

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1b, Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen ; Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. (2005). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1b, Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen ; Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F348/2). Bonn. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332069>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Bericht 2005 für das
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit**

Juni 2005



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

***Modul 1b:
Förderung beruflicher Weiterbildung
und Transferleistungen***

Projekt-Nr. 17/04

Az.: I A 2 – 02 08 15

Ausführendes Konsortium:

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
(IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 7-9
53113 Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
(DIW Berlin)
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Institut für angewandte Sozialwissenschaft
(infas)
Friedrich-Wilhelm-Str. 18
53113 Bonn

Kontakt

Dr. Hilmar Schneider
Direktor für Arbeitsmarktpolitik
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Postfach 7240
53072 Bonn
Telefon: 0228 / 38 94 220
Fax: 0228 / 38 94 180
Email: schneider@iza.org
www.iza.org

Beteiligte Wissenschaftler

DIW

Karl Brenke

Prof. Dr. Andreas Stephan

Arne Uhlendorff

infas

Folkert Aust

Ralph Cramer

Dr. Reiner Gilberg

Doris Hess

Birgit Jesske

Karen Marwinski

Angela Prussog-Wagner

Dr. Helmut Schröder

Menno Smid

Angelika Steinwede

Dr. Jacob Steinwede

IZA

Dr. Holger Bonin

Marton Csillag

Dr. Lutz Kaiser

Wolfram Kempe

Dr. Hilmar Schneider

Marc Schneider

Zhong Zhao, Ph.D.

Gliederung

	Verzeichnis der Abkürzungen.....	8
	Verzeichnis der Übersichten.....	12
1	Einleitung.....	17
2	Synopse der Reformschritte.....	19
2.1	Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW).....	19
2.1.1	Chronologische Abfolge der Reformschritte.....	19
2.1.2	Zugang zu FbW-Maßnahmen: Der Bildungsgutschein.....	21
2.1.3	Zugang zu FbW-Maßnahmen: 70-%-Erfolgsprognose und Maßnahmenzertifizierung.....	22
2.1.4	Leistungsbezug und FbW-Maßnahmen.....	25
2.2	Transferleistungen.....	26
2.2.1	Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen.....	26
2.2.2	Übergang vom Strukturkurzarbeitergeld zum Transferkurzarbeitergeld.....	27
3	Literatursurvey: Mikro-ökonomische Evaluationsstudien über geförderte berufliche Weiterbildung in Deutschland.....	29
3.1	Fragestellung.....	29
3.2	Datengrundlagen.....	30
3.3	Die Studien im Überblick.....	32
3.3.1	Weiterbildung in Ostdeutschland.....	32
3.3.2	Weiterbildung in Westdeutschland.....	37
3.4	Zwischenfazit.....	39
4	Deskriptive Analyse der Teilnehmerstruktur und -entwicklung.....	41
4.1	Vorbemerkung.....	41
4.2	Überblick über die Entwicklung von FbW insgesamt.....	42
4.3	Strukturveränderungen des Teilnehmerbestandes an FbW.....	43
4.4	Strukturveränderungen unter den einzelnen FbW-Maßnahmen.....	52
4.5	Exkurs: Teilnahme an FbW-Maßnahmen nach Geschlecht.....	66

5	Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung: Umsetzung und Auswirkungen (Implementationsanalyse)	72
5.1	Design der Implementationsanalyse	72
5.2	Die strategische Neuausrichtung von FbW in den Agenturen für Arbeit	76
5.2.1	Die Grundzüge der Neuausrichtung	76
5.2.2	Die Bildungszielplanung als Mittel der Steuerung	81
5.2.3	Generelle Umsetzungsprobleme	88
5.3	Der Bildungsgutschein als Mittel der Neuausrichtung	93
5.3.1	Bewertungen zum Instrument des Bildungsgutscheins	93
5.3.2	Die Ausgabep Praxis	100
5.3.3	Umsetzungsprobleme bei der Ausgabep Praxis.....	108
5.4	Einschätzungen zu Auswirkungen der FbW-Politik auf die Teilnehmer.....	115
5.4.1	Thesen in Agenturen und bei Bildungsträgern zu einer veränderten Teilnehmerstruktur.....	115
5.4.2	Bewertungen aus Teilnehmersicht	120
5.5	Die neue Beziehung von Agenturen und Bildungsträgern	
5.6	Die Qualitätssicherung bei FbW-Maßnahmen.....	132
5.7	Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft.....	150
5.7.1	Das Untersuchungsdesign	150
5.7.2	Veränderungen der Bildungsträgerlandschaft im Spiegel von KURS	152
5.7.3	Die Befragung der Bildungsträger	158
5.7.4	Strukturelle Entwicklungen und Veränderungen bei Bildungsträgern im Zeitraum 2002 bis 2004	160
5.7.5	Umsatzentwicklung bei Bildungsträgern	163
5.7.6	Entwicklung der Veranstaltungszahlen bei Bildungsträgern	167
5.7.7	Entwicklung der Beschäftigungszahlen bei Bildungsträgern.....	172
5.7.8	Veränderungen des Angebotsspektrums bei Bildungsträgern.....	175
5.7.9	Erwartungen und Ausblick	178
5.8	Resümierende Bewertungen der beteiligten Akteure	182

6	Quantitative Wirkungsanalyse für FbW.....	186
6.1	Ziele und Grundlagen der Wirkungsanalyse	186
6.2	Datengrundlagen.....	188
6.2.1	Datenbasis ohne Zusatzbefragung	189
6.2.2	Datenbasis mit Zusatzbefragung.....	191
6.2.3	Das Matching-Verfahren.....	195
6.3	Konkrete Untersuchungsdimensionen und Fragestellungen der Wirkungsanalyse	198
6.4	Beschreibung von Teilnehmer-Strukturen vor und nach der FbW-Reform.....	198
6.4.1	Strukturunterschiede auf Basis der Daten ohne Zusatzbefragung	199
6.4.2	Strukturunterschiede auf Basis der Daten mit Zusatzbefragung.....	201
6.4.3	Bildungsgutscheine und Vergabepaxis in der Nachreformphase	202
6.5	Konzeption und Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse	205
6.5.1	Beschäftigungswahrscheinlichkeiten.....	206
6.5.2	Arbeitslosigkeitwahrscheinlichkeiten	209
6.5.3	Unterstützungswahrscheinlichkeiten	210
6.5.4	Verbleibswahrscheinlichkeiten	212
6.5.5	Parametrische Übergangsratenmodelle.....	214
6.5.6	Quantifizierung von Qualitäts- und Selektionseffekt	222
6.6	Konzeption und Ergebnisse der Effizienzanalyse	223
7	Transferleistungen	235
7.1	Deskriptive Analyse.....	236
7.2	Konzeption der quantitativen Wirkungsanalyse.....	246
7.2.1	Transfermaßnahmen	246
7.2.2	Transferkurzarbeitergeld	247
8	Fazit.....	249
9	Literatur	258

- Anhang A Methodenbericht der qualitativen Erhebungen
- Anhang B Methodenbericht der quantitativen Erhebungen
- Anhang C Analyseframeworks der Implementationsanalyse
- Anhang D Dokumentation des verwendeten Matching-Verfahrens
- Anhang E Definition der Evaluationskriterien
- Anhang F Dokumentation der Designgewichtung bei der Berechnung von Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Unterstützungswahrscheinlichkeiten
- Anhang G Grafischer Vergleich von Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits-, Unterstützungs- und Verbleibswahrscheinlichkeiten zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern
- Anhang H Schätzergebnisse der parametrischen Übergangsratenmodelle (Datensatz ohne Zusatzbefragung)
- Anhang I Schätzergebnisse der parametrischen Übergangsratenmodelle (Datensatz mit Zusatzbefragung)

Verzeichnis der Abkürzungen

A2LL	Software zur Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosengeld II
AA	Arbeitsagentur, -en
AB	Arbeitsberater
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 240 SGB III
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs	Absatz
a.F.	alte Fassung
ALG	Arbeitslosengeld
Alhi	Arbeitslosenhilfe
Alo	Arbeitslose
AMM	Arbeitsmarkt-Monitor Ost
AMM-SA	Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt
AN	Arbeitnehmer
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
AP 3	Arbeitspaket 3 der Hartz-Evaluation („Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“)
ArGe	Arbeitsgemeinschaften nach SGB II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach §44b SGB II
Asu	Arbeitssuchende
ASU / BewA	Arbeitssuchendenstatus aus dem Bewerberangebot
AZWV	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
bac	Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen
BA-SH	BA-Service-Haus
BeE	Betriebseigenständige Einheit
BeH	Beschäftigten-Historik
BewA	Bewerberangebot
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
Biodaten	Biographische Daten
BKZ	Berufskennziffern
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BRH	Bundesrechnungshof

BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bub	Bearbeitungsunterstützung BewA
BÜE	außerbetriebliche Ausbildung nach §§ 240 SGB III
BZP	Bildungszielplanung
CoArb	Computerunterstützte Arbeitsvermittlung
CoBer	Computerunterstützte Betriebsdatenbank
CoLei	Computerunterstützte Leistungsgewährung
COMPAS	Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungs-System
CoSach[NT]	Computerunterstützte Sachbearbeitung
EGB	Eingliederungsbilanz
Egt	Eingliederungstitel
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Eingliederungsquote
ESF	Europäischer Sozialfonds
EZN	Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
FF	Freie Förderung
FINAS	Finanz-Anwender-System (IT-Fachverfahren zur Mittelbewirtschaftung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GF	Geschäftsführer/in Finanzen und Controlling
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützigung Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsführer/in operativ
GSt	Geschäftsstelle
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IAB-S	Beschäftigtenstichprobe
IC	Information und Controlling
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
IT	Informationstechnologie
KBL	Kundenbereichsleiter
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen

KURS	Datenbank Aus- und Weiterbildung der BA
KuZ	BA-Kundenzentrum
LeH	Leistungsempfänger-Historik des IAB
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LPK	Lehr und Praxiskommentar
LZA	Langzeitarbeitslose, Langzeitarbeitslosigkeit
MAX	Maximum
MIN	Minimum
Mobi	Mobilitätshilfen
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
MTG	Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
n.F.	neue Fassung
NRW	Nordrhein-Westfalen
PP	Fachabteilung Produkte und Programme der BA-Zentrale
PSA	Personal-Service-Agentur
RD	Regionaldirektion
Reha	Rehabilitation
REZ	Regionales Einkaufszentrum
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SB	Schwerbehinderte
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetz
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-Ökonomisches Panel
STD.ABW.	Standardabweichung
SteA	Stellenangebot
TL	Teamleiter/in
TM	Trainingsmaßnahme
TN	Teilnehmer
TZ	Teilzeit
UBV	Unterstützung der Beratung und Vermittlung
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt

Verbis	Vermittlungsberatungsinfosystem (Nachfolgesystem CoArb usw.)
VG	Vorsitzende/r der Geschäftsführung
VGS	Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)
VGW	Vergabeverordnung
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen
VZ	Vollzeit
WKL	Wirtschaftsklassen
ZAE	Zentrale Auftragsentgegennahme
ZEBRA	Zentrale Betriebsdatenbank
ZEK	Zentraleinkauf

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1-1	Zeitliche Abfolge der FbW-Reformschritte.....	21
Übersicht 2.2-1	Übergang von Sozialplan- zu Transfermaßnahmen.....	26
Übersicht 2.2-2	Unterschiede zwischen Struktur- und Transferkurzarbeitergeld	27
Übersicht 3.3-1	Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Ostdeutschland	34
Übersicht 3.3-2	Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Westdeutschland.....	38
Übersicht 4.2-1	Entwicklung der Teilnehmerzahlen an FbW-Maßnahmen insgesamt.....	41
Übersicht 4.2-2	Grunddaten zur Entwicklung von FbW von 2000-2004.....	42
Übersicht 4.3-1	Alterstruktur der FbW-Teilnehmer	44
Übersicht 4.3-2	Struktur des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen nach der Berufsausbildung	45
Übersicht 4.3-3	Anteil an Personen mit gesundheitlicher Einschränkung an allen FbW-Teilnehmern	46
Übersicht 4.3-4	Anteil der Berufsrückkehrer an den FbW-Teilnehmern	47
Übersicht 4.3-5	Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den FbW-Teilnehmern 2000-2004	48
Übersicht 4.3-6	Anteil an den vor der Maßnahme Arbeitslosen an allen FbW-Teilnehmern.....	49
Übersicht 4.3-7	Anteil jüngerer und älterer Personen an allen vor der Maßnahme arbeitslosen FbW-Teilnehmern	50
Übersicht 4.3-8	Höhe der Arbeitslosenquote 2002 und Veränderung des Teilnehmerbestandes an FbW von 2000 bis 2004 in den Arbeitsagenturen Deutschlands	51
Übersicht 4.3-9	Höhe der Arbeitslosenquote 2002 und Veränderung des Teilnehmerbestandes an FbW von 2000 bis 2004 in den Arbeitsagenturen Westdeutschlands.....	51
Übersicht 4.3-10	Höhe der Arbeitslosenquote 2002 und Veränderung des Teilnehmerbestandes an FbW von 2000 bis 2004 in den Arbeitsagenturen Ostdeutschlands	52
Übersicht 4.4-1	Die Entwicklung der FbW-Maßnahmen nach Maßnahmearten in Deutschland 2000-2004.....	53
Übersicht 4.4-2	Die Entwicklung der FbW-Maßnahmen in Westdeutschland 2000-2004.....	53
Übersicht 4.4-3	Die Entwicklung der FbW-Maßnahmen in Ostdeutschland 2000-2004	54
Übersicht 4.4-4	Anteil der FbW-Maßnahmen ohne Abschluss in Ost- und Westdeutschland 2000-2004.....	54
Übersicht 4.4-5	Teilnehmer in FbW 2000 und 2004 nach Maßnahmearten.....	56
Übersicht 4.4-6	Struktur und Veränderung des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen nach Maßnahmearten.....	56
Übersicht 4.4-7	Gruppenmaßnahmen mit Abschluss – Struktur des Teilnehmerbestandes von 2000-2004	58
Übersicht 4.4-8	Einzelmaßnahmen mit Abschluss – Struktur des Teilnehmerbestandes von 2000-2004	59

Übersicht 4.4-9	Berufsbezogene, übergeifende Weiterbildung - Struktur des Teilnehmerbestandes 2000-2004	61
Übersicht 4.4-10	Berufspraktische Weiterbildung - Struktur des Teilnehmerbestandes 2000-2004	62
Übersicht 4.4-11	Weiterbildung in Übungswerkstätten, -firmen, sonstigen Übungseinrichtungen - Struktur des Teilnehmerbestandes 2000-2004	63
Übersicht 4.4-12	Struktur des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen nach der Förderdauer der Maßnahmen in %	65
Übersicht 4.5-1	Entwicklung des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen ohne Abschluss nach Geschlecht 2000-2004	66
Übersicht 4.5-2	Entwicklung des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen mit Abschluss nach Geschlecht 2000-2004	67
Übersicht 4.5-3	Altersstruktur der FbW-Teilnehmer nach Geschlecht in %	69
Übersicht 4.5-4	Anteil der Arbeitslosen an allen FbW-Teilnehmern nach Geschlecht in %	69
Übersicht 4.5-5	Anteil der unter 25-Jährigen an allen arbeitslosen FbW-Teilnehmern nach Geschlecht in %	70
Übersicht 4.5-6	Anteil der über 50-Jährigen an allen arbeitslosen FbW-Teilnehmern nach Geschlecht in %	70
Übersicht 4.5-7	Qualifikationsstruktur der FbW-Teilnehmer nach Geschlecht in %	71
Übersicht 4.5-8	Struktur der FbW-Teilnehmer nach der Länge der geförderten Maßnahme nach Geschlecht in %	71
Übersicht 5.1-1	Der multiperspektivische Ansatz der Implementationsanalyse	74
Übersicht 5.2-1	Wandel in Leitlinien der Agenturen durch die FbW-Reform: Die Sicht der Leitungsebenen der Agenturen (Führungskräfte)	78
Übersicht 5.2-2	Geschäftspolitische Ausrichtung der FbW-Politik	79
Übersicht 5.2-3	Stellenwert von Maßnahmentearten	80
Übersicht 5.2-4	Die Bildungszielplanung als Zielvorgabe der Agenturen: Umsetzungspraxis und zentrale Umsetzungsprobleme aus Sicht der Führungskräfte in Agenturen ...	84
Übersicht 5.2-5	Ausrichtung der Bildungszielplanung	85
Übersicht 5.2-6	Ausrichtung der Bildungszielplanung nach Strategietypen	86
Übersicht 5.2-7	Aussagen zur Bildungszielplanung	87
Übersicht 5.2-8	Implementationsprobleme der Umsetzung der neuen Förderrichtlinien aus Sicht der Führungskräfte und Vermittler (Binnen- und Außenperspektive)	90
Übersicht 5.2-9	Ausgabepaxis bei Bildungsgutscheinen nach Abzug der Arbeitsberater	91
Übersicht 5.2-10	Gründe für Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen	93
Übersicht 5.3-1	Grundsätzliche Vor- und Nachteile des Bildungsgutscheines: Aussagen von Führungskräften und Vermittlern in Agenturen	95
Übersicht 5.3-2	Aussagen zum Einsatz des Bildungsgutscheins I	98
Übersicht 5.3-3	Aussagen zum Einsatz des Bildungsgutscheins II	99

Übersicht 5.3-4	Feststellung der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit.....	101
Übersicht 5.3-5	Kriterien bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen.....	102
Übersicht 5.3-6	Brücken im Suchprozess der Kunden: Hilfestellungen der Agenturen und Informationsmaßnahmen der Bildungsträger.....	104
Übersicht 5.3-7	Hilfestellungen bei der Suche von Bildungsangeboten.....	106
Übersicht 5.3-8	Handlungsparameter und Probleme beim konkreten Einsatz des Bildungsgutscheins: Die Sicht der Führungskräfte und Vermittler.....	109
Übersicht 5.3-9	Die 70%-Regel als neue Handlungsorientierung in der FbW-Praxis.....	113
Übersicht 5.4-1	FbW-Zugangs- und Integrationschancen verschiedener Gruppen auf dem Arbeitsmarkt aus Sicht der Agenturen und Bildungsträger.....	117
Übersicht 5.4-2	Thesen zur Veränderung der Klientelstruktur durch die FbW-Reform aus der Sicht der Bildungsträger.....	119
Übersicht 5.4-3	Bewertungen der FbW-Beratung in den Agenturen aus Sicht von 24 befragten FbW-Teilnehmern.....	123
Übersicht 5.4-4	Bildungsgutscheininhaber und erhaltene Hilfestellungen durch Agenturen.....	125
Übersicht 5.4-5	Bewertung des Suchprozesses nach einem Bildungsträger durch Bildungsgutscheininhaber.....	126
Übersicht 5.4-6	Bewertungen zu Aspekten der Maßnahmequalität durch Bildungsgutscheininhaber.....	127
Übersicht 5.4-7	Bewertungen zu Aspekten der Maßnahmequalität durch FbW-Teilnehmende 2002.....	128
Übersicht 5.4-8	Erfahrungen mit beruflicher Weiterbildung aus Sicht von 12 Bildungsgutschein-Einlösern.....	130
Übersicht 5.4-9	Summarische Bewertung zum Lerneffekt durch Bildungsgutscheininhaber.....	131
Übersicht 5.5-1	Veröffentlichung der Bildungszielplanung.....	133
Übersicht 5.5-2	Informationsverhalten über Bildungszielplanung bei Bildungsträgern.....	134
Übersicht 5.5-3	Veränderung der Abstimmung mit Arbeitsagenturen.....	135
Übersicht 5.5-4	Muster der Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Bildungsträgern - Die Veränderung der Zusammenarbeit mit den Agenturen aus Sicht der Bildungsträger.....	137
Übersicht 5.5-5	Wirkungsprobleme der Bildungszielplanung auf die Trägerlandschaft aus Sicht der Agenturen(Führungskräfte).....	139
Übersicht 5.6-1	Qualitätssicherung durch die Agentur für Arbeit im Frühjahr 2005.....	142
Übersicht 5.6-2	Qualitätssichernde Tätigkeiten der Agenturen aus Sicht der Bildungsträger.....	143
Übersicht 5.6-3	Qualitätssichernde Tätigkeiten durch Bildungsträger.....	144
Übersicht 5.6-4	Veränderung von Qualitätssicherung und Zertifizierung von FbW aus Sicht der Agenturen.....	146
Übersicht 5.6-5	Veränderung von Qualitätssicherung und Zertifizierung aus Sicht der Bildungsträger.....	149
Übersicht 5.7-1	Zahl der Veranstaltungen und Träger (insgesamt) in KURS.....	152

Übersicht 5.7-2	Anteil Träger mit zugelassenen Maßnahmen nach § 85 SGB III im Vergleich West- und Ostdeutschland (KURS 2004).....	154
Übersicht 5.7-3	Zahl der Veranstaltungen und Träger (nach Eingrenzung) in KURS.....	155
Übersicht 5.7-4	Datenbestand in KURS 2002 und 2004	156
Übersicht 5.7-5	Statistische Kennwerte des Angebotsumfangs je Träger im Vergleich KURS 2002 und 2004.....	159
Übersicht 5.7-6	Anteil der Träger als Teil einer Unternehmensgruppe in West- und Ostdeutschland	161
Übersicht 5.7-7	Verteilung der Träger mit Fusionsplänen in West- und Ostdeutschland.....	162
Übersicht 5.7-8	Veränderungen der Umsatzzahlen der Geschäftsstelle - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen	164
Übersicht 5.7-9	Veränderungen des Umsatzanteils SGB III geförderter Maßnahmen - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen	166
Übersicht 5.7-10	Veränderung des Angebotsumfangs bei FbW und SGB III Maßnahmen – Trägeranteile nach regionalen Merkmalen.....	167
Übersicht 5.7-11	Verteilung der Träger nach Größenklassen (Anzahl Veranstaltungen FbW) im Zeitraum 2002 bis 2004 nach West/Ost	168
Übersicht 5.7-12	Veränderung der Veranstaltungszahlen bei FbW-Maßnahmen zwischen 2002 und 2004 – Anteile nach Maßnahmearten und West/Ost	170
Übersicht 5.7-13	Veränderung der Veranstaltungszahlen bei SGB-III-geförderten Maßnahmen zwischen 2002 und 2004 – Anteile nach Maßnahmearten und West/ Ost	171
Übersicht 5.7-14	Veränderungen der Beschäftigtenzahlen bei Festangestellten insgesamt - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen	173
Übersicht 5.7-15	Veränderungen der Beschäftigtenzahlen bei Lehrkräften und Ausbildern - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen	174
Übersicht 5.7-16	Veränderungen der Zahlen für freie Mitarbeiter und Honorarkräfte - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen	175
Übersicht 5.7-17	Angebotsspektrum und –bedeutung bei Trägern – Veränderung der Trägeranteile 2004 zu 2002	177
Übersicht 5.7-18	Angebotsspektrum bei Trägern für West und Ost – Veränderung der Trägeranteile 2004 zu 2002.....	178
Übersicht 5.7-19	Gründe für den Wegfall SGB-III-geförderter Maßnahmen nach West/Ost.....	179
Übersicht 5.7-20	Bewertung der Neuausrichtung von FbW für die Entwicklung in 2005 und 2006	180
Übersicht 5.7-21	Teilnehmer mit Bildungsgutscheinen bei Trägern nach West/Ost	181
Übersicht 5.7-22	Eingelöste Bildungsgutscheine bei Trägern nach West/Ost	182
Übersicht 5.8-1:	Gesamtbewertung der Neuausrichtung der FbW-Politik bei Arbeitsagenturen....	183
Übersicht 5.8-2:	Gesamtbewertung der Neuausrichtung der FbW-Politik bei Bildungsträgern.....	184
Übersicht 6.1-1	Kategorisierung der evaluierten FbW-Maßnahmen	187
Übersicht 6.2-1	Geplantes Mengengerüst der IEB-Stichprobe (Maßnahmenteilnehmer).....	190

Übersicht 6.2-2	Geplantes Mengengerüst der IEB-Stichprobe (Nicht-Teilnehmer).....	191
Übersicht 6.2-3	Geplantes Mengengerüst für die Zusatzerhebung zur Datenanreicherung für Maßnahmeneintritte innerhalb 01/2000 und 09/2003 (Stichprobe und geschätzte Fallzahlen der Realisierung).....	192
Übersicht 6.2-4	Schema für die Informationsgewinnung der Eintrittskohorten unter der Annahme einer halbjährigen Maßnahmedauer.....	193
Übersicht 6.2-5	Geplantes Mengengerüst für die Zusatzerhebung zur Lückenschließung für Maßnahmeneintritte ab 10/2003 (Stichprobe und geschätzte Fallzahlen der Realisierung).....	194
Übersicht 6.2-6	Realisiertes Mengengerüst der Zusatzerhebung zur Datenanreicherung für Maßnahmeneintritte zwischen Quartal 1 bis Quartal 15 und zum Lückenschluss für Maßnahmeneintritte ab Quartal 16.....	195
Übersicht 6.4-1	Strukturunterschiede zwischen Teilnehmern vor und nach der FbW-Reform (Verwaltungsdaten).....	200
Übersicht 6.4-2	Strukturunterschiede zwischen Teilnehmern vor und nach der FbW-Reform (Daten der Zusatzbefragung)	201
Übersicht 6.4-3	Anteil der FbW-Maßnahmen mit Bildungsgutschein in der Nachreformphase	203
Übersicht 6.4-4	Selbständige Anbietersuche und Art der Maßnahme (in %).....	204
Übersicht 6.5-1	Variablen im Competing-Risks-Extremwert-Duration-Modell (Daten ohne Zusatzbefragung).....	217
Übersicht 6.5-2	Variablen im Competing Risks Extremwert Duration-Modell (Daten mit Zusatzbefragung).....	221
Übersicht 6.6-1	Durchschnittliche Kosten von FbW-Maßnahmen und Arbeitslosigkeit.....	225
Übersicht 6.6-2	Verbleibswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern - Maßnahme-Beginn: ab 01.01.2000 (gesamt)	227
Übersicht 6.6-3	Verbleibswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern - Maßnahme-Beginn: ab 01.01.2003 (gesamt)	228
Übersicht 6.6-4	Median-Dauer der FbW-Programmteilnahme in Tagen	229
Übersicht 6.6-5	Kosten und Nutzen der FbW-Maßnahmen (Frauen und Männer, 36 Monate)	229
Übersicht 6.6-6	Kosten und Nutzen der FbW-Maßnahmen (Frauen, 36 Monate).....	230
Übersicht 6.6-7	Kosten und Nutzen der FbW-Maßnahmen (Männer, 36 Monate).....	231
Übersicht 6.6-8	Kosten und Einsparungen der FbW-Maßnahmen (Frauen und Männer, 15 Monate).....	232
Übersicht 6.6-9	Kosten und Einsparungen der FbW-Maßnahmen (Frauen, 15 Monate).....	233
Übersicht 6.6-10	Kosten und Einsparungen der FbW-Maßnahmen (Männer, 15 Monate)	234
Übersicht 7.1-1	Bestand an Personen in Struktur- und in Transferkurzarbeit	237
Übersicht 7.1-2	Struktur – in % – der bewilligten Anträge auf Transferkurzarbeit nach Regionaldirektionen	238

Übersicht 7.1-3	Struktur der bewilligten Anträge auf Transferkurzarbeit nach Wirtschaftsbereichen	239
Übersicht 7.1-4	Förderung von Transfermaßnahmen 2004/2005	240
Übersicht 7.1-5	Personalabgebende Betriebe nach Beschäftigtengrößenklassen	241
Übersicht 7.1-6	Personalabgebende Betriebe nach Art der Betriebseinschränkung	242
Übersicht 7.1-7	Zahl der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten mit Qualifizierungsmaßnahmen und die Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen	243
Übersicht 7.1-8	Altersstruktur der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten	244
Übersicht 7.1-9	Zahl der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten; Anteil der Frauen daran und Zahl der Kurzarbeiter mit einer Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt	245

1 Einleitung

Der Inhalt des vorliegenden Berichts besteht in der empirischen Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) einschließlich des Einsatzes von Bildungsgutscheinen. Dabei werden, soweit zum Zeitpunkt der Berichtslegung möglich, die jüngst erfolgten Reformen berücksichtigt, die sich aus der Umsetzung der so genannten Hartz-Gesetze und den damit zusammenhängenden Reformen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) ergeben haben.

Die im Rahmen der Gesamtstudie angestrebte Evaluation von Transferleistungen war zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht möglich. Die diesbezüglichen Reformen traten erst zum 01. Januar 2004 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt wurde u.a. die maximale Bezugsdauer von Transferkurzarbeitergeld von 24 auf 12 Monate verkürzt. Geht man davon aus, dass der Bezugszeitraum von den Betroffenen weitgehend ausgenutzt wird, sind die ersten Bezieher von Transferkurzarbeitergeld unter den neuen Bedingungen frühestens im Januar 2005 aus der Maßnahme ausgeschieden. Im Hinblick auf das Erfolgskriterium „Beschäftigungszugang innerhalb der ersten sechs Monate nach Maßnahmenende“ ist frühestens Anfang Juli 2005 mit entsprechenden Daten zu rechnen. Zu Transferleistungen finden sich deshalb im vorliegenden Bericht nur erste deskriptive Ausführungen und ein Überblick über den aktuellen Stand der Untersuchungskonzeption.

Der Bericht liefert nach einer Synopse der Reformschritte zunächst einen aktuellen Literaturüberblick über vorliegende mikro-ökonomische Evaluationsstudien zur FbW in Deutschland. Anschließend folgt eine deskriptive Analyse auf der Basis von Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit zu den Auswirkungen der Reformen auf die Struktur der Teilnehmer an Maßnahmen der FbW.

Ein umfangreiches Kapitel widmet sich sodann der Implementationsanalyse. Hier stehen auf der Basis von qualitativen Expertenbefragungen, einer standardisierten Agenturbefragung, einer standardisierten Bildungsträgerbefragung sowie Ergebnissen einer Zusatzbefragung bei FbW-Teilnehmern die Sichtweisen und Erfahrungen der Akteure (aus Arbeitsverwaltung, Trägerlandschaft sowie von FbW-Teilnehmern) im Mittelpunkt. Mittels einer Prozessevaluation werden der Stand der Umsetzung der Reform sowie organisatorische und soziale Auswirkungen in den Blick genommen. Vor dem Hintergrund von Programmgestaltung und Programmzutritt werden dabei die Instrumente sowohl im Hinblick auf die damit intendierten Ziele als auch im Hinblick auf die auftretenden nicht intendierten Wirkungen untersucht.

Ein weiterer wichtiger Teil der Untersuchung besteht in einer quantitativen Wirkungsanalyse im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt für die Programmteilnehmer. Ausgangsbasis für diesen Untersuchungsteil sind personenbezogene Verwaltungsdaten

der BA, die mit Hilfe einschlägiger mikro-ökonomischer Verfahren ausgewertet werden. Die Verwaltungsdaten unterliegen im Hinblick auf die Fragestellung allerdings ernsthaften Informationsbeschränkungen: Zum einen stehen die Informationen nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung, was ihre Eignung zur Beurteilung der durchgeführten Reformen derzeit noch beeinträchtigt, obwohl die wesentlichen Teile der Reform bereits mit Beginn des Jahres 2003 in Kraft traten. Zum anderen decken die in den Verwaltungsdaten verfügbaren Merkmale nicht den gesamten Kreis der Merkmale ab, die für den Maßnahmenenerfolg relevant sind. Um dem begegnen zu können, wurden Zusatzbefragungen durchgeführt, deren Ergebnisse ergänzend zu den verfügbaren Informationen aus den Verwaltungsdaten in die Analyse einbezogen wurden. Im Vordergrund steht dabei die Untersuchung der Effektivität der Instrumente. Hierbei wird sowohl der Heterogenität der Teilnehmer als auch der Heterogenität der Maßnahmen besondere Rechnung getragen. Abgeleitet von der Effektivitätsanalyse wird eine Untersuchung der mit der Zielerreichung einhergehenden Kosten (Effizienzanalyse) präsentiert.

Die Verbindung von deskriptiver Analyse, Implementationsanalyse und quantitativer Wirkungsanalyse ermöglicht eine enge Rückkopplung der Befunde. So liefern sowohl die deskriptive Analyse als auch die Implementationsanalyse wichtige Hinweise für die Interpretation der quantitativen Schätzungen. Dabei ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch eine Zweiteilung der Qualität der Ergebnisse zu konstatieren: Während sich für die Zeit vor der Reform statistisch gut gesicherte Befunde ableiten lassen, ist eine belastbare quantitative Beurteilung der Wirkung der Reform auf die Wirkung der Maßnahmen für die Teilnehmer im derzeitigen Stadium noch mit Vorbehalten zu versehen. Der statistische Unschärfbereich der Effekte ist teilweise noch zu groß und das verfügbare Beobachtungsfenster zu klein, um ein abschließendes Urteil fällen zu können.

2 Synopse der Reformschritte

Im Folgenden werden die Reformschritte für die Förderung beruflicher Weiterbildung einschließlich des Bildungsgutscheins und die neu geschaffenen Transferleistungen (Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld) dokumentiert. Dabei wird in erster Linie auf den zeitlichen und inhaltlichen Ablauf der Reformschritte innerhalb des aktuellen Status quo dieser Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingegangen. Die Darstellung der Reformen erfolgt getrennt nach FbW-Maßnahmen und Transferleistungen.

2.1 Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Das Ziel der Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung liegt in einer verbesserten Integration zu fördernder Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll durch breite Qualitätssteigerungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen erreicht werden. Außerdem wurde der Bildungsgutschein als neues Instrument der Allokation von Förderberechtigten und Anbietern von geförderten Maßnahmen eingeführt. Der Gesetzgeber strebt mit der Neuausrichtung eine engere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung an. Dies schließt die Förderung von mehr Eigenverantwortung potenzieller Maßnahmenteilnehmender durch Wahlfreiheit unter den Weiterbildungseinrichtungen ein, ferner ein verstärktes Qualitätsmanagement durch Zertifizierung der Weiterbildungseinrichtungen und –maßnahmen sowie eine bessere Qualitätskontrolle durch Wettbewerb unter den Weiterbildungseinrichtungen. Die gesetzlichen Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung haben damit vielfache Änderungen erfahren.

Die im Rahmen der Hartz-Reformen vorgenommenen Änderungen betreffen den Zugang zur Maßnahme wie auch den Leistungsbezug und wurden in verschiedenen Stufen zwischen Anfang 2003 und Anfang 2005 wirksam.

2.1.1 Chronologische Abfolge der Reformschritte

Innerhalb der für die Evaluierung der Reformen vorgesehenen Referenzphase 2000 bis 2002 trat das Job-AQTIV-Gesetz in Kraft. Das zum 01.01.2002 eingeführte Gesetz betraf auch Regelungen zum Unterhaltsgeld der FbW. Eine empirische Bedeutung für die FbW-Maßnahmenwirkung ist insbesondere im Hinblick auf die Einführung einer Anrechnung des Restarbeitslosengeldanspruchs auf das Anschlussunterhaltsgeld zu vermuten (vgl. Abschnitt 2.1.4).

Der größte Einschnitt erfolgte Anfang des Jahres 2003 mit der Reorganisation des Zugangs in FbW-Maßnahmen durch die gesetzliche Einführung von Bildungsgut-

scheinen sowie die Einführung eines neuen Qualitätsmanagements im Zuge der Verwaltungsreform der BA.

Aufgrund der übergangslosen Einführung von Bildungsgutscheinen kam es in den ersten beiden Monaten des Jahres 2003 de facto zu einer parallelen Zugangspraxis in FbW-Maßnahmen. In dieser Zeit liefen sowohl FbW-Maßnahmen nach der alten Zuweisungspraxis, die noch in 2002 genehmigt worden waren, als auch FbW-Maßnahmen nach der neuen Vergabepaxis per Bildungsgutschein an. Die offizielle Übergangsregelung zum Bildungsgutschein lautete: „Teilnehmer, die bis zum 31.12.2002 beraten wurden und deren Teilnahme an einer Maßnahme zugestimmt wurde, erhalten keinen Bildungsgutschein, wenn sie bis zum 28.02.2003 in die Maßnahme eintreten“.¹ Die ausschließliche Zuweisung in FbW-Maßnahmen über Bildungsgutscheine startete de facto mit dem 01.03.2003.

Die im Zuge der ersten Stufe der Verwaltungsreform der BA eingeführten organisatorischen Maßnahmen des Qualitätsmanagements beim Zugang zu FbW-Maßnahmen (70-%-Regel, Bildungszielplanung, externe AZWV-Zertifizierung) werden in Abschnitt 2.1.3 erläutert. Die Regelungen zur individuellen Eingliederungsprognose sowie die maßnahmenbezogene Verbleibsquote traten zum gleichen Zeitpunkt am 01.01.2003 in Kraft. Die Umsetzung hat jedoch aufgrund fehlender empirischer Erfahrungen regional und konzeptionell sehr unterschiedlich eingesetzt.

Ebenfalls zum 01.01.2003 traten Änderungen beim Leistungsanspruch in Kraft. Dies betrifft zum ersten die Begrenzung der Höhe des gewährten Unterhaltsgeldes bei Arbeitslosenhilfebeziehern auf die Höhe der Arbeitslosenhilfe. Zum zweiten wurde eine hälftige Anrechnung der Bezugsdauer von Unterhaltsgeld während der Maßnahmenbeteiligung auf den Restanspruch von Arbeitslosengeld (bis auf eine Restdauer von 30 Kalendertagen) eingeführt. Das bedeutet, dass der Bezug von zwei Tagen Uhg den Restanspruch auf Alg um einen Tag verringert. Schließlich wurde drittens das Anschlussunterhaltsgeld gestrichen.

Die erstmalig am 31.10.2003 für das Jahr 2004 verabschiedete Bildungszielplanung (BZP) der Arbeitsagenturen (AA) nimmt künftig einmal jährlich die Ergebnisse der Qualitätsprüfung von Maßnahmen und Maßnahmenträger durch die AA auf. Die BZP soll einer besseren Institutionalisierung der 70-%-Regel dienen.

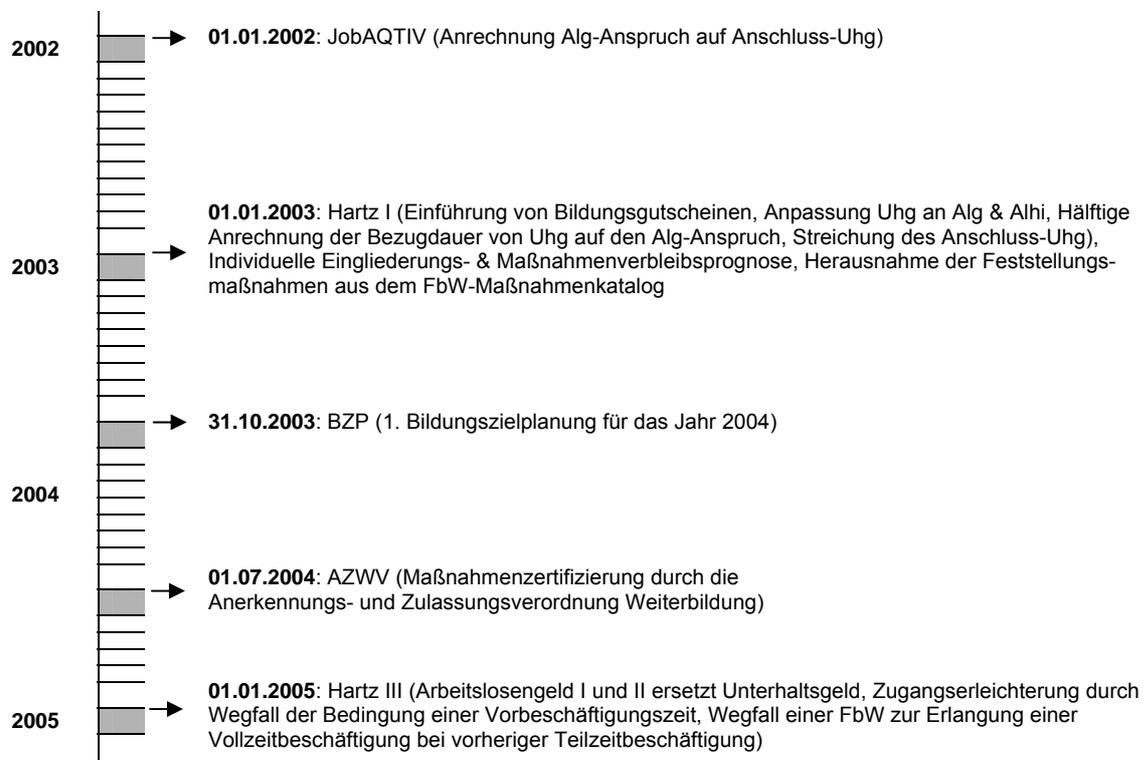
Zum 01.07.2004 trat die Verordnung in Kraft, die die Zertifizierung von FbW-Maßnahmen durch eine externe Agentur vorsieht. Dabei ist ein Übergangszeitraum bis Ende 2005 vorgesehen.

1 Quelle: BA-Rundbrief 102/2002 vom 23. Dezember 2002, betr.: Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Nürnberg.

Zum 01.01.2005 wurde das Unterhaltsgeld durch eine Leistung ersetzt, deren Höhe sich am Anspruch auf Arbeitslosengeld I bzw. II orientiert. Ebenfalls zu diesem Termin entfiel die bis dahin bestehende Möglichkeit, Teilzeitbeschäftigte mit Hilfe einer FbW-Maßnahme für eine Vollzeitbeschäftigung zu qualifizieren. Daneben wurde der Zugang zu FbW-Maßnahmen erleichtert, indem die Bedingung einer Vorbeschäftigungszeit² gestrichen wurde.

Die aus dem JobAQTIV-Gesetz und der Hartz-Gesetzgebung hervorgegangenen FbW-Reformschritte lassen sich auf einer Zeitachse wie folgt zusammenfassen (siehe Übersicht 2.1-1).

Übersicht 2.1-1: Zeitliche Abfolge der FbW-Reformschritte



2.1.2 Zugang zu FbW-Maßnahmen: Der Bildungsgutschein

Vor der am 01. Januar 2003 in Kraft getretenen Neuordnung der FbW konnten Arbeitslose durch das Arbeitsamt in eine der verschiedenen Maßnahmenformen zugewiesen werden. Die Zugewiesenen hatten dabei weder eine Wahlfreiheit im Hinblick

2 § 77 Absatz 1, Nr. 2 a.F

auf die verschiedenen Maßnahmen noch im Hinblick auf den Maßnahmeträger. Diese Förderpraxis wurde mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Reformen“) im SGB III neu geregelt. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten zwar alle bis dahin förderfähigen Maßnahmen erhalten bleiben.³ Das Zuweisungsverfahren wurde jedoch abgeschafft. Nach dem seit Januar 2003 geltenden Recht können förderfähige Arbeitsuchende mit Hilfe des Bildungsgutscheins nach § 77 Abs. 3 SGB III selbst einen Bildungsträger aussuchen, der die Lehrgangskosten unmittelbar mit der Arbeitsagentur abrechnet. Der ausgewählte Bildungsträger hat der Agentur den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen. Mit dem Gutschein wird das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung einer Weiterbildung festgestellt. Der Schein enthält die maximale Weiterbildungsdauer, Bildungsziel und –schwerpunkte sowie den Förderhöchstbetrag. Die Geltungsdauer des Gutscheins beträgt im Regelfall drei Monate.

Das Gesetz definiert in § 77 Abs. 1⁴ die Voraussetzungen für eine Förderung: Arbeitnehmer können bei beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn

- die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist,
- vor Beginn der Teilnahme eine Beratung durch die Agentur für Arbeit erfolgt ist und
- die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind.

2.1.3 Zugang zu FbW-Maßnahmen: 70-%-Erfolgsprognose und Maßnahmen-zertifizierung

Aus gesetzlichen Änderungen wie auch der Verwaltungsreform der Bundesagentur für Arbeit resultieren Umsetzungsvorgaben für den weiteren Umgang mit der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um orga-

3 Vgl. den Kommentar zum Entwurf des Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf S. 30 der Bundestags-Drucksache 15/25 (Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.). Aus dem FbW-Maßnahmenkatalog wurden lediglich Feststellungsmaßnahmen herausgenommen und unter Trainingsmaßnahmen (§§ 48 ff. SGB III) angesiedelt (BA-Rundbrief 102/2002).

4 Neufassung mit Wirkung zum 01.01.2005 durch das 3. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003.

nisatorische Maßnahmen zur Regelung der Zulassung von Maßnahmen und deren Qualitätskontrolle sowie des Zugangs von potentiellen Teilnehmern in Maßnahmen. Daraus ergibt sich ein mehrschichtiger ZugangsfILTER, der sich wie folgt beschreiben lässt:

(i) *individuelle Eingliederungsprognose (seit 01.01.2003)*

Die individuelle Eingliederungsprognose muss ergeben, dass nach der Weiterbildung eine „sehr hohe Wahrscheinlichkeit“ besteht, dass ein Teilnehmer einen adäquaten Arbeitsplatz nach dem Durchlaufen der Maßnahme findet. Der Bezug zu einer 70-%-Quote wird im Rahmen der individuellen Eingliederungsprognose zwar oft genannt, in der Praxis aber in der Regel nicht nach objektivierbaren Kriterien umgesetzt, da keine empirischen Erfahrungen für die Einzelfallprognose vorliegen. Stattdessen werden bei der Erstellung der individuellen Eingliederungsprognose die Voraussetzungen des Teilnehmers, die Gegebenheiten des erreichbaren Arbeitsmarktes und die Art der beabsichtigten Weiterbildung herangezogen und vom Sachbearbeiter erfahrungsbhängig zu einer subjektiven Erfolgsprognose verdichtet.

Die Eingliederungsprognose wird in einem zwingend notwendigen vorangehenden Beratungsgespräch beim Arbeitsberater oder Arbeitsvermittler erstellt (§ 77 Abs. 1 Nr. 3 SGB III, ab 01.01.2005: § 77 Abs. 1 Nr. 2 SGB III), bei dem ggf. auch auf Informationen aus dem Profiling zurückgegriffen werden kann. U.U. schließt sich an eine Beratung auch eine Untersuchung durch den ärztlichen und psychologischen Dienst der AA an.

(ii) *Maßnahmenbezogene Verbleibsquote (seit 01.01.2003)*

Es können seit 2003 nur noch solche Maßnahmen zur FbW zugelassen werden, die insgesamt eine mindestens 70-%ige Verbleibsprognose von Teilnehmern aufweisen. Dabei handelt es sich um eine zeitraumbezogene Verbleibsquote schon vorangegangener Weiterbildungen (Prozentsatz der Absolventen, die innerhalb der ersten sechs Monate nach Abschluss der Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beendet haben). Zudem sind für die Bonität einer Maßnahme die regionale Arbeitsmarktentwicklung und der erwartete Arbeitsmarktbedarf von Relevanz.⁵ Die maßnahmenbezogene Verbleibsquote ist zudem ein Indikator für die Qualitätsprüfung von Maßnahmen und Maßnahmenträger durch die AA (§ 86 SGB III), welche in die jährlich zu tätige Bildungszielplanung der AA einfließt.

5 Quelle: BA-Rundbrief 57/2003 vom 06. Mai 2003, betr.: Förderung der beruflichen Weiterbildung, Nürnberg.

(iii) *Bildungszielplanung (jährlich, erstmals für das Jahr 2004)*

Im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der Qualitätskontrolle steht die neue Steuerung der Weiterbildungsförderung durch die so genannte Bildungszielplanung der Agenturen für Arbeit. Die BZP soll dienststellenbezogen den aus Sicht des Arbeitsmarktes erforderlichen Weiterbildungsbedarf dokumentieren und in die Regionen hinein kommunizieren. Die BZP, die das bisherige so genannte maßnahmebezogene Planungsverfahren ersetzt, ist Teil des Arbeitsmarktprogramms einer Agentur. Die BZP soll Ansatzpunkte für die Planung der Bildungsträger bieten, als Grundlage für die auszustellenden Bildungsgutscheine dienen und in diesem Rahmen auch jene Bildungsziele kennzeichnen, für die eine Verbleibsquote von mindestens 70% prognostiziert wird. Die Zielplanungen sollen dabei (erstmals am 31.10.2003) jeweils zum 31. Oktober eines Jahres für das Folgejahr bekannt gegeben werden.

(iv) *externe AZWV-Zertifizierung von FbW-Maßnahmen (seit 01.07.2004)*

Seit Mitte des Jahres 2004 muss mit der zum 01.07.2004 in Kraft getretenen "Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung" (AZWV) eine externe Zertifizierungsagentur bescheinigen, dass Träger und Angebot der Weiterbildung die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Zuvor haben die Arbeitsämter diese Aufgabe selbst wahrgenommen. Die Verordnung sieht vor, dass sich der Übergang zum neuen Prüf- und Zulassungsverfahren sukzessive bis Ende 2005 vollzieht. Damit ist sichergestellt, dass sich Weiterbildungsanbieter und Zertifizierer in angemessener Zeit auf das neue Verfahren einstellen können.

Die Agenturen für Arbeit fördern die berufliche Weiterbildung nur dann durch Unterhaltsgeld und Übernahme der Weiterbildungskosten, wenn die fachkundige externe Zertifizierungsstelle festgestellt hat, dass der Weiterbildungsträger und sein Bildungsangebot die gesetzlichen Anforderungen nach §§ 84, 85 SGB III erfüllen. Die unabhängigen, privaten Zertifizierungsagenturen können nach einer erfolgreichen Prüfung des Weiterbildungsanbieters und seines Lehrgangsangebots, die auch eine Vor-Ort-Besichtigung umfassen kann, dem Anbieter ein Zertifikat vergeben. Die Verordnung regelt die Einzelheiten der Zertifizierung und konkretisiert insbesondere die Anforderungen an die Qualität der Bildungsträger und ihr Weiterbildungsangebot. Darüber hinaus wird die Lehrgangszulassung von Bildungsanbietern, die über ein Qualitätsmanagementsystem verfügen, erleichtert und beschleunigt.

Die Fachkunde und Unabhängigkeit der Zertifizierungsagenturen muss von einer bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelten Anerkennungsstelle geprüft und be-

stätigt werden. Die Anerkennungsstelle wird unterstützt durch den Anerkennungsbeirat, der Empfehlungen zum Anerkennungs- und Zertifizierungsverfahren aussprechen kann. Der Anerkennungsbeirat hat 9 Mitglieder und setzt sich aus Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Bildungsverbände, der Länder und des Bundes und drei unabhängigen Experten zusammen.

2.1.4 Leistungsbezug und FbW-Maßnahmen

Die Regelungen zum Transferleistungsbezug bei FbW-Maßnahmenteilnahme haben sich im betrachteten Zeitraum vor allem hinsichtlich der gegenseitigen Anrechnung verschiedener Lohnersatzleistungen verändert. Hierbei wurde eine Verkürzung der Anspruchsdauer durch die früher mögliche Aneinanderreihung verschiedener Lohnersatzansprüche erreicht. Betroffen von den Neuregelungen ist auch die Höhe der Ersatzleistungen.

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz vom 10.12.2001 wurde zu Beginn des Jahres 2002 eine Anrechnung des Restanspruchs von Arbeitslosengeld auf das Anschlussunterhaltsgeld eingeführt (§ 156 Abs. 2 Nr. 1 SGB III a.F.). Da dieses auf drei Monate beschränkt war, bedeutete ein verbleibender Alg-Anspruch von mindestens drei Monaten faktisch eine Streichung des Anschluss-Uhg. Mit dem Hartz-I-Gesetz zum 01.01.2003 wurde das Anschluss-Uhg dann vollkommen gestrichen.

Seit dem 01. Januar 2003 wird das Unterhaltsgeld während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung für Bezieher von Arbeitslosenhilfe auf das Leistungsniveau der Arbeitslosenhilfe (53% bzw. 57% anstelle von zuvor 60% bzw. 67%) begrenzt (§ 158 Abs. 1 SGB III). Die Leistungshöhe für Teilnehmer, die zuvor Arbeitslosengeld bezogen haben, verändert sich nicht.

Die Regelung zur hälftigen Anrechnung des Unterhaltsgeldbezuges auf die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs ist ebenfalls zu diesem Zeitpunkt eingeführt worden. Vorher blieb die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von der Teilnahme an einer Weiterbildung unberührt.

Zum 01. Januar 2005 haben sich die finanziellen Zuweisungen an die Maßnahmenteilnehmer erneut geändert. Das Unterhaltsgeld wurde durch ein Arbeitslosengeld in beruflicher Weiterbildung ersetzt (§ 3 Abs. 1 Nr. 6, § 3 Abs. 1 Nr. 8 SGB III n.F.). Dessen Höhe entspricht weiterhin dem jeweils individuellen Lohnersatzanspruch. Für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe kann dies allerdings beim Übergang zu ALG II eine Verringerung des Leistungsanspruchs zur Folge gehabt haben. Wie bisher beim Uhg wird auch die Bezugsdauer des Alg in beruflicher Weiterbildung zur Hälfte auf die Restanspruchsdauer von Alg angerechnet (§ 128 Abs. 1 Nr.8 SGB III). Ebenfalls unverändert blieben die Erstattungsregeln für die mit der Maßnahmen-

teilnahme verbundenen Werbungskosten (Fahrtkosten, Unterbringungskosten, Kinderbetreuungskosten).

2.2 Transferleistungen

Die gesetzlichen Grundlagen für die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen und des Transferkurzarbeitergeldes (Transfer-Kug) sind mit dem 3. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-III vom 23.12.2003) neu gestaltet worden. Die Zuschüsse zu Transfermaßnahmen (§ 216a SGB III) ersetzen die ehemaligen Sozialplanmaßnahmen (§§ 254-259 SGB III a.F.) Das Transfer-Kug (§ 216b SGB III) substituiert das alte Struktur-Kurzarbeitergeld (Struktur-Kug, § 175 SGB III a.F.). Beide Regelungen traten zum 01.01.2004 in Kraft.

2.2.1 Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen

Trotz des Wechsels von Sozialplanmaßnahmen zu Transfermaßnahmen sind Anlass, Ziel, Antragstellung und Kofinanzierung unverändert geblieben. Unterschiedlich ausgelegt sind im Vergleich der alten zur neuen Maßnahme jedoch die vertragliche Grundlage, die Vertragspartner, die Anforderungen an den Maßnahmenträger, die Zuschusshöhe, der Charakter des Anspruchs und die Zuständigkeit innerhalb der BA. Sowohl bei ehemaligen Sozialplanmaßnahmen als auch bei neuen Transfermaßnahmen ist der Anlass die drohende Arbeitslosigkeit aufgrund von Betriebsänderungen. Das Ziel ist der Transfer aus Arbeit in Arbeit durch Finanzierung von Eingliederungsmaßnahmen anstatt oder in Ergänzung zu Abfindungen. Antragsteller können nach wie vor nur Arbeitgeber und/oder Betriebsrat sein. Desgleichen ist bei der Kofinanzierung der Arbeitgeber in einem angemessenen Umfang zu beteiligen. Die wesentlichen Änderungen sind in Übersicht 2.2-1 zusammengefasst.

Übersicht 2.2-1 Übergang von Sozialplan- zu Transfermaßnahmen

	Sozialplanmaßnahme	Transfermaßnahme
vertragliche Grundlage	Betriebsvereinbarung in Form eines Sozialplans	Einzelvertrag, Betriebsvereinbarung, Tarifvertrag
Vertragsparteien	Arbeitgeber-Betriebsrat	Arbeitgeber-Arbeitnehmer Arbeitgeber-Betriebsrat Tarifvertragsparteien
Maßnahmenträger	alte Arbeitgeber oder Dritte	nur Dritte (z.B. Transfergesellschaft)
Qualitätssicherung	nicht vorgesehen	gesetzlich vorgeschrieben
Zuschusshöhe	max. 9.000 € pro Arbeitnehmer	50% der Maßnahmenkosten, max. 2.500 € pro Arbeitnehmer
Rechtsanspruch	Kann-Leistung	Muss-Leistung
Zuständigkeit	Landesarbeitsamt	Arbeitsagentur

Die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen ist unabhängig von der Betriebsgröße, so dass auch kleine und mittlere Betriebe gefördert werden können. Förderfähig sind alle Maßnahmen, die die Eingliederungsaussichten der betroffenen Arbeitnehmer verbessern. Dazu zählen u.a. Trainingsmaßnahmen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit, der Arbeitsmarktchancen und des Qualifikationsbedarfs, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder Maßnahmen zur Förderung einer Existenzgründung. Die Beteiligung des ehemaligen Arbeitgebers an der Finanzierung der Eingliederungsmaßnahmen beläuft sich auf 50% der Maßnahmenkosten. Förderausschlüsse treten auf, wenn die Maßnahme den Arbeitnehmer auf eine Anschlussbeschäftigung beim ehemaligen Arbeitgeber vorbereitet oder wenn die Kofinanzierung durch den Arbeitgeber nicht abgesichert ist, etwa durch die Verweigerung einer Bankbürgschaft. Darüber hinaus ist eine Kombination von Transfermaßnahmen und anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen. Das gilt insbesondere für die Kombination mit dem Transfer-Kug. Nur vor oder nach einer Förderung mit Transfer-Kug ist ein Zuschuss für Transfermaßnahmen möglich. Die Zuständigkeit für Zuschüsse für Transfermaßnahmen liegt bei der AA, in deren Bezirk der (ehemalige) Arbeitgeber ansässig ist (§ 327 Abs. 3 Satz 3 SGB III).

2.2.2 Übergang vom Strukturkurzarbeitergeld zum Transferkurzarbeitergeld

Seit dem 01. Januar 2004 löst das neue Transferkurzarbeitergeld (§ 216b SGB III) das vormalige Strukturkurzarbeitergeld (§ 175 SGB III) ab. Beide Maßnahmen stellen bzw. stellten auf das Hauptziel der Vermeidung von Entlassungen und der Verhinderung von Arbeitslosigkeit ab. Das alte Struktur-Kug wurde einschließlich einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit bis zu 24 Monate gezahlt, das neue Transfer-Kug nur noch bis zu 12 Monate (siehe Übersicht 2.2-2). Die Einschränkung der Leistungsdauer dient der Vermeidung der bisher weit verbreiteten Nutzung des Struktur-Kug als Vorruhestandsregelung.

Übersicht 2.2-2 Unterschiede zwischen Struktur- und Transferkurzarbeitergeld

	Strukturkurzarbeitergeld	Transferkurzarbeitergeld
Ziel	Vermeidung von Entlassungen, Verhinderung von Arbeitslosigkeit	
Bedingungen	Mindestumfang des Arbeitsausfalls	kein Mindestumfang des Arbeitsausfalls, vorangehendes Profiling, Vorrang von Vermittlungsvorschlägen und Berichtspflicht von Eingliederungserfolgen durch Transfergesellschaft
Qualifizierung	nach Karenzzeit von 6 Monaten	sofort
Leistungsdauer	bis zu 24 Monate	max. 12 Monate

Qualifizierungsmaßnahmen oder andere Maßnahmen zur Arbeitsmarkteingliederung konnten während des Bezugs von Struktur-Kug in einer betriebseigenständigen Einheit (BeE) erst nach einer Karenzzeit von 6 Monaten einsetzen (§ 177 Abs. 1 S. 4 SGB III a.F.). Die Aufnahme in eine entsprechende Maßnahme war gleichzeitig die Voraussetzung für die weitere Zahlung des Kurzarbeitergeldes in einer BeE über die Wartezeit von 6 Monaten hinaus. Die Bestimmungen zum Transfer-Kug sehen dagegen explizit den sofortigen Beginn einer geeigneten Qualifizierungs- oder Eingliederungsmaßnahme vor (§ 216b Abs. 6 S. 2 SGB III). Insofern betont die Neuregelung einen aktivierenden Ansatz.

Wie beim vormaligen Struktur-Kug müssen die durch das Transfer-Kug geförderten Beschäftigten in eine BeE des ehemaligen Arbeitgebers oder eine Transfergesellschaft überführt werden und in der Transfergesellschaft versicherungspflichtig beschäftigt werden. Einem Transfer ist seit dem 01.01.2004 jedoch ein entsprechendes Profiling der betroffenen Arbeitnehmer durch die BA vorzuschalten. Während des Bezuges des Transfer-Kug muss die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen durch die BeE Vorrang vor einer weiteren Beschäftigung in der BeE haben. Zudem können dem Arbeitnehmer sofort Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten unterbreitet werden, beispielsweise durch eine Probebeschäftigung von bis zu 6 Monaten bei einem anderen Arbeitgeber oder durch eine Vorbereitung auf eine Existenzgründung.

Die BeE haben gegenüber der AA eine halbjährliche Berichtspflicht über die aktuelle Struktur, Anzahl und Alter der Bezieher von Transfer-Kug und die Erfolge bei der Eingliederung der Transfer-Kug-Bezieher (§ 216b Abs. 9 SGB III).

3 Literatursurvey: Mikro-ökonometrische Evaluationsstudien über geförderte berufliche Weiterbildung in Deutschland

3.1 Fragestellung

Untersuchungen, in denen die Effekte staatlicher Förderung beruflicher Weiterbildung mit Blick auf bestimmte Erfolgskriterien analysiert werden, gibt es in der Bundesrepublik vor allem seit Mitte der Neunziger Jahre. Das hat mehrere Gründe. Zum einen waren es die methodischen Fortschritte, die es erlaubten, die Frage wissenschaftlich zu untersuchen. Begünstigt wurde dies durch die zunehmende Verfügbarkeit von Individualdaten. Zum anderen wurde auf FbW wie auch auf andere Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik angesichts der enormen Ausweitung dieser Maßnahmen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit ein größeres Interesse gelegt, und mehr und mehr die Frage aufgeworfen, ob die dafür verwendeten Mittel die gewünschte Wirkung zeigen.

Das Schwergewicht der Arbeiten liegt auf mikro-ökonometrischen Untersuchungen. Studien über den Einsatz von FbW sind für den Osten Deutschlands zahlreicher als für die alten Bundesländer – was einerseits den massiven Einsatz von FbW in den neuen Bundesländern widerspiegeln dürfte, und zum anderen wohl daran liegt, dass für diese Region mehr Datenquellen für eine Analyse der Wirkungen von FbW zur Verfügung stehen. Manche Untersuchungen beschränken sich auf Ostdeutschland, wenige auf die alten Bundesländer, und in wiederum anderen werden die neuen und die alten Bundesländer getrennt voneinander behandelt. Das ist wegen der regionalen Unterschiede zwischen diesen beiden Gebieten etwa hinsichtlich des Ausmaßes der Unterbeschäftigung oder zeitweise nicht deckungsgleicher Zielsetzungen von FbW durchaus sinnvoll.

Meist geht es im Kern – bei durchaus voneinander abweichenden Verfahren – darum, den Erfolg der Teilnahme an FbW anhand einer oder mehrerer Ergebnisvariablen zu messen. Hierbei stellt sich das fundamentale Problem der Evaluation. Es besteht darin, dass eine Person entweder an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hat oder nicht. Sie ist entweder Teilnehmer oder Nichtteilnehmer. Der individuelle Effekt einer Teilnahme besteht aber in der Differenz zwischen den Ergebnisvariablen bei Teilnahme und Nichtteilnahme. Der individuelle Effekt einer Teilnahme ist also nicht direkt identifizierbar. Für die Ermittlung des Maßnahmeneffektes auf die Teilnehmer muss daher das durchschnittliche Ergebnis bei Nichtteilnahme geschätzt werden. Dies lässt sich allerdings nicht durch einen einfachen Durchschnitt der Nichtteilnehmer erreichen. Teilnehmer und Nichtteilnehmer können sich in beobachtbaren und unbeobachtbaren Eigenschaften systematisch unterscheiden, wes-

halb das durchschnittliche Ergebnis der Nichtteilnehmer keinen geeigneten Vergleichsmaßstab darstellt. Zur Lösung dieses Selektionsproblems finden verschiedene ökonometrische Modelle Anwendung. Man kann zwischen Ansätzen unterscheiden, die eine Selektion hinsichtlich beobachtbarer Variablen modellieren (Matching-Ansätze und parametrische Regressionen) und solchen, die auch eine Selektion hinsichtlich unbeobachtbarer Variablen berücksichtigen (Differenz-von-Differenzen-Schätzer und ökonometrische Selektionsmodelle). Ein einschlägiger Überblick über entsprechende Analysetechniken findet sich bei Heckman, Lalonde und Smith (1999). Auf die verwendeten Modelle in Deutschland gehen bspw. Fitzenberger und Speckesser (2000) ein.

3.2 Datengrundlagen

Die meisten Analysen basieren auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Beim SOEP handelt es sich um eine seit 1984 zunächst in den alten Bundesländern durchgeführte Panelerhebung von etwa 6.000 Haushalten und 12.000 Personen, die 1990 auf die neuen Bundesländer ausgeweitet wurde (zusätzlich mehr als 2.000 Haushalte und mehr als 4.000 Personen). Im Jahre 2000 wurde die Stichprobe generell noch einmal um ca. 6.000 Haushalte aufgestockt, um differenziertere Analysen als bis dahin zu ermöglichen. Insgesamt weist die jährlich durchgeführte Erhebung eine recht große Stabilität des Teilnehmerkreises auf. Ein Vorteil des SOEP ist, dass der Erwerbsstatus für jeden Monat des Jahres erfasst wird, der sich wegen des Panelcharakters der Erhebung über Jahre verfolgen lässt. Dabei wird auch erfasst, ob die Personen an Weiterbildung teilgenommen haben. Allerdings wird dabei nicht unterschieden, ob es sich um eine von der Arbeitsverwaltung geförderte Maßnahme handelt. Deshalb verwenden einige Analysen den ebenfalls ermittelten Bezug von Unterhaltsgeld als zusätzliche Information (etwa Staat 1997, Prey 1997 und 1999). Das kann allerdings zu einer Untererfassung der Teilnehmer an FbW und mithin zu einer gewissen Verzerrung der Ergebnisse führen, da nicht alle Teilnehmer an FbW (wie Berufsrückkehrer) Unterhaltsgeld beziehen können (Fitzenberger und Speckesser 2000).

Eine weitere, für FbW in Ostdeutschland verwendete Datenbasis stellt der Arbeitsmarktmonitor Ost (AMM) dar. Diese nur von 1990 bis 1994 durchgeführte Erhebung weist für die Großraumregion Ostdeutschland eine größere Fallzahl als das SOEP auf (anfangs etwa 11.000 Personen). Konzipiert war diese Umfrage ebenfalls als ein Panel, doch ist hier die Panelmortalität recht hoch. Für den gesamten Erhebungszeitraum sind deshalb nur Informationen von 4.000 Fällen verfügbar, die an allen Wellen teilgenommen haben. Zudem sind Erwerbsverläufe bei dieser Quelle schwer zu rekonstruieren, und die Resultate sind wahrscheinlich in nicht geringem Maß mit Fehlern behaftet.

Beim SOEP stellt sich vor allem das Problem, dass im Datensatz nur wenige Teilnehmer an FbW enthalten sind. Deshalb steht die Repräsentativität in Frage, und differenzierte Auswertungen zum Erfolg oder Misserfolg sind kaum möglich. Beim AMM liegen die entsprechenden Fallzahlen zwar höher, doch enthält er wenig an solchen Informationen, die für die Evaluation erforderlich sind. Ebenfalls größere Fallzahlen als das SOEP weist der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM-SA) auf, und zudem lässt sich mit dieser ebenfalls seit 1990 durchgeführten Erhebung eine Erwerbsbiografie für einzelne Monate konstruieren. Daneben sind aber kaum vergangenheitsbezogene Angaben vorhanden. Angelegt sind die jährlichen Erhebungen des AMM-SA ebenfalls als Panel, allerdings lassen sich nicht alle Wellen miteinander verbinden. Problematisch ist, dass diejenigen Personen, die Sachsen-Anhalt verlassen – etwa weil sie in einer anderen Region eine Beschäftigung aufgenommen haben – aus der Erhebung ausscheiden. Neben dieser Verzerrung wird die Aussagekraft dadurch eingeschränkt, dass das Untersuchungsgebiet auf Sachsen-Anhalt beschränkt ist. Fraglich ist, ob, wie behauptet (Bergemann und Schultz 2000), die Daten tatsächlich repräsentativ für Ostdeutschland sind.

Bisher nur von Reinowski, Schultz und Wiemers (2003, 2004) genutzt wurde die Zusatzstichprobe und das Zusatzfragenprogramm des Mikrozensus in Sachsen. Diese Stichprobe ist mit 15.000 Personen recht groß. Der Mikrozensus ist als Teilrotationspanel konzipiert, d.h. je ein Viertel der Teilnehmer scheidet nach 4 Befragungsjahren aus der Stichprobe aus und wird durch eine neue Befragungskohorte ersetzt. Für die genannte Studie wurden die jährlichen Erhebungen von 2000 bis 2002 verwendet. Enthalten sind bei dieser Datenbasis ebenfalls Angaben über den Erwerbsstatus im Jahresverlauf – allerdings nur mit vierteljährlicher Genauigkeit. Retrospektiv wird die Erwerbsbiografie bis 1989 erfasst, die allerdings wegen des langen Zeitraums von den Befragten nicht immer richtig angegeben worden sein dürfte.

Die Beschäftigtenstichprobe (IAB-S), eine 1%-Stichprobe der amtlichen Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, wurde das erste mal von Bender und Klose (2000) genutzt. Sie verwenden die IAB-S für die Jahre von 1975 bis 1990 und ergänzen diese um Zeiten der Teilnahme an FbW. Der Erwerbsstatus wird taggenau erfasst. Die Stichprobe umfasst knapp eine halbe Million Erwerbspersonen. Aufgrund ihrer Größe lassen sich mit dem Datensatz spezielle Konstellationen von Teilnehmern an FbW abbilden. Zudem steht eine große Zahl an Fällen zur Kontrollgruppenbildung zur Verfügung, und es sind differenzierte Auswertungen möglich. Allerdings ist die Zahl der im Datensatz enthaltenen sozio-ökonomischen Variablen nicht groß. Ebenfalls auf die IAB-S greifen Lechner et al. (2005a, 2005b) zurück. Die Daten werden verknüpft mit Informationen aus der FuU-Teilnehmerdatei sowie der

Leistungsempfängerdatei.⁶ Der Beobachtungszeitraum reicht für die Untersuchung Ostdeutschlands bis 2002 (2005a), für Westdeutschland werden Daten bis 2001 verwandt (2005b). Eine weitere Untersuchung auf der Basis von Verwaltungsdaten der Bundesagentur stammt von Hujer, Thomsen und Zeiss (2004). Ausgehend von einem Sample im Jahre 1999 arbeitslos gewordener Personen werden verschiedene Datenquellen, darunter auch die Maßnahmen-Teilnahme-Grunddatei (MTG), miteinander verknüpft.

3.3 Die Studien im Überblick

3.3.1 Weiterbildung in Ostdeutschland

Hübler (1994) analysiert mit dem AMM die Wirkung der Vollzeitweiterbildung in Ostdeutschland – unabhängig davon, ob diese privat oder staatlich finanziert wird, wobei allerdings angesichts des enormen Umfangs staatlicher Maßnahmen in diesem Gebiet und zur untersuchten Zeit (1990) davon auszugehen ist, dass nahezu sämtliche Weiterbildung von der Arbeitsverwaltung gefördert wurde. Einbezogen werden auch die Wirkungen auf die Löhne qua einer linearen Panelschätzung. Ermittelt wird, dass die Teilnahme an Weiterbildung die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine Beschäftigungsmöglichkeit zu finden.

Pannenberg (1995a) nimmt die berufliche Weiterbildung außerhalb von Betrieben der neuen Bundesländer anhand des SOEP in den Jahren von 1990 bis 1992 in den Blick. Auch hierbei dürfte es sich im Wesentlichen um FbW handeln. Ebenfalls werden mit einer linearen Panelschätzung die Effekte auf die Löhne untersucht – die neutral ausfallen. Anhand eines diskreten Hazardraten-Modells kommt der Autor zu dem Befund, dass die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit durch FbW gebremst werden. Bei einer Erweiterung des Untersuchungszeitraums bis 1994 ermittelt Pannenberg (1995b) dagegen mit demselben Untersuchungsansatz, dass sich FbW sowohl auf die Höhe der Löhne als auch auf die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit positiv auswirkt.

Zu einem ähnlichen Resultat kommt Hübler (1997) für den selben Zeitraum und mit einer anderen Datenquelle (AMM) auf Basis verschiedener Schätzmethode; bei einer Variante der gewählten Verfahren wird allerdings ermittelt, dass in den gematchten Stichproben die Teilnahme an FbW bei Frauen negative Folgen auf die Beschäftigung nach Beendigung der Maßnahme hat – bei Männern dagegen positive. Anhand derselben Daten stellt Hübler in einer späteren Arbeit (1998) bei zum

6 Für eine ausführliche Beschreibung der Datengrundlage und ihrer Aufbereitung siehe Bender et al. (2005).

Teil veränderter Methode fest, dass sich FbW eher neutral bis negativ auf die Beschäftigung auswirkt.

Staat (1997) verwendet als Ergebnisvariable die Stabilität der Beschäftigung. Auf Basis des SOEP von 1992 bis 1994 ermittelt er anhand von Probit-Schätzungen, dass sich die Teilnahme an FbW in Ostdeutschland neutral auswirkt – Ausnahme sind die Personen im Alter von mehr als 45 Jahren, für die positive Effekte konstatiert werden. Dabei wird die Teilnahmeneigung als Instrumentvariable für die tatsächliche Teilnahme an Weiterbildung verwendet.

Fitzenberger und Prey (1998) unterscheiden für die Zeit von 1990 bis 1994 im Falle Ostdeutschlands zwischen kurz- und längerfristigen Auswirkungen auf die Beschäftigung. Als Datenquelle wird der AMM verwendet. Kurzfristig, also in der unmittelbaren Zeit nach der Teilnahme, sind ihren Probit-Schätzungen zufolge die Effekte von FbW (operationalisiert wie bei den meisten anderen Untersuchungen über den Bezug von Unterhaltsgeld) durchweg negativ hinsichtlich der Ergebnisvariablen „Beschäftigung“. Längerfristig ergeben sich dagegen neutrale bis positive Wirkungen. Bei veränderter Vorgehensweise werden bei einer Folgeuntersuchung auf der Grundlage derselben Daten durchweg positive Beschäftigungseffekte gemessen (Fitzenberger und Prey 2000).

Lechner (1998 und 1999) vergleicht zwischen den gematchten Stichproben die durchschnittlichen Unterschiede zwischen den Teilnehmern an FbW und der Kontrollgruppe. Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit wird anhand des SOEP für die Spanne von 1990 bis 1994 kurzfristig ein negativer Einfluss von FbW festgestellt, längerfristig ist der Einfluss eher neutral (Lechner 1998). Für denselben Zeitraum stellt Lechner in einer weiteren Untersuchung fest, dass Weiterbildung auf die Arbeitslosenquote keine signifikante Wirkung aufweist (Lechner 1999). Neutral sind ebenfalls die Effekte auf die Vollzeitbeschäftigung und die Löhne (Lechner 1998). In einer weiteren Untersuchung auf Grundlage derselben Daten ermittelt Lechner (2000) zudem, dass sich berufliche Weiterbildung kurzfristig negativ und längerfristig neutral auf die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer auswirkt.

Kraus, Puhani und Steiner (1999) zerlegen den Zeitraum von 1990 bis 1994 in zwei Teile (1990 bis 1992 sowie 1993 bis 1994) und kommen auf Basis eines diskreten Hazardraten-Modells zu dem Befund, dass sich Weiterbildung in der ersten Periode negativ auf den Übergang in eine Beschäftigung ausgewirkt hat, in der zweiten Periode dagegen positiv. Dieses Ergebnis gilt jeweils sowohl für Männer als auch für Frauen. Demnach spielt offenbar in Ostdeutschland die Zeit, in der die Maßnahmen durchgeführt wurden, eine Rolle.

Übersicht 3.3-1 Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Ostdeutschland

Studie	Datensatz Zeitraum	Ergebnisvariable	Methode	Ergebnisse
Hübler (1994)	AMM 1990	(1) Wahrscheinlichkeit der Arbeitssuche (2) Arbeitszeit	Simultane Probit Schätzungen für Teilnehmer und Ergebnisvariable	(1) + (2) -
Pannenberg (1995a)	SOEP 1990-1992	(1) Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (2) Löhne	(1) Diskretes Hazardratenmodell (2) Fixed Effects Panelschätzung	(1) - (2) 0
Pannenberg (1995b)	SOEP 1990-1994	(1) Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (2) Löhne	(1) Diskretes Hazardratenmodell (2) Fixed Effects Panelschätzung	(1) + (2) +
Hübler (1997)	AMM 1990-1994	Beschäftigung	Verschiedene Ansätze: (1) Multinomiales Logit, (2) Random Effects Probit (3) in Kombination mit Matching	(3) für Frauen negativ, sonst immer positiv
Staat (1997)	SOEP 1992-1994	Beschäftigungsstabilität	Ordered Probit, Teilnahmeneigung als Instrument für Teilnahme	0
Hübler (1998)	AMM 1990-1994	Beschäftigung	(1) Simultanes Random Effects Probit, (2) Multinomiales Logit, (3) in Kombination mit Matching	(1) - (2) 0/+ (3) -
Fitzenberger, Prey (1998)	AMM 1990-1994	kurzfristige und langfristige Beschäftigungswirkungen	(1) Simultane Random Effects Probit Schätzungen, (2) Matching	kurzfristig immer -, langfr. (1) 0/+, (2) 0
Lechner (1998)	SOEP 1990-1994	(1) Arbeitslosigkeit, (2) Vollzeitbeschäftigung, (3) Löhne	Matching	kurzfr. immer -, langfr. (1) 0/+, (2) 0/+, (3) 0
Kraus, Puhani, Steiner (1999)	AMM 1990-1994	(1) Übergänge in Beschäftigung 1990-92, (2) Übergänge in Beschäftigung 1993-1994	Diskretes Hazardratenmodell	beide 0
Lechner (1999)	SOEP 1990-1994	Arbeitslosenquote	Matching	0
Fitzenberger, Prey (2000)	AMM 1990-1994	Beschäftigung	Simultane Random Effects Probit und Tobit Modelle, Differenz von Differenzen	+
Lechner (2000)	SOEP 1990-1994	(1) Beschäftigung, (2) Löhne, (3) Arbeitslosigkeit	Matching	(1) und (2) immer 0, (3) kurzfr. -, im Zeitverlauf 0

Übersicht 3.3-1 (Forts.) Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Ostdeutschland

Studie	Datensatz Zeitraum	Ergebnisvariable	Methode	Ergebnisse
Hujer, Wellner (2000)	SOEP 1990-1995	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (1) kurzfristig (2) langfristig	Matching und diskretes Hazardratenmodell	Kurse bis zu 6 Monate: (1) +, (2) 0 Kurse länger als 6 Monate: (1) 0, (2) 0
Bergemann, Fitzenberger, Schultz, Speck-esser (2000)	AMM-SA 1990-1998	Beschäftigungswahrscheinlichkeit	Matching und Differenz von Differenzen	kurzfr. -, im Zeitverlauf 0
Reinowski, Schultz, Wiemers (2003)	Mikrozensus Sachsen 1990-2001	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, Teilnehmer: Langzeitarbeitslose	Matching und kontinuierliches Hazardratenmodell	-
Reinowski, Schultz, Wiemers (2004)	Mikrozensus Sachsen 1990-2001	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, verschiedene Teilnehmer	Matching und kontinuierliches Hazardratenmodell	für alle Gruppen -
Bergemann, Fitzenberger, Speckesser (2004)	AMM-SA 1990-1999	(1)Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung (2)Verbleibswahrscheinlichkeit in Beschäftigung	Matching und Conditional Differenz von Differenzen	(1) und (2): 0
Hujer, Thomsen, Zeiss (2004)	BA-Daten 1999-2002	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit	multivariates Hazardratenmodell	kurzfr. Maßnahmen: 0, Mittel- und langfr. Maßnahmen: -
Lechner (2005a)	BA-Daten 1993-2002	(1) Beschäftigungswahrscheinlichkeit (2) Lohnhöhe (3) Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit	Matching	(1) und (2): kurzfr. -, langfr. +, für Männer teilweise langfr. 0 (3): keine langfr. Effekte

Anm.: Darstellung in Anlehnung an Fitzenberger, Speckesser (2000), erweitert um neuere Arbeiten; AMM: Arbeitsmarktmonitor Ost; SOEP: Sozioökonomisches Panel, AMM-SA: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt

Das ist insofern plausibel, als in der Umbruchphase bis 1992 FbW oft nur ein Instrument war, um Arbeitslose oder Beschäftigte (die nicht selten zu einem großen Teil oder vollständig als Kurzarbeiter nur formal beschäftigt waren) vor Untätigkeit zu bewahren. Später wurde die FbW dann zielgerichteter eingesetzt.

Bergemann et al. (2000) untersuchen mit Hilfe des AMM-SA die Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland für den Zeitraum von 1990-1998. Sie kombinieren einen Matching-Ansatz mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer.

Die Autoren finden für die ersten Jahre nach Maßnahmenende einen negativen Effekt der Teilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, im weiteren Zeitverlauf sind diese Effekte aber nicht mehr signifikant. Bergemann, Fitzenberger und Speckesser (2004) finden in einer Folgeuntersuchung keine signifikanten Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Übergangswahrscheinlichkeiten von Nichterwerbstätigkeit in Beschäftigung sowie auf die Verbleibswahrscheinlichkeit in Beschäftigung in Ostdeutschland. Sie betrachten den Zeitraum von 1990 bis 1999 und verwenden wiederum den AMM-SA. Die Autoren kombinieren einen Matching-Ansatz mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer, bei dem im Gegensatz zur vorherigen Untersuchung nicht die Beschäftigungsquote, sondern die Übergangsraten in Beschäftigung und Nichtbeschäftigung untersucht werden.

Im Gegensatz dazu finden Reinowski, Schultz und Wiemers (2003, 2004) in ihren Untersuchungen für Ostdeutschland durchgehend signifikant negative Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung. Sie verwenden jeweils den Mikrozensus Sachsen und betrachten den Zeitraum von 1990-2001. Die Effekte werden mit Hilfe von Verweildauermodellen geschätzt, wobei zuvor auf Grundlage von Matching-Algorithmen eine Kontrollgruppe gebildet wird. In der ersten Untersuchung werden ausschließlich die Effekte für Langzeitarbeitslose betrachtet (Reinowski, Schultz und Wiemers 2003), in der zweiten werden nach Altersgruppen, Qualifikation, Geschlecht, Region und Dauer der Maßnahme getrennte Schätzungen durchgeführt. Der Effekt von Weiterbildung auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit ist hierbei immer signifikant negativ (Reinowski, Schultz und Wiemers 2004).

Hujer, Thomsen und Zeiss (2004) ist die erste deutsche Untersuchung, in der mittels eines multivariaten Hazardraten-Modells die Auswirkungen der Weiterbildungsmaßnahmen auf die Dauer von Arbeitslosigkeit geschätzt werden. Hierbei werden zwei Hazardraten-Modelle simultan geschätzt und die Selektion in die Maßnahme aufgrund von unbeobachteten Eigenschaften berücksichtigt. Die Autoren greifen auf prozessgenerierte Daten der Bundesagentur für Arbeit zurück, wobei verschiedene Datenquellen miteinander kombiniert werden. Als Untersuchungszeitraum werden die Jahre von 1999 bis 2002 betrachtet. Dabei ergeben sich keine signifikanten

Effekte für kurzfristige Maßnahmen, während mittel- und langfristige Maßnahmen die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer verlängern.

Lechner et al. (2005a) untersuchen die Auswirkungen der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in den Jahren 1993 und 1994. Mittels prozessgenerierter Daten der Bundesagentur für Arbeit beobachten sie die Teilnehmer über einen Zeitraum von acht Jahren nach Programmeintritt. Die Autoren verwenden einen Matching-Ansatz, wobei die Effekte nach Programmtypen differenziert und die Effekte der unterschiedlichen Programme auch untereinander verglichen werden. Hierbei stellen sie langfristige positive Effekte der Programmteilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Verdienstmöglichkeiten fest. Alle Programme weisen einen negativen Lock-In Effekt auf. Positive Effekte treten erst nach ein bis drei Jahren ein. Für Männer, die an langen Maßnahmen oder Umschulungen teilgenommen haben, gilt diese Beobachtung nicht. Hier treten keine positiven Effekte auf. Als Erklärung führen die Autoren an, dass diese Personen oftmals Humankapital in Bezug auf die Baubranche aufgebaut haben, ein Bereich, der in der Folgezeit in eine Krise geraten ist. Auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit hat die Programmteilnahme für keine der Gruppen einen langfristigen Einfluss.

3.3.2 Weiterbildung in Westdeutschland

Anhand der SOEP-Daten von 1984 bis 1991 schätzt Pannenberg (1995a) mit Hilfe eines diskreten Hazardraten-Modells die Effekte von FbW auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit und kommt dabei auf neutrale bis negative Wirkungen. Dieselbe Zielvariable wird auch von anderen Autoren verwendet. Hujer, Maurer und Wellner (1997a) ermitteln auf Basis des SOEP von 1986 bis 1994, dass FbW kurzfristig die Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit erhöht, längerfristig indes nur neutral wirkt. In ihrer Untersuchung verwenden sie die Teilnahmeneigung als Instrumentvariable für die Maßnahmenteilnahme. In späteren Untersuchungen begegnen die Autoren dem Problem der Selektionsverzerrung mit Matching-Ansätzen und bestätigen mit anschließenden Hazardratenmodellen den Befund (Hujer, Maurer, Wellner 1997b, 1998). Hujer und Wellner (2000) kommen bei einer weiteren Untersuchung mit wiederum denselben Daten bei einer nach Ost- und Westdeutschland differenzierenden Analyse für kurzfristige Maßnahmen in den alten Bundesländern zu demselben Ergebnis. Für Weiterbildungskurse, die länger als sechs Monate andauern, stellen sie sowohl kurz- als auch langfristig keine signifikanten Effekte fest.

Prey (1997) verwendet die Beschäftigung als Ergebnisvariable. Anhand des SOEP werden simultane Random-Effects-Probit-Modelle geschätzt. Auf Basis der Daten von 1984 bis 1994 ergeben sich bei den Männern negative Wirkungen von FbW, bei den Frauen dagegen positive.

Übersicht 3.3-2 Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Westdeutschland

Studie	Datensatz Zeitraum	Ergebnisvariable	Methode	Ergebnisse
Pannenberg (1995a)	SOEP 1984-1991	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit	Diskretes Hazardratenmodell	0
Hujer, Maurer, Wellner (1997a)	SOEP 1986-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, (1) kurze Maßnahmen, (2) lange Maßnahmen	Diskretes Hazardratenmodell, Teilnahmeneigung als Instrument	(1) + (2) 0
Hujer, Maurer, Wellner (1997b)	SOEP 1986-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, (1) kurze Maßnahmen, (2) lange Maßnahmen	Diskretes Hazardratenmodell mit Matching	(1) + (2) 0/+
Prey (1997)	SOEP 1984-1993	Beschäftigung, (1) Männer, (2) Frauen	Simultanes Random Effects Probit	(1)- (2)+
Staat (1997)	SOEP 1984-1994	(1) Dauer der Arbeitssuche, (2) Beschäftigungsstabilität	Ordered Probit, Teilnahmeneigung als Instrument für Teilnahme	(1)0 (2)0
Hujer, Maurer, Wellner (1998)	SOEP 1984-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, (1) kurzfristig (2) langfristig	Matching und diskretes Hazardratenmodell	(1)+ (2)0
Prey (1999)	SOEP 1985-1993	Langfristige Effekte auf (1) Beschäftigung und (2) Löhne	Simultane Random Effects Probit und Tobit Modelle	(1)- (2)-
Bender, Klose (2000)	IAB-S 1986	Beschäftigung, (1) kurzfristig, (2) langfristig	Matching	(1)0/+ (2)-
Hujer, Wellner (2000)	SOEP 1984-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (1) kurzfristig (2) langfristig	Matching und diskretes Hazardratenmodell	Kurse bis zu 6 Monate: (1) +, (2) 0 Kurse länger als 6 Monate: (1) 0, (2) 0
Lechner (2005b)	BA-Daten 1993-2001	(1) Beschäftigungswahrscheinlichkeit (2) Lohnhöhe (3) Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit	Matching	(1): kurzfr. -, langfr. + (2): langfr. + (3): keine langfr. Effekte

Anm.: Darstellung in Anlehnung an Fitzenberger, Speckesser (2000), erweitert um neuere Arbeiten; SOEP: Sozioökonomisches Panel, IAB-S: 1% Stichprobe der amtlichen Beschäftigungsstatistik

In einer Nachfolgeuntersuchung, in der auch Tobit-Modelle zum Einsatz kommen, wird ermittelt, dass sich FbW langfristig negativ auf die Beschäftigung der Teilnehmer auswirkt (Prey 1999). Ungünstig seien auch die Konsequenzen für die Höhe ihrer Löhne.

Staat (1997) kommt bei seiner nach Ost und West getrennten Untersuchung, bei der die Dauer der Arbeitssuche und die Beschäftigungsstabilität betrachtet werden, zu dem Resultat, dass FbW auf diese Ereignisvariablen auch im Westen weder positive noch negative Auswirkungen hat.

Bender und Klose (2000) haben eine neue Datenquelle erschlossen, indem sie die IAB-Beschäftigtenstichprobe um die Daten der Arbeitsverwaltung über die Teilnahme an FbW ergänzt haben. Mittels eines Matching-Verfahrens und darauf aufbauender Schätzungen über die Wahrscheinlichkeit des Wiedereintritts in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Weiterbildung einen schwach positiven Effekt für eine kurze Zeit nach Beendigung der Maßnahme hat, allerdings wirkt sich FbW – längerfristig betrachtet – negativ auf den Verbleib in der Beschäftigung aus.

Lechner et al. (2005b) untersuchen für Westdeutschland die Auswirkungen der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in den Jahren 1993 und 1994. Wie für den Osten verwenden sie für den Westen prozessgenerierte Daten und beobachten die Teilnehmer über einen Zeitraum von sieben Jahren nach Programmeintritt. Wiederrum mittels eines Matching-Ansatzes stellen sie negative kurzfristige und positive langfristige Auswirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für den Großteil der Programme fest. Diese positiven Effekte gehen für kurze Programme mit der Zeit zurück. Längere Programme, insbesondere Umschulungen, haben dagegen über den gesamten Beobachtungszeitraum positive Auswirkungen auf ihre Teilnehmer. Neben der Beschäftigungswahrscheinlichkeit wirkt sich die Programmteilnahme auch auf die Lohnhöhe positiv aus, wobei Umschulungen die größten Effekte verzeichnen.

3.4 Zwischenfazit

Der Überblick über die bisherigen Evaluationsstudien zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führt 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. Teilweise führen auch innerhalb von einzelnen Studien unterschiedliche Schätzmethode 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 mit einschließen, stellen nicht-signifikante oder positive Effekte fest. Nach den Erkenntnissen der vorliegenden Studie ist überdies davon auszugehen, dass es in nennenswertem Umfang öffentlich geförderte FbW ohne gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsgeld gibt. Nach den hier zugrundegelegten Daten haben nur etwa zwei Drittel der Teilnehmer an einer FbW während der Maßnahme Unterhaltsgeld bezogen. Insofern erfassen Studien, die sich am Unterhaltsgeldbezug orientieren, mutmaßlich nur einen Teil des Geschehens. Ob dies eine hinreichende Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse darstellt, muss jedoch vorläufig dahingestellt bleiben.

Auf Grundlage der bisherigen Untersuchungen sind politische Handlungsempfehlungen, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt möglich. Dies hängt vor allem mit der Datenlage zusammen. Die in der Regel auf Umfragedaten basierenden Untersuchungen weisen relativ geringe Fallzahlen auf. Dies hat zur Folge, dass innerhalb der Maßnahmen nicht oder nur grob differenziert werden kann. Neben dieser Maßnahmendifferenzierung erscheint es auch wichtig, zwischen den Teilnehmergruppen und den regionalen Kontexten zu unterscheiden (DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW 2003). Es ist nicht davon auszugehen, dass die Maßnahmen unabhängig von diesen Dimensionen die gleichen Effekte aufweisen. Eine solche Differenzierung wird in den bisherigen Studien nur unzureichend vorgenommen. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Reinowski et al. (2004), in der zwischen verschiedenen Teilnehmergruppen differenziert wird. Diese Untersuchung baut allerdings auf einem regionalen Datensatz auf, so dass es zweifelhaft ist, dass die Ergebnisse auf die gesamte Bundesrepublik übertragen werden können. Zudem wird nicht zwischen verschiedenen Maßnahmentypen unterschieden.

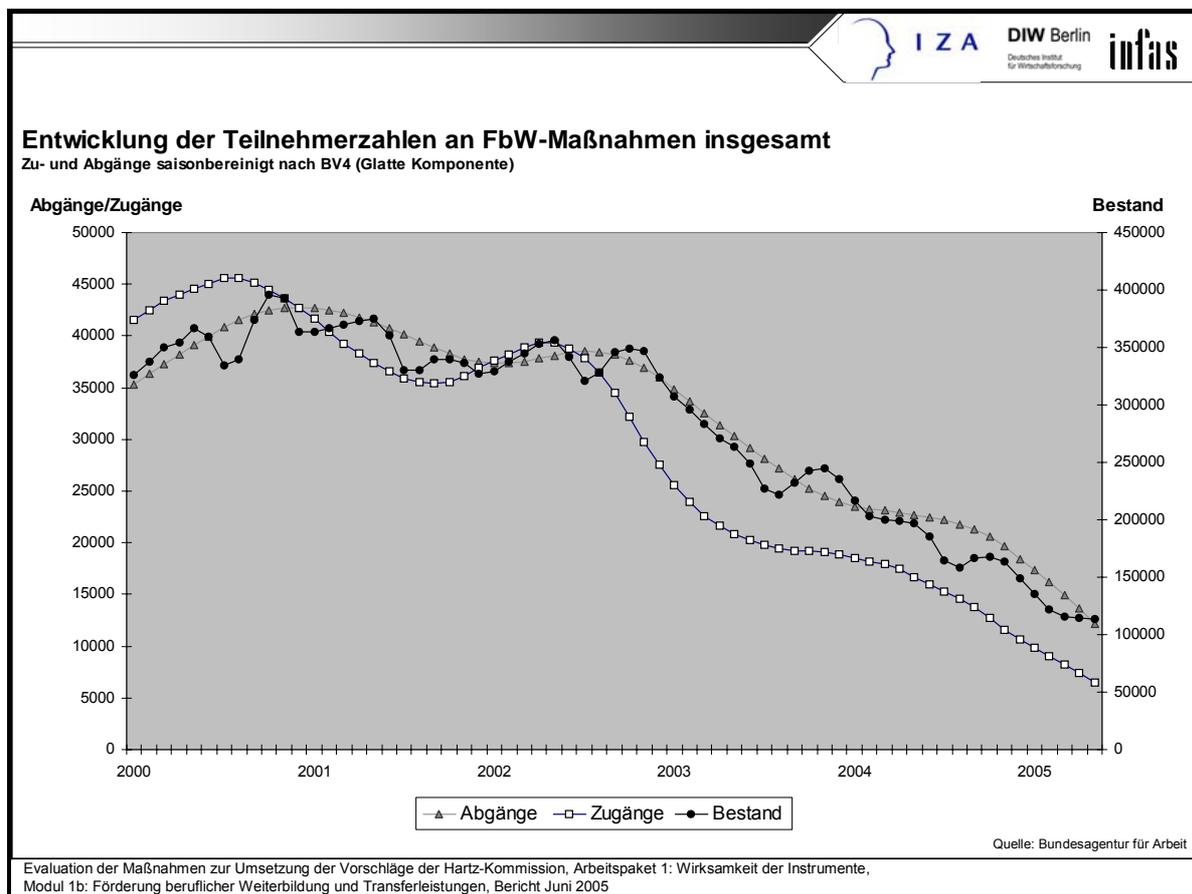
Die im Rahmen der vorliegenden Studie verwendete Datengrundlage verspricht daher neue Einsichten in die Wirksamkeit von staatlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen. In Verbindung mit dem Einsatz geeigneter Methoden sind statistisch belastbare und über die bisherigen Forschungsergebnisse hinausgehende Erkenntnisse zu erwarten.

4 Deskriptive Analyse der Teilnehmerstruktur und -entwicklung

4.1 Vorbemerkung

Die folgende Untersuchung stützt sich im Wesentlichen auf die von der Bundesagentur für Arbeit für die Evaluierung der Reformen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellten Geschäftsdaten über die Teilnehmer an FbW. Diese sind gegliedert nach den regionalen Arbeitsagenturen, den Monaten seit Jahresanfang 2000, dem Geschlecht und nach der Gruppe bzw. dem Typus der Maßnahme (differenziert nach Zugängen, Beständen und Abgängen) als den Kernvariablen. Diesen lässt sich eine Reihe sozio-ökonomischer Merkmale zuordnen.

Übersicht 4.2-1



Weil allerdings die Zeit zur Analyse kurz war (die Daten wurden erst Ende Mai geliefert) und die Datenaufbereitung, Fehlerkontrolle und -behebung erhebliche Ressourcen beanspruchte, kann hier nur ein Überblick über die Entwicklung von FbW

gegeben werden. Er bleibt nicht nur aus Zeitgründen eher grob, sondern auch deshalb, weil darin Informationen über wichtige Einflussgrößen fehlen. Dazu gehören u. a. die beruflichen Qualifizierungsziele oder der gegebenenfalls angestrebte formale Ausbildungsabschluss.

4.2 Überblick über die Entwicklung von FbW insgesamt

Die Zahl der Teilnehmer an FbW war in den letzten Jahren stark rückläufig (Übersicht 4.2-1). Zwar schrumpfte schon vor der Reform die Beteiligung – jedoch hielt sich das im Zeitraum von 2000 bis 2002 noch in relativ engen Grenzen. Mit der Umstellung auf Bildungsgutscheine und wohl insbesondere mit der Ausrichtung an einer Eingliederungsquote von 70% gingen die Teilnehmerzahlen ab Jahresanfang 2003 dann drastisch zurück. Besonders stark fiel der Rückgang im Jahre 2003 aus, in der darauf folgenden Zeit setzte er sich mit etwas vermindertem, wenngleich weiterhin hohem Tempo fort. Unterbrochen wurde die Abwärtsentwicklung zeitweilig nur dadurch, dass der Beginn neuer FbW-Maßnahmen und mithin der Umfang des Teilnehmerbestandes ein starkes saisonales Verlaufsmuster aufweist.

Übersicht 4.2-2

	2000	2001	2002	2003	2004
Abgänge	475357	478595	456292	351236	264057
Bestand¹⁾	357807	350927	339807	256206	180823
Zugänge	522936	441905	454696	254711	185040
Umschlagshäufigkeit²⁾	1,40	1,31	1,34	1,18	1,24
Teilnehmerfälle³⁾	848976	805618	783434	562517	401716
Kosten pro Jahr in Mrd. € insg.	6,8	7	6,7	4,8	3,6
Kosten je Teilnehmer je Monat in €	1590	1660	1640	1570	1670

1) Jahresdurchschnitt
 2) Zugänge + Abgänge dividiert durch den mit 2 multiplizierten Bestand
 3) Anfangsbestand + Zugänge

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Vor allem fällt dabei ins Auge, dass die Zugänge stark auf die Monate nach der Sommerpause (August bis Oktober) konzentriert sind, so dass es in diesen Monaten in den letzten zwei Jahren – wie in den Jahren davor – gegen den ansonsten stabilen Abwärtstrend zu einem zeitweiligen Zuwachs des Teilnehmerbestandes kam.

Im Jahre 2004 lag der jahresdurchschnittliche Teilnehmerbestand um fast die Hälfte unter dem von 2002. Das zeigt aber nicht das ganze Ausmaß des Abbaus bei den FbW-Maßnahmen, denn zu berücksichtigen ist, dass im Bestand von 2004 auch noch Teilnehmer enthalten sind, die vor der Reform in eine FbW-Maßnahme eingetreten sind. Ein besserer Indikator sind deshalb die Zahlen über die Zugänge in FbW: Diese waren 2004 um knapp 60% geringer als 2002. Der Abbau des Teilnehmerbestandes scheint sich auch bis in dieses Jahr hinein fortzusetzen – dafür spricht, dass in den ersten Monaten von 2005 die Abgänge weit höher waren als die Zugänge – jedenfalls wenn geglättete Werte für die Analyse verwendet werden, was wegen der starken Fluktuation, der diese Bewegungsgröße unterliegt, erforderlich ist. Der Teilnehmerbestand ist in den letzten drei Monaten allerdings nahezu konstant geblieben. Ob das aber auf eine Stabilisierung der Teilnehmerzahlen bei FbW hindeutet, bleibt abzuwarten.

Die Umschlaghäufigkeit des jahresdurchschnittlichen Bestandes ist 2004 im Vergleich zu 2002 gesunken. Der starke Abbau von FbW führte zu einer drastischen Verringerung der dafür aufgewendeten Mittel – von 6,7 Mrd. Euro in 2002 auf 3,6 Mrd. Euro in 2004. Die durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer und je Monat sind im Jahre 2003 zunächst gesunken, im darauf folgenden Jahr aber deutlich gestiegen – und sie lagen 2004 über den Werten der Jahre zuvor. Diese Berechnung stützt sich auf eine interne Kalkulation der Bundesagentur, in der nicht nur die Kosten für die Qualifizierung selbst, also die Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit für die Fort- und Weiterbildung enthalten sind, sondern auch die Kosten für den Unterhalt der geförderten Teilnehmer.

4.3 Strukturveränderungen des Teilnehmerbestandes an FbW

Zu erwarten ist, dass angesichts der Zielvorgaben der Reform, die vor allem auf eine größere Effizienz der Maßnahmen setzt, der kräftige Rückgang der Teilnehmerzahlen an FbW mit einer starken Selektion der Teilnehmer einhergegangen ist. Diese These einer Besten- oder Vorauslese bei Kunden durch den Bildungsgutschein vertreten dabei auch die in den Agenturen befragten Experten selbst.⁷ Im Folgenden soll deshalb im ersten Schritt untersucht werden, ob und wie sich die Teilnehmer-

7 Vgl. dazu auch den folgenden Abschnitt 5.4.

struktur an FbW hin zu solchen Personengruppen verschoben hat, die generell vergleichsweise gute Eingliederungschancen haben.

Übersicht 4.3-1

						
Alterstruktur der FbW-Teilnehmer		2000	2001	2002	2003	2004
unter 20 Jahre		0,8	0,9	0,8	0,9	0,8
20 bis 24 Jahre		11,0	11,3	11,6	12,9	13,4
25 bis 29 Jahre		16,5	16,1	15,8	16,8	18,1
30 bis 34 Jahre		20,2	19,8	19,4	19,9	20,0
35 bis 39 Jahre		19,7	19,8	19,8	20,3	20,4
40 bis 44 Jahre		14,7	14,9	15,5	15,4	15,4
45 bis 49 Jahre		10,3	10,0	10,0	8,7	8,0
50 bis 54 Jahre		5,2	5,6	5,7	4,3	3,3
55 bis 59 Jahre		1,6	1,6	1,4	0,8	0,5
60 Jahre und älter		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Mit Blick auf die Altersstruktur ist das der Fall, denn Jüngere nehmen nach der Reform relativ häufiger an FbW teil als Ältere - und Junge verbleiben im Schnitt weniger lang in der Arbeitslosigkeit.⁸ Das Gewicht der dazwischen liegenden Altersgruppen blieb zwischen 2002 und 2004 nahezu konstant. Auf den ersten Blick

8 Nach den aktuell verfügbaren Daten der Bewegungsanalyse des Arbeitslosenbestandes (von Juni 2003) schieden jüngere Personen viel früher aus der Arbeitslosigkeit aus als Ältere. Bei den unter 20-Jährigen war das im Schnitt nach 2,7 Monaten der Arbeitslosigkeit der Fall, bei den 20- bis 24-Jährigen waren es 4 Monate und bei den 25- bis 29-Jährigen 5,5 Monate. Mit zunehmendem Alter steigt die Verweildauer immer mehr an. Bei den 50- bis 54-Jährigen waren es bereits 11,4 Monate – und bei noch älteren Arbeitslosen war die Verweildauer noch deutlich länger. Diese Relationen haben sich im Vergleich mit den Jahren davor kaum verändert. Vgl.: Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse 2003. Bestände und Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und gemeldeten Stellen. Sondernummer der ANBA.

mögen die Verschiebungen als nicht sehr groß erscheinen – tatsächlich sind sie aber nicht unerheblich. Denn es ist zu bedenken, dass sich wegen der langen Dauer eines großen Teils der Maßnahmen die Bestände nur langsam verändern.

Im Vergleich zur Altersstruktur hat sich die Qualifikationsstruktur des Teilnehmerbestandes an FbW dagegen nur wenig verändert. Auffällig ist lediglich, dass die Abnahme bei den Personen ohne Berufsausbildung vergleichsweise gering ausfiel, und dafür die Teilnahme an FbW von Personen mit einer betrieblichen Ausbildung in einem etwas über dem Durchschnitt liegenden Maß zurückgeführt wurde. Näher aufschlüsseln lässt sich das anhand der verfügbaren Daten kaum.

Übersicht 4.3-2

					
Struktur des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen nach der Berufsausbildung					
	2000	2001	2002	2003	2004
ohne Berufsausbildung	30,3	30,9	30,9	31,9	32,5
betriebliche Ausbildung	54,7	55,1	55,8	54,6	53,7
Fachschule	7,3	6,9	6,5	6,3	6,3
Fachhochschule	2,1	2,0	2,1	2,4	2,6
Universität	5,6	5,2	4,8	4,8	4,9
Insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

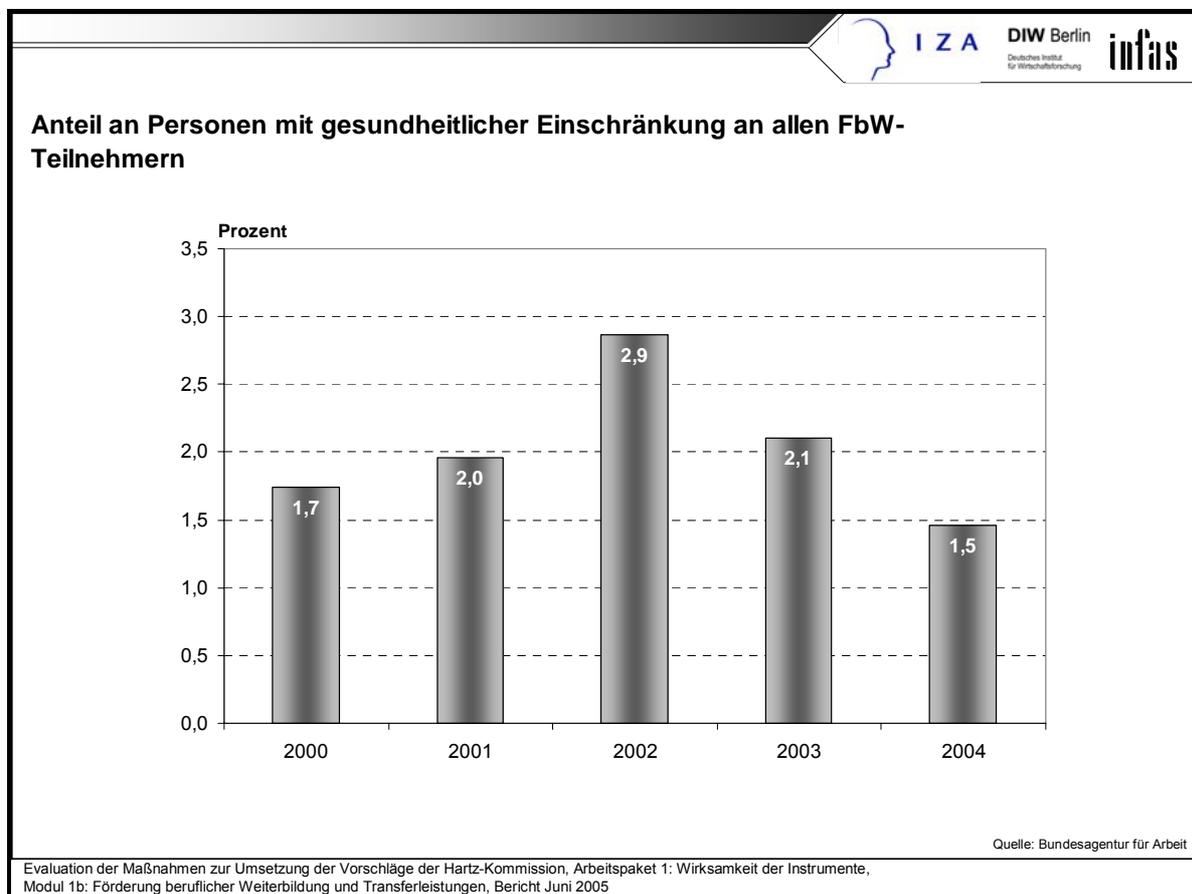
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Möglicherweise hängt das auch damit zusammen, dass Jüngere vergleichsweise häufiger nicht über eine Berufsausbildung verfügen als Ältere – jedenfalls trifft das für

die Arbeitslosen zu.⁹ Dann wäre der Qualifizierungseffekt durch einen Alterseffekt kompensiert worden.

Reduziert hat sich der – allerdings auch schon vor der Reform nur geringe – Anteil von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen an FbW. Seit dem Jahr 2000 ist bei dieser Personengruppe eine uneinheitliche Entwicklung zu verzeichnen. Von 2000 bis 2002 stieg deren Anteil am Bestand der FbW-Teilnehmer – danach sank er in etwa dem gleichen Maße wieder. Vermutlich hat hier die stärkere Orientierung auf Vermittlungserfolge zu einer veränderten Weichenstellung geführt.

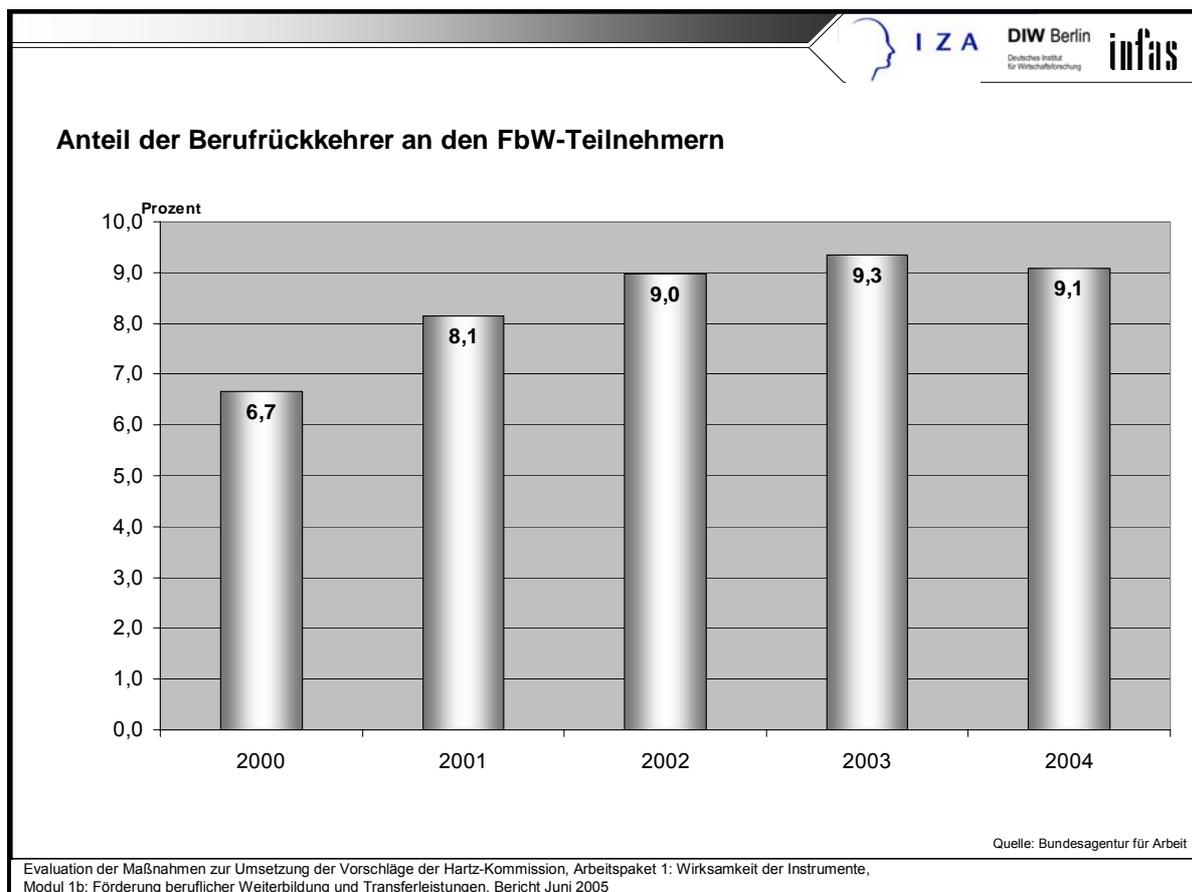
Übersicht 4.3-3



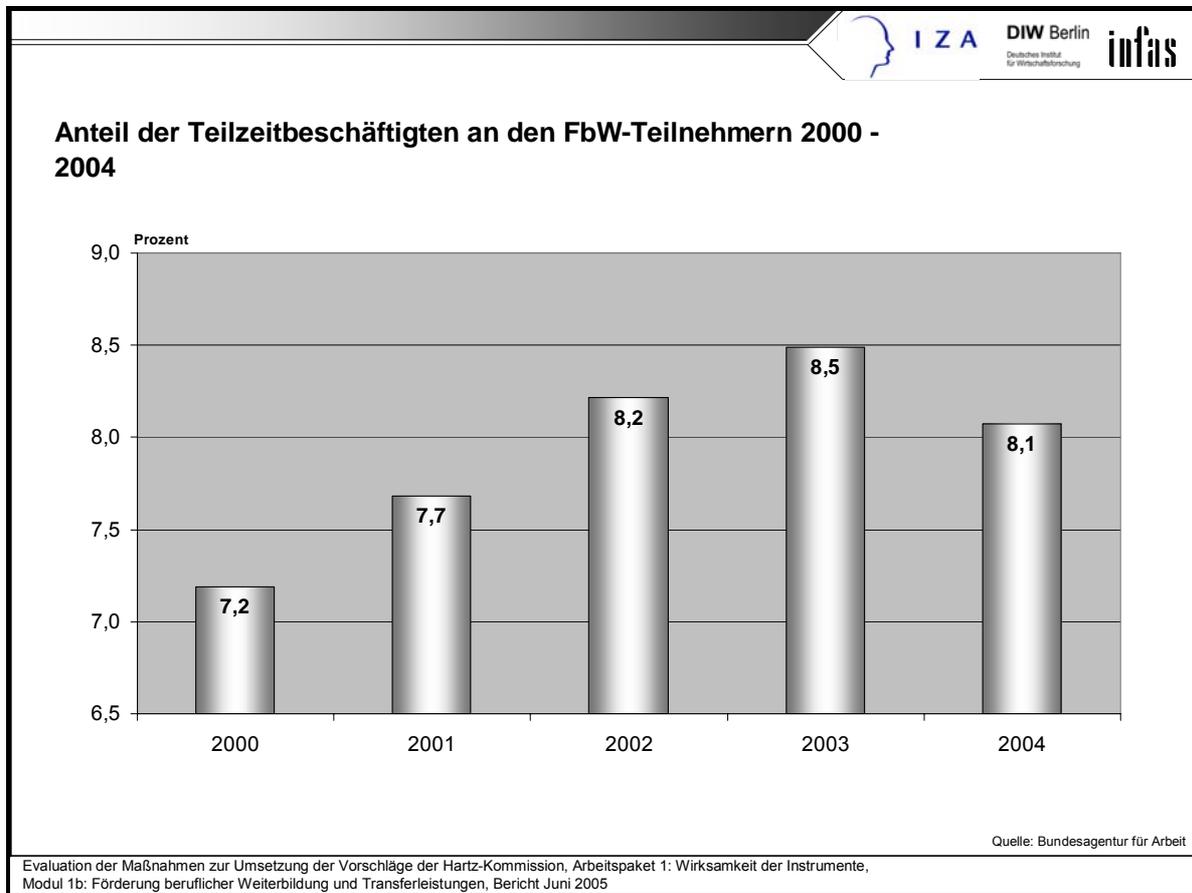
9 Bundesanstalt für Arbeit, a. a. O.

An den von den Arbeitsagenturen geförderten FbW-Maßnahmen können nicht nur Arbeitslose teilnehmen, sondern auch Personen, die aus anderen Gründen förderungsberechtigt oder -würdig sind. Dazu gehören sog. „Berufsrückkehrer“, die etwa wegen der Kindererziehung oder wegen vorheriger Krankheit nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen. Es können auch Personen sein, die aus anderen Gründen als arbeitssuchend, aber nicht als arbeitslos gemeldet sind. Der Personenkreis der Nicht-Arbeitslosen machte im Schnitt der letzten Jahre etwa ein Fünftel der Teilnehmer an FbW aus. Deren Anteil am Bestand der FbW-Teilnehmer hat sich seit 2000 etwas erhöht. Im letzten Jahr kam es indes zu einer merklichen Trendumkehr. Genauere Informationen über die Zusammensetzung dieses Personenkreises, insbesondere über dessen Erwerbsstatus, sind aber nicht verfügbar. Bei den Berufsrückkehrern war die Entwicklung ähnlich: auch deren Anteil stieg bis 2003 und nahm danach – wenn auch nur leicht – ab. Dasselbe war bei den Teilzeitbeschäftigten der Fall – ob es sich hierbei allerdings um Arbeitslose handelt, lässt sich nicht entscheiden, da Arbeitslosen zugestanden wird, erwerbstätig zu sein. Bis 2004 lag die Obergrenze pro Woche bei 15 Stunden.

Übersicht 4.3-4



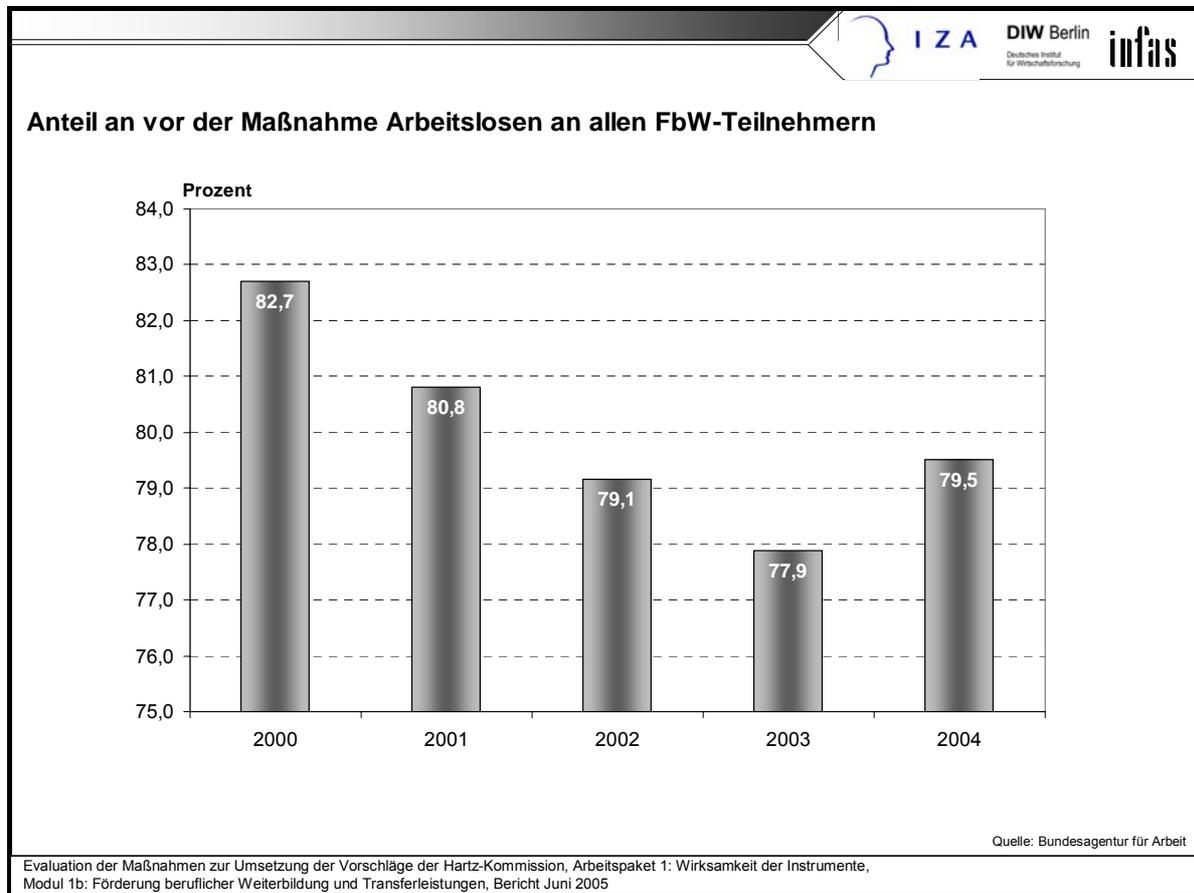
Übersicht 4.3-5



Unter den arbeitslosen FbW-Teilnehmern zeigt sich – was entsprechend ihres weit überwiegenden Anteils am gesamten Bestand der Teilnehmer an Qualifizierung zu erwarten war –, dass die Jüngeren an Bedeutung gewinnen, und dass – vice versa – bei den Älteren im überdurchschnittlichen Maße die Teilnahme an FbW abgebaut wurde. Unter den Arbeitslosen fällt dieser Trend sogar noch stärker aus als unter den gesamten FbW-Teilnehmern. Das lässt darauf schließen, dass die Selektion der arbeitslosen Teilnehmer an FbW deutlich stärker ausfiel als bei den sonstigen FbW-Geförderten – jedenfalls mit Blick auf das Alter. Damit dürfte zusammenhängen, dass FbW-Maßnahmen bei Langzeitarbeitslosen – und dabei handelt es sich meist um Ältere - in stärkerem Maße als bei solchen Arbeitslosen mit einer eher kürzeren Erwerbslosigkeit abgebaut worden sind. Auch die bei Bildungsträgern befragten Experten wiesen auf derartige Veränderungen bei Teilnehmerstrukturen nach der Reform hin – und dabei auf das besonders betroffene Segment langzeitarbeitsloser Personen.¹⁰

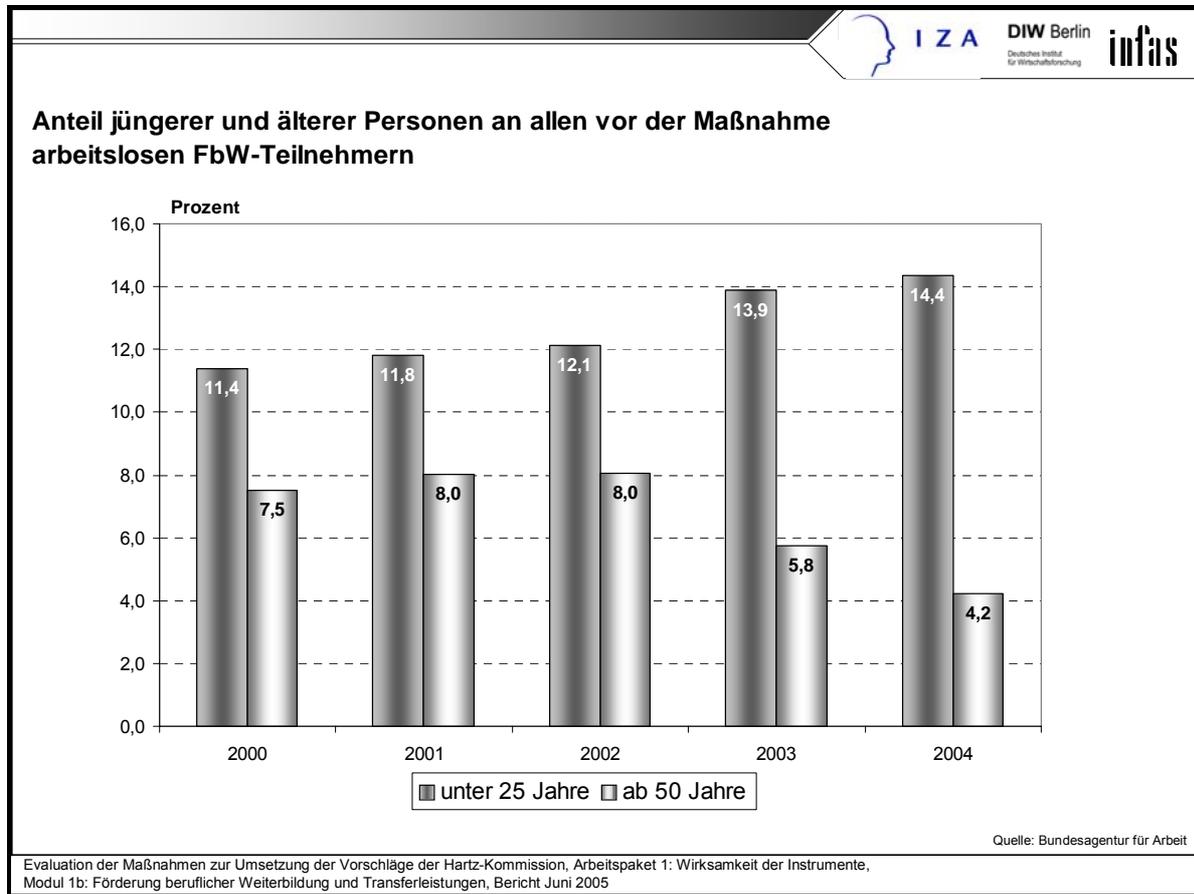
10 Vgl. Abschnitt 5.4

Übersicht 4.3-6



Zu erwarten ist, dass FbW nach der Reform vor allem in Regionen mit hoher Unterbeschäftigung zusammengestrichen wurde, weil dort die Eingliederungschancen besonders schlecht sind. Das war im Vergleich der Teilnehmerbestände in den Jahren 2002 und 2004 auch der Fall, denn es zeigt sich ein merklicher – wenngleich nicht sehr starker – Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosenquote und dem Abbau von FbW-Maßnahmen unter den einzelnen Arbeitsagenturen. Der ist allerdings im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in den neuen Bundesländern, wo die Arbeitslosenquote generell besonders hoch ist, Einschnitte bei FbW in überdurchschnittlichem Maße stattfanden. Bei einer regionalen Analyse, bei der die Entwicklung zwischen der Höhe der Arbeitslosenquote und dem Abbau des Teilnehmerbestandes bei FbW getrennt für die alten und die neuen Bundesländer betrachtet wird, zeigt sich ein solcher Zusammenhang nicht mehr. Demnach handelt es sich nicht in erster Linie um eine regionale Differenzierung in Deutschland insgesamt, sondern vor allem um Unterschiede in der Entwicklung zwischen den alten und den neuen Bundesländern.

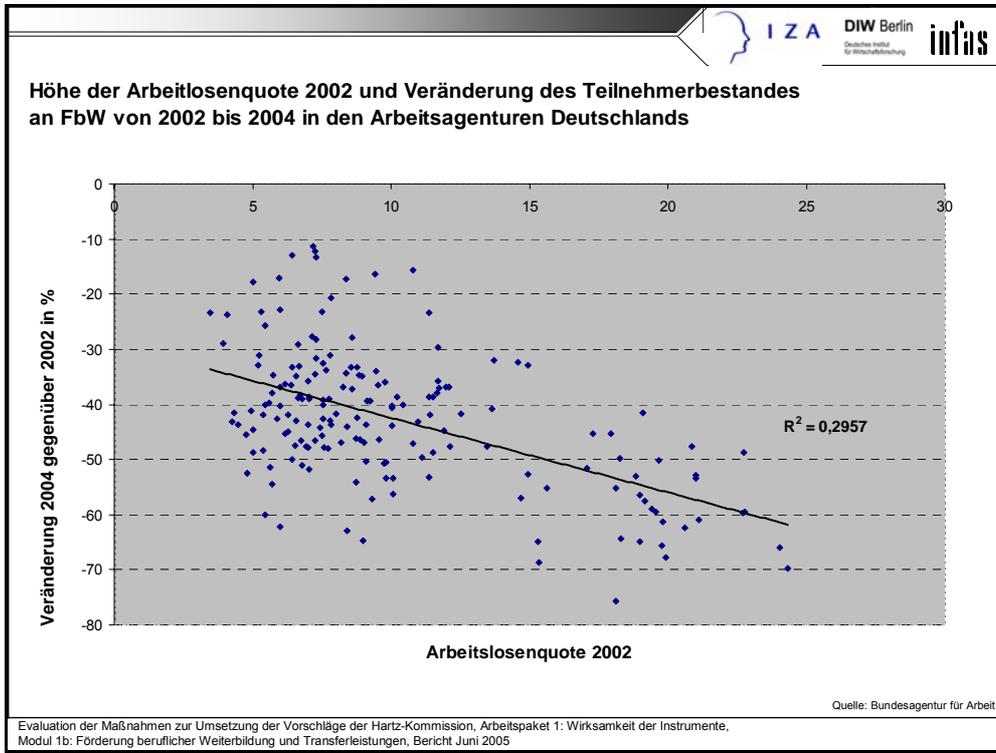
Übersicht 4.3-7



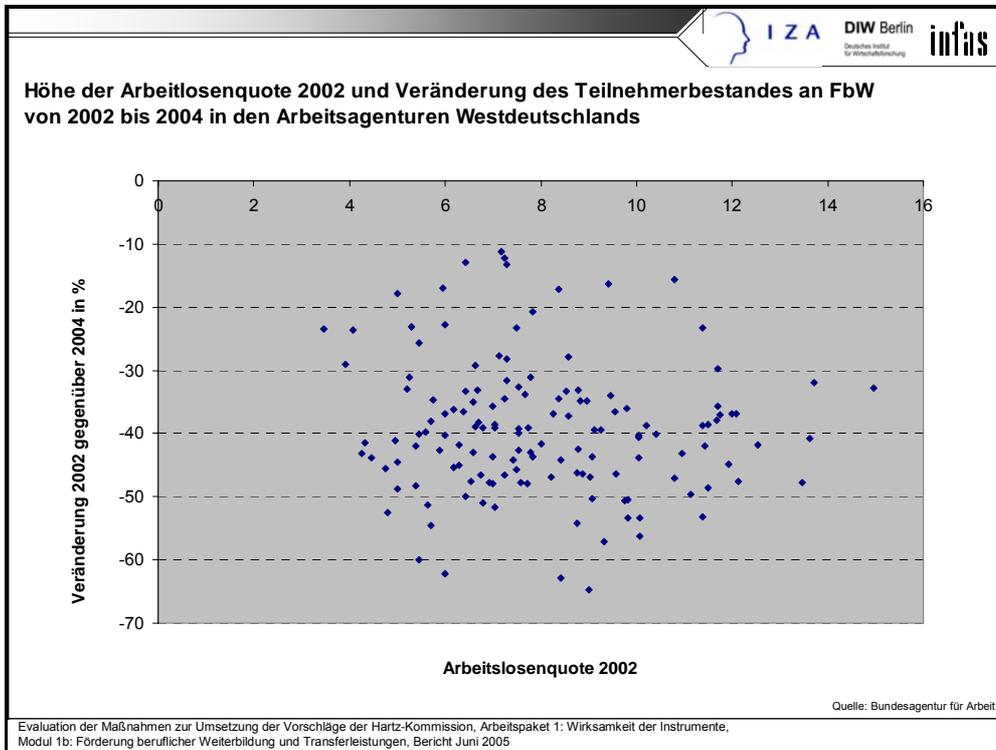
Festzustellen bleibt in regionaler Hinsicht demnach: Im Westen wie im Osten gibt es Regionen, die bei vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit FbW außerordentlich stark reduziert haben – und es gibt hier wie dort solche, die das bei relativ hoher Arbeitslosigkeit nicht getan haben. Zugleich haben Arbeitsagenturen – in den neuen wie in den alten Bundesländern – mit einer vergleichsweise geringen Arbeitslosigkeit (bezogen auf ihre jeweilige Großraumregion) FbW mehr oder minder stark zusammen gestrichen. Außer den Ost-West-Unterschieden beim Abbau von FbW ist also kein klares Muster in den Entscheidungen der Arbeitsagenturen bei der quantitativen Fortführung von FbW erkennbar. Unter dem Strich bleibt aber: In jeder Arbeitsagentur schmolz der Teilnehmerbestand an FbW deutlich. In diesem Zusammenhang dürften die neuen Handlungsorientierungen der Agenturen freilich von Relevanz sein, wie sie vor allem in der neuen Vorgabe der 70%-Regel zum Ausdruck kommen.¹¹

11 Vgl. zur strategischen Neuausrichtung der Agenturen und zur Ausgabepraxis von Bildungsgut-scheinen besonders die folgenden Abschnitte 5.2.1 und 5.3.2

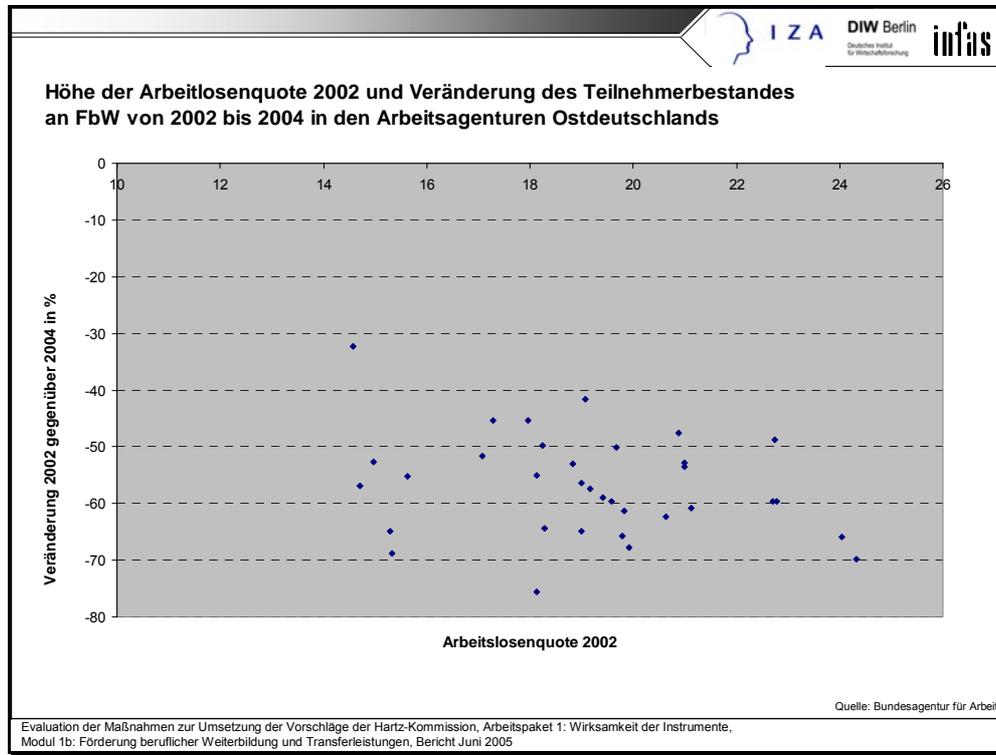
Übersicht 4.3-8



Übersicht 4.3-9



Übersicht 4.3-10



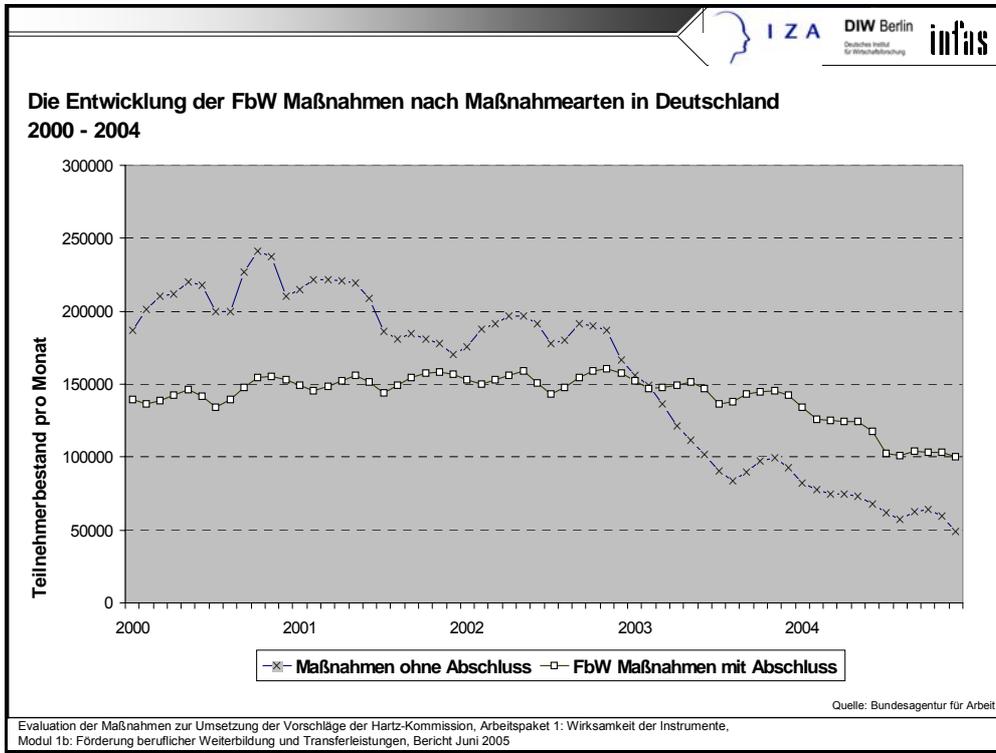
4.4 Strukturveränderungen unter den einzelnen FbW-Maßnahmen

Die Ausrichtung der FbW an veränderten Kriterien hat nicht nur – jedenfalls teilweise – zu einer Selektion der Teilnehmer an FbW geführt, sondern auch – und viel mehr noch – zu einer Selektion der Maßnahmen selbst. Informationen über die Maßnahmen stehen zwar lediglich über Gruppen oder Typen von ihnen – differenziert etwa nach groben Zielen oder nach ihrer Form der Durchführung - zur Verfügung, aber schon diese zeigen ein deutliches Bild.

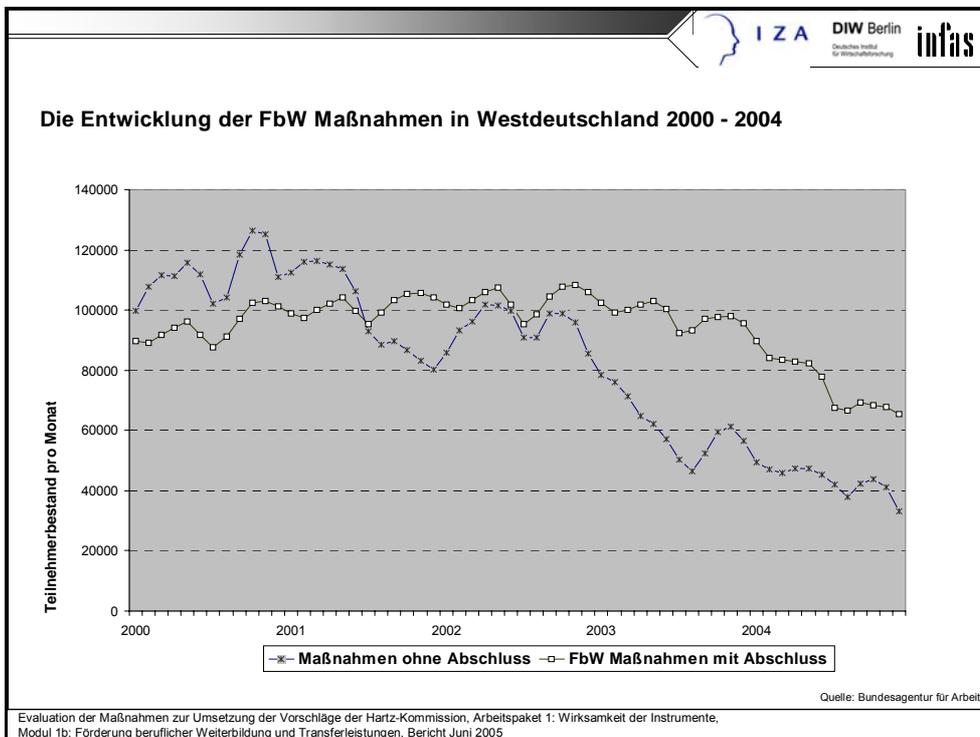
Vor allem lässt sich feststellen, dass die Teilnehmerzahl bei Maßnahmen, mit denen ein anerkannter Ausbildungsabschluss angestrebt wird, viel weniger stark abgebaut wurden als jene die nicht in einen solchen Abschluss münden.¹² Die Neigung, Maßnahmen ohne anerkannten beruflichen Abschluss einzuschränken, gab es schon vor der Reform, denn von 2000 bis 2002 sank der jahresdurchschnittliche Teilnehmerbestand hier von 214.000 auf 186.000.

12 Vgl. zur Veränderung des Stellenwertes von Maßnahmentearten aus Sicht der Agenturen auch die Ergebnisse der standardisierten Agenturbefragung in Abschnitt 5.2.1 (Übersicht 5.2-3).

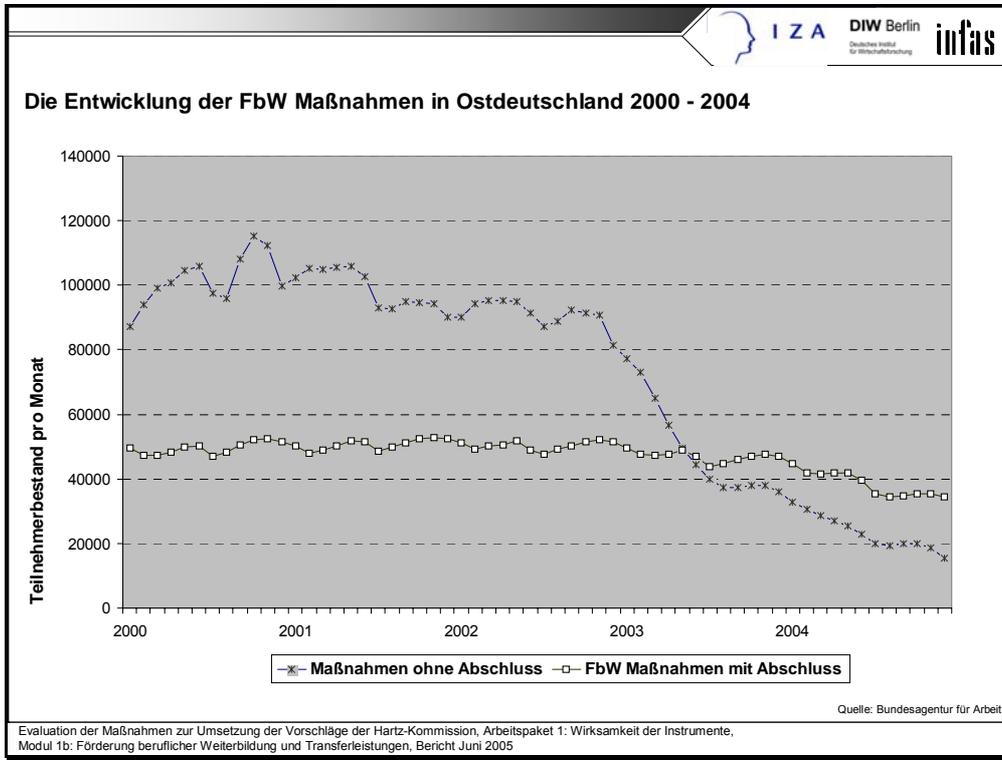
Übersicht 4.4-1



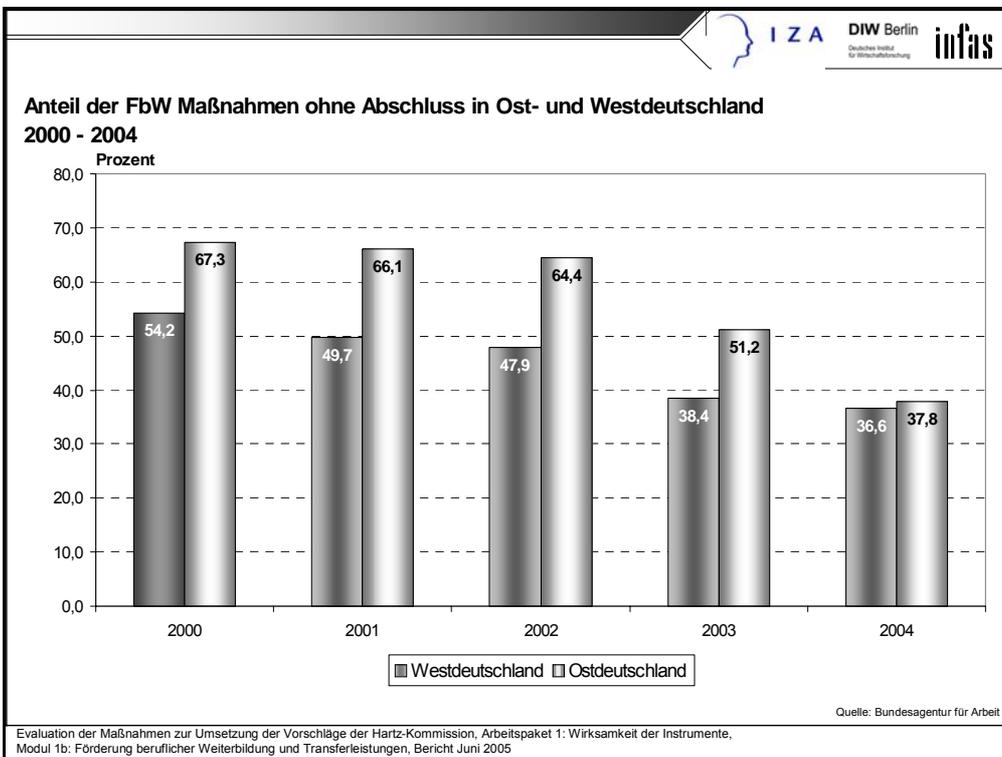
Übersicht 4.4-2



Übersicht 4.4-3



Übersicht 4.4-4



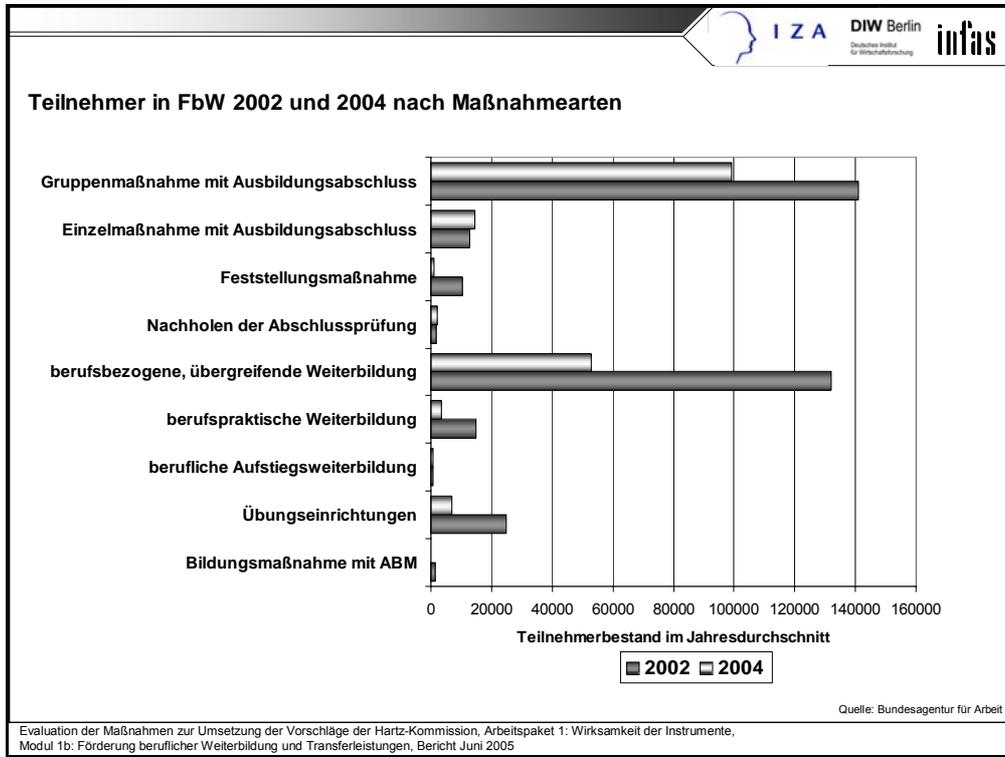
Nach der Reform ging er dann aber viel massiver zurück: auf nur noch 67.000 im Jahr 2004. Das entspricht einem Rückgang um fast zwei Dritteln. Etwas anders verlief dagegen die Entwicklung bei den Maßnahmen mit anerkanntem Abschluss: Hier kam es von 2000 bis 2002 zu einem leichten Aufbau des Teilnehmerbestandes (von 144.000 auf 154.000), und die Einschränkung bei diesen Maßnahmen nach 2002 fiel mit 40.000 oder einem Viertel vergleichsweise gering aus. Maßnahmen mit Abschluss haben deshalb nunmehr einen viel höheren Stellenwert als solche ohne Abschluss.

Hierbei zeigt sich allerdings eine starke regionale Differenzierung: Denn diese Strukturverschiebung zwischen diesen beiden Gruppen von Maßnahmen hatte zur Folge, dass in den neuen Bundesländern die Verringerung der Teilnehmerzahl an FbW besonders stark ausfiel. Dort hatten die Qualifizierungsmaßnahmen ohne anerkanntem Abschluss vor der Reform einen viel höheren Stellenwert als in den alten Bundesländern: So war in Ostdeutschland vor der Reform die Zahl der Teilnehmer in Maßnahmen ohne Abschluss doppelt so groß wie die in Maßnahmen mit Abschluss; in Westdeutschland hielten sich die Teilnehmerzahlen dieser beiden Maßnahmengruppen dagegen im Jahr 2002 in etwa die Waage. Nach der Reform kam es zu einem Konversionsprozess. Im Osten wie im Westen entfielen auf die Maßnahmen ohne Abschluss im Jahr 2004 dann nur noch etwas mehr als ein Drittel aller FbW-Teilnehmer. Weil also im Osten ein vergleichsweise großer Teil der FbW-Maßnahmen als nicht hinreichend wirksam mit Blick auf die Veränderung der neuen, erfolgsorientierten Kriterien erachtet wurde, ist dort die von den Arbeitsagenturen geförderte Qualifizierung besonders stark eingeschränkt worden. Die hohe Arbeitslosigkeit dort schränkt die Chancen der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben freilich stark ein – insbesondere dann, wenn sie mit Maßnahmen erreicht werden soll, die lediglich eher auf die Vermittlung von Anpassungsqualifikationen zielen.

Bei einer Aufgliederung der beiden genannten Maßnahmengruppen zeigen sich zum Teil unterschiedliche Entwicklungen. Das gilt sowohl für diejenigen Maßnahmen, bei denen ein beruflicher Abschluss erreicht werden kann, als auch für auch für solche, die eher auf die Vermittlung von Grundqualifikationen (funktionaler und/oder extra-funktionaler Art), auf eine (Re-)Vitalisierung von schon vorhandener Fähigkeiten, oder die auf eine Anpassung bereits erworbener Qualifikationen an neue Anforderungen ausgerichtet sind.

Unter den Maßnahmen mit einem anerkannten Ausbildungsabschluss – also den klassischen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen - wurden im Wesentlichen diejenigen zurückgeführt, bei denen es sich um eine Qualifizierung in einer zuvor festgelegten Gruppe handelt. Hier war der Rückgang der Teilnehmerzahl durchaus stark – im Vergleich der Jahre 2002 und 2004 ging er um 40.000 auf knapp 100.000 jahresdurchschnittlich zurück.

Übersicht 4.4-5



Übersicht 4.4-6

Struktur und Veränderung des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen nach Maßnahmentypen

	2000	2001	2002	2003	2004
Struktur in %					
Gruppenmaßnahme mit Abschluss	36,8	39,9	41,5	51,3	54,9
Einzelmaßnahme mit Abschluss	3,4	3,4	3,8	5,5	8,0
Feststellungsmaßnahme	3,1	2,9	3,1	1,1	0,5
Nachholen einer Abschlussprüfung	0,3	0,4	0,5	0,8	1,1
Berufsbezogene, übergreifende Weiterbildung	42,8	41,0	38,8	32,5	29,3
Berufspraktische Weiterbildung	5,0	4,3	4,4	2,7	1,9
Berufliche Aufstiegsweiterbildung	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
sonstige Übungsfirma	1,3	1,3	1,4	1,1	0,6
Übungsfirma	2,8	2,8	2,7	2,2	1,7
Übungswerkstatt	3,6	3,4	3,3	2,3	1,5
Bildungsmaßnahme mit ABM	0,6	0,5	0,4	0,3	0,0
Insgesamt	100	100	100	100	100
Entwicklung: Index 2002=100					
Gruppenmaßnahme mit Abschluss	94	99	100	93	70
Einzelmaßnahme mit Abschluss	95	93	100	110	113
Feststellungsmaßnahme	107	98	100	27	9
Nachholen einer Abschlussprüfung	62	75	100	113	114
Berufsbezogene, übergreifende Weiterbildung	116	109	100	63	40
Berufspraktische Weiterbildung	121	103	100	47	23
Berufliche Aufstiegsweiterbildung	106	102	100	113	99
sonstige Übungsfirma	98	96	100	58	25
Übungsfirma	111	107	100	61	33
Übungswerkstatt	117	106	100	53	24
Bildungsmaßnahme mit ABM	138	110	100	48	5
Insgesamt	105	103	100	75	53

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Weil es sich hierbei um Maßnahmen mit einer langen Laufzeit handelt, spiegelt die Bestandsveränderung wiederum nicht das ganze Ausmaß des Abbaus wider. Viel stärker fiel der Rückgang bei den Zugängen aus – sie nahmen im selben Zeitraum von 86.000 auf 33.000 ab. Dabei ist allerdings zu beachten, dass bei den Gruppenmaßnahmen der Anteil derjenigen Personen gestiegen ist, die an einer besonders lang laufenden Maßnahme – i. e. eine Maßnahme mit mehr als drei Jahren Laufzeit partizipierten. Das könnte daran liegen, dass vor der Reform vergleichsweise viele Personen in lang laufende Gruppenmaßnahmen eingetreten sind, und diese Personen wegen der Rückführung dieser Qualifizierungsart mehr und mehr die Teilnehmerstruktur prägen. Das ist aber nicht der Fall, denn die Daten über die Zugänge zu den Gruppenmaßnahmen mit Ausbildungsabschluss zeigen, dass es nach der Reform zu einem selektiven Abbau kam:

- vergleichsweise gering war er bei lang laufender Qualifizierung (Maßnahmen mit mehr als drei Jahren Laufzeit) - diese Maßnahmen haben mithin an Bedeutung gewonnen;
- ebenfalls unterdurchschnittlich fiel er bei den kürzer laufenden Gruppenmaßnahmen (mit weniger als einem Jahr Laufzeit) aus,
- besonders stark war dagegen der Abbau bei Maßnahmen mit einer Förderdauer von einem Jahr bis zu drei Jahren.

Es kam also zu einer Differenzierung. Die Teilnehmerstruktur bei den Gruppenmaßnahmen mit Abschluss hat sich dabei hin zu den älteren Personen verschoben – aber nur leicht. Vor allem ist der Anteil der vor der Maßnahme Arbeitslosen an den Teilnehmern gestiegen – und dabei vor allem der Anteil derjenigen, die längerfristig arbeitslos waren.

Nicht eingeschränkt wurden dagegen die Einzelmaßnahmen mit anerkanntem Berufsabschluss – folglich haben sie unter FbW erheblich an Bedeutung gewonnen. Hier halten sich zudem die Strukturveränderungen im Teilnehmerbestand in engen Grenzen – das gilt sowohl für das Alter der Teilnehmer als auch für deren Qualifikation. Merkwürdig zugenommen hat hier ebenfalls der Anteil der vor der Maßnahme arbeitslos Gemeldeten. Offenbar ist es wohl so, dass sich im Vergleich zu anderen diese Einzelmaßnahmen aus Sicht der Arbeitsagenturen bewährt haben, und deshalb weiter finanziert wurden. Darauf deutet auch die stabile Struktur der Zusammensetzung der Teilnehmer hin (soweit das anhand der verfügbaren Daten festzustellen ist).

Übersicht 4.4-7

		2000	2001	2002	2003	2004
						
Gruppenmaßnahmen mit Abschluß - Struktur des Teilnehmernestandes von 2000 bis 2004						
Anteil Frauen		52,2	52,6	53,7	55,4	57,5
Qualifikation						
ohne Berufsausbildung		40,7	42,1	41,7	40,5	38,6
betriebliche Ausbildung		48,2	47,5	48,3	49,3	50,6
Fachschule		6,9	6,6	6,3	6,3	6,4
Fachhochschule		0,9	0,9	0,9	1,0	1,3
Universität		3,2	2,9	2,8	2,9	3,1
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alter						
unter 20 Jahre		0,8	0,8	0,7	0,6	0,5
20 bis 24		13,9	14,1	13,5	12,7	12,2
25 bis 29		22,6	22,0	21,2	20,3	20,0
30 bis 34		24,6	24,3	24,1	23,5	22,6
35 bis 39		20,5	20,7	21,1	21,6	21,9
40 bis 44		11,8	12,3	13,2	14,3	15,1
45 bis 49		4,8	4,8	5,2	5,7	6,1
50 bis 54		0,9	1,0	1,1	1,3	1,5
55 bis 59		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
60 und älter		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Förderdauer						
unter 1 Monat		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1 bis 3 Monate		0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
3 bis 6 Monate		0,9	0,8	0,9	0,9	0,9
5 bis 12 Monate		2,2	2,1	1,8	1,7	1,8
12 bis 24 Monate		46,8	44,4	41,3	37,9	32,7
24 bis 36 Monate		35,2	36,6	38,8	39,6	38,2
mehr als 36 Monate		14,4	15,8	16,8	19,7	26,0
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
vorher Arbeitslose						
Anteil an allen Teilnehmern		72,6	71,0	69,6	71,2	75,5
Anteil der unter 25-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		14,3	14,6	14,1	13,2	12,6
Anteil der über 50-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		1,0	1,0	1,2	1,4	1,6
Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit						
unter 1 Monat		16,4	17,9	17,0	13,8	10,3
1 bis 3 Monate		22,8	23,8	23,0	20,2	17,0
3 bis 6 Monate		20,2	19,8	19,6	19,8	20,1
6 bis 12 Monate		22,5	21,8	23,0	25,9	28,3
12 bis 24 Monate		13,4	12,3	13,0	15,4	18,1
mehr als 24 Monate		4,7	4,4	4,3	4,9	6,2
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4-8

		2000	2001	2002	2003	2004
						
Einzelmaßnahmen mit Abschluß-Struktur des Teilnehmerbestandes von 2000 bis 2004						
Anteil Frauen		40,9	42,7	45,0	46,2	46,2
Qualifikation						
ohne Berufsausbildung		46,6	48,6	49,0	48,3	47,8
betriebliche Ausbildung		44,9	43,4	43,1	43,5	44,1
Fachschule		5,3	5,0	4,8	4,7	4,6
Fachhochschule		0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
Universität		2,4	2,2	2,3	2,5	2,5
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alter						
unter 20 Jahre		0,9	0,9	0,7	0,6	0,5
20 bis 24		22,5	22,0	20,0	19,0	18,9
25 bis 29		29,3	27,7	26,9	26,4	26,7
30 bis 34		23,4	23,8	23,9	23,4	23,0
35 bis 39		15,0	15,9	17,4	18,2	18,0
40 bis 44		6,4	7,1	8,2	9,1	9,4
45 bis 49		2,0	2,1	2,4	2,7	2,8
50 bis 54		0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
55 bis 59		0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
60 und älter		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Förderdauer						
unter 1 Monat		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1 bis 3 Monate		0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
3 bis 6 Monate		1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
5 bis 12 Monate		2,5	2,5	2,3	2,6	2,2
12 bis 24 Monate		12,7	12,4	12,3	12,4	13,3
24 bis 36 Monate		73,6	72,1	70,8	69,8	69,3
mehr als 36 Monate		9,5	11,2	12,8	13,4	13,4
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
vorher Arbeitslose						
Anteil an allen Teilnehmern		67,0	63,4	59,7	61,8	66,2
Anteil der unter 25-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		23,5	23,3	21,2	19,8	19,7
Anteil der über 50-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		0,5	0,6	0,7	0,6	0,5
Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit						
unter 1 Monat		14,3	13,8	12,1	10,3	9,0
1 bis 3 Monate		22,5	22,5	22,1	20,6	18,5
3 bis 6 Monate		21,2	21,8	22,6	22,8	22,2
6 bis 12 Monate		25,3	25,8	27,3	29,6	31,2
12 bis 24 Monate		12,9	12,4	12,4	13,5	15,3
mehr als 24 Monate		3,9	3,7	3,4	3,2	3,7
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Maßnahmen ohne anerkannten Berufsabschluss wurden nicht nur stärker als jene mit einer entsprechenden Zertifizierung eingeschränkt, sondern unter diesen verlief seit der Reform die Entwicklung bei den einzelnen Typen noch unterschiedlicher als bei jenen. So gibt es hier einerseits Maßnahmen, die nach der Reform faktisch völlig abgebaut wurden. Dazu gehören vor allem die Feststellungsmaßnahmen zur Ermittlung der beruflichen Fähigkeiten der ins Erwerbsleben zu integrierenden Personen. Diese wurden mit der Reform verwaltungstechnisch den so genannten Trainingsmaßnahmen zugeordnet. Unter dem Titel FbW nahmen Ende 2004 nicht einmal mehr 500 Personen an solchen Feststellungsmaßnahmen teil, während es vor der Reform noch gut 10.000 waren. Völlig aufgegeben wurde die Qualifizierung im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die aber auch bereits in den Jahren zuvor stetig reduziert worden war und schon 2002 mit einem Teilnehmerbestand von gerade einmal 1400 Personen kaum noch ins Gewicht fiel.

Andererseits gibt es Qualifizierungsinstrumente ohne formalen Ausbildungsabschluss, die im Zuge der Reform kaum abgebaut wurden (wie die berufliche Aufstiegsweiterbildung), oder die sogar noch (wie das Nachholen einer Abschlussprüfung) stärker als zuvor zum Zuge kamen. Bei diesen handelt es sich aber – gemessen am Teilnehmerbestand – um Maßnahmen von eher geringer Bedeutung, was vor allem daran liegt, dass sie nur für einen eng begrenzten Kreis förderungsfähiger Interessenten in Frage kommen. Von ihrer Zielrichtung her dürften diese Maßnahmen indes einen erheblichen Eingliederungserfolg ihrer Teilnehmer ins Erwerbsleben versprechen.

Ins Gewicht fallen unter den Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss vor allem die Instrumente der so genannten „berufsbezogenen, übergreifenden Weiterbildung“ – unter denen ein breites Spektrum an Formen der Qualifizierung zusammengefasst ist. Ebenfalls noch von Bedeutung – wenngleich von geringerer als jene – sind Bildungsmaßnahmen in Übungswerkstätten, –betrieben oder sonstigen entsprechenden Einrichtungen. Bei beiden Gruppen von Maßnahmen wurden die Teilnehmerzahlen massiv reduziert. Dasselbe gilt für die „berufspraktische Weiterbildung“, die unter den FbW-Maßnahmen ohne anerkannten Ausbildungsabschluss ebenfalls noch ins Gewicht fällt.

Übersicht 4.4-9

		2000	2001	2002	2003	2004
						
Berufsbezogene, übergreifende Weiterbildung						
- Struktur des Teilnehmerbestandes von 2000 bis 2004						
Anteil Frauen		53,2	52,3	50,7	48,2	44,3
Qualifikation						
ohne Berufsausbildung		18,4	17,6	17,2	16,7	18,2
betriebliche Ausbildung		60,1	62,1	63,2	62,5	60,5
Fachschule		8,7	8,1	7,5	7,2	6,7
Fachhochschule		3,6	3,6	4,0	5,0	5,4
Universität		9,1	8,6	8,1	8,7	9,2
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alter						
unter 20 Jahre		0,7	0,8	0,8	1,2	1,2
20 bis 24		7,9	8,1	8,7	11,6	13,2
25 bis 29		12,0	11,2	10,7	11,3	13,4
30 bis 34		17,7	16,7	15,9	15,6	15,7
35 bis 39		20,0	19,9	19,7	19,3	18,8
40 bis 44		17,1	17,6	18,2	17,9	17,3
45 bis 49		14,2	14,2	14,2	13,1	12,0
50 bis 54		7,8	8,7	9,3	8,2	6,9
55 bis 59		2,5	2,6	2,5	1,7	1,4
60 und älter		0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Förderdauer						
unter 1 Monat		0,2	0,2	0,2	0,5	0,9
1 bis 3 Monate		3,5	2,8	3,4	6,1	12,6
3 bis 6 Monate		12,3	11,9	13,8	19,5	35,7
5 bis 12 Monate		64,8	66,6	65,2	58,5	41,5
12 bis 24 Monate		18,5	17,7	16,6	14,1	7,0
24 bis 36 Monate		0,6	0,6	0,7	1,0	1,7
mehr als 36 Monate		0,1	0,1	0,2	0,3	0,6
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
vorher Arbeitslose						
Anteil an allen Teilnehmern		90,1	89,3	88,6	89,6	90,6
Anteil der unter 25-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		8,6	9,0	9,5	12,9	14,4
Anteil der über 50-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		10,6	11,6	12,1	10,1	8,3
Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit						
unter 1 Monat		10,2	10,3	8,6	8,5	9,8
1 bis 3 Monate		19,2	19,4	17,5	17,4	19,9
3 bis 6 Monate		21,8	21,8	21,8	22,9	23,7
6 bis 12 Monate		25,1	24,6	27,0	28,8	26,9
12 bis 24 Monate		15,5	15,9	17,2	16,4	14,8
mehr als 24 Monate		8,1	8,1	7,9	5,8	4,9
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Quelle: Bundesagentur für Arbeit Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005						

Übersicht 4.4-10

	2000	2001	2002	2003	2004
					
Berufspraktische Weiterbildung - Struktur des Teilnehmerbestandes von 2000 bis 2004					
Anteil Frauen	56,8	54,9	50,7	51,3	48,6
Qualifikation					
ohne Berufsausbildung	37,6	37,0	36,2	33,7	28,6
betriebliche Ausbildung	52,8	53,6	54,9	55,3	56,8
Fachschule	5,2	5,0	4,9	5,3	5,3
Fachhochschule	1,0	1,3	1,2	1,9	3,4
Universität	3,4	3,1	2,8	3,8	5,9
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alter					
unter 20 Jahre	1,9	2,2	2,5	4,5	6,0
20 bis 24	11,1	10,7	14,1	22,9	31,7
25 bis 29	10,7	9,4	9,3	9,8	11,7
30 bis 34	14,5	13,4	12,7	11,8	11,6
35 bis 39	16,4	15,9	14,8	13,3	12,5
40 bis 44	16,1	15,6	15,6	13,3	10,7
45 bis 49	15,3	14,9	14,2	11,3	8,1
50 bis 54	11,0	14,0	13,4	10,6	6,4
55 bis 59	3,0	3,8	3,4	2,6	1,3
60 und älter	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Förderdauer					
unter 1 Monat	0,5	0,3	0,4	0,3	0,5
1 bis 3 Monate	4,5	3,5	5,8	5,6	6,7
3 bis 6 Monate	28,4	28,8	32,7	36,0	48,0
5 bis 12 Monate	54,7	58,0	53,7	49,3	36,4
12 bis 24 Monate	10,9	8,6	6,8	7,3	5,3
24 bis 36 Monate	0,8	0,6	0,5	1,1	2,3
mehr als 36 Monate	0,1	0,2	0,2	0,4	0,9
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
vorher Arbeitslose					
Anteil an allen Teilnehmern	93,6	92,6	91,6	91,1	91,4
Anteil der unter 25-Jährigen	13,0	12,9	16,8	27,9	38,6
Anteil der über 50-Jährigen	14,1	18,0	17,1	13,2	7,9
Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit					
unter 1 Monat	7,0	7,2	6,4	7,5	9,1
1 bis 3 Monate	14,0	14,6	14,1	17,8	22,2
3 bis 6 Monate	17,3	17,4	18,2	20,2	24,0
6 bis 12 Monate	24,0	23,4	25,7	26,1	26,6
12 bis 24 Monate	20,7	20,8	21,0	17,9	13,6
mehr als 24 Monate	17,0	16,6	14,6	10,5	4,6
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005					
Quelle: Bundesagentur für Arbeit					

Übersicht 4.4-11

		2000	2001	2002	2003	2004
						
Weiterbildung in Übungswerkstätten, -firmen, sonstigen Übungseinrichtungen						
Struktur des Teilnehmerbestandes 2000 bis 2004						
Anteil Frauen						
		49,3	49,4	49,2	48,4	48,5
Qualifikation						
ohne Berufsausbildung		30,5	28,8	27,3	23,1	22,1
betriebliche Ausbildung		62,3	64,3	65,3	67,9	68,4
Fachschule		4,7	4,5	4,3	4,8	4,8
Fachhochschule		0,8	0,9	1,1	1,8	2,1
Universität		1,7	1,6	1,9	2,4	2,6
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alter						
unter 20 Jahre		1,4	1,7	1,4	2,0	2,2
20 bis 24		13,4	14,1	14,1	19,5	26,2
25 bis 29		16,9	16,2	15,9	18,2	22,8
30 bis 34		23,4	22,6	21,8	22,0	24,8
35 bis 39		29,0	28,6	27,9	30,2	32,9
40 bis 44		28,0	28,4	28,9	29,9	31,6
45 bis 49		24,9	25,4	25,3	24,2	23,0
50 bis 54		15,7	17,7	17,4	15,3	12,9
55 bis 59		4,8	5,1	4,7	3,3	2,2
60 und älter		0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
insgesamt		157,6	160,0	157,6	164,7	178,7
Förderdauer						
unter 1 Monat		0,7	0,7	0,8	0,6	1,2
1 bis 3 Monate		6,7	7,5	7,1	8,8	14,6
3 bis 6 Monate		24,6	30,2	31,6	39,5	44,8
5 bis 12 Monate		59,1	52,4	52,4	44,0	33,2
12 bis 24 Monate		8,0	8,2	7,0	5,7	3,9
24 bis 36 Monate		0,9	1,0	1,0	1,3	2,0
mehr als 36 Monate		0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
vorher Arbeitslose						
Anteil an allen Teilnehmern		89,8	88,8	88,2	89,5	88,9
Anteil der unter 25-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		9,4	10,0	10,0	13,1	16,2
Anteil der über 50-Jährigen an den vorher Arbeitslosen		13,2	14,5	14,3	11,5	8,7
Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit						
unter 1 Monat		10,8	10,3	8,0	7,9	10,1
1 bis 3 Monate		19,2	19,5	17,4	17,9	21,2
3 bis 6 Monate		19,9	20,8	21,5	23,1	24,4
6 bis 12 Monate		23,4	23,7	26,6	28,2	26,6
12 bis 24 Monate		15,9	15,9	17,4	16,4	13,7
mehr als 24 Monate		10,7	9,9	9,1	6,5	4,0
insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Bei diesen Maßnahmen ist es zu – zum Teil erheblichen – Strukturveränderungen im Teilnehmerbestand gekommen:

- In allen dieser Maßnahmen hat sich die Teilnehmerstruktur hin zu den Jüngeren verschoben – und zwar in sehr starkem Maße.
- Damit hängt zusammen, dass diejenigen Teilnehmer, die vor dem Eintritt in diese Maßnahmen arbeitslos waren, dies weniger lang waren als die Teilnehmer vor der Reform – denn die durchschnittliche Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit ist bei den Jüngeren deutlich geringer als bei den Älteren. Zudem hat sich der Anteil der zuvor Arbeitslosen an diesen Maßnahmen erhöht – wenngleich von einem hohen Niveau ausgehend nur leicht.
- Bei allen diesen Maßnahmen hat sich die die Dauer der Förderung verringert – besonders stark ist das bei der berufspraktischen Weiterbildung in Übungswerkstätten etc. der Fall.

Mit Blick auf die Veränderung der Teilnehmerbestände und -strukturen bei den einzelnen FbW-Maßnahmen ergibt sich folgendes Gesamtbild. Maßnahmen mit einem anerkannten Ausbildungsabschluss wurden in der Summe zwar deutlich abgebaut - allerdings viel weniger stark als solche Maßnahmen, die nicht in einem solchen Abschluss münden. Bei den Maßnahmen mit Ausbildungsabschluss kam es zu einer Reduzierung vor allem bei den Gruppenmaßnahmen. Die Einzelmaßnahmen wurden dagegen ihrem Umfang nach weitgehend beibehalten – was ihre Bedeutung deutlich erhöht hat. Das dürfte wohl daran liegen, dass sie wegen der Bildungsgutscheine an Gewicht gewonnen haben. Denn wegen der Bildungsgutscheine dürften Personen, die nach Einschätzung der Arbeitsagenturen förderungswürdig sind, vermehrt versucht haben, das für sie infrage kommende Angebot gezielter zu wählen – und das sind wohl vor allem Einzelmaßnahmen. Gruppenmaßnahmen mit einem anerkannten beruflichen Abschluss haben infolge dieses mehr an der „Konsumentensouveränität“ – i. e. in diesem Falle die größere Wahlfreiheit der Weiterbildungsinteressierten – ausgerichteten Mechanismus an Bedeutung verloren. Gruppenmaßnahmen sind wohl häufig vor allem auf Initiative der Weiterbildungsträger entstanden, und diese konnten sich vor der Reform – wenn ihr Status anerkannt war – relativ sicher sein, dass die Arbeitsagenturen bei ihrem Angebot für die erforderliche Teilnehmerzahl und somit für eine zumindest auskömmliche Entlohnung ihrer Dienstleistungen sorgen würden. Gleichwohl gibt es – wenn auch mit deutlich abnehmender Tendenz – nach wie vor eine große Zahl an Teilnehmern in Gruppenmaßnahmen.

Die Schwerpunktverschiebung hin zu den Maßnahmen mit einem anerkannten Ausbildungsabschluss führt – für sich genommen – zu einer längeren Dauer der Fortbildungsmaßnahmen. Dem wirkt allerdings entgegen, dass bei den Maßnahmen ohne entsprechendem Abschluss deren durchschnittliche Dauer massiv verkürzt wurde.

Saldenmechanisch gleicht sich beides nahezu aus. Unter dem Strich bleibt daher ein gemischtes Bild:

- Der Anteil der Teilnehmer an Maßnahmen mit einer kurzen Laufzeit (bis zu 6 Monate) ist gestiegen.
- Gleichzeitig ist die Zahl der Teilnehmer in Maßnahmen mit einer Laufzeit mit zwei Jahren und mehr gestiegen.
- Deutlich abgenommen hat dagegen der Anteil derjenigen Personen, die an FbW-Maßnahmen mit einer Laufzeit von 6 bis 24 Monaten teilnehmen. Hier spiegelt sich wieder, dass die Bedeutung der eher kürzer laufenden Maßnahmen ohne anerkanntem Berufsabschluss an Bedeutung verloren haben, und dass sich bei diesen Maßnahmen das Gewicht deutlich hin zu den bis zu sechs Monate dauernden Qualifizierungen verschoben hat.

Übersicht 4.4-12

					
Struktur des Teilnehmerbestandes an FbW-Maßnahmen nach der Förderdauer der Maßnahme in %					
	2000	2001	2002	2003	2004
unter 1 Monat	0,6	0,6	0,7	0,3	0,3
1 bis 3 Monate	4,3	3,6	3,7	2,9	4,6
3 bis 6 Monate	9,1	8,9	9,7	10,2	13,9
6 bis 12 Monate	36,3	35,0	32,7	24,2	15,6
12 bis 24 Monate	27,7	27,3	25,8	26,1	22,1
24 bis 36 Monate	16,2	17,8	19,6	25,1	27,7
mehr als 36 Monate	5,8	6,9	7,7	11,2	15,8
insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

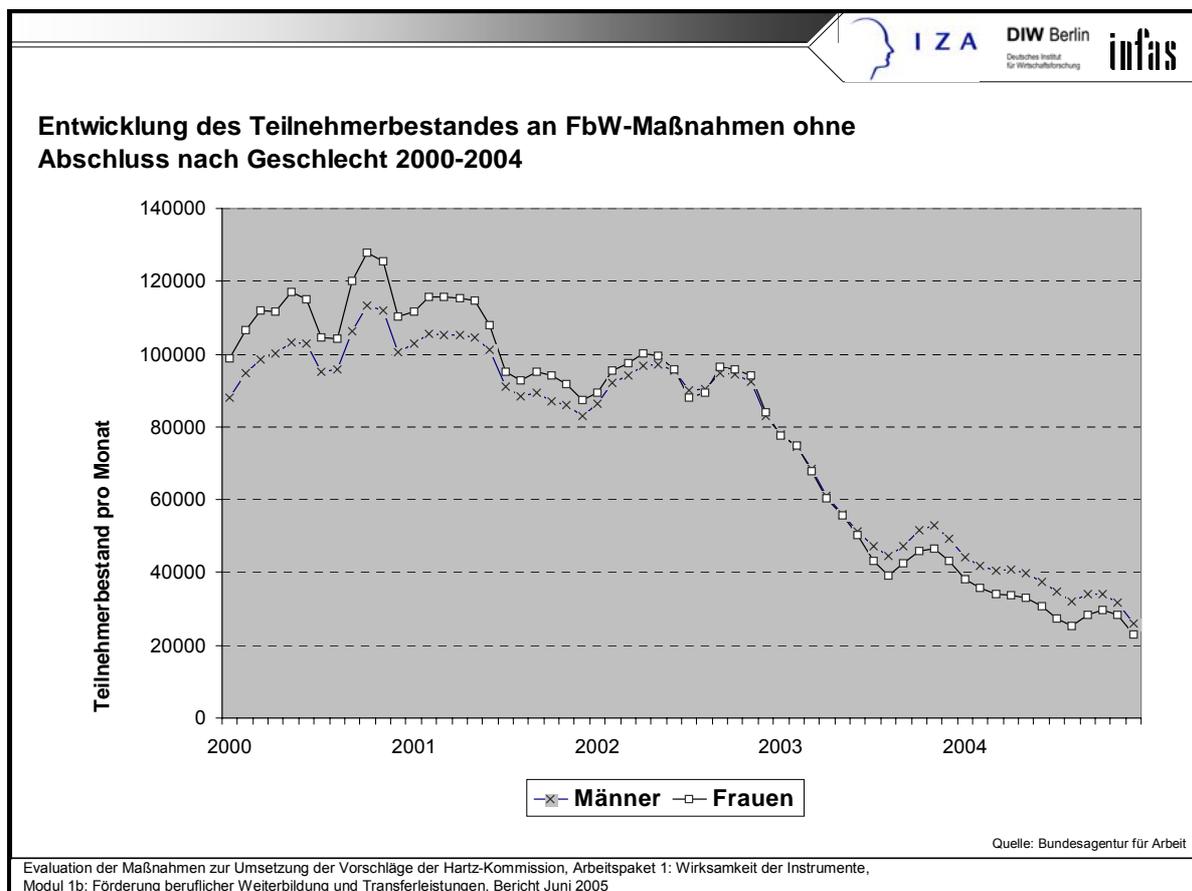
Wie später anhand der verwendeten Stichprobendaten deutlich wird, besteht der Gesamteffekt in einer klaren Verringerung der durchschnittlichen Maßnahmedauer.¹³

Festzuhalten ist: Die Strukturverschiebungen bei den Teilnehmerbeständen der einzelnen Maßnahmen überlagern in starkem Maße nicht nur die sozio-ökonomischen Strukturveränderungen des gesamten Teilnehmerbestandes an FbW, sondern sie haben auch einen entsprechenden Einfluss auf die durchschnittliche Dauer der Qualifizierungsmaßnahmen.

4.5 Exkurs: Teilnahme an FbW-Maßnahmen nach Geschlecht

Generell lässt sich feststellen, dass bei den Frauen der Teilnehmerbestand an FbW nicht so stark abgebaut wurde wie der der Männer. Hier schlägt vor allem die Verteilung der Geschlechter auf die einzelnen Maßnahmearten zu Buche. An den Maßnahmen ohne anerkanntem Berufsabschluss nahmen Frauen Anfang dieses Jahrzehnts noch stärker teil als Männer – bis Anfang 2002 hatten sich die Teilnehmerzahlen zwischen den Geschlechtern dann angeglichen. Der danach einsetzende Abbau solcher FbW-Maßnahmen traf beide Geschlechter in etwa nahezu gleichmäßig – eine seit Mitte 2003 zeitweilig höhere Beteiligung der Männer an Maßnahmen ohne Ausbildung ist inzwischen kaum zurückgeführt worden.

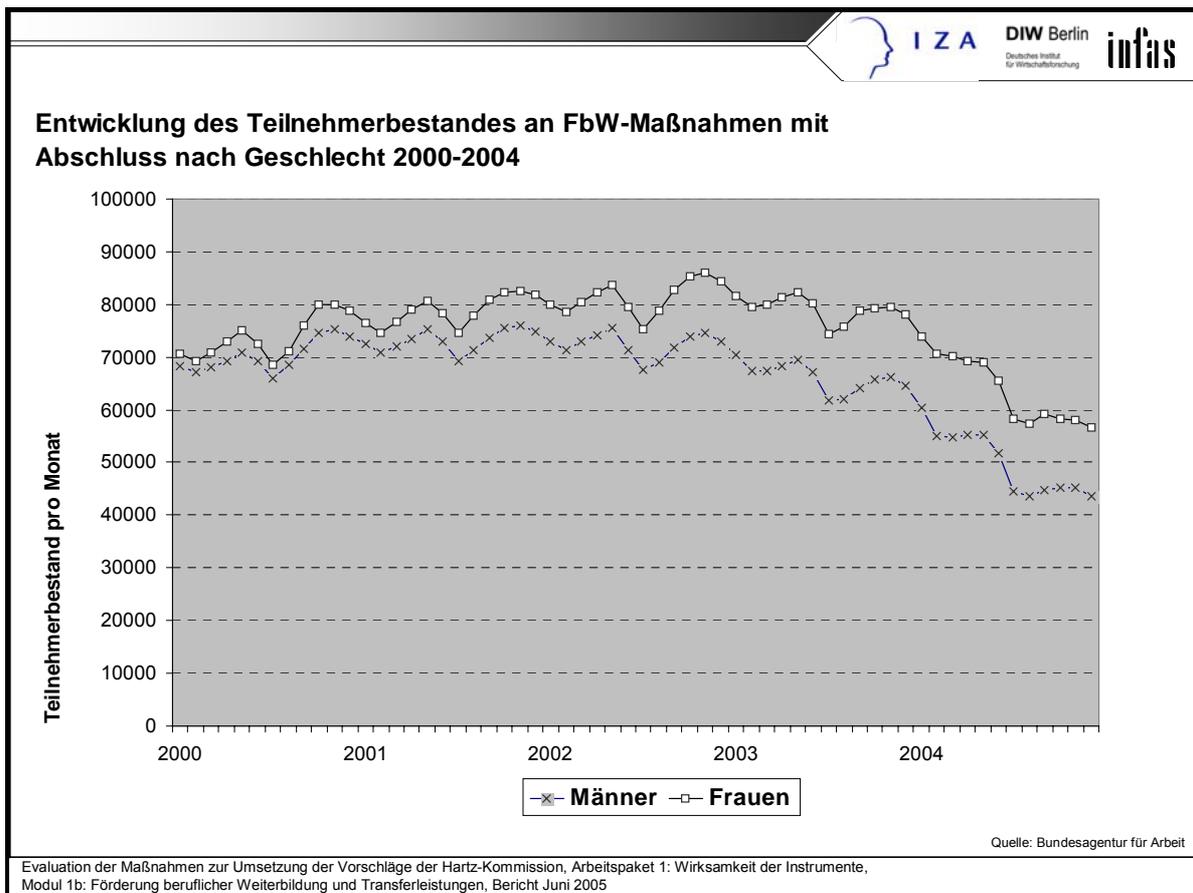
Übersicht 4.5-1



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Ganz anders sieht es dagegen bei den Maßnahmen mit einem anerkannten Berufsabschluss aus. An diesen partizipieren Frauen seit der Reform mit deutlich größerem Anteil als die Männer – und danach hat sich die Schere auch nicht geschlossen. Dabei ist zum einen der Anteil der Frauen an den Teilnehmern von Einzelmaßnahmen gestiegen – aber nur wenig. Hervorzuheben ist vor allem, dass Frauen von dem Abbau bei den Gruppenmaßnahmen mit Ausbildungsabschluss viel weniger betroffen waren.

Übersicht 4.5-2



Die Struktur der weiblichen FbW-Teilnehmer unterscheidet sich zum Teil deutlich von der der Männer:

- Die teilzeitbeschäftigten FbW-Teilnehmer setzen sich ausschließlich aus Frauen zusammen.
- Berufsrückkehrer sind fast ebenfalls im Wesentlichen Frauen.
- Weibliche FbW-Teilnehmer sind im Schnitt älter als die männlichen. Sehr stark sind unter den Frauen Personen im Alter zwischen 30 und 39 Jahren ver-

treten. Das dürfte daran liegen, dass viele davon nach einer Unterbrechung des Erwerbslebens etwa wegen der Kindererziehung über FbW einen neuen Berufsstart erreichen wollen.

- Damit dürfte auch zusammenhängen, dass zwar auch unter den weiblichen FbW-Teilnehmern der überwiegende Teil vor der Maßnahme arbeitslos war – dieser Anteil aber geringer als bei den Männern ist.
- Weibliche FbW-Teilnehmer sind im Schnitt qualifizierter als männliche – was auch darauf zurückzuführen ist, dass die weniger qualifizierten FbW-Teilnehmer vergleichsweise jung und in überdurchschnittlichem Maße männlich sind.
- Vor allem nehmen Frauen häufiger an langlaufenden Maßnahmen teil. Im Jahr 2004 war von den Frauen reichlich die Hälfte in Maßnahmen, die länger als zwei Jahre dauern – bei den Männern war es dagegen ein Drittel. Das liegt ohne Zweifel an unterschiedlichen Weiterbildungsarten und mithin –zielen.

Und hier schließt sich der Kreis vermutlich: Weil – jedenfalls relativ – mehr darauf gesetzt wird, dass Frauen trotz eines im Schnitt höheren Alters, aber bei besserer Bildung als Männer (jedenfalls bei dem für FbW infrage kommenden Personenkreis) größere Vermittlungschancen haben, ist bei ihnen der Abbau von FbW vergleichsweise weniger kräftig zu Buche geschlagen. Vor allem hat sich bei den Frauen der Abbau von Gruppenmaßnahmen relativ wenig bemerkbar gemacht. Das liegt wahrscheinlich daran, was im weiteren Verlauf des Projektes noch zu prüfen wäre, dass in bestimmten, und dann in eher „weiblichen“ Berufen die Arbeitsagenturen relativ günstige Beschäftigungsmöglichkeiten gesehen haben und sehen, die nach deren Ansicht eine Investition in Weiterbildung auch in größerem Maße und damit auch in Gruppen rechtfertigen. Jedenfalls lässt sich als genereller Trend eine vermehrte Beschäftigung von Frauen insbesondere im Zuge der Tertiarisierung konstatieren, die sich in Anbetracht einer alternden Gesellschaft und einer damit einhergehend verstärkten Nachfrage nach Diensten etwa zur Pflege fortsetzen wird.

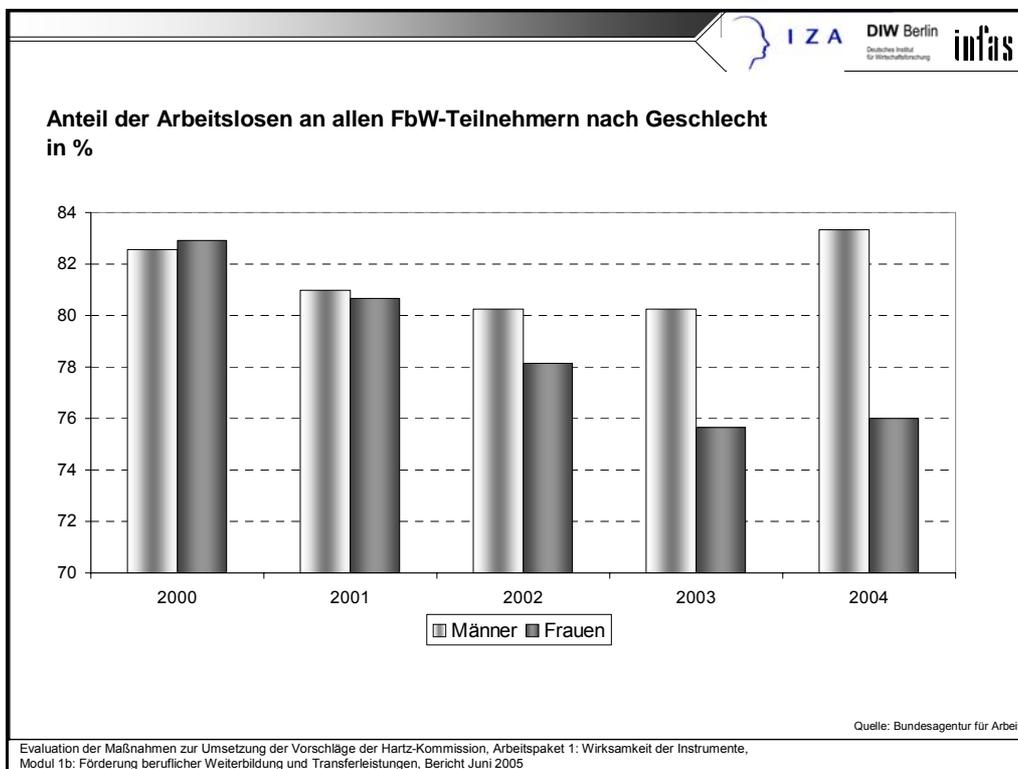
Übersicht 4.5-3

		2000	2001	2002	2003	2004
Altersstruktur der FbW-Teilnehmer nach Geschlecht in %						
Männer						
unter 20 Jahre		0,8	0,9	0,9	1,0	0,9
20 bis 24		13,8	14,3	14,7	16,6	17,3
25 bis 29		18,2	18,2	18,0	19,6	21,1
30 bis 34		19,2	18,7	18,6	19,1	19,2
35 bis 39		17,5	17,3	17,1	17,0	17,1
40 bis 44		13,2	13,1	13,3	12,8	12,6
45 bis 49		10,0	9,7	9,5	8,2	7,5
50 bis 54		5,5	5,9	6,0	4,7	3,7
55 bis 59		1,8	1,8	1,7	1,0	0,7
60 und älter		0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Insgesamt		100	100	100	100	100
Frauen						
unter 20 Jahre		0,8	0,9	0,8	0,9	0,8
20 bis 24		8,5	8,5	8,6	9,5	9,9
25 bis 29		15,0	14,2	13,6	14,2	15,4
30 bis 34		21,1	20,7	20,2	20,7	20,8
35 bis 39		21,8	22,1	22,4	23,2	23,4
40 bis 44		16,0	16,6	17,5	17,8	18,0
45 bis 49		10,5	10,3	10,3	9,1	8,4
50 bis 54		5,0	5,4	5,3	3,9	3,0
55 bis 59		1,4	1,3	1,1	0,6	0,4
60 und älter		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Insgesamt		100	100	100	100	100

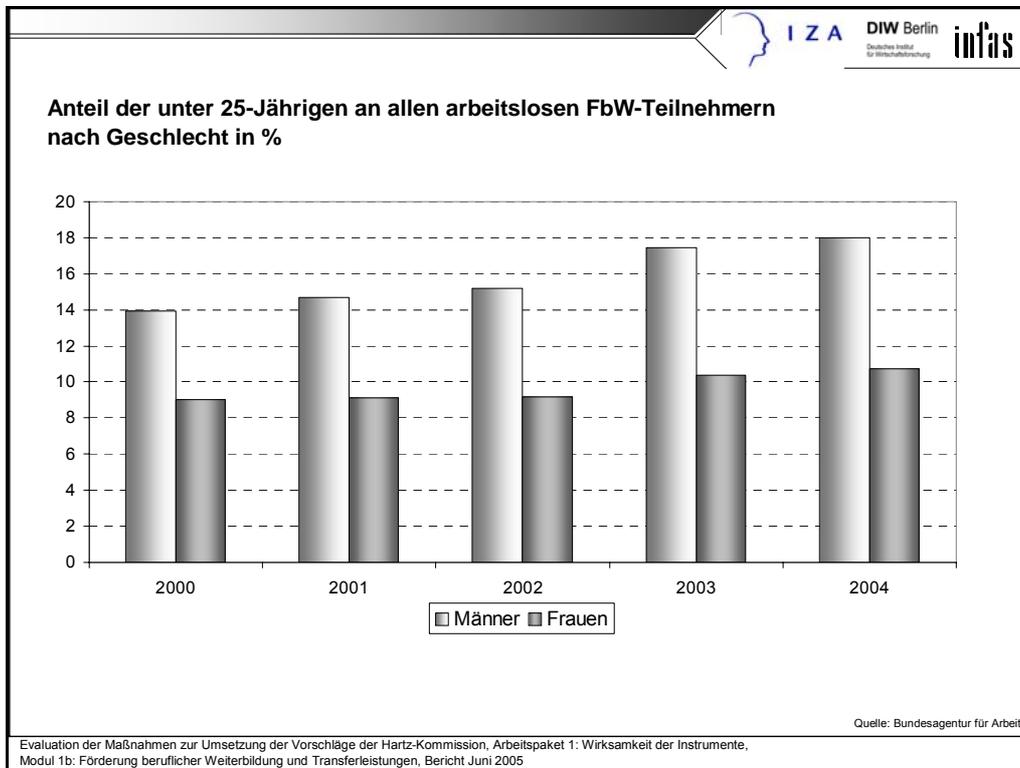
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

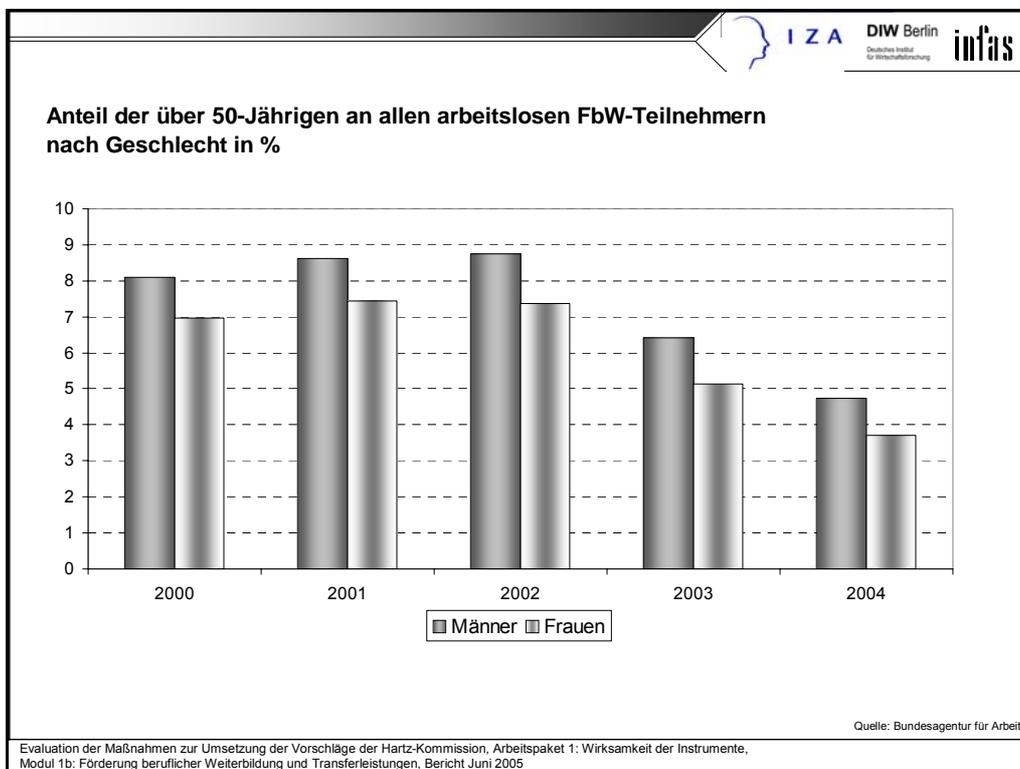
Übersicht 4.5-4



Übersicht 4.5-5



Übersicht 4.5-6



Übersicht 4.5-7

		2000	2001	2002	2003	2004
  						
Qualifikationsstrukturstruktur der FbW-Teilnehmer nach Geschlecht in %						
Männer						
ohne Berufsausbildung		34,7	35,0	34,4	34,8	34,8
betriebliche Ausbildung		51,8	52,9	54,1	53,7	53,6
Fachschule		5,4	4,9	4,6	4,3	4,2
Fachhochschule		2,3	2,1	2,3	2,6	2,8
Universität		5,7	5,1	4,7	4,7	4,6
Insgesamt		100	100	100	100	100
Frauen						
ohne Berufsausbildung		26,2	27,0	27,6	29,2	30,4
betriebliche Ausbildung		57,4	57,2	57,3	55,5	53,9
Fachschule		9,1	8,8	8,3	8,3	8,2
Fachhochschule		1,8	1,9	2,0	2,2	2,4
Universität		5,5	5,2	4,8	4,9	5,2
Insgesamt		100	100	100	100	100

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.5-8

		2000	2001	2002	2003	2004
  						
Struktur der FbW-Teilnehmer nach der Länge der geförderten Maßnahme nach Geschlecht in %						
Männer						
unter 1 Monat		0,7	0,7	0,9	0,4	0,4
1 bis 3 Monate		4,8	4,1	4,3	3,6	5,6
3 bis 6 Monate		10,0	9,7	11,0	11,7	16,8
6 bis 12 Monate		35,3	34,7	32,8	25,5	17,4
12 bis 24 Monate		29,4	29,5	27,9	29,1	25,4
24 bis 36 Monate		17,4	18,8	20,4	25,5	27,7
mehr als 36 Monate		2,3	2,6	2,8	4,3	6,8
insgesamt		100	100	100	100	100
Frauen						
unter 1 Monat		0,5	0,5	0,6	0,2	0,2
1 bis 3 Monate		3,8	3,1	3,2	2,3	3,7
3 bis 6 Monate		8,3	8,1	8,5	8,7	11,2
6 bis 12 Monate		37,3	35,4	32,6	23,0	14,1
12 bis 24 Monate		26,0	25,2	23,9	23,4	19,1
24 bis 36 Monate		15,1	16,9	19,0	24,8	27,7
mehr als 36 Monate		8,9	10,9	12,3	17,5	24,0
insgesamt		100	100	100	100	100

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5 Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung: Umsetzung und Auswirkungen (Implementationsanalyse)

5.1 Design der Implementationsanalyse

Neben der deskriptiven Analyse und der quantitativen Wirkungsbetrachtung steht im Rahmen der Evaluation eine eingehende Untersuchung der Programmumsetzung im Mittelpunkt. Mit Blick auf die Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) wurde dazu eine breit angelegte Implementationsanalyse durchgeführt.

Vor dem Hintergrund der Beschreibung rechtlicher Rahmen- und Handlungsbedingungen (vgl. dazu Kapitel 3) richtet sich die Implementationsanalyse auf die Beschreibung der unmittelbaren Umsetzung des politischen resp. gesetzlichen Handlungsauftrags.¹⁴ Die Implementationsanalyse folgt dabei der Vorstellung eines komplexen Handlungssystems im Rahmen von FbW. Es galt, die Struktur dieses Handlungssystems zu beleuchten, indem beobachtbare Handlungen relevanter Akteure und daraus sich ergebende Prozesse aufeinander bezogen wurden. Für dieses Vorgehen ist auch der Begriff der „Prozessevaluation“ gebräuchlich (vgl. u.a. Rossi et al. 1988, S. 63ff.). In Anlage und Durchführung der Untersuchungen¹⁵ haben sich die Evaluatoren stets an diesem Verständnis von Implementation orientiert.

Im Zentrum der Implementationsanalyse stehen einerseits Betrachtungen, die auf Basis qualitativer Erhebungen in zehn Agenturbezirken gewonnen werden konnten. Solche Erhebungen dienen der Gewinnung von Hypothesen und sie stellen detaillierte Prozess- und Problembeschreibungen zur Verfügung, welche die Sicht der Akteure unmittelbar wiedergeben. Im Rahmen der qualitativen Erhebungen wurden dabei folgende Zielgruppen einbezogen:

- Führungskräfte der Agenturen (Vorsitzende der Geschäftsführung, Geschäftsführer Operativ und Geschäftsführer Finanzen),
- Vermittlungsfachkräfte (Teamleiter, Vermittler) in den Agenturen,
- Geschäftsführer oder Projektleiter bei Bildungsträgern sowie
- FbW-Teilnehmer.

14 Vgl. u.a. Windhoff-Héretier (1987). Eine Analyse zur politischen Rezeption und Umsetzung der Hartz-Reformvorschläge legen derzeit die beiden Kommissionsmitglieder Jann und Schmid (2004) vor.

15 Zu allen methodischen Details der Erhebungen siehe Anhang A.

Für eine Verallgemeinerungsfähigkeit von Ergebnissen reicht die Betrachtung auf der Basis von Fallstudien nicht aus. Vielmehr bedarf eine Verallgemeinerung der Prüfung anhand quantitativer Befunde auf einer breiteren Grundlage.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurden im Rahmen der Implementationsanalyse neben den qualitativen Erhebungen weitere wichtige Befunde aus standardisierten Befragungen hinzugezogen:

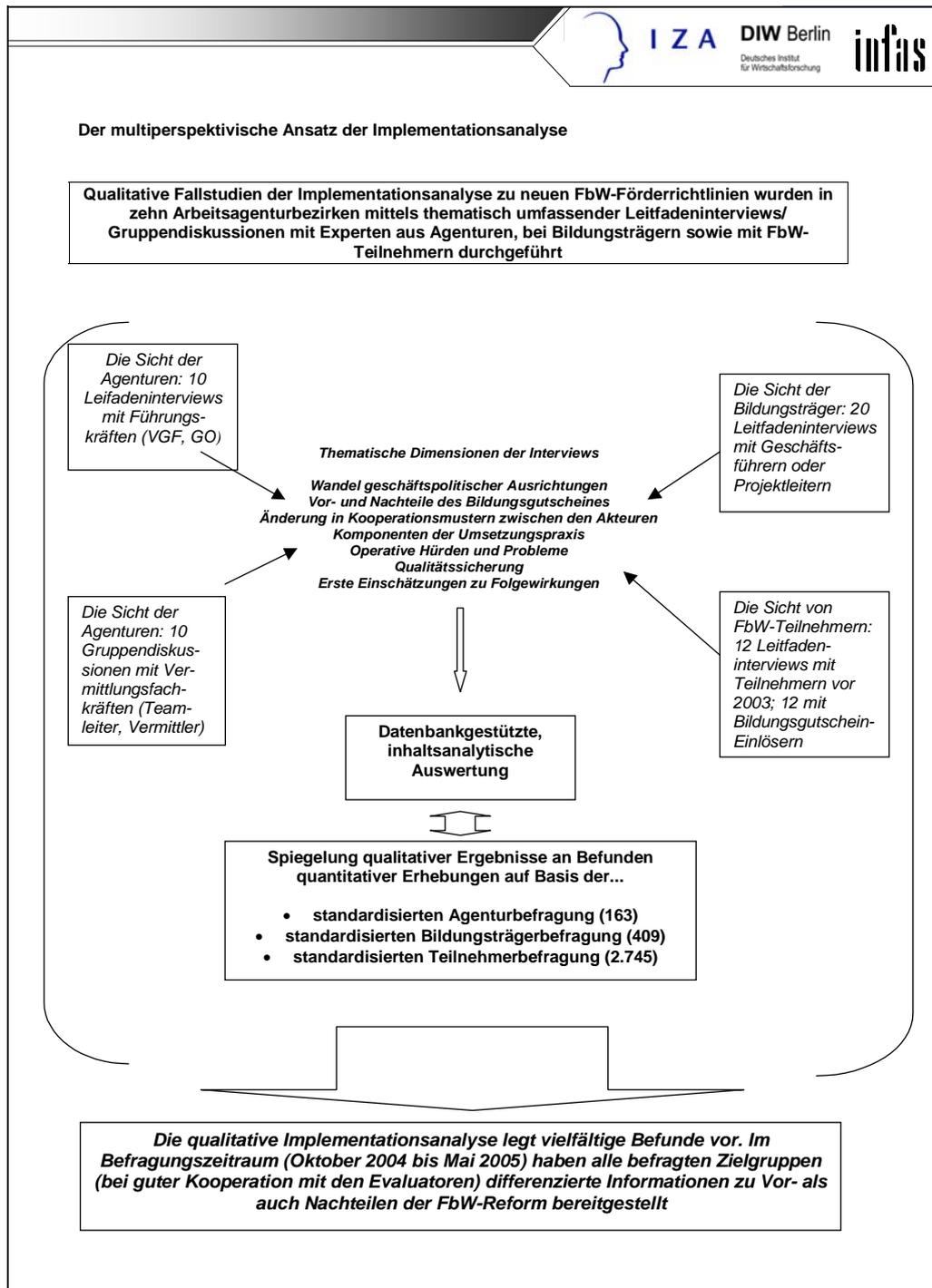
- Ergebnisse der schriftlichen Agenturbefragung (n=163),
- Ergebnisse der schriftlichen Erhebung bei Bildungsträgern (n=409) und
- Ergebnisse der standardisierten Zusatzbefragung bei FbW-Teilnehmern (n=2.745 FbW-Teilnehmer ab dem Jahr 2000).

Durch Repräsentativstudien werden Ergebnisse der Fallstudien abgesichert und lassen sich auf organisatorische Umsetzungen bzw. auf Problemlagen in allen Agenturbezirken verallgemeinern.

Als Ausgangspunkt der Implementationsanalyse dienten die Ziele, die den Hartz-Vorschlägen und den entsprechenden Gesetzen zugrunde liegen. Forschungsleitend waren vor diesem Hintergrund vor allem die Fragen, die seitens des Auftraggebers in der Ausschreibung aufgeworfen wurden. Diese Aspekte wurden durch Fragen und Hypothesen ergänzt, die sich bei der Konzeption und auch während der Durchführung von Bausteinen der Implementationsanalyse entwickelten. Im Mittelpunkt der zur Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung durchgeführten Implementationsanalyse standen die folgenden zentralen Untersuchungsaspekte:

- Die organisatorische Umsetzung der Reform in den Agenturen,
- die konkreten Zielgestaltungen durch die Agenturen im Rahmen der neuen Förderrichtlinien,
- die Ausgabepraxis des Bildungsgutscheins und damit zusammenhängende Probleme,
- Einschätzungen zur Auswirkung auf Zielgruppen (Zugang, Struktur, Selektivität),
- die Reform der Qualitätssicherung sowie
- Auswirkungen auf die Trägerlandschaft.

Übersicht 5.1-1 Der multiperspektivische Ansatz der Implementationsanalyse



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Für diesen thematisch breit gespannten Bogen wurden konkrete Fragen operationalisiert, die in Leitfadeninterviews, Gruppendiskussionen, schriftlichen und telefonischen Befragungen bei den unterschiedlichen Zielgruppen eingesetzt wurden. Die Frageformulierungen richteten sich stets am Erfahrungshorizont der jeweiligen Akteure aus. Dem multiperspektivischen Ansatz entsprechend sollten die zu ermittelnden Aspekte jedoch gerade auch zielgruppenübergreifend erfragt werden. Darstellungen oder Bewertungen eines Sachverhaltes können differieren, jenachdem, welche Zielgruppe antwortet. Dabei kommen auch unterschiedliche Interessenspositionen zum Tragen, deren Einbezug gerade Teil der Implementationsstrategie ist. Fruchtbar war in diesem Zusammenhang auch das methodenübergreifende Verfahren der Implementationsanalyse, indem Fragestellungen und Ergebnisse aus qualitativen Expertengesprächen in Fragebögen für die quantitativen Erhebungen wieder einfließen konnten.

Die Auswertung der Ergebnisse war somit ein mehrfacher Spiegelungsprozess. Dem multiperspektivischen Ansatz entsprechend konnten Befunde und Perspektiven unterschiedlicher Zielgruppen aufeinander bezogen werden. Und entsprechend der multimethodischen Verfahrensweise konnten Ergebnisse für gleiche Zielgruppen auf Basis unterschiedlicher Datenquellen aufeinander bezogen werden. Beispielsweise war in dieser Art prüfbar, ob Problemdarstellungen, die zehn qualitativ befragte Führungskräfte in den ausgewählten Agenturen gegeben hatten, sich auch in Antwortmustern zeigten, die für 163 Agenturen quantitativ ermittelt wurden.

Im Erhebungszeitraum haben alle befragten Zielgruppen bei guter Kooperation mit den Evaluatoren differenzierte Informationen zur FbW-Reform bereitgestellt. Mit der Möglichkeit, Querbezüge zwischen den Ergebnissen qualitativer Experteninterviews sowie den Ergebnissen der Erhebungen bei 163 Agenturen, 409 Bildungsträgern und n=2.745 FbW-Teilnehmern herstellen zu können, liegen der Implementationsanalyse damit eine reichhaltige Informationsbasis und ein vielgestaltiger Befund zur FbW-Reform vor.

Die nachstehende Darstellung der Befunde der Implementationsanalyse gliedert sich wie folgt:

- Das Kapitel 5.2 stellt die strategische Neuausrichtung von FbW in den Agenturen vor. Vor dem Hintergrund der Grundzüge der Neuausrichtung (5.2.1) richtet sich der Blick auf die Bildungszielplanung als neuem Mittel der Steuerung der Agenturen (5.2.2). Ferner werden generelle Umsetzungsprobleme dargestellt, mit welchen die Akteure im Prozess der Reform nach eigener Darstellung konfrontiert gewesen sind (5.2.3).

- Der Bildungsgutschein steht im Zentrum von Kapitel 5.3. Zunächst stehen Bewertungen der Experten zu diesem Instrument im Vordergrund (5.3.1). Die Ausgabepraxis des Bildungsgutscheins wird in 5.3.2, bestehende Probleme mit dieser Praxis werden in 5.3.3 analysiert.
- Kapitel 5.4 legt Einschätzungen zu Auswirkungen der FbW-Politik auf die Teilnehmer dar. Vorgestellt wird die Perspektive von Agenturen und Bildungsträgern (5.4.1). Es folgen Bewertungen und Erfahrungen von FbW-Teilnehmern (5.4.2).
- Der Wandel der Beziehungen zwischen Agenturen und Bildungsträgern, wie er sich nach der Reform aus Sicht der Akteure darstellt, ist Gegenstand von Kapitel 5.5.
- Vor dem Hintergrund der gewandelten Beziehung zwischen Agenturen und Bildungsträgern beschreibt das Kapitel 5.6 den aktuellen Stand bei der Reform der Qualitätssicherung im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung.
- Kapitel 5.7 befasst sich eingehend mit den Auswirkungen der FbW-Reform auf die Bildungsträgerlandschaft. Hier stehen die Ergebnisse der quantitativen Bildungsträgerbefragung im Zentrum.
- Eine resümierende Bewertung der beteiligten Akteure stellt schließlich das Kapitel 5.8 vor.

5.2 Die strategische Neuausrichtung von FbW in den Agenturen für Arbeit

5.2.1 Die Grundzüge der Neuausrichtung

Mit der Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung war ein Wandel der Ausrichtungen der Agenturen für Arbeit angelegt. Die Darstellung geschäftspolitischer Leitlinien, wie sie Führungskräfte der Agenturen (Vorsitzende der Geschäftsführung, Geschäftsführer Operativ und Geschäftsführer Finanzen) heute beschreiben, stellt daher eine wichtige einleitende Perspektive dar. Im Rahmen qualitativer Interviews sollten die Führungskräfte im Vergleich zum Zeitraum vor 2003 erläutern, wie sich durch Umsetzung der Reform die Förderung beruflicher Weiterbildung verändert hat.

Unabhängig von der Region oder dem Strategietyp einer befragten Agentur wiesen die Führungskräfte dabei auf deutliche Kontraste zwischen beiden betrachteten Zeiträumen hin. Im Bereich Förderung beruflicher Weiterbildung hat sich seit dem Jahr 2003 ein teilweise grundlegender Wandel vollzogen. Die Führungskräfte führten Veränderungen zu vier zentralen Segmenten aus: zum Wechsel der FbW-Strategie, zur veränderten finanziellen Orientierung im Rahmen von FbW, zur Umgestaltung der

externen Kooperation mit Bildungsträgern sowie im Hinblick auf eine veränderte Platzierung von FbW im inneren Handlungsgefüge der Agenturen.

Im Vergleich zu 2003 zeigen die Eckpunkte der Neuausrichtung in der Geschäftspolitik der Agenturen bei FbW hierbei eine deutliche Hinwendung zu

- mehr Effektivität,
- einer genaueren Zielgruppenzuordnung sowie
- einer stärkeren Ausrichtung an Arbeitsmarktbedarfen.

Leitbegriffe wie „ungesteuerter Erhalt und Steigerung von Humankapital zur Steigerung von Vermittlungschancen“ oder „Bildung auf Vorrat“ wurden durch eine neue, stärker marktbestimmte Orientierung abgelöst. Für die FbW-Strategie kommt diese Orientierung in der Formel „Von der Fallzahl zur Wirkung“ pointiert zum Ausdruck.

Bei der finanziellen Orientierung im Rahmen von FbW gehe mit der Reform ein Bedeutungsgewinn der Ergebnis- und Kostenorientierung einher. Eine positive Wirkung der Hartz-Reform sei darin zu sehen, dass arbeitsmarktlich wirkungslose Instrumente vom Markt verdrängt würden. Eine neue Marktausrichtung der Instrumente habe dazu geführt, dass überkommene Elemente nicht effektiver Förderung im Bereich der beruflichen Weiterbildung minimiert würden.

Es vollziehe sich eine nach innen und nach außen gerichtete Neuausrichtung der Arbeitsverwaltung. Diese ziehe freilich Konsequenzen nach sich. Wirkungsfolgen werden vor allem mit Blick auf die Kooperation der Agenturen mit Bildungsträgern benannt. Die herkömmliche engere Kooperation mit Bildungsträgern habe nach 2003 zu einem deutlich sich lockernden Verhältnis geführt. Die Führungskräfte weisen hier durchaus auf einen Gewinn von Handlungsautonomie gegenüber Bildungsträgern hin. Druck auf „wirksame“ und „passgenaue“ Maßnahmen“ ersetze die „Maßnahmefüllung“ oder „Maßnahmezuzuweisung“ von einst. Allerdings seien FbW-Erfolge im Rahmen des alten Systems vor 2003 auch eher kalkulierbar gewesen. Unter den neuen Bedingungen nach der Reform sei dies weniger der Fall.

Für den inneren Handlungsrahmen der Agenturen wird die reforminduzierte Verkopplung von Weiterbildung und Vermittlung hervorgehoben. Vorausschauend geben Führungskräfte in diesem Zusammenhang an, dass die „neue FbW“ mit Bildungszielplanung und Bildungsgutschein als erster Schritt im Gesamtrahmen der Veränderung der Agenturen anzusehen sei. Mittelfristig würden Bildungszielplanung und das neue Kundenzentrum ineinander greifen müssen.

Übersicht 5.2-1 Wandel in Leitlinien der Agenturen durch die FbW-Reform: Die Sicht der Leitungsebenen der Agenturen (Führungskräfte)

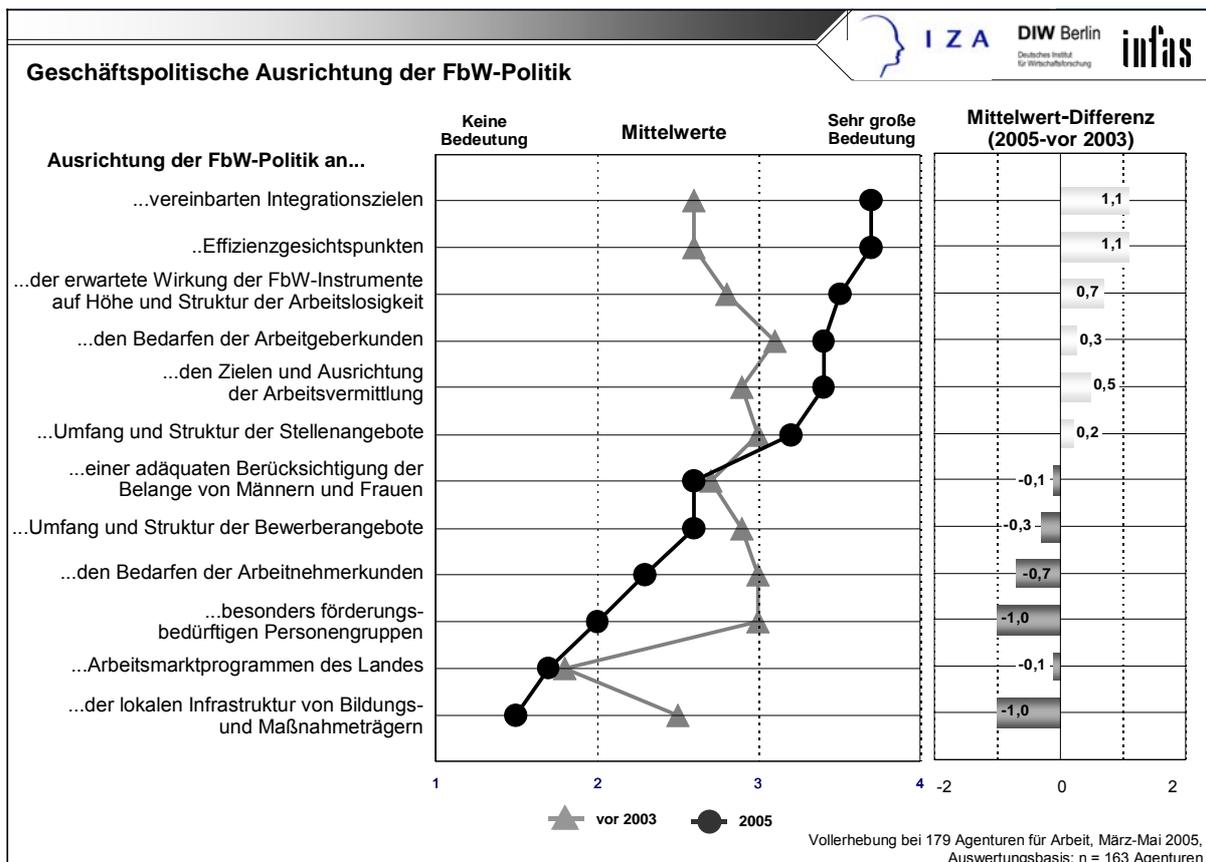
Vor der Reform		Seit der Reform (2003)	
FbW-Strategie			
<ul style="list-style-type: none"> • Tendenziell ungesteuerter Erhalt und Steigerung von „Humankapital“ zur Steigerung von Vermittlungschancen • „Bildung auf Vorrat“ • Bedarf nach Bildung • Begriff der „Maßnahmeplanung“ 		<ul style="list-style-type: none"> • Marktbestimmte Orientierung an Bildungszielplanung („Qualifikationsbedürfnisse der Klientel und Nachfrage der Betriebe“) • Erhöhung der Eingliederungserwartungen • „Von der Fallzahl zur Wirkung“ • „Bildung nach Bedarf“ • FbW keine „Sozialarbeit“ 	
Finanzielle Orientierung im Rahmen von FbW			
<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnis- und Kostenorientierung nicht primär 		<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutungsgewinn von Ergebnis- und Kostenorientierung 	
Externe Kooperation der Agenturen mit Bildungsträgern			
<ul style="list-style-type: none"> • Tendenziell enge Kooperation • Stärkere Orientierung an Trägerangeboten und darauf bezogene Kanalisierung der Klientel („Maßnahmefüllung“) • „Maßnahmezuzuweisung“ macht FbW-Erfolge eher kalkulierbar 		<ul style="list-style-type: none"> • Sich lockernde Kooperation • Gewinnung von Handlungsautonomie der Agenturen gegenüber Bildungsträgern • Druck auf „wirksame“ und „passgenaue“ Maßnahmen • Orientierung auf Modularisierung und kürzere Maßnahmen • Verhinderung von „Maßnahmefüllung“ 	
FbW im inneren Handlungsrahmen der Agenturen			
<ul style="list-style-type: none"> • Schwache Koppelung von Vermittlung und Weiterbildung 		<ul style="list-style-type: none"> • Engere Verkoppelung von Weiterbildung mit Vermittlung • Bildungszielplanung und Bildungstuschein als „erste Schritte im Gesamtrahmen der Veränderung“ <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mittelfristiges Ineinandergreifen von Bildungszielplanung und Kundenzentrum 	

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004-Januar 2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Diese in den qualitativen Studien gewonnen Befunde werden auch durch die standardisierte Erhebung bei 163 Agenturen eindrücklich belegt. In dieser Befragung sollte unter anderem angegeben werden, an welchen Kriterien und Richtgrößen sich die FbW-Politik ausrichte, wobei auch hier die Phase vor und nach 2003 vergleichend betrachtet werden sollte.

Übersicht 5.2-2 Geschäftspolitische Ausrichtung der FbW-Politik

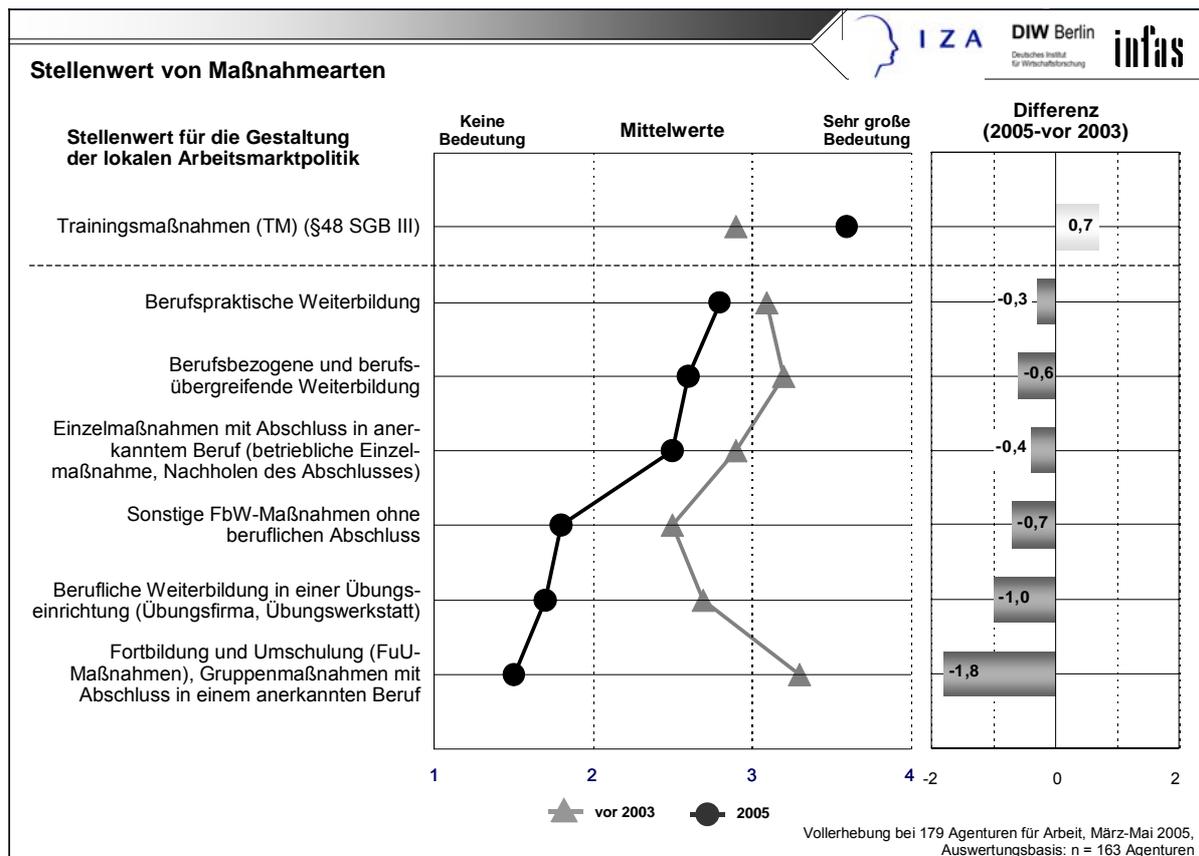


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Antworten weisen darauf hin, dass Entscheidungskriterien der Agenturen nach der Reform klarer hierarchisiert und konturiert erscheinen. Nach 2003 steht die effiziente Integration der geförderten Personen in den Arbeitsmarkt stärker im Fokus. Die FbW-Politik wird in erster Linie an mit den Regionaldirektionen vereinbarten Integrationszielen, an Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten orientiert. Die aus Mitteln des SGB III geförderte Weiterbildung wird eng mit der Arbeitsvermittlung verknüpft. Dadurch haben auch verfügbare Stellenangebote und Bedarfe der Arbeitgeberkunden höheres Gewicht bei der Ausrichtung der Weiterbildung erhalten.

Individuelle Qualifizierungsbedarfe der Bewerber und die Struktur des Bewerberangebots haben dagegen deutlich an Gewicht verloren. Auch von der örtlichen Infrastruktur der Bildungsträger machen sich die Agenturen nach eigenem Bekunden sehr viel stärker frei. Auf einen Nenner gebracht bedeutet die Neuausrichtung mehr Orientierung an Markt und Effizienz und weniger Ausrichtung an individuellen Förder- und Qualifizierungsbedarfen.

Übersicht 5.2-3 Stellenwert von Maßnahmentearten



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Neuausrichtung der Förderpolitik macht sich auch beim Stellenwert der verschiedenen FbW-Maßnahmen für die Gestaltung der örtlichen Arbeitsmarktpolitik fest. Insgesamt haben nach Angabe der Agenturen nahezu alle FbW-Maßnahmen im Vergleich zur Förderpolitik vor 2003 an Bedeutung eingebüßt.

Der Bedeutungsverlust bei Fortbildung und Umschulung sowie bei Vollausbildungen zeigt sich als pointiertes Ergebnis. Auch Weiterbildungsmaßnahmen in Übungseinrichtungen, berufsspezifische und berufsübergreifende FbW-Maßnahmen mit und ohne Abschlusszertifikate haben einen geringeren Stellenwert als vor der Hartz-

Reform. Lediglich die kurzzeitigen, deutlich kostengünstigeren Trainingsmaßnahmen haben im Zuge der Neuausrichtung erheblich an Bedeutung für die Geschäftspolitik der Agenturen gewonnen.

5.2.2 Die Bildungszielplanung als Mittel der Steuerung

Zu den im Zuge der ersten Stufe der Verwaltungsreform der BA eingeführten organisatorischen Maßnahmen beim Zugang zu FbW-Maßnahmen gehört die Bildungszielplanung. Mit dieser Planung soll dienststellenbezogen der für den Arbeitsmarkt erforderliche Weiterbildungsbedarf dokumentiert und in die Regionen hinein kommuniziert werden.

In weitgehend kongruenten Erläuterungen in qualitativen Interviews haben Führungskräfte der Agenturen in dieser Weise die Bildungszielplanung als ein heute zentrales Steuerungsmittel der Agenturen im Rahmen von FbW beschrieben. Als Zielvorgabe in die Regionen hinein hat sie die alte „Maßnahmeplanung“ ersetzt. Die Führungskräfte geben zentrale Muster der Umsetzungspraxis an. Planungen werden in der Regel im Herbst eines Jahres für das Folgejahr eingestellt. Dabei wird versucht, sich an Erfordernissen des regionalen Arbeitsmarktes auszurichten. Haushaltsvorgaben steuern das Ausgabevolumen von Bildungsgutscheinen. Eine deutliche Veränderung wird im Hinblick auf die Kommunikation der Agenturplanung beschrieben. In der Regel erfolgt eine Veröffentlichung der Bildungszielplanung auf den Internetseiten einer Agentur. So genannte „Arbeitsmarktgespräche“ mit Bildungsträgern finden zwar noch statt. Sie haben nach der Reform aber an Bedeutung verloren. Eine tendenziell einseitiger gewordene Kommunikationspraxis steht für den Wandel hin zu sich lockern- den Kooperationsbeziehungen zwischen Agenturen und Bildungsträgern.

Die folgenden Darstellungen einer Führungskraft und einer Vermittlungsfachkraft (aus zwei verschiedenen Agenturen) illustrieren die neue Praxis mit der Bildungszielplanung:

„Vorher wurden die Trägermaßnahmenkonzepte eingereicht. Wir hatten eine Steuerung des Publikums [...], es gab eine gewisse Notwendigkeit, die Maßnahmen, die vor Ort angeboten waren, zu füllen. Der Kunde hatte nicht die große Auswahl wie er sie jetzt mit dem Bildungsgutschein hat. Der Bildungsgutschein hat ja Auswahlmöglichkeiten geschaffen für die Kundschaft, hat natürlich die Trägerlandschaft insoweit berührt, als wir eine Vielzahl von Angeboten bekommen aufgrund unserer Bildungszielplanung. Wir machen ja jetzt eine Vorgabe, in welchen Bereichen wir Angebote wünschen, das war ja vorher so nicht. Da gab es einfach einen freien Teilnehmerwettbewerb. Da kamen Angebote ungesteuert ohne unsere Maßgaben. Jetzt stellen wir vorher Parameter auf, in welchen Bereichen wir gerne Angebote haben. Es kommen aber so viele Angebote von der hier vertretenen vielfältigen Trägerlandschaft, und wir steuern ja nicht mehr. Wir weisen ja Teilnehmer nicht mehr zu. Wir geben ihnen Bildungsgutscheine in dieser Richtung, die wir in unserer

Bildungszielplanung vorgesehen haben und dann geht er auf die Suche mit der Folge, es gibt mehr Plätze als Teilnehmer. Viele Maßnahmeträger bekommen nur drei, vier Meldungen. Wir weisen ja nicht mehr zu, wir füllen nicht, wir haben keine Verantwortlichkeiten mehr. [...] Wir haben also eine Wahlfreiheit geschaffen, wir haben eine bessere Steuerung in den Markt von uns aus, aber die Träger haben darunter gelitten und der Kunde ist manchmal auch etwas hilflos und ziellos, weil er früher genau gesteuert wurde, in welche Bildungsmaßnahme er geht. Wir müssen uns da ja zurückhalten, die Neutralität verpflichtet uns dazu.“

Die Vermittlungsfachkraft führte aus:

„Zuerst hat sich mal die Verantwortung für die Maßnahmenbetreuung, Maßnahmenbesetzung verändert. Die Verantwortung lag früher schon oft bei uns, die Maßnahmen, die wir - ich sag' jetzt mal - eingekauft haben, dann auch zu besetzen. Die Verantwortung haben wir ja jetzt zum größten Teil an die Arbeitslosen übertragen, also die geeignete Maßnahme zu suchen. Wir unterstützen das und begleiten das natürlich, sind aber nicht mehr zwangsweise in dieser Verantwortung dem Träger gegenüber. Das erleichtert z. T. auch die Arbeit, zumindest die Arbeit mit den Kunden hier im Haus, nicht immer die Zusammenarbeit mit dem Träger, der natürlich auch einen Anspruch hat, dass seine Maßnahmen gefüllt werden. Aber das ist so ein wesentlicher Unterschied - weniger Verantwortung, was die Bestückung von Maßnahmen anbelangt. Ein wesentlicher Unterschied ist natürlich auch, dass das Angebot sich stark reduziert hat. Wir können nicht mehr jedem Kunden auch etwas anbieten. Wir orientieren uns auch stärker natürlich jetzt am Markt. Was wird von der Wirtschaft nachgefragt? Wo sehen wir Bedarf am Arbeitsmarkt? Das war früher ja auch nicht immer so. Ich sag' mal Schlagwort „Bildung auf Halde“. Das hat sich wesentlich geändert.“

Die Erläuterungen weisen auch auf Problemmuster hin, die dem neuen Zusammenspiel von Bildungszielplanung und Bildungsgutschein inhärent sind. Danach ist die neue Praxis der Agenturen mit einem ambivalenten Steuerungsproblem behaftet. Mit der Einführung des Bildungsgutscheins (als konkretem Handlungsprodukt von Bildungszielplanungen) ist dieses Problem grundsätzlich angelegt. Nach Darstellung der Experten erhöht sich mit der Aufstellung der Bildungszielplanung einerseits die Steuerungskapazität einer Agentur. Darin kommt der Gewinn von Handlungsautonomie gegenüber Bildungsträgern zum Ausdruck. Diesen Aspekt sehen die Agenturen durchaus als wichtige Signatur der FbW-Reform an. Andererseits schwindet die Steuerungsfähigkeit einer Agentur wiederum durch die Einlösepraxis mit dem Bildungsgutschein. Denn eine „Steuerung des Publikums“ entfällt. Neue Handlungsautonomie liegt bei jenen Kunden, die einen Bildungsgutschein erhalten haben.

Aber auch dort, wo die Agenturen Gewinne an Steuerungskapazität für sich verbuchen - in der Planungsaufstellung für die Bildungsziele selbst - werden Umsetzungsschwierigkeiten benannt. So erfordert eine Bildungszielplanung die vorausschauende Orientierung am Markt und macht Bedarfsprognosen erforderlich: „Was wird von der Wirtschaft nachgefragt? Wo sehen wir Bedarf am Arbeitsmarkt?“

Nach Aussage der Agenturen können solche Bedarfsprognosen nicht stets verlässlich sein. Als schwierig gelten Planungen für Problemregionen, die kaum einen Markt aufweisen. Man sei hier mit mehrfachen Prognoseproblemen konfrontiert. Es sei die Zukunftsentwicklung bei einzelnen Berufen und die Entwicklung des heimischen Marktes vorzusehen. Wo in anderen Regionen bestimmte Bildungsziele bereits als marktgängig und als zukunftssträftig anerkannt würden, könne man bereits Zukunftsprobleme einer eigenen Planung erkennen - ohne dass rasche Korrekturmöglichkeit bestehe. Diese Unsicherheit der Bildungszielplanung führt bei Experten aus einzelnen Agenturen zur Forderung nach einer überregional abgestimmten Arbeitsmarkt- und Bildungszielpolitik.

Es wird auch angeführt, dass Bildungszielplanungen nicht im eigentlichen Sinne als Steuerung des Bildungsmarktes aufgefasst werden könnten. Bildungszielplanungen gelten aus Sicht mancher befragter Experten als zu vage. Die Planungen würden sich lediglich auf Finanz- und Ausgabevolumina von Bildungsgutscheinen beschränken und keine echte Steuerung des „Bildungsmarktes“ bewirken können.

Schließlich wird auch auf besondere Problemlagen hingewiesen wie zum Beispiel im Falle gescheiterter Industrieansiedlungen. In solchen Konstellationen träten besondere Flexibilitäts- oder Anpassungsprobleme bei Bildungszielplanungen auf:

„Wir haben also Geld in FBW-Maßnahmen investiert, um Arbeitslose, die wir haben, dann fit zu machen für neue Technologien und alles, was mit der geplanten [...Fabrik] zusammenhing. Und das hat im Grunde bei uns zu einer Fehlplanung geführt, denn alle Maßnahmen sind durch die Pleite der [...Fabrik] mehr oder weniger obsolet gewesen, d.h. alles, was wir da gemacht haben mit einer wohl abgewogenen, guten Ausrichtung, war in den Sand gesetzt.“

Eine mitunter notwendige Veränderung der Bildungszielplanung erweise sich dann als sehr schwer:

„Allerdings, wenn die erst mal im Netz steht, werden Sie normalerweise [...] von Bildungsträgern mit Angeboten überrannt und dann erkennen sie diese Maßnahmen an. Und wenn die erst mal anerkannt sind, dann können Sie diese Anerkennung so nicht mir nichts dir nichts zurücknehmen. [...] Sobald ich irgendeine Art von Bildungsziel ins Netz stelle, habe ich mich damit geoutet gegenüber der Öffentlichkeit, dass wir sagen: Als Agentur mit diesem Bildungsziel glauben wir, gut integrieren zu können.“

Vor dem Hintergrund solcher Problemdarstellungen in qualitativen Studien bot es sich für die Evaluatoren an, wesentliche Handlungsorientierungen bei der Aufstellung von Bildungszielplanungen auch in der standardisierten Vollerhebung bei den Agenturen zu thematisieren. Die Agenturen wurden hierzu gefragt, wie stark sie bestimmte Bedingungen oder Entwicklungen bei ihren Planungsaufstellungen berücksichtigen würden.

Übersicht 5.2-4 Die Bildungszielplanung als Zielvorgabe der Agenturen: Umsetzungspraxis und zentrale Umsetzungsprobleme aus Sicht der Führungskräfte in Agenturen

 IZA  DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung  infas

Die Bildungszielplanung als Zielvorgabe der Agenturen: Umsetzungspraxis und zentrale Umsetzungsprobleme: Die Sicht der Führungskräfte in Agenturen

Zentrale Muster der Umsetzungspraxis

- Aufstellungen der Planungen in der Regel im Herbst eines Jahres für das Folgejahr
- Ausrichtungen der Planungen an Erfordernissen des regionalen Arbeitsmarktes („Qualifikationsbedürfnisse der Klientel und Nachfrage der Betriebe“)
- Bindende Planung nach Haushaltsvorgaben steuert Ausgabevolumen von Bildungsgutscheinen
- Zeitnahe Veröffentlichung der Bildungszielplanungen in der Regel im Internet
- Teilweise noch Kommunikation der Planung an Bildungsträger mittels „Arbeitsmarktgesprächen“

⇩

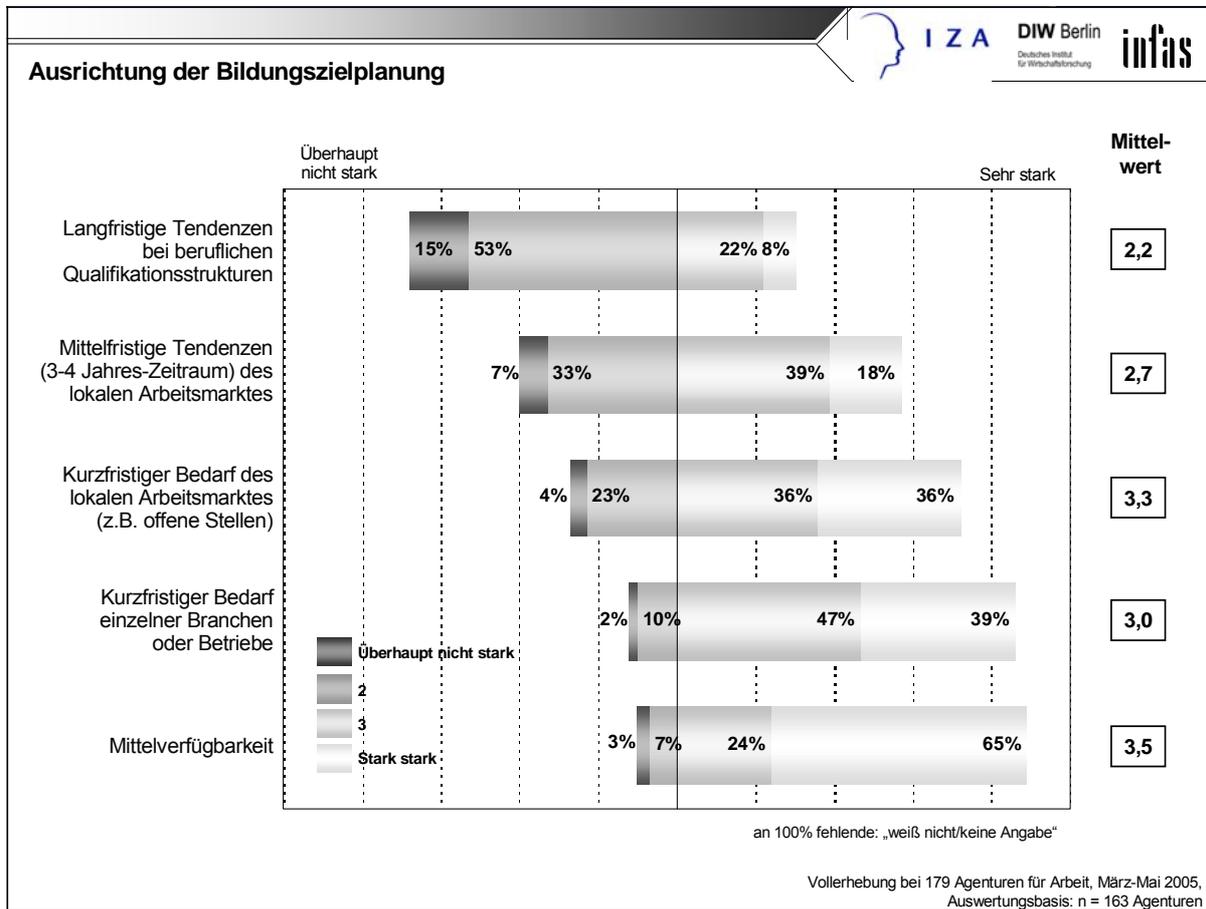
Darlegung von Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Bildungszielplanungen

- Verlässliche Bedarfsprognosen sind schwierig
- Träger werden für die Agentur zu anonymen Anbietern
- Die Planung bleibt inhaltlich vage: Sie bezieht sich lediglich auf Anzahl von Bildungsgutscheinen und auf Finanzmittel
- Bildungszielplanung schränkt Flexibilität ein: Korrekturen erweisen sich als nötig, dann aber als schwierig umsetzbar
- Für große Landkreise ist regionale Planung schwierig: Überregionale Abstimmungen wären hilfreich
- Bildungszielplanung ist problematisch für Regionen, in denen es „keinen Markt“ gibt

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004-Januar 2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

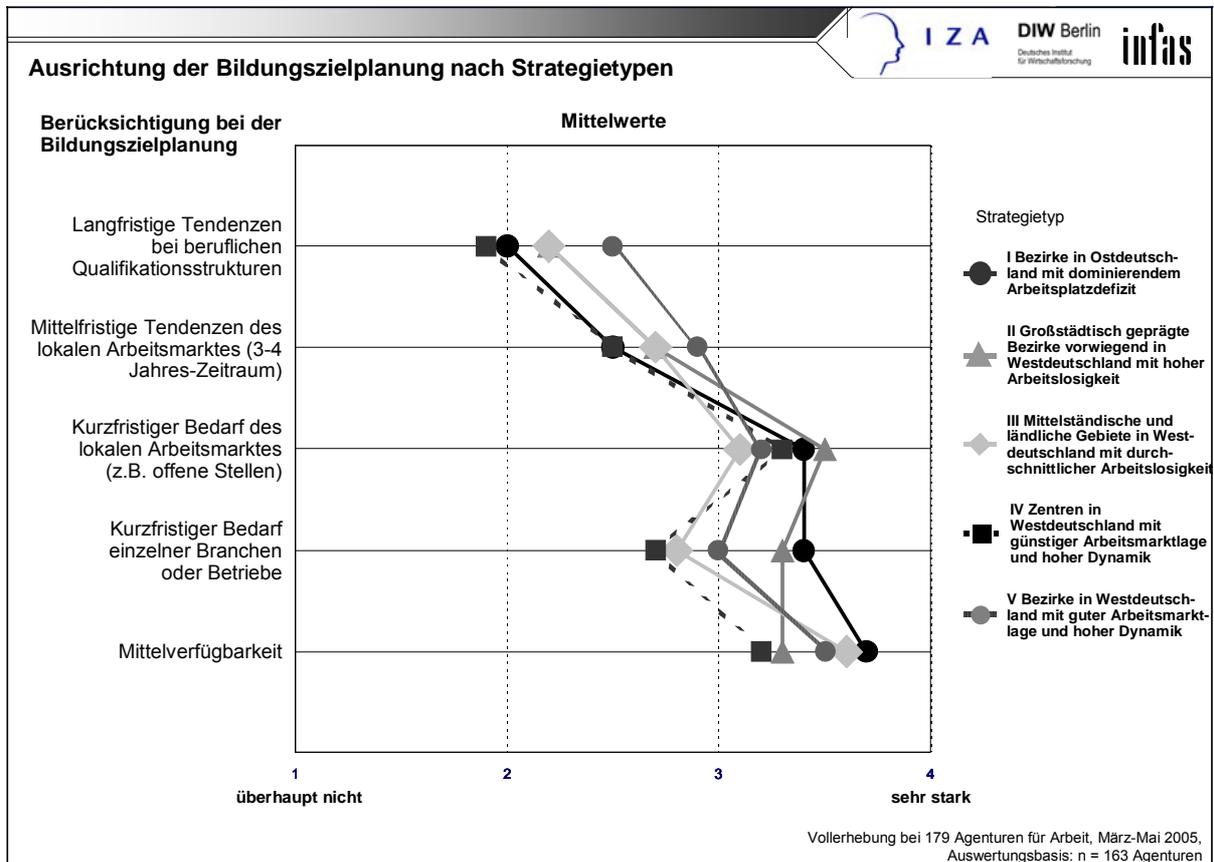
Übersicht 5.2-5 Ausrichtung der Bildungszielplanung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Für die breite Fläche zeigt der Befund wichtige Ergebnisse an: Agenturen orientieren sich danach vornehmlich an der Mittelverfügbarkeit. Und sie versuchen, kurzfristige Bedarfe des regionalen Arbeitsmarktes sowie einzelner Branchen oder Betriebe in die Bildungszielplanung einzubeziehen. Langfristige Tendenzen bei beruflichen Qualifikationsstrukturen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Die in den Expertengesprächen und Gruppendiskussionen der Fallstudien dargelegte Marktorientierung bei der Bildungszielplanung wird durch die standardisierte Befragung mithin deutlich bestätigt.

Übersicht 5.2-6 Ausrichtung der Bildungszielplanung nach Strategietypen

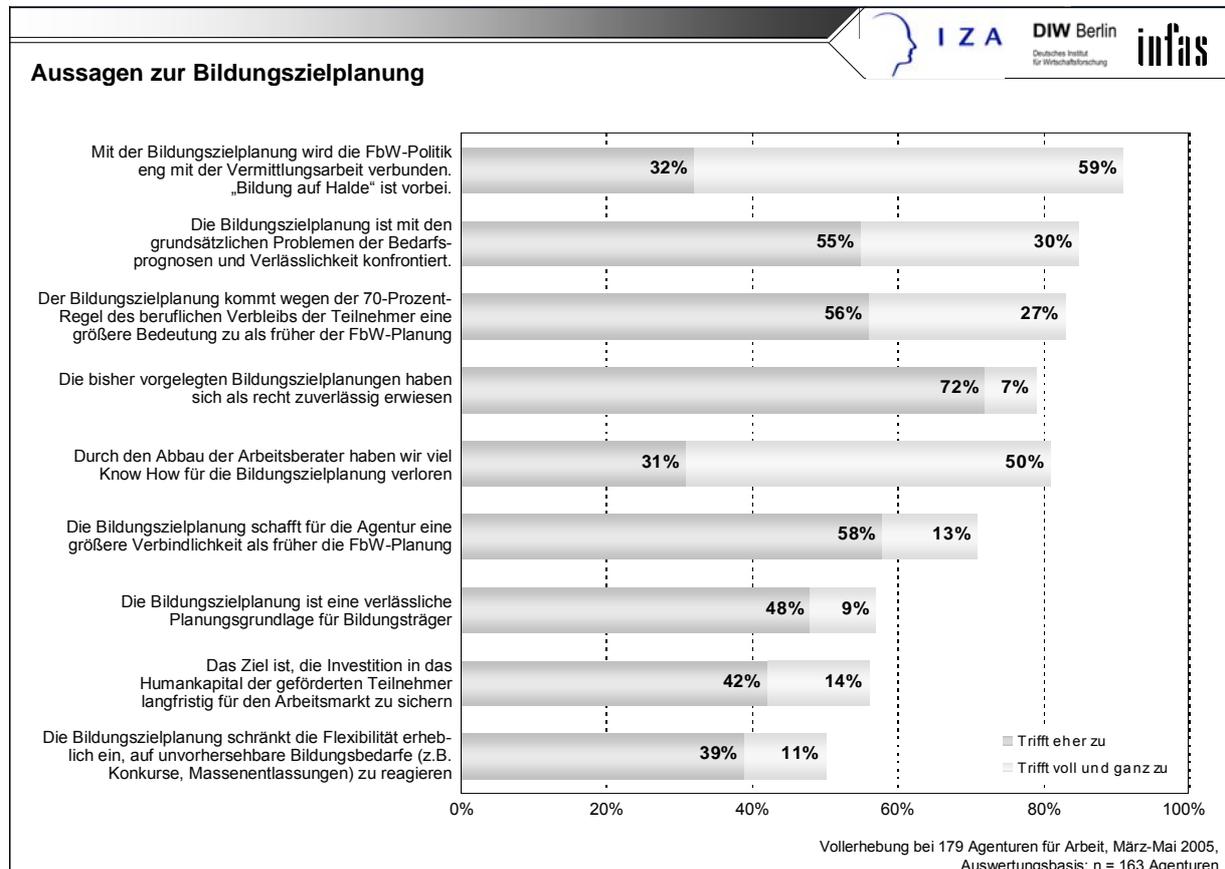


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Nach Strategietypen betrachtet werden auch Unterschiede zwischen den Ausrichtungen der Agenturen erkennbar. So orientieren sich Agenturen des Strategietyps V („Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik“) heute noch deutlicher an der langfristigen Entwicklung beruflicher Qualifikation und weniger als andere an kurzfristigen Bedarfen einzelner Branchen. Für Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Strategietyp IV) ist dagegen die Ausrichtung an Bedarfen des lokalen Arbeitsmarktes besonders ausgeprägt. Ausgesprochene Ost-West-Unterschiede fallen bei den Parametern für die Bildungszielplanung indes nicht ins Gewicht.

Auch die summarische Einschätzung der in der Vollerhebung befragten Agenturen gibt im Wesentlichen die Einschätzungen der qualitativ befragten Experten wieder.

Übersicht 5.2-7 Aussagen zur Bildungszielplanung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Fast flächendeckend (mit 91 Prozent für die vorgegebenen Skalenwerte „trifft eher zu“ und „trifft voll und ganz zu“) sind die Agenturvertreter der Auffassung, dass das Instrument der Bildungszielplanung in enger Verkoppelung mit der Vermittlung das Phänomen „Bildung auf Halde“ erledigt habe. Überwiegend gibt man dabei an, dass durch die 70%-Regel (des beruflichen Verbleibs der Teilnehmer) der Bildungszielplanung heute eine größere Bedeutung zukomme als dies für die frühere FbW-Maßnahmenplanung gegolten habe. Die Ergebnisse unterstreichen den Stellenwert der neuen Bildungszielplanung.

Sehr deutlich werden in den Antworten aber auch die kritischen Aspekte, die mit dem Instrument Bildungszielplanung verbunden sind: das grundsätzliche Problem verlässlicher Bedarfsprognosen und fehlende Planungssicherheit, die in Folge der marktorientierten Planung für Bildungsträger besteht. Einen prominenten Stellenwert messen die Agenturen schließlich dem Wegfall der Arbeitsberater bei. Dieser habe zu einem Verlust von Know-How für die Bildungszielplanung geführt. Mit dem Ausfall

der Arbeitsberater in den Agenturen ist indes ein Aspekt benannt, der auch im Zusammenhang mit grundlegenden Umsetzungsproblemen der Reform (vor allem von den operativen Fachkräften) immer wieder kritisch angesprochen wurde.

5.2.3 Generelle Umsetzungsprobleme

Mit welchen grundlegenden Hürden war die Umsetzung der FbW-Reform konfrontiert? Die Evaluatoren befragten die Führungskräfte und die Vermittler in den Agenturen dazu eingehend.

Aussagen der Führungskräfte und Vermittler fallen dabei teilweise unterschiedlich aus. Es werden differente Interessenpositionen der verschiedenen Hierarchieebenen deutlich. Für Vermittler, die im Zuge der Implementation der Reform auch die Kundenbetreuung zu leisten hatten, vollzog sich damit eine Umgestaltung auf zwei Feldern. Mit Blick auf Umsetzungsprobleme ist daher eine Binnenperspektive (Umsetzungsprobleme innerhalb der Organisation der Agentur) und eine Außenperspektive (Umsetzungsprobleme mit dem Publikum) kaum zu trennen.

Interne Umsetzungsschwierigkeiten in den Agenturen lagen zum einen - so berichten Führungskräfte – in Sozialisationsproblemen. Die Überwindung einer überkommenen FbW-Strategie („Maßnahmen als Sozialintegration und –therapie“) habe teilweise regelrechte Umerziehungsprozesse notwendig gemacht. Mit der FbW-Reform gebe es neuartige Personalanforderungen. Diese Anforderungen durchzusetzen, sei nicht immer leicht gewesen.

In den Worten eines befragten Experten:

„Sie benötigen oft viel mehr Kompetenz, um „nein“ sagen zu können. „Ja“ sagen ist relativ einfach, aber „nein“ zu sagen, das müssen Sie begründen und das fällt vielen Vermittlern dem Kunden gegenüber noch nicht so leicht, weil es auch eine ganz andere Aufgabe ist, die sie früher nicht unbedingt wahrgenommen haben.“

Die Anforderung einer stärker individuellen Orientierung auf einzelne Kunden durch die Arbeitsvermittler bei gleichzeitigem Wegfall der Arbeitsberater generiere darüber hinaus auch Informationsprobleme, die in einem erhöhten Schulungsbedarf für die Vermittler zum Ausdruck gekommen ist.

Der Wegfall der Arbeitsberater wird in den Agenturen unterschiedlich beurteilt. Aus Sicht einer Führungskraft in einer Agentur ist der Verlust der Arbeitsberater durchaus konsequent im Sinne der FbW-Reform:

„Und auch die Aufgabe des Arbeitsberaters sehen wir zumindest mittelfristig als vorteilhaft an, weil der Arbeitsberater immer einen ganz isolierten Blick hat. Für den gab es nur Fortbildung und Schulung, häufig gesteuert durch den Kunden, der sich halt einen Termin hat geben lassen beim Arbeitsberater. Jetzt haben wir den ganzheitlichen Blick durch einen Arbeitsvermittler, der ein In-

strument nur noch zusätzlich bedient und nicht Fortbildung und Umschulung. Wir hatten wirklich die Leute in unterschiedlicher Betreuung. Der eine versucht ihn zu vermitteln und parallel hat ein anderer versucht, ihn fortzubilden, was keinen Sinn macht.“

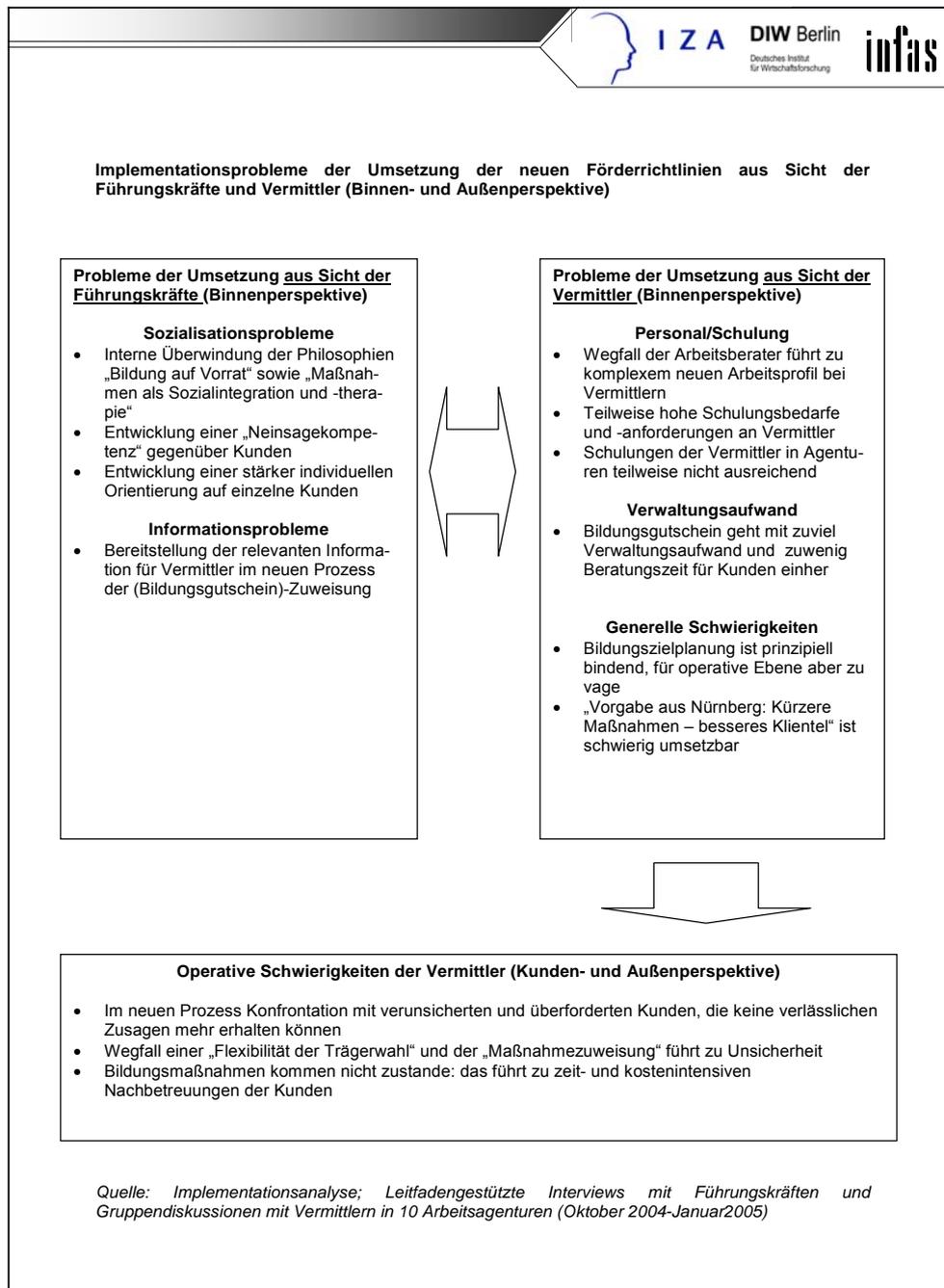
Vermittler dagegen kritisieren den Verlust der Arbeitsberater deutlich. So wurde in den qualitativen Experteninterviews betont, dass der Wegfall zu einem komplexen neuen Arbeitsprofil bei Vermittlern geführt habe. Die Agenturen hätten dem nicht immer hinreichend Rechnung getragen. Schulungen hat es in den Agenturen gegeben. Aus Sicht der Vermittler sind diese Schulungen aber nicht stets hinreichend gewesen, um die neuen Aufgaben gut erfüllen zu können. Sozialisations- und Informationsprobleme greifen hierbei ineinander.

Wie indes der Befund der standardisierten Vollerhebung zeigt, werden kritische Einschätzungen zum Ausfall der Arbeitsberater in den meisten Agenturen abgegeben und ein mit diesem Ausfall einhergehender Kompetenzverlust beklagt.

Bei Arbeitsvermittlern fehlten nach wie vor noch Erfahrungen und Beratungskompetenzen im FbW-Bereich. Schwierigkeiten werden in der Entwicklung der neuen Beratungsorientierung gesehen. Eine Ausrichtung von Beratungen an Eingliederungswahrscheinlichkeiten wird als ausbaufähig betrachtet.

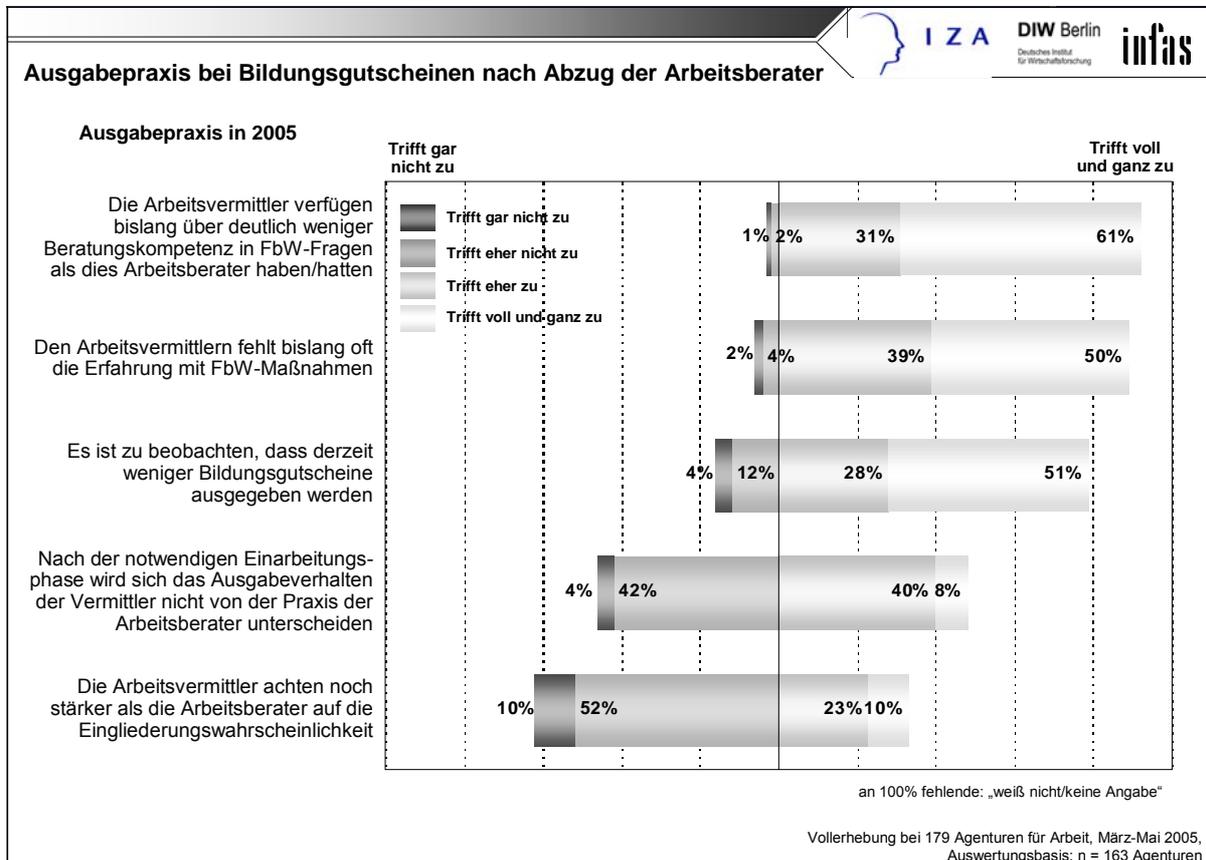
Es sind insbesondere die Arbeitsvermittler, die im Rahmen der FbW-Reform ein neues und für sie teilweise schwieriges Anforderungs- und Handlungsprofil zu bewältigen hatten. Die Agenturen haben dem offenbar nicht immer hinreichend Rechnung getragen, wenngleich man anerkannt hat, dass Schulungsbedarfe der Vermittler bestanden haben.

Übersicht 5.2-8 Implementationsprobleme der Umsetzung der neuen Förderrichtlinien aus Sicht der Führungskräfte und Vermittler (Binnen- und Außenperspektive)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Übersicht 5.2-9 Ausgabepraxis bei Bildungsgutscheinen nach Abzug der Arbeitsberater



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Im Rahmen der Expertenbefragungen benennen Vermittler im Zusammenhang mit der Einführung des Bildungsgutscheins einen generellen „Verwaltungsaufwand“ als Problem. Ein solcher Verwaltungsaufwand entstehe zum einen im Vorfeld, das heißt im Rahmen der Ausgabe von Bildungsgutscheinen. Man habe sich an die Bildungszielplanung zu halten, die aber für die operative Ebene der Vermittlungstätigkeit nicht selten zu vage sei. Und ferner gehe ein konkreter Verwaltungsaufwand mit dem Bildungsgutschein auf Kosten der Beratungszeit für die Kunden. Gleichzeitig sei man im neuen Prozess mit verunsicherten und überforderten Kunden konfrontiert, denen man nun nicht mehr stets verlässliche Zusagen geben dürfe. Gerade hier kommt auch die Entwicklung der „Neinsagekompetenz“ zum Tragen. Im Zusammenhang mit der angesprochenen Sozialisationsproblematik ist es allerdings auch bezeichnend, dass die frühere „Maßnahmezuweisungspraxis“ im Vergleich zur neuen Abgabepaxis des Bildungsgutscheins teilweise als Verlust von „Flexibilität“ empfunden

den wird. Vermittler kritisierten die Einbuße einer „Flexibilität der Trägerwahl“ mit allen Folgen einer unsicheren Handlungsorientierung.¹⁶

Nach dem Wegfall der alten „Maßnahmezuzuweisung“ sind Fachkräfte nun mit einem komplexen Wechselspiel von Steuerungsanforderungen und mangelnden Möglichkeiten einer Nachsteuerung konfrontiert. Im Umsetzungsprozess der FbW-Reform wurde dabei nicht selten eine neue Erfahrung gemacht: Bildungsmaßnahmen kommen nicht immer auch zustande.

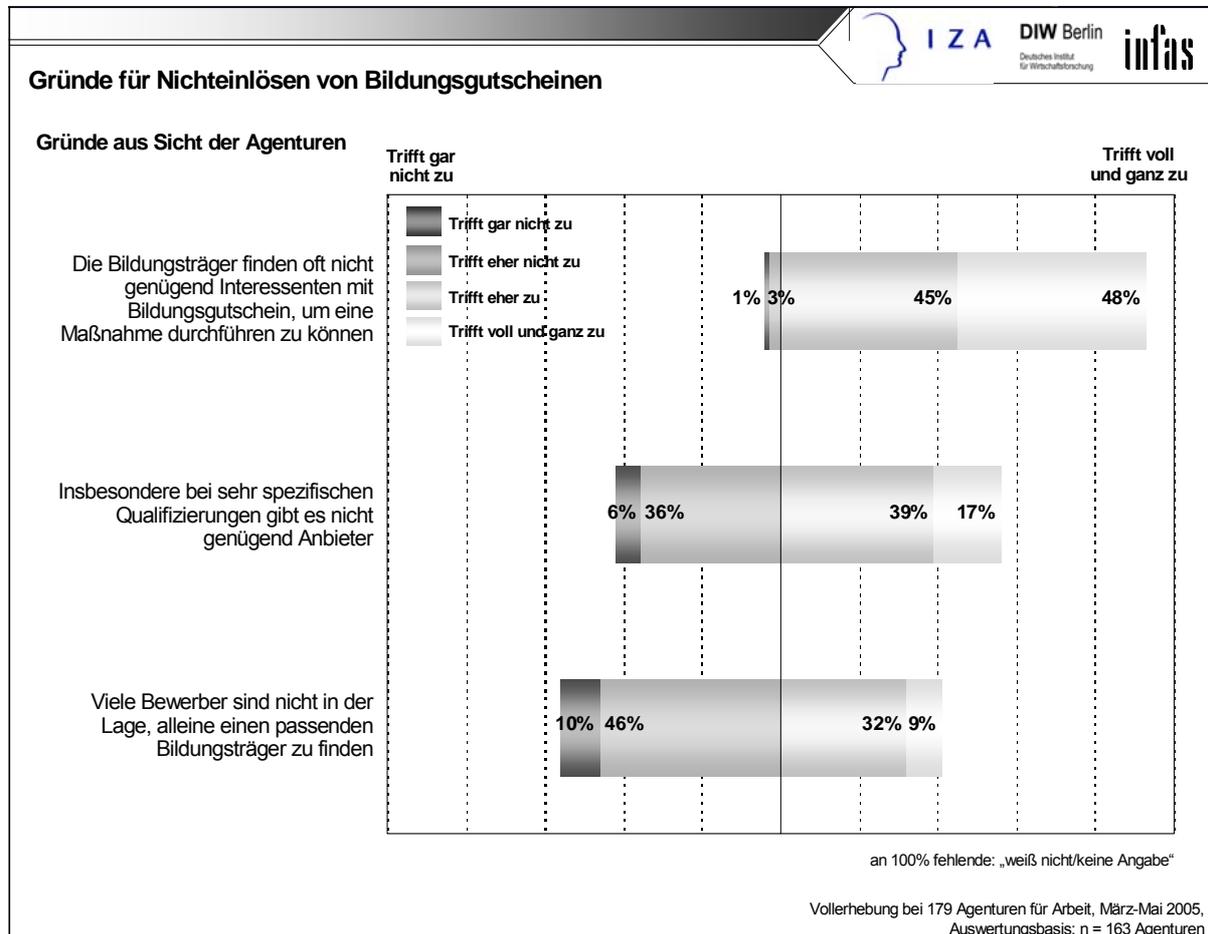
Die Probleme mit den neuen Anforderungen schilderte ein Vermittler wie folgt:

„Wenn Sie meinen Part ansprechen, auffällig ist, dass alles, was mit der Steuerung von FBW zu tun hat unter finanziellen Aspekten, schwieriger geworden ist. Ganz subjektiv, es ist sehr viel komplizierter geworden. Wir haben bis zum Jahre 2002 eine Maßnahmeplanung aufgestellt; als wir im alten Recht waren und auch die Verantwortung dafür trugen, dass die Teilnehmer aus den Arbeitslosenbeständen in Maßnahmen gegeben wurden, geschickt wurden. Dann hatten wir eine Auslastung der Maßnahmen, die wir damals als Maßnahme so anerkannt haben, die lag bei 93, 94, 95 %. Das heißt, wir haben eine sehr gute Besetzung der Maßnahmen gehabt. Seit wir mit dem Bildungsgutschein operieren und keine Verantwortung mehr dafür tragen, welchen Träger sich der Kunde aussucht, weil es ist ja gewollt, der Wettbewerb zwischen den Trägern, dass der Kunde sich selbst aussucht, bei welchem Träger besuche ich die Maßnahme, ist da ein sehr schlechtes Ergebnis herausgekommen. Wir haben einen Besetzungsstand der Maßnahmen, der ist bei weitem nicht so gut wie vorher, was dazu führt, im Wettbewerb der Träger untereinander, dass eine Vielzahl von zertifizierten Maßnahmen einfach nicht zustande kommt, weil der Träger nicht ausreichend Teilnehmer akquirieren kann und das wirtschaftliche Risiko, diese Maßnahme durchzuführen, ist für den Träger nicht mehr kalkulierbar. Wir haben etwa 30 % der Maßnahmen zwar zertifiziert, die aber tatsächlich nicht durchgeführt werden. Das erschwert mir aus finanzieller Sicht ganz erheblich das Geschäft, weil ich die Mittel für jeden Bildungsgutschein einklagen muss. Das heißt, es ist sehr viel mehr Nachsteuerungsbedarf entstanden.“

Dass der Stellenwert solcher Nachsteuerungsbedarfe ausgesprochen hoch ist, zeigen auch Ergebnisse aus der standardisierten Agenturbefragung. So hat man in über 90 Prozent der Agenturen Erfahrungen mit einem Nicht-Zustandekommen von Bildungsmaßnahmen gemacht, weil Bildungsträger oft nicht hinreichend viele Bewerber finden, um Veranstaltungen zu besetzen. Auch bei spezifischen Qualifizierungen gibt es nicht stets genügend Anbieter, worauf immerhin noch in 56 Prozent der Agenturen hingewiesen wird.

16 Solche Aspekte, die sich auch eng mit dem Problem der Ausgabep Praxis der Bildungsgutscheins verknüpfen, werden in Kapitel 5.3.3 dieses Berichtes wieder aufgegriffen.

Übersicht 5.2-10 Gründe für Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.3 Der Bildungsgutschein als Mittel der Neuausrichtung

5.3.1 Bewertungen zum Instrument des Bildungsgutscheins

Zu einem zentralen Instrument der FbW-Reform, dem Bildungsgutschein, sollten Führungskräfte und Vermittler im Rahmen der qualitativen Interviews grundsätzliche Vor- und Nachteile beschreiben. Die Darlegungen der Experten können als erfahrungsgesättigt gelten. Zum Zeitpunkt der Erhebungen in den Agenturen war der Bildungsgutschein seit rd. 24 Monaten eingeführt. Unabhängig vom Umstand des konsequenten Einsatzes des Instruments, benannten sowohl Führungskräfte als auch Vermittler in klarer Kontur Vor- als auch Nachteile des Bildungsgutscheins. Haltun-

gen der Vermittler fallen im Vergleich zur Perspektive der Führungskräfte wiederum kritischer aus. Die operative Ebene zeigt sich gegenüber dem Bildungsgutschein reservierter. Gleichwohl werden für beide befragten Zielgruppen auch Gemeinsamkeiten in der Einschätzung sichtbar.

- Führungskräfte und Vermittler sehen beim Bildungsgutschein Vorteile in der neuen Wahlfreiheit der Kunden - verbunden mit einer motivationserhöhenden Stärkung von Selbstorganisation und Eigeninitiative.
- Einen wesentlichen Nachteil sehen Führungskräfte und Vermittler gemeinsam darin, dass der Bildungsgutschein zu einem harten Selektionsprozess im Kundenbereich führe. Vertreten wird die These einer Bestenauslese durch den Bildungsgutschein: Marktfähige Kunden können mit dem Instrument umgehen. Nicht-marktfähige Kunden können dies kaum und sind überfordert.¹⁷

17 Zu einer weiteren Differenzierung vgl. auch unten das Kapitel 5.4.1 zu „Teilnehmerstrukturen“

Übersicht 5.3-1 Grundsätzliche Vor- und Nachteile des Bildungsgutscheines: Aussagen von Führungskräften und Vermittlern in Agenturen

Aussagen von Führungskräften		Aussagen von Vermittlern	
Angabe von Vorteilen			
<ul style="list-style-type: none"> • Wahlfreiheit und Eigenbeteiligung der Kunden • Stärkung von Selbstorganisation und Motivation der Kunden • Kunden erfahren Investition der öffentlichen Hand jetzt konkret • Verkürzung von Maßnahmen und besserer Abstimmung auf Kundenbedarfe ist kostensparend • Verringerung der Problemfälle in Maßnahmen und Verringerung der Abbruchquoten in FbW • Qualitätsverbesserung von FbW, weil Träger sich nun um Kunden bemühen müssen • Verbesserung des Images von FbW bei Unternehmen durch gestiegene Effizienz 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahlfreiheit der Kunden • Der Kunde wird zu Eigenaktivität veranlasst • Teilnehmer sind motivierter • Arbeitgeber akzeptieren Weiterbildung besser • FbW ist keine Sozialplanmaßnahme mehr; das motiviert auch die Agenturmitarbeiter 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>Insgesamt aber kritischere Haltung zu Bildungsgutschein bei Vermittlern</p> </div>	
Angabe von Nachteilen			
<ul style="list-style-type: none"> • Harter Selektionsprozess im Kundenbereich • Gesamtsteuerung von FbW wird durch Bildungsgutschein „dem Zufall überlassen“; Erfolgsprognosen sind mit Bildungsgutschein schwerer kalkulierbar • Schwund von Markttransparenz im FbW-Bereich • Sinken der Einflussmöglichkeiten für qualitätssichernde Begleitung während Maßnahmedurchführungen • Arbeitsmarktwirksamkeit der Maßnahmen weniger prüfbar • Genereller Verlust von „Planungssicherheit“ im FbW-Bereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Höherer Arbeitsaufwand für Vermittlung • Harter Selektionsprozess im Kundenbereich • Vorteile des Instrumentes nur für marktfähige Kunden - aber Überforderung bei nicht marktfähigen Kunden • Bildungsgutschein führt zu Maßnahmeverkürzungen, die häufig nicht mehr auf Kundennachfrage treffen • Konzentration auf Einzelmaßnahmen, die häufig in Trainingsmaßnahmen münden 		

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften und Gruppendiskussionen mit Vermittlern in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004-Januar 2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Führungskräfte betonen positive Entwicklungen durch kostensparende Effekte. Dazu führe die Tendenz verkürzter Weiterbildungsmaßnahmen sowie geringerer Abbruchquoten im FbW-Bereich. So wurde beispielsweise ausgeführt, dass man mit einer Strategie der Verkürzung von Bildungsinhalten auf die Bedarfe der Kunden sehr positive Veränderungen erreichen könne. Im Wesentlichen seien dabei die Inhalte, die der Markt nachfragt, durch die Bildungszielplanung ins Angebot gebracht worden. Schwierig sei allerdings das tatsächliche Zustandekommen von Veranstaltungen mit kleinen Teilnehmerzahlen bei Bildungsträgern. Mithin fällt die mit dem Bildungsgutschein einhergehende Steuerungsproblematik ins Gewicht, die unter den angegebenen Nachteilen auch durch Führungskräfte unterstrichen wird. Der Schwund der Steuerungsfähigkeit einer Agentur durch die Einlösepraxis mit dem Bildungsgutschein, der Mangel einer Steuerung des Publikums: dies sei auch mit einem Verlust an Markttransparenz im Weiterbildungsbereich verbunden und damit einhergehend mit einem Sinken der Einflussmöglichkeiten auf die Qualitätssicherung. Gleichwohl wird der Trend zu Maßnahmen mit kürzeren Förderzeiten nicht selten ausdrücklich empfohlen:

„Aufgrund der Finanzdiskussion scheint es mir erforderlich zu sein, zu überlegen, wie ich kleine Scheiben schneiden kann von längeren Bildungsmaßnahmen, wo ich dann vielleicht Teilerfolge von einer Qualifikation erlange, die vielleicht auch bereits zu einer Integration führen könnten. Ich könnte mir also gut vorstellen, auch eine 12-Monats-Maßnahme in drei Abschnitten zu fördern, wenn sie denn sinnvoll ist, in der Hoffnung, vielleicht die Hälfte der Teilnehmer schon nach vier Monaten, spätestens nach acht Monaten, in den Markt zu integrieren. Also, der modulhafte Charakter von Weiterbildungsmaßnahmen muss noch weiter gefördert werden, bedarf aber nicht einer Regelung.“

Maßnahmeverkürzungen werden von befragten Vermittlern hingegen auch als Nachteil angeführt. Es gebe aufgrund des Bildungsgutscheines nun zu viele kurze Maßnahmen. Dies würde die Kundennachfrage nicht mehr adäquat treffen.

Die bewertenden Aussagen der befragten Experten zum Bildungsgutschein sind differenziert, teilweise fallen sie pointiert aus. Als beispielhaft können folgende Ausführungen von zwei Führungskräften aus unterschiedlichen Agenturen gelten, die profilierte Pro- und Contra-Positionen vorstellen.

Während der Bildungsgutschein-Kritiker die generelle Steuerungsproblematik - unter besonderer Berücksichtigung des Aspektes der Qualitätssicherung - noch einmal betont, sieht die befürwortende Position den Selektionsprozess auf der Kundenseite gerade als entscheidenden Fortschritt bei der neuen Förderung beruflicher Weiterbildung an:

PRO

„Der Bildungsgutschein verlangt Selbstorganisation, Eigenbemühung, sich kümmern, nachhalten, organisieren, entscheiden auch schon im Bereich der Qualifizierung, ähnlich wie bei der Aufnahme einer neuen Tätigkeit. „Wenn ich hier vor Ort keinen habe, wie komme ich dahin? Kriege ich das gebacken mit meinen familiären Bedingungen?“ Das, denke ich, ist der Vorteil des Bildungsgutscheins. Und es setzt ihm ein Zeitlimit, in dem er es organisieren muss. Und er erfährt den Umfang der Investition. Den hat er vorher nie erfahren. Da war das irgendwie eine Selbstverständlichkeit. „Darauf habe ich einen Anspruch“. Jetzt sieht er in Geld was die Beitragszahlergemeinschaft und der Steuerzahler in ihn investiert. Aber wer nicht in der Lage ist, diesen geringen Umfang an Eigenaktivität, ich sage mal, intellektuell zu organisieren, kann für mein Dafürhalten, auch kaum der Kandidat sein, der erfolgreich eine Weiterbildung besteht. Bei betreuungsintensiven Leuten, die qualifikatorische Anteile benötigen, dafür habe ich andere Instrumente.“

Dass positive Entwicklungen - wie eine Verringerung von Problemfällen in Maßnahmen und ein Sinken von Abbruchquoten - allerdings *nur um den Preis* einer Selektion im Kundenbereich zu haben sind, wird von einer befragten Führungskraft aus einer anderen Agentur hervorgehoben:

„Es gibt Vorteile, aber die gelten nur für die spezifische Gruppe jener Kunden, die [...] ohnehin eigeninitiativ sind. Problemfälle in Maßnahmen sind geringer geworden; Abbruchquoten sind geringer geworden. Dadurch sind Maßnahmewirkungen jetzt scheinbar besser, es findet ja eine Vorauslese statt. Es gibt für einige Kunden mehr Sicherheit durch das verbindliche Angebot des Bildungsgutscheines“

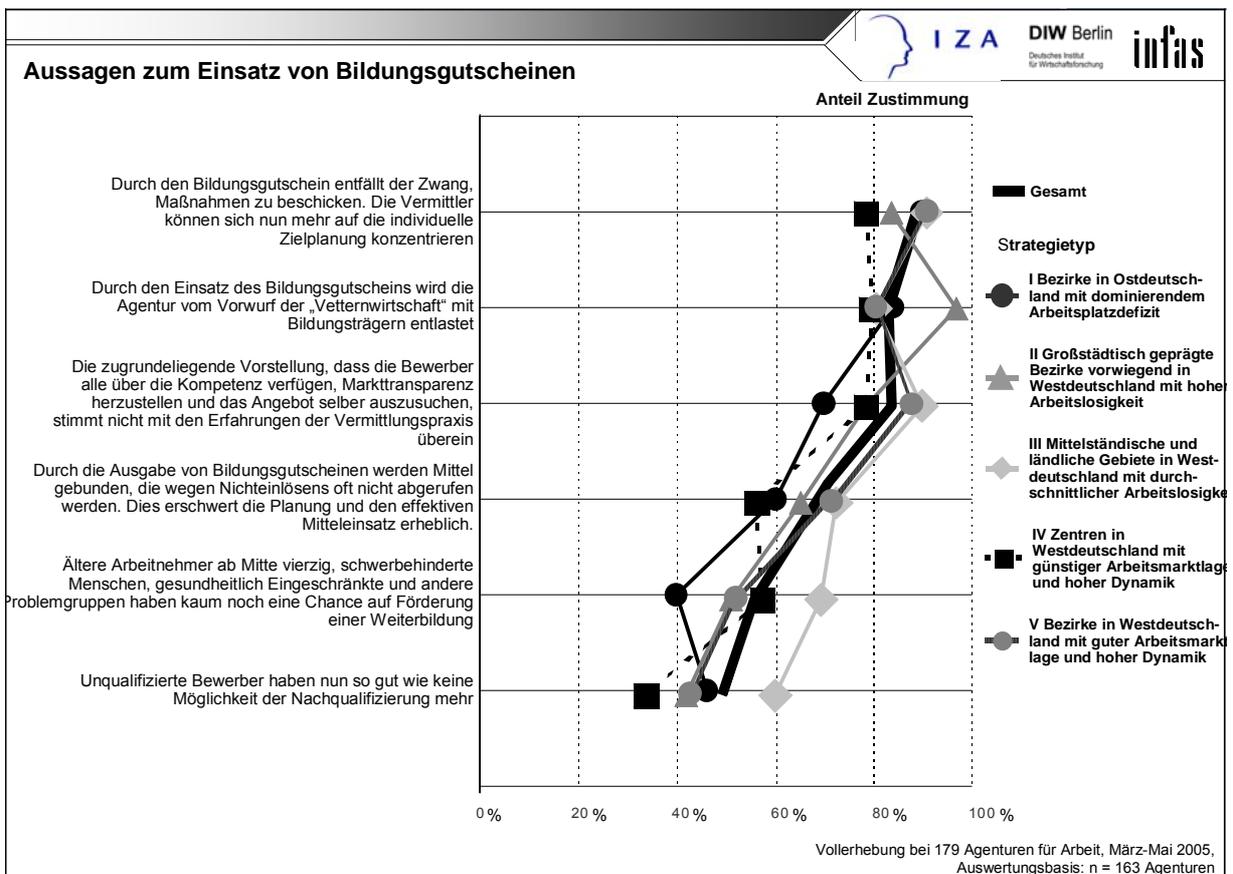
Die illustrierten Muster der Einschätzungen zum Bildungsgutschein werden auch durch die Befunde der standardisierten Vollerhebung bekräftigt.

CONTRA

„Warum brauche ich eigentlich den Bildungsgutschein? Wenn ein Ziel ernsthaft besprochen ist und es besteht Einverständnis und Übereinstimmung, dann kann man den Kunden auch ohne diesen Schein losschicken. Dann geht der hin, schließt einen Vorvertrag ab und sagt, „ich habe jetzt einen Träger gefunden, jetzt kriege ich einen Antrag dafür, dann kriege ich einen formellen Bescheid“. Der Bildungsgutschein ist für mich nur Bürokratie. Das kann ich auch anders. Viel wichtiger ist, wie können wir die Qualität während der Durchführung der Maßnahme steuern. Das ist ganz wesentlich. In dem Zusammenhang ist es fatal, dass bei der Einführung des KUZ die Beraterebene wegfällt. Ich denke, das ist ein Punkt, den man einfach noch mal ansprechen sollte, weil Berater sehr viel für die Qualitätssicherung hier getan haben, auch zwischendrin, und auch die Planung für das kommende Jahr.“

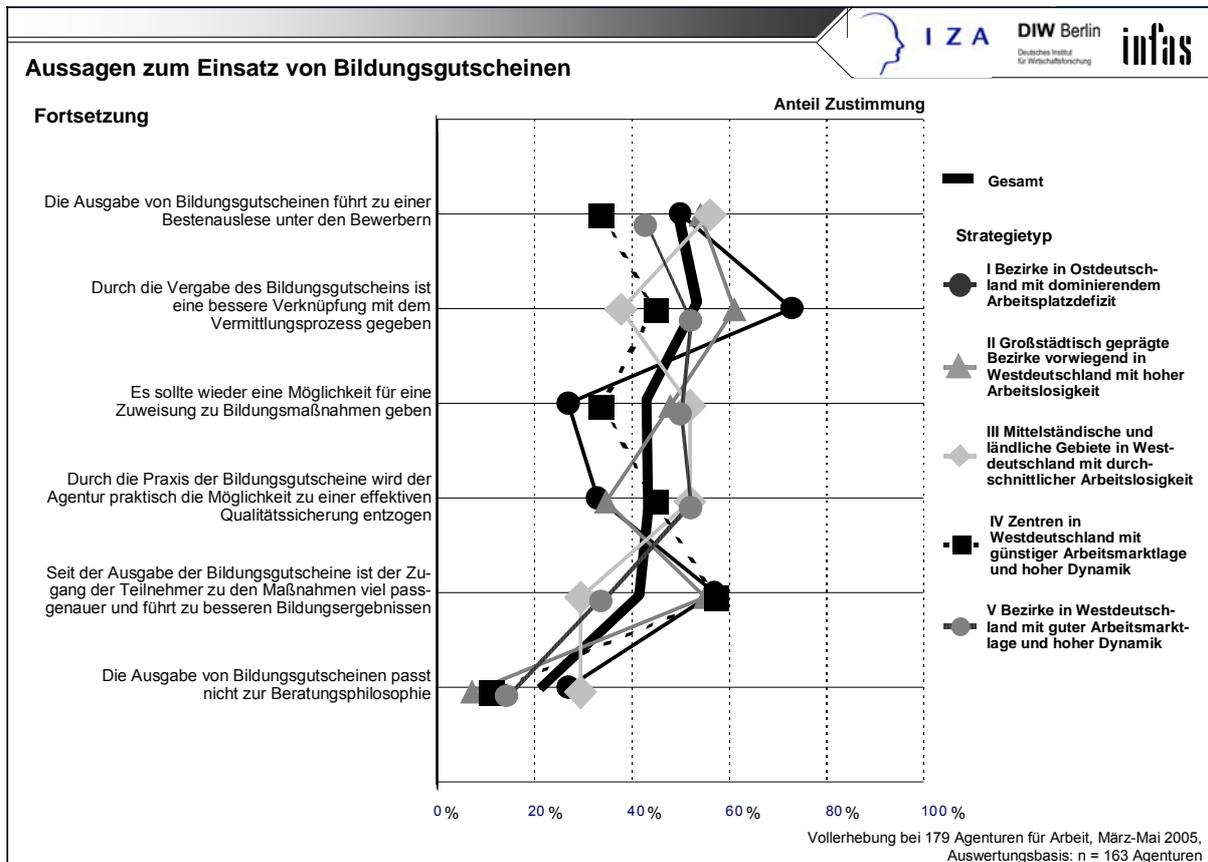
Es wird besonders hervorgehoben, dass Agenturen nach dem Wegfall der „Maßnahmebeschickung“ mit dem Bildungsgutschein nun vom Vorwurf einer „Vetternwirtschaft“ entlastet seien. Andererseits wird aber auch nahezu flächendeckend unterstrichen, dass Bewerber mit dem Bildungsgutschein überfordert seien. 82 Prozent der befragten Agenturen stimmen der Aussage zu, dass es kaum der Erfahrung in der Vermittlungspraxis entspricht, dass Bewerber über alle Kompetenzen verfügen um den Markt zu überblicken und Angebote selber auszusuchen.

Übersicht 5.3-2 Aussagen zum Einsatz des Bildungsgutscheins I



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Übersicht 5.3-3 Aussagen zum Einsatz des Bildungsgutscheins II



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Ein zwischen Strategietypen uneinheitlicheres Bild zeigt sich bei der Einschätzung, dass durch die Vergabe des Bildungsgutscheins eine bessere Verknüpfung mit dem Vermittlungsprozess gegeben sei. Mit 73 Prozent wird dem in ostdeutschen Bezirken weitaus stärker zugestimmt als in ländlichen westdeutschen Regionen mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (37 Prozent)

Auffällig ist daneben, dass in diesen westdeutschen Regionen mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit und in westdeutschen Bezirken mit guter Arbeitsmarktlage (Strategietyp V) jeweils stärker noch die alte Zuweisungspraxis gewünscht wird und ein durch den Bildungsgutschein bedingtes Sinken der Einflussmöglichkeiten auf Qualitätssicherung gesehen wird.

Auch die These einer Vor- oder Bestenauslese durch den Bildungsgutschein wird vertreten. Allerdings wird deutlich, dass diesbezügliche Bewertungen auch in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktlage einer Agentur zu sehen sind. In westdeutschen

prosperierenderen Regionen (Typen IV und IV) ist die Zustimmung zu dieser These (mit 33 bzw. 42 Prozent) geringer als vor allem in Ostdeutschland (mit 50 Prozent).

Das Instrument des Bildungsgutscheins findet aus der Perspektive der Agenturen eine kontroverse Beurteilung. Es werden Vor- und Nachteile gesehen. Misst man dabei die Ausführungen an einem Teilziel des Gesetzgebers, der mit der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung unter anderem mehr Eigenverantwortung potenzieller Maßnahmenteilnehmender befördern wollten, so scheint dieses Teilziel mit dem Bildungsgutschein zwar gelungen, denn eine neue Wahlfreiheit wird als deutlicher Vorteil des Bildungsgutscheines gesehen. Allerdings ist dieser Vorteil nicht ohne Inkaufnahme erheblicher Nachteile - einer Bestenauslese - zu erlangen. Das Instrument des Bildungsgutscheines beeinflusst demnach die Verteilung von Integrationschancen verschiedener Gruppen auf dem Arbeitsmarkt.¹⁸

Vor dem Hintergrund des Meinungsspektrums zum Bildungsgutschein ist im Folgenden die Frage umso relevanter, wie sich die konkrete Ausgabepraxis des Bildungsgutscheines in den Agenturen gestaltet.

5.3.2 Die Ausgabepraxis

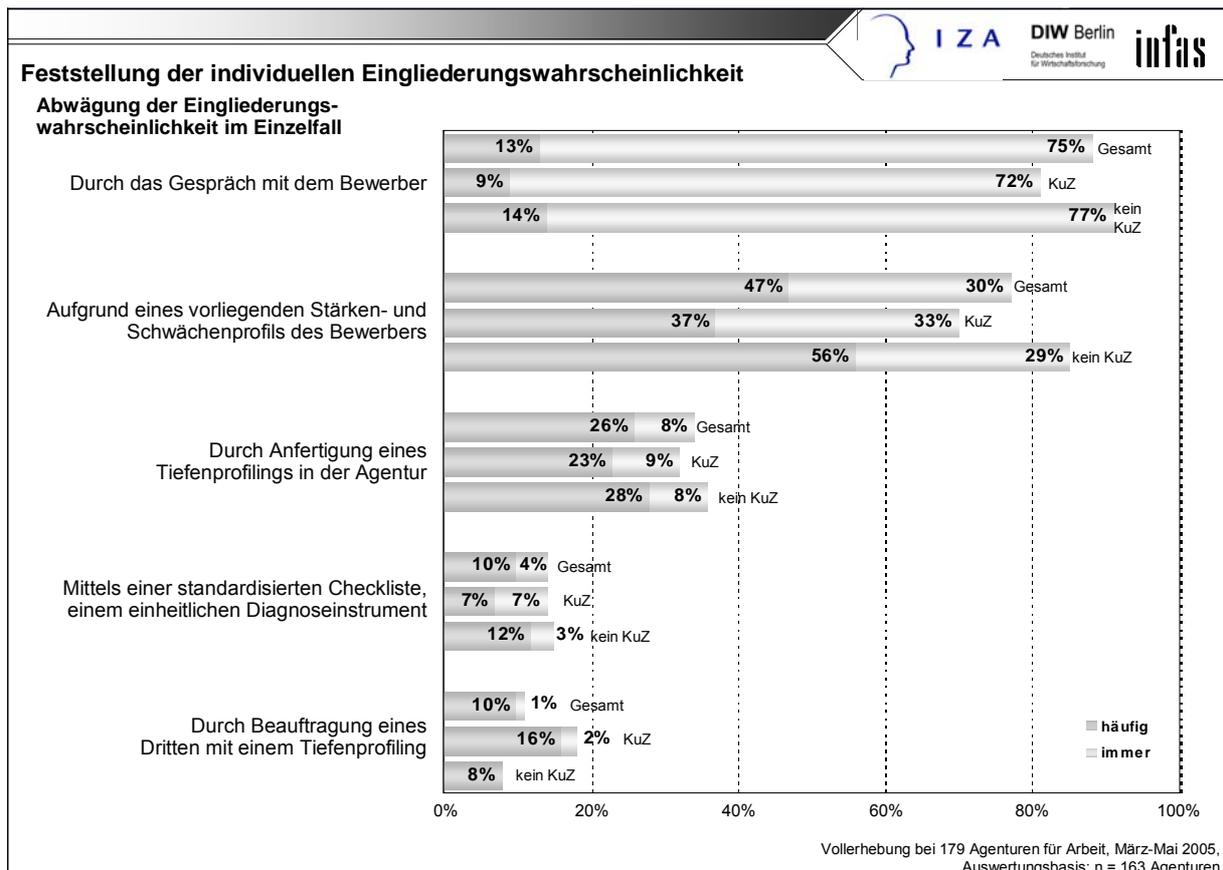
Mit der Ausgabepraxis des Bildungsgutscheines und damit verbundenen Handlungsproblemen richtet sich der Blick auf einen zentralen Punkt der FbW-Reform. Im Mittelpunkt steht die Distribution der Förderungschancen der Kunden im Rahmen der neuen Steuerungsmechanismen. Hier liegen konkrete Schnittstellen zwischen beteiligten Akteuren: zwischen Agenturen und Kunden und auch zu Bildungsträgern.

Gesetzlich gelten als grundlegende Voraussetzungen für eine Förderung, dass Weiterbildung notwendig ist, um bei Arbeitslosigkeit beruflich wiedereinzugliedern, um eine drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil wegen fehlendem Berufsabschluss eine Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt wird. Vor Beginn der Teilnahme hat eine Beratung durch die Agentur zu erfolgen. Maßnahmen und Träger der Maßnahmen müssen für die Förderung zugelassen sein. Die Handlungsbestimmungen stehen unter der für die Praxis ausgegebenen Norm einer Prüfung der individuellen Eingliederungsprognose sowie der maßnahmenbezogenen Verbleibsquote. Mit der Eingliederungsprognostik wird mithin sehr deutlich auf einen Prozess am Individuum (dem potentiellen FbW-Teilnehmer) orientiert. Es sollen nur Bewerber anspruchsberechtigt sein, für die gute bis sehr gute Eingliederungswahrscheinlichkeiten nach einer Maßnahme ausgemacht werden können.

18 Vgl. dazu auch das folgende Kapitel 5.4.1 „Thesen zur Teilnehmerstruktur“

Vor einer Analyse operativer Handlungsprobleme, die im Zusammenhang mit diesen Regelungen angeführt werden, wird im Folgenden zunächst die Ausgabepraxis der Agenturen beschrieben, wie sie sich mit den durchgeführten Befragungen nachweisen lässt.

Übersicht 5.3-4 Feststellung der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit



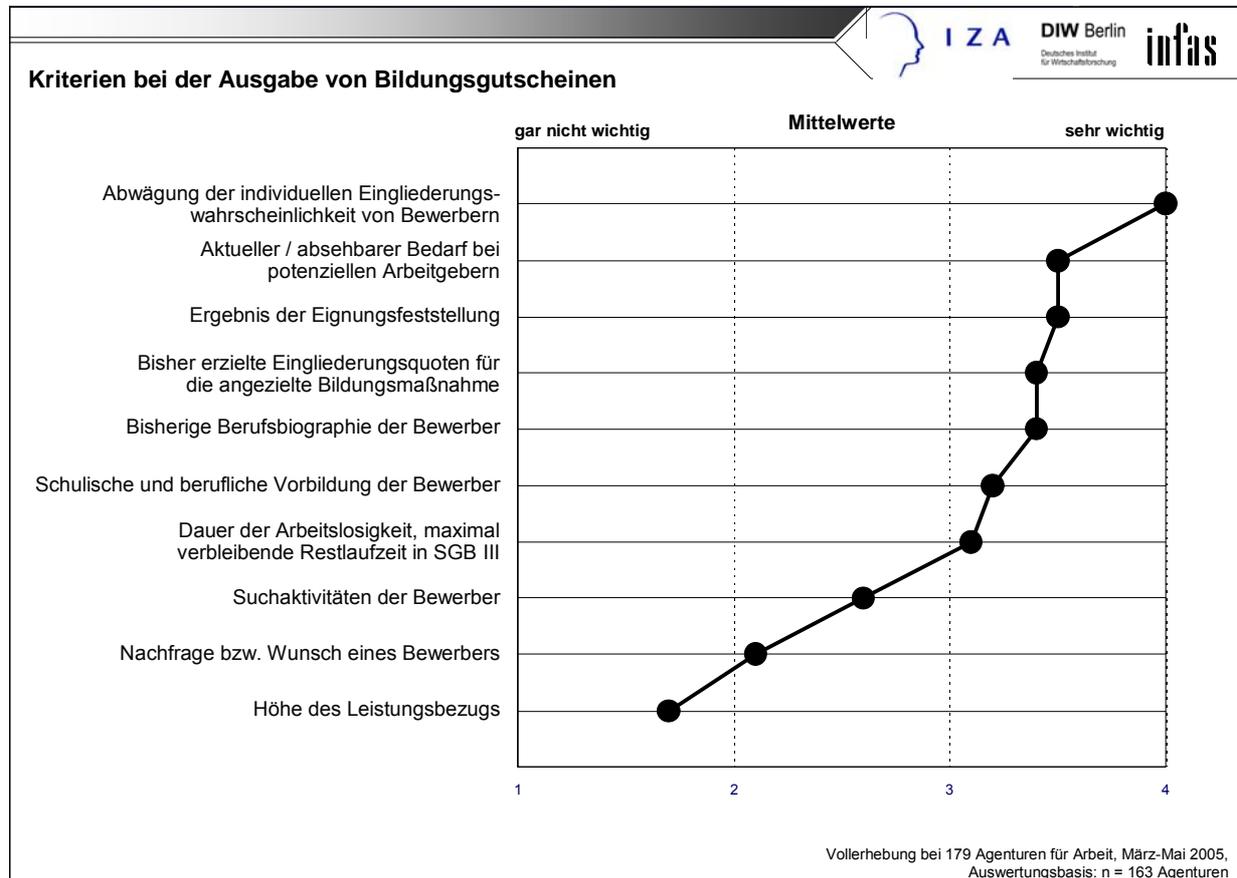
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Zuvorderst bestätigt das empirische Ergebnis der standardisierten Agenturbefragung, dass die Ausgabepraxis des Bildungsgutscheins tatsächlich um individuelle Beratungsprozesse herum zentriert ist.

Auf die Frage, wie Vermittler vorgehen, um die Abwägung (für die individuelle Eingliederungsprognose) im Einzelfall vorzunehmen, wird von 88 Prozent aller antwortenden Agenturen angegeben, dass Gespräche mit Bewerbern „immer“ oder „häufig“ im Mittelpunkt stehen. In drei Viertel der Agenturen wird daneben auf das Element der Stärke-Schwäche-Profile von Bewerbern verwiesen. Demgegenüber spielen standardisierte Checklisten mit einheitlichen Diagnoseinstrumenten und auch

Beauftragungen Dritter (für Tiefenprofilings) in der Praxis der Agenturen offensichtlich eine untergeordnete Rolle.

Übersicht 5.3-5 Kriterien bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

In den qualitativen Interviews wurden darüber hinaus konkrete Vergabe-Voraussetzungen genannt, welche Kunden selbst mitbringen müssen. Als zentrale Anforderungen wurden regionale und berufliche Mobilität, Führerscheinbesitz, Entscheidungsfreudigkeit, Schichtdienstbereitschaft sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf genannt.

Die Ergebnisse der standardisierten Erhebung zeigen wiederum, dass die Vermittler bei ihrer Vergabeentscheidung an einem breiten Kranz von Kriterien orientiert sind, womit man versucht, den Handlungsnormen Rechnung zu tragen.

Wie die Mittelwerte zu Wichtigkeiten von Entscheidungskriterien zeigen, steht die Abwägung der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit von Bewerbern an erster Stelle. Mit gleichfalls hohen Werten folgen Aspekte, die eine marktorientierte Sicht-

weise betonen. So gelten Bedarfe bei potenziellen Arbeitgebern und Ergebnisse von Eignungsfeststellungen als wichtige Entscheidungsgrundlagen. Als handlungsleitend zeigt sich auch die Berücksichtigung bekannter Eingliederungsquoten mit Blick auf angezielte Bildungsmaßnahmen sowie die bisherige Berufsbiographie der Bewerber. Die Antworten machen deutlich, dass bisherige Suchaktivitäten von Kunden sowie deren individuelle Nachfragen und Wünsche sowie die Höhe des Leistungsbezuges vergleichsweise wenig relevante Kriterien darstellen.

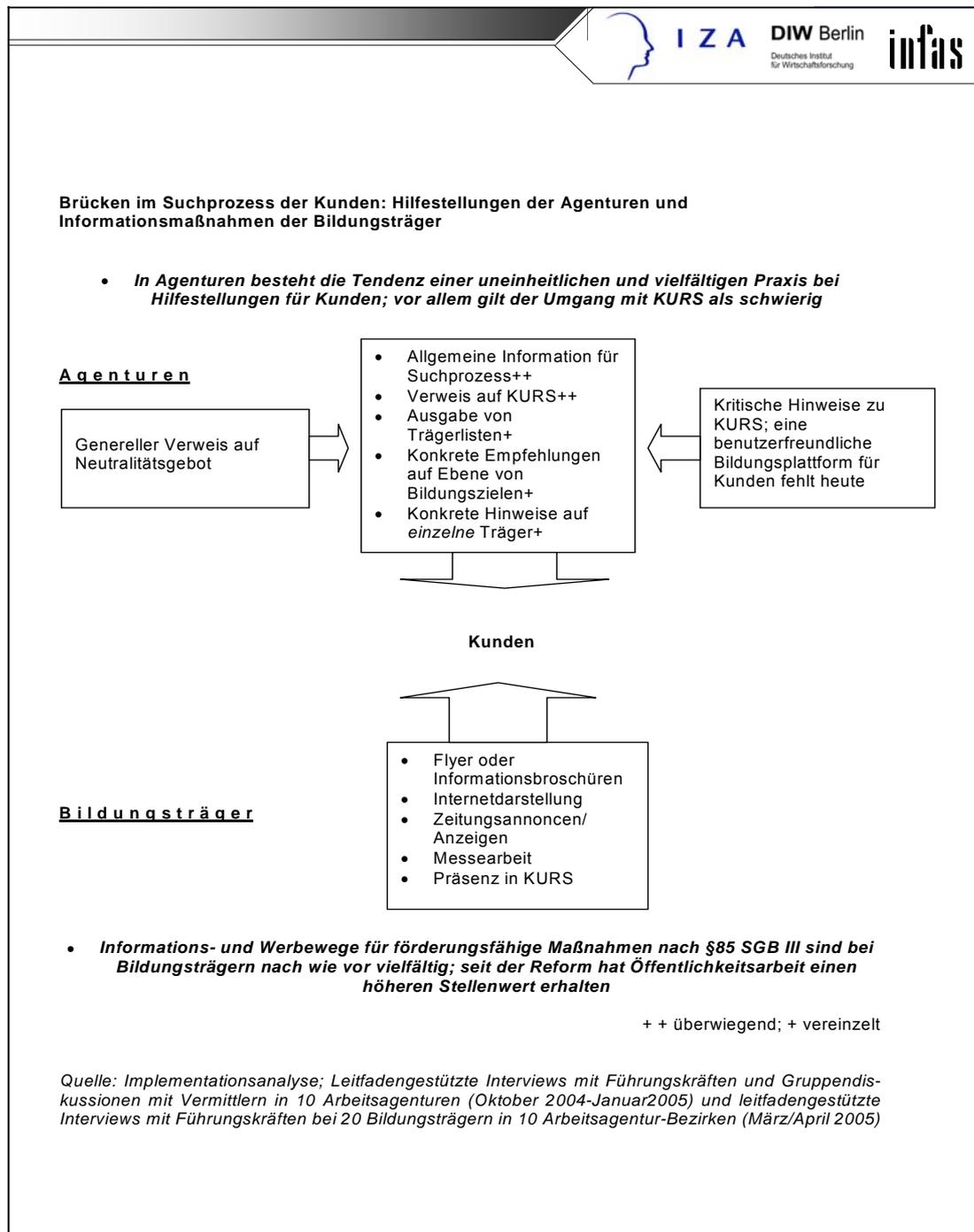
Zusammengenommen zeigen die Ergebnisse, dass

- Vermittler vor der Ausgabe von Bildungsgutscheinen komplexe Abschätzungen vornehmen, wobei sie sich an individuellen Voraussetzungen der Kunden unter Berücksichtigung der Marktnachfrage orientieren und dass mithin
- die operative Praxis der Bildungsgutscheinausgabe - auf der Ebene relevanter Handlungs- oder Entscheidungskriterien - durchaus im Sinne der Reform vollzogen wird.

Da der Bildungsgutschein an die Stelle der alten Zuweisungspraxis getreten ist, müssen Bewerber, wenn sie einen Bildungsgutschein erhalten haben, sich nun selber einen Bildungsträger suchen. Die Darstellung der Ausgabep Praxis des Bildungsgut-scheines umfasst daher auch die Frage, ob und gegebenenfalls welche Hilfestel-lungen für den Suchprozess (nach einem Bildungsträger) von Agenturen an Kunden gegeben werden.

Bei Experteninterviews in den zehn Arbeitsagenturen wurden die Evaluatoren in die-sem Zusammenhang stets auf das so genannte Neutralitätsgebot hingewiesen. Dem Kunden dürfen Informationen über alle für ein Bildungsziel zugelassenen Bildungs-träger an die Hand gegeben werden. Aber es darf keine direkte Empfehlung für einen bestimmten Bildungsträger erfolgen.

Übersicht 5.3-6 Brücken im Suchprozess der Kunden: Hilfestellungen der Agenturen und Informationsmaßnahmen der Bildungsträger



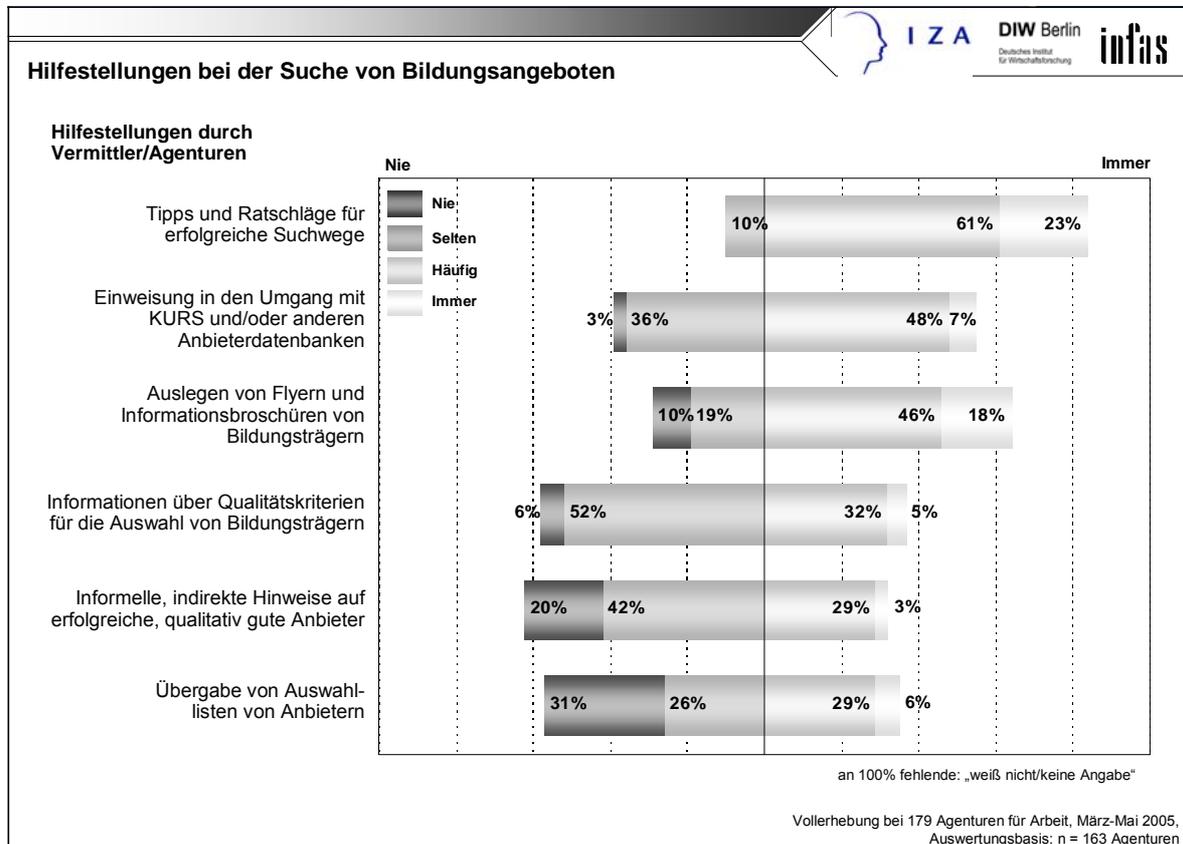
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Nach den Darlegungen der Experten, die an dieser Stelle auch die Perspektive von 20 befragten Bildungsträgern berücksichtigen, erhalten Kunden für ihren Suchprozess allerdings mannigfaltige Hilfen.

So wird für die Agenturen eine vielfältige Praxis der Hilfestellung deutlich. Diese umfasst Elemente wie allgemeine Informationen, Verweise auf die Datenbank für Aus- und Weiterbildung (KURS), die Ausgabe von Trägerlisten bis hin zu konkreten Empfehlungen auf Ebene von Bildungszielen sowie den - wenn auch nur vereinzelt genannten - Umstand, dass durchaus auch konkrete Hinweise auf einzelne Träger gegeben werden.

Auch bei Bildungsträgern sind Informationswege über Angebote förderungsfähiger Maßnahmen (nach § 85 SGB III) vielgestaltig. Die befragten Experten bei Bildungsträgern unterstrichen in diesem Zusammenhang, dass Öffentlichkeitsarbeit seit der FbW-Reform ganz grundsätzlich einen höheren Stellenwert erhalten habe. Bildungsträger sind vornehmlich auf regional öffentlichkeitswirksame Werbewege im Rahmen von Mediennutzungen angewiesen und freilich auch auf eine Präsenz in der Datenbank für Aus- und Weiterbildung (KURS).

Übersicht 5.3-7 Hilfestellungen bei der Suche von Bildungsangeboten



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Das Bild einer mannigfaltigen Hilfepraxis der Agenturen kann auch die standardisierte Vollerhebung in der Arbeitsverwaltung bekräftigen.

Am häufigsten werden zu 84 Prozent Tipps und Ratschläge für erfolgreiche Suchwege genannt. Auf in Agenturen ausliegende Informationsmaterialien von Bildungsträgern weisen 64 Prozent der Agenturen hin, gefolgt von Hinweisen auf die KURS-Datenbank (55 Prozent). Immerhin gibt ein Viertel bis ein Drittel der Agenturen darüber hinaus auch Hinweise zu Qualitätskriterien von Trägern (37 Prozent) sowie informelle Hinweise auf einzelne Anbieter (32 Prozent) und Auswahllisten von Anbietern (35 Prozent).

Den Ergebnissen zufolge kommt der KURS-Datenbank im Rahmen der Hilfepraxis ein hoher Stellenwert zu. Dazu befragte Vermittler erläuterten Verfahrensweisen mit KURS. Bei Bedarf werde Kunden ein Ausdruck der gesamten Trägerliste aus KURS für entsprechende Maßnahmen übergeben. Aber solche Unterstützung wird Kunden nicht immer gegeben. In vielen Fällen würden sie einfach zur eigenen Nutzung auf

KURS verwiesen. Vor diesem Hintergrund wurde in mehreren Experteninterviews in den Agenturen bezweifelt, dass die KURS-Datenbank tatsächlich als eine hilfreiche Brücke im Suchprozess des Kunden gelten kann.

Eine Führungskraft erläuterte KURS wie folgt:

„Ich weiß nicht, wie gut Sie KURS kennen. KURS ist eine bundesweite Datenbank, die sämtliche schulischen Bildungsangebote enthält, sowohl Ausbildung wie auch Hochschulausbildung als auch den Baustein Weiterbildungsangebote, und in diesem Rahmen „Weiterbildungsangebote“ spielt es überhaupt keine Rolle, ob das eine anerkannte Maßnahme von uns ist oder nicht. Es kann zwar abgedruckt werden, wird aber nicht unbedingt. Es ist erst mal ein Angebot, was eingestellt wird mit einer Adresse und einem Ansprechpartner, und das wird gesteuert, nicht von den Agenturen, sondern indirekt über den Bildungsträger selbst, indem er dem beauftragten Verlag - denn wir machen es ja nicht selbst in der BA, sondern es macht ein Verlag für uns - dieses Bildungsangebot benennt, damit es in KURS eingestellt wird. So funktioniert das System. Das wissen die meisten anderen gar nicht.“

Die vielfach geäußerte Kritik der Agenturexperten an KURS lässt sich in drei Punkte zusammenfassen:

- KURS überfordert Kunden grundsätzlich.
- KURS ist auch im Einzelnen kaum benutzerfreundlich und schwer zu bedienen.
- KURS ist nicht aktuell.

Aber gerade angesichts der neuen Zuweisungspraxis mit dem Bildungsgutschein weisen die Experten auf die grundsätzliche Notwendigkeit hin, dass Kunden Informationen zu beruflicher Weiterbildung systematisch und benutzerfreundlich erlangen können müssen.

So unterstreicht die Führungskraft einer Agentur:

„Es ist in der Tat richtig, wir lassen unsere Kundschaft mit einem Bildungsgutschein relativ alleine, weil wir keine medienunterstützte Basis und Plattform bieten, um zu sagen, „hier kannst du dich marktkundig machen“. Wir haben kein Portal. Wir bräuchten ein Bildungsportal [...] das bedienerfreundlich ist, wo wir anerkannte und zugelassene Maßnahmen einspielen können, wo jeder Kunde sich auch nach Stichworten, nach Suchkriterien sein Bildungsangebot aussuchen kann. Genau diese Plattform fehlt und das müsste dringend jetzt nachgeholt werden.“

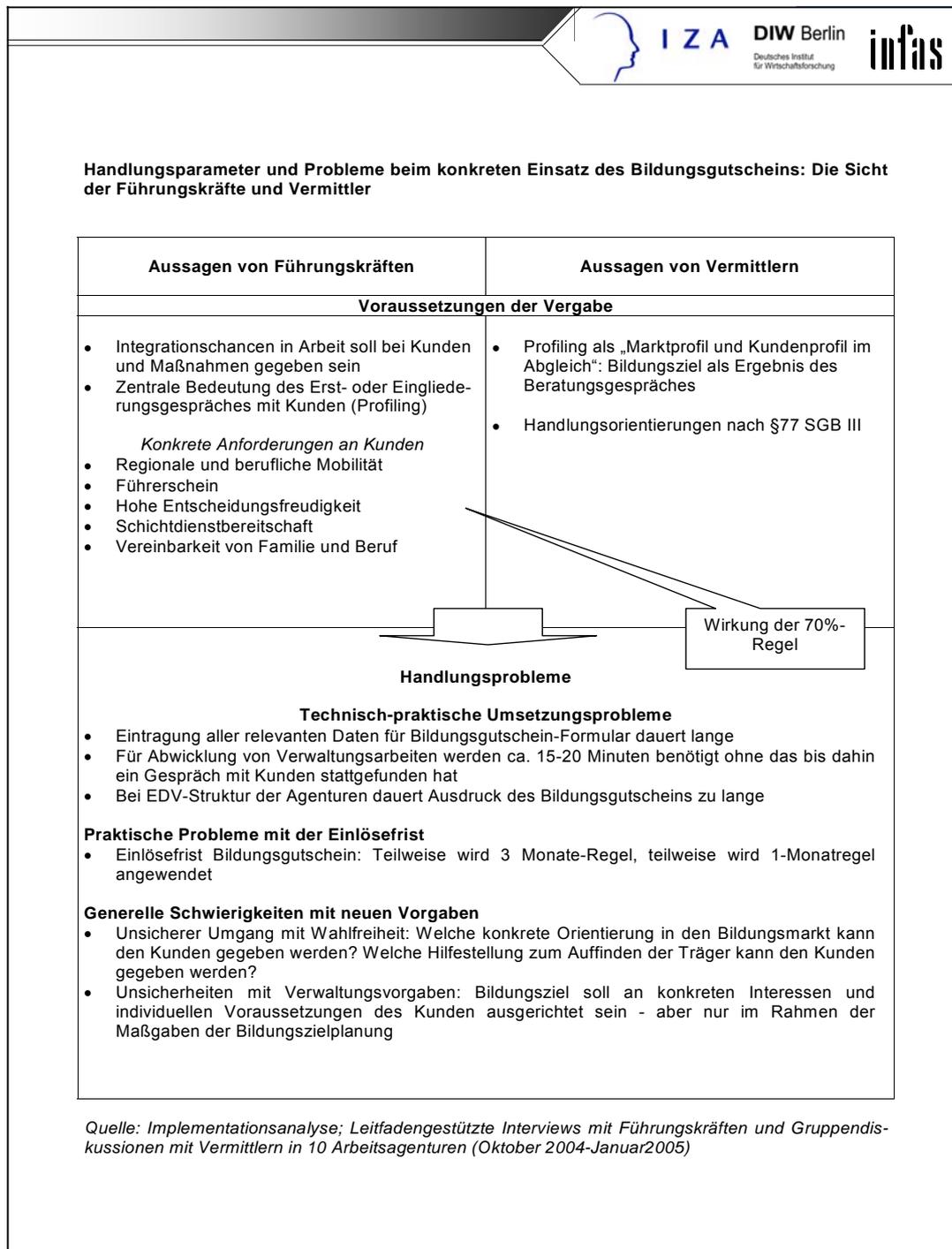
5.3.3 *Umsetzungsprobleme bei der Ausgabepraxis*

Eine vertiefende Analyse problemorientierter Aussagen von Führungskräften und Vermittlern, wie sie in qualitativen Interviews gegeben wurden, weist auf eine Reihe von Umsetzungsschwierigkeiten bei der FbW-Reform hin. Das Spektrum schließt konkrete technische Probleme, Schwierigkeiten mit der Einlösefrist des Bildungsgutscheines, aber auch generelle Unsicherheiten mit grundlegenden Vorgaben ein.

Technisch-praktische Umsetzungsprobleme

Im Rahmen der Ausgabepraxis wird die Relevanz individueller Beratung von allen dazu befragten Akteuren unterstrichen. Im Hinblick auf die konkrete Durchführung von Kundenberatungen berichten Vermittler in den Agenturen allerdings nicht selten von technisch-praktischen Problemen, die solche Beratungen belasten. So benötigten Verwaltungsarbeiten für einen individuellen Fall nach wie vor eine zu hohe Zeit - zu Lasten der inhaltlichen Beratungszeit. Die Eintragung der relevanten Daten für das Bildungsgutscheinformular dauere schlicht zu lange. Auch sei die technische Produktion des Bildungsgutscheines im Rahmen der EDV-Struktur der Agenturen mit einem vergleichsweise hohen Zeitaufwand verbunden.

Übersicht 5.3-8 Handlungsparameter und Probleme beim konkreten Einsatz des Bildungsgutscheins: Die Sicht der Führungskräfte und Vermittler



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Einlösefrist

Der gesetzlichen Grundlage nach sind Bildungsgutscheine von den Agenturen zeitlich befristet auszugeben. Vielfach war die Praxis der Agenturen seit der Reform so gestaltet, dass eine dreimonatige Einlösefrist (Gültigkeitsdauer) gewährt wurde. In diesem Zeitraum sollten die Scheine eingelöst werden, bevor ihre Gültigkeit dann verfiel. Mit der dreimonatigen Einlösefrist haben manche Agenturen schlechte Erfahrungen gemacht. Diese führten dazu, dass man auch aus haushaltstechnischen Erwägungen heraus partiell von der 3-Monats-Regel zu einer 1-Monats-Regel überging. Dabei hatte sich besonders in der Anfangszeit der Reform das Problem ergeben, dass Bildungsträger ihnen zugekommene Gutscheine regelrecht gehortet haben.

So berichten Führungskräfte aus unterschiedlichen Agenturen:

„Da sind die Träger hingegangen und haben dann Bildungsgutscheine gehortet. Das war so das Erste. Wir hatten die zunächst mal gutgläubig für drei Monate ausgestellt und dann haben die die einfach mal dabehalten, weil sie nicht wussten, startet die Maßnahme oder nicht. Dann hatten wir immer mehr Bildungsgutscheine draußen und wussten nicht was passiert, haben dann sehr schnell reagiert und haben gesagt, erstens, nur noch für einen Monat und zweitens, jeder einzelne Kunde wird jetzt angegangen.“

„Da gibt es ein haushaltstechnisches Problem, wenn ich drei Monate nicht weiß, ob ein Bildungsgutschein, der eine Summe X kostet, nicht eingelöst wird. Da habe ich ein Problem. Wir haben verkürzt auf einen Monat.“

Nicht in allen Agenturen werden dabei nur Vorteile durch eine Verkürzung der Einlösefrist ausgemacht:

„In der Region ist das auf Führungsebene mehrfach diskutiert worden. Es gab Stimmen, die sprachen dafür, diese Frist zu verkürzen, weil damit die Kalkulationsgrundlage und auch die Bindungsquote natürlich viel günstiger ausgerichtet werden kann, denn wir haben das Problem, wir haben nur so eine Summe X jeweils zur Verfügung, ein Bildungsgutschein muss dann sozusagen als, ja, geplante Ausgabe verbucht werden. In dem Moment, wo der nicht eingelöst wird, steht das Geld für andere Dinge zur Verfügung. Und das ist eigentlich eine Schwierigkeit, wenn das sehr viele Menschen sind mit sehr vielen Gutscheinen, was in Unsummen geht. Und das bedeutet ja immer eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der geplanten Dinge. Und in dem Moment, wo ich viele ausstehende Bildungsgutscheine habe, haben wir das Problem, dass wir sagen, oh, wir haben ja gar kein Geld mehr. Und nachher ist es so, dass wir plötzlich ganz viel Geld haben, weil die Leute die Bildungsgutscheine nicht eingelöst haben und das ist das wichtigste Argument aus meiner Sicht, das spricht für eine kürzere Gültigkeitsdauer. Der Nachteil ist, wenn ich so anerkannte Maßnahmen habe, dann weiß ich, die fangen immer regelmäßig an. Aber bei diesen individuellen Dingen ist es so, dass es für den Bildungsträger natürlich ein Problem ist, dass der eine Gruppe zusammenkriegen muss, die sich rechnet für ihn. Und dadurch ist es sehr zweifelhaft, ob es

sinnvoll ist, die Laufzeit von 3 auf 1 Monat zu verkürzen, weil u. U. es innerhalb dieses einen Monats für diese individuelle Maßnahme gar keinen Beginnstermin gibt und dann hätten wir wieder Mehrarbeit, müssten wir wieder neue Bildungsgutscheine ausstellen. Dann kommen die immer wieder. Das ist ineffektiv. Deswegen neige ich persönlich dazu, eher eine Haushaltskontrolle regelmäßig zu machen, eine gute Beratung, um das zu realisieren, dass der Bildungsgutschein eingelöst wird.“

Blick man auf die ausgeführten Argumente so zeigt sich, dass im Interesse einer Budgetbindung die kürzere Einlösefrist als vorteilhaft gilt. Indes ist mit Blick auf die Durchführung von Maßnahmen - und dem Problem eines Missmatches zwischen Maßnahmestart und Gültigkeitsdauer - die längere Einlösefrist möglicherweise mit weniger Problemen behaftet.

Mangelnde Vorgaben zum Umgang mit der Wahlfreiheit

Schwer wiegt für die Vermittler der Umgang mit der neuen Wahlfreiheit. Nach mehreren Aussagen von Vermittlern besteht für die operative Ebene durchaus auch Unklarheit darüber, welche konkrete Orientierung in den Bildungsmarkt hinein den Kunden tatsächlich gegeben werden darf und soll. Vermittler fragen sich, welche Hilfestellung im Suchprozess zur Verfügung zu stellen ist – vor allem, wenn man sich offensichtlich unsicheren Kunden gegenübersteht. Oben dargestellte Ergebnisse der standardisierten Agenturbefragung zur tendenziell vielfältigen Praxis bei Hilfestellungen im Suchprozess spiegeln diesen Sachverhalt wider.

Probleme mit neuen Vorgaben und der 70%-Regel

An die Vermittler sind im Rahmen der Vergabe des Bildungsgutscheins hohe Anforderungen gestellt: Es muss ermittelt werden, welche Integrationschancen bei Kunden und FbW-Maßnahme bzw. beim Bildungsziel gegeben sind. Marktprofile und Kundenprofile müssen dazu in Abgleich gebracht werden. Diese Profile müssen aber darüber hinaus noch zu den bindenden Vorgaben einer Bildungszielplanung passen. Besonders in der Anfangszeit der Reformphase – so berichten befragte Vermittler – galt das Zusammenfügen individueller Einschätzungen mit Vorgaben und Maßgaben der Bildungszielplanung als sehr schwierig. Es sei freilich auch kaum möglich, dass man alle diese Faktoren stets in Einklang bringen könne. Bildungsziele sollen an konkreten Interessen und individuellen Voraussetzungen des Kunden ausgerichtet sein – dies aber nur im Rahmen der Maßgaben der Bildungszielplanung. Sich daraus ergebende Handlungsprobleme sind in der Struktur der FbW-Reform angelegt und müssen im Grunde stets individuell gelöst werden, weil man es mit kundenorientierten Entscheidungen zu tun hat. Und so gibt es Konstellationen, bei denen die oben beschriebene „Neinsagekompetenz“ zum Tragen kommt und eine

abschlägige Entscheidung im Ergebnis der individuellen Beratung getroffen werden muss: wenn konkrete Interessen und individuelle Voraussetzungen von Kunden nicht mit den Maßgaben der Bildungszielplanung übereinstimmen können.

In diesem Zusammenhang verdient die so genannte 70%-Regel besondere Beachtung. Danach gilt seit Januar 2003 für die Vergabepaxis, dass nur solche Maßnahmen zugelassen werden, die sicherstellen, dass spätestens ein halbes Jahr nach der Maßnahme mindestens 70-Prozent der Maßnahmenteilnehmer nicht mehr im Leistungsbezug stehen. Wie wurde in der Praxis mit dieser Regel umgegangen? Welche Probleme gab es dabei und nach welchen Kriterien wird die Anforderung konkret umgesetzt?

Führungskräfte und Vermittler beschrieben in den Experteninterviews den Stellenwert dieser Regel im Rahmen der Handlungsbestimmungen und legten damit verbundene Orientierungsprobleme sowie auch relevante Entscheidungskriterien dar.

Anhand der Ausführungen der Experten kann folgendes Bild gezeichnet werden: Die 70%-Regel hat in der FbW-Praxis einen im Prinzip hohen Stellenwert. Ihre konkrete Umsetzung fällt gleichwohl häufig schwer. Wenn dem Ziel, nur marktfähige Maßnahmen zu fördern, auch prinzipiell gefolgt wird, so ist dabei die Überwindung kritischer Hürden virulent. Solche Hürden sind je nach regionalem Kontext freilich unterschiedlich ausgeprägt. Übergreifend werden fünf wesentliche Kritikpunkte deutlich:

Übersicht 5.3-9 Die 70%-Regel als neue Handlungsorientierung in der FbW-Praxis





Die 70%-Regel als neue Handlungsorientierung in der FbW-Praxis

Die Aussagen der Agenturen: Die 70%-Regel hat in der FbW-Praxis einen im Prinzip hohen Stellenwert, aber ihre Umsetzung ist häufig schwierig

Sicht der Führungskräfte	Sicht der Vermittler
<p style="text-align: center;"><i>Stellenwert</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 70%-Regel ist zentrale Handlungsorientierung und im Prinzip richtiges Ziel <p style="text-align: center;"><i>Entscheidungskriterien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aus Vergangenheit bekannte Eingliederungs- oder Verbleibsquoten von Maßnahmetypen • Bekannte „Marktnähe“ von Bildungsangeboten • Stärken-Schwäche-Profile von Trägern • Bundesweite Vergleiche von Verbleibsquoten für bestimmte Maßnahmen <p style="text-align: center;"><i>Kritik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In Reinform ist Regel vor allem Bestenförderung • Schlechte regionale Marktlage macht Regel schwer einhaltbar • Regel ist Hilfskonstrukt ohne hinreichende Maßgaben der Umsetzung: für exakte Bestimmungen fehlen Datengrundlagen • 70%-Regel verhindert (notwendige) zielgruppenspezifische Bildungsangebote 	<p style="text-align: center;"><i>Stellenwert</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 70%-Regel ist zentrale Handlungsorientierung <p style="text-align: center;"><i>Entscheidungskriterien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eignungsprüfung durch individuelles Eingliederungsgespräch • „Ehrlichkeit“ der Kunden-Segmentierung • Der bekannte Erfolg bereits durchgeführter Maßnahmen <p style="text-align: center;"><i>Kritik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 70%-Regel ist konsequente Vorauslese bei Kunden • Ein einziges Profiling-Gespräch ist nicht hinreichend für relevante Entscheidung

„Die Erfahrung der Fachkraft bringt den höchsten Ausschlag“

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften und Gruppendiskussionen mit Vermittlern in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004-Januar 2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

-
- Ganz grundsätzlich mache eine schlechte regionale Marktlage die Regel schwer einhaltbar. Die 70% orientieren sich an Zahlen aus einer boomenden Wirtschaft und seien für die derzeitige wirtschaftliche Lage zu starr.
 - Die 70%-Regel sei ein Hilfskonstrukt, für das hinreichende Maßgaben und exakte Datengrundlagen zur Umsetzung fehlen würden. Die Bildungszielplanung werde im Vorfeld gemacht, bevor die Nachfrage, d.h. die Kunden da seien. „Per Dekret“ sei kein Markt bestimmbar.
 - Angesichts der hohen Anforderungen sei mit einem - in der Regel - einzigen Profiling-Gespräch die relevante und dem Kunden gegenüber verantwortungsvolle Entscheidung vielfach schwer zu treffen.
 - In konsequenter Umsetzung führe die 70%-Regel mittel- bis langfristig zu einer erheblichen Ausdünnung des relevanten Bildungsangebotes. Ein Vermittler benannte diesen Punkt wie folgt: „Man kann das nicht konsequent machen, denn dann hätte man nur noch drei Maßnahmen“.
 - Wiederholt wird auch in diesem Zusammenhang betont, dass die 70%-Regel nur eine konsequente Vorauslese bei Kunden sei. In Reinform sei es vor allem eine Bestenförderung. Die „Schwachen“ blieben zurück.¹⁹

Allerdings müssen Vermittler zu Entscheidungen kommen. Auf die Frage, welche Kriterien dabei ausschlaggebend oder zumindest vorrangig sind, wurden folgende Aspekte hervorgehoben:

- Als „hartes“ Kriterium werden aus der Vergangenheit bekannte Eingliederungs- oder Verbleibsquoten von Maßnahmetypen ins Feld geführt, mithin eine bekannte „Marktnähe“ von Bildungsangeboten. Bundesweite Vergleiche von Verbleibsquoten für bestimmte Maßnahmen sollten dabei einbezogen werden können.
- Die Eignungsprüfung im individuellen Eingliederungsgespräch. Hier sei die „Ehrlichkeit“ der Kundensegmentierung zentral.

Mit Blick auf maßnahmebezogene Entscheidungskriterien wurde ausgeführt, dass man Informationen zu bereits durchgeführten Maßnahmen berücksichtige und dabei zum Beispiel Maßnahmen mit geringeren Verbleibsquoten auch nur geringer besetzen dürfe. Nur damit sei eine höhere Verbleibsquote erwartbar. Die Möglichkeit bundesweiter Vergleiche von Verbleibsquoten für bestimmte Maßnahmen sei einzu-beziehen, auch hinsichtlich der Teilnehmer- und Bewerbermerkmale. Als besonders wichtig gelten in diesem Zusammenhang Mobilitätsanforderungen. Bestimmte Maß-

19 Vgl. zu dieser These auch das folgende Kapitel 5.4.1 „Thesen zur Teilnehmerstruktur“.

nahmen seien grundsätzlich an die Voraussetzung überregionaler Mobilität zu koppeln, da nur dann auch ein Erfolg möglich sei.

Die individuelle Entscheidungskompetenz der Fachkraft, die im Beratungsgespräch die doppelte Abschätzung von Maßnahme und Person vorzunehmen hat, gilt nach vielfachen Aussagen in den Agenturen als ein entscheidendes Scharnier. Zwei Faktoren seien hierbei hochrelevant: die Erfahrung des Vermittlers, die häufig den entscheidenden Ausschlag gebe, sowie die Befähigung zur „ehrlichen“ Einschätzung der Marktfähigkeit des Bildungsgutscheinbewerbers.

5.4 Einschätzungen zu Auswirkungen der FbW-Politik auf die Teilnehmer

Wie dargestellt, wird in den Agenturen häufig die These vertreten, der Bildungsgutschein führe zu einer Besten- oder Vorauslese von Kunden. Ferner wurde deutlich, dass in der Ausgabepraxis für den Bildungsgutschein Handlungsnormen wie die 70%-Regel zur Anwendung kommen, die eine Selektion bedingen. Welche Auswirkungen haben die Umsetzungen der Vorgaben für die Förderungsfähigkeit auf Kunden? Wie wird die Verteilung von Integrationschancen beeinflusst? Welche Wirkungen hat die neue FbW auf Maßnahmeteilnehmende?

Diesen Fragen wenden sich die nachfolgenden Betrachtungen zu. Dabei stehen Einschätzungen und Thesen im Mittelpunkt, die Führungskräfte und Vermittler aus Agenturen sowie Vertreter der Bildungsträger in den qualitativen Expertengesprächen zu diesem Themenkomplex vorgestellt haben.

Nachfolgend richtet sich der Blick sodann auf die Teilnehmerperspektive. Hier rücken bewertende Aussagen befragter Bildungsgutscheineinlöser in den Vordergrund.

5.4.1 Thesen in Agenturen und bei Bildungsträgern zu einer veränderten Teilnehmerstruktur

In Antworten auf die Frage, wie sich jene Personen oder Personengruppen beschreiben lassen, die heute mehr oder auch weniger Zugang zu FbW haben bzw. einen Bildungsgutschein erhalten, stellen die Agenturvertreter akzentuiert kritische Einschätzungen vor. Bereits die These der Bestenauslese macht dabei deutlich, dass Zugangschancen zu FbW in Folge der Reform als deutlich unterschiedlich verteilt gelten. Dafür gaben die Agenturvertreter Personenmerkmale an.

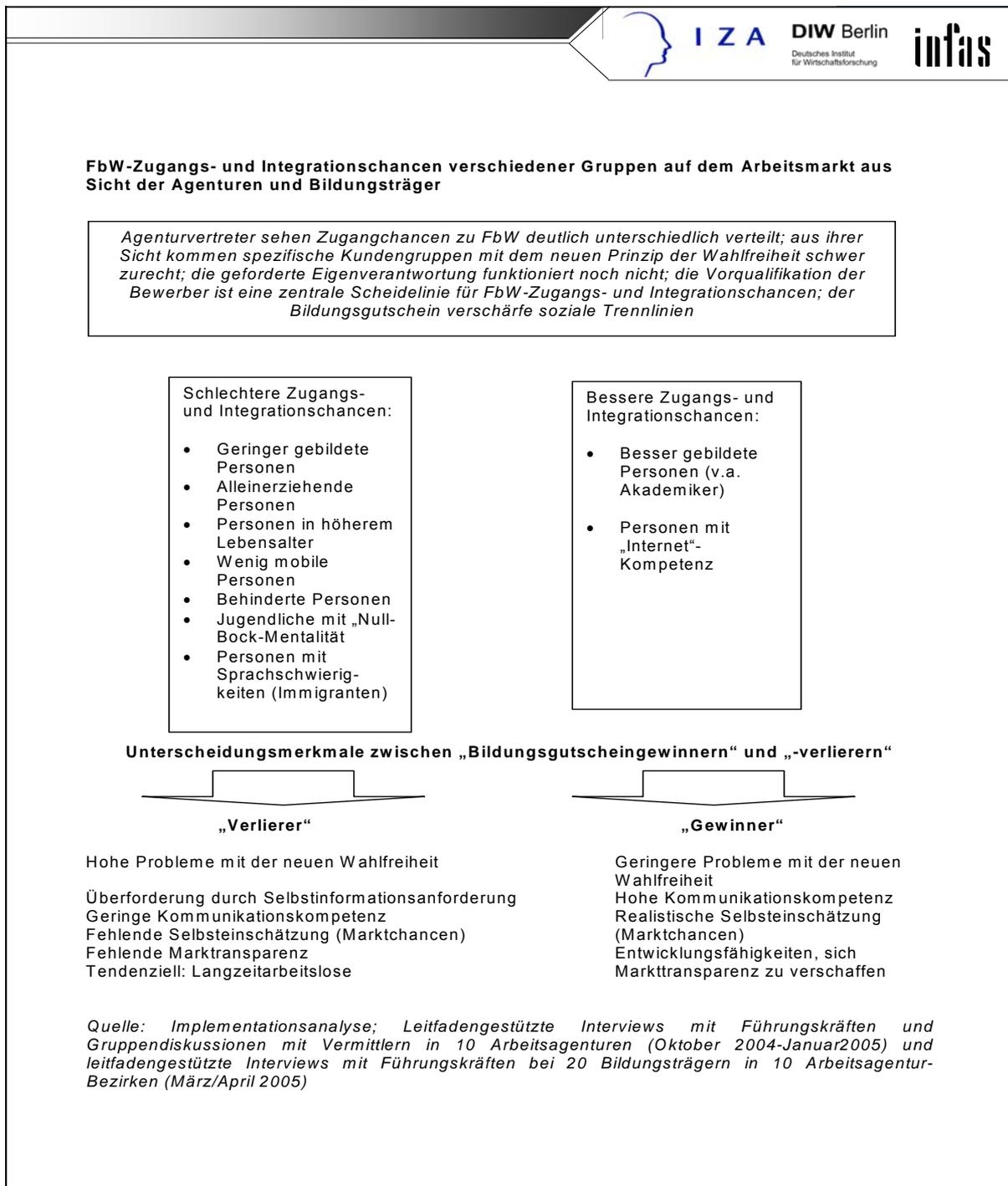
Zuvor jedoch wies man auf den grundlegenden Umstand hin, dass Zugangschancen zu FbW auch ganz unabhängig von spezifischen Personenmerkmalen als systemisch bedingt gelten müssen. Denn die Ausgabepraxis des Bildungsgutscheins sei ja an Bedingungen einer restriktiven Ausgabe der Menge von Gutscheinen - entsprechend der Bildungszielplanung - geknüpft. Die Ausgabe von Gutscheinen

müsse wegen der Planung entsprechend eingegrenzt sein, und dabei könne die Nachfrage nach Weiterbildung das mögliche Angebot überschreiten. Zu diesem Sachverhalt führte ein befragter Arbeitsvermittler aus:

„Die Vergabe erfolgt auch nach dem "Windhund"-Prinzip: Wenn fünf spezifische Maßnahmen nach der Bildungszielplanung vorgesehen sind, dann kriegt eben der sechste Bewerber das ihm passende nicht mehr.“

Im Mittelpunkt der Diskussion um die Chancendistribution stehen indes vornehmlich Einschätzungen, die auf neue soziale Scheidelinien für FbW-Zugangs- und Integrationschancen verweisen. Der Bildungsgutschein trage vor allem dazu bei, soziale Trennlinien zu verschärfen. Es gibt viele Kundengruppen, die mit dem neuen Prinzip der Wahlfreiheit nur schwer zurechtkommen, weil die geforderte Eigenverantwortung nicht gegeben sei.

Übersicht 5.4-1 FbW-Zugangs- und Integrationschancen verschiedener Gruppen auf dem Arbeitsmarkt aus Sicht der Agenturen und Bildungsträger



Wo die neue Wahlfreiheit durch den Bildungsgutschein bei Kunden extrafunktionale Qualifikationen - nicht zuletzt für eine eigene Suche nach einem Bildungsträger - voraussetzten, dort seien Personen ohne solche Schlüsselqualifikationen von vorneherein benachteiligt. Das Moment der Eigeninitiative der Bewerber sei zentral. So gilt zwar die Reaktion Geförderter in allen Berufsgruppen als schwierig, da Kunden eigentlich Markttransparenz benötigten, was ganz unabhängig von der Qualifikation den meisten Personen fehle. Vergleichsweise beste Zugangs- und Integrationschancen sind den Einschätzungen zufolge jedoch für akademisch gebildete Personen gegeben. Als relevant gelten auch Fähigkeiten, mit dem Internet umgehen zu können, was für die eigene Suche nach Bildungsträgern wichtig sei.

Eine Vermittlerin führte dazu aus:

„Akademiker haben einen wesentlich höheren Zugang dazu. [...] Und da eben Akademiker, allgemein betrachtet, flexibler sind, ist die Erwartung, dass sie damit auch diese 70 Prozent erfüllen, wesentlich größer. Aus meiner Beobachtung heraus sind eindeutig diejenigen mit einem höheren Bildungsabschluss im Vorteil. Sie können aber auch selbst besser ihre Vorstellungen und Bedürfnisse artikulieren, und sie können auch ihre Chancen besser einschätzen, auch welche Qualifikation oder Zusatzqualifikation sie noch benötigen können.“

Und in einem anderen Gespräch wurde folgende differenzierte Typologie vorgestellt:

„Es gibt 3 Gruppen von Kunden: 1. Selbstsuchende, höherqualifiziert, verschaffen sich Marktübersicht 2. Selbstsuchende, Facharbeiterniveau, kommen mit Bildungsgutschein zurecht. Die Auswahlentscheidung für Träger wird aber nicht nach der Ratio der Maßnahmequalität getroffen, sondern nach dem kürzesten Weg zum Maßnahmeort und nach der günstigsten zeitlichen Lage der Weiterbildung 3. Unselbständige: Kommen mit Wahlfreiheit und Wahlpflicht überhaupt nicht zurecht, bräuchten einen Hinweis auf einen spezifischen Träger. Hierbei handelt es sich um den Kundenkreis, der "verstärkte Hilfen" benötigt, für diese Gruppe wäre eine Zuweisung zu Maßnahme und Träger erforderlich.“

Probleme mit der Eigenverantwortung durch Wahlfreiheit und schlechtere Zugangschancen in Folge der Reform werden für schlechter qualifizierte Personen, für ältere Personen, für alleinerziehende Personen, für behinderte und wenig mobile Personen sowie nicht zuletzt für Personen mit Sprachschwierigkeiten und dabei auch Immigranten hervorgehoben. Solche Personenkreise bringen die geforderten Kompetenzen durchgängig weniger mit und sind mit der Selbstinformationsanforderung des Bildungsgutscheines überlastet. Es wurden Hinweise gegeben, dass Langzeitarbeitslose besonders betroffen seien. Auf explizite Trennlinien zwischen Männern und Frauen wurde dagegen kaum verwiesen.

Übersicht 5.4-2 Thesen zur Veränderung der Klientelstruktur durch die FbW-Reform aus der Sicht der Bildungsträger



IZA

DIW Berlin
Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

infas

Thesen zur Veränderung der Klientelstruktur durch die FbW-Reform aus der Sicht der Bildungsträger

- **Quantitative Entwicklung** im Bereich der SGB III-Förderung: Die Bildungsträger machen weit überwiegend deutlich verringerte Teilnehmerzahlen, teils einen drastischen Rückgang der Förderfälle aus
- **Veränderung der Klientelstruktur:** Die Antworten der Bildungsträger zeigen ein gemischtes Bild; mehrheitlich werden aber Veränderungen durch...

- Erhöhung des Anteils besser qualifizierter Teilnehmer, Verringerung des Anteils schlecht qualifizierter Teilnehmer
- Zuwachs an intrinsisch motivierten Teilnehmern
- Veränderung der Alterstruktur: tendenzieller Zuwachs jüngerer Teilnehmer und Schwund älterer Teilnehmer
- Weniger weibliche Teilnehmerinnen („Keine zielgruppenspezifische Frauenprogramme mehr“)
- Rückgang der Benachteiligtenförderung
- Besonders betroffen nach Angaben der Träger: Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und psychisch Behinderte („Die ‘Schlechten’ sind alle bei Trainingsmaßnahmen“)

Quelle: Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften bei 20 Bildungsträgern in 10 Arbeitsagentur-Bezirken (März/April 2005)

Auch die befragten Experten bei den Bildungsträgern machen solche Beobachtungen, setzen dabei aber teilweise andere Akzente als die Agenturvertreter. Mit Hinweisen auf eine neue soziale Scheidelinie in der FbW stimmen die Aussagen der Agentur- und Trägervertreter indes weitgehend überein.

Nach Aussagen bei Bildungsträgern ist im Bereich der SGB III-Förderung grundsätzlich ein quantitativer Rückgang von Teilnehmerzahlen zu verzeichnen. Es kämen weniger Teilnehmer aus allen sozialen Bereichen zu den Trägern. Gleichwohl sei eine Veränderung der Klientelstruktur merkbar. Im Hinblick auf das besonders betroffene Segment langzeitarbeitsloser Personen führte ein Experte aus:

„Nein, gering Qualifizierte kommen nicht damit klar, Akademiker ja. Es werden Fähigkeiten (Berufswahl etc.) unterstellt, die nicht vorhanden sind. D.h. z.B. bei Langzeitarbeitslosen werden Fehler der Berufswahl fortgeführt, da keine Beratung mehr vorhanden ist.“

Besser qualifizierte, jüngere sowie intrinsisch motivierte Teilnehmer seien seit der Reform im Kundenbereich häufiger geworden. Anders als in den Agenturen weisen Experten bei Bildungsträgern darauf hin, dass seit der Reform weniger weibliche Teilnehmer zu verzeichnen seien. Dies gehe auf eine Verminderung bei zielgruppenspezifischen Frauenprogrammen zurück. Durch einen Rückgang der Benachteiligtenförderung seien zudem auch schwer- und psychisch behinderte Personen von einem Rückgang der Förderung betroffen.

In ihrer Konsequenz machen die Experten deutlich, dass durch die markteffiziente Ausrichtung des Instrumentes Bildungsgutschein offenbar ein Selektionsprozess vonstatten geht. Dieser Prozess bedeute eine Bestenauslese und in der Kehrseite die Schaffung neuer Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Den Aussagen zufolge ist es ein sozial breit gefächertes Segment, das in Folge der Reform von einer Förderung zu beruflicher Weiterbildung ausgeschlossen ist.

5.4.2 Bewertungen aus Teilnehmersicht

Blickt man vor diesem Hintergrund nunmehr auf Bewertungen, wie sie FbW-Teilnehmer aufgrund eigener Erfahrungen darstellen, so müssen zuvor methodische Aspekte deutlich unterstrichen werden:

- Ausführungen zu Befunden der quantitativen FbW-Teilnehmerbefragung beziehen sich auf eine n=1.085 Fälle umfassende Teilgruppe von FbW-Teilnehmern aus den Jahren 2003 und 2004. Dies sind Personen, die nach eigener Angabe tatsächlich einen Bildungsgutschein erhalten haben. Bei den folgenden Darstellungen, die sich auf diese Erhebung beziehen, handelt es sich mithin um einen selektiven Blick auf Bildungsgutscheininhaber bzw. -einlöser.

- Eine vergleichende Perspektive auf Bildungsgutscheininhaber, welche den Bildungsgutschein aber nicht eingelöst haben, würde in der Fläche erst valide Einschätzungen im Sinne eines Kontrollgruppenvergleichs ermöglichen. Diese Vergleichsperspektive ist an dieser Stelle nicht gegeben, da sich die Grundgesamtheit der Zusatzbefragung wegen der eingeschränkten Datenlage der Geschäftsdaten ausschließlich auf FbW-Teilnehmer bezieht (vgl. dazu auch Kapitel 6. Wirkungsanalyse).

Inhaltlich wurden in den *qualitativen* Befragungen der Bildungsgutscheininhaber vornehmlich zwei Aspekte thematisiert: die Erfahrungen mit der FbW-Beratung in den Agenturen, also Bewertungen zur Phase vor Ausgabe des Gutscheines, und dann Erfahrungen bei Bildungsträgern und mit Maßnahmen selbst, also zur Phase nach Einlösung des Gutscheines.

Inhaltliche Schwerpunkte der Befragungen in *quantitativen* Interviews sind hingegen die Hilfestellung durch die Agenturen und der Suchprozess nach einem Träger. Ferner wurden auch Erfahrungen mit Maßnahmen bei den Trägern thematisiert.

Die nachfolgende Analyse stellt empirische Befunde aus allen diesen durchgeführten Teilnehmerbefragungen integriert dar. Dabei orientiert sich die Darstellung an einem als idealtypisch anzusehenden chronologischen Ablauf, den ein Kunde nach der FbW-Reform durchläuft. Die Phasen reichen a) von der Beratung in der Agentur vor Ausgabe des Gutscheines und der Ausgabe zu b) auf gegebene Hilfestellungen und den Suchprozess bis hin zu c) Erfahrungen bei Trägern, wobei Erfahrungen mit Weiterbildungsmaßnahmen eingeschlossen sind. Bedingt durch diese Darstellungsform wechseln über die betrachteten Phasen hinweg auch die Datengrundlagen häufiger: von qualitativ zu quantitativ und vice versa.

FbW-Beratung in den Agenturen

Mit den qualitativen Interviews ist lediglich ein erster, explorativer Blick auf die zu untersuchenden Sachverhalte möglich. Unter dieser Einschränkung zeigt die vergleichende Perspektive, die zwischen Maßnahmeteilnehmern vor der Reform und Maßnahmeteilnehmern nach der Reform unterscheidet, durchaus Spuren von Unterschieden in Antwortmustern.

Zum Beratungsprozess in der Agentur sollten die Befragten beschreiben, wie ihre eigenen Anliegen bei der Beratung zu FbW Berücksichtigung gefunden haben.

Es wird sichtbar, dass bei FbW-Teilnehmern, die schon unter Bedingungen der Reform standen, eine tendenziell stärkere Berücksichtigung eigener Wünsche und Vorstellungen bei der Entscheidung über das Weiterbildungsziel angegeben wird. Das gilt auch für die Beachtung eigener beruflicher Vorerfahrungen und Qualifikationen. Es gilt aber weniger im Hinblick auf die Relevanz konkreter Arbeitsmöglichkeiten und

Stellenausschreibungen. Für persönliche Belange, etwa im Hinblick auf Bedarfe der Kinderbetreuung sowie auch für die Gesamtbewertung der Beratungsgespräche in den Agenturen, sind zwischen den betrachteten Befragtengruppen indes kaum Unterschiede auszumachen.

Besonders in Hinblick auf den Stellenwert der beruflichen Qualifikation kommt - zumindest in Ansätzen im Rahmen einer kleinen Auswahlgruppe - zum Ausdruck, dass Markt- respektive Integrationschancen von Kunden nach der Reform tendenziell eine stärkere Berücksichtigung finden als dies vor der Reform der Fall gewesen ist. Freilich ist zu berücksichtigen, dass die hier befragten Personen stets eine für sie positive Entscheidung durch Zuweisung des Bildungsgutscheines erfahren haben. Mithin könnten sie allein von daher eher geneigt sein anzugeben, dass die eigenen Interessen bei der Beratung auch Berücksichtigung fanden.

Weniger inkonklusiv sind die Antwortmuster hingegen zur Frage der Intensität der Beratung in den Agenturen. Verglichen mit den Teilnehmern vor der FbW-Reform deuten die Darstellungen der FbW-Teilnehmer auf eine tendenziell längere Beratungszeit als vor der Reform hin, wobei auch hier Kritik deutlich wird. Einzelhinweise auf „technische Abwicklung“, die Kunden auch nach der FbW-Reform geben, treffen sich dabei durchaus mit Einlassungen befragter Arbeitsvermittler. Diese hatten für den Beratungsprozess kritisch angemerkt, dass ein Verwaltungsaufwand mit Bildungsgutscheinen auch auf Kosten der Beratungszeit für die Kunden gehe.

Übersicht 5.4-3 Bewertungen der FbW-Beratung in den Agenturen aus Sicht von 24 befragten FbW-Teilnehmern

	
Bewertungen der FbW-Beratung in den Agenturen aus Sicht von 24 befragten FbW-Teilnehmern	
Antworten von FbW-Teilnehmern vor 2003/ohne Bildungsgutschein	Antworten von FbW-Teilnehmern nach 2003/ mit Bildungsgutschein
Berücksichtigung der Wünsche und Vorstellungen des Kunden bei Entscheidung über Weiterbildung/Bildungsgutschein durch Agentur	
6 ja – 5 nein – 1 keine Angabe	10 ja – 2 nein
Berücksichtigung konkreter Arbeitsmöglichkeiten und Stellenausschreibungen bei Beratung	
2 ja – 10 nein	1 ja – 11 nein
Berücksichtigung beruflicher Vorerfahrungen und Vor-Qualifikation bei Beratung	
4 ja – 8 nein	10 ja – 2 nein
Berücksichtigung persönlicher Bedingungen (Kinderbetreuung Kurzezeiten etc.) bei Beratung	
4 ja – 5 nein - 3 trifft nicht zu	5 ja – 2 nein - 5 trifft nicht zu
Intensität der Beratung zu Weiterbildung/ Bildungsgutschein	
Spannweite angegebener Beratungsdauern: Zwischen 10 und 30 Minuten Beratungszeit; tendenziell kurze Beratung Einzelantworten: <ul style="list-style-type: none"> • „Es gab keine Beratung“ • „Habe Schreiben bekommen, dass ich teilnehmen muss“ • „2 Jahre lang nachgehakt und keine Beratung erhalten“ 	Spannweite angegebener Beratungsdauern: Zwischen 5 und 60 Minuten; tendenziell längere Beratung, mehrheitlich über 15 Minuten Beratungsdauer Einzelantworten: <ul style="list-style-type: none"> • „Nur technische Abwicklung, keine Beratung“ • „Mehrere Gespräche und ausführlich“
Bewertung der Agenturberatung zu Weiterbildung/ Bildungsgutschein	
Gut 5 - Schlecht 5 – Teils/Teils 2	Gut 6 - Schlecht 4 - Keine Beratung nötig 2
	Hilfestellung durch Agentur bei Suche nach Anbieter für die Weiterbildung*
	<ul style="list-style-type: none"> • In 9 Fällen konkreter Hinweis auf Träger durch Agentur (Übergabe von Bildungsträgeradressen) • Davon in 4 Fällen: Genau ein Anbieter genannt • Nur in 3 Fällen keine konkrete Hilfestellung durch Agentur
<p>* Frage nur an FbW-Teilnehmer mit Bildungsgutschein Quelle: Implementationsanalyse; 24 Leitfadengestützte Interviews mit FbW-Teilnehmern im April 2005 in 10 Arbeitsagenturbezirken (davon 12 ohne Bildungsgutschein/Zeitraum vor 2003; 12 mit Bildungsgutschein, Zeitraum nach 2003 (Bildungsgutscheineinlöser)</p>	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

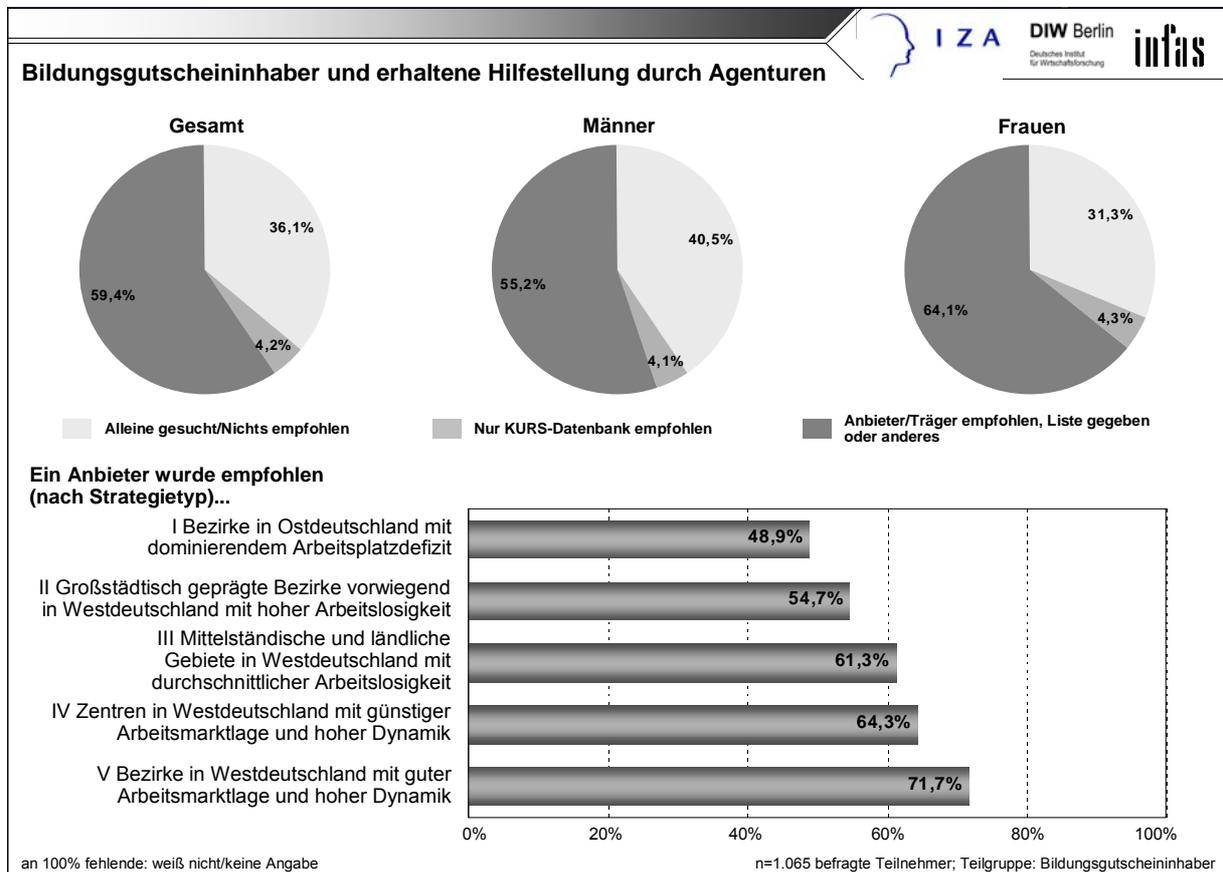
Erfahrungen mit Hilfestellungen und Suchprozessen

Wendet man sich anhand der Ergebnisse aus der *quantitativen* Befragung der Weiterbildungsteilnehmer nun dem Aspekt des Suchprozesses (nach Bildungsträgern) zu, so ist zuvor an ein Ergebnis aus den Agenturbefragungen zu erinnern. Mit Blick auf Hilfestellungen für den Suchprozess der Kunden wurde eine eher vielfältige Praxis der Agenturen ermittelt. Diese umfasst mehrere Elemente, wie allgemeine Informationen, Verweise auf die Datenbank KURS, die Ausgabe von Trägerlisten bis hin zu konkreten Empfehlungen auf Ebene von Bildungszielen. Bildungsgutscheininhaber selbst bestätigen nun, dass ihnen verschiedene Hilfestellungen bei der Suche gegeben wurden. Nach ihrer Erfahrung liegt der deutliche Schwerpunkt auf Empfehlungen durch die Agenturen. Die Ausgabe von Trägerlisten und die Nennung von Anbietern durch die Agenturen bilden einen Schwerpunkt.

Mit rd. 4 Prozent sind nur sehr wenige Kunden alleine (und ohne weitere Stützung) auf die Datenbank KURS verwiesen worden. Im Vergleich zu oben dargestellten Ergebnissen der Agenturbefragung, wonach KURS immerhin von mehr als der Hälfte der Agenturen als Faktor der Hilfestellung genannt wurde, spiegelt dieser Befund wider, dass die Empfehlung auf die KURS-Datenbank in Agenturen offenbar stets nur eine unter mehreren gegebenen Hilfestellungen ist. Das entspricht der generell kritischen Haltung gegenüber dieser Datenbank, die in den Agenturen angetroffen wurde. Auf KURS alleine verlässt man sich nicht.

Deutlich festzuhalten bleibt schließlich, dass lediglich ein gutes Drittel aller Bildungsgutscheininhaber angibt, dass man ohne jegliche Empfehlung, das heißt ganz allein und ohne weitere Hilfestellung einen Bildungsträger habe suchen müssen. Die Agenturen scheinen dabei ihren weiblichen Kunden häufiger Hilfestellungen für die Suche zu geben als den männlichen Bewerbern um einen Bildungsgutschein.

Übersicht 5.4-4 Bildungsgutscheininhaber und erhaltene Hilfestellungen durch Agenturen

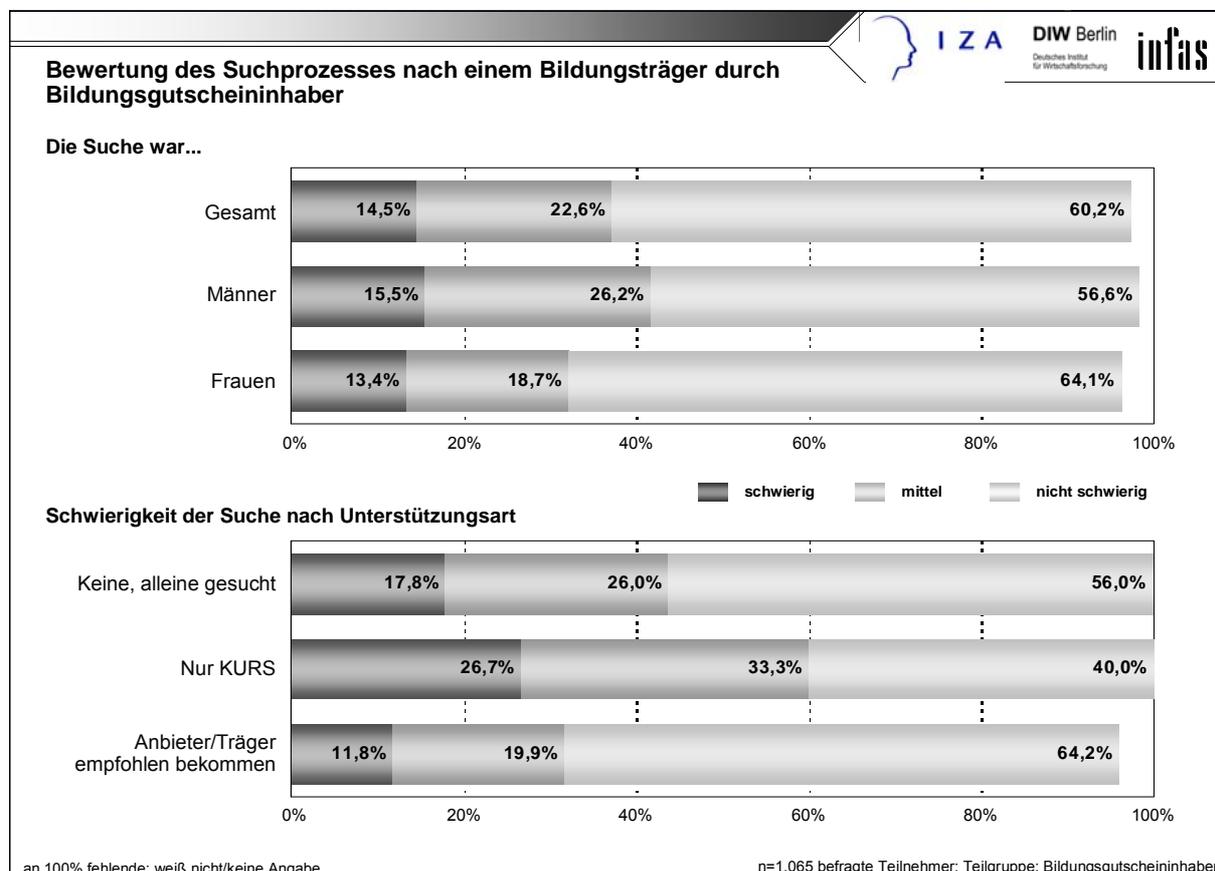


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Bei der Praxis der Hilfestellung an Kunden fällt ein deutlicher Unterschied zwischen Strategietypen ins Auge. Im Osten Deutschlands (Strategietyp I) werden nach Aussagen der Bildungsgutscheininhaber in weitaus geringerem Umfang Träger empfohlen oder Listen ausgegeben, während dies in den prosperierenden westdeutschen Regionen vernehmlich häufiger praktiziert wird.

Von der Gesamtheit der befragten FbW-Teilnehmer geben rund 60 Prozent an, dass die Suche nach dem Bildungsträger „nicht schwierig“ gewesen sei. Weibliche Befragte geben dies häufiger an als männliche Befragte. Männer erhalten indes auch weniger Hilfestellungen durch die Agenturen. Bei diesem Befund bleibt zu berücksichtigen, dass eine Mehrheit der Kunden Anbieter genannt bekommt, was Suchprozesse erleichtert. Vor einer allzu positiven Bewertung darüber, ob Suchprozesse schwierig sind oder nicht, ist mithin Zurückhaltung angebracht.

Übersicht 5.4-5 Bewertung des Suchprozesses nach einem Bildungsträger durch Bildungsgutscheininhaber



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Den Angaben der FbW-Teilnehmer zufolge gestaltet sich die Suche nach einem Bildungsträger dann schwerer, wenn man keine Hilfestellung erhalten hat. Vor allem gilt dies für jene (allerdings kleine) Gruppe, die lediglich auf KURS angewiesen war. Durch diese Gruppe wird der Suchprozess deutlich kritischer beurteilt.

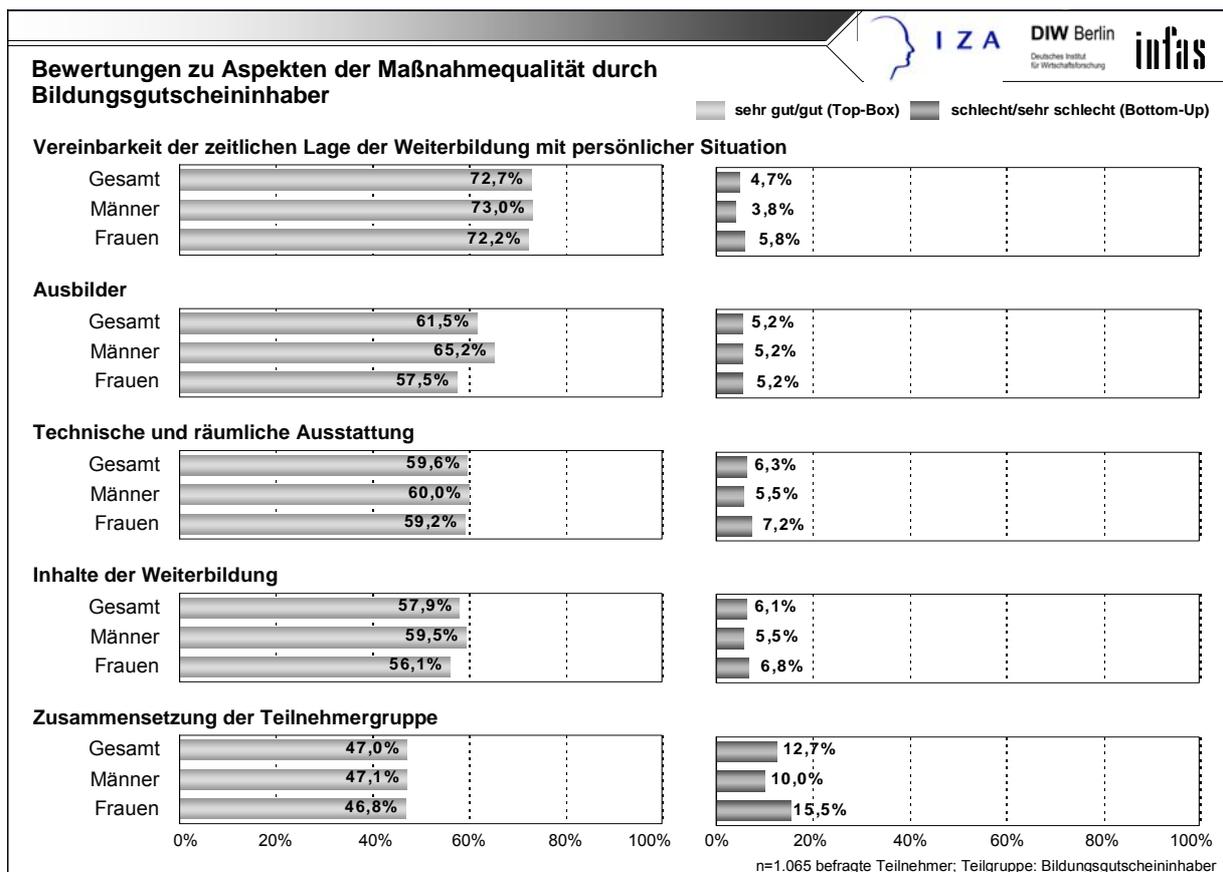
Erfahrungen bei Bildungsträgern und mit Maßnahmen

Richtet man sich im nächsten Schritt auf Bewertungen über Träger und Maßnahmen, so entsteht ein durchaus positives Bild über die Leistungen der Bildungsträger. Dies gilt sowohl für die Befunde aus den quantitativen als auch aus den qualitativen Teilnehmerinterviews.

Zunächst geben die Ergebnisse keinerlei Hinweise darauf, dass den Kunden nicht rasch und unbürokratisch durch die Bildungsträger geholfen worden sei.

Für eine Maßnahmebeurteilung (bei der quantitativen Erhebung) sollten die Befragten dann fünf Aspekte in den Blick nehmen: die Inhalte der Weiterbildung, die Ausbilder, die technische und räumliche Ausstattung, die Zusammensetzung der Teilnehmergruppe sowie die Vereinbarkeit der zeitlichen Lage der Weiterbildung mit der eigenen persönlichen Situation.

Übersicht 5.4-6 Bewertungen zu Aspekten der Maßnahmequalität durch Bildungsgutscheininhaber



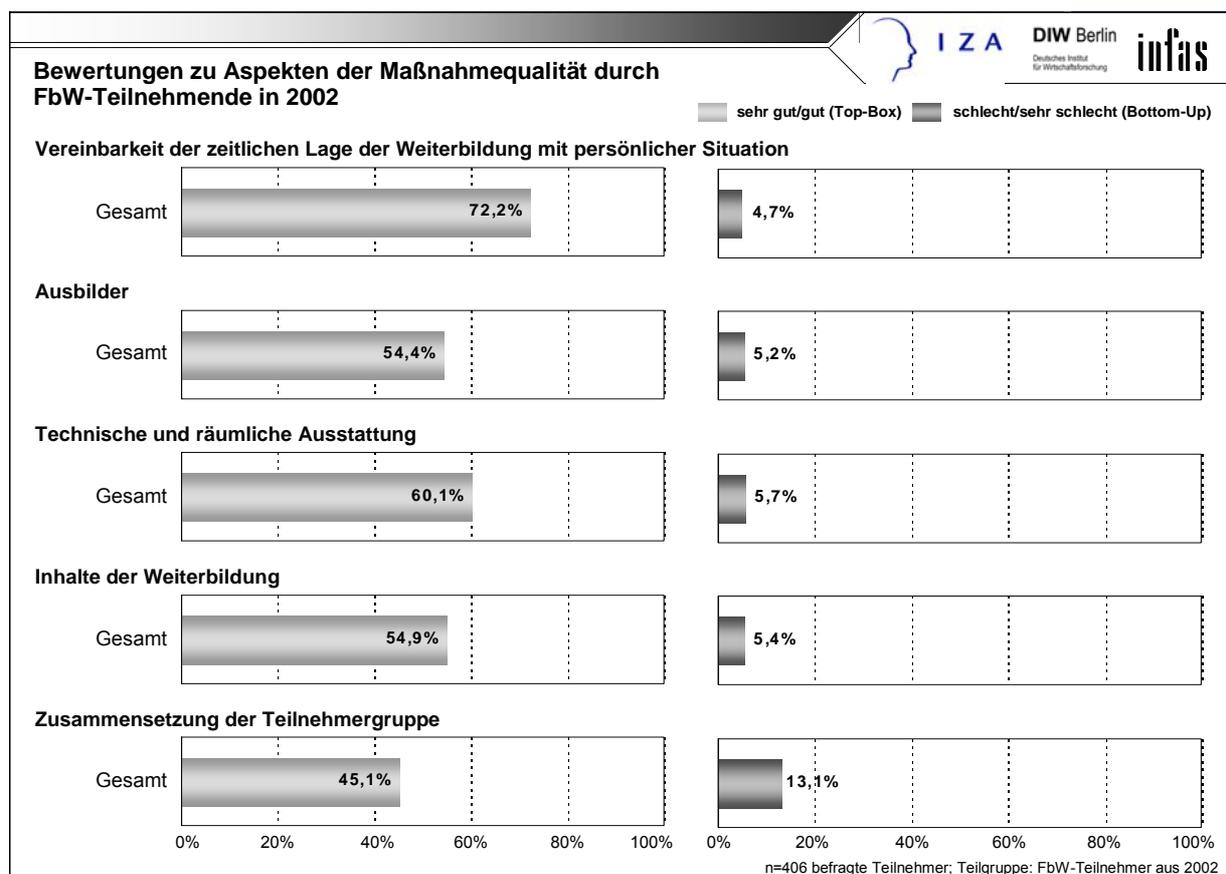
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Mehrheitlich zeigen sich die Kunden zufrieden mit den Bildungsträgern. Das gilt vor allem für die Vereinbarkeit der Weiterbildung mit der persönlichen Situation, aber auch mit Blick auf Ausbilder, auf Ausstattungen sowie die Inhalte der Weiterbildungsmaßnahmen. Weibliche Befragte zeigen sich skeptischer im Hinblick auf die Inhalte. Sie unterscheiden sich von den männlichen Befragten am deutlichsten in der Bewertung der Ausbilder.

Für alle Befragten gilt, dass die Zusammensetzung der Teilnehmergruppen vergleichsweise schlechter bewertet wird. Weniger als die Hälfte der Befragten der quantitativen Erhebung zeigte sich mit den Gruppenzusammensetzungen zufrieden.

Ein erster cursorischer Blick auf eine Vergleichsgruppe von FbW-Teilnehmern aus dem Jahre 2002 zeigt hierbei, dass sich Teilnehmerbewertungen zur Maßnahmequalität nach der Reform nicht wesentlich geändert haben.

Übersicht 5.4-7 Bewertungen zu Aspekten der Maßnahmequalität durch FbW-Teilnehmende 2002



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Antwortmuster der FbW-Teilnehmer aus dem Jahre 2002 gleichen jenen der FbW-Teilnehmer nach 2003 weitgehend - auch in den kritischen Punkten. Auffällig verbessert hat sich zwischen beiden betrachteten Zeiträumen lediglich die Bewertung der Ausbilder.

Auch die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews, bei denen vergleichbare Sachverhalte abgefragt wurden, spiegeln die Bewertungen der quantitativen Erhebung

nahezu völlig wider. So sahen auch die zwölf befragten Bildungsgutscheineinlöser Probleme vornehmlich nur in der Zusammensetzung bzw. Besetzung der Teilnehmergruppen bei Bildungsveranstaltungen. Sieben der zwölf Bildungsgutscheineinlöser beklagten, dass wenig homogene und auch überbelegte Gruppen zur eigenen Unterforderung während der Maßnahme geführt habe.

Neun dieser zwölf Personen sagten aus, dass sie bei ihrer Weiterbildungsmaßnahme nutzbares Wissen erworben hätten. Zehn der zwölf Personen hatten zum Interviewzeitpunkt bereits Erfahrungen mit einer Stellensuche unter Nutzung ihres erworbenen Weiterbildungszertifikates. Davon gaben jedoch nur vier Personen an, das Zertifikat aus der Weiterbildung habe bei der eigenen Stellensuche geholfen.

Wiederum für die quantitativen Ergebnisse betrachtet, zeigt sich bei der summarischen Bewertung zum Lerneffekt besuchter Weiterbildungsmaßnahmen, dass bald 60 Prozent aller Befragten bei ihrer Weiterbildung „sehr viel“ oder „ziemlich viel“ gelernt haben.

Übersicht 5.4-8 Erfahrungen mit beruflicher Weiterbildung aus Sicht von 12 Bildungsgutschein-Einlösern



Erfahrungen mit beruflicher Weiterbildung aus Sicht von 12 Bildungsgutscheineinlösern

Bildungsgutscheineinlöser bewerten Bildungsträger eher positiv; Probleme werden vornehmlich in den Gruppenzusammensetzungen während der Maßnahme gesehen

Einlösung des Bildungsgutscheines

„Rasche und unbürokratische Hilfe bei Einlösung des Bildungsgutscheines“: 12 von 12

Zufriedenheit mit Weiterbildungsmaßnahme

„Zufrieden mit Inhalten der Weiterbildung“: 9 von 12
„Zufrieden mit Ausbildern“: 11 von 12
„Zufrieden mit technischer/räumlicher Ausstattung der Weiterbildung“: 10 von 12
„Praktikum während Weiterbildung gemacht“: 8 von 12
„Habe in Weiterbildung nutzbares Wissen erworben“ : 9 von 12

„Umgang mit Computer“; „Buchhaltung gelernt“;
„Bin flexibler bei der Arbeitssuche, kann mich auf mehr Stellen bewerben“

- Die wenigen unzufriedenen Teilnehmer verweisen vor allem auf eine mangelnde Praxisnähe der Weiterbildungsmaßnahme

Zusammensetzung der Gruppe in der Weiterbildung

Kritische Äußerungen zur Gruppenzusammensetzung in Weiterbildung: 7 von 12
Wenig homogene Gruppen führen zu Unterforderungen

„Voraussetzung sehr unterschiedlich“
„2/3 waren lustlos“
„Gruppe war überbelegt“

Erfahrungen bei der Stellensuche mit Weiterbildungsabschluss oder Zertifikat

Erfahrungen mit Stellensuche nach Weiterbildung: 10 von 12
„Noch nicht einschätzbar“: 2 von 10
„Weiterbildungsabschluss hat bei Stellensuche nicht geholfen“: 4 von 10
„Weiterbildungsabschluss hat bei Stellensuche geholfen“: 4 von 10

„Firmen legen keinen Wert auf diese Abschlüsse“

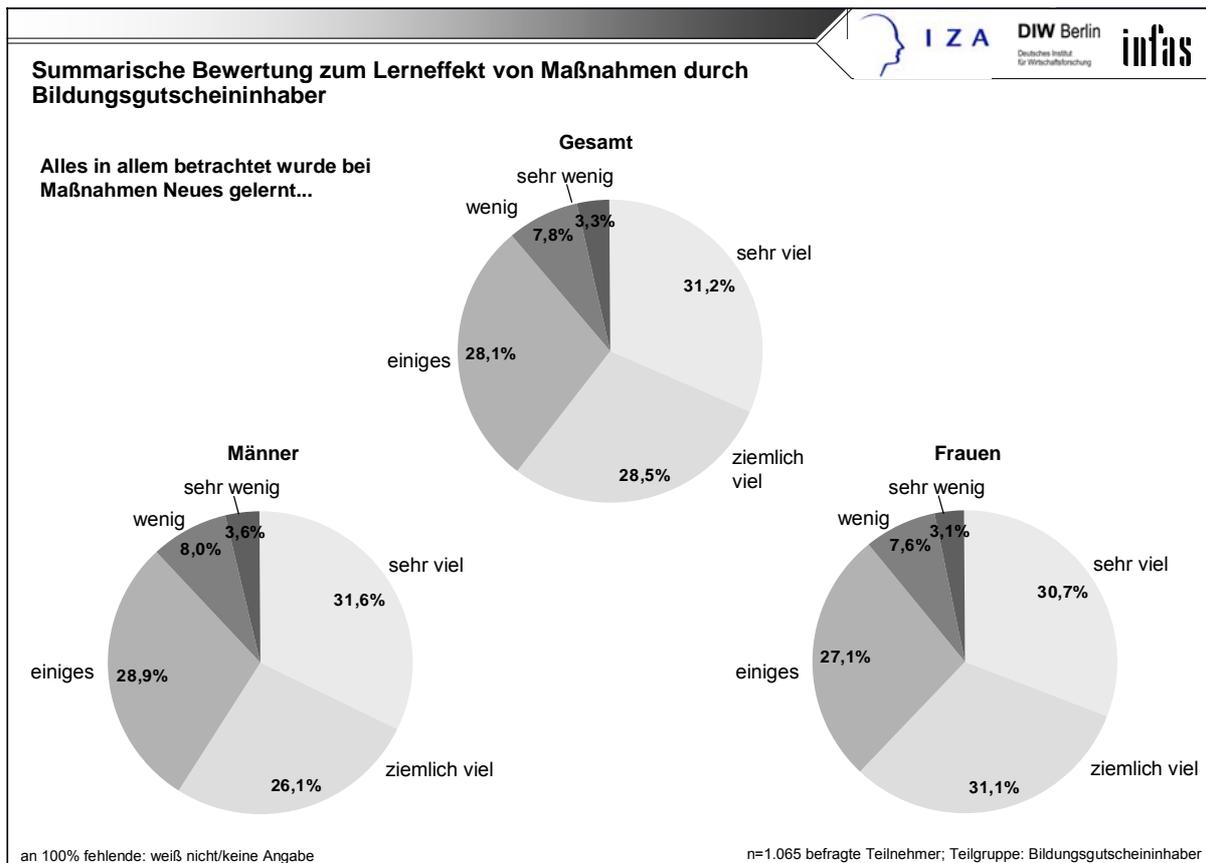
„Die Weiterbildung ermöglicht mir erst, eine Stelle zu suchen“

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit FbW-Teilnehmern im April 2005 in 10 Arbeitsagenturbezirken; FbW-Teilnehmer mit Bildungsgutschein

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Unter Berücksichtigung der selektiven Perspektive, wie sie der vorstehenden Darstellung notgedrungen inhärent ist, zeigen die Bewertungen der Teilnehmer an, dass Bildungsgutscheininhaber mit einer Entscheidung über deren Verwendung und dann bei der Einlösung der anschließenden Bildungsmaßnahmen weitgehend gute Erfahrungen machen.

Übersicht 5.4-9 Summarische Bewertung zum Lerneffekt durch Bildungsgutscheininhaber



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.5 Die neue Beziehung von Agenturen und Bildungsträgern

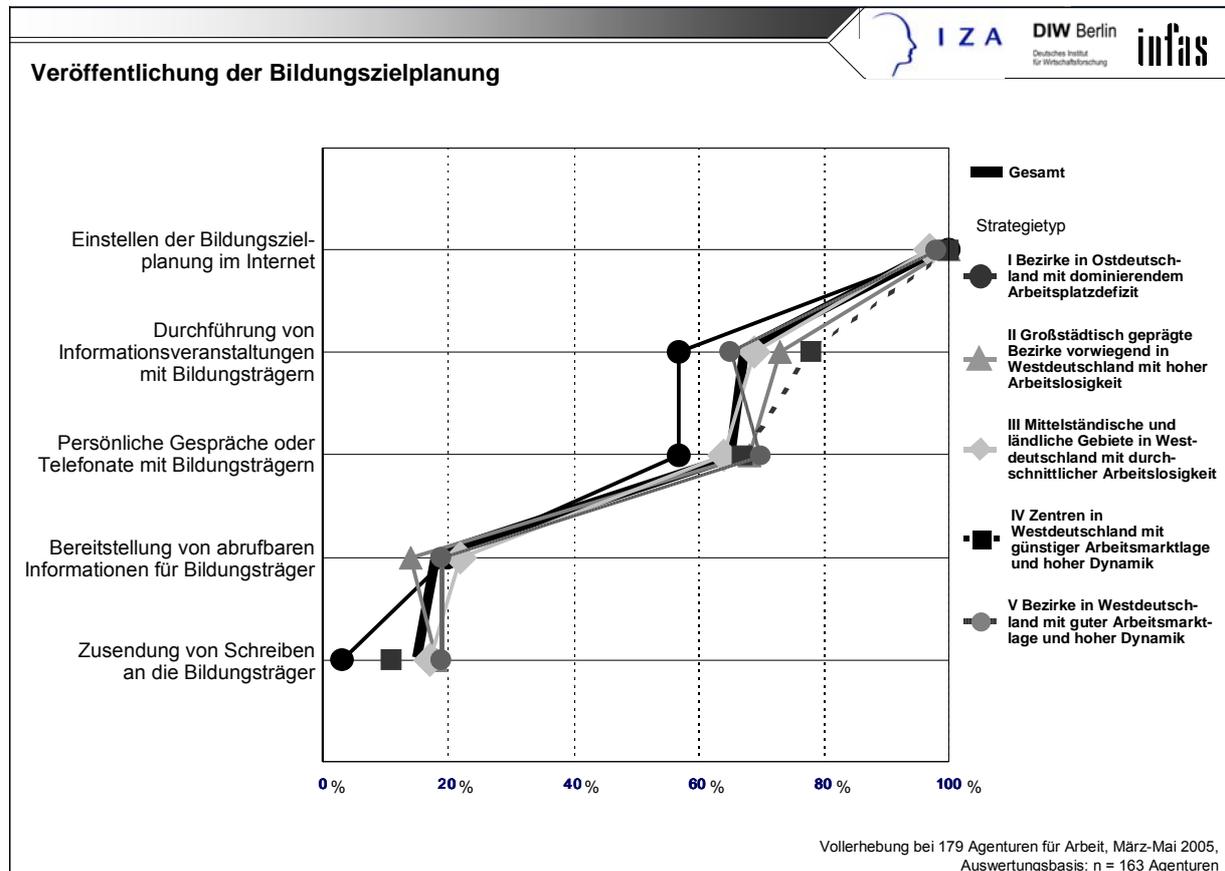
Im Zusammenhang mit der Bildungszielplanung als einem Mittel der Steuerung wurde von den Experten der Agenturen und der Bildungsträger immer wieder dargestellt, dass sich seit 2003 Verantwortungsmuster für „Maßnahmenbesetzungen“ und vor allem auch Maßnahmebetreuungen deutlich verändert haben. Die Verantwortung sei – so vor allem die Ausführungen in den Agenturen – immer mehr von den Agenturen weg und dabei auf Kunden (mit einem Bildungsgutschein) sowie auf Bildungsträger übergegangen. Agenturen würden nach der Reform nun unterstützen und begleiten. Sie seien aber nicht mehr „zwangsweise“ in einer Verantwortung dem Träger gegenüber (vgl. auch oben Kapitel 5.2.2)

Mit Blick auf das Verhältnis zwischen Agenturen und Bildungsträgern kommt zum Ausdruck, dass sich die Zusammenarbeit und auch die bestehenden Netzwerke deutlich verändert hätten. Von festen Kooperationspartnerschaften bei tendenziell engen Kommunikationsbeziehungen vor der Reform gehe die Entwicklung in Folge der Reform zu sich auflösenden Kooperationspartnerschaften bei schwindenden Kommunikationsbeziehungen über.

Veränderte Kommunikationsbeziehungen

Kommunikationsbeziehungen werden einseitiger. Die Agenturen teilen den Bildungsträgern ihre Bildungszielplanung üblicherweise über das Internet mit. Informationsveranstaltungen mit Bildungsträgern und persönliche Gespräche oder Telefonate mit Trägern finden statt – aber nicht mehr flächendeckend. Eine Bereitstellung abrufbarer Informationen oder Schreiben direkt an Bildungsträger spielen dagegen kaum noch eine Rolle.

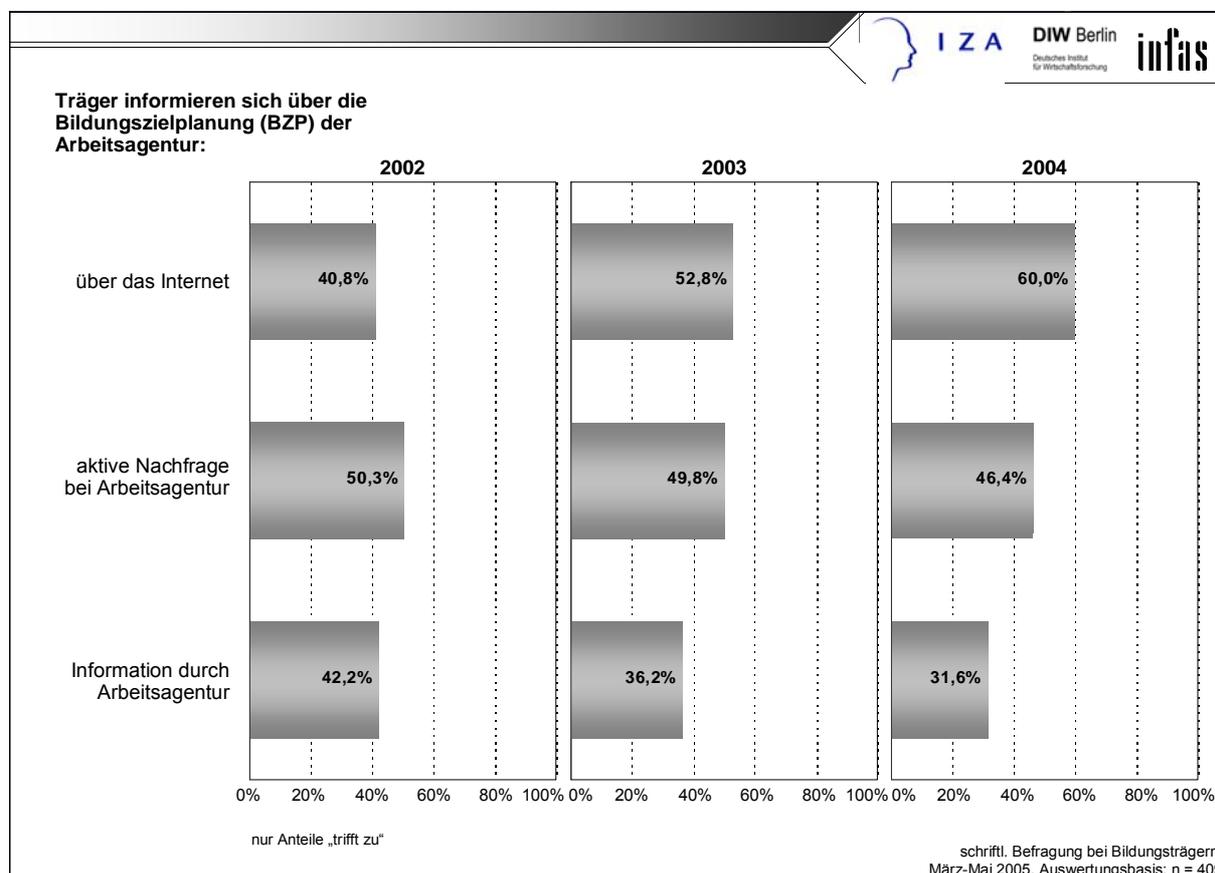
Übersicht 5.5-1 Veröffentlichung der Bildungszielplanung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Bildungsträger bestätigen diesen Trend. Nach den Angaben im Rahmen der schriftlichen Bildungsträgerbefragung ist die Bedeutung des Internets für die eigene Zielplanung von 2002 bis 2005 kontinuierlich gestiegen. Darüber hinaus gibt es zwar weitere Informationen durch die Agenturen, aber dieser Informationskanal erfährt vor allem nach 2003 einen Bruch. Eigene aktive Nachfragen in den Agenturen seien schon seit 2002 stetig und deutlich zurückgegangen. Und nur ein Zehntel der befragten Bildungsträger erwartet für die Zukunft, dass sich diese Entwicklung im eigenen Sinne positiv verändern wird, dass mithin Abstimmungsgespräche mit Agenturen wieder häufiger werden.

Übersicht 5.5-2 Informationsverhalten über Bildungszielplanung bei Bildungsträgern



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

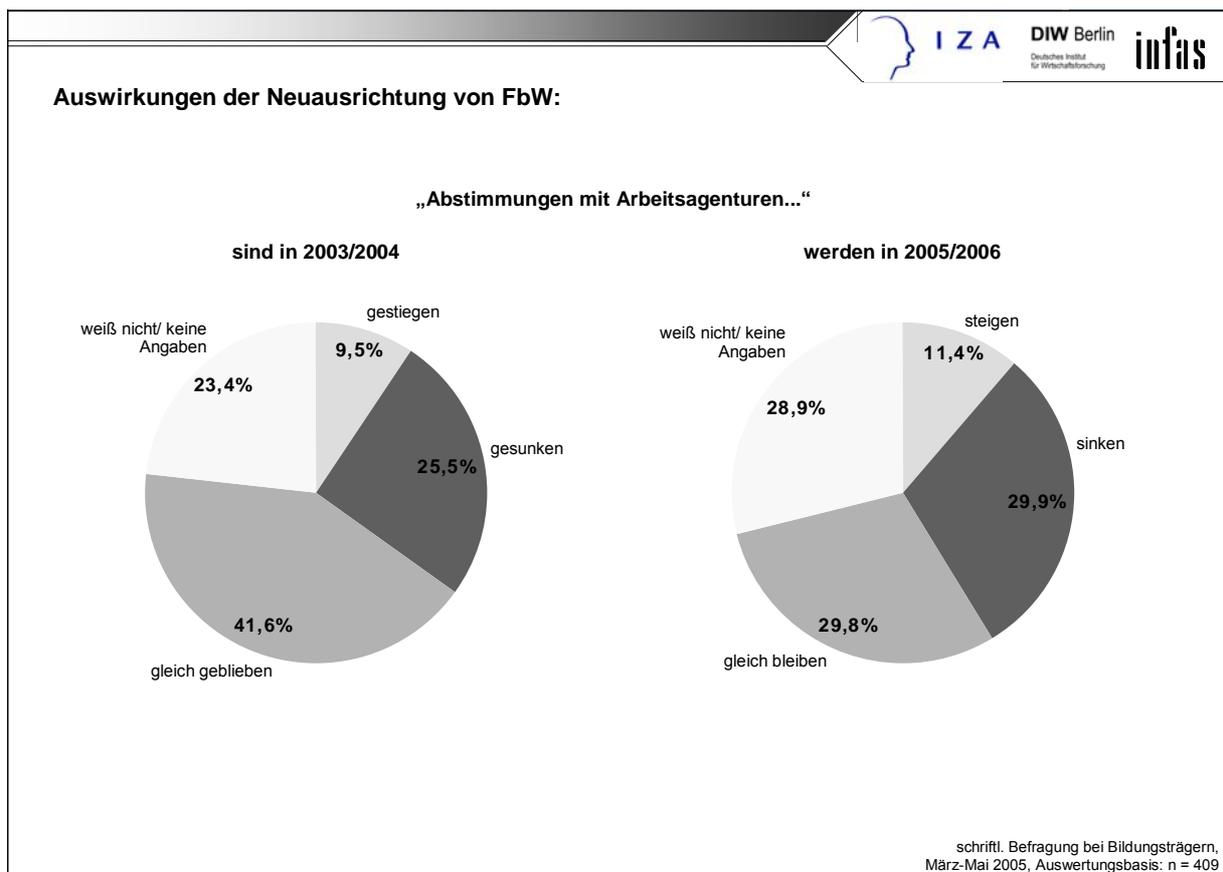
Grafik Nr.: BT 5, Modul 1b

Kritische Reaktion der Bildungsträger: Informationsdefizite

Die Bildungsträger kritisieren die Entwicklung sich auflösender Kooperationsbeziehungen teilweise deutlich. So wurde im Rahmen der Experteninterviews bei den Bildungsträgern ins Feld geführt, dass nach einem Wegfall früherer regelmäßiger jährlicher Abstimmungen mit den Agenturen, nach einem Schwund von „Abstimmungsgesprächen“, „Bildungsträgergesprächen“, „kurzen Wegen“, „persönlichen Kontakten“ sowie einer „vertrauensvollen Zusammenarbeit“, die auch Planungssicherheit und ein gemeinsames Verständnis von beruflicher Weiterbildung bedeutet habe, nunmehr häufig unbefriedigter Informationsbedarf bestehe. Grundsätzlich habe man es mit einer schlechteren Erreichbarkeit der Agentur zu tun und auch mit weniger „kompetenten Ansprechpartnern“ in der Agentur. Auch fehle „Mitspracherecht“ bei Bildungskonzepten. Wenn die Bildungszielplanung nur im Internet verfügbar sei,

so sei dies eine nicht hinreichende Informationsbasis. Überdies bezeichnen Vertreter der Bildungsträger die Bildungszielplanung auch teilweise als undurchsichtig. Nach Auffassung mancher Träger spiele „der Arbeitsmarkt“ bei der Bildungszielplanung keine Rolle mehr.

Übersicht 5.5-3 Veränderung der Abstimmung mit Arbeitsagenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Grafik Nr.: BT 7, Modul 1b

In diesem Rahmen führten einzelne Bildungsträger schließlich besonders kritisch an, dass bei den Agenturen häufig ein fehlendes Verständnis für neue Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit der Bildungsträger vorhanden sei. Unter den neuen Bedingungen sei man als Träger aber darauf besonders angewiesen.

In den Experteninterviews mit den Bildungsträgern versuchten die Evaluatoren überdies zu ermitteln, ob es neben der Veränderung der „offiziellen“ Kommunikation nicht doch noch Abstimmungsprozesse mit der Agentur gebe. Ein Zerfall überkommener Kommunikationsbeziehungen wurde dabei weitgehend bestätigt. Antwortbeispiele

von Experten aus verschiedenen befragten Bildungsträgern illustrieren diesen Aspekt:

„Nein, es gibt auch keine Abstimmungsprozesse unterhalb der offiziellen Schiene“.

„2004 nahezu null. Vorher Absprache. Jetzt null. Keine Kommunikation“.

„Für gewisse Spezialisierung gibt es noch Abstimmungsprozesse; ist aber selten; für Einzelfallmaßnahmen passiert überhaupt nichts mehr; uns fehlen die kompetenten Ansprechpartner. Wir kennen die Leute noch, aber da ist ja diese Umgestaltung.“

Die Neuorientierung der Kommunikationspolitik der Agenturen ist offenbar konsequent.

Besondere Schwierigkeiten sehen die Bildungsträger für sich, wenn es Änderungen von Bildungszielplanungen in einem laufenden Geschäftsjahr gibt. Solche Umstände treten zuweilen ein – auch nach Angabe befragter Agenturvertreter. Besonders kleineren Bildungsträgern fällt es schwer, auf etwaige Modifikationen flexibel zu reagieren. Gerade in solchen Situationen stehen die Träger vor dem Problem, dass anberaumte Weiterbildungskurse nicht zustande kommen. Und dies sei vor dem Hintergrund zu sehen, dass Maßnahmeeröffnungen sich unter den neuen Bedingungen ohnehin schwieriger gestalten würden. Größere Träger geben an, dass flexible Reaktionen auch schon in der Phase vor der Reform immer notwendig gewesen seien – nur könnten große Träger untereinander Austausch vornehmen, um Änderungen kurzfristig Rechnung zu tragen. Dabei seien flexible Reaktionen bei Maßnahmen mit anerkanntem Abschluss eher möglich als dies bei Maßnahmen ohne anerkannten Abschluss der Fall sei.

Übersicht 5.5-4 Muster der Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Bildungsträgern - Die Veränderung der Zusammenarbeit mit den Agenturen aus Sicht der Bildungsträger

	
<p>Muster der Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Bildungsträgern: Die Veränderung der Zusammenarbeit mit den Agenturen aus Sicht der Bildungsträger</p>	
Kooperationsmuster vor der Reform	Kooperationsmuster nach der Reform
<ul style="list-style-type: none"> • Enge Kooperationspartnerschaft bei tendenziell dichten Kommunikationsbeziehungen <p>Charakteristische Nennungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßig jährliche Abstimmungen mit Agentur • Gemeinsame Existenzgründerseminare • Gemeinsame Maßnahmeplanungen • „Abstimmungsgespräche“; • „Bildungsträgergespräche“, „kurze Wege“, „persönliche Kontakte“, „häufiger telefonischer Kontakt“; „Vertrauensvolle Zusammenarbeit“ • Bewerbervortests • Enge Zusammenarbeit auch während Maßnahmedurchführungen • Möglichkeiten der „Bedienung von speziellen Klientelgruppen“ <p>Kooperationspartnerschaft gekennzeichnet durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planungssicherheit und „Teilnehmerzuweisung“ • „Gemeinsames Verständnis“ von beruflicher Weiterbildung • Gemeinsames Erarbeiten von Bildungskonzepten <div style="text-align: center;">  </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 80%;"> <p style="text-align: center;"><i>Tendenziell höhere Bedeutung von SGB III geförderten Maßnahmen und „Angeboten“ der Arbeitsämter/Arbeitsagenturen für Bildungsträger</i></p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> • Sich auflösende Kooperationspartnerschaft und schwindende Kommunikationsbeziehungen <p>Charakteristische Nennungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kritik an ungenügender Information durch Agenturen („Bildungszielplanung nur im Internet“) • Grundsätzlich schlechte Erreichbarkeit der Agentur • Keine kompetenten Ansprechpartner mehr in der Agentur • Mangelndes „Mitspracherecht“ bei Bildungskonzepten • Kritik an fehlenden „Zielvorstellungen“ für berufliche Weiterbildung in der Agentur („Der Arbeitsmarkt spielt bei der Bildungszielplanung keine Rolle mehr“) • Kaum noch „Bildungsträgergespräche“ • Fehlendes Verständnis der Agenturen für neue Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit der Bildungsträger <p>Kooperationsbeziehung gekennzeichnet durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schwund der überkommenen Koordinationsmuster einer Zusammenarbeit • Deutlicher Verlust der Planungssicherheit im Bereich förderungsfähiger Maßnahmen • Undurchsichtigkeit der Bildungszielplanung aus Sicht der Bildungsträger <div style="text-align: center;">  </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 80%;"> <p style="text-align: center;"><i>Sinkende Orientierung der Bildungsträger an Agenturen und am Bereich förderungsfähiger FbW-Maßnahmen</i></p> </div>
<p><i>Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften bei 20 Bildungsträgern in 10 Arbeitsagentur-Bezirken (März/April 2005)</i></p>	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Mit Blick auf die Folgen der neuen Kooperationsmuster zwischen Agenturen und Bildungsträgern vertreten die befragten Experten der Bildungsträger häufig die Auffassung, dass es zukünftig bei Angeboten der Trägerlandschaft zu einer noch weiter sinkenden Orientierung an Agenturen als Kunden bzw. an SGB III-geförderten Maßnahmen kommen werde. Für diese Ausrichtung sei vor allem der Verlust an Planungssicherheit verantwortlich, der für die Bildungsträger mit der FbW-Reform eingetreten sei.

Kritische Einschätzungen der Agenturen

Befragte Führungskräfte aus den Agenturen geben zu diesen Sachverhalten teils spiegelbildliche Einschätzungen ab. In den Agenturen – so zeigen es vor allem die in zehn Regionen durchgeführten Experteninterviews – wird weitgehend die Auffassung vertreten, dass die Bildungszielplanung und der Einsatz des Bildungsgutscheines zu teils erheblichen Umbrüchen in der Bildungsträgerlandschaft führen bzw. schon geführt haben.

Das Scheitern von Maßnahmen, die in Folge der Bildungszielplanung wegen mangelnder Teilnehmerzahlen nicht zustande kommen können, wird nahezu überall als ein Problem gesehen, mit dem Träger – und in Folge dann auch Agenturen – konfrontiert seien.

Experten schätzen dabei, dass sich die Trägerlandschaft mittelfristig zweifach entwickeln könnte: In einen „Restemarkt“ für spezifische kleine Anbieter einerseits und eine Kartellbildung mit großen (häufig gewerkschaftlichen) Anbietern andererseits. Große Träger seien strukturell eher in der Lage, sich Kunden durch Maßnahmetausch zu sichern – auch unter den neuen Bedingungen. Gesprochen wird in diesem Zusammenhang von so genannten "Verschiebebahnhöfen". Der neuen Nachfragestruktur durch die Bildungszielplanung könnten große Träger – anders als kleine Träger – in dieser Weise immer noch begegnen.

Übersicht 5.5-5 Wirkungsprobleme der Bildungszielplanung auf die Trägerlandschaft aus Sicht der Agenturen(Führungskräfte)

 IZA  DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung  infas

Wirkungsprobleme der Bildungszielplanung auf die Trägerlandschaft aus Sicht der Agenturen (Führungskräfte)

Nach den Thesen der Agenturen führt die Bildungszielplanung und der Einsatz des Bildungsgutscheines zu teils erheblichen Umbrüchen in der Bildungsträgerlandschaft

- Konsequente Umsetzung der Bildungszielplanung führt zu Problemen in der Trägerlandschaft: Maßnahmen scheitern häufig, weil sie wegen mangelnder Teilnehmerzahlen nicht zustande kommen
- In der Trägerlandschaft entwickelt sich ein Restemarkt und eine Kartellbildung
- Große (häufig gewerkschaftliche) Anbieter sind strukturell in der Lage, sich Kunden durch Maßnahmetausch zuzuschieben ("Verschiebebahnhof") um so der neuen Nachfragestruktur durch die Bildungszielplanung zu begegnen; kleine Träger können dies nicht
- Kleine Träger kämpfen um ihr Überleben was eine nicht intendierte Folge des Bildungsgutscheines ist
- Entstehung von „billigeren“ Maßnahmen und einhergehender Qualitätsverlust

„Im Osten ist es wirklich eine relativ tote Szene“

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004-Januar2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Allerdings sind Darstellungen über solche Entwicklungen nicht stets gleichläufig. Experten aus den Agenturen geben zu bedenken, dass ein Trend zu Trägerverbänden auch an regionale Bedingungen gebunden ist. Denn Trägerverbände können sich nicht umstandslos bilden, das heißt, ohne dass dafür bestimmte organisatorische oder angebotsorientierte Voraussetzungen bestehen. In diesem Zusammenhang kommen differenzierte Beschreibungen, die auch mit Unsicherheiten über die Entwicklung behaftet sind, insbesondere aus ostdeutschen Regionen. Ein Beispiel dafür ist folgende Einlassung einer Führungskraft:

„Wir hatten ja befürchtet, dass sich auch innerhalb von zwei Jahren schon die Bildungslandschaft auf einige wenige große Träger reduziert, die eher in der Lage sind als andere, auch Umsatzeinbußen von um die 30 Prozent zu kompensieren. Das zeichnet sich noch nicht ab. Ob das an der Verbundkompetenz, Kooperationskompetenz der Kleinen liegt, Fragezeichen.“

Schließlich ist mit der These einer Entstehung nicht nur kürzerer, sondern auch explizit „billigerer“ Weiterbildungsmaßnahmen eine aus Sicht der Agenturen besonders kritische Einschätzung über Bildungsträger gegeben. Hierbei wird auf ökonomisch induzierte interne Umschichtungen bei Trägern hingewiesen:

„Es gibt, was den Umsatz bei den Trägern anbetrifft, schon dramatische Einbußen und wir bemerken das, wie überall auch, wenn Sie gucken, was hatte man für eine feste Belegschaft. [...] Dies wird kompensiert durch Honorarkräfte.“

Eine Reaktion bei Trägern habe nach der Reform mithin in einer Veränderung von Personalstrukturen gelegen, in einer Freisetzung festangestellter Mitarbeiter und einem Aufstocken von Honorarkräften – vor allem im Lehrkräftebereich. Dies habe dort einen Abbau qualifizierten Personals zur Folge gehabt, was sich auch mit einem einhergehenden Qualitätsverlust bei Weiterbildungsmaßnahmen verknüpft.

5.6 Die Qualitätssicherung bei FbW-Maßnahmen

In Folge veränderter Kooperationsbeziehungen zwischen Agenturen und Bildungsträgern ergeben sich Konsequenzen für Qualitätssicherungsprozesse in der Weiterbildung. Allerdings ist die organisatorische Entfaltung des neuen Systems der Qualitätssicherung, wie sie im Zuge der FbW-Reform vorgesehen ist, noch im Entwicklungsstadium befindlich. Nach allen Beobachtungen der Evaluatoren gilt vor allem für den Bereich der Qualitätssicherung, dass man es mit einem noch *unabgeschlossenen Reformschritt* zu tun hat.

Nach den gesetzlichen Bestimmungen bzw. Verordnungen für ein verändertes Qualitätsmanagement in FbW sind Bildungsträger mit neuen Anforderungen an Qualität der Weiterbildung konfrontiert. So sollen Träger, die nach dem 01.07. 2004 SGB III-geförderte Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, an Stelle der bisherigen Trägerzulassung durch die Bundesagentur für Arbeit bzw. die Arbeitsagenturen durch eine

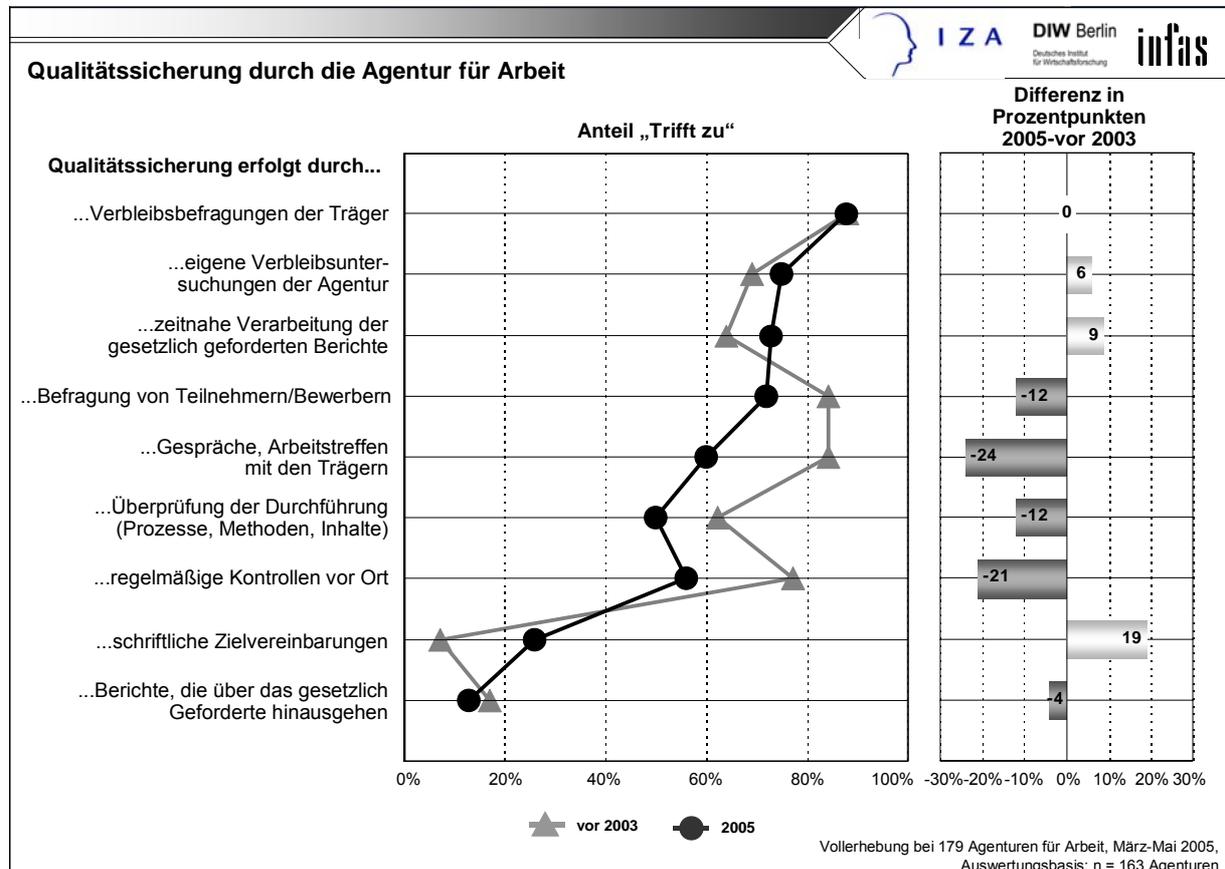
neue privatwirtschaftliche Zertifizierungsagentur, die so genannten „fachkundigen Stellen“ zertifiziert werden. Voraussetzung für die neue Anerkennung sollen Nachweise der Träger über eine wirksame Anwendung eines Qualitätsmanagement-Systems sein, wie insbesondere Zertifikate nach ISO 9000 oder dem BQM-Standard des Bildungsverbandes (§ 84,4 SGB III). Ferner sind (nach § 84 SGB III) umfängliche Nachweise über die Leistungsfähigkeit der Träger verlangt, und es soll ein neues System der konkreten Maßnahmezulassung geben, womit eine zielgruppengerechte und arbeitsmarktorientierte Performanz darzulegen ist.

Wie im Einzelnen in Kapitel 3 ausgeführt, sieht die zum 01.07.2004 in Kraft getretene "Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung" (AZWV) für die Einrichtung der neuen externen Zertifizierungsagentur oder fachkundigen Stelle eine Übergangsphase zum neuen Prüf- und Zulassungsverfahren vor. Danach soll das neue System sukzessive bis Ende 2005 implementiert sein, damit Träger und Zertifizierer genügend Zeit haben, sich auf das neue Verfahren einzustellen.

Von den Möglichkeiten der Übergangsregelung wurde Gebrauch gemacht. In keiner der zehn qualitativ untersuchten Agenturregionen bestand zum Erhebungszeitpunkt (bis Januar 2005) bereits die fachkundige Stelle. Und auch im Rahmen der (bis April 2005 erhobenen) bundesweiten standardisierten Agenturbefragung gaben 98 Prozent der 163 antwortenden Agenturen an, die externe Stelle für die Zertifizierung von FbW-Maßnahmen sei im Agenturbezirk noch nicht eingerichtet. Mithin lagen auch noch keine Erfahrungen mit dem neuen System vor. Für die Qualitätssicherung kann sich die Evaluation daher auf eine *Übergangsphase durch die Reform* beziehen, wobei schon hier mannigfaltige Veränderungen deutlich werden.

Befragt zu dem Aspekt, wie man derzeit (2005) die Qualität von Bildungsmaßnahmen sichere, und wie man dies vor der Hartz-Reform (vor 2003) getan habe, brachten die Agenturen im Rahmen der quantitativen Erhebung ein profiliertes Muster des Wandels zum Ausdruck, in dem sich auch veränderte Kooperationsbeziehungen widerspiegeln.

Übersicht 5.6-1 Qualitätssicherung durch die Agentur für Arbeit im Frühjahr 2005



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Danach haben sich im Zuge der Reform deutlichste Veränderungen ergeben durch

- eine erhebliche Abnahme von Gesprächen und Arbeitstreffen mit Trägern (minus 24 Prozentpunkte), ein Sinken regelmäßiger Kontrollen vor Ort (minus 21 Prozentpunkte) und auch weniger Überprüfungen vor Ort bzw. durch eine eigene Befragung von Teilnehmern (jeweils minus 12 Prozentpunkte).

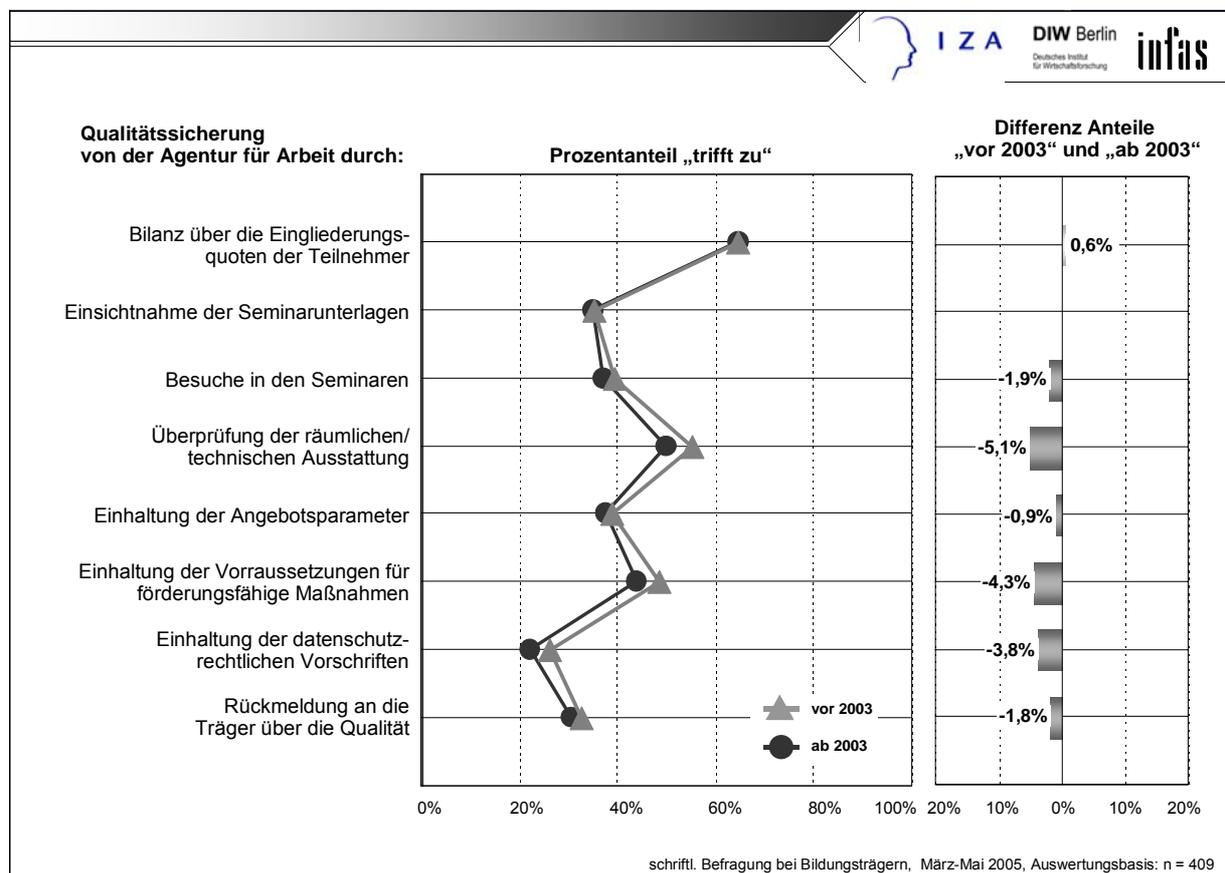
Verbleibsbefragungen durch Träger scheinen nach wie vor ein zentrales Instrument der Qualitätssicherung zu sein. Daneben kommt mit der Reform eine wachsende Bedeutung

- schriftlichen Zielvereinbarungen mit Trägern zu (plus 19 Prozentpunkte), zeitnahen Verarbeitungen gesetzlich geforderter Berichte (plus 9 Prozentpunkte) sowie eigenen Verbleibsuntersuchungen durch die Agenturen (plus 6 Prozentpunkte).

In den Antworten der Agenturen zeigt sich ein erhöhtes Muster administrativer Kontrolle bei gleichzeitigem Rückgang direkter Kommunikation in der Qualitätssicherung.

Ihrerseits berichten die Bildungsträger über die qualitätssichernden Tätigkeiten der Agenturen, dass man weniger als früher räumliche und technische Ausstattungen prüfen würde (minus 5,1 Prozentpunkte) sowie ferner, dass Einhaltungen der Voraussetzungen für förderungsfähige Maßnahmen und datenschutzrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung gesunken seien (minus 4,3 bzw. minus 3,8 Prozentpunkte).

Übersicht 5.6-2 Qualitätssichernde Tätigkeiten der Agenturen aus Sicht der Bildungsträger

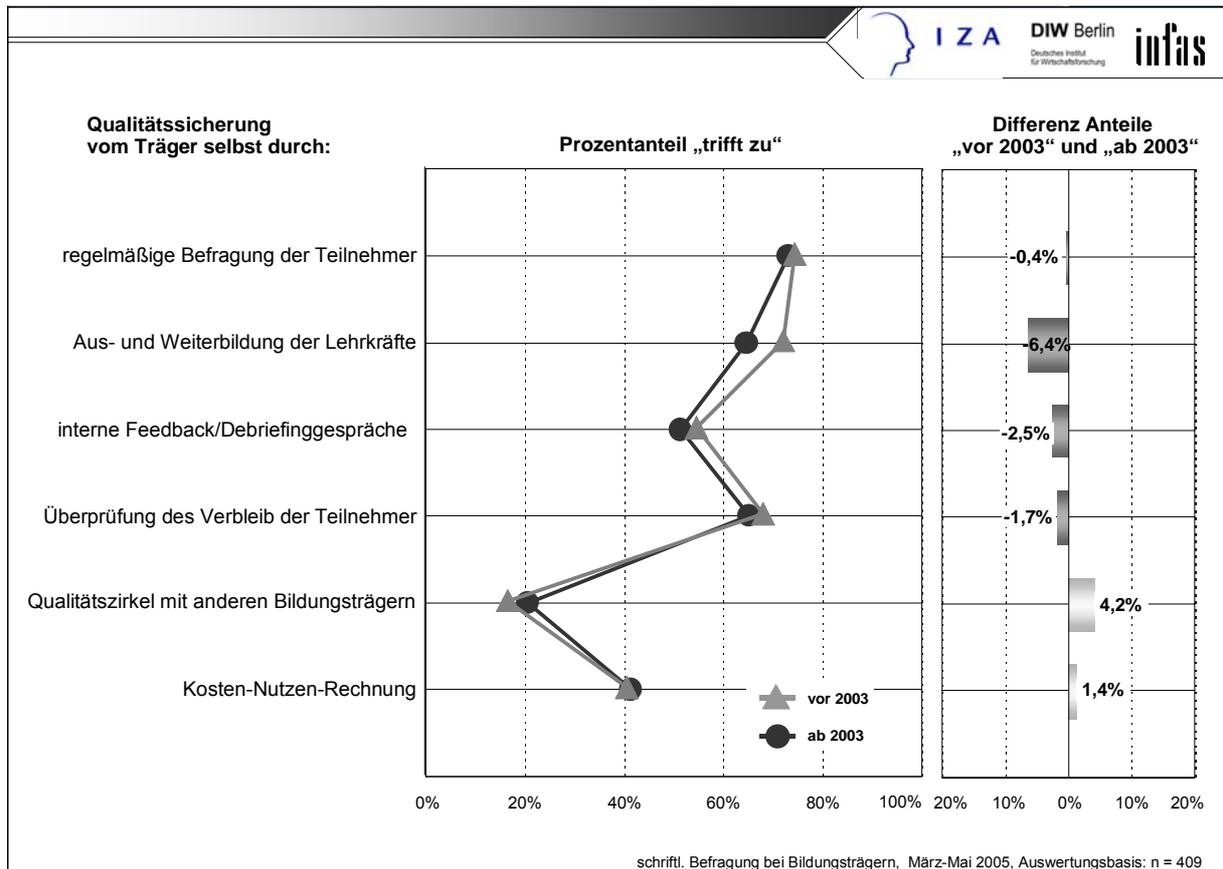


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Im Zuge der FbW-Reform ist es danach zu einem deutlichen Rückgang der Kontrollen vor Ort gekommen. Dies ist ein direkter Ausdruck der schwindenden Kommunikationsbeziehungen zwischen Agenturen und Trägern.

Die folgende Übersicht weist aus, worauf die Bildungsträger bei der eigenen Qualitätssicherung heute vornehmlich setzen.

Übersicht 5.6-3 Qualitätssichernde Tätigkeiten durch Bildungsträger



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Danach haben für die Bildungsträger regelmäßige Teilnehmerbefragungen als wichtigstes Element in der Qualitätssicherung nicht an Bedeutung verloren. Am stärksten gesunken sind indes die Aus- und Weiterbildungen der eigenen Lehrkräfte (minus 6,4 Prozentpunkte) und das Moment eines internen Feedback innerhalb der eigenen Organisation (minus 2,5 Prozentpunkte). Die deutet auf Veränderungen im Personalbereich hin und deckt sich mit den kritischen Thesen aus den Agenturen über eine Veränderung von Personalstrukturen bei Bildungsträgern. Einen Bedeutungszuwachs erfährt dagegen der kommunikative Austausch von Bildungsträgern untereinander (ohne Einbeziehung der Agenturen). Qualitätszirkel mit anderen Bildungsträgern werden nun häufiger durchgeführt (plus 4,2 Prozentpunkte seit 2003).

Vor diesem Hintergrund machen die Ergebnisse aus qualitativen Interviews in Agenturen deutlich, dass hinter der Praxis noch laufender Qualitätsverfahren vor allem Unsicherheiten sowie kritische Erwartungen über die neuen Verfahren der Qualitätssicherung bestehen.

Agenturvertreter aus unterschiedlichen Regionen gaben zu verstehen:

„Es gibt einen detaillierten Ablaufplan als Weisung von Nürnberg, wo also auch bis ins Detail geregelt wird, wie der Ablauf auszusehen hat. Das tangiert uns vor Ort deshalb noch nicht, weil wir die zentrale Zertifizierungsstelle noch gar nicht kennen.“

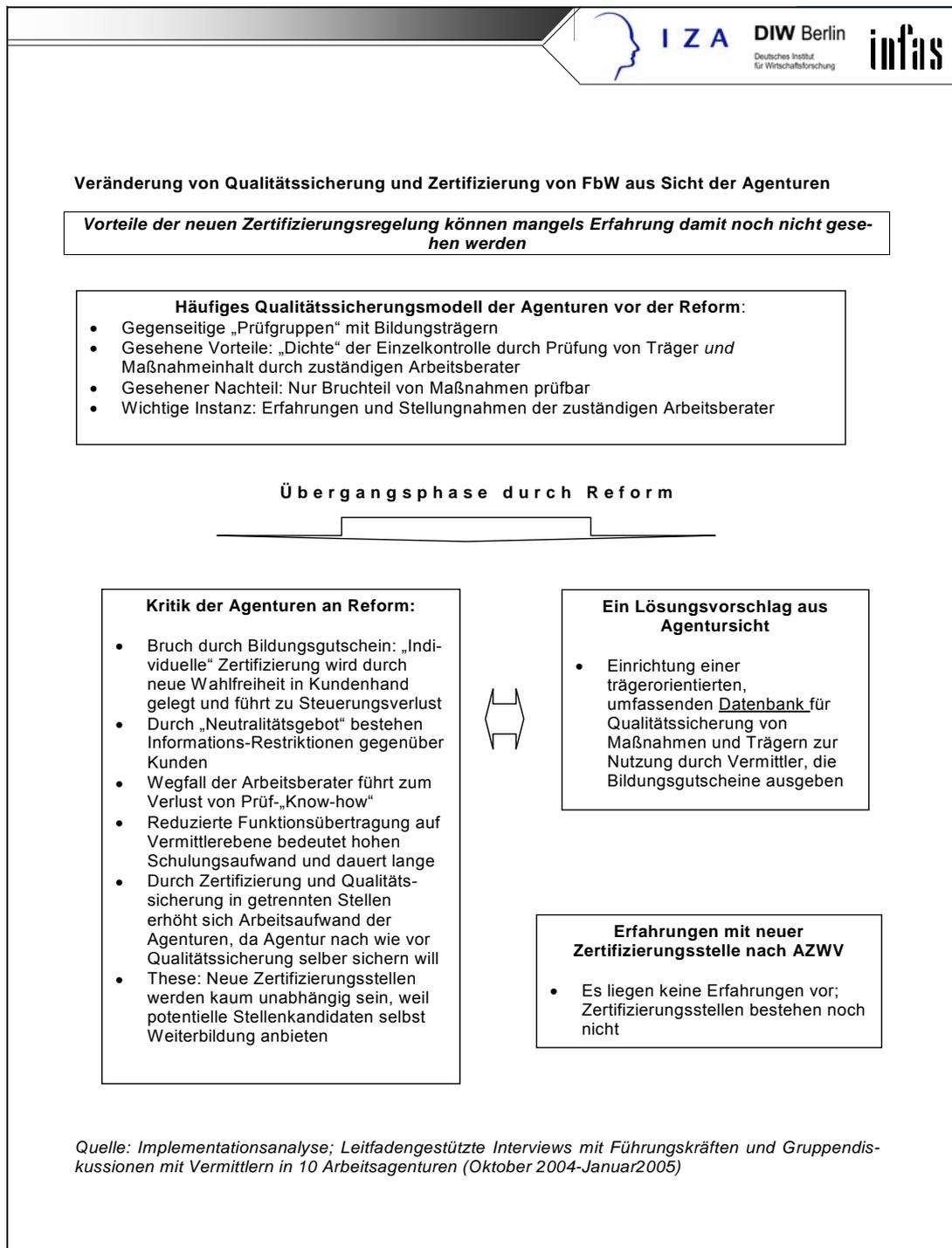
„[...] Unsere Träger werden in Anerkennungsschreiben schon darauf hingewiesen, dass sie sich eines internen Qualitätsmanagements bedienen müssen und dass sie folglich in Zukunft die Anerkennung von dort machen lassen müssen. Das wissen die, aber mehr auch nicht.“

Eine „Dichte“ von Einzelkontrollen durch Prüfungen von Träger und Maßnahmeeinhalt durch zuständige Arbeitsberater, wie sie vor der Reform üblich gewesen sei, könne durch die Reform nun als kaum mehr möglich angesehen werden. Der Bildungsgutschein habe eine Art „individuelle“ Zertifizierung nunmehr in Kundenhand gelegt. Dies führe zu einem problematischen Steuerungsverlust bei der Qualitätskontrolle. Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang erneut das „Neutralitätsgebot“, das auch Restriktionen für eine Weitergabe von Qualitätsinformationen mit sich bringe. Wiederum wird der Wegfall der Arbeitsberater kritisiert, der für die Agenturen zu einem Verlust von Prüfungswissen führe. Arbeitsberater hätten in den vergangenen Jahren einen guten Anteil daran gehabt, Qualität zu sichern.

Ferner sieht man in den Agenturen grundlegende Probleme im Ansatz der neuen Regelungen des Qualitätsmanagements:

- Wenn Agenturen nach wie vor selbst Qualitätssicherung betreiben wollten, so würde sich durch die Trennung von Zertifizierungsstelle und Qualitätssicherung der Arbeitsaufwand der Agenturen nur erhöhen.
- Es sei denkbar, dass die neuen Zertifizierungsstellen kaum unabhängig sein könnten, weil potentielle Kandidaten für diese Stellen selbst Anbieter von Weiterbildung seien und es daher zu Interessenkonflikten komme.

Übersicht 5.6-4 Veränderung von Qualitätssicherung und Zertifizierung von FbW aus Sicht der Agenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Befragte Führungskräfte aus Agenturen plädieren vor solchem Hintergrund für eine verstärkte Prüfung von laufenden Maßnahmen. Im Rahmen der neuen Regelungen würden dafür indes Mechanismen fehlen. Der Wandel in Richtung einer wirklich effektiven Qualitätssicherung der FbW und bei Bildungsträgern sollte sich nicht in einer bloßen Veränderung oder Ausdehnung des administrativen Bereiches abspielen, sondern durch einen Wandel der Betrachtungsweise über Qualitätssicherung selbst:

Zu diesen Punkten führten zwei Experten unterschiedlicher Agenturen aus:

„Ich persönlich würde sagen, der Bildungsgutschein hat nicht das gebracht, was er bringen sollte und ist für mich daher ein Instrument, was auch nicht wirklich Vorteile für den Kunden gebracht hat. Ich plädiere eher dafür, dass was man da investiert, mehr in die Qualität einer laufenden Überprüfung der Bildungsträger zu stecken, Überprüfung schon während der Durchführung der Maßnahmen. Denn wir haben eigentlich in unserem System immer nur zwei Betrachtungsweisen, einmal die vorab, indem der Träger seine Unterlagen einreicht. Wir prüfen das, aber das ist auf dem Papier. Und dann hinterher die Integrationsquote, aber die zwei Jahre dazwischen, die werden eigentlich nur dann beobachtet, einmal stichprobenweise durch diese Prüfgruppengeschichten, die wir machen, aber nur stichprobenweise und auch nur immer, wenn wirklich etwas brennt und es kommen Kunden, die drin sind, sich beschweren und sagen, da läuft irgendwas schief. Ansonsten beobachten wir nicht.“

Die zweite Einlassung stellt den Vorschlag einer konkreten technischen Lösung in den Mittelpunkt – in Form der Einrichtung einer umfassenden trägerorientierten Datenbank für Qualitätssicherung, wie sie durch Vermittler, die Bildungsgutscheine ausgeben, genutzt werden könnte:

„Für „Prüfgruppen“ ist die Basis weg. Das muss man eindeutig sehen. Das ist ein Nachteil jetzt. Wir werden das ja ansiedeln auf der Vermittlerebene, und das wird Jahre dauern, bis wir dieses Know-how wieder haben. Was wir machen jetzt, ist im Rahmen dieser Unterstützungsdatenbank, dass die Vermittler sammeln, und zwar Beschwerden gehen jetzt, wenn irgendetwas kommt, an den betreuenden Arbeitsberater. Und jetzt ist es so, dass der also auch die Bank aufrufen kann. Ein Kunde sitzt vor ihm und sagt, da läuft etwas nicht. Wir haben es ja auch so geregelt, bei den Trainingsmaßnahmen, die werden zentral verwaltet. Und bei FbW wird das genauso sein. D.h. wenn er irgendetwas hat, dann kann er das in die Datenbank zu dem Träger reinschreiben, sodass also dann die betreuende Person das sieht und die muss irgendetwas machen. Wir können jederzeit nachgucken, was ist daraus geworden. Im TM-Bereich, wenn es richtig brennt - das haben wir dieses Jahr das erste Mal gemacht - dann führt es dazu, dass man natürlich sofort tätig wird, aber wenn es nicht richtig brennt, findet einmal im Moment eine Revision statt, wo dann dieser Träger besprochen wird mit seinen Maßnahmen. Was sind für Auffälligkeiten da? Da muss er Stellungnahme nehmen. [...] Wir sind noch am Anfang mit dieser Datenbank, so kann man sagen. Es wird ja jetzt gerade konzipiert. Wir haben noch keine praktischen Erfahrungen, wie es damit funktioniert, weil es neu entwickelt ist. Aber wir glauben schon, dass eine Datenbanklösung, wie immer sie dann auch aussieht, die Steuerung zumindest in den Agenturen, bei denen eine Vielzahl

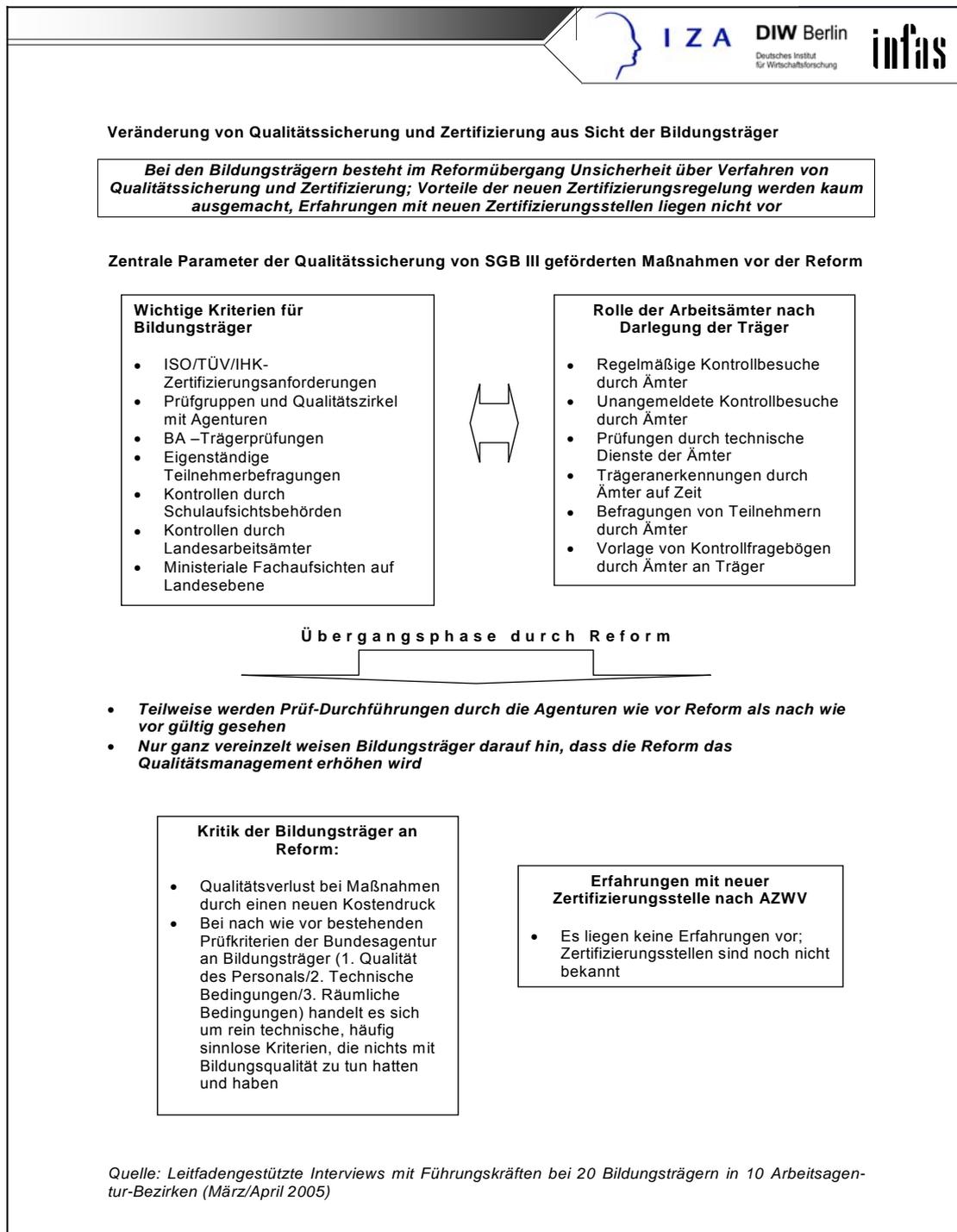
von Vermittlern tätig ist und Bildungsgutscheine aus gibt. Diese Steuerung wird erleichtert, wenn man sie EDV-unterstützt machen könnte, um ganz konkret in jedem Einzelfall nachvollziehen zu können, was ist aus einem Beratungsgespräch geworden hinsichtlich der Realisierung von Förderungen.“

Solchen Überlegungen aus Agenturen sind inhärent, dass sie durchaus gegen den beobachteten Trend einer klaren Abnahme von direkten und regelmäßigen Kontrollen bei Trägern stehen. Die Plädoyers deuten indes auf wichtige Bedürfnisse hin, wie sie im Interesse effektiver Qualitätssicherung von Experten aus Agenturen gesehen werden.

Auch die qualitative Befragung zur Veränderung von Qualitätssicherung und Zertifizierung bei den Experten der Bildungsträger zeigt die Unsicherheit der Bildungsträger im Reformübergang. Dies liegt nach Aussage der Experten daran, dass während des Veränderungsprozesses überkommene Prüfdurchführungen durch Agenturen teilweise noch vorgenommen würden wie bereits vor der Reform. Ehedem bestehende Prüfkriterien würden durch die Agenturen als nach wie vor gültig angesehen, obwohl doch gleichzeitig das neue Bildungsgutscheinverfahren mit Neutralitätsgebot gelte. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass Prüfkriterien der Bundesagentur vielfach rein technisch orientiert seien (was sich weniger auf die Qualität des Personals, sondern vielmehr auf technische und räumliche Bedingungen richte). Prüfungen durch Agenturen, die nach wie vor stattfinden würden, hätten damit vielfach gar keinen Bezug zu den eigentlichen Fragen einer Bildungsqualität.

Da die neuen Zertifizierungsstellen auch bei den befragten Bildungsträgern noch nicht bekannt sind, konnten zur angestrebten Reform der Qualitätssicherung nur mehr Erwartungshaltungen formuliert werden. Vorteile der neuen Zertifizierungsregelung werden dabei von den Bildungsträgern kaum ausgemacht. Vielfach erwartet man sich durch Reform des Qualitätsmanagements lediglich neuen „Kostendruck“. In Folge dieses Druckes könne es zu weiteren möglichen Qualitätsverlusten bei Maßnahmen kommen. In solchen Aussagen kommen freilich Interessenpositionen zum Tragen. Vertreter der Bildungsträger sind gegenüber der neuen Marktausrichtung im Rahmen von FbW und der damit intendierten Zurückdrängung nicht effektiver beruflicher Weiterbildung, wie sie die Agenturen vertreten, naturgemäß zurückhaltend.

Übersicht 5.6-5 Veränderung von Qualitätssicherung und Zertifizierung aus Sicht der Bildungsträger



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.7 Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft

Mit In-Kraft-Treten der Hartz-Gesetze I und II und der damit verbundenen Änderungen im SGB III ergeben sich auch für die Bildungsträger als Anbieter von SGB III geförderten Maßnahmen grundlegende Veränderungen durch die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung. Im Fokus steht die Frage, wie sich die Trägerlandschaft durch die Reformen entwickelt hat und wie die Bildungsträger sich auf den Wandel einstellen.

Antworten darauf gibt neben den qualitativen Expertengesprächen mit Bildungsträgern und Agenturen vor allem eine schriftliche Befragung von Weiterbildungsanbietern. Sie stellt die in Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse auf eine breitere Datenbasis.

Die repräsentative Befragung richtete sich an Anbieter bzw. Träger, die im Bereich der arbeitsmarktpolitisch geförderten Maßnahmen nach SGB III tätig sind. Soweit dies möglich war, wurden bereits bei der Stichprobenziehung Einrichtungen ausgeklammert, die keine entsprechenden Angebote unterbreiten. Ausgenommen sind also Anbieter für allgemeine und politische Weiterbildung, die sicherlich die Weiterbildungslandschaft prägen, aber von den Reformen der Arbeitsmarktpolitik bei der Gestaltung und Abnahme ihrer Angebote weniger betroffen sind.

5.7.1 Das Untersuchungsdesign

Eine amtliche Statistik der Weiterbildungsangebote und damit der Anbieter steht in Deutschland nicht zur Verfügung. In den meisten bundesweiten Erhebungen bei Bildungsträgern wird deshalb ersatzweise auf KURS – die Datenbank für Aus- und Weiterbildung von der Bundesagentur für Arbeit – zurückgegriffen²⁰. KURS ist die mit Abstand größte Weiterbildungsdatenbank in Deutschland.²¹ Im Bestand März 2004, der für die Untersuchung zugrunde gelegt wurde, sind 526.774 Veranstaltungen²² in

20 Forschungsprojekte: wbmonitor beim BIBB, InfoWeb BMBF, KIBB beim BIBB.

21 Die Machbarkeitsstudie im Rahmen des Forschungsvorhabens InfoWeb Weiterbildung (IWWB), das vom BMBF gefördert wird, bestätigt die zentrale Stellung von KURS. Das Projekt verfolgt das Ziel ein Internetportal für Bildungsveranstaltungen (Meta-Suchmaschine mit Verlinkung aller Weiterbildungsdatenbanken) und sämtliche Informationen zum Thema Weiterbildung aufzubauen. Vor dem Hintergrund wurden sämtliche Weiterbildungsdatenbanken im Internet (n=69) näher untersucht.

22 Zahlen zwischen 450.000 und 600.000 werden von unterschiedlichen Quellen für den Veranstaltungsumfang in KURS berichtet.

KURS enthalten, die das breite Spektrum der Weiterbildungsmöglichkeiten von der dreijährigen Ausbildung bis zum zweitägigen Trainingskurs umfassen.²³

KURS ist mit durchschnittlich 5 Mio. Seitenaufrufen pro Monat (Pressemitteilung BA 048 von 04/2004) die meistgenutzte Datenbank für berufliche Bildungsveranstaltungen in Deutschland. Mit Einführung des Bildungsgutscheins und der Durchsetzung des Neutralitätsgebots für die BA hat KURS für arbeitslose Zielgruppen erheblich an Bedeutung gewonnen, um geeignete Bildungsträger und Weiterbildungsangebote zu finden. Insbesondere der überregionale Charakter und der hohe Erfassungsgrad zeichnen die KURS-Datenbank aus. Zahlreiche andere Datenbanken haben eher regionale oder fachspezifische Ausrichtungen. Stiftung Warentest hat im Juli 2003 das Testergebnis über 14 Weiterbildungsdatenbanken veröffentlicht. Der Angebotsumfang von KURS wird dabei im Testergebnis lobend erwähnt.²⁴

Der hohe Erfassungsgrad der Grundgesamtheit von Bildungsträgern macht KURS interessant als Basis für die im Rahmen der Hartz-Evaluation Modul 1b zu untersuchende Fragestellung. Um der Fragestellung nach Veränderungen der Trägerlandschaft nachzugehen, ist im Design die Dimension Zeit zu berücksichtigen. Aus dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Hartz-Reform ergibt sich für die Betrachtung ein Schnitt bei Januar 2003. Mit dem Ziel, Veränderungen der Bildungsträgerlandschaft abbilden zu können, wurden zwei Schritte realisiert.

Zunächst wurden die Veränderungen bei Anbietern und angebotenen Veranstaltungen, wie sie in KURS dokumentiert sind, anhand weniger Parameter der Grundgesamtheit analysiert. Für diesen Zweck stellte die Bundesagentur für Arbeit freundlicherweise einen Datenbankabzug vom März 2002, vor In-Kraft-Treten der Hartz-Reform und einen zweiten Datenbankabzug vom März 2004 zur Verfügung. Für den Zweijahreszeitraum wurden die Bestände, Ab- und Zugänge analysiert. In einem zweiten Schritt wurde aus diesen beiden Monatsschnitten eine Stichprobe von Bildungsträgern gezogen und mittels einer postalisch-schriftlichen Erhebung befragt. Im Zentrum standen Veränderungen bei Umsatz, Personaleinsatz und Angebot über den zurückliegenden Zeitraum bis 2002.

23 Der Datenbestand in KURS wird z.B. regelmäßig vom Arbeitsbereich 2.2 „Früherkennung, neue Beschäftigungsfelder, Berufsbildungsstatistik“ beim BIBB analysiert. Analysen des Veranstaltungsangebots in KURS geben u.a. Hinweise auf Dauer der Veranstaltungen, Abschlussbezeichnungen und Kursthemen etc. Über die Veranstaltungsangebote können u.a. indirekt Rückschlüsse auf nachgefragte Qualifizierungsinhalte getroffen werden. Die einmal jährlich durchgeführte Analyse ermöglicht darüber hinaus die Betrachtung von zeitlichen Veränderungen.

24 Am Rande sei dazu auch bemerkt, dass keine der getesteten Datenbanken im Gesamt-Qualitätsurteil der Tester eine bessere Note als befriedigend erhielt.

5.7.2 Veränderungen der Bildungsträgerlandschaft im Spiegel von KURS

KURS ist eine relationale Datenbank mit einer gewachsenen und sehr komplexen Struktur. Die aufwändigen Aufbereitungen der Datenbank, die zur Analyse notwendig waren, werden im Methodenbericht im Anhang dargelegt. Die zentrale Basis bilden in KURS die Veranstaltungen. Dahinter verbergen sich zahlreiche Einzeltabellen z.B. zu Veranstaltungsorten, Lehrkräften, Maßnahmetypen und nicht zuletzt auch die Adressen der Träger bzw. Anbieter der Veranstaltungen. Mit der Analyse der beiden Datenbankschnitte von KURS wurde der Zugang zu den Trägern bzw. Anbietern beruflicher Weiterbildungen ermöglicht.

Übersicht 5.7-1 Zahl der Veranstaltungen und Träger (insgesamt) in KURS

	KURS März 2002 ²⁵	KURS März 2004
Anzahl Veranstaltungen	479.109	526.774
Anzahl Träger	17.752	18.312

Die Gegenüberstellung der Datenbestände in 2002 und 2004 ermöglichte die Identifikation von drei Analysegruppen:

- Träger, die sowohl mit Angeboten in 2002 als auch in 2004 vertreten waren (Bestand)
- Träger, die erstmalig mit einem Veranstaltungsangebot in 2004 erschienen (Zugang)
- Träger, die in 2002 Veranstaltungen angeboten haben, aber in 2004 nicht mehr im Bestand waren (Abgang).

Zusätzlich war eine weitere Einschränkung der in KURS verlisteten Träger notwendig, um die zu untersuchende Zielgruppe beruflicher Weiterbildungsanbieter zu identifizieren, die im Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III tätig sind.²⁶ Durch die

25 Zur Vereinfachung werden im Folgenden immer die Bezeichnungen KURS 2002 und KURS 2004 für die Datenbankschnitte verwendet.

26 Bereits die Analyse von KURS, die beim BIBB durchgeführt wurde (Literaturhinweis: Entwicklung des Weiterbildungsangebots in KURS von 2001 bis 2003), zeigt das breite Spektrum der in KURS verlisteten Angebote und damit auch der Träger bzw. Einrichtungen. Neben einem überwiegenden Anteil bei der Anpassungsweiterbildung (Anpassung, Erweiterung und Vertiefung beruflicher Kenntnisse), sind Aufstiegsfortbildungen (beruflicher Aufstieg und Abschluss in anerkanntem Fortbildungsberuf) und Angebote mit wissenschaftlicher Ausrichtung (vorwiegend an Hochschulen) enthalten. Dahinter stehen Träger mit

Einschränkung der in KURS verlisteten Träger sollten für die vorliegende Untersuchung soweit wie möglich jene Träger ausgeschlossen werden, die überhaupt keine geförderten Maßnahmen nach SGB III anbieten bzw. noch nie angeboten haben. Diese Anbieter sind durch die Auswirkung der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung nicht unmittelbar betroffen und stehen deshalb nicht im Fokus der Betrachtung.

Ein naheliegender Indikator zur Identifikation der relevanten Zielgruppe ist die Kennzeichnung der Veranstaltungen mit dem Hinweis auf Zulassung nach § 85 SGB III. Darauf werden von der Bundesagentur für Arbeit auch (Merkblatt 6 „Förderung beruflicher Weiterbildung“ für Arbeitnehmern – Stand: Mai 2004) alle Maßnahmesuchenden hingewiesen. Eine Analyse des Bestandes in KURS 2004 weist jedoch lediglich 1,6 Prozent der Veranstaltungen eine Zulassungskennzeichnung aus. Dahinter stehen 2,6 Prozent der Träger, die mindestens eine zertifizierte Veranstaltung vorweisen können. Dabei liegt im Osten der Anteil mit 5,5 Prozent fast dreimal höher als für Träger in Westdeutschland.

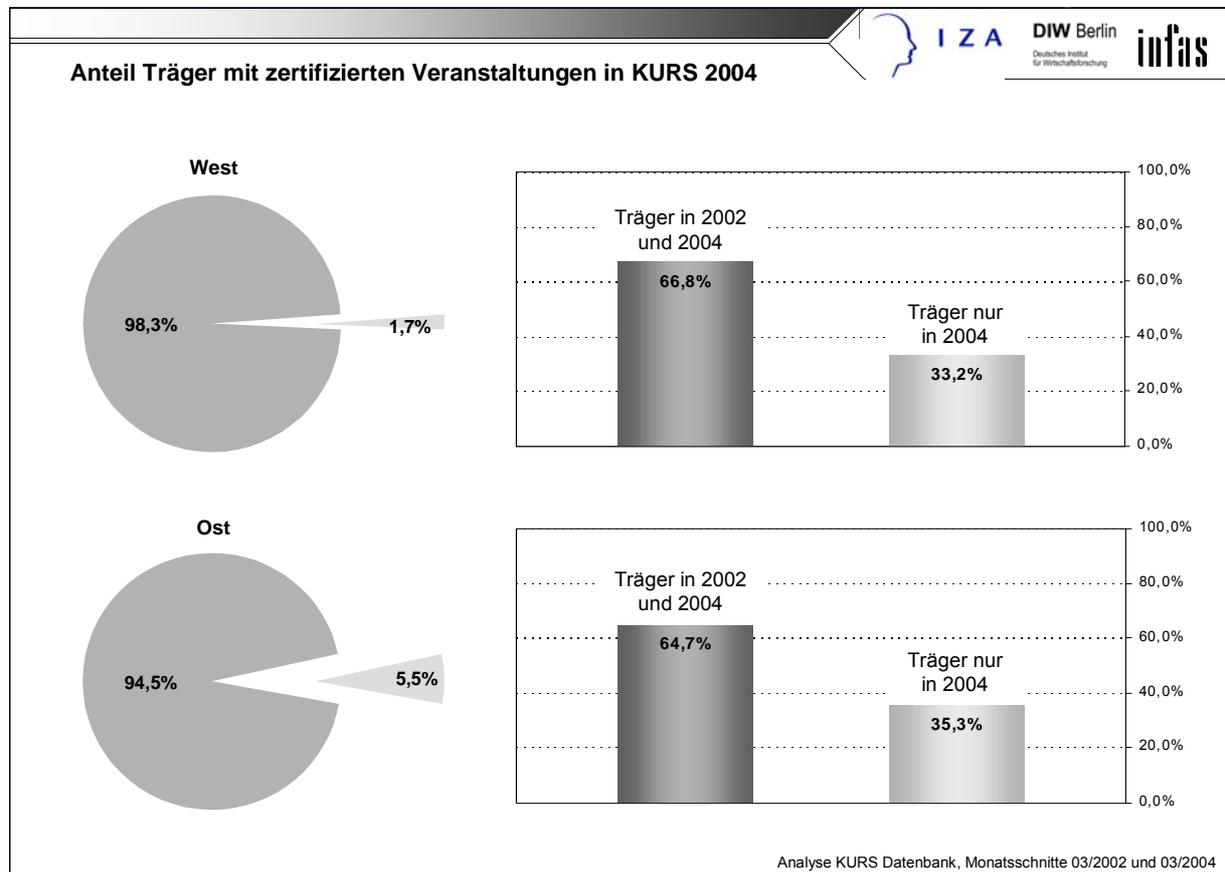
Zertifizierte Veranstaltungen finden sich zu fast zwei Drittel bei Trägern, die Veranstaltungen in 2002 und 2004 angeboten haben. Bei den Neuzugängen trifft das gerade erst auf 33 Prozent im Westen und 35 Prozent im Osten zu. Interessanterweise ist der Anteil bei Neuzugängen im Osten höher als im Westen. Der Zertifizierungsprozess scheint durchaus mit unterschiedlichen Bemühungen bei den Trägern verfolgt zu werden.

Letztlich ist die Zertifizierungskennzeichnung für die Eingrenzung der Untersuchungsgesamtheit nicht zweckmäßig. Zum einen liegt sie nur für das Jahr 2004 vor, in 2002 gab es diese Kennzeichnung noch nicht.²⁷ Zum anderen verweist die Kennung offensichtlich nur auf bereits zertifizierte Veranstaltungen. Träger, die noch im Zertifizierungsprozess sind oder sich aus dem Geschäft mit der Arbeitsagentur zurückgezogen haben, wären auf diese Weise nicht erfasst worden. Gerade letztere Gruppe ist aber vor dem Hintergrund der Veränderungsbetrachtung relevant, wenn dieser Rückzug als Auswirkung auf die Reform entstanden ist.

unterschiedlichen Organisationsformen, die neben den privatwirtschaftlichen Unternehmen auch staatliche Einrichtungen und Bildungseinrichtungen der Kammern umfassen. Zudem stellt das BIBB fest, dass Veranstaltungsangebote zugenommen haben, die sich speziell an Unternehmen wenden (Inhouse-Seminare).

27 Es ist zu berücksichtigen, dass die Angabe über die Zulassung vom Anbieter selbst in die Datenbank einzupflegen ist und die Vollständigkeit und Richtigkeit nicht von der Bundesagentur für Arbeit geprüft wird. Hinzu kommt, dass die Kennzeichnung erst seit Mitte 2003 in der Datenbank erfolgen kann.

Übersicht 5.7-2 Anteil Träger mit zugelassenen Maßnahmen nach § 85 SGB III im Vergleich West- und Ostdeutschland (KURS 2004)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Eingrenzung der Analysegesamtheit beruflicher Weiterbildungsträger, die im Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III für die Arbeitsagenturen anbieten, konnte nur auf Umwegen vorgenommen werden. Dabei wurde das Zertifizierungskennzeichen als Orientierung genutzt, um bei Angebotstypen und Abschlussarten solche zu ermitteln, für die in dem einen oder anderen Fall geförderte Maßnahmen eingetragen waren. In der Angebotssystematik von KURS sind 30 verschiedene Angebotstypen enthalten. Bei der Hälfte konnten zertifizierte Maßnahmen (mindestens eine Veranstaltung) nachgewiesen werden.²⁸ Dabei fielen insbesondere solche Veranstaltungen heraus, die Allgemeinbildungsabschlüsse (mit und ohne Berufsausbildung) Universitäts- und Hochschulstudiengänge umfassten.

28 Der Eingrenzungsprozess wird ausführlich im Methodenbericht im Anhang erläutert und dokumentiert.

Der potentielle Kreis der Bildungsträger, die im Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III tätig sind, weist nach der Eingrenzung folgenden Umfang in KURS 2002 und 2004 auf.

Übersicht 5.7-3 Zahl der Veranstaltungen und Träger (nach Eingrenzung) in KURS

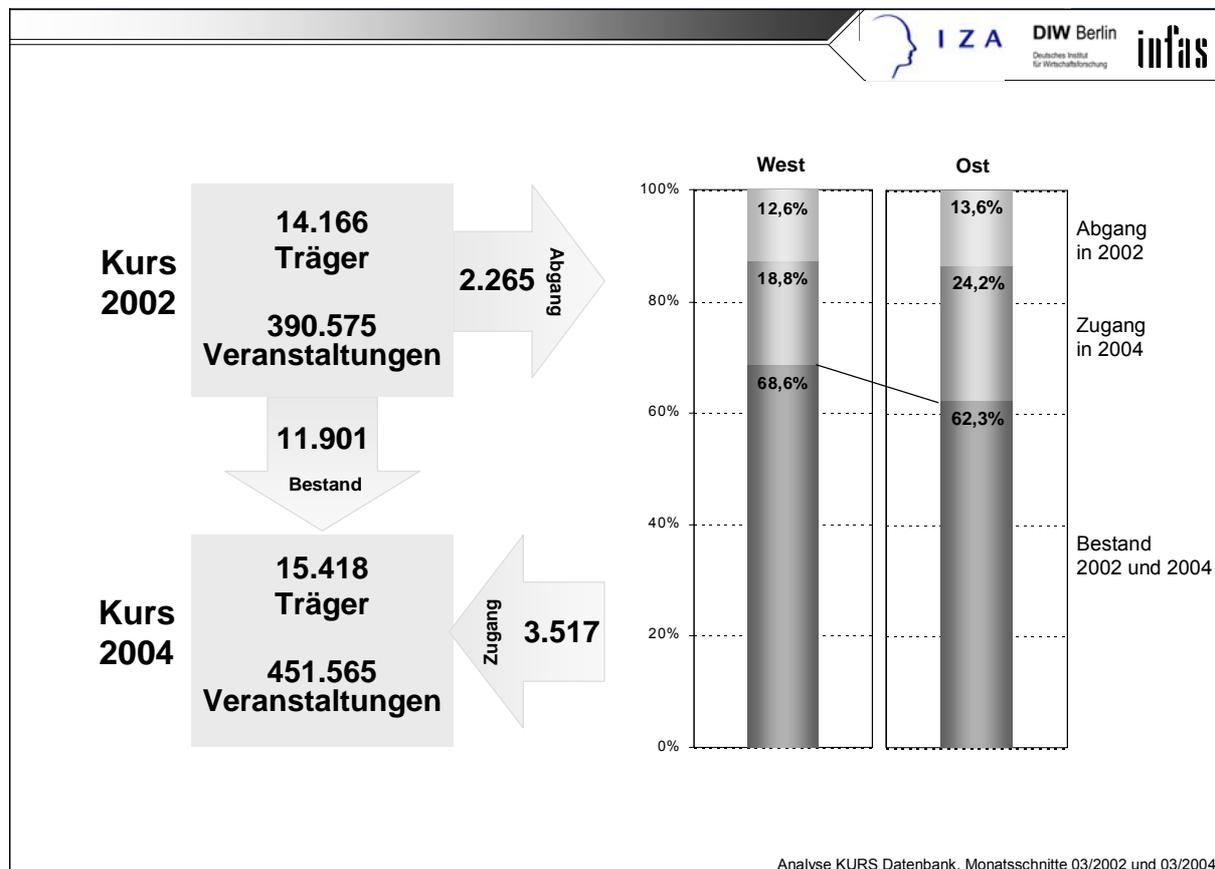
	KURS März 2002	KURS März 2004
Anzahl Veranstaltungen	390.575	451.656
Anzahl Träger	14.166	15.418

Ob der Kreis der so identifizierten Träger auch tatsächlich geförderte Maßnahmen angeboten hat und damit zur relevanten Zielgruppe gehört, kann erst durch die Befragung der Bildungsträger festgestellt werden. Im Vorgriff auf die nachfolgenden Ausführungen kann an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen werden, dass in diesem Kreis der potentiellen Zielgruppe immer noch ein erheblicher Anteil Träger vertreten war, die keine geförderten Maßnahmen nach SGB III anbieten bzw. noch nie angeboten haben.²⁹

Im Hinblick auf die Anteile der drei Analysegruppen verteilt sich der eingegrenzte Trägerkreis zu 84 Prozent, auf Träger die in KURS 2002 und 2004 angeboten haben. Insgesamt sind das fast 12.000 Träger mit Angeboten aus 2002, die erneut in 2004 anbieten, 2.265 Träger die nur in KURS 2002 anbieten und 3.517 Träger die in 2004 hinzukommen.

29 Dazu gehören unter anderem Träger wie die Feuerwehr, die ihre eigenen Leute ausbildet oder auch ein Chor, der als eingetragener Verein tätig ist (Ergebnis telefonischer oder schriftlicher Rückmeldungen aus der Bildungsträgerbefragung).

Übersicht 5.7-4 Datenbestand in KURS 2002 und 2004



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

In der Betrachtung absoluter Zahlen ergibt sich auf den ersten Blick eine Zunahme bei der Zahl der Anbieter in KURS, die beim näheren Hinsehen für Wanderungsbewegungen und die Regionen West- und Ostdeutschland durchaus ein differenzierteres Bild ergeben. Während im Westen fast 70 Prozent der Träger 2002 und 2004 im Bestand waren, sind es im Osten nur knapp über 60 Prozent. Demgegenüber finden sich im Osten höhere Anteile bei den Trägern, die zu den Abgängen und den Zugängen gehören.

Im Osten erhöht sich die absolute Anzahl der Träger in KURS 2004 um 374 Träger gegenüber KURS 2002. Dies ist eine Steigerung um 14 Prozentpunkte. Im Westen fällt die Zunahme der Trägerzahlen nur halb so hoch aus. Dieser Effekt schlägt sich auch in den gestiegenen Veranstaltungszahlen insgesamt nieder. Anteilig fällt der Zuwachs an Veranstaltungszahlen im Osten höher aus als im Westen. Im Osten sinkt jedoch die Standardabweichung der Veranstaltungszahlen je Träger bei fast gleich

bleibendem Mittelwert. Dieser Befund deutet eher auf eine Zersplitterung der Trägerlandschaft in viele kleine Träger im Osten hin.³⁰

Übersicht 5.7-5 Statistische Kennwerte des Angebotsumfangs je Träger im Vergleich KURS 2002 und 2004

		2002	2004	Differenz
Gesamt	Anz. Träger	14.166	15.418	1.252
	Min. Veranstaltungen je Träger	1	1	
	Max. Veranstaltungen je Träger	5.505	5.505	
	Anz. Veranstaltungen insgesamt	390.575	451.656	61.081
	Mittelwert	27,6	29,3	1,7
	Standardabweichung	117,8	142,6	24,8
	West	Anz. Träger	11.492	12.370
Min. Veranstaltungen je Träger		1	1	
Max. Veranstaltungen je Träger		5.505	5.505	
Anz. Veranstaltungen insgesamt		336.208	355.452	19.244
Mittelwert		29,3	28,7	-0,5
Standardabweichung		126,9	127,44	0,5
Ost		Anz. Träger	2.674	3.048
	Min. Veranstaltungen je Träger	1	1	
	Max. Veranstaltungen je Träger	1.500	1.500	
	Anz. Veranstaltungen insgesamt	54.367	60.193	5.826
	Mittelwert	20,3	19,8	-0,6
	Standardabweichung	65,56	63,9	-1,7

Quelle: KURS 03/2002 und KURS 03/2004 nach Eingrenzung

Grundsätzlich bleibt die Betrachtung der Veranstaltungszahlen – wie auch alle anderen in KURS verfügbaren Zahlen - nur ein erster Indikator für die Veränderung der Bildungsträgerlandschaft. Sie zeigt lediglich die Veränderungen für den gesamt-

30 Weitere regionale Verteilungen z.B. nach Strategietyp wurden untersucht, ergaben aber zwischen KURS 2002 und KURS 2004 keine signifikanten Unterschiede.

ten Weiterbildungsmarkt, gibt aber keinen Aufschluss über das Ausmaß der Veränderungen für die einzelnen Bildungsträger.

5.7.3 Die Befragung der Bildungsträger

Langjährig geltende Förderungsmuster haben sich durch die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung grundlegend verändert (Dobischat, R. 2004). Damit verbundene negative Konsequenzen wurden von Anfang an insbesondere für den Weiterbildungsmarkt und die Trägerlandschaft befürchtet. Von einer „gewollten“ Marktberreinigung wird vermehrt aus Gewerkschaftskreisen berichtet (Dobischat, R. 2004, Jakob, J. u.a. 2004). Erste Belege für sinkende Zahlen bei Umsatz, Personal und Teilnehmerzahlen werden aus den Ergebnissen des letzten wbmonitor des BIBB (09/2004) ersichtlich. Die Folgen für Konkurs und Personalentlassungen sind absehbar und werden immer wieder zitiert (Faulstich, P. 2004), auch wenn eine konkrete zahlenmäßige Belegung aufgrund des heterogenen Weiterbildungsmarktes und einer fehlenden amtlichen Statistik fehlt. Die oben ausgeführten Analysen der Datenbankbestände aus KURS legen Auswirkungen auf Geschäftsschließungen bei Bildungsträgern nahe. Allerdings kann der Wegfall eines Anbieters aus KURS 2002 nicht ohne weiteres auf seinen Konkurs zurückgeführt werden.

Insgesamt erweckt die reine Bestandsbetrachtung der KURS Datenbanken den Eindruck eines wachsenden Marktes. Auch wenn bereits in der Querschnittsbetrachtung regionale Unterschiede für West und Ost erkennbar sind, ist zu beachten, dass die Einträge in KURS Angaben über Veranstaltungen enthalten und keine Unternehmensdaten. Aus der Anschrift des Trägers können zwar regionale Kennziffern abgeleitet werden, aber keine Unternehmenskennziffern, die sich bspw. auf Umsatz- oder Beschäftigungszahlen beziehen.

Wesentlich für die Notwendigkeit der Durchführung einer schriftlichen Befragung war die Möglichkeit, die relevante Zielgruppe bei den Bildungsträgern identifizieren zu können, die im Fokus der Evaluation stehen. Letztlich konnten erst anhand der Befragung die Träger identifiziert werden, die nach SGB III geförderte Veranstaltungen anbieten oder angeboten haben. Die weiter oben beschriebenen Eingrenzungsbestrebungen waren ein erster Schritt zur Identifikation der Grundgesamtheit. Träger konnten als potentielle Anbieter für den Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III ausgewählt werden. Ob diese Träger aber tatsächlich geförderte Maßnahmen durchgeführt haben, ging aus der bisherigen Datenlage nicht hervor. So ergaben sich aus der Befragung noch einmal fast ein Drittel, für Träger die keine berufliche

Weiterbildung oder keine geförderten Maßnahmen anbieten.³¹ Der Anteil kann allerdings nur näherungsweise Aufschluss über das tatsächliche Ausmaß geben. Bei Trägern, für die keine Rückmeldungen vorliegen (ca. 60 Prozent), ist nicht bekannt, aus welchen Gründen sie an der Befragung nicht teilgenommen haben.³²

Neben der eingeschränkten Möglichkeit, die Auswahlgesamtheit zu identifizieren, können aus der Analyse von KURS ebenso wenig die zentralen inhaltlichen Fragestellungen der Untersuchung beantwortet werden. Die repräsentative schriftliche Befragung bei Bildungsträgern sollte Aufschluss über die relevanten Zahlen und Veränderungen beim Umsatz, den Beschäftigungszahlen, dem Angebotsspektrum und -umfang geben. Der Betrachtungszeitraum bei der Befragung wurde auf die Jahre 2002, 2003 und 2004 beschränkt. Damit waren sowohl aktuelle Zahlen für das jüngste Geschäftsjahr verfügbar und zugleich Zahlen aus dem letzten Geschäftsjahr vor der Reform.

Für die Befragung war ein Umfang von 1.600 Rückmeldungen vorgesehen. Im Hinblick auf die drei Analysegruppen: Bestand, Ab- und Zugang wurde ein disproportionaler Ansatz gewählt, um auch für kleinere Gruppen eine differenzierte Auswertung zu ermöglichen.³³ Für die Befragung wurden insgesamt 5.000 Träger angeschrieben. Für 1.851 Träger liegen Rückmeldungen vor. Daraus konnten 409 auswertbare Fragebögen für die Zielgruppe identifiziert werden. Gut 40 Prozent der Rückmeldungen entfallen auf Adressprobleme und ca. 30 Prozent auf Träger, die nicht zur Zielgruppe gehören. Für nur einen kleinen Teil der Bildungsträger liegt die Rückmeldung vor, dass sie ihre Geschäftstätigkeit beendet haben.³⁴ Daraus lassen sich jedoch keine Rückschlüsse auf das „Sterben“ von Bildungsträgern ziehen. Der Anteil ausgeschiedener Bildungsträger kann in einer Befragung nicht retrospektiv ermittelt werden. Dazu wäre ein Paneldesign notwendig, das bereits vor der Reform aufgesetzt wird und über den Verbleib der Teilnehmer Auskunft geben kann.

Die vorliegenden Fragebögen wurden hinsichtlich ihrer Verteilung nach regionalen Merkmalen geprüft. Eine Gewichtung der Daten war aufgrund des disproportionalen

31 Die Angaben wurden auf den Zeitraum 2002 bis 2004 bezogen. Träger, die innerhalb dieses Zeitraums mindestens einmal eine SGB III geförderte Maßnahmen angeboten haben, gehörten zur Zielgruppe.

32 Beim wbmonitor des BIBB wird für knapp die Hälfte der Weiterbildungsträger eine Zusammenarbeit mit Arbeitsagenturen ausgewiesen (bei Start der Umfrage in 2001 – Basis KURS und Aufstockung aus anderen Datenquellen).

33 Das Stichprobendesign wird im Methodenbericht beschrieben. Es wurde eine disproportionaler Stichprobe für die Gruppen Bestand (n=3.000), Zugang in 2004 (n=1.000) und Abgang in 2002 (n=1.000) gezogen.

34 Details zu Ausschöpfung und Ausfallquoten sind im Methodenbericht im Anhang dokumentiert.

Stichprobenansatzes notwendig. Eine zusätzliche Redressment-Gewichtung war erforderlich, um die unter bzw. überdurchschnittlich Beteiligungsquoten innerhalb des Merkmals Strategietyp auszugleichen.³⁵ Die nachfolgend ausgewiesenen Ergebnisse beziehen sich immer auf die gewichteten Fallzahlen.

5.7.4 Strukturelle Entwicklungen und Veränderungen bei Bildungsträgern im Zeitraum 2002 bis 2004

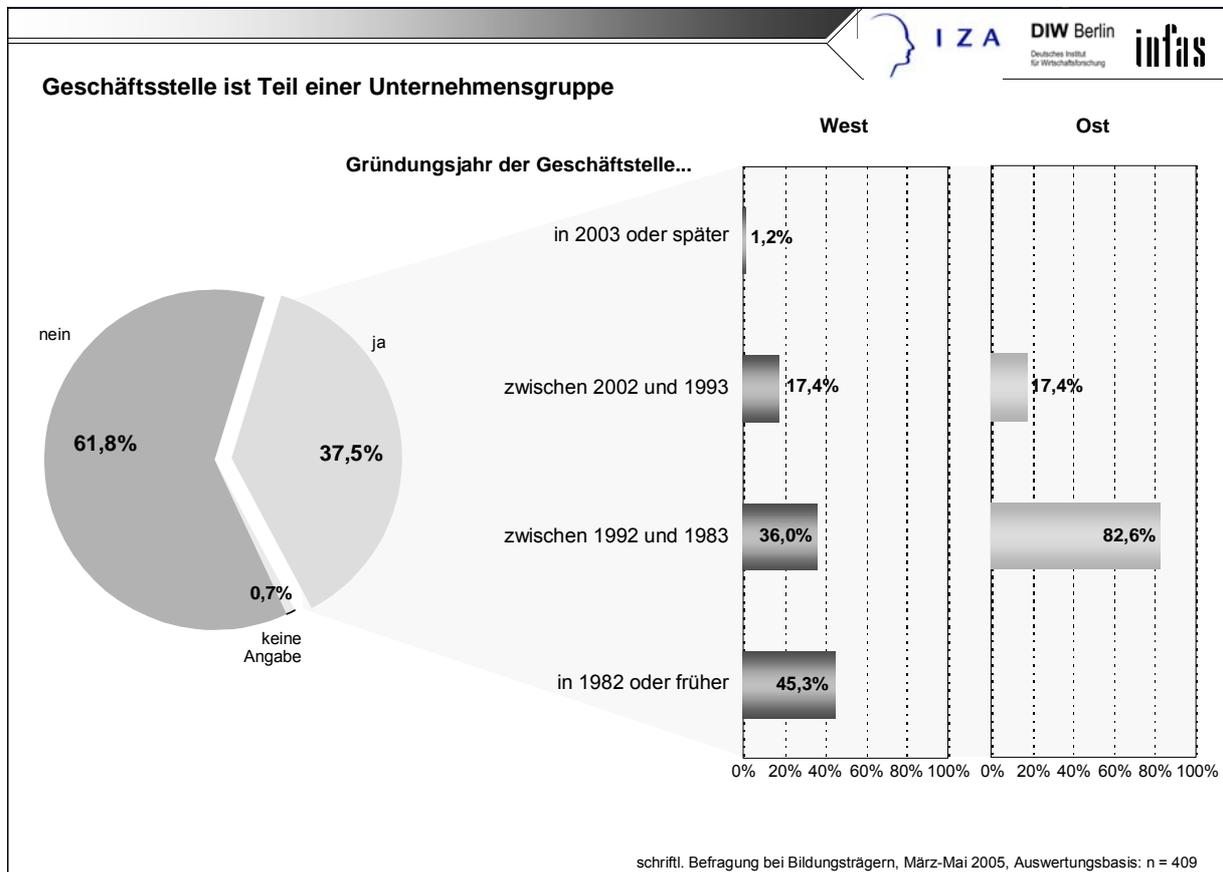
Für viele Träger ergibt sich durch die Reform eine neue Konkurrenzsituation, die den Wettbewerbsdruck auf die einzelnen Träger erhöht. Sinkende Teilnehmerzahlen und damit sinkende Nachfrage nach Weiterbildungsveranstaltungen bei FbW werden damit zum Problem für die Weiterbildungsträger³⁶. Größere Träger können sich flexibler auf den Markt einstellen und haben dabei größere Chancen als kleinere (Branchenreport: Weiterbildungsmarkt, 2005). Von zunehmenden Zusammenschlüssen der Bildungsträger ist immer wieder die Rede, um der fehlenden Planungssicherheit und dem erhöhten Kostendruck begegnen zu können. Bereits heute gibt jeder dritte der befragten Träger an, dass seine Einrichtung Teil einer Unternehmensgruppe ist. Dabei besteht die Geschäftsstelle bei rund 80% dieser Träger allerdings bereits seit über 20 Jahren. Die regionale Differenzierung zeigt, dass Geschäftsstellengründungen seit 2003 nur bei Unternehmensgruppen in Westdeutschland zu finden sind. In Ostdeutschland fand der größte Anteil der Geschäftsstellengründungen vor 1993 statt.

Wenn Bildungsträger sich zukünftig einen immer kleineren Kuchen bei geförderten Maßnahmen teilen müssen, dann führt der Verdrängungswettbewerb am Ende zu Geschäftsschließungen oder im anderen Extrem zu Fusionen. Die Situation von Geschäftsschließungen bzw. Konkursen ist durch die vorliegende Untersuchung quantitativ nicht analysierbar. Retrospektiv sind Bildungsträger, die vom Markt verschwunden sind, nicht mehr erreichbar. Fusion mit anderen Trägern kann demgegenüber als zukünftige Strategie helfen, Stabilität und Marktmacht aufbauen. Es ermöglicht den Bildungsträgern die Planungsunsicherheit, die durch das Wahlverhalten der Teilnehmer mit Bildungsgutscheinen verursacht wird, zu kompensieren. Bei den noch eigenständigen Bildungsträgern wird diese Möglichkeit als strategische Option derzeit nur von einem kleinen Teil verfolgt. Für die nächsten zwei Jahre streben knapp sieben Prozent der eigenständigen Träger eine Fusion mit anderen Trägern an. Dabei ist die Fusion für Träger in Ostdeutschland bei über 12 Prozent für die Zukunft geplant. Im Westen trifft diese Möglichkeit nur auf knapp sechs Prozent zu.

35 Nähere Ausführungen zur Gewichtung werden im Methodenbericht im Anhang ausgeführt.

36 Diese Schlussfolgerung ergibt sich auch aus den Ergebnissen des wbmonitor 08/2004.

Übersicht 5.7-6 Anteil der Träger als Teil einer Unternehmensgruppe in West- und Ostdeutschland

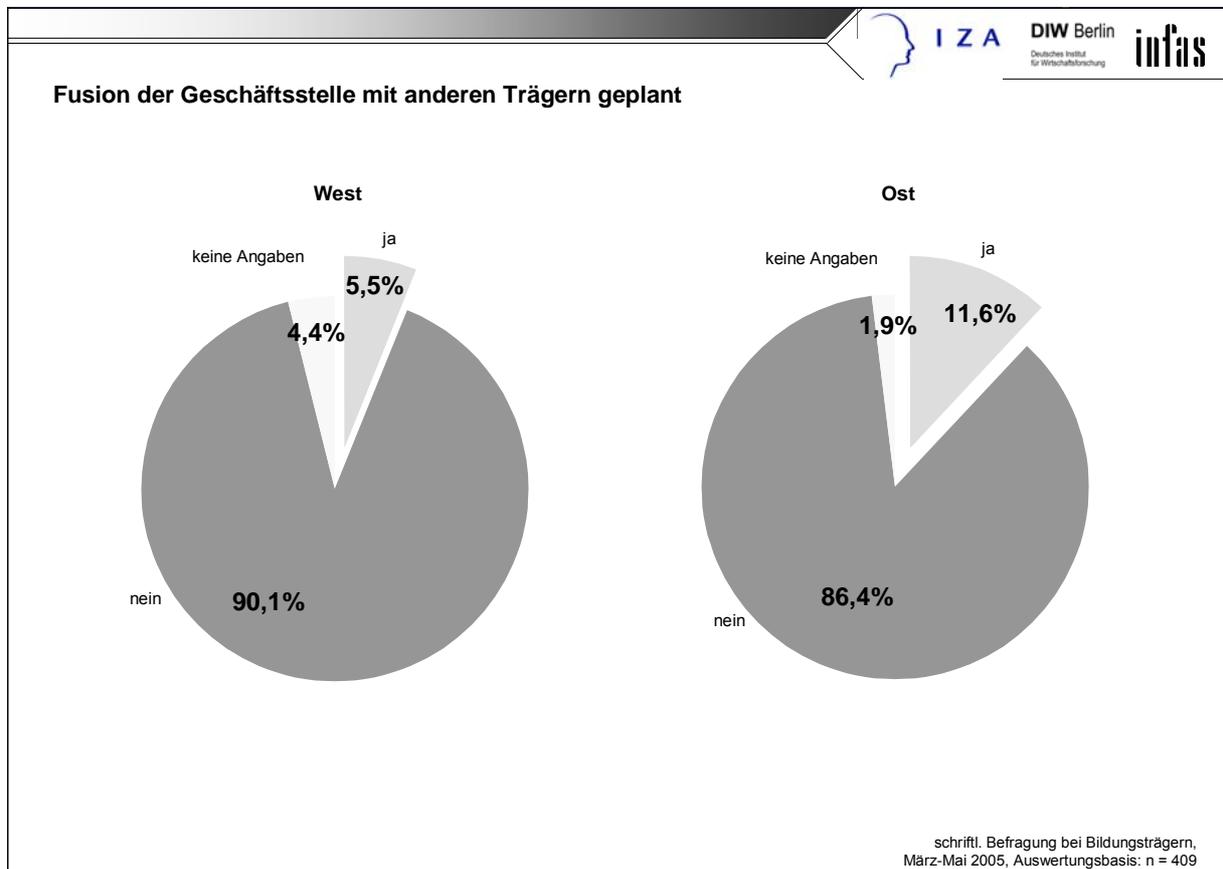


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Offensichtlich ist der Wettbewerbsdruck in Ostdeutschland wegen der deutlich gesunkenen Teilnehmerzahlen noch größer als im Westen. Die Ergebnisse in der weiteren Darstellung werden diese Befunde näher erläutern.

Zwischen den beiden Extremen von Geschäftsaufgabe und Fusion können Bildungsträger mit unterschiedlichen Strategien auf die neue Situation am Weiterbildungsmarkt reagieren. Sinkende Umsatzzahlen oder geringere Umsatzanteil bei geförderten Maßnahmen müssen nicht unmittelbar in eine Geschäftsaufgabe münden, sondern können auf Seiten der Träger zu unterschiedlichen Reaktionen führen.

Übersicht 5.7-7 Verteilung der Träger mit Fusionsplänen in West- und Ostdeutschland



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Mit den Ergebnissen aus der Bildungsträgerbefragung werden im Folgenden Befunde für die Auswirkungen und Reaktionen der Träger auf die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung dargelegt. Dabei sollen Antworten auf die Frage wie Anbieter von Maßnahmen auf die Veränderungen der Hartz-Gesetze reagieren, gefunden werden. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei Reaktionsmöglichkeiten der Träger durch

- Kostenreduktion
- Konsolidierung des Angebots und
- Umstrukturierung.

Kosten senken ist eine zentrale Maßnahme als Reaktion auf sinkende Umsatzzahlen. Es ist naheliegend, dass Träger zunächst Personal abbauen, um die laufenden Kosten zu reduzieren. Die Vorhaltung von Personalressourcen bei steigender

Planungsunsicherheit der Weiterbildungsmaßnahmen bedeutet einen großen Kostenfaktor für die Bildungsträger. Der Umstieg auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse wird aus unterschiedlichen Quellen berichtet.

Sinkende Teilnehmerzahlen werden sich zudem im Veranstaltungsumfang der Träger niederschlagen. Dabei ist in erster Linie eine Reduktion der Veranstaltungsangebote für berufliche Weiterbildungen zu erwarten. Demgegenüber kann aber auch eine Erhöhung das Risiko breiter streuen. Bildungsträger könnten so Vorsorge treffen, dass geplante Veranstaltungen wegen zu geringer Teilnehmerzahl oftmals nicht mehr zustande kommen.

Der veränderten Nachfragestruktur auf dem Weiterbildungsmarkt können Träger darüber hinaus mit der Umstrukturierung ihres Angebots begegnen. Die Konzentration auf das Kerngeschäft oder die Ausweitung auf andere neue Geschäftsfelder sind mögliche Gestaltungsmöglichkeiten bei den einzelnen Bildungsträgern.

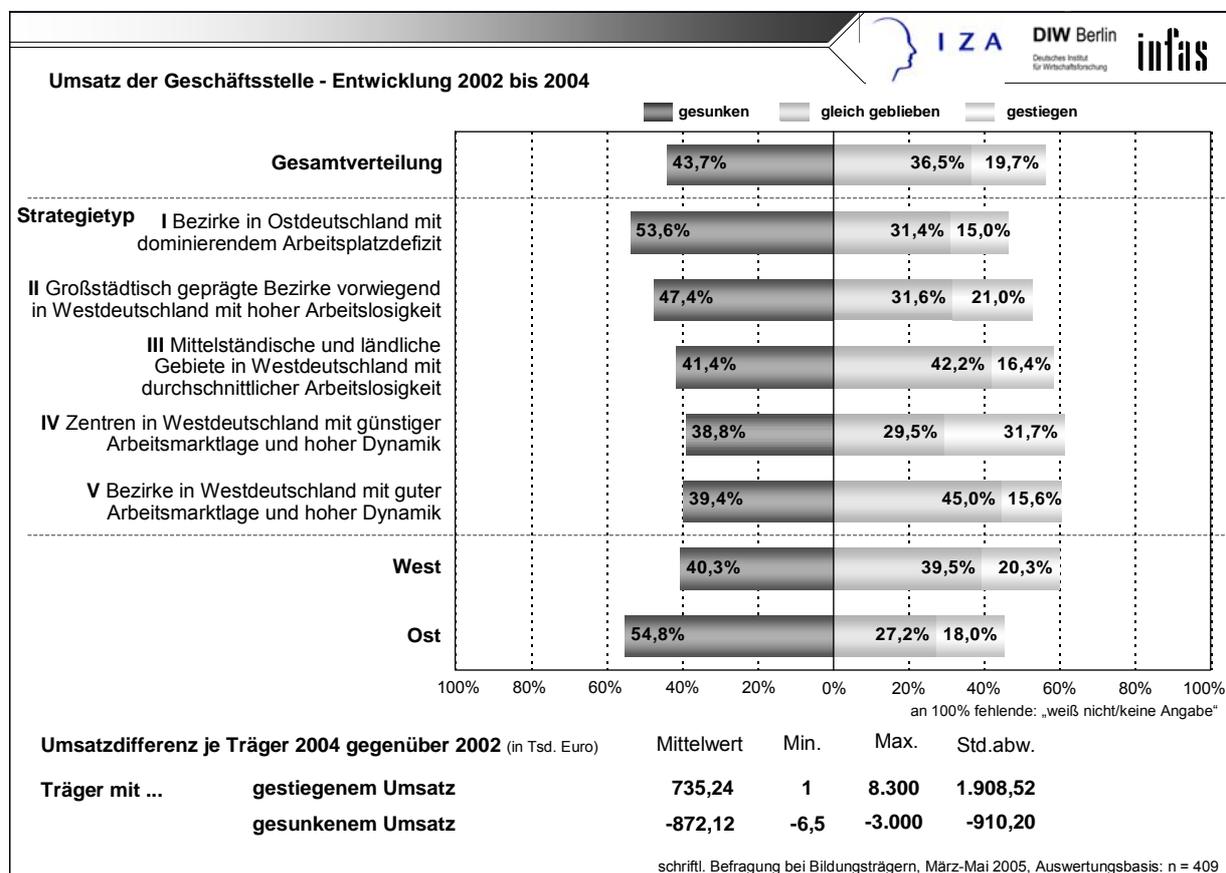
5.7.5 Umsatzentwicklung bei Bildungsträgern

Die Umsatzentwicklung bei den Trägern ist ein erster Hinweis der Auswirkungen durch die Reformen. Aufgrund der geänderten Zuweisungspraxis zu Weiterbildungsveranstaltungen durch Einführung der Bildungsgutscheine wird mit Umsatzeinbußen bei den Trägern gerechnet, insbesondere für den Anteil des Umsatzes mit SGB III geförderten Maßnahmen. Für die befragten Träger wurden aus den Umsatzangaben für 2002 und 2004 die Veränderung ermittelt.³⁷

44 Prozent der befragten Träger geben gesunkene Umsatzzahlen im Zeitraum von 2002 bis 2004 an. Die Analysen belegen, dass insbesondere Träger in Ostdeutschland erhebliche Umsatzeinbußen zu verkraften haben. 55 Prozent berichten von gesunkenen Umsätzen, lediglich 18 Prozent hatten im Vergleich ein Umsatzplus. Im Westen liegt der Anteil der Bildungsträger mit Umsatzrückgang bei 40 Prozent, also um 15 Prozentpunkte niedriger als im Osten. Aber auch im Westen hatte lediglich jeder fünfte Träger Umsatzsteigerungen.

37 Die Kategorisierung für Zuwachs bzw. Abnahme erfolgte im Vergleichszeitraum gemessen an Veränderungen mit einem Prozentanteil von 10 Prozentpunkten und mehr.

Übersicht 5.7-8 Veränderungen der Umsatzzahlen der Geschäftsstelle - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Nicht nur die räumliche Verortung der Träger ergibt Unterschiede im Hinblick auf die Umsatzentwicklung. Auch die Arbeitsmarktlage der Region, in der die Träger ansässig sind, spielt eine Rolle. In der Unterscheidung der Träger nach den fünf Strategietypen zeigt sich, dass die Umsatzrückgänge mit besserer Arbeitsmarktlage abnehmen. Im Strategietyp V Zentren in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik berichten nur noch für 39 Prozent der Träger von Umsatzverlusten, gegenüber 54 Prozent in Bezirken in Ostdeutschland mit dominierenden Arbeitsplätzen (Strategietyp I). Auffällig ist insbesondere der größte Umsatzzuwachs im Strategietyp IV (31 Prozent der Träger mit Umsatzsteigerungen). Offensichtlich begünstigt die gute Marktlage und die urbanen Strukturen eine Dualisierung des Trägermarktes in Gewinner und Verlierer der neuen FBW-Politik.

Umsatzzuwächse werden im Maximum mit 8,3 Mio. EURO angegeben. Bei den Umsatzrückgängen liegt das Maximum bei 3 Mio. EURO. Das Niveau der Standard-

abweichung im Vergleich zum Durchschnitt macht deutlich, dass in der Gruppe der befragten Bildungsträger mit Umsatzsteigerungen eine große Spanne zwischen den einzelnen Anbietern liegt. Bei den Trägern mit Umsatzeinbußen scheinen also eher die „kleineren“ Bildungsträger, die von Umsatzeinbußen betroffen sind.³⁸

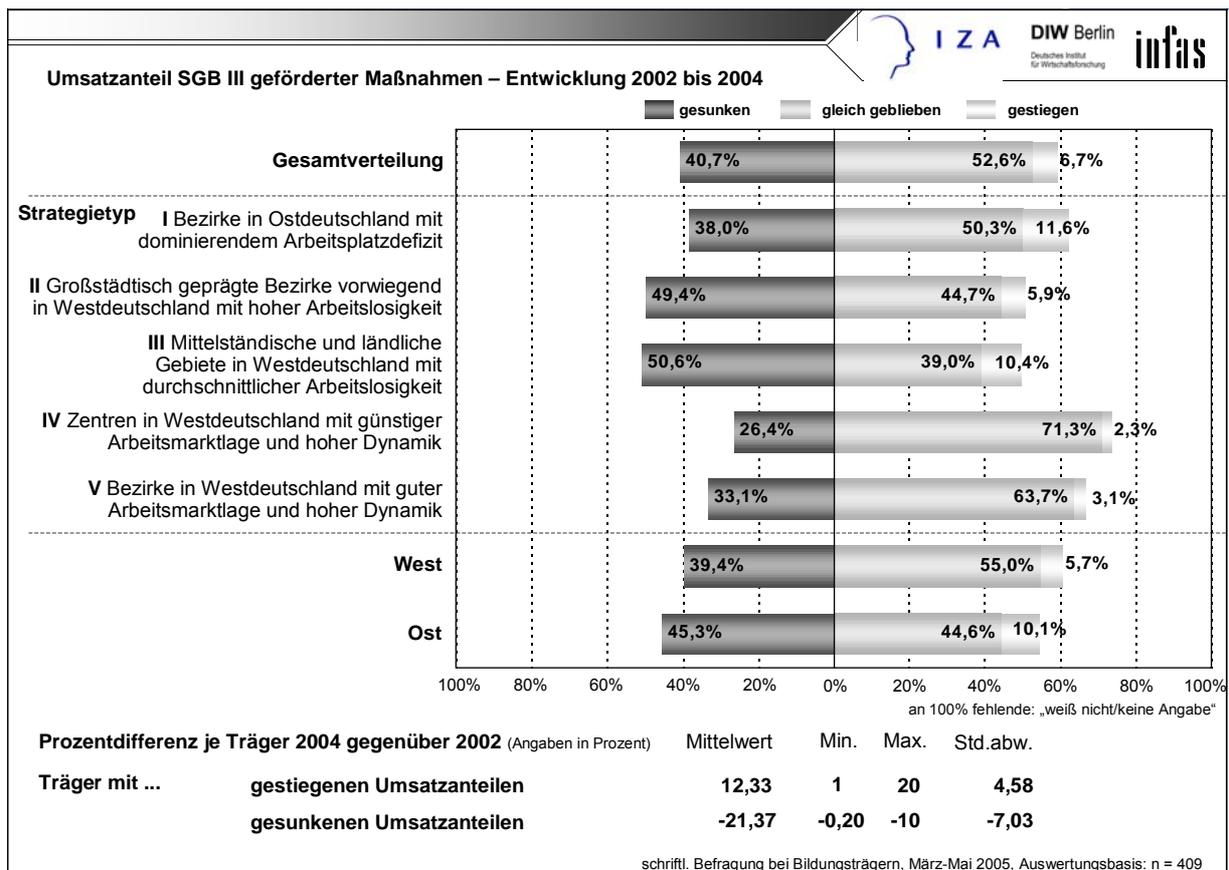
Neben der Entwicklung der Umsatzzahlen insgesamt ist für die untersuchte Zielgruppe der Umsatzanteil, der mit geförderten Maßnahmen erwirtschaftet wird, ertragsrelevant. Dabei sind Träger, deren Umsatz sich hauptsächlich auf die Durchführung geförderter Maßnahmen konzentriert, von den Reformen besonders betroffen. Träger, die ein Standbein im gesamten Weiterbildungsmarkt haben, können sich weitaus flexibler auf die neue Situation einrichten. Bei den Trägern, die Umsatzrückgang im Zeitraum 2002 bis 2004 hatten, entfallen im Durchschnitt etwas über 50 Prozent des Umsatzanteils auf die Aktivitäten bei geförderten Maßnahmen. Träger mit gleichbleibendem oder gar steigendem Umsatz stehen nicht in einer solchen Abhängigkeit. Sie machen unter 30 Prozent ihres Gesamtumsatzes mit geförderten Maßnahmen. Welche Ausmaße die Umsatzentwicklung bei den geförderten Maßnahmen für die Trägerlandschaft annimmt, zeigt die folgende Darstellung.

41 Prozent der Träger verzeichnen rückläufige Umsatzanteile aus geförderten Maßnahmen. Das sind zwar nur geringfügig weniger als beim Rückgang des Gesamtumsatzes, allerdings sind von einem sinkenden Umsatzanteil die Träger in Ostdeutschland in diesem Fall nicht deutlich stärker betroffen als im Westen. 46 Prozent der Träger in Ostdeutschland hatten sinkende Umsatzanteile bei geförderten Maßnahmen gegenüber 40 Prozent in Westdeutschland. Ausschlaggebender für die Umsatzeinbußen bei geförderten Maßnahmen ist die Arbeitsmarktlage vor Ort. In städtischen Gebieten mit durchschnittlicher und hoher Arbeitslosigkeit (Strategietyp II und III) ist jeder zweite Bildungsträger von sinkenden Umsatzanteilen betroffen. Dagegen sind in Zentren mit günstiger und guter Arbeitsmarktlage (Strategietyp IV und V) nur 26 Prozent bis 33 Prozent der Träger betroffen. Während hier 64 Prozent bis 72 Prozent von gleichbleibenden Umsatzanteilen berichten. Der Befund mag ein erster Indikator auf die unmittelbaren Auswirkungen der Reform sein, wenn hinter den sinkenden Umsatzanteilen auch eine geänderte Ausgabep Praxis bei den Arbeitsagenturen steht. Die Kausalität der Entwicklung als Reaktion auf die Neuausrichtung ist in den bisherigen Ergebnissen nur darüber hergestellt, dass der Zeitraum für die Veränderungsbetrachtung den Zeitraum des In-Kraft-Tretens der Hartz-Gesetze I und II zum 01.01.2003 einschließt. Sind auf der einen Seite formal rechtliche Bedingungen gegeben, die den Zugang für Weiterbildungsteilnehmer und -anbieter

38 Ein Hinweis darauf findet sich auch, wenn man die Größe eines Bildungsträgers anhand der Beschäftigtenzahlen misst. Die durchschnittlichen Beschäftigtenzahlen liegen bei den Trägern mit Umsatzrückgang bei 42 Mitarbeitern, bei Trägern mit gleichbleibendem oder gestiegenen Umsatz bei 60 bzw. etwas über 60 Mitarbeitern.

definieren, können darüber hinaus andere wirtschaftliche Faktoren wie bspw. die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage den Trend beeinflussen oder auch verstärken. Ob Veränderungen beim Umsatz und bei Beschäftigtenzahlen tatsächlich Folge veränderter Förderungspraxis, wie sie von den Arbeitsagenturen im Sinne der Neuausrichtung vollzogen wurde, sind, kann mit der endogenen Entwicklung der Träger nicht eindeutig belegt werden. Jedoch weisen die Zahlen aus der Geschäftsstatistik der Arbeitsagenturen auf einen massiven Rückgang der Förderungsfälle und Teilnehmerzahlen für die Förderung beruflicher Weiterbildung hin. Ebenfalls belegen lässt sich darin der starke Rückgang für Ostdeutschland bzw. der Abbau von Fördermaßnahmen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit. In der Folge sind sinkende Veranstaltungszahlen als Reaktion bei den Trägern zu erwarten und spiegeln sich auch in den Befragungsergebnissen bei der Entwicklung der Angebotszahlen für den Bereich FbW wieder.

Übersicht 5.7-9 Veränderungen des Umsatzanteils SGB III geförderter Maßnahmen - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen

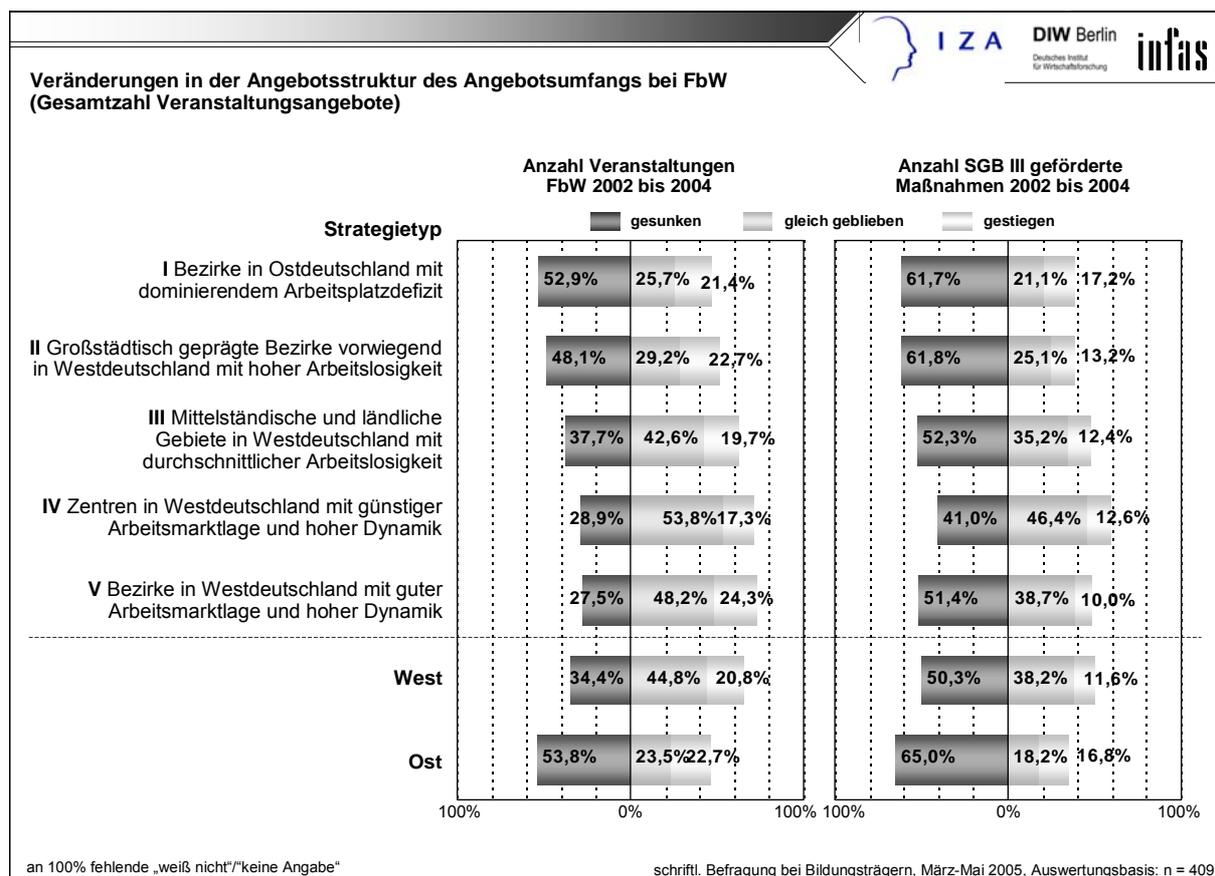


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.7.6 Entwicklung der Veranstaltungszahlen bei Bildungsträgern

Insgesamt sinken die durchschnittlichen jährlichen Angebotszahlen über alle FbW Veranstaltungen von 2002 bis 2004 für die einzelnen Bildungsträger. Fast 40 Prozent der Bildungsträger berichten von sinkenden Veranstaltungszahlen. Dieser Rückgang fällt für die ostdeutschen Träger stärker aus. Insgesamt berichten 54 Prozent der Träger in Ostdeutschland von sinkenden Veranstaltungszahlen beruflicher Weiterbildung. Im Westen sind es dagegen lediglich 34 Prozent. Neben der regionalen Unterscheidung nach West- und Ostdeutschland kann die Entwicklung bei den Veranstaltungszahlen in Abhängigkeit zur Arbeitsmarktlage beobachtet werden. Bei günstiger Arbeitsmarktsituation und hoher Dynamik (Strategietyp IV und V) sinkt der Anteil der Träger mit rückläufigen Zahlen auf knapp unter 30 Prozent.

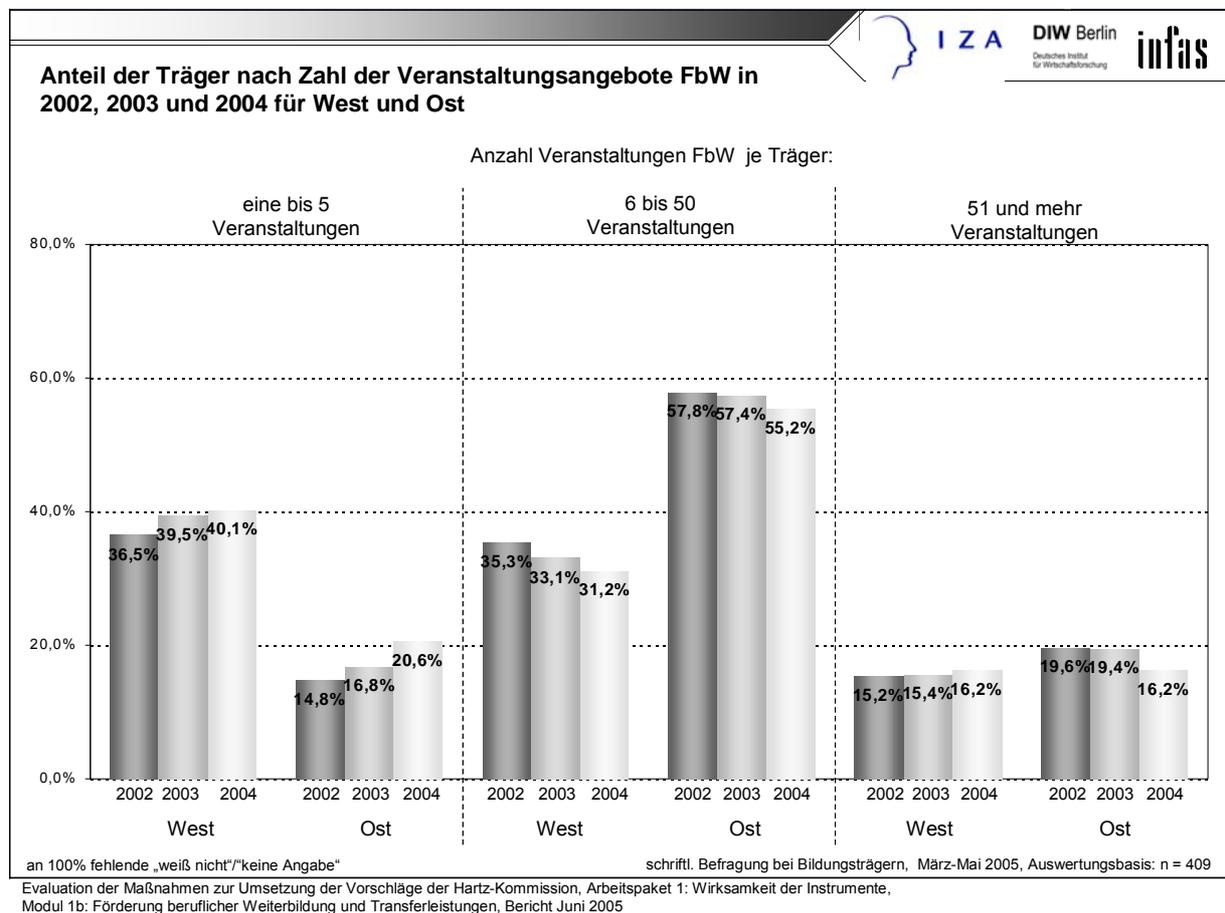
Übersicht 5.7-10 Veränderung des Angebotsumfangs bei FbW und SGB III Maßnahmen – Trägeranteile nach regionalen Merkmalen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Reduktion der Agenturausgaben bei SGB III geförderten Maßnahmen wirkt sich bei allen Bildungsträgern auf den Angebotsumfang noch drastischer aus. Die Situation verschärft sich hier wiederum im Osten und in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit. Fast zwei Drittel der Träger berichten in diesen Regionen von sinkenden Veranstaltungszahlen bei geförderten Maßnahmen. Demgegenüber stehen aber auch Bildungsträger, die ihren Angebotsumfang für FbW im Zeitraum 2002 bis 2004 erhöht haben. Das sind im Westen 21 Prozent und im Osten 23 Prozent. Bei den geförderten Maßnahmen betrifft der Zuwachs einen geringeren Anteil der Träger. Im Westen berichten 12 Prozent von höheren Angebotszahlen geförderter Maßnahmen, im Osten 17 Prozent.

Übersicht 5.7-11 Verteilung der Träger nach Größenklassen (Anzahl Veranstaltungen FbW) im Zeitraum 2002 bis 2004 nach West/ Ost



In der Folge der Neuausrichtung der FbW-Politik wird von vielen Beteiligten befürchtet, dass die Marktberreinigung bei den Bildungsträgern zu einer Konzentration auf wenige und eher größere Anbieter führt, die flexibler auf die neue Situation im Wei-

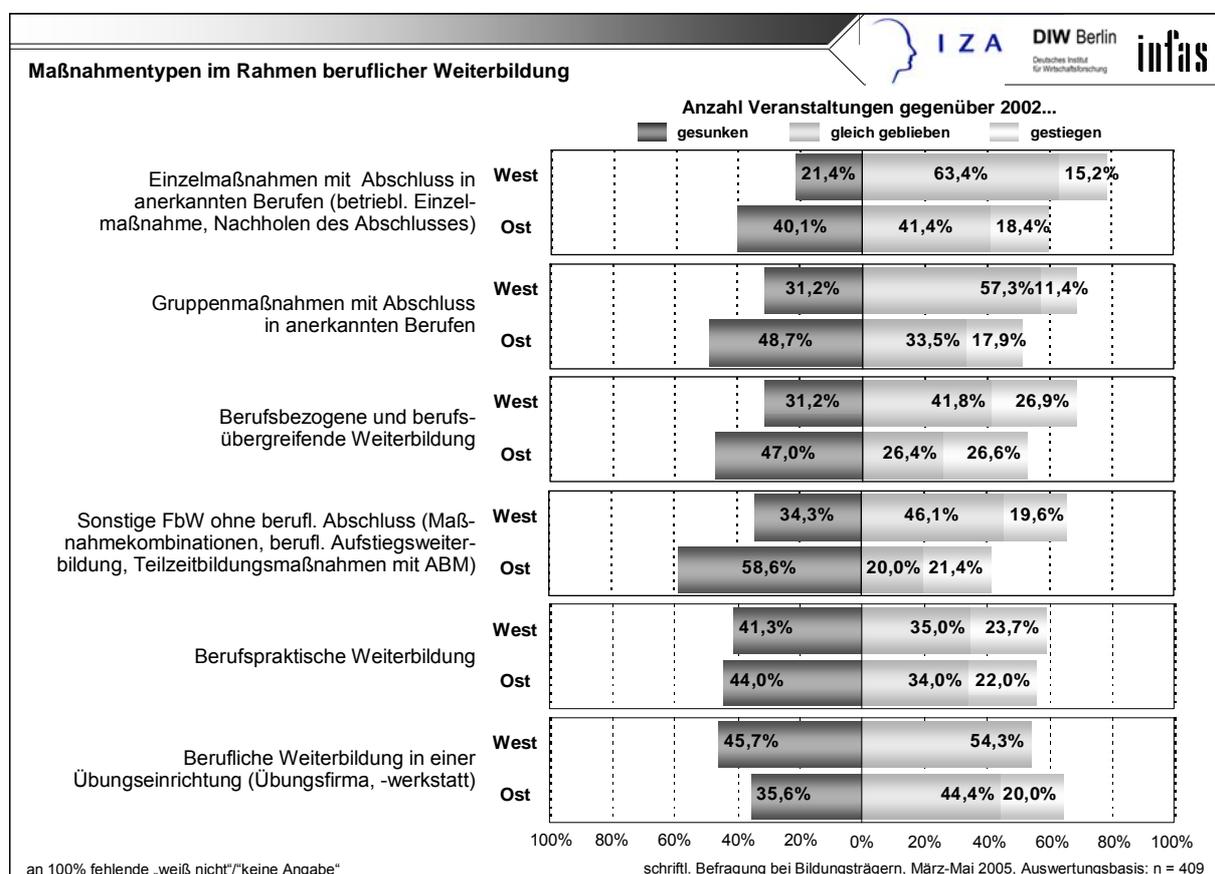
terbildungsbereich reagieren können. Die Betrachtung der Träger hinsichtlich ihrer Unternehmensgröße kann darüber Aufschluss geben. Dazu wird die Anzahl angebotener Veranstaltungen für FbW verwendet, aus denen sich die befragten Bildungsträger nach drei Größenklassen gruppieren lassen. Dabei zeigt sich, dass gut die Hälfte der Träger in Ostdeutschland in der mittleren Größenklasse mit sechs bis 50 Veranstaltungen zu finden sind. In Westdeutschland verteilen sich die Träger auf die kleinste Größenklasse, mit bis zu fünf Veranstaltungen und die mittlere Größenklasse zu etwa gleichen Teilen zwischen 30 und 40 Prozent.

Der Blick auf die zeitliche Entwicklung von 2002 bis 2004 ergibt für die kleinste und mittlere Größenklasse keine regionalen Unterschiede im Hinblick auf einen steigenden bzw. sinkenden Anteil. Der Anteil „kleiner“ Träger mit wenigen Veranstaltungsangeboten steigt sogar, während der Anteil in der mittleren Größenklasse rückläufig ist. In 2002 haben 58 Prozent der Bildungsträger im Osten sechs bis 50 FbW Veranstaltungen angeboten, in 2004 nur noch 55 Prozent. Der Anteil bei den westdeutschen Trägern sinkt in dieser Größenklasse von 35 Prozent auf 31 Prozent. Dagegen ist in der kleinsten Größenklasse mit bis zu fünf Veranstaltungsangeboten bis 2004 ein stetiger Anstieg zu erkennen. In Westdeutschland von 37 Prozent auf 40 Prozent und in Ostdeutschland von 15 Prozent auf 21 Prozent. Ein Unterschied für den Trend zwischen West- und Ostdeutschland kommt erst wieder bei den „großen“ Bildungsträgern mit über 50 FbW Veranstaltungsangeboten zum Tragen. Während im Westen der Anteil der Träger in 2004 einen leichten Zuwachs verzeichnet, von 15 Prozent in 2002 auf 16 Prozent in 2004, fällt im Osten der Anteil der Träger besonders in 2004 deutlicher zurück (von 20 Prozent in 2002 auf 16 Prozent in 2004). Das Gesamtbild deutet darauf hin, dass die etablierten Träger im Westen, die auch schon vor der Reform einen großen Umfang von FBW Veranstaltungen angeboten haben, Beständigkeit am Markt beweisen. Der Markt erfährt eine zunehmende Zweiteilung in Anbieter, die nur noch wenige FBW Maßnahmen anbieten und solche mit einem großen Angebotsumfang. Eine „Marktbereinigung“ betrifft im Wesentlichen den ostdeutschen Bildungsträgermarkt bzw. die Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit.

Welche FbW Maßnahmen von der Neuausrichtung besonders betroffen sind, kann anhand der Differenzierung der sechs Maßnahmetypen, die für die Evaluation zusammengefasst wurden, überprüft werden. Bereits in der Geschäftsstatistik spiegelt sich bei den Teilnehmerzahlen ein Rückgang bei allen Maßnahmen ohne beruflichen Abschluss wieder, der insbesondere für den Osten stark ausgeprägt ist. Dagegen werden insbesondere Einzelmaßnahmen mit beruflichem Abschluss stärker gefördert. Diese Effekte machen sich bereits bei den Bildungsträgern in der Entwicklung der Veranstaltungszahlen bemerkbar. Bei berufspraktischer Weiterbildung, beruflicher Weiterbildung in einer Übungseinrichtung, und sonstiger FbW ohne beruflichen Abschluss reduziert der größte Anteil der Träger seine Veranstaltungsangebote. Angebotszahlen bei Einzel- und Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in anerkanntem

Beruf sowie berufsbezogener und berufsübergreifender Weiterbildung sind weniger betroffen. Allerdings trifft das nur auf Träger zu, die in Westdeutschland tätig sind. Ostdeutsche Bildungsträger sind bei allen Maßnahmearten von der fehlenden Nachfrage betroffen und bieten weniger Veranstaltungen an. Der Anteil der Träger mit sinkenden Veranstaltungszahlen liegt zwischen 40 Prozent und 60 Prozent. Lediglich bei der beruflichen Weiterbildung in einer Übungseinrichtung berichten im Osten weniger Träger von sinkenden Zahlen als im Westen. Hier hatten 36 Prozent der Träger im Osten weniger Veranstaltungsangebote gegenüber 46 Prozent im Westen.

Übersicht 5.7-12 Veränderung der Veranstaltungszahlen bei FbW Maßnahmen zwischen 2002 und 2004 – Anteile nach Maßnahmearten und West/Ost



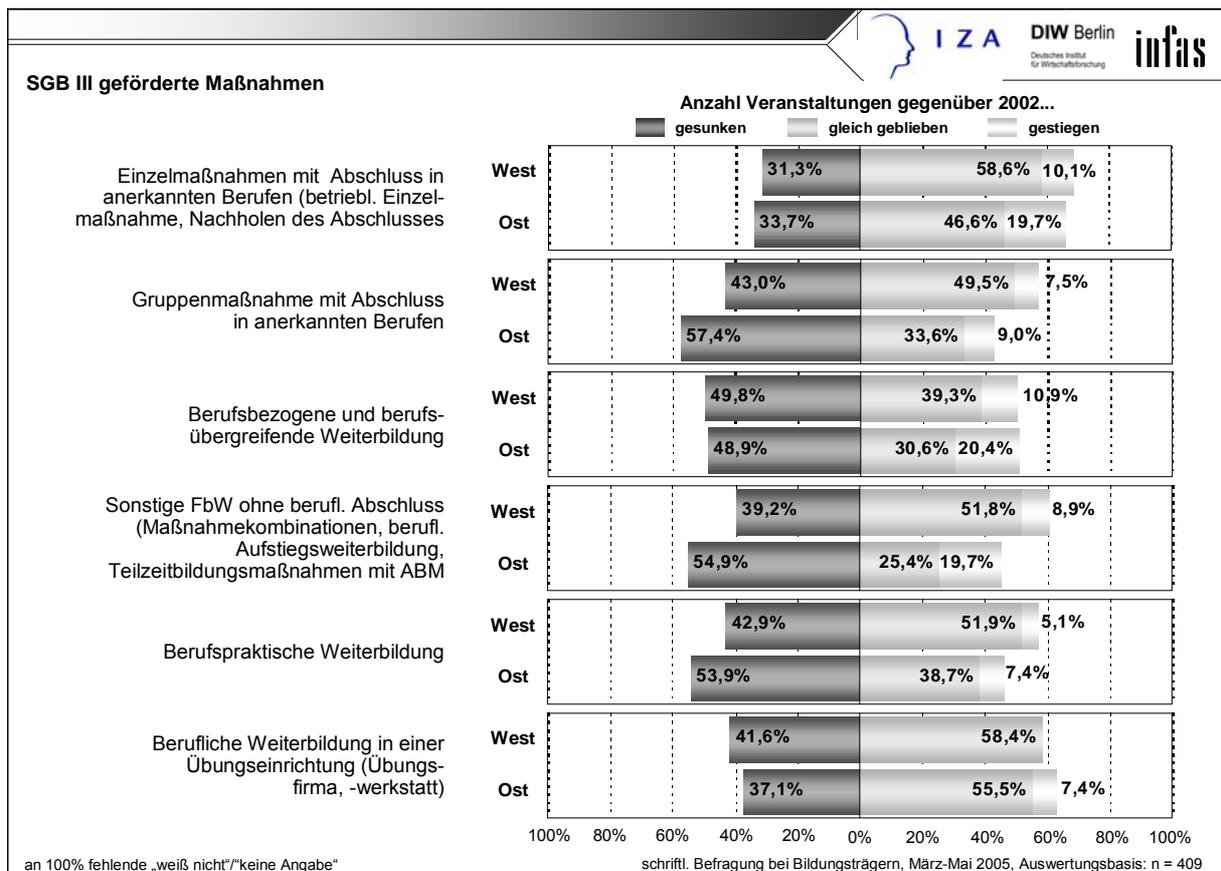
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Insgesamt sind nur noch wenige Zuwächse bei den Bildungsträgern erkennbar. Über 20 Prozent der Bildungsträger mit gestiegenen Veranstaltungszahlen in 2004 gegenüber 2002 sind nur noch dort zu finden, wo der Anteil der Träger mit gleich bleibenden Zahlen nur einen kleineren Teil der Träger betrifft. Die Marktpotentiale

werden optimal ausgeschöpft. Jedoch stellt sich die Frage, welcher Trend zukünftig zu erwarten ist. Schon für 2004 sind bei Maßnahmen mit einem hohen Anteil gleich gebliebener Angebotszahlen Zuwächse für FbW Maßnahmen nur noch für 11 Prozent bis 27 Prozent der Träger möglich.

Ähnlich stellt sich die Situation für die Maßnahmen dar, die nach SGB III gefördert werden. Steigende Zahlen waren in 2004 gegenüber 2002 nur noch für fünf bis 11 Prozent (in einem Ausnahmefall 20 Prozent) der Träger möglich. Höhere Anteile werden auch hier nur dann erzielt, wenn das Marktpotential noch nicht ausgeschöpft werden konnte. Bei fast allen Maßnahmearten berichten 50 Prozent der Träger von sinkenden Zahlen. Lediglich bei den Einzelmaßnahmen mit Abschluss scheint noch ein Förderungspotential vorhanden zu sein. Hier berichten im Westen 31 Prozent der Träger von rückläufigen Zahlen in 2004 gegenüber 2002 und 34 Prozent der Träger im Osten.

Übersicht 5.7-13 Veränderung der Veranstaltungszahlen bei SGB-III-geförderten Maßnahmen zwischen 2002 und 2004 – Anteile nach Maßnahmearten und West/Ost



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Durch die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung gehen die sinkenden Teilnehmerzahlen mit einer Reduktion der Veranstaltungszahlen bei den Trägern einher. Der Druck, der dadurch auf die einzelnen Bildungsträger und die gesamte Bildungsträgerlandschaft entsteht, wird durch das Ausmaß beim Umsatzrückgang und den Umsatzeinbußen bei geförderten Maßnahmen besonders für die ostdeutschen Träger deutlich. Mit welchen Mitteln die Bildungsträger darauf reagieren, wird im Folgenden anhand der Entwicklung von Beschäftigtenzahlen und dem Angebotspektrum näher analysiert.

5.7.7 Entwicklung der Beschäftigungszahlen bei Bildungsträgern

In der Folge fehlender Nachfrage und damit verbundenem Umsatzrückgang, sowie sinkenden Umsatzanteilen bei geförderten Maßnahmen sind Kostensenkungsmaßnahmen bei den Trägern zu erwarten, die sich in erster Linie in den Beschäftigtenzahlen niederschlagen sollten. Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Weiterbildungsbranche wird in unmittelbarer Folge der Marktbereinigung des Bildungsträgermarktes gesehen.

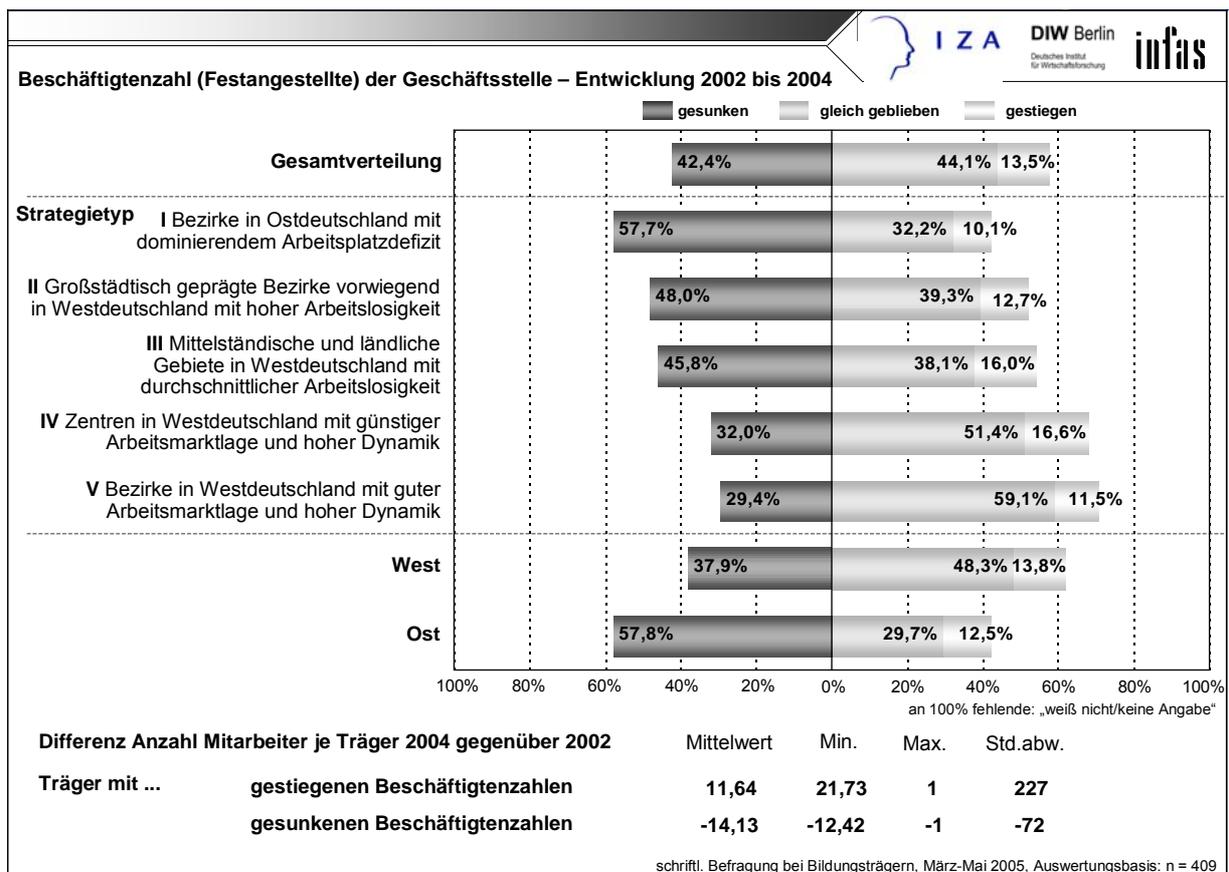
Aus den Beschäftigtenzahlen der befragten Bildungsträger über den Zeitraum 2002 bis 2004 kann für 43 Prozent ein Rückgang bei den Festangestellten ermittelt werden. Für 44 Prozent ist die Zahl der Festangestellten in dem Zeitraum nahezu gleich geblieben. Lediglich 13 Prozent hatten eine Steigerung ihrer Beschäftigungsziffern.

Die differenzierte Betrachtung dieser Entwicklung nach regionalen Merkmalen zeigt schon wie bei der Umsatzentwicklung ein unterschiedliches Bild in Abhängigkeit von der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation vor Ort. Auch hier sind die Effekte für West- und Ostdeutschland unterschiedlich stark ausgeprägt. Bei einem Anteil von 43 Prozent der Bildungsträger mit gesunkenen Beschäftigtenzahlen insgesamt, ergeben sich 58 Prozent für Ost- und 38 Prozent für Westdeutschland. Gleichbleibende Beschäftigtenzahlen berichten 48 Prozent der westdeutschen und 29 Prozent der ostdeutschen Bildungsträger. Von wachsenden Zahlen berichten nur noch wenige Träger - in beiden Regionen West/Ost nahezu gleich viele (13 bis 14 Prozent).

Beim Beschäftigungsabbau wird vor allem die Reduktion der Lehrkräfte befürchtet, da hier die höchsten Kosten für die Bildungsträger gebunden werden. Mit dem Rückgriff auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse könnten viele Träger Kosten einsparen und trotz allem am Markt weiter existieren (Branchenreport: Weiterbildungsmarkt, 2005). Es müsste vor diesem Hintergrund die Beschäftigtenzahlen bei den Honorarkräften steigen und demgegenüber bei den Lehrkräften ein Rückgang zu verzeichnen sein. Die nachfolgenden beiden Übersichten lassen diesen Trend erkennen, der wiederum in Ostdeutschland stärker ausgeprägt ist als in Westdeutschland.

52 Prozent der Träger im Osten haben in 2004 weniger Lehrkräfte, Ausbilder und Trainer bei den Festangestellten als in 2002. In Westdeutschland trifft das auf 32 Prozent der Träger zu. Die Entwicklung zeigt sich weiterhin in der Abhängigkeit zum Strategietyp. In Zentren mit günstiger und guter Arbeitsmarktlage berichten nur noch 26 Prozent von rückläufigen Beschäftigungszahlen.

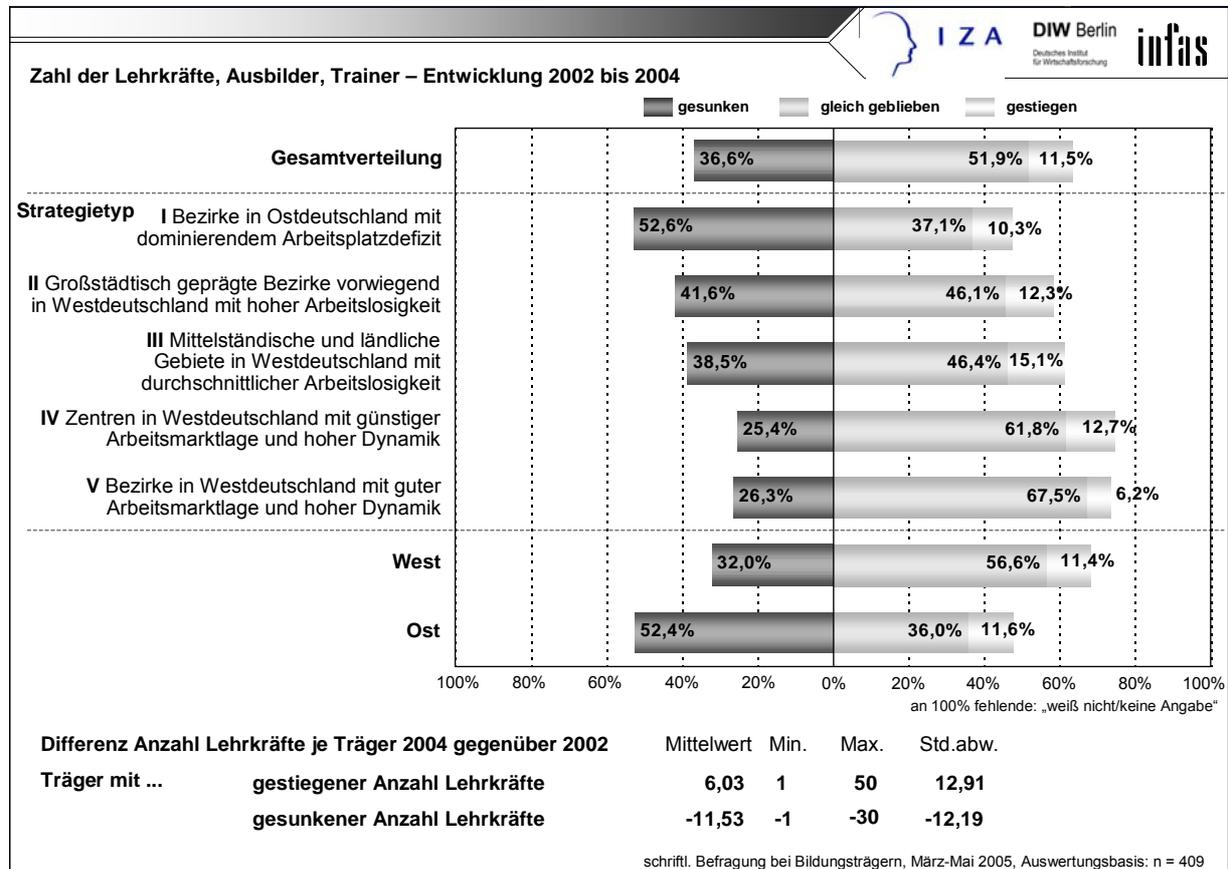
Übersicht 5.7-14 Veränderungen der Beschäftigtenzahlen bei Festangestellten insgesamt - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Neueinstellungen bei Festangestellten erfolgen in allen Regionen bei nur wenigen Trägern (zwischen 6 und 15 Prozent). Allerdings stellen die Träger die rechtliche Basis für die Beschäftigungsverhältnisse bei ihren Lehrkräften um. Gegenüber nur 12 Prozent der Träger mit Neueinstellungen bei festangestellten Lehrkräften stehen 23 Prozent der Träger, die im Zeitraum 2002 bis 2004 steigende Zahlen bei Honorarkräften hatten. Jedoch ist dieses Potential für Träger in Ostdeutschland nicht vorhanden.

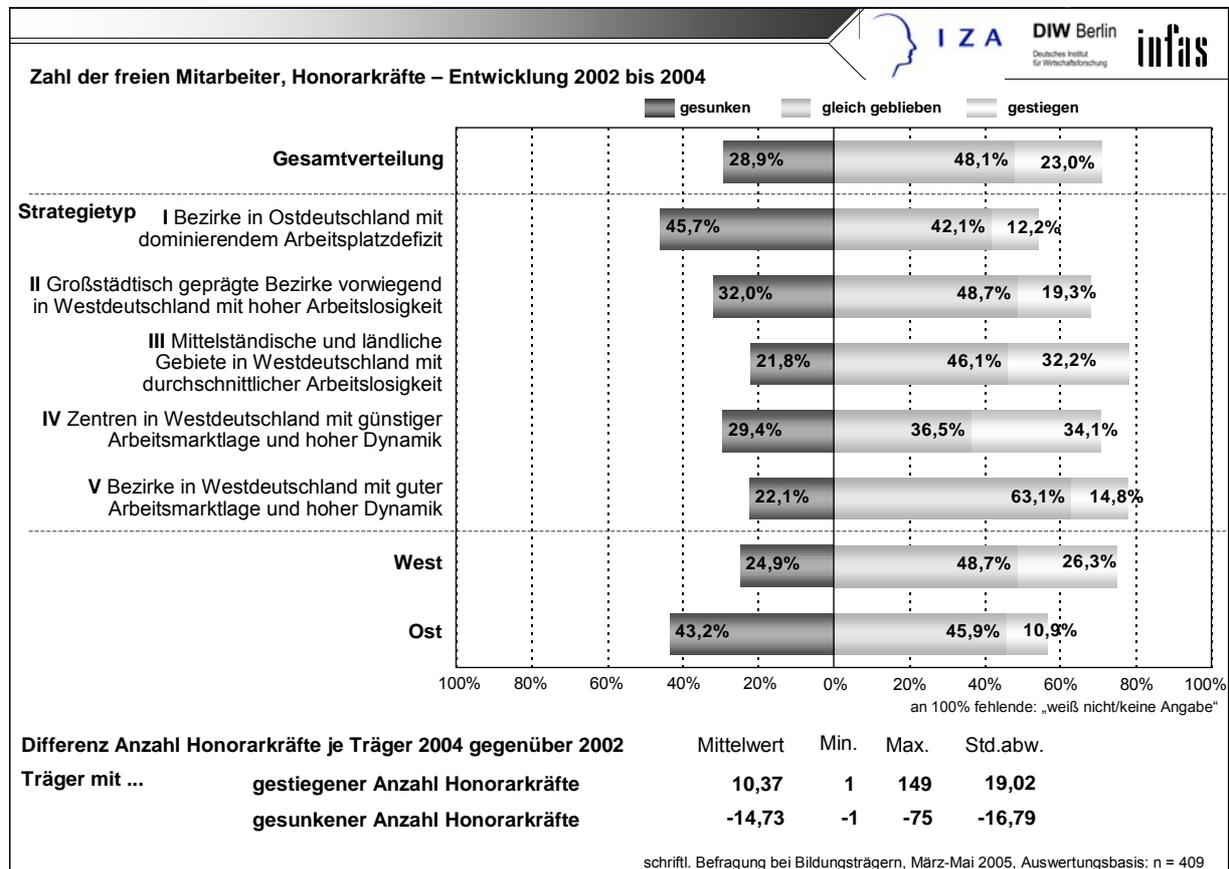
Übersicht 5.7-15 Veränderungen der Beschäftigtenzahlen bei Lehrkräften und Ausbildern - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Auch hier berichten 43 Prozent der Bildungsträger von rückläufigen Zahlen. Der Stellenabbau bei ostdeutschen Bildungsträgern wird auf den ersten Blick nicht durch den vermehrten Einsatz von Honorarkräften kompensiert. Bei stark sinkenden Teilnehmerzahlen für den Osten, wie sie aus der Geschäftsstatistik abgeleitet werden können, ist der Einsatz von zusätzlichen Honorarkräften nicht mehr notwendig. Letztlich fehlen die Veranstaltungsangebote, für die die Lehrkräfte eingesetzt werden könnten.

Übersicht 5.7-16 Veränderungen der Zahlen für freie Mitarbeiter und Honorarkräfte - Verteilung der Träger nach regionalen Merkmalen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.7.8 Veränderungen des Angebotsspektrums bei Bildungsträgern

Die Befunde sprechen für eine Diversifizierung des Marktes und lassen deutlich werden, dass sich die Veränderungen am Weiterbildungsmarkt nicht durchgängig für alle Bildungsträger negativ auswirken. Wie immer lassen sich Gewinner und Verlierer ausmachen. Bildungsträger in Ostdeutschland stehen eher auf der Verliererseite. Sie weisen höhere Anteile beim Rückgang der Beschäftigungszahlen und beim Umsatz auf. Allerdings wird aus der Analyse der KURS Datenbestände für diese Region auch eine größere Dynamik ersichtlich, die sich sowohl in höheren Abwanderungsbewegungen aber auch höheren Fusionsabsichten abzeichnet.

Neben den betriebswirtschaftlichen Maßnahmen der Träger, durch Kostenreduktion am Markt bestehen zu können, werden darüber hinaus strategische Entscheidungen

durch Modifikationen bei der Struktur und der Gestaltung von Weiterbildungsangeboten notwendig.³⁹

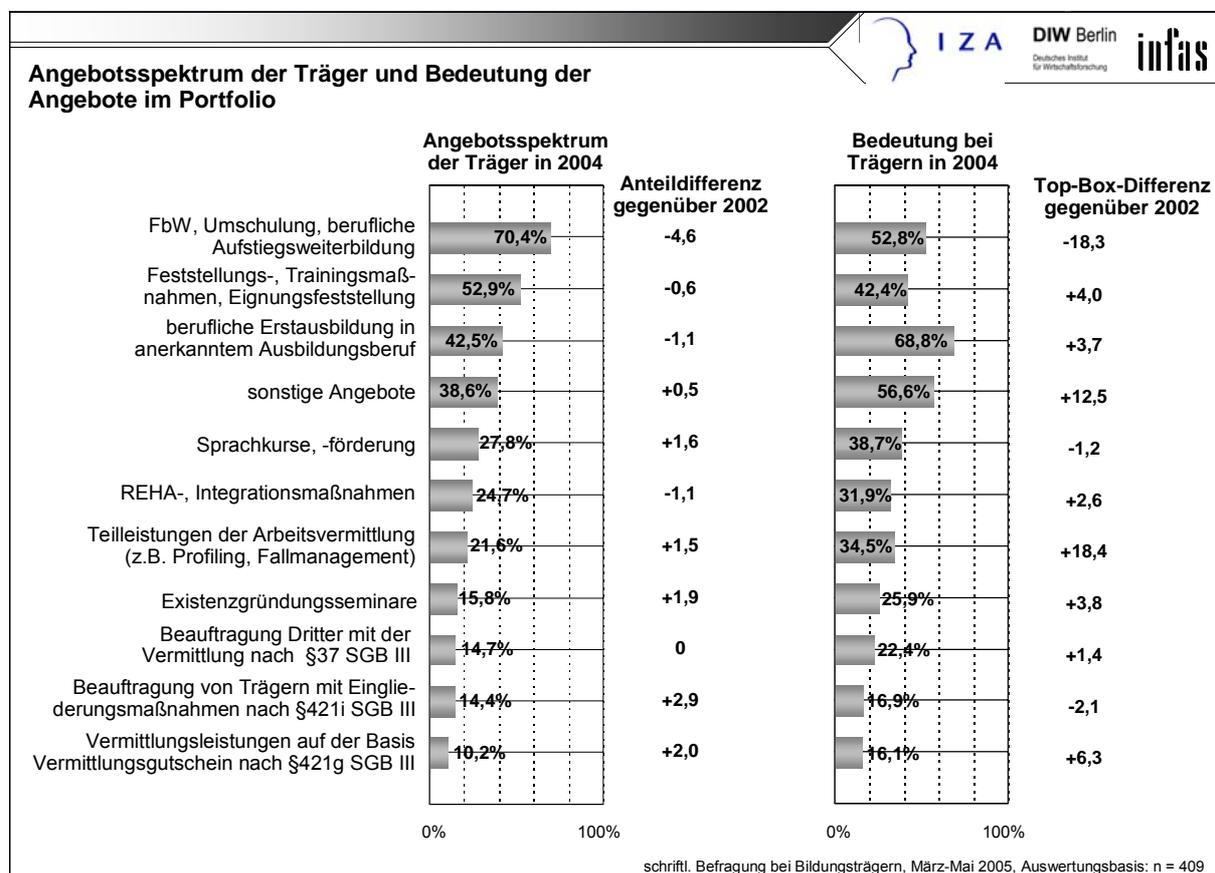
Veranstaltungsangebote aus dem Bereich FbW, berufliche Umschulung und Aufstiegsweiterbildung finden sich vor wie auch nach der Reform im Angebotsportfolio beim größten Teil der befragten Bildungsträger. Allerdings geht der Anteil im Zeitraum 2002 bis 2004 von 75 Prozent auf 70 Prozent zurück. Noch in 2002 hatte dieses Angebot die höchste Bedeutung für die Bildungsträger. Hohe Bedeutung⁴⁰ traf in 2002 auf 71 Prozent der Träger zu. In 2004 ist diese Bedeutung drastisch zurückgegangen. Der Verlust beträgt 18 Prozentpunkte gegenüber 2002. Die Bedeutung von FbW im Angebotsportfolio der Bildungsträger fällt damit in 2004 auf die dritte Stelle zurück, hinter Angebote zur beruflichen Erstausbildung und sonstigen Angeboten. Nur noch 53 Prozent der Träger geben an, dass FbW eine hohe Bedeutung hat. Bei Angeboten zur beruflichen Erstausbildung sind es 69 Prozent in 2004 und bei sonstigen Angeboten 57 Prozent der Träger. Letzteres Angebot hat im Vergleich aber einen deutlich höheren Zuwachs bei der Bedeutung. 13 Prozentpunkte höher ist der Anteil der Träger in 2004. Im Einzelnen wurde nicht nachgefragt, was mit sonstigen Angeboten gemeint ist. Es sind alle Angebote, die außerhalb der vorgegebenen Maßnahmen liegen. Mit Blick auf die in KURS verlisteten Veranstaltungen dürften hierin firmeninterne Maßnahmen, Management-Weiterbildung, Coaching u.ä. enthalten sein.

Rückgang oder Steigerung bei den anderen Angeboten sind nicht so stark ausgeprägt. Lediglich bei der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach §421i SGB III steigt der Anteil der Träger gegenüber 2004 um 3 Prozent. Dieses Geschäftsfeld hat bei den Trägern aber keinen hohen Stellenwert im Angebotsportfolio gemessen an seiner Bedeutung. Drastisch erhöht sich dagegen die Bedeutung von Teilleistungen der Arbeitsvermittlung. Die Bedeutung nimmt gegenüber 2002 18 Prozentpunkte bei den Trägern zu. Für gut ein Drittel der Träger hat dieses Geschäftsfeld in 2004 einen hohen Stellenwert in ihrem Angebotspektrum.

39 Mit den Ergebnissen des wbmonitor 2003 konnte das BIBB bereits feststellen, dass die Weiterbildungseinrichtungen maßgeschneidertere Angebote für Individuen und Betriebe entwickelt haben, modular aufgebaute Kursangebote entwickeln und verstärkt auf blended-Learning-Angebote setzen bzw. setzen wollen (wbmonitor 2003 und Ausführungen im Berufsbildungsbericht BMBF 2005). Die Aktivitäten werden besonders von Trägern angegeben, die öffentlich geförderte Maßnahmen anbieten.

40 Zusammenfassung der Angaben 5 und 6 als Top-Box-Wert, Skala 1=geringe Bedeutung bis 6=hohe Bedeutung.

Übersicht 5.7-17 Angebotsspektrum und –bedeutung bei Trägern – Veränderung der Trägeranteile 2004 zu 2002



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

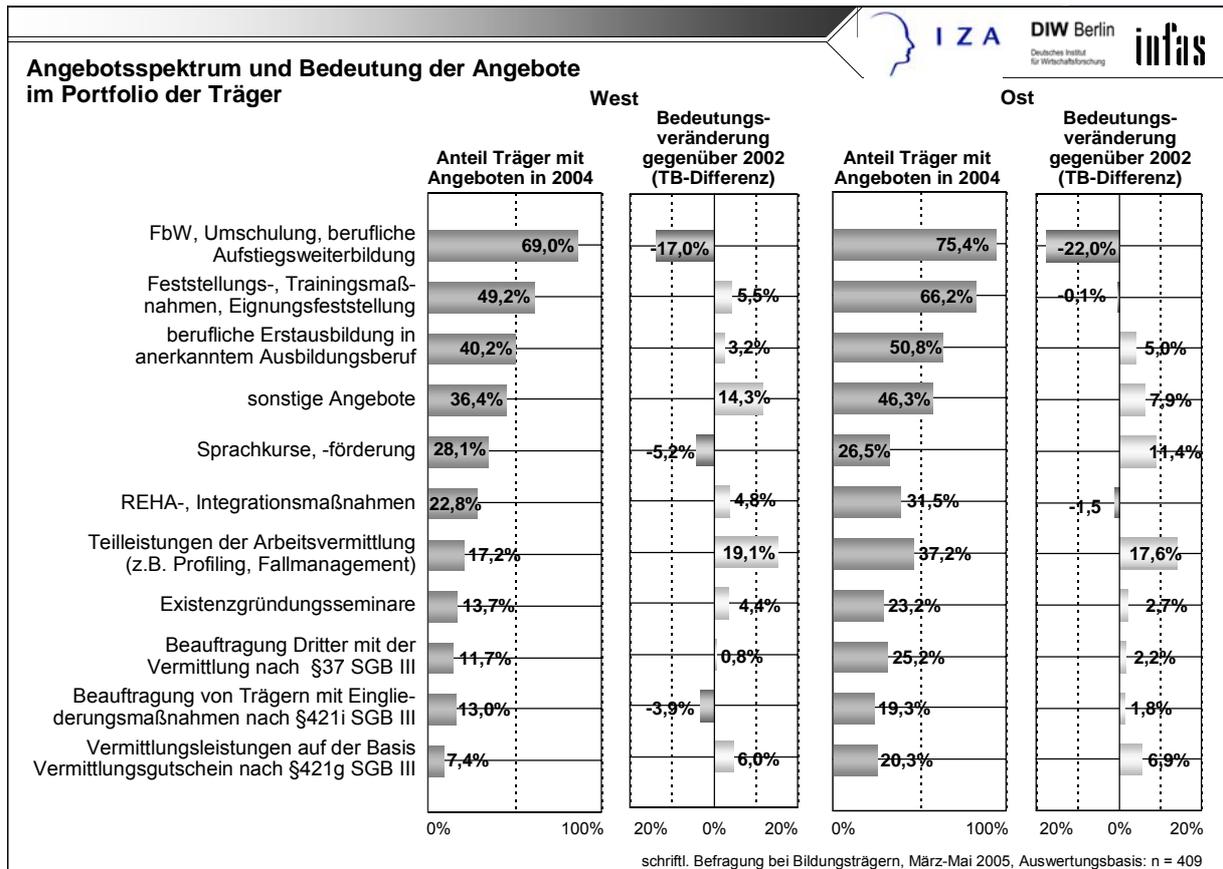
Bis auf den Angebotsbereich von FbW hat sich das Angebotsspektrum der Träger insgesamt im Zeitraum von 2002 bis 2004 noch nicht stark verändert. Im Hinblick auf die Bedeutungsveränderungen sind jedoch erste Verlagerungen zu erkennen, die auf eine Umorientierung bei den Trägern hinweisen.

Auswirkungen im Angebotsbereich von FbW zeigen sich bei west- und ostdeutschen Bildungsträgern in ähnlich hohem Ausmaß. Eine hohe Bedeutung bei FbW trifft nur noch auf die Hälfte der Bildungsträger zu. Das Ausgangsniveau ist jedoch unterschiedlich. In Westdeutschland hatte FbW für 70 Prozent der Bildungsträger eine hohe Bedeutung, im Osten für 76 Prozent. Der Rückgang fällt vor dem Hintergrund für die ostdeutschen Bildungsträger höher aus.

Die Diversifizierung der Bildungsträgerlandschaft lässt sich auch im Hinblick auf die Angebotsstruktur erkennen. Die klassische berufliche Weiterbildung verliert für die

Träger an Bedeutung. Über ein breiteres Angebotsspektrum stellen sich die Träger in Ostdeutschland noch stärker als im Westen auf das geänderte Nachfrageverhalten ein.

Übersicht 5.7-18 Angebotsspektrum bei Trägern für West und Ost – Veränderung der Trägeranteile 2004 zu 2002



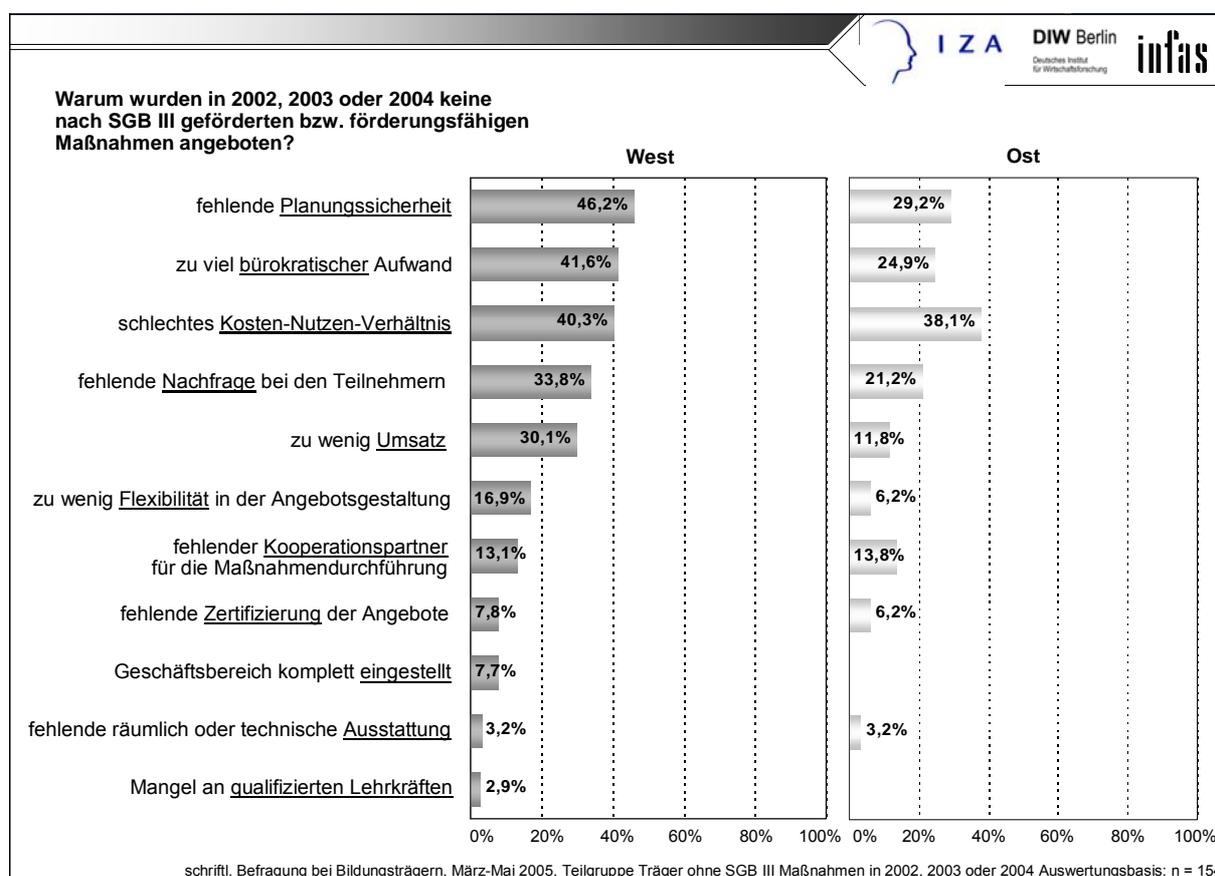
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.7.9 Erwartungen und Ausblick

Für die bisher aufgezeigten Auswirkungen der Neuausrichtung von FbW bei Bildungsträgern werden in der subjektiven Bewertung der einzelnen Träger für die nächsten zwei Jahre noch weitere Verschlechterungen erwartet. Der Kostendruck bei SGB III Maßnahmen wird aus Sicht der Träger für fast die Hälfte weiter zunehmen. Im Hinblick auf die Weiterbildungsangebote geht fast die Hälfte der Träger davon aus, dass Maßnahmen mit längeren Laufzeiten und geförderte Maßnahmen noch weiter als bisher in ihrem Angebotsumfang reduziert werden.

Dazu kann an dieser Stelle aus den Befragungsergebnissen ein Hinweis auf die Gründe der Angebotsreduktion bzw. des Angebotswegfalls geförderter Maßnahmen eingeschoben werden. Bereits im Zeitraum von 2002 bis 2004 haben einzelne Träger keine geförderten Maßnahmen mehr angeboten. Dabei sprechen für die westdeutschen Träger die fehlende Planungssicherheit, der große bürokratische Aufwand und ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis gegen die Fortführung der geförderten Angebote. Im Osten steht der Kosten-Nutzen-Aspekt stärker im Vordergrund.

Übersicht 5.7-19 Gründe für den Wegfall SGB III geförderter Maßnahmen nach West/Ost

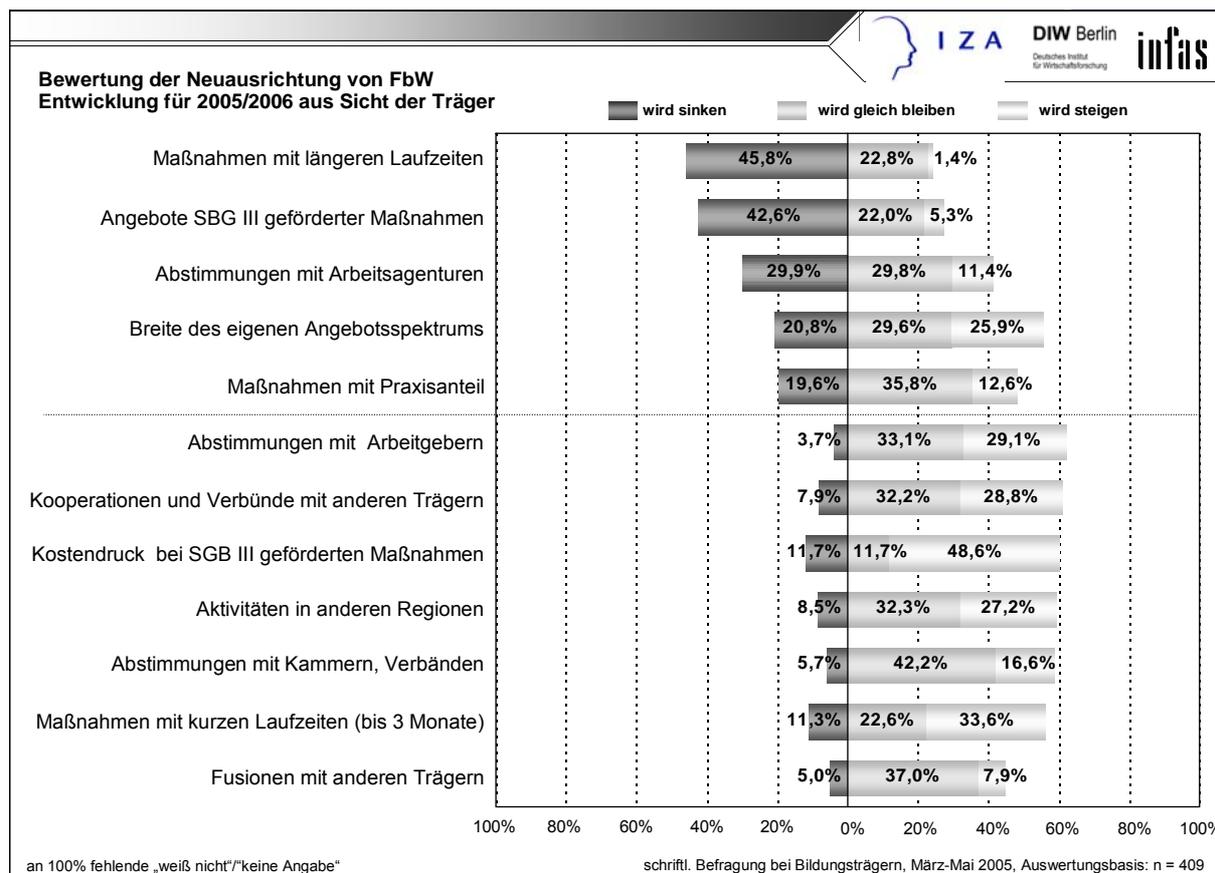


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Auf die Verschlechterung der Situation wollen 27 Prozent der Träger mit einer Verstärkung ihrer Aktivitäten in anderen Regionen reagieren. Rund 30 Prozent der Träger wollen den Kontakt zu anderen suchen, im Hinblick auf Kooperationen oder Verbund. Fusionsmöglichkeiten stehen dabei noch nicht im Fokus geplanter Strategien. Diese werden nur von 8 Prozent der Bildungsträger in den nächsten beiden Jahren geplant. Allerdings machen hierzu auch fast 50 Prozent der Träger keine

Aussage. 29 Prozent der Träger werden zukünftig die Abstimmungsgespräche mit Arbeitgebern intensivieren und 17 Prozent die Abstimmungen mit Kammern und Verbänden.

Übersicht 5.7-20 Bewertung der Neuausrichtung von FbW für die Entwicklung in 2005 und 2006



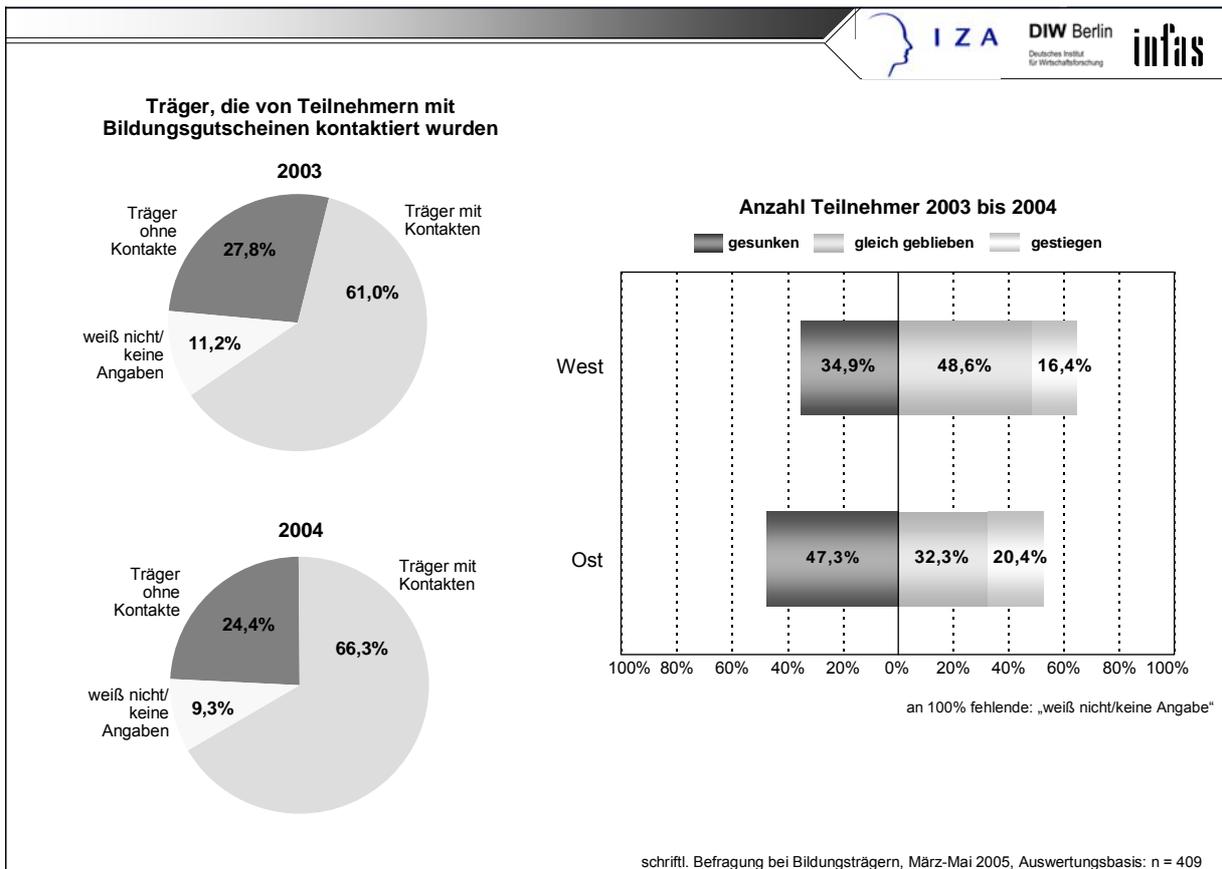
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Bei der Breite des Angebotsspektrums ergibt sich für die Träger ein geteiltes Bild. Hier gibt es sowohl 21 Prozent der Träger, die ihr Angebotsspektrum reduzieren wollen und 26 Prozent, die eine Erweiterung des Spektrums planen.

Für die wenig positiven Erwartungen spielen sicherlich auch die ersten Erfahrungen, die Bildungsträger mit Bildungsgutscheinen gemacht haben, eine Rolle. Erst 61 Prozent der Träger berichten in 2002 von Teilnehmern, die sich mit einem Bildungsgutschein bei ihnen gemeldet haben. Der Anteil steigt in 2004 nur um 5 Prozentpunkte. Jeder dritte Träger wurde in 2004 nicht von Teilnehmern mit Bildungsgutscheinen kontaktiert. Die Bildungsträger berichten dabei außerdem von sinkenden

Teilnehmerzahlen. 35 Prozent der Träger im Westen verzeichnen in 2004 eine geringere Anzahl Teilnehmer, die sie mit einem Bildungsgutschein kontaktiert haben. Im Osten ist es mit 47 Prozent ein noch größerer Anteil. Demgegenüber stehen 16 Prozent der westdeutschen und 21 Prozent der ostdeutschen Träger bei denen sich die Teilnehmerzahl erhöht hat.

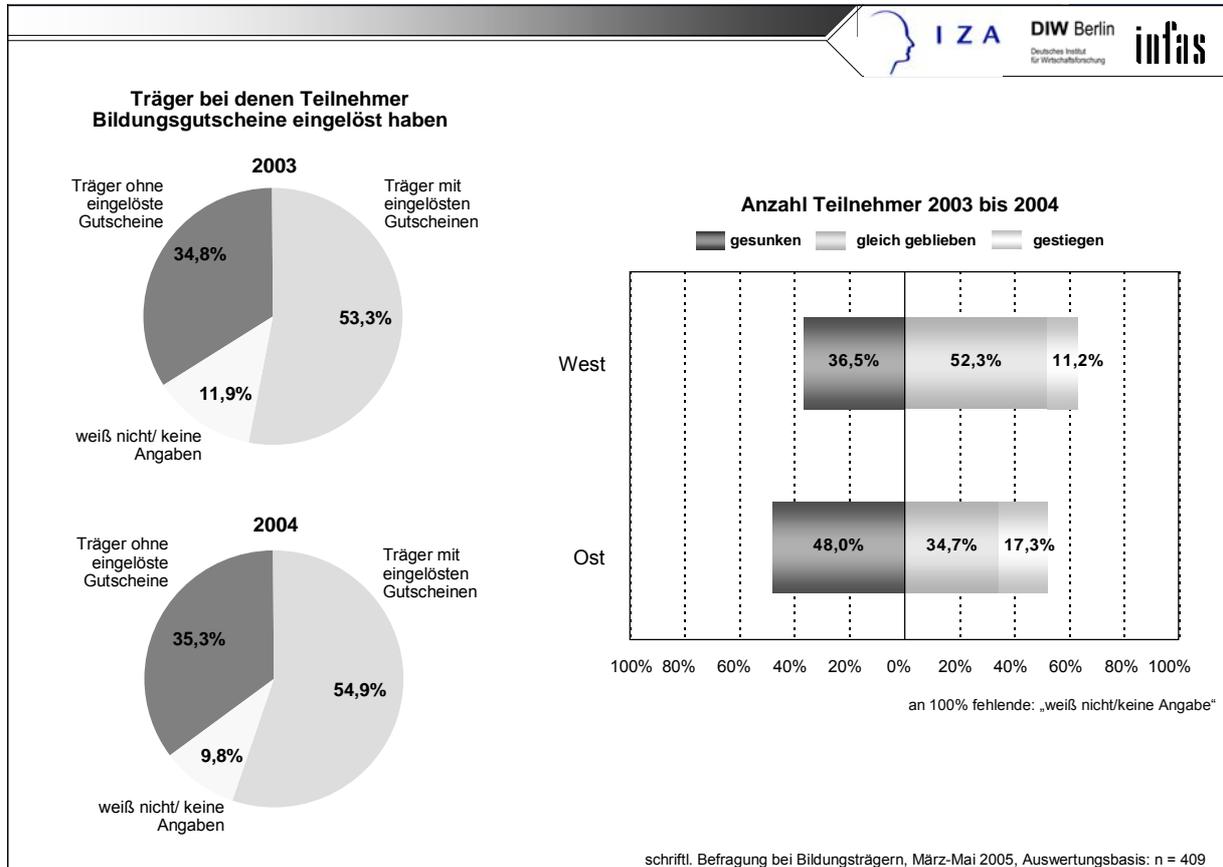
Übersicht 5.7-21 Teilnehmer mit Bildungsgutscheinen bei Trägern nach West/Ost



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Die Erfahrungen mit eingelösten Bildungsgutscheinen konzentrieren sich dann nur noch auf gut die Hälfte der Bildungsträger. In 2003 berichten 53 Prozent der Bildungsträger von Teilnehmern mit eingelösten Bildungsgutscheinen. In 2004 steigt der Anteil nur wenig auf 55 Prozent. Allerdings werden dabei wiederum eher sinkende Teilnehmerzahlen als Steigerungen berichtet. Dies wirkt sich bei den ostdeutschen Trägern ebenfalls stärker aus als bei westdeutschen.

Übersicht 5.7-22 Eingelöste Bildungsgutscheine bei Trägern nach West/Ost



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

5.8 Resümierende Bewertungen der beteiligten Akteure

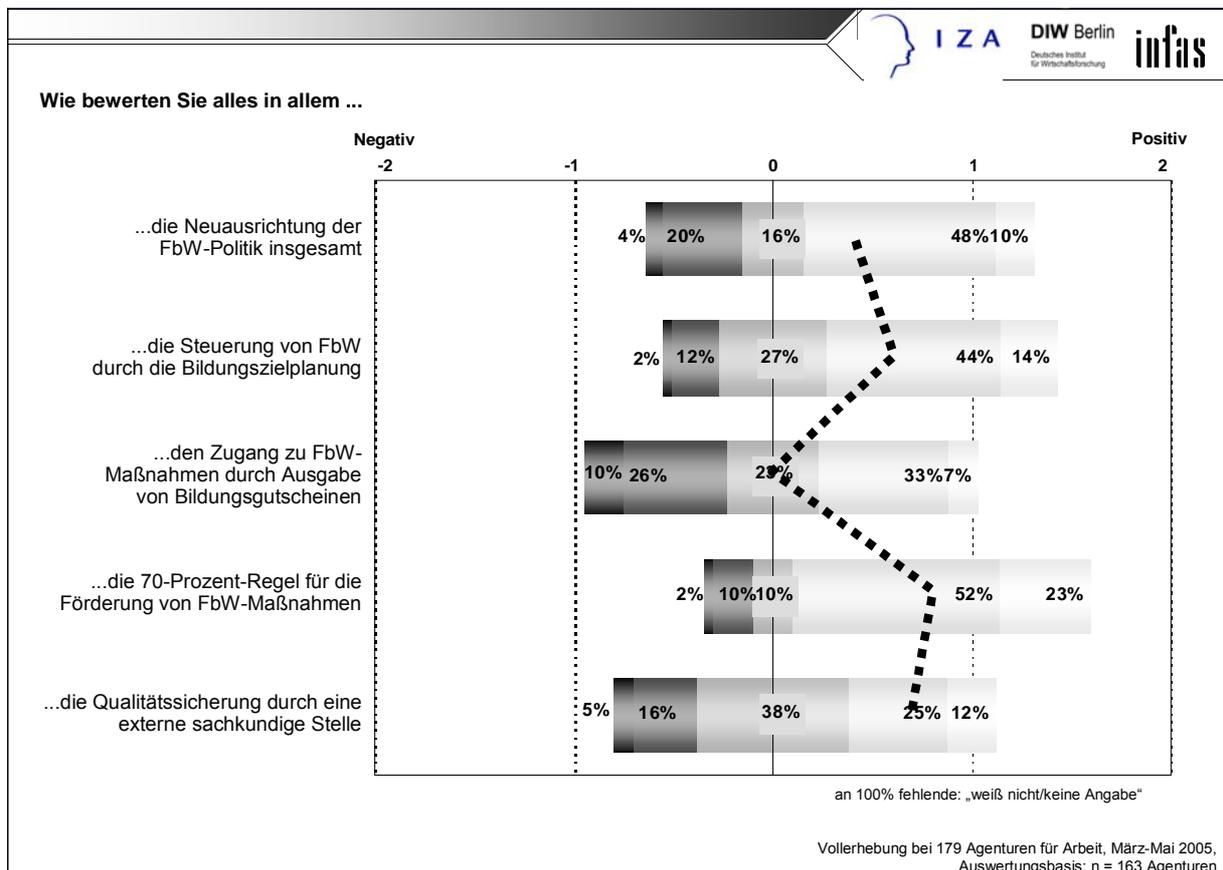
Die Reform der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung führt zu unterschiedlichen Auswirkungen bei den einzelnen Akteuren. In der Folge ergeben sich daraus auch deutlich unterschiedliche summarische Bewertungen der Reform - vornehmlich zwischen den Arbeitsagenturen und den Bildungsträgern. Um einen direkten Urteilsvergleich zwischen diesen Akteuren zu ermöglichen, wurden in den standardisierten Befragungen bei Agenturen und Trägern gleichlautende Bewertungsfragen gestellt, die auf eine erste Zwischenbilanz der FbW-Reform abstellten, obgleich die Reform noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Bei den Arbeitsagenturen ergibt sich dabei ein gemischtes, tendenziell positives Bild. Trotz aller beschriebenen Problemlagen kommt der 70-Prozent-Regel die vergleichsweise höchste Akzeptanz zu. Bei 75 Prozent der Agenturen werden für die 70%-

Regel die Noten eins und zwei vergeben. Die Qualitätssicherung durch die externe sachkundige Stelle wird von 38 Prozent der Agenturen weder negativ noch positiv bewertet. Vor dem Hintergrund der geringen Erfahrungen mit den neuen Prozessen der Qualitätssicherung ist eine Beurteilung zu diesem Zeitpunkt für die meisten Agenturen noch nicht möglich.

Am meisten kritisch wird das Instrument des Bildungsgutscheines angesehen. Der neue Zugang zu FbW durch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen wird von 36 Prozent der befragten Agenturen mit negativen Noten von minus eins und minus zwei belegt. Nur knapp 40 Prozent der Agenturen können für den Bildungsgutschein positive Noten vergeben.

Übersicht 5.8-1: Gesamtbewertung der Neuausrichtung der FbW-Politik bei Arbeitsagenturen

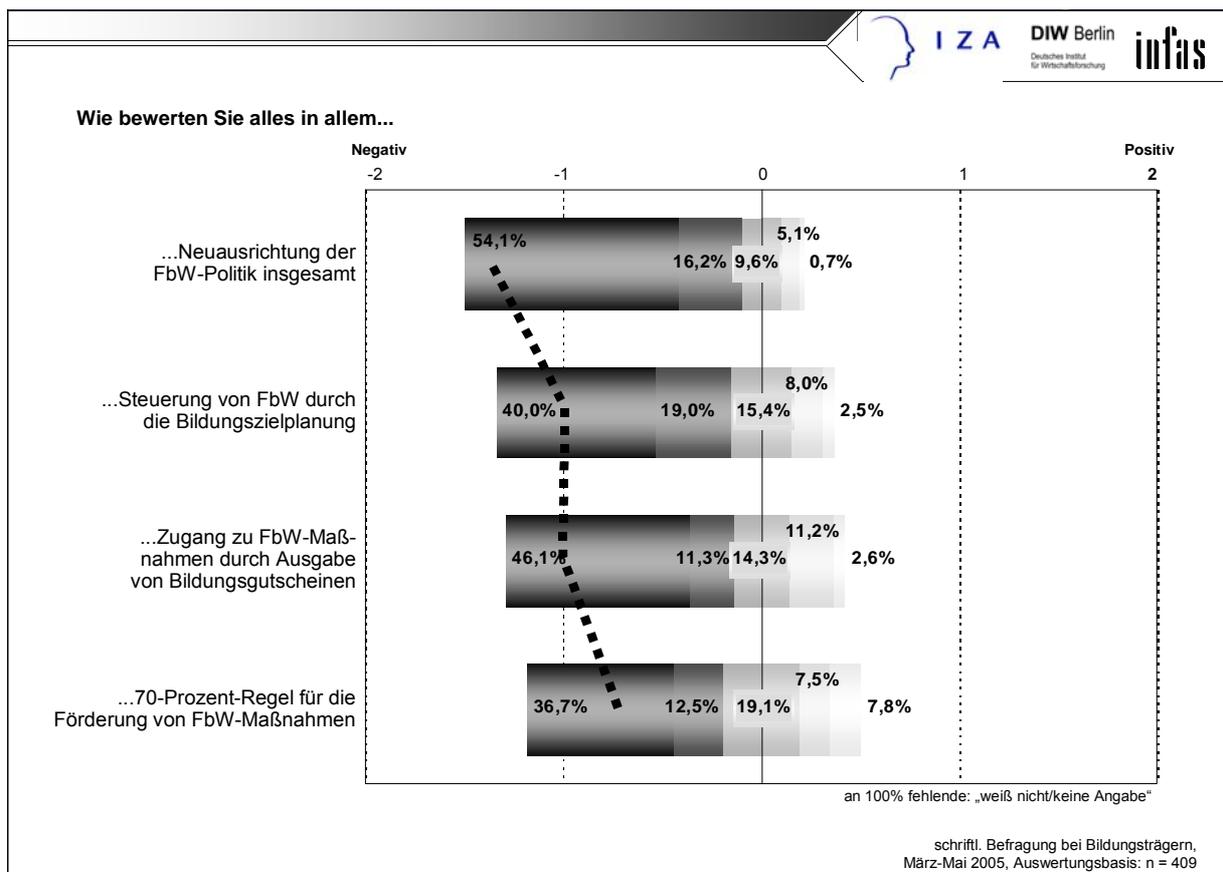


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Bei den Bildungsträgern ergibt sich dagegen über alle zentralen Aspekte der Reform - wie Bildungszielplanung, Bildungsgutschein und 70-Prozent-Regel - ein durch-

gängig negatives Urteil. Fast 60 Prozent der befragten Träger bewerten die Bildungszielplanung und den Bildungsgutschein mit den Noten minus eins und minus zwei. Demgegenüber vergeben lediglich 10 Prozent bis 14 Prozent für diese Aspekte der Reformen die Noten eins und zwei. Bei der 70-Prozent-Regel vergibt fast die Hälfte der Bildungsträger eine negative Benotung.

Übersicht 5.8-2: Gesamtbewertung der Neuausrichtung der FbW-Politik bei Bildungsträgern



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Während die Neuausrichtung der FbW-Politik insgesamt bei 58 Prozent der Arbeitsagenturen auf Zustimmung trifft, können nur sechs Prozent der Bildungsträger gute Noten für die Reform erteilen. 70 Prozent der Bildungsträger vergeben für die Neuausrichtung insgesamt die Noten minus eins und minus zwei. Bei den Agenturen sind es dagegen nur 24 Prozent.

Im Gesamtvergleich trifft die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung also im Frühjahr 2005 auf Seiten der Arbeitsagenturen auf eine breitere Akzeptanz

als dies bei den Bildungsträgern der Fall ist. Abgesehen vom Instrument des Bildungsgutscheins werden durch die Agenturen eher positive Bewertungen ausgesprochen. Demgegenüber haben sich für die Bildungsträger die Bedingungen drastisch verändert. Die FbW-Reform wird nur von einem geringen Anteil der Träger positiv bewertet. Aus den neuen Bedingungen auf dem Weiterbildungsmarkt ergeben sich für die Bildungsträger zunächst nur Verschlechterungen, denen es zukünftig mit gezielten unternehmerischen Maßnahmen zu begegnen gilt.

6 Quantitative Wirkungsanalyse für FbW

6.1 Ziele und Grundlagen der Wirkungsanalyse

Die Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) hat eine Qualitätssteigerung der Weiterbildungsmaßnahmen durch bessere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung zum Ziel. Dieses Ziel soll zum einen durch mehr Eigenverantwortung der potentiellen Maßnahmenteilnehmer erreicht werden. Diesen wird seit März 2003 durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen Wahlfreiheit unter geeigneten Weiterbildungsträgern eingeräumt. Zum anderen soll die Wirksamkeit der FbW durch ein verbessertes Qualitätsmanagement gesteigert werden. Diesem Zweck dient die zu Beginn des Jahres 2003 vorgenommene Einführung einer Bildungszielplanung, die eine Erfolgsbeobachtung der FbW durch die Arbeitsagenturen verlangt. Ein wichtiges Element der Bildungszielplanung ist die „70%-Klausel“, gemäß der nur Maßnahmen als förderfähig eingestuft werden, die eine entsprechende Verbleibsquote nachweisen können. Die Umsetzung dieser Klausel soll auf der Nachfrageseite durch ein Profiling der Arbeitslosen nach der Wahrscheinlichkeit des Maßnahmenerfolgs durch die Arbeitsagenturen und auf der Angebotsseite durch Zertifizierung der Maßnahmenträger erfolgen. Die Steuerung erfolgt hier dadurch, dass Bildungsgutscheine nur bei zertifizierten Bildungsträgern eingelöst werden können.

An der Einführung dieser Reformschritte muss das Evaluationsdesign ausgerichtet werden. Dabei macht es die gleichzeitige Einführung verschiedener Bestandteile der Reform zu einem Zeitpunkt schwierig, die Wirkungsbeiträge der einzelnen Komponenten voneinander zu isolieren. Gleichwohl ist es möglich, die Wirkung des jeweiligen Gesamtpaketes durch Vorher-Nachher-Vergleiche zu quantifizieren.

Um beurteilen zu können, wie sich die auf Qualitätssicherung abzielende Neuausrichtung der FbW auf die Wirksamkeit der Maßnahmen ausgewirkt hat, dient die Effektivität der beruflichen Weiterbildung vor der Reform als Referenz. Da die Förderung der beruflichen Weiterbildung aus vielen verschiedenen Maßnahmen besteht, ist dabei der Heterogenität der Maßnahmeneffekte Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage der in der Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei des IAB (MTG) vorhandenen Maßnahmentypen wurde das Spektrum der vorhandenen FbW-Maßnahmen zu sechs jeweils relativ homogenen Maßnahmetypen zusammengefasst (Übersicht 6.1-1). Die in Klammern angegebenen Ziffern beziehen sich auf den MTG-Schlüssel der Bundesagentur für Arbeit.

Übersicht 6.1-1 Kategorisierung der evaluierten FbW-Maßnahmen

(1) berufsbezogene und –übergreifende Weiterbildung

Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung (14031-14033)

(2) berufspraktische Weiterbildung

berufspraktische Weiterbildung (14034)

(3) Übungseinrichtung

Sonstige Übungseinrichtung (14060),

Übungsfirma (kaufmännischer Bereich) (14061),

Übungswerkstatt (gewerblich-technisch) (14062)

(4) sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss

Maßnahmekombination, sonstige berufliche Weiterbildung (14001),

berufliche Aufstiegsweiterbildung (14050),

Teilzeitbildungsmaßnahmen mit ABM (14070)

(5) Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf

Betriebliche Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf (14041),

Nachholen des Abschlusses in anerkanntem Ausbildungsberuf (14020)

(6) Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf

Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf (14040)

MTG-Maßnahmennummer in Klammern

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die FbW-Kategorien „Nicht zutreffend“ (140\$\$), FbW-Deutschlehrgang (14080), FbW-reine ESF-Maßnahmen (14090) wurden aufgrund fehlender Informationen nicht weiter in die Evaluierung einbezogen. Für Deutschsprachlehrgänge gibt es eine eigene Maßnahmekategorie außerhalb der FbW-Kategorien. Die FbW-Kategorie 14080 ist dagegen praktisch nicht besetzt.

Die Auflistung in Übersicht 6.1-1 enthält keine FbW-Feststellungsmaßnahmen (Feststellungsmaßnahme, MTG-Nr. 14010; Maßnahmen zur Eignungsfeststellung, MTG-Nr. 14002; Überprüfung der Verfügbarkeit, MTG-Nr. 14003; Vermittlung von Kenntnissen, MTG-Nr. 14004), weil jene von ihrem Charakter und ihrer Dauer her eher in den Bereich der Trainingsmaßnahmen fallen. Diesem Umstand wird mittlerweile auch seitens der Arbeitsverwaltung Rechnung getragen: Seit dem 01.01.2003 werden die vormaligen FbW-Feststellungsmaßnahmen nicht mehr zu den FbW-Maßnahmen gezählt, sondern zu den Trainingsmaßnahmen nach §§ 48ff. SGB III. Tatsächlich sind schon in dem zu Testzwecken überlassenen Auszug der Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei des IAB (MTG) ab 01.01.2003 praktisch keine Teilnehmer an FbW-Feststellungsmaßnahmen mehr vorhanden.

Aus diesem Grund erscheint es nicht angebracht, vormalige FbW-Feststellungsmaßnahmen bzw. Trainingsmaßnahmen genauso zu evaluieren wie die in Übersicht 6.1-1 aufgeführten Arten der beruflichen Weiterbildung. Für den vorliegenden Bericht blieben Feststellungsmaßnahmen aus Zeitgründen außer Betracht. Zu einem späteren Zeitpunkt ist jedoch geplant, den Effekt der Teilnahme an einer Feststellungsmaßnahme im Rahmen der Schätzungen parametrischer Übergangsratenmodelle (vgl. Abschnitt 6.5.5) zu berücksichtigen.

6.2 Datengrundlagen

Als zentrale Datengrundlage dient die Grundgesamtheit der Prozessdaten aus den Integrierten Erwerbs-Biographien (IEB). Hierbei handelt es sich um die Kombination aus Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), der Beschäftigten-Historik (BeH), der Leistungsempfänger-Historik (LeH) und der Informationen zum Arbeitssuchendenstatus aus dem Bewerberangebot (ASU / BewA).

Die MTG enthält grundlegende Informationen zu Maßnahmeteilnahmen in Verbindung mit zentralen Personeninformationen (Verknüpfung der coSach-Verfahren ABM, FbW, FF und ESF-BA mit BewA-Informationen aus coArb). Es sind Maßnahmeeintritte ab Januar 2000 verfügbar.

Die BeH enthält die Entgeltmeldungen (Jahres- und Abmeldungen), die von den Betrieben über jede sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übermittelt werden müssen. In der IEB sind Informationen seit 1990 vorhanden. Beschäftigteninformationen am aktuellen Rand sind jedoch nur mit einem erheblichen Zeitverzug frühestens 18 Monate nach Ablauf des zu betrachtenden Jahres verfügbar, sofern nicht eine Vorversion verwendet wird. Die Vorversion steht mit einem Füllgrad von 95% ab Juli/August des laufenden Jahres für das Vorjahr zur Verfügung.

Die LeH innerhalb der IEB enthält ab 1990 Informationen zu Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen, wobei die wichtigsten Leistungen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld darstellen. Die LeH steht bis zum aktuellen Rand zur Verfügung.

Insbesondere für die Auswahl von Vergleichsstichproben bietet die IEB den Vorteil, dass sehr einfach einzelne Gruppen von Arbeitslosen (z.B. mit/ohne Maßnahme in bestimmten Zeiträumen) unterschieden werden können. Dennoch sind hier einige Einschränkungen zu beachten. Dies betrifft zum einen den Umfang der verfügbaren Variablen. Zum anderen enthält die IEB nicht alle potentiellen Evaluationskriterien in der nötigen Aktualität. Merkmale, von denen angenommen werden muss, dass sie einen wichtigen Einfluss auf das Arbeitssuchverhalten und den Maßnahmenerfolg ausüben, sind in den IEB-Daten nicht oder nur mit eingeschränkter Aussagefähigkeit vorhanden. Dazu gehören beispielsweise Informationen zur Suchintensität und

Gründe für den Eintritt der Arbeitslosigkeit. Auch Arbeitszeitinformatoren sind in den vorhandenen Daten nur unzureichend abgebildet, was beispielsweise eine Unterscheidung zwischen Vollzeit- und Teilzeit-Arbeitsverhältnissen beeinträchtigt.

Aus der IEB-Grundgesamtheit wurden unter Berücksichtigung von bestimmten Filterbedingungen quartalsweise Stichproben zur Teilnahme an einer FbW („Referenz-FbW“) durch die Abteilung IT und Informationsmanagement des IAB (ITM) gezogen. Folgende Filter wurden durch die ITM gesetzt: Die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Beginn der FbW-Maßnahme muss größer Null sein, das Alter der zu ziehenden Personen liegt zwischen 17 und 65 Jahren, Informationen zum Strategietyp der Arbeitsmarktregion müssen gültig sein und der FbW-Maßnahmetyp muss definiert sein. Jede Person wird pro Quartal nur einmal gezogen. Mehrfacheintritte einer Person in eine FbW-Maßnahme innerhalb eines Quartals werden damit nicht berücksichtigt. Der Ausschluss von Fällen durch die Anwendung der Filterbedingungen ist marginal, so dass die gezogenen Stichproben als repräsentativ betrachtet werden können.

Zur quantitativen Wirkungsanalyse steht damit eine Datenbasis zur Verfügung, die allein auf den Verwaltungsdaten beruht („Datenbasis ohne Zusatzbefragung“). Für eine per Zufallsauswahl generierte Substichprobe aus der durch die ITM zur Verfügung gestellten IEB-Stichprobe wurde eine Zusatzbefragung durchgeführt, so dass eine zweite Datenbasis mit tiefer gehenden Informationen zur FbW-Evaluation genutzt werden kann („Datenbasis mit Zusatzbefragung“).

6.2.1 Datenbasis ohne Zusatzbefragung

Die Stichprobe war hinreichend groß zu dimensionieren, um der Heterogenität nach Maßnahmetypen sowie nach Teilnehmern und ihrem regionalen Umfeld adäquat Rechnung tragen zu können. Pro Maßnahmetyp und Beobachtungsjahr wurde eine Zahl von ca. 1.100 Teilnehmern gezogen, um belastbare Ergebnisse erzielen zu können. Da sich die wirkungsrelevanten Gesetzesänderungen in mehreren zeitlichen Stufen von Januar 2002 (JobAQTIV) bis Januar 2005 erstrecken, startet der Beobachtungszeitraum bereits im Januar 2000, um eine hinreichend große Vorreform-Referenz zu gewährleisten. Damit umfasst der bislang verfügbare Beobachtungszeitraum 18 Quartale. Bis zum Ende der Projektlaufzeit werden vier weitere Quartale hinzukommen. Pro Maßnahmetyp steht dann eine Stichprobengröße von ca. 6.050 Teilnehmern über den gesamten Untersuchungszeitraum von 22 Quartalen zur Verfügung (vgl. Übersicht 6.2.1). Zum Zeitpunkt der Berichtslegung lag der realisierte Stichprobenumfang bei knapp 5.000 Teilnehmern pro Maßnahmetyp.

Die Ziehung der Teilnehmer erfolgte quartalsweise pro Programm à 275 Personen nach den Schichtungsmerkmalen Region (5 Arbeitsmarktstrategietypen) und Geschlecht. Auf diese Weise lässt sich relativ leicht sowohl für regionale wirtschaftliche

Gegebenheiten als auch für die besondere Arbeitsmarktstrategie eines Arbeitsamtes kontrollieren.

Übersicht 6.2-1 Geplantes Mengengerüst der IEB-Stichprobe (Maßnahmeteilnehmer)

	pro Maßnahme		
	pro Quartal	pro Jahr	im Untersuchungszeitraum
	275	1.100	6.050
alle 6 FbW-Maßnahmen	1.650	6.600	36.300

Jedem Maßnahmeteilnehmer wurde mit Hilfe eines Matching-Verfahrens aus einem Matching-Pool ein entsprechender Matching-Partner zugeordnet, der in dem Referenzquartal des Maßnahmeeintritts des Maßnahmeteilnehmers nicht an einer FbW-Maßnahme teilgenommen hatte. Der Matching-Partner sollte auf jeden Fall das Kriterium erfüllen, unmittelbar vor dem Zeitpunkt des Maßnahmebeginns des Teilnehmers den gleichen Erwerbsstatus aufzuweisen wie der Maßnahmeteilnehmer, d.h. er musste i.d.R. bereits genauso lange arbeitslos gewesen sein wie der Teilnehmer. Vorangehende Arbeitslosigkeit wurde in einem weiten Sinne definiert und schließt praktisch alles ein, was nicht Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt darstellt. Arbeitslosigkeit schließt somit Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt, wie etwa eine ABM, ebenso ein wie eine einer FbW-Hauptmaßnahme vorangehende Feststellungsmaßnahme und dgl. Zur Bildung des Matching-Pools wurden aus dem ASU/BewA-Bestand für jeden der ausgewählten Maßnahmeteilnehmer 80 Arbeitslose ausgewählt, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts des Teilnehmers die gleiche zurückliegende Arbeitslosigkeitsdauer aufwiesen. Aus dieser Teilnehmer/Nicht-Teilnehmer-Relation ergeben sich pro Maßnahmetyp 88.000 Nicht-Teilnehmer pro Beobachtungsjahr bzw. 484.800 Nicht-Teilnehmer für den gesamten fünfeinhalbjährigen Beobachtungszeitraum (Übersicht 6.2-2).

Das Teilnehmer/Nicht-Teilnehmer Mengenverhältnis von 1:80 war erforderlich, um ein hinreichend großes Matchingpotential für ein konditionales Propensity-Score-Matching zu gewährleisten. Beim konditionalen Propensity-Score-Matching wird für eine Reihe von Kernvariablen ein exaktes Matching durchgeführt und erst darauf aufbauend ein eindimensionales Propensity-Score-Matching angewandt. Es stellt einen Kompromiss zwischen der idealen Lösung eines exakten Matching für das gesamte verfügbare Merkmalspektrum und einem reinen Propensity-Score-Matching dar. Für ein volles exaktes Matching hätte jedoch faktisch der gesamte Datenbestand der BA

herangezogen werden müssen, was sowohl aus technischen als auch aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich war.

Übersicht 6.2-2 Geplantes Mengengerüst der IEB-Stichprobe (Nicht-Teilnehmer)

	pro Maßnahme		
	pro Quartal	pro Jahr	im Untersuchungszeitraum
	22.000	88.000	484.000
alle 6 FbW-Maßnahmen	132.000	528.000	2.904.000

6.2.2 Datenbasis mit Zusatzbefragung

Aufgrund der zeitlichen Lücke zwischen realem Ereignis und Datenverfügbarkeit in der BeH können Erwerbseintritte nach einer Teilnahme an FbW-Programmen zur Berichtslegung am 30. Juni 2005 nur bis maximal Ende 2003 beobachtet werden. Aufgrund dessen sind die Daten ohne Zusatzerhebung nur eingeschränkt für eine Analyse der Wirkung der Förderung beruflicher Weiterbildung in der Nachreformphase einsetzbar. Für einen Vor-Reform/Nach-Reform-Vergleich können die Daten mit Zusatzbefragung effektiver verwendet werden, da für potenzielle Erwerbseintritte in der Nach-Reformphase ein längerer Beobachtungszeitraum zur Verfügung steht.

Aufgrund der genannten Einschränkungen der IEB wurden zusätzliche Erhebungen für eine Subpopulation der zur Verfügung stehenden IEB-Stichprobe durchgeführt. Die Zusatzerhebungen verfolgen zwei Zielsetzungen: Zum einen dienen sie der Anreicherung der verfügbaren Daten in der IEB, zum anderen ermöglichen sie eine zeitnahe Erfassung des Erwerbsstatus der Stichprobenmitglieder, bei denen der Maßnahmenaustritt so spät erfolgt, dass deren Erwerbsstatus in einer nachfolgenden sechsmonatigen Evaluierungsphase nicht mehr rechtzeitig mit Hilfe der IEB-Daten beobachtet werden kann. Letzteres betrifft alle Personen mit einem Maßnahmenaustritt nach dem 01.01.2004 einschließlich der entsprechenden Matching-Partner. Deren Erwerbsstatus nach dem 30.06.2004 kann mit Hilfe der IEB-Daten erst nach dem 31.12.2005 mit einem hinreichenden Füllgrad beobachtet werden. Die Zusatzerhebungen wurden als telefonische Befragung (CATI) durchgeführt.

Datenanreicherung

Die mit dem Ziel der Datenanreicherung durchgeführten Interviews konnten aus Kostengründen nur für eine Substichprobe durchgeführt werden. Für den Zeitraum von Januar 2000 bis September 2003 umfasst die Ausgangsstichprobe je 275

Teilnehmer und 275 Nichtteilnehmer je Quartal und Maßnahmetyp (Übersicht 6.2-3). Über die ersten 15 Quartale summiert sich dies auf 8.250 Personen je Maßnahmetyp. Davon war angestrebt, eine 20%-Bruttostichprobe, also 1.650 Fälle pro Maßnahmetyp, in die Zusatzbefragung einzubeziehen und deren biographische Daten anzureichern und zu aktualisieren. Wegen der bis dahin weitgehend vollständigen Geschäftsdatenlage genügt für die Stichprobenmitglieder der ersten 15 Quartale eine einmalige Erhebung, die Anfang 2005 durchgeführt wurde.

Übersicht 6.2-3 Geplantes Mengengerüst für die Zusatzerhebung zur Datenanreicherung für Maßnahmeneintritte innerhalb 01/2000 und 09/2003 (Stichprobe und geschätzte Fallzahlen der Realisierung)

Quartal	Stichprobe pro Typ	6 Typen gesamt	20% der Stichprobe	80 % mit Telefon	50% Interviewpotential	Interviews pro Typ (netto)*
I/2000	550	3.300	660	528	264	40
II/2000	550	3.300	660	528	264	40
III/2000	550	3.300	660	528	264	40
IV/2000	550	3.300	660	528	264	40
I/2001	550	3.300	660	528	264	40
II/2001	550	3.300	660	528	264	40
III/2001	550	3.300	660	528	264	40
IV/2001	550	3.300	660	528	264	40
I/2002	550	3.300	660	528	264	40
II/2002	550	3.300	660	528	264	40
III/2002	550	3.300	660	528	264	40
IV/2002	550	3.300	660	528	264	40
I/2003	550	3.300	660	528	264	40
II/2003	550	3.300	660	528	264	40
III/2003	550	3.300	660	528	264	40
Gesamt	8.250	49.500	9.900	7.920	3.960	600

Quelle: eigene Darstellung. * Entgegen der ursprünglich geplanten Nettoanzahl von 44 Personen erfolgte eine Reduzierung auf 40 Personen, um mehr Zeit für die Interviews zu erhalten.

Lückenschluss

Um die Zahl der Maßnahmenaustritte nach dem 01.01.2004 bestimmen zu können, gingen wir unter pragmatischen Gesichtspunkten davon aus, dass alle Maßnahmeneintritte nach dem 01.10.2003 zu einem Maßnahmenaustritt nach dem 31.12.2003 führen. Unter dieser Annahme ist für Maßnahmeneintritte im Zeitraum zwischen dem

01.10.2003 und dem 30.06.2005 eine Vollerhebung zur Ermittlung des Erwerbsstatus erforderlich (Übersicht 6.2-4).

Übersicht 6.2-4 Schema für die Informationsgewinnung der Eintrittskohorten unter der Annahme einer halbjährigen Maßnahmedauer

Maßnahmeeintritt im	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I/2000	■						
II/2000	■	■					
III/2000	■	■	■				
IV/2000	■	■	■	■			
I/2001		■	■	■			
II/2001		■	■	■	■		
III/2001		■	■	■	■	■	
IV/2001		■	■	■	■	■	■
I/2002			■	■	■	■	
II/2002			■	■	■	■	■
III/2002			■	■	■	■	■
IV/2002			■	■	■	■	■
I/2003				■	■	■	■
II/2003				■	■	■	■
III/2003				■	■	■	■
IV/2003				■	■	■	■
I/2004					■	■	■
II/2004					■	■	■
III/2004					■	■	■
IV/2004					■	■	■
I/2005						■	■
II/2005						■	■

- Legende:
- Maßnahmenteilnahme
 - Evaluationsperiode
 - ▨ Wartezeit bis zur Verfügbarkeit der Erwerbsinformation in der IEB
 - ▤ Vollerhebung zur Schließung von Datenlücken
 - ▧ 10%Stichprobe zur Datenanreicherung

Für diese sieben Quartale umfasst die Bruttostichprobe 3.850 Personen je Maßnahmetyp. Unter der Annahme, dass für 80 % der Stichprobe eine Telefonnummer vorhanden ist und einer unterstellten Ausschöpfungsquote von 50 % im Feldeinsatz, resultiert daraus eine Nettostichprobe von ca. 1.540 befragten Personen pro Maßnahmetyp.

Für einen Teil dieses Personenkreises bietet sich eine Wiederholungsbefragung an. Dies betrifft diejenigen unter den Befragten, deren Maßnahmeaustritt im ersten Halbjahr 2004 vorlag und die idealerweise im zweiten Halbjahr 2004 erstmals befragt werden könnten. Es handelt sich um drei Eintrittskohorten von 10/2003 bis 6/2004. Für diese soll eine Wiederholungsbefragung im zweiten Halbjahr 2005 durchgeführt werden. Bei der angegebenen Erstausschöpfungsquote handelt es sich hierbei um eine Bruttostichprobe von etwa 600 Personen pro Maßnahmetyp bzw. 3.600 Personen in 6 Maßnahmentypen. Eine 80-prozentige Panelbereitschaft und eine Ausschöpfungsrate von 70% bei der Wiederholungsbefragung unterstellt, wäre mit

einer Nettostichprobe ungefähr 336 Personen je Maßnahmetyp bzw. 2016 Personen für alle 6 Maßnahmen zu rechnen, die zweimal befragt würden (Übersicht 6.2-5).

Übersicht 6.2-5 Geplantes Mengengerüst für die Zusatzerhebung zur Lückenschließung für Maßnahmeneintritte ab 10/2003 (Stichprobe und geschätzte Fallzahlen der Realisierung)

Quartal	1. Erhebungszeitpunkt				2. Erhebungszeitpunkt			
	pro Typ	6 Typen gesamt	80 % mit Telefon	50 % Interview- potential	pro Typ*	Brutto- stich- probe	80% Panel- bereite	70 % Inter- views
IV/2003	550	3.300	2.640	1.320	200	1.200	960	672
I/2004	550	3.300	2.640	1.320	200	1.200	960	672
II/2004	550	3.300	2.640	1.320	200	1.200	960	672
III/2004	550	3.300	2.640	1.320	200			
IV/2004	550	3.300	2.640	1.320	200			
I/2005	550	3.300	2.640	1.320	200			
II/2005	550	3.300	2.640	1.320	200			
Gesamt 7 Quartale	3.850	23.100	18.480	9.240	1.400			
Panel- erhebung 3 Quartale						3.600	2.880	2.016

Quelle: eigene Darstellung. * Entgegen der ursprünglich geplanten Nettoanzahl von 220 Personen erfolgte eine Reduzierung auf 200 Personen, um mehr Zeit für die Interviews zu erhalten.

Unter Berücksichtigung, dass die Zusatzbefragungen für die Quartale 12 bis 15 und 18 erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 erfolgen, stehen zwei Datensätze mit Teilnehmern und gematchten Nichtteilnehmern für die quantitativen Wirkungsanalysen für die Berichtslegung zum 30. Juni 2005 zur Verfügung (Übersicht 6.2-6).

Übersicht 6.2-6 Realisiertes Mengengerüst der Zusatzerhebung zur Datenerweiterung für Maßnahmeneintritte zwischen Quartal 1 bis Quartal 11 und zum Lückenschluss für Maßnahmeneintritte ab Quartal 16

Quartal (Nr.)	gelieferte Daten		realisierte Fälle - Matching (gelieferte Daten)	realisierte Fälle - Matching (Zusatzbefragung zu gelieferten Daten)	
	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Kontrollgruppe	Teilnehmer	Kontrollgruppe
1/2000 (1)	1650	132000	1650	132	126
2/2000 (2)	1650	132000	1650	124	120
3/2000 (3)	1650	132000	1649	130	125
4/2000 (4)	1650	132000	1648	121	114
1/2001 (5)	1650	132000	1650	138	133
2/2001 (6)	1650	132000	1650	120	113
3/2001 (7)	1650	132000	1649	137	128
4/2001 (8)	1650	132000	1647	122	119
1/2002 (9)	1650	132000	1649	131	126
2/2002 (10)	1650	132000	1648	134	131
3/2002 (11)	1650	132000	1648	141	136
4/2002 (12)	1650	132000	1648	/	/
1/2003 (13)	1650	132000	1649	/	/
2/2003 (14)	1547	123760	1546	/	/
3/2003 (15)	1650	132000	1649	/	/
4/2003 (16)	2738	219040	2735	663	656
1/2004 (17)	2458	196640	2456	652	641
2/2004 (18)	2293	183440	2288	/	/
Σ	32136	2570880	32109	2745	2668

Quelle: IEB-Stichprobe, eigene Berechnungen.

6.2.3 Das Matching-Verfahren

Bei der Analyse der Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmentearten ist zu berücksichtigen, dass sich Teilnehmende am Vermittlungsprozess und Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowohl wegen einer selektiven Auswahl durch die Vermittler als auch wegen Selbstselektion in ihrer Struktur, d.h. hinsichtlich ihrer für den Arbeitsmarkterfolg relevanten individuellen Merkmale, systematisch unterscheiden können.⁴¹ Unter wirkungsanalytischen Gesichtspunkten sind Selektivitäten

41 Hinweise auf solche Selektionsprozesse wurden bereits in den achtziger Jahren durch teilnehmende Beobachtung von Eberwein und Tholen (1987) gewonnen.

im Maßnahmezugang kritisch, weil die vorgefundene Wirksamkeit bzw. Wirkungslosigkeit der Maßnahme dadurch beeinflusst sein kann, dass es sich bei den Teilnehmenden um eine nicht zufällige Auswahl der Arbeitslosen handelt.

Um Selektionsverzerrungen zu vermeiden, wurde für jede der sechs betrachteten Maßnahmenteilnehmer ein konditionales Matchingverfahren auf Basis der in den Verwaltungsdaten enthaltenen individuellen Charakteristika angewandt, um im Nachhinein einen rein zufälligen Zuweisungsprozess in die Maßnahme zu imitieren. Dazu wurde zu jedem der ausgewählten Maßnahmenteilnehmer ein vergleichbarer Nichtteilnehmer gesucht. Auf dieser Grundlage lässt sich die Effektivität einer Maßnahme durch einen Vergleich zwischen der Gruppe der Teilnehmer und der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer ermitteln.

Teilnehmer und Matching-Partner stimmen jeweils exakt im Hinblick auf die Merkmale Geschlecht, Arbeitsmarktregion (Strategietyp) und Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer⁴² zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts des Teilnehmers überein. Nichtteilnehmer, die zu einem späteren Zeitpunkt in dieselbe Maßnahme eintreten wie der zugehörige Teilnehmer, werden zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts als zensierte Beobachtungen behandelt. So ist gewährleistet, dass für die Kontrollgruppe unverzerrte Schätzungen der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit gewonnen werden können.

Über das exakte Matching hinaus werden Teilnehmer und Nichtteilnehmer mit Hilfe eines Propensity-Score-Matchings gematcht. Dieses berücksichtigt neben soziodemografischen Charakteristika den individuellen Erwerbsverlauf und Einkommensinformationen. Idealerweise sollte das exakte Matching so viele Variablen wie relevant umfassen. Allerdings wird die Dimensionalität des Matching-Problems wegen der Ausdifferenziertheit der Beschäftigungsverläufe rasch sehr hoch. Dadurch kann das so genannte Common-Support-Problem auftreten. Dies bedeutet, dass es zu einem Maßnahmenteilnehmer keine ausreichende Zahl von Nichtteilnehmern gibt, die die gleiche relevante Merkmalskombination aufweisen. Hier stellt das Propensity-Score-Matching einen praktikablen Ausweg dar, indem an Stelle eines hochdimensionalen Merkmalsvektors eine eindimensionale Projektion auf Basis der zu berücksichtigenden Merkmale verwendet wird. Der Propensity-Score bezeichnet die Wahrscheinlichkeit der Maßnahmenteilnahme. Diese lässt sich mit Hilfe eines Discrete-Choice-Modells schätzen. Bei Anwendung des Propensity-Score-Verfahrens wird die Zuordnung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern anhand der Ähnlichkeit des Propensity-Scores vorgenommen. Die Logik dahinter besagt, dass ein Nicht-Teilnehmer,

42 Die vorangehende Arbeitslosigkeitsdauer wurde aus pragmatischen Gründen klassifiziert. Für Dauern unter zwei Jahren wurden entsprechende Monatsintervalle verwendet. Dauern über zwei Jahre wurden in einer Sammelkategorie zusammengefasst.

der den gleichen Propensity-Score aufweist wie ein Teilnehmer, mit der gleichen Wahrscheinlichkeit in die Maßnahme hätte eintreten können wie der Teilnehmer, es aus rein zufälligen Gründen aber nicht dazu kam. Solange die Voraussetzung der bedingten Unabhängigkeit erfüllt ist, liefert dieses Verfahren unverzerrte Schätzungen der Programmeffekte.

Die Annahme der bedingten Unabhängigkeit besagt, dass es keine unbeobachteten Charakteristika gibt, durch die sich ein Teilnehmer und der ermittelte Nichtteilnehmer systematisch unterscheiden und die die Programmteilnahme oder den Arbeitserfolg beeinflussen. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, können die geschätzten Maßnahmeneffekte verzerrt sein. Die Grundannahme der bedingten Unabhängigkeit lässt sich empirisch jedoch nicht testen. Um der Gefahr von verzerrten Schätzergebnissen zu entgehen, muss ein möglichst umfassendes Merkmalsspektrum für das Matching von Teilnehmern und Nichtteilnehmern berücksichtigt werden.

Das Matching-Verfahren wurde einmal für die Stichprobe aus den Prozessdaten der BA (Datenbasis ohne Zusatzbefragung) durchgeführt und ein zweites Mal für die Subpopulation, für die eine Zusatzbefragung unternommen wurde (Datenbasis mit Zusatzbefragung). Aus Kostengründen wurden die zu befragenden Nichtteilnehmer auf der Basis der Verwaltungsdaten also mit Hilfe des Matching-Verfahrens vorab ausgewählt. Methodisch ideal, aber auch weitaus kostenträchtiger, wäre es gewesen, die Zusatzbefragung zunächst für einen Matching-Pool von Nichtteilnehmern durchzuführen und erst hinterher daraus mit Hilfe des größeren Merkmalsspektrums die geeigneten Matching-Partner zu bestimmen.

Für die Datenbasis ohne Zusatzbefragung wurde ein Matchingansatz ohne Zurücklegen der einmal gefundenen Nichtteilnehmer in den Matchingpool der Kontrollgruppe durchgeführt. Jedem Teilnehmer wird dabei nur ein möglichst ähnlicher Nichtteilnehmer zugeordnet. Für die Datenbasis mit Zusatzbefragung ist dagegen ein Ansatz mit Zurücklegen verfolgt worden. Pro FbW-Teilnehmer wurden jeweils 15 Nichtteilnehmer aus der Kontrollgruppe gezogen, um bei Interviewausfällen eine nachrückende Kontrollperson zu erhalten. Dabei waren die Nichtteilnehmer aufsteigend nach Propensity-Score-Differenz zum Teilnehmer geordnet.

Bei dem Verfahren konnte es vorkommen, dass ein Nichtteilnehmer als potentieller Matching-Partner für mehrere Teilnehmern auftreten konnte. Welchem er letztlich zugeordnet wurde, wurde während der Feldphase in Abhängigkeit von Interviewausfällen gesteuert. Wenn also beispielsweise zu einem befragten Teilnehmer nur ein realisiertes Interview mit einem passenden Nichtteilnehmer zustande kam, dann wurde dieser Nichtteilnehmer hier zugeordnet, auch wenn er noch für andere Teil-

nehmer als Matching-Partner in Frage gekommen wäre. Im Gesamtergebnis ist sichergestellt, dass kein Matching-Partner mehr als einmal zugeordnet wurde.⁴³

6.3 Konkrete Untersuchungsdimensionen und Fragestellungen

Zur Bestimmung der Wirkung einer FbW-Teilnahme im Vergleich zu einer Nicht-Teilnahme müssen auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten Arbeitsmarktkategorien zu zueinander exklusiven Erfolgs- bzw. Nichterfolgskategorien zusammengefasst werden. Zur Bildung dieser Untersuchungsdimensionen müssen die in der IEB zur Verfügung stehenden Klassifikationen zum Arbeitsmarktstatus (IEB-Variable `erw_stat`) den interessierenden Arbeitsmarktkategorien der Evaluation zugewiesen werden. In Orientierung an einer modulübergreifenden Vergleichbarkeit werden drei Arbeitsmarktkategorien gebildet: „erwerbstätig“, „arbeitslos“ und „Sonstiges“ (vgl. Anhang E, Übersicht E-1).

Bei der Generierung des Arbeitsmarktstatus ab dem Zeitpunkt der Teilnahme an einer FbW wird folgende hierarchische Heuristik verwandt:⁴⁴

- (1) „arbeitslos“ bei Teilnahme an Referenz-FbW bzw. bei Teilnahme an Feststellungsmaßnahmen (bis 2002) und Trainingsmaßnahmen (ab 2003) im Zusammenhang mit einer Referenz-FbW; wenn nicht zutreffend, dann
- (2) „Sonstiges“, wenn Teilnahme an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Teilnahme an einer Nicht-Referenz-FbW; wenn nicht zutreffend, dann
- (3) „arbeitslos“, wenn registrierte Arbeitslosigkeit oder singulärer Deutschsprachlehrgang oder Trainingsmaßnahme bzw. Feststellungsmaßnahme (d.h. ohne weitere Zusatzinformation aus der IEB); wenn nicht zutreffend, dann
- (4) „erwerbstätig“, wenn reguläre Erwerbstätigkeit vorliegt; wenn nicht zutreffend, dann
- (5) „Sonstiges“.

6.4 Beschreibung von Teilnehmer-Strukturen vor und nach der FbW-Reform

Die Implementationsanalyse (Abschnitt 5) liefert an mehreren Stellen Hinweise darauf, dass die Reform im Hinblick auf Maßnahmequalität, Maßnahmestruktur und Maßnahmezuzuweisung starke Auswirkungen auf die Teilnehmerstruktur hat, die nur zum Teil beabsichtigt gewesen sein dürften. Der vorliegende Abschnitt enthält des-

43 Eine detaillierte Beschreibung des verwendeten Matching-Ansatzes findet sich in Anhang D.

44 Der Programmtyp, um den es dabei jeweils geht, wird im Folgenden als Referenz-FbW bezeichnet.

halb einen deskriptiven Vergleich von Strukturmerkmalen der Teilnehmer vor und nach der Reform. Als Unterscheidungskriterium zwischen der Vor- und der Nachreformphase wird der Stichtag zum 01. Januar 2003 verwendet. In Abschnitt 6.5.6 wird der Gesichtspunkt noch einmal aufgegriffen, um der Frage nachzugehen, in welchem Ausmaß die Reformeffekte auf die angestrebte Qualitätssteigerung zurückzuführen sind und inwiefern Selektionseffekte eine Rolle spielen.

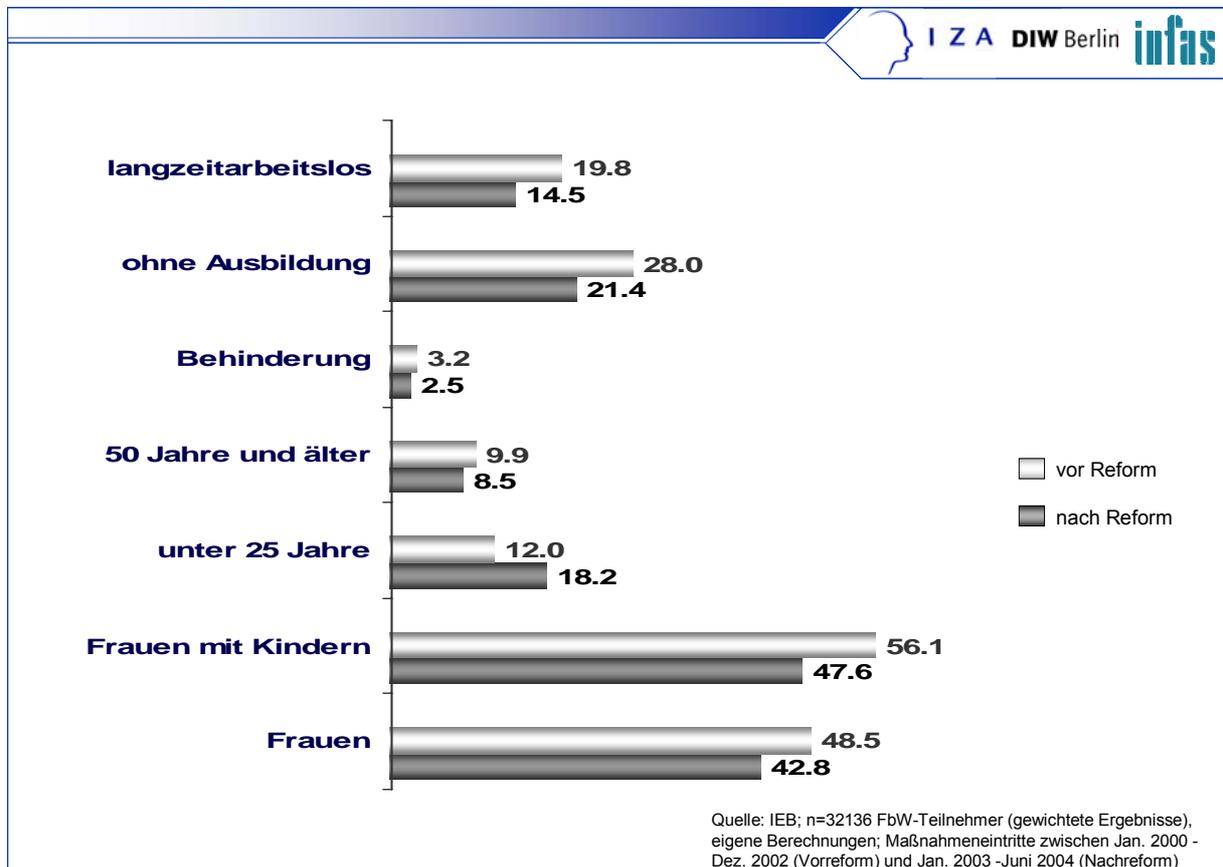
In den Daten ohne Zusatzbefragung kann bei FbW-Teilnehmern nicht zwischen einer tatsächlichen Umsetzung der Bildungsgutscheinausgabe ab 2003 und einer in der Übergangsphase noch ohne Bildungsgutscheinausgabe durchgeführten FbW unterschieden werden. Zudem können für die Nachreformphase nicht solche FbW-Maßnahmen identifiziert werden, die in der Vorreformphase genehmigt wurden, aber rein zeitlich erst in der Nachreformphase begonnen haben und damit ohne Bildungsgutschein durchgeführt wurden.

Bei der Gegenüberstellung von Vor- und Nachreformteilnehmern auf Basis der Daten mit Zusatzbefragung kann dagegen eine Teilnahme mit und ohne Bildungsgutschein in der Nachreformphase voneinander abgegrenzt werden, weil die Frage nach dem Erhalt eines Bildungsgutscheins dezidiert in dem Befragungsprogramm enthalten ist. Gleichwohl ist auch bei diesen Angaben nicht zwischen einer Vor- und Nachreformgenehmigung zu unterscheiden, um potentielle Altmaßnahmen in der Nachreformphase zu identifizieren.

6.4.1 Strukturunterschiede auf Basis der Daten ohne Zusatzbefragung

Durch die Implementation der so genannten „70%-Erfolgsquote“ der bei der Auswahl von FbW-Teilnehmern sind Strukturunterschiede zwischen Teilnehmern vor und Teilnehmern nach der Reform wahrscheinlich. Auf Basis der Daten ohne Zusatzbefragung wird die Struktur dieser beiden Gruppen anhand bestimmter sozio-ökonomischer Merkmale der Teilnehmer dargestellt (Übersicht 6.4-1). Bei den Ergebnissen ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine eindeutige Abgrenzung zwischen FbW-Maßnahmen ohne und FbW-Maßnahmen mit Bildungsgutschein in der Nachreformphase nicht möglich ist. Ferner handelt es sich hier, im Gegensatz zu den Daten mit Zusatzbefragung, bei denen die Fragen von den FbW-Teilnehmern in Selbsteinschätzung beantwortet wurden, um einen administrativen Datensatz, dessen Kategorien auf für den Verwaltungsablauf vorgesehene Definitionen basieren.

Übersicht 6.4-1 Strukturunterschiede zwischen Teilnehmern vor und nach der FbW-Reform (Verwaltungsdaten)



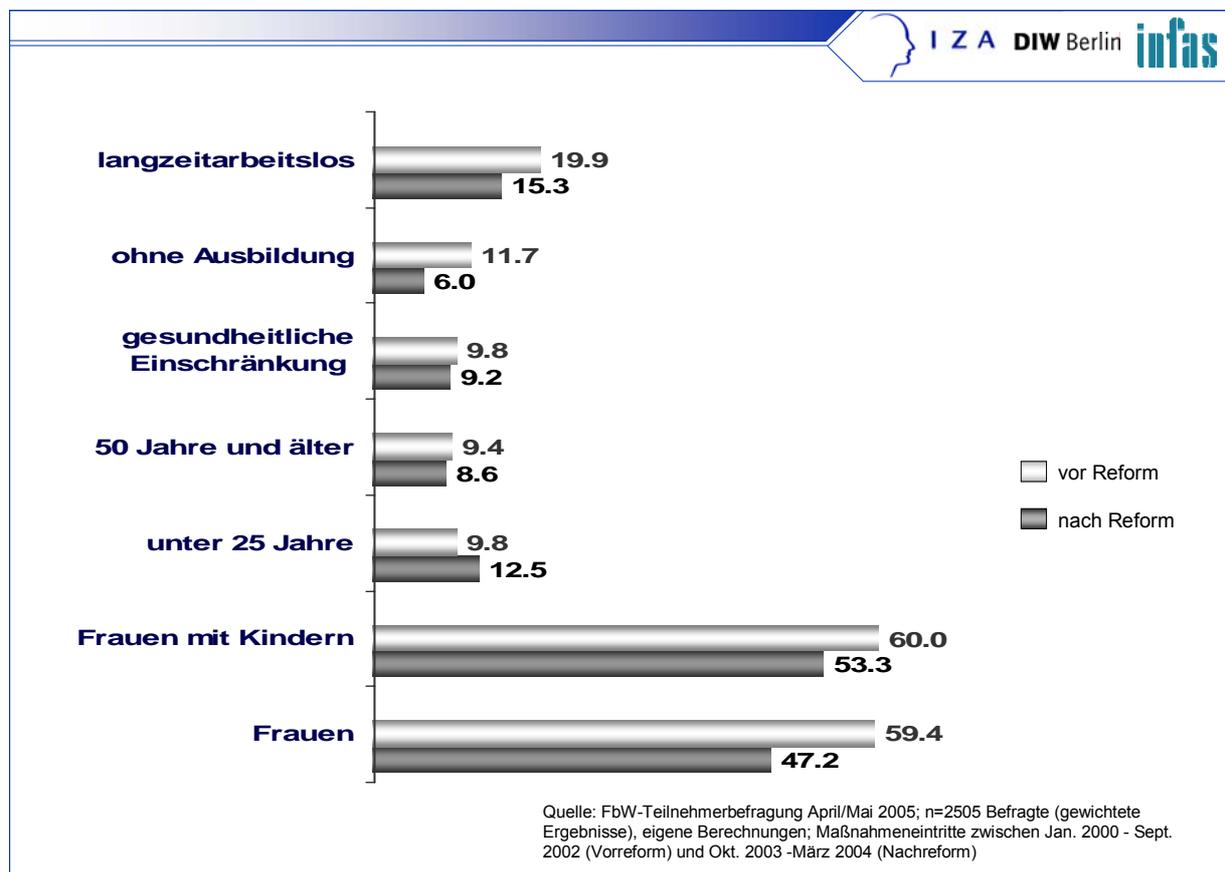
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“, Bericht Juni 2005

Es zeigen sich folgende Tendenzen: Nach der Reform nehmen weniger Frauen im Allgemeinen und weniger Frauen mit minderjährigen Kindern an einer BA-finanzierter Weiterbildung teil. Auch Ältere Arbeitslose haben geringere Chancen, in der Nachreformphase an einer FbW teilzunehmen. Dagegen stieg der Anteil von jüngeren Geförderten deutlich an. Die Teilnahme von Schwerbehinderten ist ebenfalls zurückgegangen. Die Entwicklung von der Vor- zur Nachreformphase ist besonders gravierend für Arbeitslose ohne Ausbildung und Langzeitarbeitslose, deren Chancen auf eine FbW deutlich abgenommen haben. Zusammen genommen scheint die Reform der FbW die soziale Selektivität forciert zu haben, da eher gute als schlechte Arbeitsmarktrisiken unter den Arbeitslosen Zugang zu einer beruflichen Weiterbildung in der Nachreformphase finden. Die Anwendung der „70%-Erfolgsquote“ äußert sich demzufolge in einem „Creaming-Effekt“.

6.4.2 Strukturunterschiede auf Basis der Daten mit Zusatzbefragung

Die Darstellung von Strukturunterschieden auf Basis der Daten mit Zusatzbefragung bezieht sich auf ähnliche sozio-ökonomische Merkmale von FbW-Teilnehmern vor der Reform und Teilnehmern nach der Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung, wie sie sich in Übersicht 6.4-1 finden. Um sicher zu stellen, dass es sich um FbW-Maßnahmen ab dem Jahr 2003 handelt, bei denen potentiell die Reforminhalte greifen, darunter insbesondere der Selektionseffekt, werden für die Nachreformphase nur solche Teilnehmer berücksichtigt, die tatsächlich einen Bildungsgutschein erhalten haben.

Übersicht 6.4.2 Strukturunterschiede zwischen Teilnehmern vor und nach der FbW-Reform (Daten der Zusatzbefragung)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“, Bericht Juni 2005

Auch bei der Analyse der Daten mit Zusatzerhebung zeigen sich ähnlich gelagerte „Creaming-Effekte“. Es werden in der Nachreformphase im Vergleich zur Vorreformphase tendenziell weniger Langzeitarbeitslose, weniger gering Qualifizierte, eher

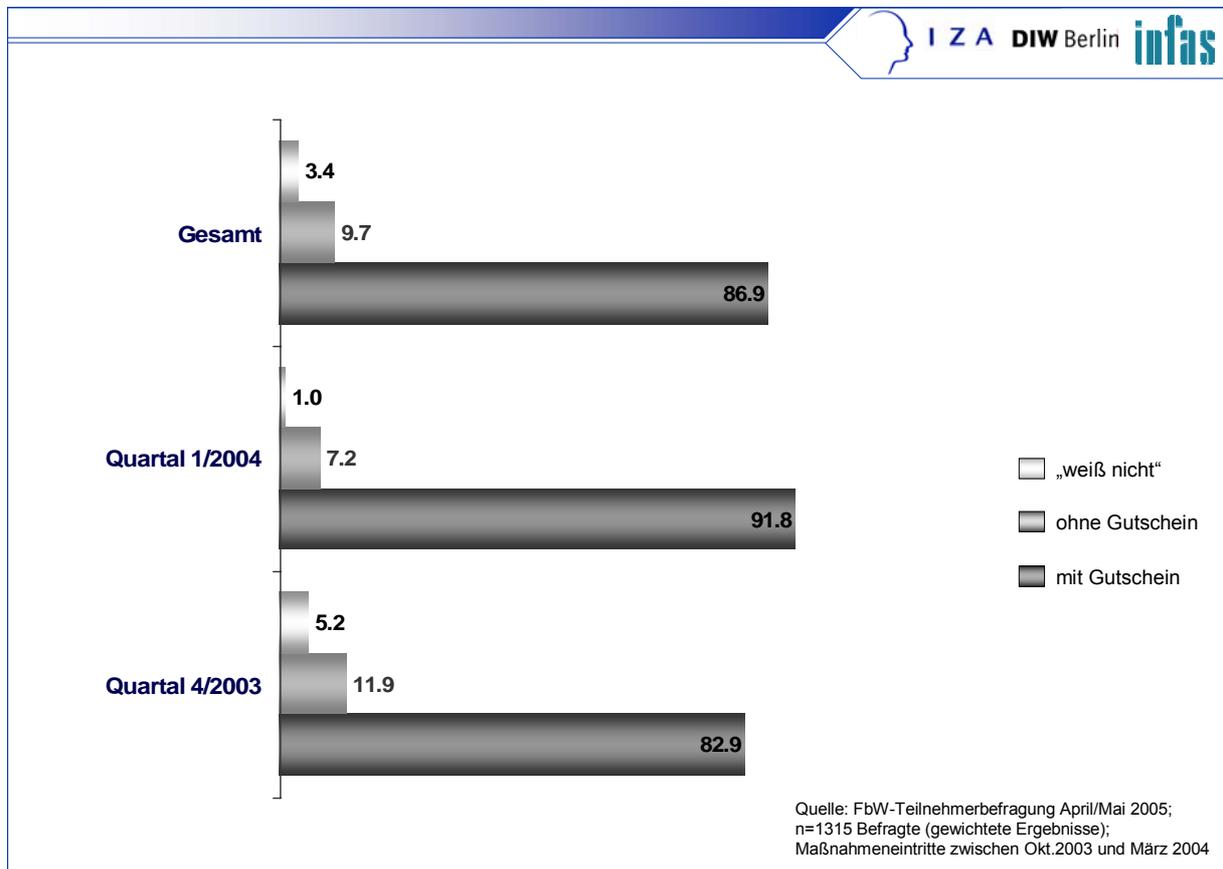
Jüngere als Ältere und eher weniger Frauen im Allgemeinen und weniger Frauen mit Kindern durch eine FbW gefördert.

6.4.3 Bildungsgutscheine und Vergabepaxis in der Nachreformphase

Die Ergebnisse der Evaluation der FbW-Reform hängen direkt vom Umsetzungsgrad der Reform ab. Dies trifft in erster Linie für das Reformziel zu, durch die selbständige Auswahl eines passenden Weiterbildungsträgers durch FbW-Teilnehmer, einen Anbieterwettbewerb und damit eine generelle Qualitätssteigerung des Angebots zu induzieren.

Von den FbW-Teilnehmern, die im vierten Quartal 2003 und im ersten Quartal 2004 in die Maßnahme eingetreten sind, bestätigten rund 87 % den Erhalt eines Bildungsgutscheins. Dagegen gaben nahezu 10 % an, keinen Bildungsgutschein erhalten zu haben und 3 % wussten nicht, ob ein Bildungsgutschein überhaupt ausgehändigt wurde. Einen Anhaltspunkt dafür, ob es sich gegen Ende des Jahres 2003 bzw. zu Anfang des Jahres 2004 um eine noch andauernde Entwicklung der Einführung von Bildungsgutscheinen handelt, kann eine getrennte Betrachtung der beiden zur Verfügung stehenden Quartale liefern. Zumindest im ersten Quartal 2004 sollte davon ausgegangen werden, dass FbW-Maßnahmen mit einer Genehmigung aus der Vorreformphase, sprich aus dem Jahr 2002, nicht mehr relevant sind. Bei Genehmigungen aus dem vierten Quartal 2002 ist es jedoch unter Umständen möglich, dass Maßnahmen mit einer längeren Laufzeit erst im Herbst 2003 beginnen, da solche FbW-Programmtypen unter Umständen nur zweimal im Jahr (Frühjahr und Herbst) beginnen. Übersicht 6.4-3 weist dazu die Angaben der Befragten zum Erhalt eines Bildungsgutscheins für Quartal 4/2003 und 1/2004 getrennt aus.

Übersicht 6.4-3 Anteil der FbW-Maßnahmen mit Bildungsgutschein in der Nachreformphase



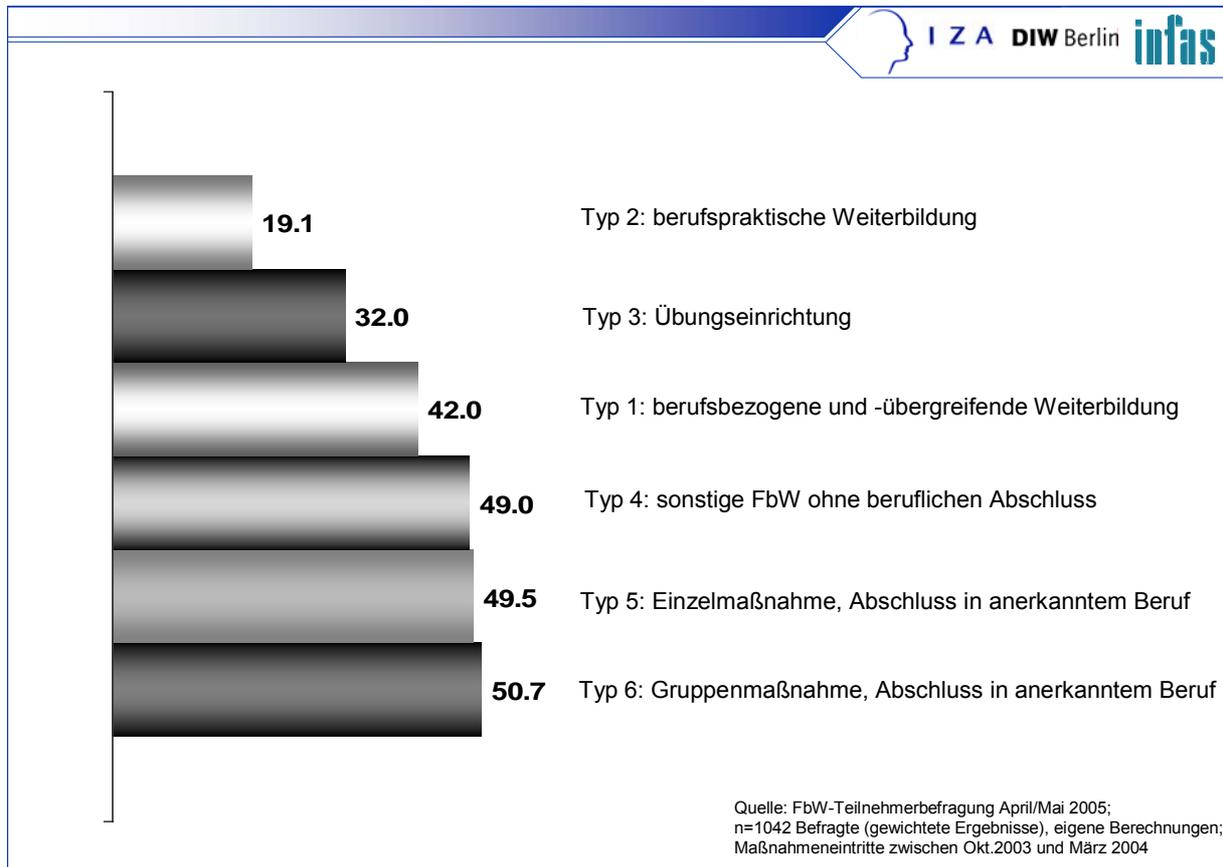
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“, Bericht Juni 2005

Aus dem Vergleich der beiden Quartale ergibt sich eine Entwicklung, welche auf eine noch andauernde Umsetzung der Bildungsgutscheineinführung hinweist. Im ersten Quartal 2004 bekamen rund 7% der FbW-Maßnahmeteilnehmer keinen Bildungsgutschein. Im vorherigen Quartal 4/2003 waren es hingegen fast 12%. Für Frauen und Männer kann keine unterschiedliche „Gutscheinquote“ festgestellt werden.

Über die tatsächliche Ausgabe- und Umsetzungspraxis des Bildungsgutscheins lässt sich auf Basis der bisher genannten Ergebnisse jedoch noch keine Aussage machen. Aufgrund dessen wurden die Bildungsgutscheinempfänger zusätzlich zur Vergabep Praxis befragt. Da bei den dargestellten Kategorien Mehrfachnennungen möglich waren, kann für mögliche inkonsistente Antworten kontrolliert werden. Unter Nichtberücksichtigung der Antwortkombinationen „Anbieter-/Trägerempfehlung und

selbständige Anbietersuche“ zeigt sich, dass erhebliche Unterschiede in Bezug auf den FbW-Maßnahmetyp existieren (Übersicht 6.4-4).

Übersicht 6.4-4 Selbständige Anbietersuche und Art der Maßnahme (in %)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“, Bericht Juni 2005

Vor allem für die Maßnahmetypen mit einer vergleichsweise langen Laufzeit (Typ 5 und 6), welche zu einem Abschluss im anerkannten Beruf führen, ist eine relativ hohe Quote der selbständigen Anbietersuche vorzufinden. In Maßnahmen mit einer kürzeren Laufzeit, die keine „vollwertige“ berufliche Neuorientierung zum Ziel haben (Typ 2 und 3), findet sich hingegen ein wesentlich geringerer Anteil an eigenständiger Anbietersuche.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Reform in der Praxis noch nicht so weit fortgeschritten ist, wie vom Gesetzgeber intendiert. Insofern ist auch nicht zu erwarten, dass sich die erhofften Wirkungen der Reform bereits in vollem Umfang entfalten können.

6.5 Konzeption und Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse

Die quantitative Wirkungsanalyse wird auf unterschiedlichen methodischen Ebenen durchgeführt. Auf einer nicht-parametrischen Ebene wird die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit und die Unterstützungswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern verglichen. Für jedes Matching-Paar bezieht sich der Vergleich jeweils auf den Zeitpunkt des Eintritts des Teilnehmers in die Maßnahme. Der Maßnahmeneffekt setzt sich grundsätzlich aus zwei entgegen gesetzten Komponenten zusammen: Dem so genannten Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Maßnahmeneffekt. Der Lock-In-Effekt besteht darin, dass die Teilnehmer während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen, was durchaus im Sinne der Teilnahme ist. Erst im Anschluss an die Maßnahme treten die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ein, die im Idealfall in so stark verbesserten Stellenfindungschancen bestehen, dass die eingeschränkte Stellensuche während der Maßnahme nach einer gewissen Periode kompensiert werden kann.

Bei den genannten Wahrscheinlichkeiten handelt es sich um Querschnittswahrscheinlichkeiten. Darin geht auch ein, dass ein Teilnehmer, der im Anschluss an eine Maßnahme eine Beschäftigung gefunden hat, diese nach einer gewissen Zeit eventuell wieder verliert. Um den Erwerbstatusverlauf darstellen zu können, der sich unmittelbar im Anschluss an eine Maßnahmenteilnahme ergibt, ist eine Längsschnittbetrachtung sinnvoll. Dieser Prozess lässt sich besser anhand von Überlebensfunktionen darstellen, die mit Hilfe des Kaplan-Meier-Verfahrens geschätzt wurden. Für den Erwerbstatusverlauf im Anschluss an die Maßnahmenteilnahme werden außerdem parametrische Übergangsratenmodelle geschätzt. Diese Modelle erlauben zum einen zusätzliche Erkenntnisgewinne über das Ausmaß der Lock-in-Effekte und der eigentlichen Maßnahmeneffekte. Zum anderen können mit Hilfe dieser Modelle durch die Reform induzierte Qualitätsveränderungen der betrachteten Maßnahmen (Qualitätseffekte) von Effekten, die aufgrund einer veränderten Teilnehmerzusammensetzung auftreten (Selektionseffekte), separiert werden.

Die Berechnungen stützen sich nahezu ausschließlich auf die Verwaltungsdaten. Die auf der Grundlage der Surveydaten erzielten Berechnungen weisen durchweg so große Konfidenzbereiche auf, dass sich auf deren Grundlage keine substantiellen Schlussfolgerungen aus der grafischen Analyse ableiten lassen. Die Survey-Daten werden deshalb nur für die Schätzung der multivariaten Übergangsratenmodelle (Abschnitt 6.5.5) heran gezogen.

Durch den eingeschränkten Füllgrad der Daten aus der BeH ist eine belastbare Analyse für die Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeiten zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern nur für die ersten 9 Monate für die Nachreformphase in 2003 möglich. Die Berechnungen zur Differenz in der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit

und der Differenz in der Unterstützungswahrscheinlichkeit können dagegen bis zu einer Laufzeit von 15 Monaten nach Reformbeginn durchgeführt werden.

Die Analysen werden nach den sechs FbW-Programmtypen und nach Geschlecht getrennt durchgeführt. Die Analysen der Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Unterstützungswahrscheinlichkeiten sind zusätzlich nach den fünf Strategietypen der Arbeitsmarktregionen⁴⁵ und nach vier zusammengefassten Kategorien der vorangehenden Dauer der Arbeitslosigkeit aufgegliedert.

Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an Fällen innerhalb der jeweiligen Strategietypen, bzw. innerhalb der einzelnen Dauerkategorien der vorangehenden Arbeitslosigkeit, werden zusätzlich die Strategietypen III-V und I-II als zwei zusammengefasste Regionaltypen ausgewiesen. Ebenso werden die Ergebnisse nach zusammengefassten Dauern der Arbeitslosigkeit nach zu „Kurzzeitarbeitslosigkeit“ (bis unter 12 Monate) und Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) aggregiert.

Für die Berechnungen der Querschnittswahrscheinlichkeiten wurde eine Designgewichtung verwendet, welche quartalsweise für die Stichprobe eine Anpassung an die Relationen der Grundgesamtheit vornimmt (vgl. Anhang F).

6.5.1 Beschäftigungswahrscheinlichkeiten

Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit wurde auf Basis eines Linear-Probability-Modells berechnet. Zur Erstellung der Konfidenzintervalle wurden normale Standardfehler zugrunde gelegt. Im Folgenden werden die Hauptergebnisse aus den einzelnen Berechnungen zusammengefasst.⁴⁶

Die Übersichten G-1 bis G-16 enthalten die Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Die Null-Linie markiert Wirkungslosigkeit einer Maßnahme. Es werden jeweils die Differenzen für Teilnehmer der Vorreformperiode (dunkle bzw. blaue Linie) und Teilnehmer der Nachreformperiode (helle bzw. rote Linie) dargestellt. Die senkrechten Striche markieren für jeden

45 Die Regionen der Strategietypen beziehen sich in erster Linie auf die Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland, zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und der Persistenz von Arbeitslosigkeit. 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.

46 Siehe Anhang G, Übersichten G-1 bis G-16. Zur Definition von Beschäftigung, vgl. Anhang E, Übersicht E-1.

Punkt das jeweilige 95%-Konfidenzintervall. Liegt ein Verlauf mit seinem Konfidenzband jenseits der Null-Linie, indiziert dies eine statistisch signifikante Wirkung. Ein Verlauf des Konfidenzbands im positiven Bereich bedeutet, dass die Beschäftigungschancen von Teilnehmern höher sind als die von Nichtteilnehmern.

Die Ergebnisse zeigen, dass insgesamt nur drei der 6 Programmtypen auf längere Sicht als erfolgreich gelten können (Übersicht G-1). Es handelt sich dabei um die Programmtypen 1, 2 und 3. Am ausgeprägtesten findet sich die positive Wirkung bei Programmtyp 2, wo bereits nach etwa 12 Monaten die Beschäftigungswahrscheinlichkeit signifikant höher ist als bei Nichtteilnahme. Die Größenordnung liegt bei etwa 5 Prozentpunkten in den Programmtypen 1 und 2, bei Programmtyp 3 noch etwas darunter. Programmtyp 3 scheint darüber hinaus nur eine vorübergehend positive Wirkung zu entfalten.

Die drei Programme sind im Schnitt relativ kurz, was daran erkennbar ist, dass der zu erwartende Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Anschluss an den Lock-In-Effekt nach etwa 6 Monaten erfolgt.

Eine relativ schlechte Performanz weist Programmtyp 4 auf. Hier ist grafisch nicht zu erkennen, wann der Lock-In-Effekt ausklingt. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit verbleibt statistisch signifikant mehr oder weniger dauerhaft hinter der ohne Maßnahmenteilnahme zurück.

Programmtyp 5 und 6 sind eher langfristige Maßnahmen. Entsprechend ausgeprägt ist der Lock-In-Effekt. Die anschließend auftretende Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit reicht offenbar nicht aus, den Lock-In-Effekt auszugleichen. Einschränkend ist hier jedoch anzumerken, dass der vorhandene Beobachtungszeitraum im Verhältnis zur Maßnahmedauer zu kurz ist, um hier ein abschließendes Urteil fällen zu können. Möglicherweise auftretende Langfristeffekte lassen sich so nicht beobachten.

Die Reform macht sich in allen 6 Abbildungen als Abschwächung des Lock-In-Effekts bemerkbar. Für eine Beurteilung des eigentlichen Maßnahmeeffekts reicht die vorhandene Beobachtungsdauer jedoch nicht aus.

Übersicht G-16 stellt für die Vorreform-Periode den gleichen Zusammenhang für eine etwas engere Definition von Beschäftigung dar. Als Eintritt in Beschäftigung wird hier nur gewertet, wenn es sich dabei um eine Beschäftigung mit einer Dauer von wenigstens 6 Monaten handelt. Der Vergleich dient als Test auf die Brauchbarkeit der einfachen Operationalisierung. Offensichtlich sind die Verlaufsunterschiede zu der Beschäftigungswahrscheinlichkeit in Übersicht G-1 so gering, dass im Folgenden die einfache Operationalisierung von Eintritten in Beschäftigung beibehalten wird.

Ein Vergleich zwischen Männern und Frauen zeigt nur im Hinblick auf Programmtyp 2 einen auffälligen Unterschied (Übersichten G-2 und G-3). Während dieser Pro-

grammtyp für Männer dauerhaft mit einer deutlichen Verbesserung der Beschäftigungschancen einhergeht, macht sich bei Frauen nur vorübergehend ein positiver Effekt bemerkbar. Er tritt relativ kurz nach Ende der Maßnahme auf und hält für ungefähr ein knappes Jahr an. Danach verliert sich die positive Wirkung völlig.

Bei einer Aufspaltung nach Arbeitsmarktregionen (Übersichten G-4 bis G-10) verlieren die Ergebnisse statistisch gesehen an Kontur. Lediglich der negative Lock-In-Effekt kommt in allen Programmtypen unabhängig von der Region deutlich zum Vorschein.

Ein auffälliges Resultat liefert die Aufspaltung nach der Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit (Übersichten G-11 bis G-15). Tendenziell wirken die Maßnahmen umso schlechter, je früher sie einsetzen. Maßnahmen, die in den ersten drei Monaten beginnen, haben mittelfristig keinerlei Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zur Folge. Dies gilt auch noch für Maßnahmen, die vier bis sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit einsetzen. Eine Ausnahme bildet hier allenfalls noch Programmtyp 3. Erst bei Maßnahmen, die zwischen 7 und 12 Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit starten, zeigen sich erste Anzeichen für eine Verbesserung der Performanz. Insbesondere bei Programmtyp 5 tritt nach Ablauf der Programmphase eine Verbesserung der Beschäftigungschancen in der Größenordnung von etwa 10 Prozentpunkten auf.

Eine Erklärung für dieses Phänomen liefern die entsprechenden Kaplan-Meier-Schätzungen der längsschnittorientierten Verbleibswahrscheinlichkeit in der Arbeitslosigkeit (Übersichten G-57 bis G-61). Zwar verschlechtert sich die Performanz der Maßnahme, je später sie einsetzt. Zugleich aber verschlechtern sich auch die Beschäftigungschancen der Nichtteilnehmer. Deren Chancen sinken so stark ab, dass sich selbst eine unterdurchschnittliche Verbesserung der Beschäftigungschancen durch die Maßnahmenteilnahme in einem positiven Beschäftigungseffekt niederschlägt.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob es sich hier um ein Selektionsphänomen oder ein substantielles Phänomen handelt. Handelt es sich um ein Selektionsphänomen, müsste die Aufgabe darin gesehen werden, so früh wie möglich diejenigen zu identifizieren, deren Chancen durch eine Maßnahmenteilnahme verbessert werden können, damit sie frühzeitiger in die Maßnahme eintreten können und damit eine noch bessere Wirkung erzielt werden könnte. Substantiell ist das Phänomen dagegen dann, wenn die Verschlechterung der Beschäftigungschancen kausal von der Arbeitslosigkeitsdauer verursacht wird. Aus welchen Gründen auch immer jemand längere Zeit keinen Job findet, die Arbeitsverwaltung wäre gezwungen, den Eintritt einer Langzeitarbeitslosigkeit jeweils abzuwarten. Es würde nichts nützen, möglichst viele Arbeitssuchende möglichst frühzeitig in Maßnahmen zu

schicken, weil dieser Aufwand zum größten Teil in Wirkungslosigkeit verpuffen würde.

Eine abschließende Antwort auf diese Frage lässt sich mit Hilfe der grafischen Analyse nicht geben. Die Schätzung der parametrischen Übergangsratenmodelle liefert allerdings Hinweise darauf, dass es eine echte negative Zeitabhängigkeit der Übergangsrate gibt. Dies spräche für die Deutung von Arbeitslosigkeit als einem selbstverstärkenden Prozess.

6.5.2 *Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten*

Komplementär und analog zu den Beschäftigungswahrscheinlichkeiten wurden Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten mit Hilfe eines Linear-Probability-Modells geschätzt (vgl. Anhang G, Übersichten G-17 bis G-31). Als arbeitslos gilt hier, wer als arbeitslos registriert und gleichzeitig arbeitssuchend ist. Hinzu kommen u.a. Personen, die sich in Trainingsmaßnahmen befinden, an einem Deutschsprachlehrgang teilnehmen oder sich in einer ESF-Maßnahme befinden (vgl. Anhang E, Übersicht E-1).

Der Vorteil der Betrachtung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten gegenüber den Beschäftigungswahrscheinlichkeiten besteht darin, dass aufgrund der Datenlage für den Arbeitslosigkeitsstatus ein längerer Beobachtungszeitraum zur Verfügung steht und somit die Reformwirkung besser beurteilt werden kann.

Bei den dargestellten Differenzen der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern spricht ein Verlauf im negativen Bereich für den Erfolg einer Maßnahme, da die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der Teilnehmer geringer ist als die der Nichtteilnehmer.

Im Vergleich zu den Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fällt auf, dass in der Gesamtbetrachtung (Übersicht G-17) vor der Reform praktisch kein Programmtyp als erfolgreich angesehen werden kann. Eine Ausnahme gilt allenfalls für Programmtyp 3, bei dem es zumindest vorübergehend zu einer signifikanten Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos kommt. Im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit schneiden dagegen auch die Programmtypen 1 und 2 positiv ab. Vergleichbare Ergebnisse finden auch Lechner/Miquel/Wunsch (2005a und 2005b). Eine Erklärung für das Phänomen einer Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne Senkung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit kann nur darin bestehen, dass die entsprechenden Maßnahmen in einem gewissen Umfang dazu führen, dass Personen, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Stille Reserve ausgewichen wären, durch die Maßnahme wieder in Beschäftigung gebracht werden konnten. Dies trifft nach den vorliegenden Grafiken auf Programmtyp 1 und 2 zu. Für die Arbeitslosen-

versicherung ergeben sich dadurch zwar keine unmittelbaren Einsparungen, wohl aber indirekte Entlastungseffekte durch ein erhöhtes Beitragsaufkommen.

Die Reform hat bis auf die Programmtypen 2 und 3 zu relativen Verbesserungen der Performanz geführt. Allerdings schlägt sich dies nur in zwei Fällen – nämlich bei den Programmtypen 1 und 4 – in einer absoluten Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos nieder. In beiden Fällen hat die Reform zu einer Reduktion des Arbeitslosigkeitsrisikos um durchschnittlich etwa 10 Prozentpunkte geführt. Interessant ist dabei, dass sich der Reformeffekt im Hinblick auf Programmtyp 4 als ein ausgeprägt geschlechtsspezifischer Effekt entpuppt (vgl. Übersichten G-18 und G-19). Die absolute Verbesserung tritt nur bei Männern auf und beträgt dort 20 Prozentpunkte. Programmtyp 1 wirkt dagegen geschlechtsneutral senkend auf das Arbeitslosigkeitsrisiko.

Bei einer Differenzierung nach Arbeitsmarktregionen (Übersichten G-20 bis G-26) fällt zudem auf, dass sich die nach der Reform mit Programmtyp 4 einhergehende Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos auf die Regionen 2 und 3 beschränkt.

Differenziert man nach vorangehender Dauer der Arbeitslosigkeit (Übersichten G-27 bis G-31), so ist darüber hinaus festzustellen, dass der Reformeffekt nur dann zur Geltung kommt, wenn die Maßnahme weder zu früh noch zu spät zum Einsatz kommt. Eingesetzt während der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit, findet sich nur eine schwache und statistisch nicht signifikante Absenkung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Wird sie erst nach mehr als einem Jahr Arbeitslosigkeit begonnen, hat sie praktisch überhaupt keinen Effekt. Nur in der Zwischenphase von 4 bis 12 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer führt die Teilnahme an Programmtyp 4 zu einer Absenkung des Arbeitslosigkeitsrisikos von teilweise über 20 Prozentpunkten.

6.5.3 Unterstützungswahrscheinlichkeiten

Die im vorangehenden Abschnitt geschätzten Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten beruhen auf einer relativ engen Definition von Arbeitslosigkeit. Die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme – mit Ausnahme des jeweils betrachteten FbW-Typs – wird dabei ebenso als Beendigung der Arbeitslosigkeit betrachtet wie die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt. Die faktische Arbeitslosigkeit im Sinne einer Transferabhängigkeit kann daher wesentlich länger andauern. Um diesen Umstand abbilden zu können wird im Folgenden eine erweiterte Variante der Arbeitslosigkeitsdauer betrachtet, die sämtliche Formen des Transferbezugs seitens der BA einbezieht. Die so generierte Unterstützungsdauer ist tendenziell länger als die zuvor betrachtete Arbeitslosigkeitsdauer. Die Wahrscheinlichkeit, sich in einem Status der Transferabhängigkeit seitens der BA zu befinden,

wird im Folgenden als Unterstützungswahrscheinlichkeit bezeichnet.⁴⁷ Analog zu den zuvor betrachteten Wahrscheinlichkeiten wurden die Unterstützungswahrscheinlichkeiten mit Hilfe eines Linear-Probability-Modells geschätzt (vgl. Anhang G, Übersichten G-32 bis G-46).

Im Vergleich zu den Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten fällt auf, dass in der Gesamtbetrachtung (Übersicht G-32) vor der Reform praktisch kein Programmtyp als erfolgreich angesehen werden kann. Selbst Programmtyp 3, der bei der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit noch am besten abschnitt, zeigt im Hinblick auf die Transferabhängigkeit praktisch keinen positiven Effekt mehr.

Die Reform hat bis auf die Programmtypen 2 und 3 zu relativen Verbesserungen der Performanz geführt. Wie bereits bei der Betrachtung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten schlägt sich dies nur in zwei Fällen – nämlich bei den Programmtypen 1 und 4 – in einer absoluten Verringerung der Unterstützungswahrscheinlichkeit nieder. Der Effekt ist jedoch etwas geringer als bei der engeren Definition, was darauf hindeutet, dass ein Teil der Teilnehmer im Anschluss an die jeweils betrachtete FbW-Maßnahme in eine weitere Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik wechselt.

Interessant ist, dass die geschlechtsspezifische Wirkung von Programmtyp 4, die sich bei der Betrachtung des Arbeitslosigkeitsrisikos zeigt, in der erweiterten Betrachtung verschwindet (vgl. Übersichten G-33 und G-34). Sowohl für Männer als auch für Frauen lässt sich nach der Reform eine Verringerung der Transferabhängigkeit feststellen.

Dagegen erweist sich unter dem Gesichtspunkt der Transferabhängigkeit nunmehr Programmtyp 1 nach der Reform als geschlechtsspezifisch wirksam. Männer erfahren dadurch eher als Frauen eine Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen durch die Teilnahme an Programmtyp 1.

Bei einer Differenzierung nach Arbeitsmarktregionen (Übersichten G-35 bis G-41) fällt zudem auf, dass sich die nach der Reform mit Programmtyp 4 einhergehende Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos auf die Regionen 1 und 3 beschränkt.

Differenziert man nach vorangehender Dauer der Arbeitslosigkeit (Übersichten G-42 bis G-46), bestätigt sich, dass die Maßnahme nicht zu früh zum Einsatz kommen sollte. Anders jedoch als im Hinblick auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit lässt sich kein Nachlassen des Effekts konstatieren, wenn die Maßnahme erst nach längerer Arbeitslosigkeitsdauer absolviert wird.

47 Die für die erweiterte Definition der Arbeitslosigkeit verwendete Definition findet sich in Anhang E in Übersicht E-2.

Im Großen und Ganzen führt die Unterscheidung zwischen Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten und Unterstützungswahrscheinlichkeiten nicht zu grundsätzlich neuen Einsichten.

6.5.4 Verbleibswahrscheinlichkeiten

Während es sich bei den vorangehend betrachteten Wahrscheinlichkeiten um Querschnittswahrscheinlichkeiten handelt, soll im vorliegenden Abschnitt eine Längsschnittperspektive angelegt werden. Dabei geht es um den Übergangsprozess aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, entweder unmittelbar oder vermittelt über Teilnahme an einer FbW-Maßnahme. Zu diesem Zweck werden im Folgenden Teilnehmer und Nichtteilnehmer im Hinblick auf die Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von der Zeit betrachtet.

Die Verbleibswahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt t bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Beobachtungseinheit zum Zeitpunkt t relativ zum Eintrittszeitpunkt ununterbrochen im Ausgangszustand befunden hat. Für einen Teilnehmer ist der Eintritt in den Ausgangszustand durch den Eintritt in die Maßnahme definiert. Für den zugehörigen Nichtteilnehmer ist der Eintritt in den Ausgangszustand durch die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts des teilnehmenden Matching-Partners definiert. Maßnahmenteilnahme und Arbeitslosigkeit werden als gleichartig im Hinblick auf den Ausgangszustand betrachtet.

Die Schätzung der Verbleibswahrscheinlichkeit erfolgt mit Hilfe der Kaplan-Meier-Methode, auch als Produkt-Limit-Methode bezeichnet (vgl. Kaplan/Meier 1958). Die Kaplan-Meier-Methode zeichnet sich dadurch aus, dass zensierte Beobachtungen, d.h. Beobachtungen, bei denen der Ausgangszustand endet, ohne dass ein Übertritt in den interessierenden Zielzustand (Erwerbstätigkeit) eingetreten ist, adäquat berücksichtigt werden. Die Kaplan-Meier-Methode gestattet unter relativ schwachen Annahmen unverzerrte Schätzungen der Verbleibswahrscheinlichkeit. Das Komplement zur Verbleibswahrscheinlichkeit ist die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Beobachtungseinheit zum ersten Mal nach Eintritt in den Ausgangszustand in den Zielzustand übertritt.

Die entsprechenden Schätzungen wurden analog zur vorhergehenden Vorgehensweise für die sechs FbW-Programme jeweils nach Geschlecht, Region (fünf Strategietypen) und die vorangehende Dauer der Arbeitslosigkeit (1-3, 4-6, 7-11 und 12 und mehr Monate) durchgeführt.⁴⁸ Als Datenquelle dienen – wie gehabt – die Daten ohne Zusatzbefragung.

48 Siehe Anhang G, Übersichten G-47 bis G-78. Zur Definition von Arbeitslosigkeit, vergleiche Anhang E, Übersicht E-1.

Betrachtet man die 6 Programmtypen insgesamt, zeigt sich ein eindeutiges Bild: Bereits vor der Reform führten nahezu alle Programme zu einer signifikanten Senkung der Verbleibswahrscheinlichkeit nach Ablauf der Maßnahme (Übersicht G-47). Eine Ausnahme bildet lediglich Programmtyp 6, allerdings wohl eher wegen der nach 36 Monaten abgeschnittenen Beobachtungsdauer. Extrapoliert man den Trend, würde danach mutmaßlich ebenfalls eine signifikante Absenkung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Teilnehmern im Vergleich zu Nichtteilnehmern auftreten.

Deutlich zu erkennen ist für alle 6 Programmtypen der Lock-In-Effekt. Besonders lang ist er bei den Programmtypen 5 und 6. Bei Programmtyp 5 scheint es sich vorwiegend um Programme mit einer Laufzeit von 2 Jahren gehandelt zu haben. Unmittelbar nach dem Ende der Programme erfolgt ein signifikanter Abfall der Verbleibswahrscheinlichkeit auf das Niveau der Nichtteilnehmer. Im weiteren Verlauf sinkt die Verbleibswahrscheinlichkeit statistisch signifikant unter die der Nichtteilnehmer.

Überraschend ist der Gesamtbefund für die 6 Programmtypen insofern als die Ergebnisse im Hinblick auf die Querschnittswahrscheinlichkeiten weitaus weniger positiv ausfallen. Der Unterschied zwischen beiden Betrachtungsweisen besteht darin, dass bei den Verbleibswahrscheinlichkeiten nur der erste Übergang nach Eintritt in den Ausgangszustand betrachtet wird. Bei den Querschnittswahrscheinlichkeiten findet dagegen auch die spätere Entwicklung Berücksichtigung. Offenbar gelingt es mit Hilfe der Maßnahmen zwar, die Dauer bis zum ersten Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Der Austritt scheint allerdings nicht unbedingt sehr stabil zu sein, sonst würden die Schätzungen für Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit stärker zugunsten der Maßnahmen ausschlagen.

Männer und Frauen unterscheiden sich nicht besonders markant im Hinblick auf die Verbleibswahrscheinlichkeit (Übersichten G-48 und G-49). Auch im Hinblick auf den jeweiligen Regionaltyp fällt es schwer, markante Unterschiede zu erkennen (Übersichten G-50 bis G-56). Differenziert man nach vorheriger Dauer der Arbeitslosigkeit, fällt auf, dass die Maßnahmen tendenziell umso schlechter wirken, je später sie einsetzen (Übersichten G-57 bis G-61).

Die Reformwirkungen sind ebenfalls deutlich zu erkennen, obwohl der verfügbare Schätzzeitraum vergleichsweise kurz ist. Der „Break-Even-Point“ zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme wird nach der Reform zum Teil erheblich früher erreicht (Übersichten G-62 und G-77). Dies gilt in besonders ausgeprägter Form für die vormals eher als Langzeitprogramme ausgelegten Programmtypen 5 und 6. Hatten sich die Verbleibswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern etwa bei Programmtyp 5 erst nach ca. 24 Monaten gekreuzt, tritt dieser Fall nach der Reform bereits nach weniger als 12 Monaten ein. Zum Teil hängt dies allerdings wohl auch damit zusammen, dass die Arbeitsmarktchancen der Vergleichsgruppe nach der Reform etwas schlechter ausfallen als vor der Reform, ein Phänomen, das speziell

bei den Programmtypen 5 und 6 auftritt und mutmaßlich selektionsbedingt ist (vgl. Übersicht G-78).

Insgesamt betrachtet, zeigen die nicht-parametrischen grafischen Analysen, dass es für die Beurteilung des Maßnahmenerfolgs sehr genau darauf ankommt, wie das Erfolgskriterium definiert wird. Vordergründig führen unterschiedliche Herangehensweisen zu widersprüchlichen Resultaten. Dennoch sind alle Resultate ein je spezifischer Ausdruck der gleichen Realität.

Betrachtet man die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, kommt man zu dem Schluss, dass manche Maßnahmen gar nicht und manche Maßnahmen immerhin mäßig erfolgreich waren. Die Betrachtung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit legt den Schluss nahe, dass die meisten Maßnahmen eher einen negativen Effekt für den Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit haben, bestenfalls überhaupt keinen Erfolg vorweisen können. Die Kombination von beiden legt den Schluss nahe, dass der Beschäftigungserfolg vor allem darin besteht, dass Arbeitslose, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären, durch die Maßnahme den Weg zurück in das Erwerbsleben finden. Die Betrachtung der Verbleibswahrscheinlichkeiten besagt, dass die Teilnahme an einer FbW dazu führt, dass der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit früher erfolgt als ohne Teilnahme. In Kombination mit den beiden vorgenannten Ergebnissen muss allerdings geschlussfolgert werden, dass dieser Übergang den Betroffenen mittelfristig keinen besonderen Vorteil verschafft.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die vordergründig als Widersprüche in Erscheinung tretenden Resultate konsistent erklären. Dies erklärt zumindest zum Teil, warum in der Literatur bislang keine eindeutigen Resultate zutage getreten sind. Es liegt daran, dass sich die unterschiedlichen Studien zumeist einseitig nur auf jeweils einen der betrachteten Indikatoren beziehen.

6.5.5 Parametrische Übergangsratenmodelle

Der Prozess des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung kann mit Hilfe von parametrischen Übergangsratenmodellen analysiert werden. In diesem Ansatz wird, wie bei den zuvor dargestellten Verbleibswahrscheinlichkeiten, der Erwerbsstatusverlauf unmittelbar im Anschluss an den Maßnahmenbeginn abgebildet. Neben dem Abgang aus der Arbeitslosigkeit in eine (ungeförderte) Beschäftigung bestehen verschiedene alternative Anschlusszustände an eine Arbeitslosigkeitsphase. Aufgrund dieser alternativen Anschlusszustände ist ein Übergangsratenmodell mit konkurrierenden Risiken für die hier behandelte Fragestellung angemessen, wobei wir die verschiedenen alternativen Anschlusszustände zu einem konkurrierenden Risiko zusammenfassen. Wir verwenden Proportional-Hazards-Modelle für diskrete

Zeit. Es handelt sich dabei um eine Weiterentwicklung des Extremwertmodells wie es beispielsweise von Han und Hausman (1990) vorgeschlagen wurde.

In dem hier verwendeten Modell werden zeitvariable, aber intervall-konstante Kovariablen angenommen. In diesem Kontext ist die Likelihood-Funktion nicht in risiko-spezifische Komponenten separierbar, sodass beide Abgangsprozesse gemeinsam geschätzt werden müssen. Eine detaillierte Beschreibung dieses Modells findet sich bspw. in Jenkins (2004) oder Schneider und Uhlendorff (2004).

Die exogenen Variablen für die Schätzungen auf Grundlage der administrativen Daten wurden wie folgt spezifiziert (Übersicht 6.5-1). Der Jahresbezug kontrolliert für den Zeitraum des Eintritts in das FbW-Programm und ist für den Teilnehmer und den gematchten Nichtteilnehmer aufgenommen. Aufgrund dessen ist diese unabhängige Variable zeitinvariant definiert. Alle anderen zeitinvarianten exogenen Variablen beziehen sich ebenfalls auf den Status quo zum Eintritt in das Programm bzw. zum Eintritt in die Arbeitslosigkeit. Die Variablen „Region1“ bis „Region5“ kontrollieren dabei für die unterschiedlichen Strategietypen der Arbeitsmarktregion. Ferner werden die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe, Behinderung, Staatsangehörigkeit, Bildungs- und Ausbildungsniveau, Kinder und Alter von Kindern im Haushalt, Familienstand und Erziehungsstatus als zeitinvariante exogene Faktoren berücksichtigt. Quartalsinformationen, die lokale Quote der Arbeitslosigkeit und die Relation des Transfereinkommens zum letzten Erwerbseinkommen (Lohnersatzrate) fließen als zeitabhängige Variablen in das Modell ein. Die Dauerabhängigkeit der Arbeitslosigkeit, also der Einfluss der bisherigen Arbeitslosigkeitsdauer auf die Übergangswahrscheinlichkeit, wird mit Hilfe eines Sets von Dummy-Variablen flexibel modelliert. Diese Dauer wird ab dem Eintrittszeitpunkt in Arbeitslosigkeit gemessen. Teilnehmer und Nichtteilnehmer gehen in unsere Schätzung ab dem Eintrittszeitpunkt des Teilnehmers in die FbW ein. Dies bedeutet, die bisherige Arbeitslosigkeitsdauer zu Beginn der Beobachtung entspricht der Arbeitslosigkeitsdauer vor Programmeintritt.⁴⁹

Die Modelle wurden darüber hinaus mit den um die Zusatzbefragung erweiterten Daten geschätzt. Die Spezifikation der Variablen ist in Übersicht 6.5-2 dargestellt. Im Folgenden wird vor allem auf die Ergebnisse der Schätzungen mit den administrativen Daten eingegangen. Es ergeben sich keine Widersprüche zu den aus den Befragungsdaten resultierenden Ergebnissen, allerdings ist eine quantitative Beurteilung auf Grundlage dieser Datenbasis zu diesem Zeitpunkt nur sehr eingeschränkt möglich. Die Fallzahlen sind zu gering, um statistisch belastbare Erkenntnisse zu den beobachteten Prozessen abzuleiten. Da im Laufe des Projektes weitere Befragungen

49 Sämtliche Ergebnisse und deskriptive Statistiken zu den Übergangsratenmodellen auf Basis der administrativen Daten sind in Anhang H dargestellt.

und somit eine Erhöhung der Fallzahl stattfinden, werden im Endbericht weitergehende Analysen präsentiert.⁵⁰

Im Modell werden analog zur Definition der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwei Übergangsmöglichkeiten aus Arbeitslosigkeit verwendet: der Wechsel in „Beschäftigung“ und der Wechsel in „Sonstiges“ (zur Definition vgl. Übersicht E-1). Die Analysen wurden getrennt für sechs Programmtypen und für Frauen und Männer durchgeführt. Bei der folgenden Interpretation der Ergebnisse wird lediglich auf den Zielzustand „Beschäftigung“ eingegangen, da es sich hier um das interessierende Evaluationskriterium handelt.

Im Prinzip könnte der Effekt der Teilnahme an einem FbW-Programm auf die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung mit einer einfachen Variable gemessen werden, die den Wert eins für Teilnehmer und den Wert null für Nichtteilnehmer annimmt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich der Effekt der Teilnahme über die Zeit verändert. Während der Programmteilnahme besteht, relativ zur Phase nach der Programmteilnahme, i. d. R. eine geringere Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung überzugehen. Die Relevanz des Lock-In-Effekts in den hier betrachteten Programmen wurde bereits oben herausgearbeitet. Um diese zeitliche Veränderung im Regressionsmodell zu berücksichtigen, unterscheiden wir mittels zweier Dummy-Variablen zwischen einem Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Maßnahmeneffekt im Anschluss an das Programm.

50 Die Ergebnisse und deskriptiven Statistiken basierend auf den Umfragedaten sind in Anhang I dargestellt.

**Übersicht 6.5-1: Variablen im Competing Risks Extremwert Duration-Modell*
(Daten ohne Zusatzbefragung)**

Variablenamen	Definition	Zeitvarianz
(Alo-Dauer: 1-3 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 1 - 3 Monate)**	
Alo-Dauer: 4-6 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 4 - 6 Monate**	
Alo-Dauer: 7-9 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 7 - 9 Monate**	
Alo-Dauer: 10-12 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 10-12 Monate**	
Alo-Dauer: 13-15 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 13-15 Monate**	
Alo-Dauer: 16-18 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 16-18 Monate**	ja
Alo-Dauer: 19-21 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 19-21 Monate**	
Alo-Dauer: 22-24 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 22-24 Monate**	
Alo-Dauer: 25-30 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 25-30 Monate**	
Alo-Dauer: 31-36 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 31-36 Monate**	
Alo-Dauer: 37+ Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 37 und mehr Monate**	
(2000	Jahr 2000)	
2001	Jahr 2001	
2002	Jahr 2002	nein
2003	Jahr 2003	
(Quartal1	1. Quartal eines Jahres)	
Quartal2	2. Quartal eines Jahres	
Quartal3	3. Quartal eines Jahres	ja
Quartal4	4. Quartal eines Jahres	
(Region1	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 1)	
Region2	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 2	
Region3	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 3	nein
Region4	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 4	
Region5	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 5	
Alter25	Alter bis 25 Jahre	
(Alter26-40	Alter zwischen 26 und 40 Jahren)	
Alter41-50	Alter zwischen 41 und 50 Jahren	nein
Alter51+	Alter 51 Jahre und älter	
Behinderung	festgestellte Behinderung nach SchwbG (SGB IX)	nein
EU-Staatsangehörigkeit	andere europäische Staatsangehörigkeit als Deutsche	
sonstige Staatsangehörigkeit	andere außereuropäische Staatsangehörigkeit als Deutsche	nein

**Übersicht 6.5-1 (Forts.) Variablen im Competing Risks Extremwert Duration-Modell*
(Daten ohne Zusatzbefragung)**

Variablennamen	Definition	Zeitvarianz
ohne Schule	ohne Schulabschluss	
(ohne Ausbildung	mit Schulabschluss, ohne Ausbildung)	nein
mit Ausbildung	mit Ausbildungsabschluss	
mit FH/Uni	mit Fachhoch- oder Hochschulabschluss	
1 Kind	ein Kind im Haushalt	
2 Kinder	zwei Kinder im Haushalt	nein
3+ Kinder	drei und mehr Kinder im Haushalt	
Kleinkind	jüngstes Kind ist unter 4 Jahre alt	
verheiratet	Familienstatus: verheiratet	nein
alleinerziehend	Erziehungsstatus: alleinerziehend	nein
Alo-Quote	lokale Quote der Arbeitslosigkeit	ja
Lock-In-Eff. nach Reform	Lock-In Effekt (nach der FbW-Reform)	
Treatm.-Eff. nach Reform	Treatment-Effekt (nach der FbW-Reform)	ja
Lock-In-Eff. vor Reform	Lock-In Effekt (vor der FbW-Reform)	
Treatm.-Eff. vor Reform	Treatment-Effekt (vor der FbW-Reform)	
Einkommen	Einkommensinformation (letzte Erwerbstätigkeit) ist verfügbar	nein
Lohnersatzrate	Relation Transfereinkommen/letztes Erwerbseinkommen	ja

* Referenzkategorie in Klammern, ** einschließlich der FbW-Dauer bei Teilnehmern.

Um zu testen, ob sich die Effekte der Programmteilnahme durch die Reform verändert haben, wird zwischen Vor- und Nachreform-Effekten der Teilnahme unterschieden. Für jede der 12 Schätzungen ermitteln wir daher vier Treatment-Effekte: Für die Vor- und Nachreform jeweils einen Lock-In Effekt und einen Treatment-Effekt nach Programmteilnahme. Diese Treatment-Effekte stehen im Zentrum der folgenden Betrachtung. Die Koeffizienten der Kontrollvariablen werden an dieser Stelle nicht interpretiert, da aus ihnen keine weiteren Erkenntnisse zur Effektivität der FbW-Maßnahmen gewonnen werden können. Bei den ermittelten Effekten der Teilnahme handelt es sich um durchschnittliche Treatment-Effekte (Average-Treatment-Effekte).

Alle hier betrachteten Programmtypen weisen sowohl vor als auch nach der Reform die erwarteten negativen Lock-In-Effekte auf. Dies bedeutet, dass während der Programmteilnahme die Teilnehmer eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, eine neue Beschäftigung aufzunehmen, als Nichtteilnehmer. Diese Ergebnisse bestätigen die oben festgestellte Relevanz der negativen Lock-In-Effekte für FbW. Für den Programmtyp 1 sinkt die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung während

des Programms bspw. um ca. 68% vor und um 81% nach der Reform. Für Männer liegen die entsprechenden Schätzungen für den Programmtyp 1 bei 67% vor und 85% nach der Reform in einem ähnlichen Bereich. Insgesamt scheinen sich die Lock-In-Effekte zwischen Männern und Frauen nicht wesentlich zu unterscheiden. Betrachtet man die Vorreformphase, so sind sie am geringsten für Programmtyp 2. Relativ hohe Lock-In-Effekte weisen die Programmtypen 4 und 6 auf.

Die Reform scheint bei den meisten Programmtypen mit einem stärkeren Lock-In-Effekt einherzugehen. Für Frauen ist dies bei den Programmtypen 1, 2, 3 und 5 der Fall, während es bei Programmtyp 6 mit dem höchsten Lock-In-Effekt zu keiner Veränderung kommt und bei Programmtyp 4 ein Rückgang des Lock-In-Effektes zu verzeichnen ist. Für die Männer ist der Lock-In-Effekt lediglich bei den Programmtypen 1 und 2 angestiegen.

Die Beobachtung der Zunahme der Lock-In-Effekte in einigen Programmen scheint den obigen Erkenntnissen aus den Verläufen der Verbleibswahrscheinlichkeiten (vgl. Abschnitt 6.5.4) zu widersprechen. Dort zeigt sich, dass der Ausstieg aus den Programmen nach der Reform früher erfolgt als vor der Reform. Dieser Effekt ist allerdings in erster Linie auf die mit der Reform eingetretene Verkürzung der Maßnahmedauer zurückzuführen. Die hier zu konstatierenden gleichzeitige Zunahme des Lock-In-Effekts bedeutet, dass Teilnehmer und Maßnahmen nach der Reform besser zusammen passen als vorher und deshalb weniger vorzeitige Ausstiege erfolgen als vorher. Er kann auch bedeuten, dass die Qualität der Maßnahmen besser geworden ist und sich die Inkaufnahme des Lock-In-Effekts für die Teilnehmer nun eher lohnt als vorher. Die Zunahme des Lock-In-Effekts muss jedenfalls nichts Negatives heißen. Abgesehen davon sind kürzere Maßnahmedauern und ein gestiegener Lock-In-Effekt kein Widerspruch.

Wichtig zur Beurteilung des Lock-In-Effekts ist der Maßnahmeneffekt nach Programmende. Für die Vorreformperiode werden für nahezu alle Programmtypen positive Maßnahmeneffekte nach Programmende festgestellt. Lediglich für Männer, die an Programmtyp 2 teilnehmen, stellt sich keine höhere Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung ein. In der Analyse des Programmtyps 2 auf Grundlage der Beschäftigungswahrscheinlichkeit lässt sich auch für Männer ein positiver Effekt feststellen. Allerdings stellt sich dieser im Vergleich zu den Frauen erst relativ spät ein (vgl. Abschnitt 6.5-1). Diese Erkenntnis steht nicht im Widerspruch zu den in den parametrischen Übergangsratenmodellen ermittelten Effekten, da im Rahmen der Übergangsratenmodelle die Arbeitslosigkeitsdauer direkt im Anschluss an den Programmbeginn abgebildet wird. Der früher eintretende, positive Effekt für Frauen scheint daher in den Ergebnissen der Übergangsratenmodelle auf, während für die später auftretenden positiven Beschäftigungseffekte für Männer kein direkter Zusammenhang mit der Dauer der ersten Arbeitslosigkeitsepisode zu bestehen scheint.

Für die Programmtypen 1 und 3 werden im Verhältnis zu den Lock-In-Effekten relativ große positive Effekte nach Programmende geschätzt. Zumindest ein Teil der in Abschnitt 6.5.1 ermittelten höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit für diese Programmtypen scheint durch diese Zunahme der Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung, also eine verkürzte Dauer der Arbeitslosigkeit, erklärt zu werden. Im Gegensatz dazu wird für die längeren Programmtypen 5 und 6 keine Steigerung der im Querschnitt ermittelten Beschäftigungswahrscheinlichkeit festgestellt. Allerdings zeigen die hier betrachteten Übergangsratenmodelle, dass nach Ende des Programms eine Steigerung der Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung eintritt. Der Beobachtungszeitraum reicht für diese langen Programme mit relativ starken Lock-In-Effekten aber nicht aus, um daraus resultierende höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten zu beobachten (siehe Abschnitt 6.5.1). Gleiches gilt für Programmtyp 4, bei dem zwar ein positiver Nachprogrammeffekt beobachtet wird, dieser aber nicht ausreicht, um zu einer Steigerung der absoluten Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu führen.

Für eine abschließende Beurteilung des eigentlichen Maßnahmeneffektes nach der Reform reicht die vorhandene Beobachtungsdauer nicht aus. Für einzelne Programmtypen erlauben die Daten aber erste (vorläufige) Erkenntnisse. So scheinen die Maßnahmeneffekte für den Programmtyp 1 nach der Reform für Männer und Frauen unverändert zu sein. Für Programmtyp 3 ist es zu einer signifikanten Erhöhung des Effektes gekommen, die Reform scheint sich positiv auf den Maßnahmenenerfolg auszuwirken. Diese Beobachtung gilt aber nur für Männer, für Frauen wird keine signifikante Veränderung festgestellt. Inwieweit sich diese Erkenntnisse erhärten lassen und welche Effekte bei den übrigen Programmtypen auftreten, ist Gegenstand des Endberichts.

**Übersicht 6.5-2: Variablen im Competing Risks Extremwert Duration-Modell*
(Daten mit Zusatzbefragung)**

Variablenamen	Definition	Zeitvarianz
(Alo-Dauer: 1-3 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 1 - 3 Monate)**	
Alo-Dauer: 4-6 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 4 - 6 Monate**	
Alo-Dauer: 7-9 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 7 - 9 Monate**	
Alo-Dauer: 10-12 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 10-12 Monate**	ja
Alo-Dauer: 13-18 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 13-18 Monate**	
Alo-Dauer: 19-24 Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 19-24 Monate**	
Alo-Dauer: 25+ Monate	Dauer der Arbeitslosigkeit = 25 und mehr Monate**	
(2000	Jahr 2000)	
2001	Jahr 2001	
2002	Jahr 2002	nein
2003	Jahr 2003	
2004	Jahr 2004	
(Region1	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 1)	
Region2	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 2	
Region3	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 3	nein
Region4	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 4	
Region5	Strategietyp der Arbeitsmarktregion 5	
Alter25	Alter bis 25 Jahre	
(Alter26-40	Alter zwischen 26 und 40 Jahren)	nein
Alter41-50	Alter zwischen 41 und 50 Jahren	
Alter51+	Alter 51 Jahre und älter	
(ohne Ausbildung	ohne Ausbildungsabschluss)	
mit Ausbildung	mit Ausbildungsabschluss	nein
mit FH/Uni	mit Fachhoch- oder Hochschulabschluss	
Kinder	mindestens ein Kind im Haushalt	nein
Kleinkind	jüngstes Kind ist unter 4 Jahre alt	nein
verheiratet	Familienstatus: verheiratet	nein
Krankheit	schlechter Gesundheitszustand (Selbsteinschätzung)	nein
Lock-in-Eff. nach Reform	Lock-in Effekt (nach der FbW-Reform)	
Treatm.-Eff. nach Reform	Treatment-Effekt (nach der FbW-Reform)	
Lock-in-Eff. vor Reform	Lock-in Effekt (vor der FbW-Reform)	ja
Treatm.-Eff. vor Reform	Treatment-Effekt (vor der FbW-Reform)	

* Referenzkategorie in Klammern, ** einschließlich der FbW-Dauer bei Teilnehmern.

6.5.6 Quantifizierung von Qualitäts- und Selektionseffekt

Die Reform der FbW verfolgt zwei wesentliche Ansatzpunkte, welche einen Qualitätseffekt (Nachfrageinduzierte Verbesserung des Weiterbildungsangebots durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen) und einen Selektionseffekt („70%-Erfolgsprognose“) beinhalten. Zur Identifizierung dieser Effekte wird auf Basis der Daten mit Zusatzbefragung ein Simulationsansatz verfolgt.

Wie oben bereits beschrieben, sind die auf Basis der Zusatzbefragung durchgeführten Schätzungen vor allem für die eigentlichen Programmeffekte zu diesem Zeitpunkt von großer statistischer Unsicherheit gekennzeichnet. Für den hier beschriebenen Simulationsansatz nehmen diese statistischen Unsicherheiten noch einmal zu. Entsprechende Testläufe haben zu der Erkenntnis geführt, dass eine Quantifizierung von Qualitäts- und Selektionseffekt sowie daraus resultierende substantielle Schlussfolgerungen auf der Grundlage der vorhandenen Daten zum Zeitpunkt der Berichterlegung noch nicht möglich sind. Ein Rückgriff auf die administrativen Daten ist nicht sinnvoll, da der Beobachtungszeitraum für die Nachreformphase zu kurz ist. Daher wird an dieser Stelle nur die Konzeption des Simulationsansatzes dargestellt. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen werden im Endbericht präsentiert.

In dem geplanten Simulationsansatz wird für jeden Programmtyp ein oben beschriebenes parametrisches Regressionsmodell geschätzt. Hierbei wird Effektheterogenität zugelassen, in dem für unterschiedliche individuelle Charakteristika unterschiedliche Programmeffekte geschätzt werden. Dabei wird zwischen zwei Perioden, vor der Reform und nach der Reform, unterschieden. Die Unterschiede in den geschätzten Koeffizienten zwischen den beiden betrachteten Perioden spiegeln den Qualitätseffekt wider: Die Teilnahme an einer FbW kann unterschiedliche Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer haben. Inwieweit ermittelte Unterschiede in den geschätzten Parametern signifikant, also nicht zufällig, sind, kann statistisch getestet werden.

Auf Grundlage dieses Modells lassen sich in einem zweiten Schritt für die Vor- und für die Nachreformperiode durchschnittliche Treatmenteffekte der Teilnahme ermitteln. Hierzu werden für die beiden Subsamples (Vor- und Nachreform) die durchschnittlich erwarteten Arbeitslosigkeitsdauern der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer voneinander abgezogen. Diese beiden durchschnittlichen Teilnahmeeffekte lassen sich anschließend miteinander vergleichen. Die Differenz entspricht dem Gesamteffekt der Reform.

Anschließend wird für die Teilnehmer der Nachreformphase der durchschnittliche Treatmenteffekt für die hypothetische Situation der Teilnahme vor der Reform ermittelt. Hierfür werden die in der Regression ermittelten Koeffizienten für die Zeit vor dem 01.01.2003 verwendet. Vergleicht man die daraus resultierenden Effekte mit

den zuvor ermittelten Effekten der Nachreformphase, erhält man den Qualitätseffekt, denn zwischen den Teilnehmern vor und nach der Reform besteht kein Unterschied mehr. Der Selektionseffekt entspricht der „Restgröße“, also der Differenz zwischen Gesamt- und Qualitätseffekt.⁵¹

Die Intuition dieses Ansatzes lässt sich anhand eines einfachen Beispiels verdeutlichen. Es wird angenommen, dass sich die Effekte einer Programmteilnahme zwischen zwei Qualifikationsgruppen unterscheiden. Für gering qualifizierte Arbeitslose erhöhe sich die Abgangswahrscheinlichkeit durch die Teilnahme vor der Reform um 15%, während dieser Effekt für höher qualifizierte bei 5% liege. Die Hälfte der Teilnehmer sei gering, die andere höher qualifiziert. Der durchschnittliche Effekt entspricht dann einer Erhöhung der Abgangswahrscheinlichkeit durch eine Teilnahme um 10%. Mit der Reform ändert sich sowohl die Qualität als auch die Teilnehmerzusammensetzung. Wenn nach der Reform nur noch höher qualifizierte Personen teilnehmen und aufgrund verbesserter Maßnahmenqualität ihre Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit nun um 10% statt um 5% steigt, so wird zunächst auch für die Nachreformphase ein durchschnittlicher Effekt von 10% festgestellt. Erst wenn die Situation der Teilnehmergruppe der Nachreformphase mit der Situation verglichen wird, die die gleiche Gruppe vor der Reform erlebt hätte, kann der Qualitätseffekt vom Selektionseffekt getrennt werden. Hierfür wird auf Grundlage des zuvor geschätzten Modells der erwartete Teilnahmeeffekt für die Zeit vor der Reform berechnet. Dieser beträgt in unserem Beispiel 5%, was auf einen Qualitätseffekt von +5% schließen lässt. Der Selektionseffekt ergibt sich aus der Differenz zwischen Gesamt- und Qualitätseffekt und beläuft sich in diesem Beispiel auf -5%. In dieser Form werden in dem hier beschriebenen Ansatz die im Zuge der Reform auftretenden Qualitäts- und Selektionseffekte voneinander separiert.

6.6 Konzeption und Ergebnisse der Effizienzanalysen

Die Effizienzanalyse hat zum Ziel, die untersuchten Maßnahmeneffekte einer Kosten-Nutzen-Betrachtung zu unterziehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Maßnahmeneffekt zwar positiv sein kann, sich unter fiskalischen Gesichtspunkten aber möglicherweise trotzdem nicht rechnet, weil die Kosten für den Effekt größer sind als die damit verbundenen Erträge bzw. Einsparungen.

Zu diesem Zweck wird der Fragestellung nachgegangen, mit welchem Kosten-Aufwand eine FbW-Maßnahme verbunden ist bzw. welche Lohnersatzleistungen eingespart werden. Die Effizienzanalyse liefert Aufschluss über das Verhältnis des Mitteleinsatzes zum erzielten Effekt.

51 Für eine andere Anwendung einer Dekompositionsanalyse für die Dauer von Arbeitslosigkeitsphasen im Rahmen von Übergangsratenmodellen siehe bspw. Ham et al. 1998.

Ein einfaches Maß für die Bestimmung der Maßnahmekosten besteht darin, die durchschnittliche Maßnahmedauer der Teilnehmer mit den durchschnittlichen Maßnahmekosten einschließlich der Unterhaltsleistungen zu bewerten und die anschließende durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer mit der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenunterstützung. Analog ist die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der Nichtteilnehmer mit der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenunterstützung zu bewerten. Die Differenz der Kosten für Teilnehmer und Nichtteilnehmer ergibt sodann Aufschluss über den fiskalischen Effekt der Maßnahme. Kosten und Einsparungen lassen sich darüber hinaus auf den durchschnittlichen Effekt (durchschnittliche Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer durch Maßnahmenteilnahme) beziehen. Dies ergibt ein Maß für die Effizienz einer Maßnahme, wie beispielsweise die Kosten, die im Durchschnitt zur Verkürzung der Arbeitslosigkeit um einen Monat aufgewendet werden müssen.

Im vorliegenden Fall ist ein Vorgehen in der skizzierten Form derzeit noch nicht möglich, weil der zur Verfügung stehende Beobachtungszeitraum insbesondere nach der Reform zu kurz ist, um durchschnittliche Dauern berechnen zu können. Der hohe Anteil rechtszensierter Beobachtungen lässt teilweise nicht einmal die Bestimmung einer Mediandauer zu. Wir haben deshalb einen etwas anderen Weg zur Bestimmung der fiskalischen Effekte gewählt.

Statt durchschnittlicher Dauern berechnen wir für den zur Verfügung stehenden Beobachtungszeitraum die Verbleibswahrscheinlichkeiten der Teilnehmer in der Maßnahme, deren Verbleibswahrscheinlichkeit in der ggfs. anschließenden Arbeitslosigkeit und die Verbleibswahrscheinlichkeiten der Nichtteilnehmer in der Arbeitslosigkeit.

Auf dieser Basis wird dann ein bedingter Erwartungswert der Kosten ermittelt, der sich aus den mit den Verbleibswahrscheinlichkeiten gewichteten Summe der durchschnittlichen monatlichen Kosten ergibt.

Für die Effizienzanalyse stehen Informationen zu den monatsdurchschnittlichen direkten Maßnahmekosten und den monatsdurchschnittlichen indirekten Kosten zur Verfügung (Unterhaltsgeld, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe). Da auf unterschiedliche FbW-Programmtypen spezifizierte primäre Kostenaufstellungen nicht verfügbar waren, müssen allgemeine Durchschnittswerte zu den Kosten aller FbW-Maßnahmen für jegliche Berechnungen der Effizienzanalyse verwendet werden (vgl. Übersicht 6.6-1).

Übersicht 6.6-1 Durchschnittliche Kosten von FbW-Maßnahmen und Arbeitslosigkeit für Teilnehmer und Nichtteilnehmer

Jahr	direkte Kosten Maßnahmekosten ^{*)}	indirekte Kosten		
		Unterhaltsgeld ^{**)}	Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe	
			unjustiert	justiert
Vorreformphase				
2000	635	1.078	(603)	1052
2001	671	1.127	(619)	1080
2002	680	1.111	(642) ^{****)}	1120
Nachreformphase				
2003	674	1.099	(630)	1.099
2004 ^{***)}	673	1.134	(629)	1.134

^{*)} Kosten pro Teilnehmer und Maßnahmemonat

^{**)} Kosten pro Unterhaltsberechtigtem und Maßnahmemonat

^{***)} Juni 2003 bis Mai 2004

^{****)} Dezemberwert

Quelle: BA

Durch die Reform des Unterhaltsgelds zum 01. Januar 2003 ist für die FbW-Teilnehmer in der Nachreformphase von einer identischen Höhe des Unterhaltsgelds und der empfangenen Leistungen aus Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe auszugehen. Für den Kostenvergleich wird davon ausgegangen, dass Nichtteilnehmer den gleichen Leistungsanspruch besaßen. Es wird also von den tatsächlichen Leistungsansprüchen abstrahiert, um einen von Strukturunterschieden befreiten Kosteneffekt bestimmen zu können.⁵²

Für die Vorreformphase ist allerdings ein adjustierter Wert auf Basis der Werte aus 2003 zu errechnen, da eine einfache Gleichsetzung von Unterhaltsgeld und Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit vor 2003 nicht durchführbar ist. Die gegebenen unjustierten Werte aus den Jahren 2000 bis 2002 werden demzufolge mit einem Faktor von 1,74 multipliziert.⁵³

52 In den Daten treten beispielsweise Sperrzeiten oder der Wegfall von Leistungsansprüchen auf, die den Vergleich verzerren können. Somit stellt die Effizienzanalyse nicht in erster Linie auf eine Ausweisung von tatsächlichen Kosten ab, sondern vergleicht Szenarien mit und ohne Programmteilnahme.

53 Der Faktor 1,74 ergibt sich von aus der Division von 1.099/630. Auf einen Einbezug der Angaben für das Jahr 2004 wird verzichtet, weil die Reform der FbW in 2003 im Vergleich zu 2004 noch unvollständiger durchgeführt wurde. Demzufolge stellt die Adjustierung der

Das Kriterium der Effizienzanalysen ist für die verschiedenen Fragestellungen der Evaluierung variierbar. Es ermöglicht je nach Definition der Referenzkategorie den Vergleich zwischen der Maßnahme und der Nichtteilnahme, jeweils vor und nach der Reform, aber auch den direkten Vergleich der Maßnahmeneffekte vor und nach der Reform. Zur Berücksichtigung von Größeneffekten wird das Maß normiert pro Teilnehmer ausgewiesen.

Die Effizienzkriterien werden unter Berücksichtigung der Heterogenität der Maßnahmen getrennt nach den sechs Maßnahmentypen ausgewiesen. Die Berechnungen erfolgen sowohl insgesamt als auch nach Männern und Frauen getrennt. Die Übersichten 6.6-2 und 6.6-3 geben den entsprechenden Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeiten für die Vor- und die Nachreformphase wieder.

Ein Vergleich der Verbleibswahrscheinlichkeiten vor und nach der Reform verdeutlicht durch steiler abfallende Verläufe für die Teilnahme-Dauer in der Nachreformphase (gestrichelte Linie) eine abnehmende Dauer der FbW-Programme. Dies trifft für alle 6 Programmtypen zu.

Aus den Ergebnissen der beiden vorangehenden Grafiken lassen sich die entsprechenden durchschnittlichen Dauern der Maßnahme der Teilnehmer ableiten, die in Übersicht 6.6-4 als Median dargestellt sind.

Es wird deutlich, dass die Dauern der Maßnahmen drastisch zurückgegangen sind, was maßgeblich zu einer entsprechenden Kostenreduktion bei einem Vergleich der Vor- und Nachreformphase beiträgt.

Als Referenz wird zunächst eine Kosten-Ertrags-Rechnung für die Vor-Reformphase durchgeführt. Als Beobachtungszeitraum stehen hier 36 Monate zur Verfügung. (Übersichten 6.6-5 bis 6.6-7). Die Übersichten berücksichtigen jeweils eine Analyse unter der Nutzung von unjustierten und justierten indirekten Kosten, um den Effekt der Justierung darzustellen. Bei der Interpretation sollte jedoch ausschließlich auf die Berechnungen mit Justierung abgestellt werden.

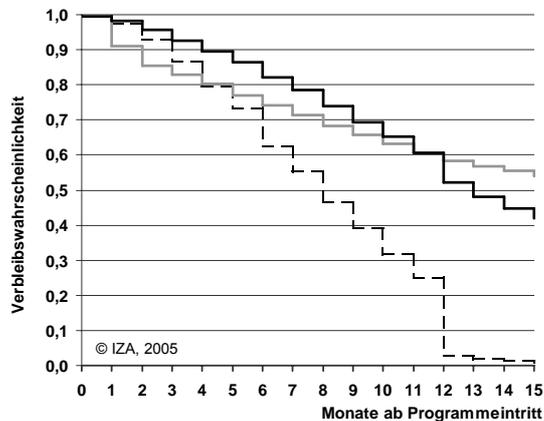
indirekten Kosten ausschließlich mit den Angaben aus 2003 eine bessere Approximation dar, als wenn zusätzlich Bezug auf die gegebenen Werte aus 2004 genommen würde.

Übersicht 6.6-2

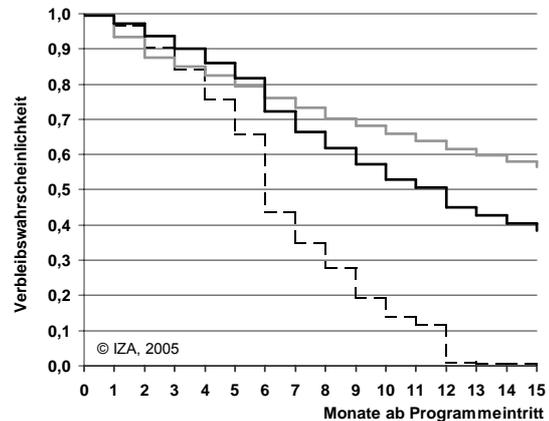


Verbleibswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern
- Maßnahme-Beginn: ab 01.01.2000 (gesamt)

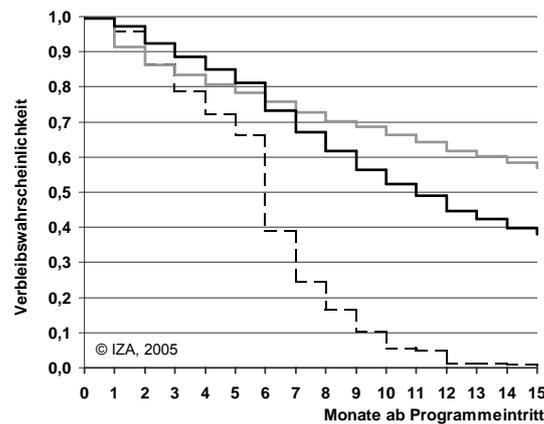
FbW-Programmtyp 1



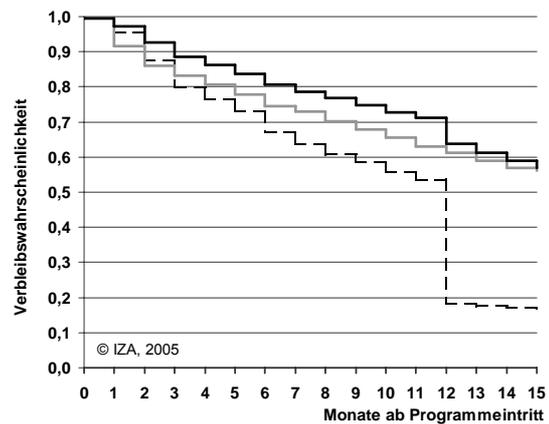
FbW-Programmtyp 2



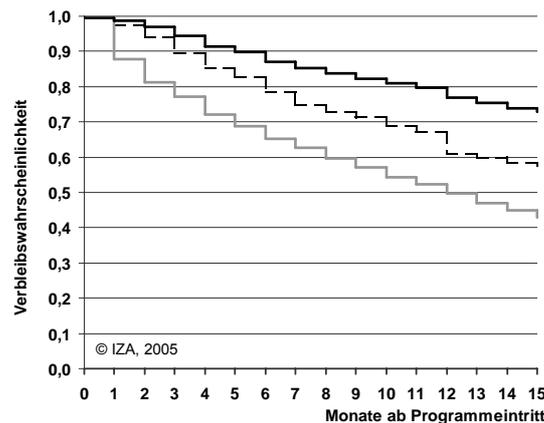
FbW-Programmtyp 3



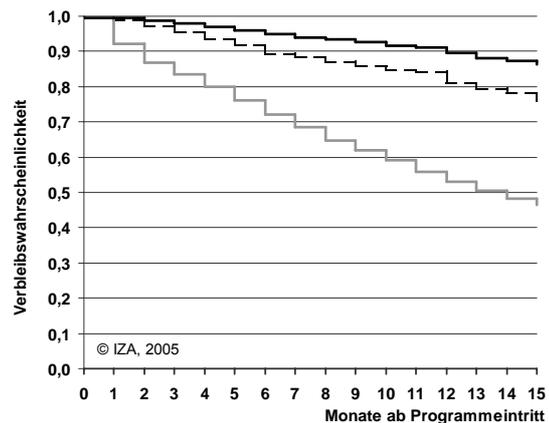
FbW-Programmtyp 4



FbW-Programmtyp 5



FbW-Programmtyp 6



FbW-Programmtyp 1: Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung
FbW-Programmtyp 2: Berufspraktische Weiterbildung
FbW-Programmtyp 3: Übungsreinerichtung
FbW-Programmtyp 4: Sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss
FbW-Programmtyp 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf
FbW-Programmtyp 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf

— Arbeitslosigkeit der Nicht-Teilnehmer
— Arbeitslosigkeit der Teilnehmer
- - Teilnahme an der FbW-Maßnahme

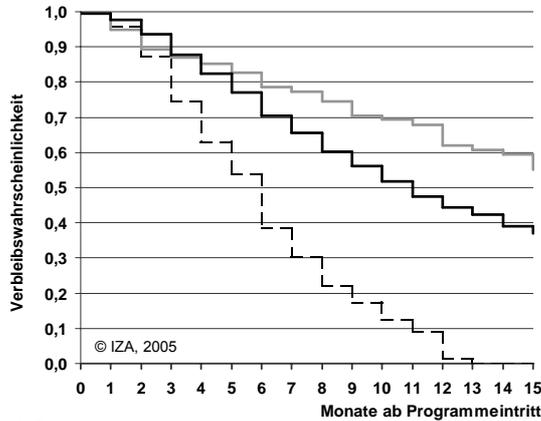
Quelle: Datensatz ohne Zusatzbefragung, eigene Berechnungen

Übersicht 6.6-3

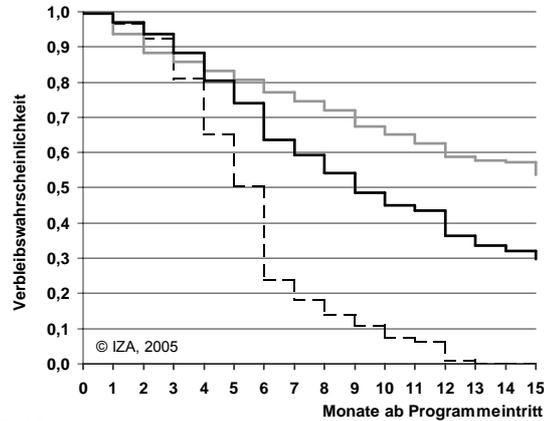


Verbleibswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern
- Maßnahme-Beginn: ab 01.01.2003 (gesamt)

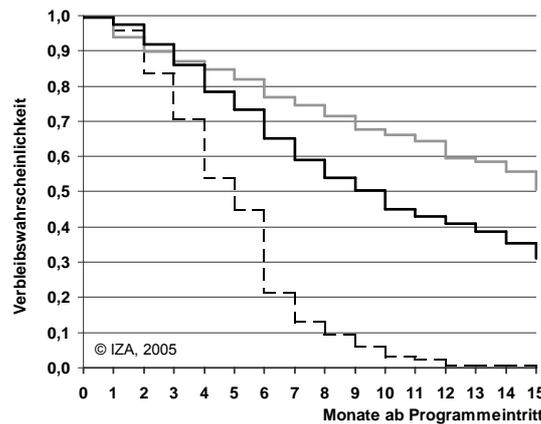
FbW-Programmtyp 1



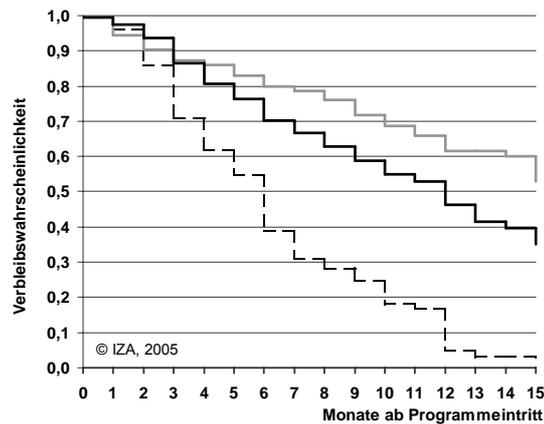
FbW-Programmtyp 2



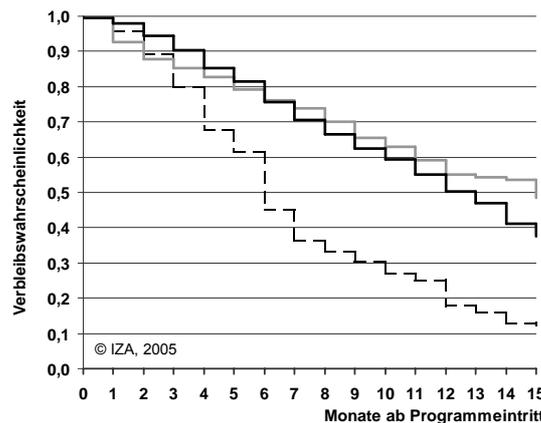
FbW-Programmtyp 3



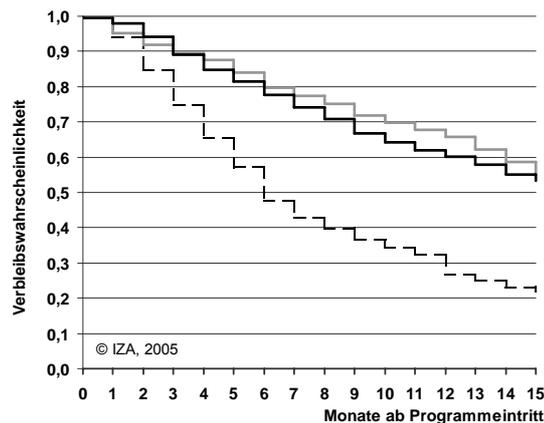
FbW-Programmtyp 4



FbW-Programmtyp 5



FbW-Programmtyp 6



FbW-Programmtyp 1: Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung
FbW-Programmtyp 2: Berufspraktische Weiterbildung
FbW-Programmtyp 3: Übungsreinerichtung
FbW-Programmtyp 4: Sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss
FbW-Programmtyp 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf
FbW-Programmtyp 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf

— Arbeitslosigkeit der Nicht-Teilnehmer
— Arbeitslosigkeit der Teilnehmer
- - Teilnahme an der FbW-Maßnahme

Quelle: Datensatz ohne Zusatzbefragung, eigene Berechnungen

Übersicht 6.6-4 Median-Dauer der FbW-Programmteilnahme in Tagen

FbW-Programmtyp		Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6
Ges.	FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000	240	180	180	360	669	680
	FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2003	172	153	137	175	180	180
F	FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000	243	183	181	364	662	704
	FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2003	179	153	152	183	185	189
M	FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000	220	179	180	340	670	654
	FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2003	164	153	122	150	168	170

Quelle: Datensatz ohne Zusatzbefragung, eigene Berechnungen

Die Gesamteffizienz einer FbW im Vergleich zur Nichtteilnahme ergibt sich aus der Summe der direkten Kosten und der zwischen Teilnehmer und Nichtteilnehmer bilanzierten indirekten Kosten. Bei einer Betrachtung ohne Unterscheidung zwischen Frauen und Männer (Übersicht 6.6-5) ergibt sich nur für den Programmtyp 3 (Übungseinrichtung) eine sehr geringe positive Effizienz. Die Programmtypen 1 und 2 weisen dagegen eine leicht negative, der Programmtyp 4 eine moderat negative und die Programmtypen 5 und 6 eine eindeutig negative Effizienz auf. Die positiven Programmeffekte bei diesen Programmen sind zu schwach und können den Lock-In-Effekt nicht aufwiegen. Es kommt demnach zumindest in den ersten drei Jahren ab Programmeintritt auch nicht zu einer Selbstfinanzierung der Maßnahmen.

Übersicht 6.6-5 Kosten und Nutzen der FbW-Maßnahmen (Frauen und Männer, 36 Monate)

in Euro/Monat, Zeitraum: 36 Monate nach Programmeintritt							
FbW-Programmtyp		Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000							
	direkte Kosten (1)	-147	-123	-112	-195	-332	-388
unjustiert	indirekte Kosten Teilnehmer (2)	-402	-375	-361	-487	-641	-750
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (3)	-340	-350	-354	-351	-290	-308
	indirekte Kosten FbW-Programm (4) = (2)-(3)	-61	-25	-7	-137	-351	-442
	gesamt (5) = (1)+(4)	-209	-148	-119	-332	-683	-830
justiert	indirekte Kosten Teilnehmer (6)	-517	-502	-490	-607	-705	-828
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (7)	-594	-610	-617	-611	-505	-537
	indirekte Kosten FbW-Programm (8) = (6)-(7)	76	108	127	4	-200	-290
	gesamt (9) = (1)+(8)	-71	-15	15	-191	-532	-678

Quelle: Übersicht 6.6-1 (BA, s.o.), eigene Berechnungen

Die in der Vorreformphase zwischen den einzelnen Programmtypen teilweise stark variierende durchschnittliche Dauer der Programme verursacht unterschiedlich starke

Lock-in Effekte und dementsprechend unterschiedliche direkte Kosten. Programmtyp 3 weist offenbar die günstigste der Kombination von relativ kurzen Programmlaufzeiten mit einer relativ geringeren Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit im Anschluss an die Maßnahme.(vgl. Übersicht 6.6-2).

Bei einer getrennten Betrachtung von Frauen und Männern (Übersichten 6.6-6 und 6.6-7) zeigt sich allerdings, dass bei Männern in allen Programmtypen eine relative bessere Kosten-Ertrags-Bilanz zu Buche schlägt (Programmtypen 1, 4, 5 und 6) Bei den Programmtypen 2 und 3 unterscheiden sich sogar die Vorzeichen zwischen Männern und Frauen. Daraus sollte allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass sich FbW-Maßnahmen bei Männern eher lohnen als bei Frauen. Vielmehr verweilen Frauen in allen Programmtypen (im Median) länger als Männer (vgl. Übersicht 6.6-4), was vermutlich auf eine geringere Abbrecherquote bei Frauen hinweist.

Übersicht 6.6-6 Kosten und Nutzen der FbW-Maßnahmen (Frauen, 36 Monate)

in Euro/Monat, Zeitraum: 36 Monate nach Programmeintritt						
FbW-Programmtyp	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000						
	-151	-130	-117	-202	-348	-421
direkte Kosten (1)						
unjustiert	-421	-390	-389	-506	-636	-799
	-357	-354	-354	-333	-302	-297
	-65	-36	-35	-173	-334	-501
	-216	-166	-152	-375	-682	-922
gesamt (5) = (1)+(4)						
justiert	-547	-519	-532	-632	-678	-871
	-622	-617	-617	-581	-527	-519
	75	99	85	-51	-151	-352
	-76	-31	-32	-253	-499	-773
gesamt (9) = (1)+(8)						

Quelle: Übersicht 6.6-1 (BA, s.o.), eigene Berechnungen

Zur Ermittlung der Reformeffekte steht nur ein relativ kurzer Beobachtungszeitraum von 15 Monaten zur Verfügung. Aus Vergleichbarkeitsgründen wird die Nachreformperiode deshalb einer gleichlangen Beobachtungsperiode aus der Zeit vor der Reform gegenüber gestellt. Andernfalls wäre der Vergleich stark verzerrt, da die Kosten-Ertragsbilanz in der vorliegenden Wirkungskonstellation umso besser ausfällt, je länger die Beobachtungsperiode andauert. Der Vergleich gibt zumindest einen ersten Anhaltspunkt, in welche Richtung sich die Effekte bei einem Vor-/ Nachreform Vergleich bewegen. Die Übersichten 6.6-8 bis 6.6-10 stellen den Zusammenhang für für einen jeweils 15-monatigen Betrachtungszeitraum dar.

Übersicht 6.6-7 Kosten und Nutzen der FbW-Maßnahmen (Männer, 36 Monate)

in Euro/Monat, Zeitraum: 36 Monate nach Programmeintritt							
FbW-Programmtyp	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6	
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000							
	direkte Kosten (1)	-144	-116	-108	-190	-319	-358
unjustiert	indirekte Kosten Teilnehmer (2)	-382	-361	-336	-466	-570	-696
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (3)	-324	-346	-354	-341	-245	-282
	indirekte Kosten FbW-Programm (4) = (2)-(3)	-58	-15	18	-125	-324	-414
	gesamt (5) = (1)+(4)	-202	-131	-90	-315	-644	-772
justiert	indirekte Kosten Teilnehmer (6)	-488	-485	-452	-577	-597	-769
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (7)	-566	-604	-617	-594	-427	-492
	indirekte Kosten FbW-Programm (8) = (6)-(7)	77	118	165	17	-169	-277
	gesamt (9) = (1)+(8)	-66	2	57	-173	-488	-635

Quelle: Übersicht 6.6-1 (BA, s.o.), eigene Berechnungen

Festzuhalten ist zunächst, dass die Maßnahmen sowohl vor der Reform als auch nach der Reform durchweg Nettokosten verursachen. Aufgrund des kürzeren Beobachtungszeitraums sind diese allerdings künstlich erhöht. Dies wird deutlich, wenn die angegebenen Werte mit den entsprechenden Werten für die 36-Monatsbetrachtung verglichen werden. Dennoch kann festgestellt werden, dass die fiskalische Wirkung der Reform in durchaus beachtlichen Kosteneinsparungen in allen 6 Programmtypen bestand. Dies verdeutlichen die positiven Werte in den grau hervorgehobenen Zeilen von Übersicht 6.5-8. Einschränkend ist zu sagen, dass sich dieses Resultat bei einer längerfristigen Betrachtung durchaus entscheidend ändern kann.

Auch bei einer für Frauen und Männern getrennten Betrachtung findet sich der beschriebene Trend wieder (Übersichten 6.6-9 und 6.6-10). Sowohl bei Frauen als auch bei Männern finden sich in allen Programmtypen reformbedingte Einsparungseffekte wieder. Bei Frauen sind diese in der Tendenz allerdings bei den Programmtypen 1, 2 und 6 höher als bei Männern. Im Vergleich liegen bei Männern hingegen die Einsparungseffekte für die FbW-Typen 2 bis 4 höher als bei Frauen. In diesen Ergebnissen spiegeln sich wiederum die unterschiedlichen Veränderungen der durchschnittlichen Verbleibsdauern in einer FbW-Maßnahme vor und nach der Reform wieder. Bei Frauen nahmen diese für die Programmtypen 1, 2 und 6 stärker ab, als bei Männern. Bei den Programmtypen 3 bis 5 verhielt es sich umgekehrt.

**Übersicht 6.6-8 Kosten und Einsparungen der FbW-Maßnahmen
(Frauen und Männer, 15 Monate)**

in Euro/Monat, Zeitraum: 15 Monate nach Programmeintritt							
FbW-Programmtyp	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6	
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000							
	direkte Kosten (1)	-351	-294	-266	-408	-513	-589
unjustiert	indirekte Kosten Teilnehmer (2)	-728	-645	-621	-790	-911	-1015
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (3)	-451	-466	-463	-460	-406	-436
	indirekte Kosten FbW-Programm (4) = (2)-(3)	-276	-179	-158	-330	-506	-580
	gesamt (5) = (1)+(4)	-628	-473	-425	-738	-1,018	-1,169
justiert	indirekte Kosten Teilnehmer (6)	-833	-759	-753	-870	-953	-1039
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (7)	-787	-812	-808	-802	-708	-760
	indirekte Kosten FbW-Programm (8) = (6)-(7)	-46	53	55	-69	-245	-279
	gesamt (9) = (1)+(8)	-397	-241	-212	-477	-758	-868
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2003							
	direkte Kosten (10)	-272	-255	-227	-287	-332	-353
	indirekte Kosten Teilnehmer (11)	-752	-703	-709	-761	-798	-841
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)	-858	-832	-838	-862	-812	-871
	indirekte Kosten FbW-Programm (13) = (11)-(12)	106	129	129	101	15	30
	gesamt (14) = (10)+(13)	-166	-126	-98	-186	-317	-322
Reformeffekt							
	direkte Kosten (10)-(1)	79	39	39	121	181	237
unjustiert	indirekte Kosten Teilnehmer (11)-(2)	-25	-58	-88	28	114	175
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)-(3)	-407	-366	-375	-402	-407	-435
	indirekte Kosten FbW-Programm (13)-(4)	382	308	287	431	520	610
	gesamt (14)-(5)	461	347	326	552	702	846
justiert	indirekte Kosten Teilnehmer (11)-(6)	80	56	44	109	155	198
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)-(7)	-71	-20	-30	-60	-105	-111
	indirekte Kosten FbW-Programm (13)-(8)	151	76	74	169	260	309
	gesamt (14)-(9)	231	115	113	291	441	546

Quelle: Übersicht 6.6-1 (BA, s.o.), eigene Berechnungen

Die Effizienzanalysen unter Nutzung eines 36- und 15-monatigen Beobachtungszeitraums haben gezeigt, dass es essentiell ist, ein hinreichend langes Beobachtungsfenster zur Verfügung zu haben. Dass FbW-Programme zu einer positiven Kosten-/Nutzenbilanz in der mittel- oder langfristigen Perspektive tendieren können, konnte jedoch selbst mit der dreijährigen Beobachtungsphase nur andeutungsweise herausgestellt werden. Dagegen gelang es, unter Verwendung des recht kurzfristigen Zeithorizonts von 15 Monaten die durch die FbW-Reform bedingten massiven Kosteneinsparungen mittels Verringerung der Programmlaufzeiten eindeutig zu identifizieren.

**Übersicht 6.6-9 Kosten und Einsparungen der FbW-Maßnahmen
(Frauen, 15 Monate)**

in Euro/Monat, Zeitraum: 15 Monate nach Programmeintritt							
FbW-Programmtyp	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6	
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000							
	direkte Kosten (1)	-362	-311	-279	-420	-531	-599
unjustiert	indirekte Kosten Teilnehmer (2)	-755	-671	-655	-810	-926	-1031
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (3)	-464	-469	-471	-450	-420	-437
	indirekte Kosten FbW-Programm (4) = (2)-(3)	-290	-201	-184	-360	-506	-593
	gesamt (5) = (1)+(4)	-652	-512	-463	-780	-1,037	-1,192
justiert	indirekte Kosten Teilnehmer (6)	-867	-784	-795	-891	-955	-1054
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (7)	-810	-819	-821	-785	-732	-763
	indirekte Kosten FbW-Programm (8) = (6)-(7)	-57	35	26	-106	-223	-291
	gesamt (9) = (1)+(8)	-419	-276	-253	-526	-754	-890
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2003							
	direkte Kosten (10)	-280	-259	-238	-327	-363	-365
	indirekte Kosten Teilnehmer (11)	-782	-705	-773	-819	-850	-875
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)	-885	-849	-847	-893	-817	-918
	indirekte Kosten FbW-Programm (13) = (11)-(12)	102	144	74	74	-33	42
	gesamt (14) = (10)+(13)	-177	-116	-164	-253	-396	-323
Reformeffekt							
	direkte Kosten (10)-(1)	82	52	41	93	168	233
unjustiert	indirekte Kosten Teilnehmer (11)-(2)	-27	-35	-119	-9	76	155
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)-(3)	-420	-379	-377	-443	-397	-481
	indirekte Kosten FbW-Programm (13)-(4)	393	345	258	434	473	636
	gesamt (14)-(5)	475	396	299	527	641	869
justiert	indirekte Kosten Teilnehmer (11)-(6)	85	78	22	72	105	178
	indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)-(7)	-75	-30	-26	-108	-85	-155
	indirekte Kosten FbW-Programm (13)-(8)	160	108	48	180	190	334
	gesamt (14)-(9)	242	160	89	273	358	567

Quelle: Übersicht 6.6-1 (BA, s.o.), eigene Berechnungen

Aufgrund des insgesamt recht kurzen Beobachtungszeitraums ist abschließend darauf hinzuweisen, dass die gezeigten Effizienzanalysen in erster Linie als quantitative Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen zu verstehen sind. Auf etwaige Effizienzvorteile von qualitativ besseren Programmtypen, deren höhere Kosten sich möglicherweise erst langfristig amortisieren, konnte in dieser Berichtslegung angesichts der vorhandenen Datenlage nicht eingegangen werden.

**Übersicht 6.6-10 Kosten und Einsparungen der FbW-Maßnahmen
(Männer, 15 Monate)**

in Euro/Monat, Zeitraum: 15 Monate nach Programmeintritt

FbW-Programmtyp	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2000						
	-341	-277	-255	-399	-498	-581
direkte Kosten (1)						
unjustiert	-701	-619	-592	-771	-857	-998
	-438	-462	-456	-451	-365	-408
	-262	-157	-135	-320	-492	-590
	gesamt (5) = (1)+(4)	-604	-433	-391	-719	-990
justiert	-799	-735	-715	-849	-876	-1019
	-765	-806	-796	-787	-636	-711
	-34	71	81	-62	-240	-308
	gesamt (9) = (1)+(8)	-375	-206	-174	-461	-738
FbW-Programmbeginn: ab 1.1.2003						
	-266	-251	-218	-260	-305	-343
direkte Kosten (10)						
	-730	-699	-656	-721	-753	-872
indirekte Kosten Teilnehmer (11)						
	-839	-818	-831	-840	-808	-830
indirekte Kosten Nicht-Teilnehmer (12)						
	110	119	175	119	55	-42
indirekte Kosten FbW-Programm (13) = (11)-(12)						
gesamt (14) = (10)+(13)	-156	-132	-42	-141	-250	-385
Reformeffekt						
	75	26	38	139	193	238
direkte Kosten (10)-(1)						
unjustiert	-29	-81	-64	49	104	126
	-401	-356	-374	-389	-444	-422
	372	275	311	439	547	548
	gesamt (14)-(5)	447	302	348	578	740
justiert	69	35	59	127	123	147
	-75	-12	-35	-54	-172	-119
	144	48	94	181	295	266
	gesamt (14)-(9)	219	74	132	320	488

Quelle: Übersicht 6.6-1 (BA, s.o.), eigene Berechnungen

7 Transferleistungen

Die Transferleistungen teilen sich in Transfermaßnahmen (§216a SGB III) und Transferkurzarbeitergeld (§216b SGB III) auf. Die Transfermaßnahmen ersetzen die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und das Transferkurzarbeitergeld das bisherige Strukturkurzarbeitergeld. Beide Maßnahmentypen unterscheiden sich von den FbW hinsichtlich ihrer Zugangsberechtigung. Es sind weniger individuelle Eigenschaften für die Zuweisung entscheidend, sondern betriebsorganisatorische Entscheidungen.

Die reformbedingten Änderungen traten zum 01. Januar 2004 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt wurde die maximale Bezugsdauer von Transferkurzarbeitergeld von 24 auf 12 Monate verkürzt. Geht man davon aus, dass der Bezugszeitraum von den Betroffenen weitgehend ausgenutzt wird, sind die ersten Bezieher von Transferkurzarbeitergeld unter den neuen Bedingungen frühestens im Januar 2005 aus der Maßnahme ausgeschieden. Im Hinblick auf das Erfolgskriterium „Beschäftigungszugang innerhalb der ersten sechs Monate nach Maßnahmenende“ ist frühestens Anfang Juli 2005 mit entsprechenden Daten zu rechnen. Eine aussagekräftige Evaluierung im Sinne einer quantitativen Wirkungsanalyse ist für den vorliegenden Zwischenbericht daher nicht möglich.

Für die Transferleistungen liegen, im Gegensatz zur Teilnahme an FbW, keine zentralen Verwaltungsdaten auf Individualbasis vor. Die Identifizierung von Teilnehmern und eine für die Evaluation notwendige Stichprobenziehung ist daher sowohl mit erheblichem Aufwand als auch mit methodischen Einschränkungen verbunden. Für das Transferkurzarbeitergeld sind zentral bei der BA bzw. dem IAB lediglich Informationen zu den Betrieben vorhanden, in denen Empfänger des Transferkurzarbeitergelds sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Hierbei handelt es sich um stichtagsbezogene Informationen, die sich jeweils auf den 30.06. bzw. den 31.12. eines Jahres beziehen. Die von der BA veröffentlichten Geschäftsdaten stützen sich auf diese Datenbank, die auch der Ausgangspunkt für Ziehung unserer Teilnehmerstichprobe sein wird. Eine eindeutige Identifizierung der in dieser Datenbank aufgeführten Betriebsstätte ist allerdings nur in ca. 60% der Fälle möglich. Zu den Teilnehmern an Transfermaßnahmen bzw. an Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen liegen zentral keine Informationen vor. Teilnehmer lassen sich daher nur identifizieren, indem die dezentral in den Agenturen vorhandenen Informationen für eine Auswahl von Agenturen abgefragt und aufbereitet werden.

Wir werden im Folgenden daher erste Erkenntnisse aus den wenigen verfügbaren Geschäftsdaten und einer Zusatzerhebung bei den Agenturen für Arbeit sowie die Konzeption der quantitativen Wirkungsanalyse darstellen. Weitergehende Erkenntnisse, die sich auf eine quantitative Wirkungsanalyse und ihre enge Rückkopplung

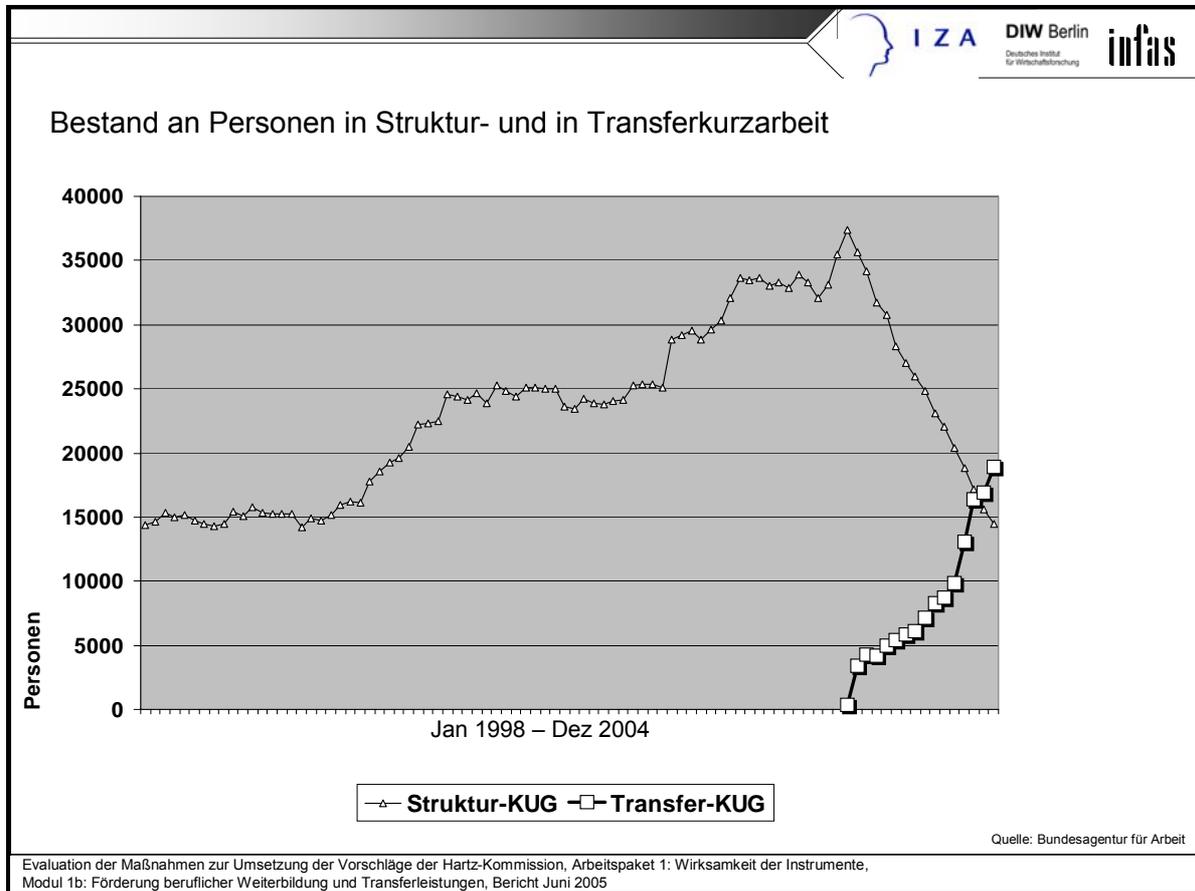
mit der Implementationsanalyse stützen sollten, können an dieser Stelle aufgrund der Datenlage noch nicht berichtet werden.

7.1 Deskriptive Analyse

Im Folgenden werden die wenigen Informationen dargestellt, die über die Transferleistungen verfügbar sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um interne Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit, die von den Regionaldirektionen zusammengestellt und meist alle sechs Monate an die Zentrale gemeldet werden. Bei den Daten wird nur zum Teil getrennt zwischen Maßnahmen nach §216 SGB III a und b und solchen nach §175 III, zum Teil enthalten sie nur zusammengefasste Angaben über beide. Zudem sind die Informationen zum Teil lückenhaft. Ergänzend zu den Verwaltungsdaten werden erste Umfrageergebnisse herangezogen, die im Rahmen dieses Forschungsprojektes von infas bei einer Totalerhebung unter den Arbeitsagenturen gewonnen wurden, und zu der 163 aller 179 Agenturen Angaben bereitstellten.

Bekannt ist seitens der Bundesagentur hinsichtlich des Transferkurzarbeitergeldes die Entwicklung des Teilnehmerbestandes bei dieser Maßnahme. Er ist seit Anfang 2004 kräftig ausgeweitet worden und belief sich im April 2005 – dem Datum, für das die zeitnächsten Informationen vorliegen – auf 19.000 Personen. Erwartungsgemäß hat parallel dazu die Zahl der Bezieher von Strukturkurzarbeitergeld stark abgenommen, weil es zu dieser Förderung seit Anfang 2004 keine Zugänge mehr gab und entsprechend mit dem sukzessiven Auslaufen der einzelnen Maßnahmen der Bestand stark sank. Inzwischen gibt es deutlich mehr Personen, die Transferkurzarbeitergeld beziehen als solche, die Strukturkurzarbeitergeld erhalten. Beide Maßnahmen zusammengenommen beläuft sich die Zahl der Teilnehmer an Kurzarbeit aufgrund dauerhafter Betriebseinschränkungen über dem Niveau vor der Reform Ende 2003 – und befindet sich damit auf einem Höchststand.

Übersicht 7.1-1



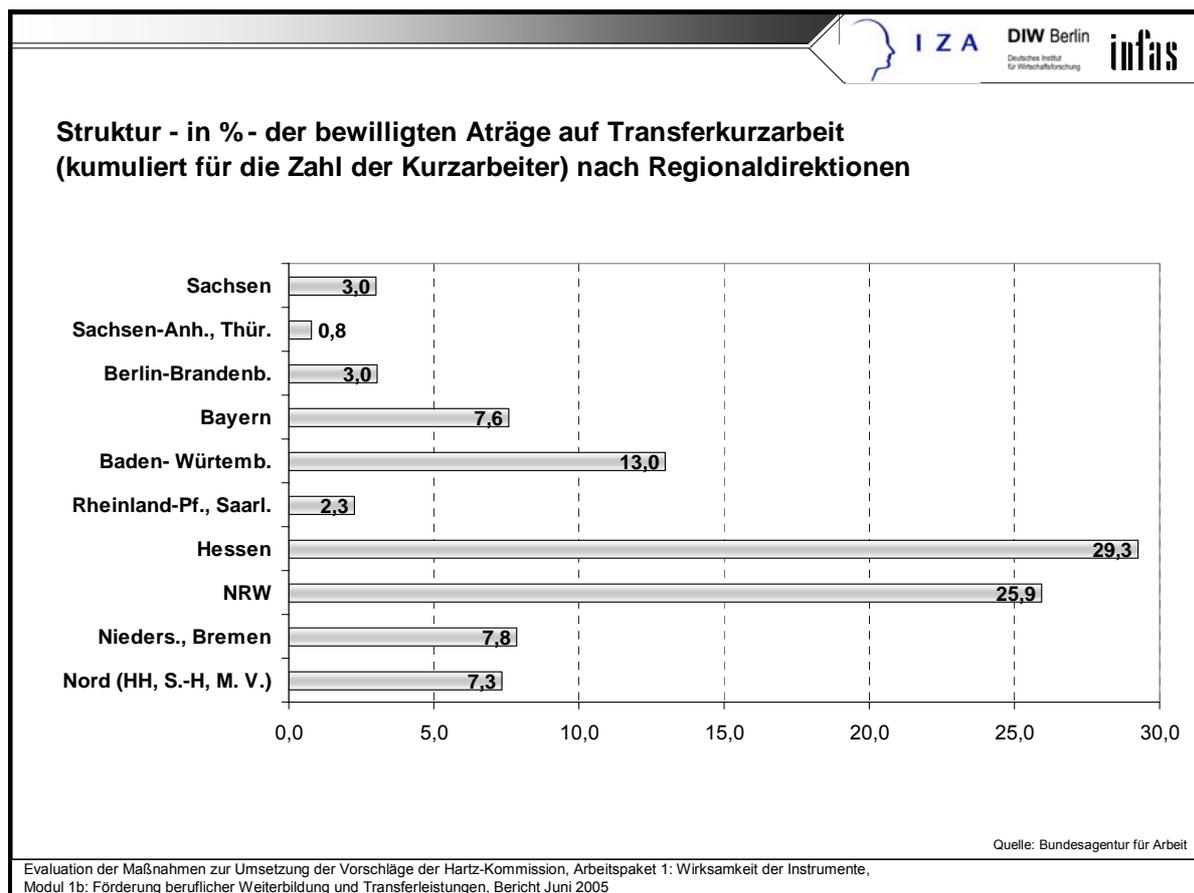
Des Weiteren gibt es von den Arbeitsagenturen Angaben über die Zugänge zu Transferkurzarbeit nach einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionaldirektionen. Bei diesen Unterscheidungsmerkmalen zeigen sich deutliche Unterschiede in der Verteilung der Transferkurzarbeit:

- Die Maßnahme wird vor allem vom verarbeitenden Gewerbe in Anspruch genommen – auf diesen Wirtschaftsbereich entfielen im letzten Jahr wie in den ersten Monaten dieses Jahres mehr als die Hälfte der Kurzarbeiter, die neu in diese Maßnahme eintraten.
- In regionaler Hinsicht konzentrierten sich die Zugänge zu Transferkurzarbeit – jedenfalls in den ersten Monaten von 2005 - sehr stark auf Westdeutschland und hier vor allem auf die beiden Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Hessen. Weil auf Nordrhein-Westfalen ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen des verarbeitenden Gewerbes in Deutschland entfällt – 2004 waren es nach Angaben der amtlichen Statistik 21% – ist die Konzentration der Kurzarbeit auf

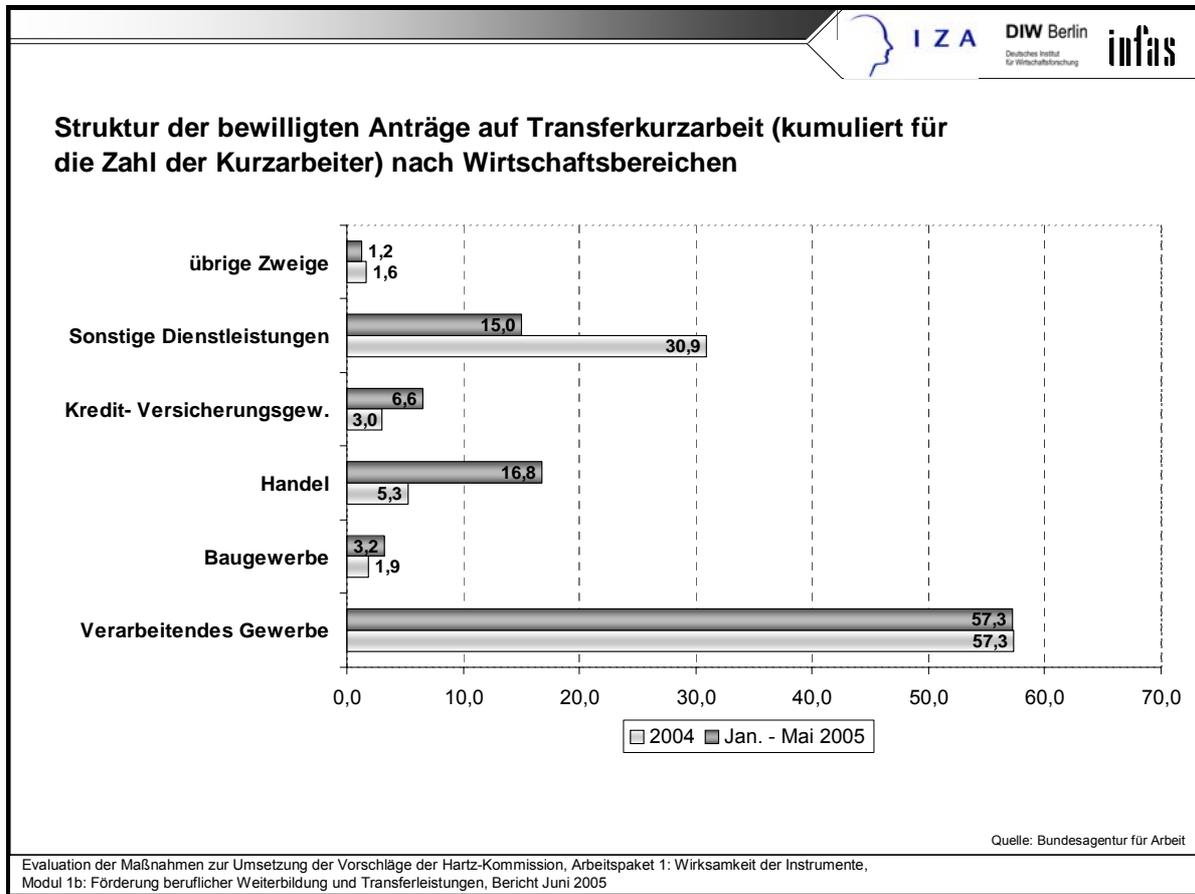
dieses Bundesland nicht erstaunlich. Dennoch liegt der Anteil des Bundeslandes an Transferkurzarbeit deutlich über diesem Wert. Viel weiter über dem Durchschnitt – gemessen am Industriebesatz – liegt er in Hessen. Das könnte daran liegen, dass besonders hier – wie zum Teil auch in Nordrhein-Westfalen – der geförderte Personalabbau eines großen Automobilunternehmens zu Buche schlägt.

- Ansonsten ist die Verteilung der Transferkurzarbeit zwischen den Wirtschaftszweigen eher breit gefächert. Angesichts der erst kurzen Zeit seit ihrer Implementierung lassen sich natürlich keine Trends für Unterschiede im Verlauf einzelner Branchen bestimmen. Auffallend ist allerdings, dass in den ersten Monaten dieses Jahres beim Handel verstärkt auf diese Maßnahme gesetzt wurde – was ebenfalls möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass wenige oder ein großes Unternehmen sie zum Personalabbau nutzt.

Übersicht 7.1-2



Übersicht 7.1-3



Die Ergebnisse der standardisierten Agenturbefragung zeigen ein ähnliches Bild.⁵⁴ Auch danach gibt es eine starke Konzentration auf das produzierende Gewerbe (das sich bekanntermaßen zum allergrößten Teil aus dem verarbeitenden Gewerbe zusammensetzt) und auf die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen. Bei einer tieferen regionalen Gliederung fällt zudem auf, dass sich in den alten Bundesländern neben denjenigen Regionen, die sich bereits seit Jahrzehnten mit altindustriellen Strukturproblemen auseinandersetzen müssen, und deshalb durch hohe Arbeitslosigkeit und geringe wirtschaftliche Dynamik gekennzeichnet sind, auch in solchen Gebieten ein recht hoher Anteil an Transferkurzarbeit findet, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung vergleichsweise gut dastehen.

54 Zur Durchführung der Agenturbefragung vgl. Anhang B, Abschnitt B-2.

Übersicht 7.1-4

Förderung von Transfermaßnahmen 2004/2005										
	Pers.	Betr.	davon: (Zeilen %)							
			Betriebsgröße Beschäftigte			Wirtschaftsbereich			Durchführung der Maßnahme	
			unter 50	50 bis 100	200 und mehr	Prod. Gewerbe	Dienstleistung	Öffentlicher Sektor (einschl. Bahn, Post, Telekom)	im geförderten Betrieb	bei Dritten, Transfer-agentur
abs	abs	%	%	%	%	%	%	%	%	
Gesamt	22.754	634	21	38	41	66	31	3	18	82
davon										
Regionaltyp										
Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit II Großstädtisch geprägte Bezirke in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	1.048	42	38	29	33	29	12	1	1	40
III Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	7.270	217	37	70	86	109	80	4	9	149
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	5.320	168	34	58	76	104	54	10	23	116
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	4.429	83	16	34	33	62	20	0	22	61
Regionaldirektion										
RD Nord	2.387	74	12	34	28	27	46	1	7	67
RD Berlin-Brandenburg	200	16	7	8	1	7	8	1	1	15
RD Sachsen-Anhalt /Thüringen	147	7	4	2	1	2	5	0	0	7
RD Sachsen	728	28	7	9	12	22	5	1	0	27
RD Niedersachsen /Bremen	2.215	58	18	22	18	34	21	3	13	45
RD Nordrhein-Westfalen	6.941	220	40	68	88	149	41	6	19	113
RD Hessen	3.926	91	22	24	45	73	16	2	3	88
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	1.191	22	3	11	8	15	7	0	7	15
RD Baden-Württemberg	2.994	54	8	21	25	41	13	0	19	35
RD Bayern	2.025	64	7	31	26	33	27	3	27	35

Untertitel: Methoden

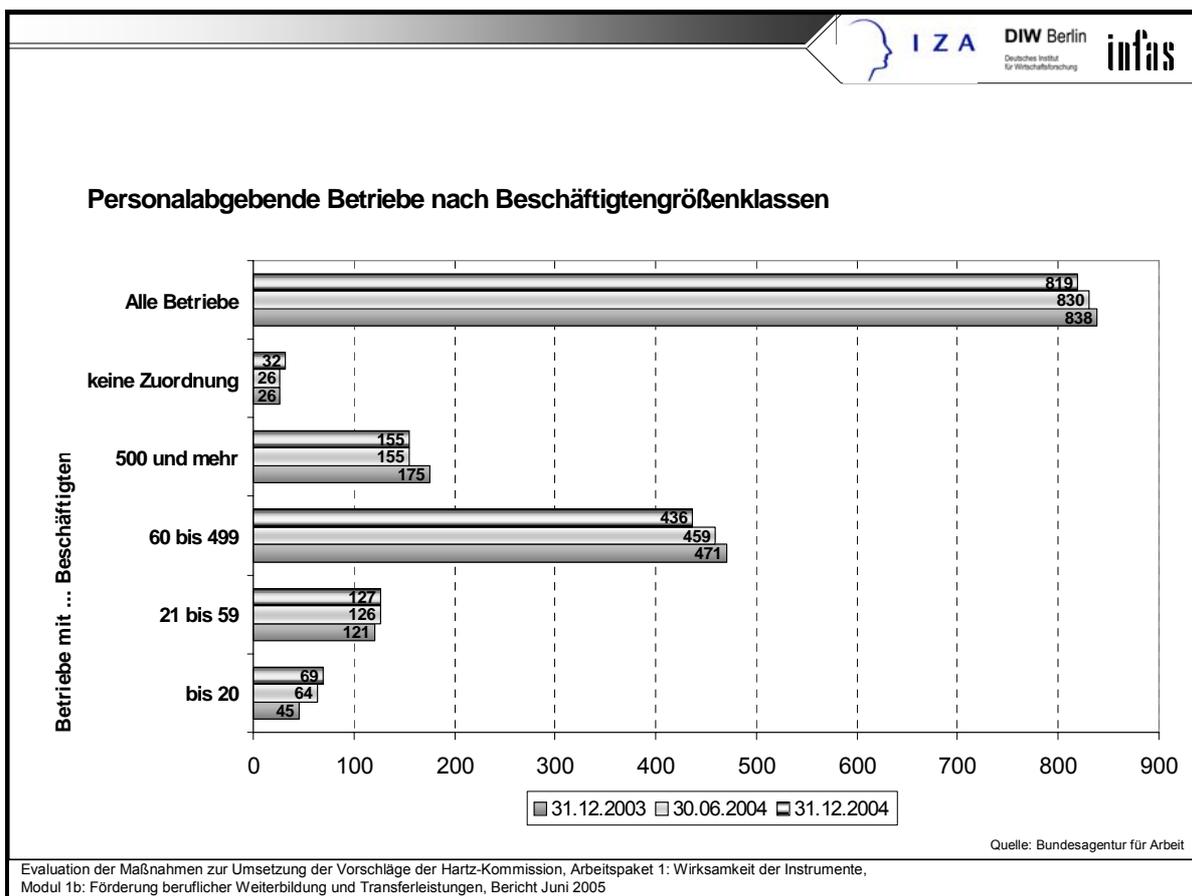
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Grafik Nr.:

Zudem zeigen die Ergebnisse der Agenturbefragung, dass größere Betriebe in relativ höherer Zahl auf Transfermaßnahmen zurückgreifen. Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass größere Betriebe – gemessen an ihrer Zahl – bei einer Klassifikation der Betriebe nach ihrer Größe nur auf geringe Prozentanteile kommen. Ganz anders sieht es dagegen bei einer Klassifikation der auf die Beschäftigtenzahl entfallenden Anteile aus. Wenn also schon die großen Betriebe ihrer Zahl nach in starkem Maße Transferkurzarbeit in Anspruch nehmen, dominieren sie bei der Zahl der Teilnehmer eindeutig diese Maßnahme.

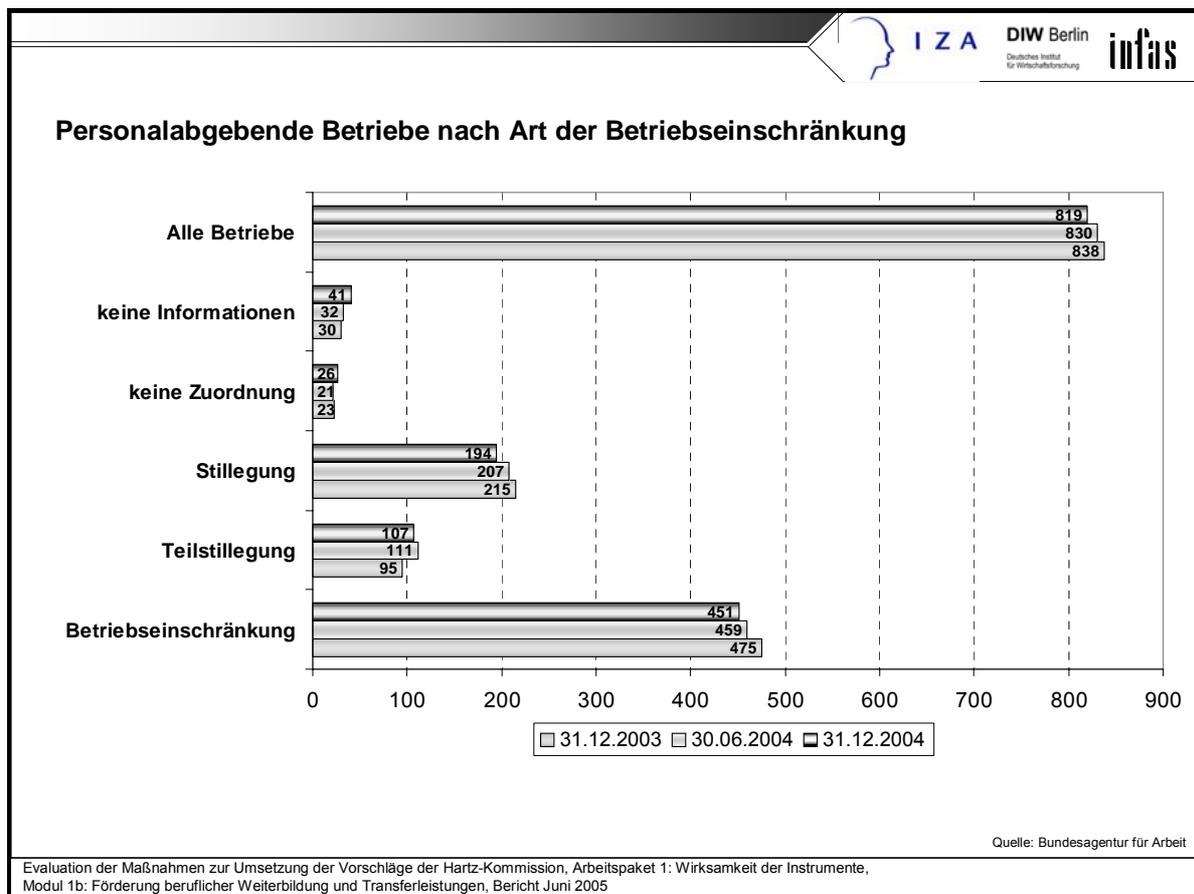
Entsprechendes zeigen auch die von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellten Daten über die nicht weiter differenzierte Beteiligung der Betriebe an Transfer- und Strukturkurzarbeitergeld, die allerdings ebenfalls nicht über die Verteilung der Kurzarbeiter auf einzelne Betriebsgrößenklassen informiert.

Übersicht 7.1-5



Zu dem Befund, dass sich Transfer- sowie zuvor die Strukturkurzarbeit stark auf größere Betriebe konzentriert, passt, dass sie vor allem bei Betriebseinschränkungen zum Zuge kommt – also bei Maßnahmen, bei denen Produktionskapazitäten reduziert werden sollen, ohne dass gleich Betriebsteile oder der ganze Betrieb stillgelegt wird. Teilstilllegungen oder komplette Betriebsschließungen sind zwar nicht gerade selten ein Anlass, um auf Transferkurzarbeit zuzugreifen, doch ist das bei diesen Anlässen viel weniger der Fall als bei Betriebseinschränkungen.

Übersicht 7.1-6



Die allermeisten Betriebe (betriebsorganisatorisch selbständiger Einheiten) führen bzw. führten in letzter Zeit Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Kurzarbeiter durch. Nur bei etwa einem Zehntel trifft das nicht zu. Allerdings werden solche Maßnahmen längst nicht für alle Kurzarbeiter angeboten. Im Durchschnitt nimmt nicht einmal die Hälfte der betroffenen Arbeitnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme teil.

Übersicht 7.1-7

	31.12.2003	30.06.2004	31.12.2004
Zahl der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten mit Qualifizierungsmaßnahmen und die Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen			
Betriebsorganisatorisch eigenständige Einheiten insg.	838	830	1074
darunter: beE mit Qualifizierung	763	779	951
Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen	15270	15212	13203
Nachrichtlich: Zahl der Kurzarbeiter	35439	32599	29400

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005

Einige Angaben der Bundesagentur für Arbeit gibt es über die Struktur der Teilnehmer – allerdings wiederum nur zusammengefasst für Transfer- und Strukturkurzarbeiter. Danach haben ältere Arbeitnehmer (ab 50 Jahren) an diesen Maßnahmen vergleichsweise häufig teilgenommen – bei Jüngeren (bis 25 Jahre) war das dagegen kaum der Fall. Allerdings hat der Anteil der Älteren seit Ende 2003 deutlich abgenommen, was daran liegen dürfte, dass mit der Einstellung der Strukturkurzarbeit die Anreize zu einer damit verbundenen Frühverrentung reduziert wurden. Dafür ist der Anteil der Personen im Alter von 40 bis 50 Jahren an Kurzarbeitern aufgrund dauerhafter Betriebseinschränkung gestiegen. Der Anteil der Jüngeren an den Kurzarbeitern hat sich indes nicht verändert.

Übersicht 7.1-8

						
Alterstruktur der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten						
				31.12.2003	30.06.2004	31.12.2004
Zahl der Kurzarbeiter						
bis 25 Jahre	1142	957	725			
26 bis 40 Jahre	7554	6840	6241			
41 bis 50 Jahre	9365	8760	7641			
51 bis 60 Jahre	15998	14503	13326			
über 60 Jahre	1380	1539	1467			
Insgesamt	35439	32599	29400			
Anteil an allen Kurzarbeiter in %						
bis 25 Jahre	3,2	2,9	3,3			
26 bis 40 Jahre	21,3	21,0	22,2			
41 bis 50 Jahre	26,4	26,9	32,7			
51 bis 60 Jahre	45,1	44,5	37,6			
über 60 Jahre	3,9	4,7	4,2			
Insgesamt	100	100	100			
<small>Quelle: Bundesagentur für Arbeit</small>						
<small>Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005</small>						

Deutlich gestiegen ist – wiederum Transfer- und Strukturkurzarbeit zusammengefasst betrachtet – der Anteil der Frauen an diesen Maßnahmen. Woran das liegt, lässt sich anhand der verfügbaren Informationen nicht klären. Vielleicht liegt es daran, dass der Handel, bei dem die Frauen einen großen Teil der Beschäftigten stellen, verstärkt auf diese Maßnahme gesetzt hat. Festzustellen ist aber, dass diese Arten der Kurzarbeit trotz der stärkeren Partizipation der Frauen nach wie vor vor allem von Männern wahrgenommen werden.

Darüber hinaus gibt es von den Arbeitsagenturen Angaben über die Ergebnisse von Vermittlungen von Struktur- oder Transferkurzarbeitern in den ersten Arbeitsmarkt. Inwieweit sie zuverlässig sind – und vor allem inwieweit sie eine längerfristige Integration ins Erwerbsleben anzeigen – lässt sich nicht beurteilen. Jedenfalls sind die Zahlen über die Vermittlungen nicht gerade ermutigend – bezogen auf die Bestandsgrößen belaufen sie sich nur auf etwa ein Fünftel bis ein Drittel davon. Dabei hat der

Anteil der vermittelten Frauen zwar zugenommen, aber weniger stark als ihr Anteil im Bestand gewachsen ist.

Übersicht 7.1-9

						
Zahl der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten; Anteil der Frauen daran und Zahl der Kurzarbeiter mit einer Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt						
				31.12.2003	30.06.2004	31.12.2004
Bestand an Kurzarbeitern				35439	32599	29400
darunter: Anteil der Frauen in %				20,7	22,2	31,0
				2. Hj. 2003	1. Hj. 2004	2. Hj. 2004
Auf den 1. Arbeitsmarkt vermittelte Kurzarbeiter				5580	4609	6616
Anteil der Frauen an den Vermittelten in %				19,6	20,5	24,6
<small>Quelle: Bundesagentur für Arbeit</small>						
<small>Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2005</small>						

Als vorläufiges Fazit bleibt festzuhalten: Angesichts der unzureichenden Datenlage ist eine endgültige Einschätzung über die Struktur der Teilnahme an den Transferleistungen aufgrund – in welcher Form auch immer – dauerhafter Produktionseinschränkungen nicht möglich. Allerdings fallen einige Besonderheiten ins Auge. So scheint diese Maßnahme vor allem von großen Unternehmen bzw. Betrieben in Anspruch genommen zu werden – und vor allem von solchen der Industrie. Dabei zeigt sich eine starke regionale Konzentration auf Ebene der Länder – vor allem innerhalb Westdeutschlands. Die neuen Bundesländer partizipieren daran relativ wenig – was wohl daran liegen dürfte, dass es dort nur wenig Großbetriebe gibt – insbesondere was die Industrie anbelangt –, und dass die größeren Industriebetriebe dort ihre Umstrukturierungsprozesse zunächst einmal hinter sich haben.

Wenn umstrukturierungsbedingte Kurzarbeit ansteht, wird dabei offenkundig das Ziel verfolgt, die Belegschaften zu verjüngen, denn von den Arbeitsagenturen werden vor allem Ältere gefördert. Deren Anteil hat zwar abgenommen, gleichwohl ist er noch hoch.

Die allermeisten Betriebe (betriebseigenständige Einheiten = BeE) bieten zwar Qualifizierungsmaßnahmen an (sei es von ihnen selbst oder sei es seitens externer Träger) aber nicht einmal die Hälfte aller Kurzarbeiter (gemessen am Bestand) nimmt an ihnen teil. Nach den vorliegenden Informationen halten sich die Vermittlungserfolge hinsichtlich einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt in engen Grenzen. Bei diesem Befund sind allerdings die Transferkurzarbeiter mit einbezogen, und diese Maßnahme wurde offenbar in erheblichem Maße nicht zur beruflichen Integration, sondern zur Frühverrentung genutzt.

7.2 Konzeption der quantitativen Wirkungsanalyse

Mit Hilfe der bei der Bundesagentur in Nürnberg zentral verfügbaren Daten ist es nicht möglich, Betriebe zu identifizieren, die sich in einer wirtschaftlichen Situation befinden, die zu einer Inanspruchnahme der Transferleistungen berechtigen würde, die von dem Instrument aber keinen Gebrauch machen. Von daher scheidet eine Vergleichsgruppenbildung aus, die sich an der wirtschaftlichen Situation eines Betriebes orientiert.

In dieser Untersuchung wird die realistische Annahme getroffen, dass es für die zukünftigen Arbeitsmarktchancen von Entlassung bedrohter Arbeitnehmer unerheblich ist, in welcher wirtschaftlichen Situation sich ihr Betrieb befindet. Demnach lässt sich die quantitative Wirkungsanalyse als Vergleichsgruppenanalyse auf der Basis der von Arbeitslosigkeit Bedrohten bzw. von Arbeitslosigkeit Betroffenen mit und ohne Förderung durchführen.

7.2.1 Transfermaßnahmen

Für die Transfermaßnahmen existieren keine zentralen Informationen zu Teilnehmern oder Betrieben, in denen die Maßnahmen durchgeführt werden. Die Informationen zu den Teilnehmern an diesen Maßnahmen liegen dezentral in den Arbeitsagenturen vor. Die Daten sind dabei nicht einheitlich erfasst, die Form der Erfassung reicht von elektronischer Aufbereitung bis hin zu handschriftlichen Teilnehmerlisten. Diese werden vom Forschungskonsortium gesammelt und elektronisch aufgearbeitet. Die Evaluation wird sich aufgrund dieser Besonderheit auf 10 Agenturbezirke beschränken. Der Einsatz von Transfermaßnahmen unterscheidet sich stark zwischen einzelnen Agenturbezirken. Die Auswahl der 10 zu betrachtenden Bezirken wird sich daher auf die Erkenntnisse der Implementationsanalyse

und v.a. der Umfrage bei den Agenturbezirken stützen, um eine ausreichende Fallzahl an Teilnehmern zu erreichen.

In einem ersten Schritt werden die Transfermaßnahmen und die Zuschüsse zu den Sozialplanmaßnahmen getrennt voneinander evaluiert. Die Vergleichsgruppe besteht jeweils aus Personen, die zu dem Zeitpunkt, zu dem die jeweiligen Teilnehmer in die Maßnahme eingetreten sind, arbeitslos geworden sind. Es wird jedem Teilnehmer mittels des Matching-Verfahrens anhand beobachteter Merkmale ein möglichst ähnlicher Nicht-Teilnehmer zugeordnet. Die Ermittlung des Maßnahmeeffekts beruht somit auf zwei gleich großen Substichproben. Da die Dimensionalität des Matching Problems bereits bei wenigen Variablen sehr hoch werden kann, werden wir Teilnehmer und Nichtteilnehmer auf Grundlage eines so genannten Propensity-Scores matchen. Der Propensity-Score bezeichnet die Wahrscheinlichkeit für die Maßnahmenteilnahme oder eine davon abgeleitete Funktion.

In einem zweiten Schritt werden die Transfermaßnahmen und die Zuschüsse zu den Sozialplanmaßnahmen miteinander verglichen. Um den Effekt der Reform zu identifizieren, wird eine hypothetische Kontrollgruppe aus der Vor-Reform-Periode anhand der Merkmale der Geförderten in der Nach-Reform-Periode gebildet. Der Effekt der Reform ergibt sich durch die Differenz zwischen den Vor-Reform- und Nach-Reform-Effekten auf die Teilnehmer. Als Kontrollgruppe dient wie oben bereits geschildert zu jedem Zeitpunkt eine Gruppe von gematchten Nichtteilnehmern. Mittels dieses Difference-in-Differences Ansatzes mit Geförderten und Ungeförderten vor und nach der Reform wird für Veränderungen der Integrationschancen über die Zeit, die von der Reform unabhängig sind, kontrolliert.

7.2.2 Transferkurzarbeitergeld

Es liegen keine Verwaltungsdaten auf Individualbasis zu den Empfängern von Transferkurzarbeitergeld und Strukturkurzarbeitergeld vor. Allerdings sind in den Agenturen Informationen zu den Betrieben vorhanden, in denen Empfänger des Transferkurzarbeitergelds sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Diese Daten werden zentral bei der BA bzw. dem IAB gesammelt. Über die Beschäftigtenhistorie bzw. den Meldefluss von den Rentenversicherungsträgern zur BA lassen sich über die Betriebsnummern alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dieser Betriebe bestimmen. Über die Identifizierung der Teilnehmer können die für die Evaluation notwendigen Informationen zur Erwerbsbiographie, dem (zukünftigen) Bezug von Leistungszahlungen etc. anhand der Verwaltungsdaten der BA und der eigenen Zusatzerhebungen gewonnen werden.

In einem ersten Schritt werden, analog zu den Transfermaßnahmen, das Transferkurzarbeitergeld und das Strukturkurzarbeitergeld getrennt voneinander

evaluiert. Die Vergleichsgruppe besteht jeweils aus Personen, die zu dem Zeitpunkt, zu dem die jeweiligen Teilnehmer in die Maßnahme eingetreten sind, arbeitslos geworden sind. Es wird wiederum jedem Teilnehmer mittels des Matching-Verfahrens anhand beobachteter Merkmale ein möglichst ähnlicher Nicht-Teilnehmer zugeordnet. Die Ermittlung des Maßnahmeeffekts beruht somit auf zwei gleich großen Substichproben und die Teilnehmer und Nichtteilnehmer werden auf Grundlage eines so genannten Propensity-Scores gematcht.

Wie bei den Transfermaßnahmen werden in einem zweiten Schritt das Transferkurzarbeitergeld und das Strukturkurzarbeitergeld miteinander verglichen. Um den Effekt der Reform zu identifizieren, wird eine hypothetische Kontrollgruppe aus der Vor-Reform-Periode anhand der Merkmale der Geförderten in der Nach-Reform-Periode gebildet. Der Effekt der Reform ergibt sich durch die Differenz zwischen den Vor-Reform- und Nach-Reform-Effekten auf die Teilnehmer. Mittels dieses Difference-in-Differences Ansatzes mit Geförderten und Ungeförderten vor und nach der Reform wird, analog zu den Transfermaßnahmen, für Veränderungen der Integrationschancen über die Zeit, die von der Reform unabhängig sind, kontrolliert.

In der zentral in der BA bzw. im IAB geführten Datenbank zu den Betrieben, in denen Transferkurzarbeitergeld-Empfänger angestellt sind, sind für nur ca. 60% der in dieser Datenbank aufgeführten Betriebe eindeutige Betriebsnummern vorhanden. Dies führt dazu, dass diejenigen Kurzarbeitergeldempfänger nicht in unsere Stichprobe eingehen, die in betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten beschäftigt sind, deren Betriebsnummer nicht identifiziert werden kann. Daher muss zunächst überprüft werden, ob sich die Kurzarbeitergeldempfänger oder die betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten, die sich anhand von Betriebsnummern identifizieren lassen, nicht systematisch von denjenigen unterscheiden, für die keine Betriebsnummer vorliegt. Andernfalls lassen die von uns im Rahmen des Evaluationsprojektes zu ermittelnden Effekte keinen allgemeinen Schluss auf die Wirkung von Transferkurzarbeitergeldbezug auf deren Teilnehmer zu.

8 Fazit

Der Inhalt des vorliegenden Berichts besteht in der empirischen Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) einschließlich des Einsatzes von Bildungsgutscheinen. Dabei werden, soweit zum Zeitpunkt der Berichtslegung möglich, die jüngst erfolgten Reformen berücksichtigt, die sich aus der Umsetzung der so genannten Hartz-Gesetze und den damit zusammenhängenden Reformen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) ergeben haben.

Der Bericht liefert nach einer Synopse der Reformschritte zunächst einen aktuellen Literaturüberblick über vorliegende mikro-ökonomische Evaluationsstudien zur FbW in Deutschland. Anschließend folgt eine deskriptive Analyse auf der Basis von Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit zu den Auswirkungen der Reformen auf die Struktur der Teilnehmer an Maßnahmen der FbW.

Ein umfangreiches Kapitel widmet sich sodann der Implementationsanalyse. Hier stehen auf der Basis von qualitativen Expertenbefragungen, einer standardisierten Agenturbefragung, einer standardisierten Bildungsträgerbefragung sowie Ergebnissen einer Zusatzbefragung bei FbW-Teilnehmern die Sichtweisen und Erfahrungen der Akteure (aus Arbeitsverwaltung, Trägerlandschaft sowie von FbW-Teilnehmern) im Mittelpunkt. Mittels einer Prozessevaluation werden der Stand der Umsetzung der Reform sowie organisatorische und soziale Auswirkungen in den Blick genommen. Vor dem Hintergrund von Programmgestaltung und Programmzutritt werden dabei die Instrumente sowohl im Hinblick auf die damit intendierten Ziele als auch im Hinblick auf die auftretenden nicht intendierten Wirkungen untersucht.

Ein weiterer wichtiger Teil der Untersuchung besteht in einer quantitativen Wirkungsanalyse im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt für die Programmteilnehmer. Ausgangsbasis für diesen Untersuchungsteil sind personenbezogene Verwaltungsdaten der BA, die mit Hilfe einschlägiger mikro-ökonomischer Verfahren ausgewertet werden. Die Verwaltungsdaten unterliegen im Hinblick auf die Fragestellung allerdings ernsthaften Informationsbeschränkungen: Zum einen stehen die Informationen nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung, was ihre Eignung zur Beurteilung der durchgeführten Reformen derzeit noch beeinträchtigt, obwohl die wesentlichen Teile der Reform bereits mit Beginn des Jahres 2003 in Kraft traten. Zum anderen decken die in den Verwaltungsdaten verfügbaren Merkmale nicht den gesamten Kreis der Merkmale ab, die für den Maßnahmenerfolg relevant sind. Um dem begegnen zu können, wurden Zusatzbefragungen durchgeführt, deren Ergebnisse ergänzend zu den verfügbaren Informationen aus den Verwaltungsdaten in die Analyse einbezogen wurden. Im Vordergrund steht dabei die Untersuchung der Effektivität der Instrumente. Hierbei wird sowohl der Heterogenität der Teilnehmer als auch der Heterogenität der Maßnahmen besondere Rechnung getragen. Abgeleitet

von der Effektivitätsanalyse wird eine Untersuchung der mit der Zielerreichung eingehenden Kosten (Effizienzanalyse) präsentiert.

Die Verbindung von deskriptiver Analyse, Implementationsanalyse und quantitativer Wirkungsanalyse ermöglicht eine enge Rückkopplung der Befunde. So liefern sowohl die deskriptive Analyse als auch die Implementationsanalyse wichtige Hinweise für die Interpretation der quantitativen Schätzungen. Dabei ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch eine Zweiteilung der Qualität der Ergebnisse zu konstatieren: Während sich für die Zeit vor der Reform statistisch gut gesicherte Befunde ableiten lassen, ist eine belastbare quantitative Beurteilung der Wirkung der Reform auf die Wirkung der Maßnahmen für die Teilnehmer im derzeitigen Stadium noch mit Vorbehalten zu versehen. Der statistische Unschärfbereich der Effekte ist teilweise noch zu groß und das verfügbare Beobachtungsfenster zu klein, um ein abschließendes Urteil fällen zu können.

Die wesentlichen Elemente der Reform: Qualitätssteigerung durch Wettbewerb der Anbieter und Eigenverantwortung der Teilnehmer

Das Ziel der Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung liegt in einer verbesserten Integration zu fördernder Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll durch breite Qualitätssteigerungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen erreicht werden. Zu diesem Zweck wurde unter anderem der Bildungsgutschein als neues Instrument der Allokation von Förderberechtigten und Anbietern von geförderten Maßnahmen eingeführt. Der Gesetzgeber strebt mit der Neuausrichtung eine engere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung an. Dies schließt die Förderung von mehr Eigenverantwortung potentieller Maßnahmenteilnehmender durch Wahlfreiheit unter den Weiterbildungseinrichtungen ein, ferner ein verstärktes Qualitätsmanagement durch Zertifizierung der Weiterbildungseinrichtungen und –maßnahmen sowie eine bessere Qualitätskontrolle durch Wettbewerb unter den Weiterbildungseinrichtungen. Die gesetzlichen Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung haben damit vielfache Änderungen erfahren.

Widersprüchliche Befunde zu den Wirkungen von 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. Teilweise führen auch innerhalb von einzelnen Studien unterschiedliche Schätzmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen. Für Westdeutschland ist fest-

zuhalten, 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 mit einschließen, stellen nicht-signifikante oder positive Effekte fest. Nach den Erkenntnissen der vorliegenden Studie ist überdies davon auszugehen, dass es in nennenswertem Umfang öffentlich geförderte FbW ohne gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsgeld gibt. Nach den hier zugrundegelegten Daten haben nur etwa zwei Drittel der Teilnehmer an einer FbW während der Maßnahme Unterhaltsgeld bezogen. Insofern erfassen Studien, die sich am Unterhaltsgeldbezug orientieren, mutmaßlich nur einen Teil des Geschehens.

Die Besonderheit der vorliegenden Studie besteht darin, dass darin erstmals eine differenzierte Unterscheidung zwischen verschiedenen Maßnahmetypen vorgenommen wird. Darüber hinaus erlauben die verwendeten Daten eine nach Regionaltypen differenzierte Analyse. Auf diese Weise trägt die Studie dazu bei, den bisherigen Kenntnisstand deutlich zu verbessern.

Starker Rückgang von FbW nach der Reform geht mit Verschiebungen der Maßnahmen- und der Teilnehmerstruktur einher

Im Zuge der Reform hat sich ein starker Rückgang von FbW-Maßnahmen entwickelt. Dabei hat es starke Strukturverschiebungen der Teilnehmerbestände mit Blick auf die einzelnen Maßnahmentearten gegeben. Qualifizierungen, die in einem anerkannten Ausbildungsabschluss münden, wurden weitaus weniger stark abgebaut als solche, bei denen das nicht der Fall ist. Im Falle von Maßnahmen mit Ausbildungsabschluss kam es zu einer Reduzierung vor allem bei den Gruppenmaßnahmen; die Einzelmaßnahmen wurden dagegen ihrem Umfang nach – gemessen an der Teilnehmerzahl – weitgehend beibehalten. Unter den Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss blieb die Teilnehmerzahl bei der beruflichen Aufstiegsweiterbildung nahezu konstant, und die beim Nachholen einer Abschlussprüfung wurde sogar ausgeweitet. Bei diesen handelt es sich aber – gemessen am Teilnehmerbestand – um Maßnahmen von eher geringer Bedeutung. Viel stärker ins Gewicht fallen dagegen die so genannte „berufsbezogene, übergreifende Weiterbildung“, Bildungsmaßnahmen in Übungswerkstätten, –betrieben oder sonstigen entsprechenden Einrichtungen sowie die „berufspraktische Weiterbildung“, die einen drastischen Einbruch der Förderzahlen zu verzeichnen haben. Auch hier kam es zu Strukturveränderungen in der Teilnehmerschaft. Besonders stark ging der Anteil der Älteren und Langzeitarbeitslosen zurück.

Generell dominieren aber die Strukturverschiebungen bei den Maßnahmenarten die Strukturverschiebungen bei der Teilnehmerschaft. Das hat unter anderem einen erheblichen Einfluss auf die durchschnittliche Dauer der Qualifizierungsmaßnahmen.

So wurde vor allem bei den ins Gewicht fallenden Maßnahmen ohne Abschluss die Laufzeit erheblich verkürzt. Die Veränderung der Maßnahmestruktur hat auch dazu geführt, dass in Ostdeutschland der Abbau von FbW weit überdurchschnittlich ausfiel, weil hier vor der Reform Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss ein viel höheres Gewicht hatten als in den alten Bundesländern.

Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform in den Agenturen

Durch die Hartz-Reform hat sich die Förderung beruflicher Weiterbildung in zentralen Aspekten deutlich verändert. Bei der Umsetzung der Reform mussten die Agenturen zunächst vor allem Sozialisations- und Informationsprobleme lösen. Neue Anforderungen an Arbeitsvermittler machten Schulungen notwendig, die aber nicht immer ausreichend waren. Weitgehend kritisieren die Agenturen den Wegfall der Arbeitsberater.

Mit der Neuausrichtung ist bei den Agenturen zweifellos ein an arbeitsmarktlichen Bedarfen ausgerichteter Wandel hin zu mehr Effizienz eingetreten. Die vormalige Maßnahmezuweisung in FbW ist offenbar konsequent ersetzt. Die Bildungszielplanung ist heute zentrales Steuerungsinstrument im Rahmen von FbW. Planungen der Agenturen orientieren sich an Mittelverfügbarkeiten und kurzfristigen Bedarfen regionaler Arbeitsmärkte. Als problematisch gelten jedoch geforderte Bedarfsprognosen im Rahmen der Bildungszielplanungen. Die Agenturen gewinnen mit der Bildungszielplanung einerseits Handlungsautonomie. Durch die Einlösepraxis des Bildungsgutscheins verlieren sie aber auch Steuerungsmöglichkeiten an Kunden, die einen Bildungsgutschein erhalten haben. Vermittler sind hier auch mit Nachsteuerungsproblemen konfrontiert, die durch Nichtzustandekommen von Bildungsmaßnahmen aufgrund zu geringer Teilnehmerzahlen entstehen.

Soziale Selektionswirkung des Bildungsgutscheins

Das Instrument des Bildungsgutscheins erfährt in den Agenturen kontroverse Beurteilung. Dabei überwiegt eher die Kritik. Zwar gilt die neue Wahlfreiheit als Vorteil. Sie überfordert Kunden aber auch. Als zentraler Nachteil gilt die harte Kunden Selektion durch den Bildungsgutschein. Auch ist die konkrete Ausgabep Praxis des Bildungsgutscheins mit Umsetzungsproblemen behaftet. Genannt werden technische Probleme mit der EDV und Probleme mit der Einlösefrist bei einer beobachtbar uneinheitlichen Praxis zwischen 3- und 1-Monatsregel. Ferner bestehen Unsicherheiten bei Vermittlern durch mangelnde Vorgaben zum Umgang mit der Wahlfreiheit. Die Umsetzung der 70%-Regel gilt häufig als schwierig. Man orientiert sich konkret an bekannten Eingliederungsquoten von Maßnahmen und an der Eignungsprüfung der Bildungsgutscheinbewerber. Bei Entscheidungskriterien einer Vergabe von Bil-

derungsgutscheinen gelten die individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit und die neue marktorientierte Sichtweise als zentral. Das setzt „ehrliche“ Entscheidungen und „Neinsagekompetenzen“ gegenüber Kunden voraus. Diese Kompetenzen stellen zentrale Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte dar.

Für den geforderten Prozess der kundeneigenen Suche nach einem Träger werden den Kunden vielfältige Hilfen gewährt. Die KURS-Datenbank gilt hier als wenig hilfreich. Auch Bildungsgutscheineinlöser selbst geben an, dass die Agenturen häufig Anbieter durch Ausgabe von Listen empfehlen. Mithin unterstützen die Agenturen den Suchprozess ihrer Kunden eher, als dass sie dies nicht tun. Nur rund ein Drittel der befragten Bildungsgutscheineinlöser musste einen Anbieter ganz ohne zusätzliche Hilfe suchen.

In Folge des Bildungsgutscheins machen sowohl Agenturen als auch Bildungsträger soziale Teilungen der Zugangschancen zu FbW aus. Als Scheidelinie gilt die Vorqualifikation. Besser qualifizierte Personen kommen mit den Anforderungen des Bildungsgutscheins eher zurecht. Sie haben auch bessere Zugangschancen. Weniger qualifizierte Personen, behinderte Personen, wenig mobile Personen, Personen mit Sprachschwierigkeiten, Immigranten und häufig auch Langzeitarbeitslose sind mit den Anforderungen überlastet. Diese Gruppen haben geringere Zugangschancen zu FbW.

Wettbewerb der Bildungsträger hat Marktberaumigungsprozesse ausgelöst

Mit der FbW-Reform haben sich auch die Verhältnisse zwischen Agenturen und Bildungsträgern spürbar verändert. Überkommene Kooperationen schwinden. Kommunikationsbeziehungen werden einseitiger, indem die Bedeutung des Internet als Kommunikationsmedium steigt. Auch lösen sich bestehende Netzwerke offenbar auf. Bildungsträger kritisieren diese Entwicklung. Sie weisen auf bestehende Informationsdefizite hin. Agenturen sehen Probleme durch häufig scheiternde Maßnahmen und im Trend einer ökonomisch induzierten Verbilligung von Maßnahmen mit einhergehendem Qualitätsverlust. Indes stellen Bildungsgutscheineinhaber bzw. -einlöser den Bildungsträgern ein gutes Zeugnis aus. Mit den Maßnahmen selbst zeigt man sich weitgehend zufrieden. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Belegung und der Zusammensetzung der Teilnehmergruppen bei Bildungsveranstaltungen. Hierzu äußern Weiterbildungsteilnehmer am deutlichsten Kritik.

Der angestrebte Wandel der Qualitätssicherung in der Weiterbildung ist organisatorisch noch nicht abgeschlossen. Die fachkundigen Stellen nach §87 SGB III sind noch nicht eingerichtet. Erfahrungen mit diesen Stellen liegen noch nicht vor. In der Übergangsphase der Reform haben direkte Qualitätskontrollen vor Ort durch die

Agenturen allerdings sichtbar abgenommen. An die angestrebte Reform der Qualitätssicherung werden kritische Fragen gerichtet. In den Agenturen bezweifelt man teilweise die Unabhängigkeit der neuen fachkundigen Stellen und plädiert für eine verstärkte eigene Prüfung laufender Maßnahmen. Bildungsträger befürchten für die Zukunft steigenden Kostendruck in der Weiterbildung.

Die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung zeigt dabei deutliche Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft selbst. Aufgrund der fehlenden Nachfrage teilt sich der Markt der Träger, die im Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III tätig sind, in Anbieter mit geringen Veranstaltungszahlen und solchen, die FbW Veranstaltungen in großem Umfang anbieten. Von dieser Dynamik sind im Wesentlichen die Träger in Ostdeutschland und Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Die betroffenen Träger verzeichnen Umsatzeinbußen, auf die sie mit Beschäftigungsabbau und Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse durch Honorarverträge reagieren. Für ostdeutsche Träger sind die Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Der massive Rückgang von Teilnehmerzahlen geförderter Maßnahmen erfordert neben Kosteneinsparungen auch eine Umorientierung in der geschäftspolitischen Ausrichtung. In der Folge erweitern Träger ihr Angebotsspektrum und setzen auf Bereiche allgemeiner Weiterbildung. Maßnahmen aus dem Bereich beruflicher Weiterbildung verlieren zunehmend an Bedeutung im Angebotsportfolio der Bildungsträger.

Aus der Marktbereinigung ergeben sich Gewinner und Verlierer in der Bildungsträgerlandschaft. In Gebieten mit guter Arbeitsmarktlage können Träger sich weiterhin behaupten und den Markt geförderter Maßnahmen optimal ausschöpfen. Nicht zuletzt spielt dabei auch die Größe des Trägers eine Rolle.

Die Erwartungen bei den Trägern für die nächsten zwei Jahre weisen auf eine weitere Verschärfung der Situation hin. Zahlreiche Träger wollen mit Kooperationsbemühungen und Abstimmungsgesprächen mit Arbeitgebern und Kammern auf den Marktdruck reagieren.

Maßnahmeneffekt im Kampf gegen den Lock-In-Effekt

Die quantitative Wirkungsanalyse wird auf unterschiedlichen methodischen Ebenen durchgeführt. Auf einer nicht-parametrischen Ebene wird die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit und die Unterstützungswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern verglichen. Für jedes Matching-Paar bezieht sich der Vergleich jeweils auf den Zeitpunkt des Eintritts des Teilnehmers in die Maßnahme. Der Maßnahmeneffekt setzt sich grundsätzlich aus zwei entgegen gesetzten Komponenten zusammen: Dem sogenannten Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Maßnahmeneffekt. Der Lock-In-Effekt besteht darin,

dass die Teilnehmer während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen, was durchaus im Sinne der Teilnahme ist. Erst im Anschluss an die Maßnahme treten die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ein, die den Verlust durch die eingeschränkte Stellensuche während der Maßnahme nicht nur ausgleichen, sondern sogar übertreffen müssen. Dies ist vor allem bei langfristigen Maßnahmen nur schwer zu verwirklichen.

Insgesamt betrachtet zeigen die nicht-parametrischen grafischen Analysen, dass es für die Beurteilung des Maßnahmenerfolgs sehr genau darauf ankommt, wie das Erfolgskriterium definiert wird. Vordergründig führen unterschiedliche Herangehensweisen zu widersprüchlichen Resultaten. Dennoch sind alle Resultate ein je spezifischer Ausdruck der gleichen Realität.

FbW beschleunigt den Austritt aus der Arbeitslosigkeit ...

Betrachtet man die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, kommt man zu dem Schluss, dass manche Maßnahmen gar nicht und manche Maßnahmen immerhin mäßig erfolgreich waren. Die Betrachtung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit legt den Schluss nahe, dass die meisten Maßnahmen eher einen negativen Effekt auf den Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit haben, bestenfalls überhaupt keinen Erfolg vorweisen können. Die Kombination von beiden Aussagen legt folgenden Schluss nahe: der Beschäftigungserfolg besteht vor allem darin, dass Arbeitslose, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären, durch die Maßnahme den Weg zurück in das Erwerbsleben finden. Die Betrachtung der Verbleibswahrscheinlichkeiten besagt, dass der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit durch eine FbW-Teilnahme früher erfolgt als ohne Teilnahme. In Kombination mit den beiden vorgenannten Ergebnissen muss allerdings geschlussfolgert werden, dass dieser Übergang den Betroffenen mittelfristig keinen besonderen Vorteil verschafft.

... wirkt aber wenig nachhaltig

Vor diesem Hintergrund lassen sich die vordergründig als Widersprüche in Erscheinung tretenden Resultate konsistent erklären. Dies erklärt zumindest zum Teil, warum in der Literatur bislang keine eindeutigen Resultate zutage getreten sind. Dies liegt daran, dass sich die unterschiedlichen Studien zumeist einseitig nur auf jeweils einen der betrachteten Indikatoren beziehen.

Reform verbessert die Maßnahmewirkung, allerdings nicht immer hinreichend

Die Reformwirkungen lassen sich vorläufig noch am verlässlichsten anhand des Arbeitslosigkeitsrisikos beurteilen, weil für diesen Indikator die längste Beobachtungs-

periode in der Nach-Reform-Phase zur Verfügung steht. Trotz der generellen Kritik an FbW kann festgestellt werden, dass die Reform zu relativen Verbesserungen der Performanz geführt hat. Die Maßnahmen sind insgesamt kürzer geworden, was die Wirkung des Lock-In-Effekts abgeschwächt hat und die Maßnahmen gehen mit einer stärkeren Verbesserung der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit einher als vor der Reform. Allerdings schlägt sich dies nur bei zwei der sechs betrachteten Programmtypen in einer absoluten Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos nieder. In beiden Fällen hat die Reform zu einer Reduktion des Arbeitslosigkeitsrisikos um durchschnittlich etwa 10 Prozentpunkte geführt.

Differenziert man nach vorangehender Dauer der Arbeitslosigkeit, so ist darüber hinaus festzustellen, dass der Reformeffekt nur dann zur Geltung kommt, wenn die entsprechende Maßnahme weder zu früh noch zu spät zum Einsatz kommt. Eingesetzt während der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit, findet sich nur eine schwache und statistisch nicht signifikante Absenkung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Wird sie erst nach mehr als einem Jahr Arbeitslosigkeit begonnen, hat sie praktisch überhaupt keinen Effekt. Nur in der Zwischenphase von 4 bis 12 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer führt die Teilnahme an dem erfolgreichen Programmtyp zu einer Absenkung des Arbeitslosigkeitsrisikos von teilweise über 20 Prozentpunkten.

Besserer Fit zwischen Teilnehmer und Maßnahme

Der Lock-In-Effekt setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Der Dauer der Maßnahme und der Abbrecherquote. Eine Langzeitmaßnahme mit einer hohen Abbrecherquote ist im Hinblick auf den Lock-In-Effekt durchaus mit einer kürzeren Maßnahme mit niedriger Abbrecherquote vergleichbar. Die Reform hat zu einer teilweisen Kompensation der verkürzten Maßnahmedauer durch ein Absinken der Abbrecherquote geführt. Das kann bedeuten, dass Teilnehmer und Maßnahmen nach der Reform besser zusammen passen als vorher und deshalb weniger vorzeitige Ausstiege erfolgen als vorher. Es kann auch bedeuten, dass die Qualität der Maßnahmen besser geworden ist und sich die Inkaufnahme des Lock-In-Effekts für die Teilnehmer nun eher lohnt als vorher.

Negative Kosten-Nutzen-Bilanz durch Reform abgeschwächt

In der fiskalischen Kosten-Nutzen-Betrachtung weisen FbW-Maßnahmen für die Vergangenheit eher eine negative Bilanz auf. Für die Nach-Reform-Phase ist es aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums derzeit noch zu früh für eine abschließende Bewertung. Der Tendenz nach zeichnet sich jedoch eine erhebliche Verbesserung des Verhältnisses von Kosten und Erträgen ab. Dies ist sowohl auf die Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmedauer zurück zu führen als auch auf die beo-

bachtbare Beschleunigung des Austritts aus der Arbeitslosigkeit. Lang andauernde Maßnahmen schneiden in dieser Betrachtung eher schlecht ab, weil der Lock-In-Effekt den Maßnahmeeffekt stark dominiert. Das heißt aber nicht, dass die Verkürzung einer Maßnahme allein schon die Lösung darstellt. In der empirischen Betrachtung finden sich auch relativ kurze Maßnahmen mit einer deutlich negativen Bilanz.

Alles in allem bleibt festzustellen, dass ein Pauschalurteil über die Wirkung von FbW-Maßnahmen nicht gerechtfertigt ist. Es gibt durchaus Maßnahmen, die sowohl im Hinblick auf Effektivität als auch im Hinblick auf Kosten-Nutzen-Abwägungen eine positive Bilanz vorweisen können. Mit Hilfe der hier zugrundegelegten Typisierung lassen sich diese immerhin eingrenzen. Neben dem Programmtyp kommt es auch auf das Timing an. Werden Maßnahmen gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit eingesetzt, besteht das Problem, dass zu viele Teilnehmer gefördert werden, die ohne Maßnahme ebenso schnell in die Beschäftigung zurückgefunden hätten. Setzen die Maßnahmen zu spät an, muss die Maßnahme nicht nur die anfänglichen Vermittlungshemmnisse überwinden, sondern auch die durch die Arbeitslosigkeit selbst erst entstandenen.

Es ist zu erwarten, dass die Reformwirkungen in ihrem vollen Umfang bislang noch gar nicht zum Tragen gekommen sind. Darauf deuten vor allem die Ergebnisse der Implementationsanalyse hin. Mit fortschreitender Zertifizierung der Maßnahmen-träger, der Verankerung des Wettbewerbsprinzips und dem damit verbundenen Prozess der Maßnahmenauslese dürfte sich die Performanz der Maßnahmen weiter verbessern.

9 *Literatur*

- Balli, C., E.M. Krekel und E. Sauter (2002): Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. Schriftenreihe des BIBB, Heft 62, Bonn.
- Beckmann, P., U. Blien, C. Brinkmann, H. Dietrich, M. Feil, S. Koch, R. Konle-Seidl, M. Promberger, H. R. und G. Stepha (2004): Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick. IAB Forschungsbericht, Nr. 6.
- Bender, S., A. Bergemann, B. Fitzenberger, M. Lechner, R. Miquel, S. Speckesser, C. Wunsch (2005): Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 289, Nürnberg.
- Bergemann, A., B. Fitzenberger, B. Schultz und S. Speckesser (2000): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany. An assessment of Outcomes, Konjunkturpolitik, Beiheft 51, 195-243.
- Bergemann, A., B. Fitzenberger und S. Speckesser (2004): Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences, ZEW Discussion Paper 04-41.
- Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003.
- Berlit, U.(2003): Zusammenlegung von Arbeitslosen und Sozialhilfe. In: info also, Heft 5.
- Berlit, U. (2005) in LPK-SGB II, in: Münder, J. (Hg.): Sozialgesetzbuch II. Grundversicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Bertelsmann Stiftung/ Bundesanstalt für Arbeit (2003): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung / Bundesanstalt für Arbeit / Deutscher Landkreistag / Deutscher Städtetag / Deutscher Städte- und Gemeindebund (2002): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung. Gütersloh.
- Blaschke, D.; Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33(3), S. 462ff.
- Blien, U.; Hirschenauer, F.; Arendt, M.; Braun, H.J.; Gunst, D.-M.; Kilcioglu, S.; Kleinschmidt, H.; Musati, M.; Roß, H.; Vollkommer, D.; Wein, J. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 37, 146-175.
- Blossfeld, H.-P., A. Hamerle, K. Mayer (1986): Ereignisanalyse. Statistische Theorie und Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Frankfurt/New York: Campus.

-
- Blossfeld, H.-P., G. Rohwer (1995): *Techniques of Event History Modeling. New Approaches to Causal Analysis*. Mahwah, New Jersey.
- BMWA (2004): *Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz*. 3. Zwischenbericht. o.O.
- Bogai, Dieter, D. Hess, H. Schröder, M. Smid (1994): *Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen*. In: *MittAB*, 27, S. 73ff.
- Branchenreport Weiterbildungsmarkt - Heterogene Weiterbildungsszene (2005). In: *Uni Berufswahl-Magazin*. Jg 29, H. 2/ 2005, S. 58-63.
- Brixy, U., R. Gilberg, D. Hess, H. Schröder (2002): *Was beeinflusst den Übergang von Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit*. IAB Kurzbericht, 1.
- Brixy, U., R. Gilberg, D. Hess, H. Schröder (2002): *Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?*. IAB Kurzbericht, 2.
- Brosi, W.; E. Krekel; J. Ulrich (1999): *Delphi als ein Planungsinstrument der Berufsbildungsforschung? Erste Ergebnisse einer BIBB-Studie*. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 6/1999.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): *SGB II. Kompendium. Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II*. 1. Auflage, Stand September. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit / Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2002): *Empfehlungen zur Einrichtung gemeinsamer Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe*. Nürnberg und Köln.
- Cramer, R., R. Gilberg, D. Hess, H. Schröder (2002): *Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser. Ergebnisse einer Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 261, Nürnberg.
- Deeke, Axel, T. Kruppe (2002): *Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen*. In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), *IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 250*, Nürnberg, 399-414.
- Diekmann, A. (1995): *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, Reinbek bei Hamburg.
- DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003): *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*. Sonderheft des IWH 7.
- Dobischat, R. (2004): *Förderung der beruflichen Weiterbildung - Konsequenzen aus der "Hartz-Reform"*. In: *WSI Mitteilungen* Jg. 57, H. 4/2004, S. 199-205.
- Dynamik in der Weiterbildungslandschaft* (2003). In: *BWPplus, Beilage zur Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 6/2003, S. 2.
- Eberwein, W.; Tholen, J. (1987): *Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess*. Frankfurt/M.

- Faulstich, P. (2004): Zukunftsperspektiven aus der Weiterbildungsmisere? In: Forschungsinstitut für Arbeit, Bildung, Partizipation, Recklinghausen (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit, Bildung, Kultur. Band 21/22. Schwerpunkt: Bildung als Bürgerrecht oder Bildung, S. 257-269.
- Faulstich, P. und Bayer, M. (Hrsg.) (2005): Lernfelder – Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Hamburg.
- Faulstich, P., D. Gnahn, und E. Sauter (2004): Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung - Fragestellungen, Konsequenzen und Alternativen nach Hartz. Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum. Bonn.
- Feller, G. (2003): wbmonitor – Blick auf die Weiterbildung aus Sicht der Anbieter. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jahrgang 32, Heft 3, S. 30-33.
- Feller, G. und Schade, J. (2002), Weiterbildungsanbieter und Kurse in Deutschland im Überblick. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jahrgang 31, Heft 3, S. 30-33.
- 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.
- Fitzenberger, B. und H. Prey (1998): Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten von Weiterbildungsteilnehmern im ostdeutschen Transformationsprozess: Eine Methodenkritik. In: Pfeiffer, F. und W. Pohlmeier (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd.31, Baden Baden: Nomos, S. 39-96.
- Fitzenberger, B. und H. Prey (2000): Evaluating Public Sector Sponsored Training in East Germany, Oxford Economic Papers, 497-520.
- Fuchs, L. und J. Troos (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. Köln, Deutscher Städtetag 2003.
- Gerster, F. (2003): Eröffnung der Fachtagung. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. Berlin, 7. März 2003, Tagungsdokumentation. S. 11-15.
- Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub) (2003.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis. Berlin.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. 25.7.2003
- Gilberg, R., D. Hess, H. Schröder (1999): Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf. In: MittAB, 32, 281ff.
- Gilberg, R., D. Hess, H. Schröder (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. In: MittAB, 34, 376 ff.

-
- Hackenberg, H. (2003): Job Center-Modell: Berichterstattung/Zielvision 2003+, Trägermodelle, Modulkonzepte 2003. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. Berlin, 7. März 2003, Tagungsdokumentation. S. 19-37.
- Ham, J. C.; Svenjar, J.; Terrell, K. (1998): Unemployment and Social Safety Net During Transitions to a Market Economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics, *American Economic Review*, 88, 1117-1142.
- Han, A.; Hausman, J. A. (1990), Flexible Parametric Estimation of Duration and Competing Risk Models, *Journal of Applied Econometrics*, 5, 1-28
- Handlungsempfehlung / Geschäftsanweisung. Flächeneinführung Sozialgesetzbuch II. Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II. 12.8.2004. Nürnberg 2004a (www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2004).
- Handlungsempfehlung: 5/2005 vom 20.5.2005 „Überarbeitete Fassung der Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung nach §15 SGB II. Nürnberg.
- Hartz, P. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin .
- Heckman, J., V. Hotz (1989): Choosing among Alternatives Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social programmes. In: *Journal of the American Statistical Association*, 84, 862–874.
- Heckman, J., Lalonde, R., Smith, J.(1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, A.; Card, D. (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics* (Elsevier), S. 1865-2097.
- Heckman, J. und E. Vytlacil (1999): Local Instrumental Variables and Latent Variables Models for Identifying and Bounding Treatment Effects, In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of USA*, 96 (2), 4730-4734.
- Hess, D., H. Schröder, M. Smid, und C. Reis (2004): Evaluation zum Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT). Abschlussbericht der Begleitforschung. Bonn: ifas.
- Hess, D., H. Schröder und M. Smid (1995): Rekrutierungs- und Selektionsprozesse von Teilnehmern in ausgewählten Modellvorhaben. Abschlussbericht der Begleitforschung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit. Bonn.
- Hess, D., R. Gilberg, und H. Schröder (1998): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Abschlussbericht. Bonn.
- Hess, D., H. Schröder, M. Smid und C. Reis (2004): MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Berlin 2004: BMWA Dokumentation Nr. 541.
- Hübler, O. (1994): Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individuelle Beschäftigung. Eine ökonometrische Untersuchung für Ostdeutschland, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 114, 419-447.

-
- Hübler, O.(1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 216, 21-44.
- Hübler, O. (1998): Betriebliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven. In: Pfeiffer, F. und W. Pohlmeier (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd.31, Baden Baden: Nomos, S. 97-132.
- Hujer, R., K.O. Maurer und M. Wellner (1997a): Estimating the Effect of Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard-Rate Model with Instrumental Variables. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge.
- Hujer, R., K.O. Maurer und M. Wellner (1997b): Auswirkungen beruflicher Weiterbildung auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse. Beitrag zur Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik.
- Hujer, R., K.O. Mauer und M. Wellner (1998): Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer, in: Pfeiffer, F. und W. Pohlmeier (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd.31, Baden Baden: Nomos, 197-222.
- Hujer, R. und M. Wellner (2000): Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33, S.405-419.
- Hujer, R., S.L. Thomsen und C. Zeiss (2004): The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany. mimeo.
- Jakob, J. (2004): Billige Bildung kann schnell teuer werden - vor allem für Arbeitslose. In: Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales Jg. 53, H. 5/2004, S. 158-163.
- Jenkins, S. P. (2004): Independent competing risks models for interval-censored survival time data. Unpublished Paper, ISER, University of Essex
- Kaltenborn, B., P. Knerr und B. Reissert (2005): Konzeption einer Evaluierung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach §6c SGB II. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 28. Berlin.
- Kaplan, E. L. und P. Meier (1958): Nonparametric Estimation from Incomplete Observations. In: Journal of the American Statistical Association, Vol. 53, S. 457-481.
- Kißler, L. und R. Greifenstein: (2004): Hartz-Reform und Gesetz zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 93.
- Klose, C. und S. Bender (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahers 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit einer ergänzten IAG-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33, S. 421-444.

-
- Lechner, M. (1998): Training the East German Labour Force. Microeconomic Evaluations of Continuous Vocational Training after Unification. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East-Germany after Unification, *Journal of Business Economic Statistics*, 17, 74-90.
- Lechner, M. (2000): An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany, *Journal of Human Resources*, 35, 347-375.
- 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.
- 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.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) des Landes NW (2003): *Initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik*. Düsseldorf.
- Mosley, H.; Schütz, H.; Schmid, G. (2003): *Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis*. (sigma), Berlin.
- Münder, Johannes (2005): *Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos.
- Naschold, F., D. Budäus, W. Jann, E. Mezger, M. Oppen, A. Picot, C. Reichard, E. Schanze, und N. Simon (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: edition sigma.
- Pannenberg, M. (1995a): *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie. Eine empirische Analyse für Deutschland*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Pannenberg, M. (1995b): *Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument der Fortbildung und Umschulung (FuU)*. IWH-Diskussionspapier 38.
- Prey, H. (1997): *Beschäftigungswirkungen von öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen. Eine Paneluntersuchung für Westdeutschland*. CILE Discussion Paper 73.
- Prey, H. (1999): *Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Reinowski, E., B. Schultz und J. Wiemers (2003): *Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe eines iterativen Matching-Algorithmus. Eine Fallstudie über langzeitarbeitslose Maßnahmenteilnehmer in Sachsen*. IWH Diskussionspapier 173.
- Reinowski, E., B. Schultz und J. Wiemers (2004): *Evaluation of Further Training Programmes with an Optimal Matching Algorithm*. IWH Diskussionspapier 188.

-
- Reis, C. unter Mitarbeit von H. Brülle, L. Wende, M. Eicker-Bix, S. Mäder und S. Schmidt (2005): Leistungsprozesse im SGB II. Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen“. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften“ und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen“ Teil A. FH Frankfurt a. M.
- Rosenbaum, P. und Rubin, D.B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects; in: *Biometrika*, 70, 41-55.
- Rossi, P., H. Howard, F. Freeman, G. Hofmann (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Enke.
- Rubin, D. (1974): Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Non-randomized Studies. In: *Journal of Educational Psychology* 66 (5), 688-701.
- Rudolf, H, M. Münnich (2001): Profiling zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit: Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt. In: *MittAB* 34:4.
- Rudolph, H (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. IAB Kurzbericht, 11.
- Schiemann, F, und M. Sonnemann-Welz (2002): Aspekte des Weiterbildungsgeschehens in Berlin. Expertise zur beruflichen Weiterbildung. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Heft 54. Berlin.
- Schlaffke, W. (1992): Qualifizierter Nachwuchs für Europa. In: Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln (Hrsg.): Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, H. 176, S.1-88.
- Schneider, H.; Uhlendorff, A. (2004): The Transition from Welfare to Employment and the Role of potential Employment Income, IZA Discussion Paper No. 1420.
- Staat, M. (1997): Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung. Baden Baden: Nomos.
- Steindler, L. (1992): Strukturen der Weiterbildung - eine Analyse der Online-Datenbank KURS DIREKT zur beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln (Hrsg.): Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 179, H. 8.
- Weiterbildungsdatenbanken – Keine ist perfekt (2003). In: *test* 7/2003 der Stiftung Warentest, S. 12-15.
- Windhoff-Héretier, A. (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a.M.
- Witzel, A. (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt a.M.