

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Christoph Klose, Stefan Bender

Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose –
ein Weg zurück in Beschäftigung?
Analyse eine Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus
Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit einer
ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung?

Analyse einer Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit der ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990

Christoph Klose und Stefan Bender*

Der Erfolg von beruflicher Fortbildung und Umschulung (FuU) wird in dem Beitrag anhand eines Vergleichsgruppenansatzes und unter Verwendung einer neuen Datenquelle evaluiert. Die IAB-Beschäftigtenstichprobe wurde hierzu um Angaben zu FuU-Maßnahmen ergänzt. Für eine Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen der FuU analysieren die Autoren exemplarisch die Wirkungen auf den individuellen Arbeitsmarkterfolg zwischen 1986 und 1990. Die Zugangsvoraussetzungen für diese Maßnahmen werden für die FuU-Teilnehmer und eine Vergleichsgruppe rekonstruiert. Als Kontrollgruppe dienen Personen, die im Zeitraum 1983-1986 kurzfristig beschäftigt gewesen sind und wie die FuU-Teilnehmer vormals Arbeitslosenunterstützung bezogen haben. Mittels eines hierarchischen Matchings wird zu ca. 90% aller FuU-Teilnehmer ein statistischer Doppelgänger gefunden.

Auf Basis von 985 Paaren von Teilnehmer- und Vergleichspersonen werden ereignisanalytische Schätzungen zur Wiederaufnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach einer FuU-Maßnahme bzw. der kurzfristigen Beschäftigung durchgeführt. Ergänzend werden die Determinanten der Dauer dieser ersten Beschäftigungsphase geschätzt. Die Ergebnisse deuten daraufhin, dass eine Teilnahme an FuU im untersuchten Zeitfenster für Personen, die vor Eintritt in FuU arbeitslos waren, einen schwachen positiven Beschäftigungseffekt beim Eintritt unmittelbar nach der Maßnahme aufweist. Allerdings wirkt sich FuU signifikant negativ – bezogen auf die Vergleichsgruppe - auf den Verbleib in Beschäftigung aus. Dies interpretieren die Autoren als Folge beschäftigungsrelevanter Defizite, die durch FuU nicht beeinflusst werden können. Weitere detaillierte Evaluationsuntersuchungen mit (erweiterten) Geschäftsstatistiken können zur Klärung beitragen .

Gliederung

1 Einleitung

2 Die Ziele und die Praxis der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung von Arbeitslosen in Deutschland

2.1 Die FuU-Förderstrategien

2.2 Die arbeitsmarktpolitische Relevanz der öffentlichen Förderung von beruflicher Fortbildung

2.3 Die berufliche Weiterbildung und Umschulung nach dem AFG

2.4 Der Zulassungsprozess in eine FuU-Maßnahme

3 Evaluation beruflicher Fortbildung und Umschulung in Deutschland

3.1 Die Wirksamkeit von beruflicher Fortbildung und Umschulung

3.2 Die methodischen Probleme einer Wirkungsanalyse

3.3 Evaluationsstudien zur Situation in Westdeutschland

4 Analysegrundlage und methodische Überlegungen

4.1 Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 mit Ergänzungen um FuU-Maßnahmen

4.2 Operationalisierung des Zulassungsprozesses in FuU nach dem AFG

4.3 Das Verfahren zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe

4.4 Deskription der Teilnehmer- und Kontrollgruppe

5 Analysen und Ergebnisse

5.1 Deskription der Effekte von FuU auf die Nachgeschichte

5.2 Die Rückkehr in Beschäftigung nach FuU

5.3 Die Stabilität der ersten Beschäftigung nach FuU

6 Schluss und Ausblick

Anhang I: Bivariate Probit-Modelle für den Zugang in FuU und State Distribution der Kontrollgruppe – Kalenderzeit

Anhang II: Weitere Möglichkeiten der Evaluation von FuU-Maßnahmen im IAB, Anonymisierung und Datenweitergabe

* Christoph Klose ist Wiss. Mitarbeiter im Referat IIIa6 der Bundesanstalt für Arbeit, Stefan Bender ist Wiss. Mitarbeiter im IAB und Research Fellow des IZA. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

Wir danken insbesondere Herrn Blaschke und Frau Nagel für die Bereitstellung der Daten zu Fortbildung und Umschulungen und für ihre Geduld bei den vielen Nachfragen. Viele hilfreiche Kommentare haben wir von Ruth Brand, Frido Dietz, Bernd Fitzenberger, Ursula Jaenichen, Werner Karr, Michael Lechner, Stefan Speckesser, Birgitta Rabe und einem anonymen Gutachter erhalten. Wir danken auch den Teilnehmern eines DiskABs und einer Sektions-Tagung „Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse“ (Dresden) im Sommer 1998, in denen wir erste Ergebnisse dieses Projekts vorstellen durften. Erst nach längerer Unterbrechung konnten wir dann die Arbeiten wieder aufnehmen und erste Ergebnisse auf dem IAB-Workshop unter dem Titel „Back to Work - Comparing the Employment Histories of Participants and Non-Participants in Publicly Financed Off-the-Job Training“ vorstellen. Die anschließende Diskussion war für die Fortsetzung der Analysen sehr wichtig. Wir hoffen, durch die vielen konstruktiven Bemerkungen eine Reihe von Mängeln in früheren Versionen beseitigt zu haben. Frau Hermann-Ziegler gilt schließlich unser Dank für ihre Unterstützung bei der Erstellung der Grafiken. Noch verbliebene Unzulänglichkeiten liegen nun in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

1 Einleitung

Die Fördermaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gehörten sowohl nach den Teilnehmerzahlen als auch nach der Höhe des Mitteleinsatzes zu einem Kernbestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen 1969 und 1997. In Westdeutschland wurden jährlich zwischen 2,5 Milliarden DM in 1980 und 8,3 Milliarden DM in 1996 für Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) ausgegeben. Diese Entwicklung ist mit der Einführung des AFG in den neuen Bundesländern noch übertroffen worden. Im Vergleich zu den alten Bundesländern sind in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum sehr viel mehr Personen beruflich fortgebildet oder umgeschult worden, gleichzeitig sind deutlich höhere Mittel für FuU in Ostdeutschland eingesetzt worden (Ausgaben FuU in Ostdeutschland: Zwischen 11 Milliarden DM in 1992 und 5,7 Milliarden DM in 1997). Aus diesen wenigen Zahlen ergibt sich fast zwangsläufig die Frage nach den Effekten, die mit diesen Aufwendungen erreicht worden sind.

Der forcierte Einsatz von FuU in den neuen Bundesländern hatte ebenfalls zur Folge, dass die Notwendigkeit der Erforschung des „Erfolgs“ von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wieder mehr in das Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Debatte in Deutschland gerückt ist (als Beispiele Sachverständigenrat 1998 und Fitzenberger/Speckesser 2000). Das erklärte Ziel der Bundesanstalt für Arbeit war und ist es, einen Teilnehmer an einer FuU-Maßnahme so weiterzubilden, dass er wieder in eine (reguläre) Beschäftigung einmünden kann. An diesem postulierten Ziel orientieren sich sowohl die mikro-ökonomischen als auch die soziologischen Analysen über den Erfolg von Maßnahmen. So soll auch in dem hier vorliegenden Beitrag der Frage nachgegangen werden, ob die berufliche Weiterbildung für Arbeitslose einen schnelleren Weg zurück in eine dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung öffnen kann. Hierzu wird erstmalig die mit Informationen über FuU-Teilnahmezeiten ergänzte IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 verwendet. Diese ermöglicht eine differenziertere Analyse als ein Großteil der bisher für diese Fragestellung verwendeten Datensätze. Da für vorliegende Untersuchung erstmals Daten aus verschiedenen Quellen der Bundesanstalt für Arbeit verbunden worden sind, und mit der Datenfusion „Neuland“ betreten wurde, werden die Analysen nachfolgend auf eine Abgängerkohorte des Jahres 1986 beschränkt. Die Wahl dieses Zeitraums ermöglicht es – neben dem Vorfinden der gleichen Arbeitsmarktbedingungen aller FuU-Teilnehmer¹ – in den nachfolgenden Analysen einen ausreichenden Zeitraum vor bzw. nach der Maßnahme betrachten zu können.

In vorliegendem Beitrag wird zuerst auf die Ziele und die Praxis der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung von Arbeitslosen in Deutschland eingegangen. Hierbei wird die Frage gestellt, ob für Fortbildung und Umschulung in Deutschland nicht implizit ein sozialpolitisches Ziel eingeführt wurde, dessen Erreichbarkeit mit dem vorgegebenen Instrument FuU nicht nachgewiesen ist (Kap. 2.1). Weiterhin werden die Regelungen des AFG bezüglich der beruflichen Weiterbildung und Umschulung dargestellt und potenzielle Quellen für Selektionsprozesse aufgezeigt (Kap. 2.2). In Deutschland wird überwiegend auf sekundärstatistische Auswertungen zurückgegriffen (hierzu Kap. 3). Hierbei wurden bisher hauptsächlich zwei Datenquellen verwendet, nämlich

der Arbeitsmarktmonitor (für Ostdeutschland) und das Sozio-Ökonomische Panel (für Ost- und Westdeutschland; SOEP). Bei beiden Datensätzen muss in den Analysen – meistens aufgrund mangelnder Fallzahlen – auf eine notwendige Differenzierung der Maßnahmenteilnehmer, ihrer zeitlichen Verortung und spezifischer Teilnehmergruppen verzichtet werden (Kap. 3.3). Daher gewinnt in letzter Zeit im deutschsprachigen Raum die Verwendung von administrativen Daten für die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zunehmend an Bedeutung. Im vorliegenden Beitrag wird durch eine Ergänzung der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 mit Abgängern aus FuU in 1986 eine neue Datenquelle für die Evaluationsforschung vorgestellt (Kap. 4.1). Bedingt durch die großen Fallzahlen und die tagesgenauen Informationen lassen sich präzise erwerbsbiografische Verläufe und sehr differenzierte Analysen zur Wirkung von FuU-Maßnahmen durchführen. Somit können für die Teilnehmer die ausschlaggebenden Kriterien für die Zulassung zu einer FuU-Maßnahme operationalisiert werden (Kap. 4.2) und für die Nicht-Teilnehmer nach denselben Auswahlbedingungen ein hypothetischer Zulassungsstatus ermittelt werden. In die Analyse gehen somit nur Personen ein, die die Fördervoraussetzungen nach den hier vorliegenden Daten erfüllt haben oder erfüllt hätten. Für die Auswahl der Kontrollgruppe werden zwei weitere Einschränkungen vollzogen. So muss für sie zum einen in der hier vorliegenden Untersuchung eine kurzfristige Beschäftigung im gleichen Zeitraum vorliegen, in der die Teilnahme an der FuU-Maßnahme erfolgt, und davor muss es eine Leistungsbezugszeit gegeben haben. Zum anderen wird mittels eines hierarchischen Matchingverfahrens die Kontrollgruppe auf einen statistischen Doppelgänger für jeden FuU-Teilnehmer eingeschränkt (Kap. 4.3).

Mit Hilfe von „piecewise-constant exponential models“ wird in den Analysen (Kap. 5) zwei Fragen nachgegangen: Welche Determinanten bestimmen eine schnelle Wiederaufnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach einer FuU-Maßnahme oder dem Vergleichszeitraum, und von welchen Determinanten hängt die Dauer dieser ersten Beschäftigungsphase ab? Ein Resümee der Ergebnisse und ein Ausblick auf weitere Analysemöglichkeiten schließen diesen Beitrag ab.

2 Die Ziele und die Praxis der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung von Arbeitslosen in Deutschland

2.1 Die FuU-Förderstrategien

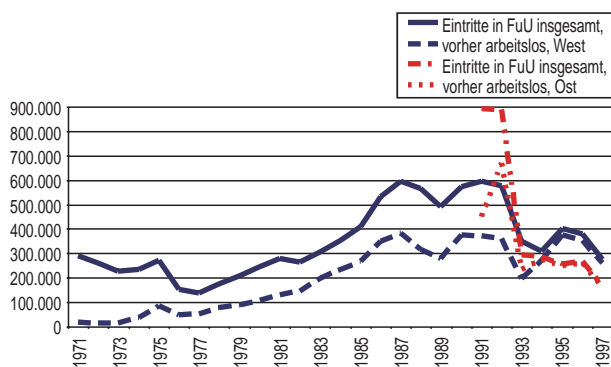
Der Bundesanstalt für Arbeit wurde mit der Einführung des AFG im Jahre 1969 neben anderen Verpflichtungen auch die Aufgabe übertragen, die Teilnahme aller Erwerbspersonen an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung zu fördern. In der Folgezeit entwickelte sich FuU zu einem wichtigen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie dies die Eintrittszahlen in die Maßnahmen zur FuU belegen (Abb. 1). So stiegen die Eintritte in FuU nach einem Rückgang im Jahre 1976 in den alten Bundesländern seit Mitte der siebziger Jahre kontinuierlich an. Erst seit Anfang der neunziger Jahre sind die Eintrittszahlen in den alten Bundesländern auf das Niveau von 1971 zurückgegangen. Der Vergleich der Gesamteintrittszahlen mit dem Anteil der unmittelbar vor der Fördermaßnahme arbeitslosen Teilnehmer belegt jedoch eine Veränderung im Hinblick auf die angewendete Förderstrategie. Während bis 1981 die Mehrzahl der Förderpersonen vor Eintritt in FuU nicht arbeitslos war, kehrte sich dieses Verhältnis in den Folgejahren um. Zwischen 1983 und 1988 wa-

¹ Im Folgenden verwenden wir aus Vereinfachungsgründen den Begriff FuU-Teilnehmer für Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

ren jährlich zwischen 64 und 66 % der in FuU neu eingetretenen Personen vorher arbeitslos. Die entsprechende Rechtsänderung, die dieser Förderstrategie Rechnung trug, wurde jedoch erst in 1993 verabschiedet. Damit wurde der Kreis der förderfähigen Personen auch de jure auf Arbeitslose eingeschränkt.²

Mit der politischen Wiedervereinigung wurde das AFG auf Ostdeutschland ausgedehnt. Unmittelbar nach der Wiedervereinigung wurde FuU hier mit dem Ziel der Verbesserung der Qualifikation aller Arbeitnehmer eingesetzt, was deutlich aus dem hohen Niveau der Eintritte im Jahr 1991 hervorgeht (Abb. 1). Unter dem Druck der Stagnation von Arbeitslosigkeit auf sehr hohem Niveau wurde diese Förderstrategie in den neuen Bundesländer jedoch schnell aufgegeben. Bereits 1994 waren über 95 % aller Geförderten vor Eintritt in FuU bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet.

Abbildung 1: Eintritte in berufliche Fortbildung und Umschulung



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1991, 1995, 1998

2.2 Die arbeitsmarktpolitische Relevanz der öffentlichen Förderung von beruflicher Fortbildung

In seiner ursprünglichen Fassung im AFG zielte das arbeitsmarktpolitische Instrument FuU auf die Anpassung der Qualifikationen der Erwerbspersonen an neue Erfordernisse, die durch den wirtschaftlichen Strukturwandel hervorgerufen wurden. Damit sollte es als präventives Instrument zur Sicherung des Vollbeschäftigungsziels beitragen.³ Im Gegensatz zu den anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik wie dem Arbeitslosengeld und der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung ist die Wirkung von FuU, so der Grundgedanke, in die Zukunft gerichtet. FuU soll als Mittel aktiver Strukturpolitik Arbeitslosigkeit verhindern, die auf dem Arbeitsmarkt

² Die Zeitreihen in Tabelle 1 weisen im Jahre 1994 einen Strukturbruch auf, da mit Wirkung vom 01.01.1994 aufgrund einer Rechtsänderung (FuU-Anordnung von 1993) nur noch „arbeitsmarktpolitisch notwendige“ Fortbildungen durch die Bundesanstalt gefördert werden können. Der förderfähige Personenkreis ist damit in der Praxis weitgehend auf Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Beschäftigte eingeschränkt worden.

³ Vgl. § 1 und 2 AFG

⁴ Die Förderung aller Gruppen am Arbeitsmarkt war darüber hinaus durch den der Arbeitslosenversicherung zugrundeliegenden Versicherungsgedanken begrenzt, der auch bei der Gewährung von FuU Anwendung fand und eine Förderung weitgehend zu einer Versicherungsleistung machte. Als Konsequenz blieb der Kreis der Förderpersonen vorwiegend auf Beitragszahler beschränkt. Bestimmte Gruppen unter den Erwerbspersonen wie Berufsanfänger, Selbständige, mithelfende Familienangehörige, freiberuflich Tätige oder Geringverdiener unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze wurden damit systematisch von der Förderung durch berufliche Fort- und Weiterbildung ausgeschlossen.

⁵ Konsequenterweise sind von Seiten der Arbeitsverwaltung auch eher die Entlastungseffekte dieses Instrumenteneinsatzes hervorgehoben worden (Hoppe 1980).

nachgefragten Qualifikationen bereit stellen und die Mobilität der Arbeitskräfte erhalten. Da sowohl die Fortbildungsaktivitäten der Betriebe auf den einzelbetrieblichen Qualifizierungsbedarf abstellen, als auch die Weiterbildungsentscheidungen der Arbeitnehmer viel stärker von Interessen an der Absicherung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses als an einem Arbeitsplatzwechsel bestimmt werden (v. Bardeleben et al. 1996: 90), ist ein Eingriff der öffentlichen Hand zur Unterstützung der Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt erforderlich. Durch die rechtliche Ausgestaltung der Fördermöglichkeiten im AFG sollte die Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung gezielt die Allokation von Arbeitskräften in zukunftsweisende Branchen sicherstellen. Allerdings ist die Wirkung von FuU nach diesem Konzept dann begrenzt, wenn Arbeitslosigkeit nicht durch den wirtschaftlichen Strukturwandel bedingt ist, sondern andere Ursachen hat.

Da die Ausgaben der Bundesanstalt für FuU jedoch weitgehend durch das Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden mussten, ergab sich mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland ein zunehmender Finanzierungsengpass für eine weit gestreute Vergabe von Fördermöglichkeiten zur beruflichen Fortbildung.⁴ Der Kompromiss zwischen begrenzten Finanzmitteln und steigenden Ausgaben aufgrund hoher Arbeitslosenzahlen führte in der westdeutschen Arbeitsmarktpolitik schließlich zur Abkehr von einer aktiven Strukturpolitik.

Statt als Instrument zur Unterstützung der Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt wurde FuU spätestens seit der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt Anfang der 80er Jahre vorwiegend als Instrument zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit angewandt. Von der Verbesserung der Qualifikation aller Beschäftigten wurde das Schwergewicht auf die gezielte Qualifikation von Arbeitslosen mit dem vorrangigen Ziel der raschen Wiederbeschäftigung verlagert. Damit ging eine Zielverschiebung der ursprünglich präventiv angelegten strukturpolitischen Zielsetzung von FuU hin zu einer kurativen Zielsetzung einher (Blaschke et al. 1992: 383). Die intendierte präventive Zielsetzung einer gleichartigen Förderung aller vom Strukturwandel bedrohten Erwerbspersonen wurde zunehmend zugunsten einer bevorzugten Förderung von Arbeitslosen aufgegeben. Daraus ergab sich jedoch ein Widerspruch zum ursprünglichen Leitgedanken von FuU: Als Instrument zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit musste es antizyklisch zur Entwicklung der Arbeitsnachfrage eingesetzt werden. Außerdem setzte FuU bei der Struktur des Arbeitsangebots an. Davon alleine gehen jedoch noch keine Impulse für eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage aus, so dass der beschäftigungspolitische Erfolg des Einsatzes dieses arbeitsmarktpolitischen Instrumentes unter der Bedingung hoher Arbeitslosigkeit unsicher bleibt (Blaschke et al. 1992: 386).⁵

Das konsequente Festhalten an der strukturpolitischen Zielsetzung hätte dagegen einen anderen Finanzierungsmechanismus und einen noch erheblich höheren Mitteleinsatz erfordert, wie das Beispiel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zeigt (Meidner 1987, Schmid 1989). Die im Vergleich zum schwedischen Modell andere Schwerpunktsetzung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland beleuchtet noch einmal das Problem, dem sich auch jede Evaluation von FuU zu stellen hat: Als Konsequenz der Zielverschiebung wird für FuU pragmatisch ein Ziel vorgegeben, dessen Erreichbarkeit mit dem Instrument FuU bisher weder eindeutig theoretisch begründet noch empirisch erwiesen ist.

2.3 Die berufliche Weiterbildung und Umschulung nach dem AFG

Als eines der zentralen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG sollte FuU auch berufsbildungspolitische Zwecke erfüllen.⁶ Neben der bereits erwähnten Erneuerung und Auffrischung beruflicher Qualifikationen der Arbeitnehmer mit dem Ziel der Anpassung an veränderte Arbeitsplatzanforderungen waren mit der Förderung der beruflichen Fortbildung ebenfalls beruflicher Aufstieg und die Möglichkeit des Nachholens versäumter Ausbildungsabschlüsse beabsichtigt. Den verschiedenen berufsbildungspolitischen Zielsetzungen entsprechend wurden unterschiedliche Maßnahmentearten festgelegt, die aus öffentlichen Mitteln gefördert werden konnten. Das AFG unterschied dabei grundsätzlich folgende Kategorien von Weiterbildungsmaßnahmen:

Zu *beruflicher Fortbildung* im Sinne § 41 und § 43 AFG gehörten alle Maßnahmen, die auf bereits vorhandenen beruflichen Vorkenntnissen aufbauten. Zu den Maßnahmen der beruflichen Fortbildung zählten sowohl Aufstiegsmaßnahmen, die beispielsweise mit Abschlüssen zum Industrie- oder Handwerksmeister, Techniker oder Betriebswirt endeten, als auch Anpassungsmaßnahmen, die auf die Feststellung, Vertiefung, Erweiterung und Erneuerung beruflicher Kenntnisse im Hinblick auf veränderte Anforderungen der Arbeitsplätze abstellten. Darunter fielen auch berufliche Bildungsmaßnahmen, die dem Inhalt nach eher einer Umschulung zuzurechnen waren, aber nicht zu einem beruflichen Abschluss führten.⁷

Unter *berufliche Umschulung* im Sinne § 47 AFG fielen alle Maßnahmen, die zum Erwerb eines anderen beruflichen Ausbildungsabschlusses als dem der Erstausbildung führten. Damit sollte ein dauerhafter Wechsel in eine andere berufliche Tätigkeit als der ursprünglich erlernten ermöglicht werden. Eine Umschulungsmaßnahme konnte allerdings nur dann gefördert werden, wenn der Abschluss nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung oder nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften anerkannt war.

⁶ Das AFG ist mit Wirkung zum 01.01.1998 durch das SGB III ersetzt worden. Da die vorliegende Untersuchung auch als Pilotstudie für eine umfassende Evaluation von Maßnahmen zur FuU bis Ende 1997 dient, ist der betrachtete Zeitraum für die hier präsentierten Analysen aus Gründen der Vereinfachung auf die Jahre von 1983 bis 1986 beschränkt geblieben. Daher wird in folgender Darstellung ein Schwerpunkt auf die institutionellen Gegebenheiten während des untersuchten Zeitraums gelegt.

⁷ Daneben kannte das AFG auch Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41 a AFG. Der § 41 a wurde mit der fünften Novelle des AFG 1979 eingeführt und mit der zehnten Novelle 1993 wieder gestrichen. Die Maßnahmen nach § 41a sollten entweder auf die Teilnahme an einer anschließenden längerfristigen Weiterbildungsmaßnahme vorbereiten oder berufliche Orientierung und Techniken zur Arbeitsaufnahme vermitteln. Aufgrund der unklaren Definition des angestrebten beruflichen Bildungsziels und der überwiegend schulmäßigen Durchführung war die Arbeitsmarktrelevanz der sogenannten 41a-Maßnahmen von Anfang an umstritten.

⁸ Die folgenden Ausführungen orientieren sich an Büchner/Henning/Kästner 1991.

⁹ Das „große“ UHG wurde Weiterbildungsteilnehmern mit zu versorgenden Kindern gewährt, im anderen Fall war das sogenannte „kleine“ UHG vorgesehen. Die Höhe der UHG-Zahlungen wurde aus haushaltspolitischen Gründen im untersuchten Teilnahmezweifel von 1983-1986 zweimal verändert:

1982-1984: 75 % bzw. 68 % des letzten Arbeitseinkommens (Höhe bei „großem“ bzw. „kleinem“ UHG)

1984-1985: 70 % bzw. 63 %

1985-1987: 73 % bzw. 65 %

Im selben Zeitraum wurde das Arbeitslosengeld in Höhe von 68 % bzw. 63 % des letzten Arbeitseinkommens gewährt.

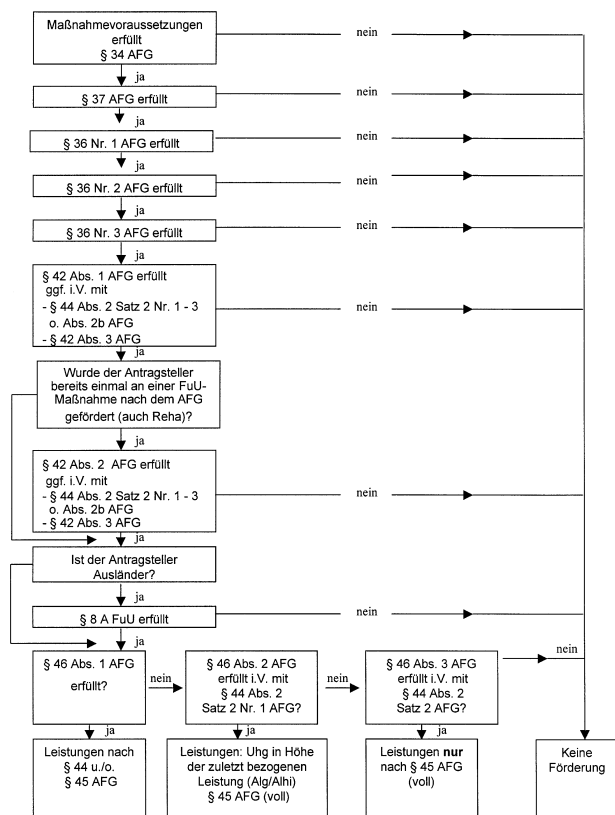
Die *betriebliche Einarbeitung* im Sinne § 49 AFG diente der betrieblichen Qualifizierung in einem Arbeitsverhältnis, wenn die Leistungsfähigkeit des Eingestellten in der Einarbeitungs- und Anlernphase im Vergleich zu anderen Arbeitskräften erheblich reduziert war. Die Unterstützung der betrieblichen Einarbeitung wurde als Zuschuss zu den Lohnkosten an den Arbeitgeber ausgezahlt, wenn durch die Einstellung beispielsweise eines Langzeitarbeitslosen mit einer verlängerten Einarbeitungsphase gerechnet werden musste und die Voraussetzungen des Arbeitsplatzes auch bei anderen Arbeitgebern verwendet werden konnten. Allerdings blieb hier unbestimmt, in welcher Weise dieser Einarbeitungsaufwand vom regelmäßig bei Neuanstellungen anfallenden Einarbeitungsaufwand abzugrenzen ist. Da durch die Förderleistungen die Lohnkosten des Arbeitgebers für die Dauer des Einarbeitungszeitraums gesenkt wurden, stellte die betriebliche Einarbeitung eher einen Anreiz für Arbeitgeber zur Anstellung von Arbeitslosen dar. Die Untersuchung der Wirkung dieser Förderform müsste daher auf der Seite der Arbeitgeber ansetzen. Da dafür keine geeigneten Informationen verfügbar sind, wird die Maßnahmenteart der betrieblichen Einarbeitung in dieser Untersuchung nicht einbezogen.

Von den Arbeitsämtern konnten die Teilnehmer an Maßnahmen zur *beruflichen Fortbildung und Umschulung* durch die Unterstützung mit Unterhaltsgeld (UHG) für die Dauer der Maßnahme und durch die volle Übernahme der Lehrgangskosten gefördert werden.⁸ Die Dauer der Unterhaltsgeldzahlungen war dabei von der Art der Maßnahme bestimmt. Die Maßnahmen nach § 41a AFG stellten Kurzzeitmaßnahmen dar, die eine Lehrgangsdauer von zwei bis maximal drei Wochen nicht überschreiten sollten. Für die verschiedenen Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung war die Förderungsdauer sowohl von der Lehrgangsform als Vollzeit- oder Teilzeitmaßnahme als auch vom angestrebten Schulungsziel abhängig: Maßnahmen, die mit einer anerkannten Prüfung abschlossen wie zum Beispiel Aufstiegsmaßnahmen, konnten in der Regel bis zu einer Dauer von 2 Jahren bei Vollzeitteilnahme gefördert werden. Dem gegenüber waren Anpassungsmaßnahmen bedeutend kürzer angelegt. Die Mehrzahl dieser Maßnahmen dauerte nicht länger als ein Jahr. Die Teilnahme an einer Umschulung konnte am längsten gefördert werden. Hier war die Unterstützung mit UHG bis zu einer Dauer von drei Jahren bei einer Vollzeitteilnahme möglich.

Mit den Regelungen zum Bezug von Unterhaltsgeld war im AFG der Rechtsanspruch auf individuelle Förderung der beruflichen Bildung nutzbar geworden. Die Ausgestaltung des Unterhaltsgeldbezugs beinhaltete jedoch Anreize, die nicht-intendierte Effekte zur Folge haben konnten. Das sogenannte „große“ UHG lag kontinuierlich höher als die alternativ zu beziehende Arbeitslosenunterstützung.⁹ Gleichzeitig war die Phase des Bezugs von UHG einer Beschäftigungszeit gleichgestellt (§ 107 AFG) und konnte somit einen bereits erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld erneuern. Da für Arbeitslose eine FuU-Maßnahme immer als arbeitsmarktpolitisch notwendig eingestuft wurde, wurden Arbeitslose generell mit UHG unterstützt, wenn ein Antrag auf eine Teilnahme an beruflicher Fortbildung oder Umschulung bewilligt worden war (§ 44, Abs. 2, Satz 1-3 AFG). Im Anschluss an eine Teilnahme an FuU mit Unterhaltsgeldbezug war ein erneuter Bezug von Arbeitslosenunterstützungszahlungen möglich, was wiederum dazu führen konnte, dass der Person eine weitere Fördermaßnahme nach dem AFG bewilligt wurde, ohne vorher in Beschäftigung zurückgekehrt zu sein.

Aus Gründen der Finanzierung aus Beitragseinnahmen war die Bewilligung eines Förderantrages an die Prüfung weiterer Auswahlkriterien gebunden. Das Prüfschema aus Büchner/Henning/Kästner (1991) zeichnet den Entscheidungsprozess im Arbeitsamt über einen Förderantrag nach (Abb. 2). Dabei waren die Eignung des Antragstellers für die angestrebte Fortbildung (§ 36 AFG), das Erfüllen der Fördervoraussetzungen nach § 42 AFG und das Vorliegen der arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeit der Maßnahme (§ 44, Abs. 1 bzw. Abs. 3 AFG) zu prüfen. Abschließend musste festgestellt werden, ob eine Anwartschaft auf den Bezug von Arbeitslosengeld vorlag (§ 46 AFG). Die Bewilligung oder Ablehnung eines Förderantrages ergab sich kumulativ aus den Einzelentscheidungen.

Abbildung 2: Prüfschema FuU



Quelle: Büchner/Henning/Kästner 1991, S. 243; Faltblatt

2.4 Der Zulassungsprozess in eine FuU-Maßnahme

Die Prüfkriterien lassen sich mit Ausnahme der Einschätzung der persönlichen Eignung des Antragstellers aus den Beschäftigungszeiten und Arbeitslosigkeitsperioden bis zum Zeitpunkt der Antragstellung zurückverfolgen und können als eindeutig definierte und nachprüfbar Entscheidungs-kriterien behandelt werden.¹⁰ Die Eignungsbeurteilung der Antragsteller vor Ort in den Arbeitsämtern war im Auswahlprozess jedoch ein „weiches“ Kriterium und erheblich von den individuellen Voraussetzungen des Antragstellers und der Art der

¹⁰ Vgl. dazu die detaillierte Darstellung in Kapitel 4.2.

¹¹ Aufgrund des Förderanspruches bei arbeitsmarktpolitischer Notwendigkeit wurden die Arbeitsämter von den Sozialgerichten sogar verschiedentlich dazu angehalten, spezielle Fördermaßnahmen einzurichten, die auf die spezifischen Defizite von Problemgruppen des Arbeitsmarktes abstellen sollten (Voelzke 1991).

angestrebten Maßnahme bestimmt. Da bis zur definitiven Regelung mit der FuU-Anordnung 1993 keine verbindlichen Vorgaben in Form von eindeutigen Zielgruppendefinitionen vorhanden waren und bis heute keine formalen Anreize für die Arbeitsberater geschaffen wurden, konnten bei der Eignungsbeurteilung verschiedene Filtereffekte auftreten. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen mit den Ziel der Vermeidung von Maßnahmeabbrüchen können dazu geführt haben, dass eine Positivauswahl unter den Antragstellern im Hinblick auf Bewerber mit erfolversprechenden Fortbildungsvoraussetzungen stattfand. Eine bevorzugte Fördervergabe an Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die aufgrund von Ausnahmetatbeständen formal möglich war, widersprach jedoch den geforderten Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, da gerade diese Gruppen von Erwerbspersonen am häufigsten unter der Abbrechergruppe vertreten waren (Hofbauer 1981: 251, Tabelle 4; Hofbauer/Dadzio 1984: 194 ff., Tabellen 12a und 15a; Blaschke et al. 1992: 397 f., Tabellen 5 und 6).

Allerdings waren in den Arbeitsämtern in den 80er Jahren noch keine Leistungskriterien zum Zwecke eines regelmäßigen Controlling vorgesehen. Damit fehlten eindeutig definierte Merkmale, die als Filter die Bewerberauswahl hätten steuern können. Außerdem konnten auch Intentionen wie die Verbesserung der Vermittlungsaussichten dazu führen, dass von den Arbeitsämtern Bewerber mit arbeitsmarktrelevanten Defiziten für FuU-Maßnahmen gewonnen wurden.¹¹ Der gesetzlich definierte Förderanspruch eröffnete den Arbeitsämtern demnach einen gewissen Spielraum, Bewerber aus Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen, ohne Aspekte der Mittelbewirtschaftung immer einbeziehen zu müssen. Eine nachträgliche Quantifizierung beider Effekte ist allerdings wegen fehlender Informationen kaum möglich.

3 Evaluation beruflicher Fortbildung und Umschulung in Deutschland

3.1 Die Wirksamkeit von beruflicher Fortbildung und Umschulung

Um ein Förderprogramm wie FuU zu evaluieren, sind Hypothesen über die Wirkungen des Programms erforderlich. Ob und wenn ja, in welcher Weise die im AFG vorgesehenen beschäftigungspolitischen Zielbereiche durch Fortbildungsprogramme nach dem AFG beeinflusst werden können, ist umstritten. Dabei wird besonders auf das Fehlen einer klaren Theorie zu den Beschäftigungswirkungen von FuU hingewiesen (Blaschke/Plath 2000 in diesem Band). Allerdings stützen sich alle bisher vorliegenden empirischen Studien (als Auswahl: Fitzenberger/Prey 1999, Hujer et al. 1998 und 1999, Gerfin/Lechner 2000, Pannenberg 1995, Prey 1999, Wiggins/Sackmann 2000, Wiggins et al. 2000) auf einige theoretische Leitgedanken über die Wirkungen von FuU, die zur Schlussfolgerung einer mittelbaren positiven Wirksamkeit von FuU für die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen führen.

Erzwungene Erwerbsunterbrechungen bergen das Risiko des Verlernens und Veraltens von beruflichem Wissen und Fähigkeiten in sich. Die mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit einhergehenden Stigmatisierungstendenzen verstärken den Prozess der Ausgliederung aus Beschäftigung und stellen gleichzeitig eine immer schwieriger zu überwindende Barriere für eine Rückkehr in Beschäftigung dar. Darüber hinaus ist Arbeitslosen in der Regel der Zugang zu Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten wie beispielsweise denen eines Betriebes versperrt, so dass während einer Phase der Erwerbs-

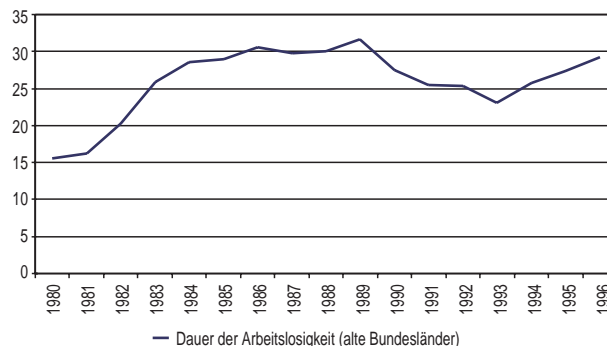
unterbrechung auch keine Erneuerung oder Anpassung beruflicher Fähigkeiten und Kenntnisse an veränderte Qualifikationsanforderungen erfolgt. Je länger die Periode der Erwerbsunterbrechung andauert, desto ausgeprägter werden derartige Dequalifizierungseffekte mit der Folge einer abnehmenden Arbeitsproduktivität und einer Reallohninbuße bei Rückkehr in Beschäftigung (Mincer/Ofek 1982: 6 f.).

Die Teilnahme von Arbeitslosen an beruflichen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen kann dagegen zur Auffrischung von Wissen und Kenntnissen und zum Erwerb von neuen Fertigkeiten wie dem Umgang mit Computerprogrammen führen, soweit die Maßnahmen erfolgreich abgeschlossen werden. Signaleffekte und verbesserte Suchfertigkeiten können dann als Konsequenzen dieser Maßnahmen die Wiederaufnahme von Beschäftigung unterstützen. Möglicherweise kann der Bildungseffekt (Wingens et al. 2000: 69) auch in einer besseren Bewältigung der Anforderungen des Arbeitsplatzes resultieren und damit dazu beitragen, dass der einmal erreichte Einstieg in Beschäftigung dauerhaft erhalten bleiben kann.

Bisher existiert keine allgemeinverbindliche Definition von beruflicher Weiterbildung (Becker 1991: 355; Behringer 1999: 23). Daher wird zur Untersuchung der Effekte beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose folgende Einschränkung getroffen: Es werden nur diejenigen Maßnahmen berücksichtigt, die nach den Bestimmungen des AFG gefördert worden sind. Damit ergeben sich die mit FuU verbundenen Zielsetzungen in erster Linie aus dem AFG. Die für eine Evaluation erforderliche eindeutige Zielbestimmung ist allerdings auf Basis des AFG durch die vorgegebene Vielfalt von Zielen, die Zielverschiebung in der Förderpraxis und die latent angelegten Zielkonflikte (Blaschke et al. 1992: 283) nicht unmittelbar gegeben. Daher sollte die Evaluation von FuU-Maßnahmen nach dem AFG das zugrunde gelegte Erfolgskriterium klar definieren. Da die aktive Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum von 1983-1987 aufgrund der hohen Arbeitslosenzahlen auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet war, stellt die Reintegration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt das entscheidende Erfolgskriterium für die Wirksamkeit der FuU-Maßnahmen dar.

Das drängendste Problem der Arbeitsmarktpolitik war in den 80er Jahren nach dem bereits erwähnten starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu Anfang der 80er Jahre die auffallende Verlängerung des Verbleibs in Arbeitslosigkeit (Abb. 3). So wuchs beispielsweise zwischen 1982 und 1989 die durchschnittliche Dauer einer Phase der Arbeitslosigkeit bis zu deren Beendigung von 20 auf über 30 Wochen an. Da es für Arbeitslose in dieser Periode zunehmend schwieriger wurde, in Beschäftigung zurückzukehren, soll das Erfolgskriterium folgendermaßen operationalisiert werden: Es soll geprüft werden, ob FuU im Vergleich zu einer geeigneten Vergleichsgruppe zu einer schnelleren Rückkehr von Arbeitslosen in Beschäftigung führte und ob eine dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Beschäftigung erreicht werden konnte.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer abgeschlossener Arbeitslosigkeit in Wochen



Quelle: IAB

3.2 Die methodischen Probleme einer Wirkungsanalyse

Die Wirkungsanalyse von FuU ist wie bei jedem anderen Interventionsprogramm mit methodischen Schwierigkeiten konfrontiert. Messbare Veränderungen innerhalb der Teilnehmerpopulation im Zeitablauf stellen die Basis dar, um Wirkungen eines Programms zu identifizieren und eine Einschätzung zu deren Wirksamkeit zu treffen. Evaluation versucht festzustellen, ob die beobachtbaren Veränderungen innerhalb der Teilnehmergruppe systematisch mit der Tatsache der Förderteilnahme variieren oder von dieser unabhängig sind. Eine kausale Zurechnung von ex-post gemessenen Veränderungen zu den Fördermaßnahmen wäre dann zulässig, wenn sich die Personen aus der Teilnehmer- und Nicht-Teilnehmergruppe zum Zeitpunkt vor Beginn der Maßnahme gleichen würden und für die Dauer der Maßnahme allen Einflussfaktoren mit Ausnahme des Treatments gleichartig ausgesetzt wären.

In der Praxis der arbeitsmarktpolitischen Programme sind diese Voraussetzungen jedoch nie erfüllt. Ein direkter Vergleich von Teilnehmer- und Nicht-Teilnehmerpopulation unterliegt ohne Kontrolle der systematischen Unterschiede zwischen den Gruppen aufgrund von Auswahl- und Dropout-Effekten zwangsläufig einer Selektionsverzerrung.

Eine Möglichkeit, die methodischen Probleme der Evaluation zu lösen, wird in der Durchführung von Experimenten gesehen (z. B. Card/Sullivan 1988, Orr et al. 1995). Dieses setzt auf der Ebene der Programmdurchführung und Datenerhebung an. Die Zuweisung zu Teilnehmer- und Kontrollgruppe erfolgt durch einen Zufallsprozess. Das Verfahren der Randomisierung vor Eintritt in eine Maßnahme lässt die Annahme zu, dass Teilnehmer- und Kontrollgruppe weder hinsichtlich der beobachteten noch im Hinblick auf die nicht-beobachteten Einflussvariablen systematisch voneinander abweichen. Allerdings weist das experimentelle Vorgehen in der Praxis Schwächen auf, wenn es bei sozialen Interventionsmaßnahmen angewendet wird: Verzerrungen durch Substitutionseffekte¹² oder die Reaktivität des Experimentaldesigns haben zur Folge, dass trotz Randomisierung keine strukturellen Teilnehmer- und Kontrollgruppen vorliegen.¹³

Der Ansatz des Experiments bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist in der Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit bisher aus zwei Gründen gescheitert: Die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wird zum großen Teil aus dem Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung finanziert, der Zugang in eine FuU-Maßnahme wurde weitestgehend als Versicherungsleis-

¹² Beispielsweise könnten sich abgewiesene Bewerber (Kontrollpersonen) um die Teilnahme an einer alternativen Fördermaßnahme bewerben und in diese zugelassen werden.

¹³ Daher wird auch bei Experimentaldaten eine nachträgliche Korrektur der verschiedenen Quellen für Verzerrungen durch statistische Verfahren empfohlen (Heckman/Smith 1995, S. 107).

tung gewährt. Wenn also potenzielle Förderpersonen einen Rechtsanspruch erworben haben, dann hat eine Ablehnung allein aufgrund methodischer Erfordernisse keine Aussicht auf Bestand vor einer Geltendmachung der Ansprüche. Zum zweiten kommen ethische Erwägungen zum Tragen, die einen systematischen Ausschluss der Kontrollpersonen von notwendigen Maßnahmen nicht erlauben.

Daher ist zur Korrektur der Selektionsverzerrung ein umfangreiches Instrumentarium von statistischen Verfahren entwickelt worden, deren Ergebnisse Einschätzungen zur Wirksamkeit von Programmen zulassen, ohne dass die strengen Bedingungen des Experiments eingehalten worden sein müssen. Einmal wird durch die Aufnahme von Instrumentalvariablen in die Schätzung für den Maßnahmeerfolg oder durch eine weitere Kontrollgleichung versucht, den Anteil am Maßnahmeerfolg zu eliminieren, der durch die unterschiedlichen Teilnahmewahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern verursacht wird (Staat 1997). Zum zweiten werden mit „Matching“-Verfahren aus der Nicht-Teilnehmergruppe auf Basis der beobachteten Merkmale diejenigen Personen ausgewählt, die den Teilnehmern möglichst ähnlich sind (Lechner 2000, Gerfin/Lechner und Hujer/Wellner in diesem Band). Beide Strategien setzen voraus, dass ausreichend informative Daten zur Verfügung stehen, um möglichst alle entscheidenden Einflussfaktoren modellieren zu können. Zur Kontrolle der Selektionsverzerrung aufgrund unbeobachteter Merkmale sind Differenz-von-Differenzen-Schätzer (DvD) vorgeschlagen worden (Heckman/LaLonde/Smith 1999: 1894 ff.; Fitzenberger/Prey 1999: 148 f.). Hierbei wird sowohl für die Teilnehmergruppe als auch für die Kontrollgruppe ein Vorher-Nachher-Vergleich in Bezug auf die Ergebnisvariable durchgeführt. Die Differenz dieser beiden Differenzen kontrolliert dann in der Ergebnisschätzung die mögliche Verzerrung zwischen Teilnehmer- und Kontrollgruppe, die durch die unbeobachteten Einflüsse verursacht wird.¹⁴

3.3 Evaluationsstudien zur Situation in Deutschland

Die starke Förderung von FuU in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung hat auch die Evaluationsforschung in Deutschland stimuliert. Bezogen auf die Anzahl der veröffentlichten Studien zur Wirksamkeit der beruflichen Fort- und Weiterbildung liegen bisher weit mehr Studien zur Situation in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung als Studien zur Situation in Westdeutschland vor.¹⁵ Um eine Einordnung unserer Studie zuzulassen, werden wir im Folgenden ausgewählte Ergebnisse für Westdeutschland summarisch darstellen:

- Aktivitäten zur außerbetrieblichen Weiterbildung während einer Periode der Arbeitslosigkeit erhöhen die Wiederbeschäftigungschance signifikant. Dauerte die Fortbildungsmaßnahme jedoch länger als 12 Monate, dann reduzierte dies die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu einer kürzeren Dauer drastisch. Der Bezug von Unterhaltsgeld hat dagegen keinen signifikanten Einfluss. Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit werden mittels eines diskreten Hazardratenmodells geschätzt (Pannenberg 1995: SOEP Wellen 1-9).

¹⁴ Zur Anwendung eines DvD-Schätzers sind Längsschnittinformationen erforderlich (z. B. Paneldaten). Außerdem sollten die Informationen für die „Preprogram“-Periode möglichst weit in die Vergangenheit zurückreichen, um das Problem eines verzerrten Vergleichsniveaus unmittelbar vor Maßnahmebeginn (Ashenfelters Tal) vermeiden zu können.

¹⁵ Vgl. die detaillierte Übersicht bei Fitzenberger/Speckesser 2000 und in diesem Band.

- Für die Schätzungen der Beschäftigungsstabilität verwendet Staat (1997) ein geordnetes Probit-Modell (SOEP Wellen 1-11). Eine Maßnahme der beruflichen Fortbildung und Umschulung reduziert die Suchdauer nur für arbeitslose Frauen, Personen ohne Berufsabschluss oder ältere Arbeitslose signifikant. Eine signifikante Erhöhung der Beschäftigungsstabilität lässt sich nur für Teilnehmer ohne Berufsabschluss nachweisen. Einzig arbeitslose Frauen können durch berufliche Fortbildung höhere Löhne erzielen, wenn sie in Beschäftigung zurückgekehrt sind.

- Die Teilnahme an einem Kurs, der innerhalb eines Jahres vor Beginn der Arbeitslosigkeitsphase beendet wurde, verringert die Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich. Länger zurückliegende Kurse haben keinen Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Der Abgang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wird mit einem diskreten semiparametrischen Hazard-Raten-Modell mit unbeobachteter Heterogenität geschätzt. (Hujer et al. 1998, 1999, SOEP Wellen 1-13 bzw. 1-11).

- Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit einer öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahme besitzt einerseits kurzfristig signifikant positive Effekte, andererseits langfristig signifikant negative Effekte. Für Teilnehmer an privat finanzierten beruflichen Weiterbildungskursen bleiben sie in kurzfristiger und langfristiger Perspektive insignifikant. Die Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen müssen im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmern generell mit Einkommenseinbußen rechnen, wenn sie in Beschäftigung zurückkehren. Mittels eines simultanen Random Effects Probit-Modells werden kurz- und langfristige Effekte beruflicher Weiterbildung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und den Lohnsatz analysiert (Prey 1999, SOEP Wellen 1-12).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass als Datenquelle bisher für alle Arbeiten zu diesem Themengebiet das SOEP herangezogen wurde. Alle Arbeiten - außer Pannenberg (1995) - verwenden die Angaben zur beruflichen Weiterbildung aus den Schwerpunktbefragungen von 1989 und 1993. Allerdings werden in den einzelnen Studien unterschiedliche Definitionen von Weiterbildung verwendet. So lässt das SOEP nur sehr unvollständig die Unterscheidung zwischen betrieblichen und öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen zu. Diese Unterscheidung ist für den Rückkehrprozess in Beschäftigung allerdings von Bedeutung, weil dieser u.a. mit unterschiedlichen Stigmatisierungseffekten verbunden ist. Neben der im SOEP geringen Anzahl von Teilnehmern an beruflicher Fort- und Weiterbildung ist das für die Ermittlung des Maßnahmeerfolgs zur Verfügung stehende Zeitfenster nach Ende eines Kurses relativ kurz und es können keine Maßnahmespezifika (z.B. Dauer oder Art der Maßnahme) unterschieden werden. Um die begrenzte Datenlage des SOEP für die Evaluation von beruflicher Weiterbildung für Personen in Arbeitslosigkeit zu umgehen, soll in der vorliegenden Untersuchung auf eine alternative Datenquelle zurückgegriffen werden.

4 Analysegrundlage und methodische Überlegungen

4.1 Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 mit Ergänzungen um FuU-Maßnahmen

Für Untersuchungen des Erfolgs arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind personenbezogene Längsschnittdaten erforderlich. In letzter Zeit wurden im deutschsprachigen Raum hierzu verstärkt Daten aus Geschäftsstatistiken (prozesspro-

duzierte Daten) herangezogen (Almus et al. 1999, Gerfin/Lechner 2000 und in diesem Band, Jaenichen in diesem Band). Die für Verwaltungszwecke erhobenen Daten müssen allerdings für wissenschaftliche Zwecke gesondert aufbereitet werden, da sie meist sekundärstatistisches Datenmaterial darstellen. Gegenüber Befragungen haben die primär durch die Geschäftsprozesse der Verwaltung definierten Daten einen relativ begrenzten Merkmalskanon. Allerdings stellen diese Datenquellen hohe Fallzahlen von Teilnehmern mit Informationen über einen sehr langen Zeitraum bereit und weisen gegenüber Befragungen wie beispielsweise dem SOEP eine Reihe von Vorteilen bezüglich der Datenqualität auf (z.B. keine Panelmortalität, keine Erinnerungsprobleme).

Als Grundlage für die hier vorgenommene Analyse steht ein prozessproduzierter Datensatz zur Verfügung - die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 (Bender et al. 1996, Bender 1997), die um Zeiten der Teilnahme an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung ergänzt worden ist. Die IAB-Beschäftigtenstichprobe umfasst über einen Zeitraum von 16 Jahren Angaben zu einem Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, für die bei der Bundesanstalt für Arbeit Meldungen seit Beginn des Meldeverfahrens zur Sozialversicherung eingegangen und gespeichert worden sind (Historikdatei).¹⁶ Die Stichprobe weist für etwa 480.000 Personen tagesgenaue Informationen über Beschäftigungszeiten und Leistungsbezugszeiten¹⁷ auf. Damit beziehen sich alle nachfolgenden Analysen auf die Phasen der Arbeitslosigkeit, für die die Bundesanstalt für Arbeit Unterstützungszahlungen geleistet hat. Dies sind Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Unterhaltsgeld.¹⁸

Soweit bei der Betrachtung individueller Erwerbsverläufe im Längsschnitt Perioden auffallen, in denen weder Meldungen über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch über Leistungsbezug vorliegen, sind diese Zeiten inhaltlich weitestgehend unbestimmt. Diese sogenannten Lücken im Erwerbsverlauf werden in nachfolgender Analyse gesondert untersucht.¹⁹ In der IAB-Beschäftigtenstichprobe können sehr detailliert die Dauern von Zuständen und die (tagesgenauen) Zeitpunkte von Wechselereignissen generiert werden, so dass eine einzigartige Rekonstruktion von Erwerbsbiografien möglich ist. Auch durch den über die Zeit (seit 1975) gleichbleibenden Datenfluss können beispielsweise sehr genaue Arbeitslosigkeitsdauern und -perioden abgebildet und modelliert werden (Bender et al. 2000b).

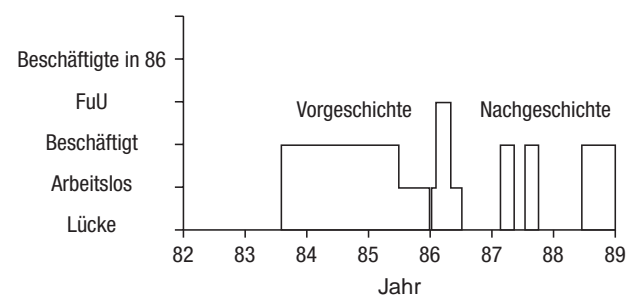
Die IAB-Beschäftigtenstichprobe wurde in einem Modellversuch um Daten über Fortbildungen und Umschulungen er-

gänzt. Zur Überprüfung der Effekte von FuU steht eine Abgängerkohorte von Teilnehmern an FuU zur Verfügung, die im Jahre 1986 aus einer von den Arbeitsämtern geförderten Maßnahme der beruflichen Fortbildung oder Umschulung ausgetreten sind (Blaschke et al. 1992). Hierzu wurden über die Sozialversicherungsnummer Zeiten der Teilnahme an einer FuU-Maßnahme in die Zeitstruktur der IAB-Beschäftigtenstichprobe eingepasst. Zum Zwecke der Fusionierung der verschiedenen Datenquellen waren spezifische Setzungen und Heuristiken erforderlich, da die FuU-Meldungen „nur“ auf Monatsbasis vorlagen, und deshalb ein direktes Einfügen in die tagesgenaue Struktur der IAB-Beschäftigtenstichprobe nicht möglich war (Klose 1997).²⁰

Für diese Pilotstudie sind nur Teilnahmezeiten zwischen 1983 und 1986 betrachtet worden (Austritt in 1986). Zusätzlich werden für die nachfolgende Analyse nur FuU-Zeiträume verwendet, die gleichzeitig in der IAB-Beschäftigtenstichprobe durch einen Leistungsbezugszeitraum abgedeckt sind.²¹ Damit ist gewährleistet, dass nebenberufliche Weiterbildungsmaßnahmen und Aufstiegsfortbildungen mit anderen Weiterbildungszielen als der Qualifikation von Arbeitslosen mit dem Ziel der Wiederbeschäftigung nicht in die Analyse aufgenommen werden. Somit beschränken sich die Analysen auf Teilnehmer an einer Vollzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung mit einer Leistungsbezugsperiode vor Eintritt in die Maßnahme. Weiterhin werden nur Teilnehmer mit einer FuU-Teilnahmedauer von mind. 15 Tagen (2-Wochen-Kriterium) ausgewählt, um Verzerrungen durch vorzeitige Maßnahmeabbrüche oder die kurzzeitigen §41a-Maßnahmen zu vermeiden. Außerdem werden alle diejenigen Personen nicht weiter berücksichtigt, die vor dem Eintritt in FuU eine Lücke von mindestens 3 Jahren in ihrem Erwerbsverlauf aufweisen. Damit stehen von den anfänglichen 1.271 Teilnehmern an einer FuU-Maßnahme noch 1.155 Personen als Nettostichprobe für die weitere Untersuchung zur Verfügung.

Zur Verdeutlichung wird nachfolgend ein beliebiger FuU-Teilnehmer und dessen (anonymisierte) Erwerbsbiografie dargestellt (Abb. 4). Die FuU-Maßnahme im Kalenderjahr 1986 teilt die Erwerbsgeschichte der betrachteten Person in eine Vor- und eine Nachgeschichte. Der Eintritt in den Arbeitsmarkt findet Mitte 1983 statt und beginnt mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Mitte 1985 mündet die betrachtete Person in Arbeitslosigkeit, die nur kurz Ende 1986 unterbrochen wird. Wie durch die obige Stichprobenkonstruktion nicht anders zu erwarten, hat die betrachtete Person als letzten Zustand in der Vorgeschichte einen Leistungsbezug. Die betrachtete Person geht unmittelbar nach der FuU-Maßnahme (Nachgeschichte) direkt wieder in Leistungsbezug zurück, um dann in einem fast einjährigen, nicht berichteten Zeitraum (Lücke) zu bleiben. Dieser wird durch

Abbildung 4: Erwerbsverlauf eines FuU-Teilnehmers in der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 (anonymisiert)



¹⁶ Zur Erläuterung des Meldeverfahrens und der Form der Verarbeitung der Meldedaten im IAB vgl. Klose 1998.

¹⁷ Für die nachfolgenden Analysekapitel werden die Begriffe Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit synonym verwendet.

¹⁸ Arbeitslos nach der Definition des AFG (§ 101) sind alle Personen, die aktuell nicht gegen Entgelt beschäftigt sind, jedoch beabsichtigen, wiederum eine bezahlte Beschäftigung aufzunehmen. Haben Arbeitslose darüber hinaus die gesetzlich festgelegten Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben, diese gegenüber dem Arbeitsamt geltend gemacht und beziehen sie aus diesem Grund Lohnersatzleistungen nach dem AFG, dann handelt es sich nach der Terminologie der Arbeitsverwaltung um Leistungsbezieher. Die Gruppe der Leistungsbezieher ist also immer nur eine Teilgruppe aller Arbeitslosen.

¹⁹ Vgl. Kapitel 5.3

²⁰ Dieses Projekt ist somit auch eines der ersten Projekte der Bundesanstalt für Arbeit, in dem die Fusionierbarkeit von Individualdaten aus Geschäftsstatistiken erprobt und durchgeführt worden ist.

²¹ Diese Setzung ist zur zweifelsfreien Identifizierung von FuU-Teilnehmerzeiten notwendig. Die in den Leistungsempfängermeldungen enthaltene Angabe zur Leistungsart reicht dazu nicht aus.

Tabelle 1: Abgrenzung des förderfähigen Personenkreises nach dem AFG

| Voraussetzungen | § 42, Abs. 1 in Verbindung mit § 44, Abs. 2 | | § 42, Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 und § 44, Abs. 2 | |
|---|---|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Fördergruppe | | | | |
| Berufsabschluss | mit abgeschlossener Berufsausbildung | ohne abgeschlossene Berufsausbildung | mit abgeschlossener Berufsausbildung | ohne abgeschlossene Berufsausbildung |
| Dauer der erforderlichen Berufserfahrung bis zum Zeitpunkt der Antragstellung | mindestens 3 Jahre | mindestens 6 Jahre | mindestens 1 1/2 Jahre | mindestens 3 Jahre |
| Dauer der höchstens zulässigen Zeiten der Arbeitslosigkeit bis zum Zeitpunkt der Antragstellung ²² | beliebig | beliebig | höchstens 1 1/2 Jahre | höchstens 3 Jahre |

Quelle: Arbeitsförderungsgesetz (AFG); Textausgabe in der zuletzt geänderten Fassung vom 13.04.1984

eine sehr kurze sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beendet, um dann zuerst erneut in eine kürzer andauernde Lücke und schließlich wieder in eine kurze Beschäftigungsphase einzutreten. Nach einer neuerlichen längeren Unterbrechung mündet die betrachtete Person Mitte 1989 in ein weiteres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ein, das dann bis zum Ende des hier betrachteten Beobachtungsfensters andauert.

4.2 Operationalisierung des Zulassungsprozesses in FuU nach dem AFG

Aufgrund des Finanzierungsmechanismus hätten kaum alle an einer Förderung durch FuU interessierten Erwerbspersonen nach den Unterstützungsregelungen des AFG gefördert werden können. Daher wurde die Unterstützung an das Erfüllen bestimmter Voraussetzungen gebunden. Da die endgültige Entscheidung über einen Antrag Verwaltungshandeln darstellte, musste jede einzelne an den einschlägigen gesetzlichen Vorgaben orientiert sein und einer Nachprüfung im Einzelfall standhalten können. Die von den Arbeitsämtern zu prüfenden Auswahlkriterien nach dem AFG steuerten damit die Zulassung zu den Förderleistungen bei der Teilnahme an einer FuU-Maßnahme. Im Idealfall sollte für eine Evaluation das (detaillierte) Ergebnis dieser Prüfung für die Teilnehmer und für die Kontrollgruppe bekannt sein. Dies ist allerdings im vorliegenden Fall nicht gegeben und für die Personen in der Kontrollgruppe auch nicht realistisch, da bei diesen nicht unbedingt eine Prüfung auf eine Förderung nach den AFG-Bestimmungen zu FuU durchgeführt wurde. Allerdings können die Auswahlkriterien für die Rekonstruktion des Zulassungsprozesses herangezogen werden. Für die Teilnehmer können mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 die ausschlaggebenden Kriterien für die Zulassung zu einer Förderung abgebildet werden. Anschließend kann für jeden Nicht-Teilnehmer nach denselben Auswahlbedingungen ein hypothetischer Zulassungsstatus ermittelt werden, der angibt, ob ein Nicht-Teilnehmer die Fördervoraussetzungen erfüllt gehabt hätte. Auf dieser Grundlage können Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer einander zugeordnet werden und weisen dann Gleichheit hinsichtlich der formalen Fördervoraussetzungen auf.

Das AFG benannte detailliert die zu prüfenden Fördervoraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein mussten. Allerdings waren verschiedene Ausgleichsmöglichkeiten vorgesehen. Wenn die bereits erwähnte Eignungsbeurteilung nach § 36 AFG positiv ausgefallen war, dann waren bei der Zulassung zu einer Maßnahme folgende Voraussetzungen zu prüfen (Tab. 1): Da berufliche Fortbildungen berufsbezogene Vorkenntnisse voraussetzten, war zusätzlich festzustellen, ob der Antragsteller überhaupt zum Kreis der förderfähigen Personen gehörte. Zur Entscheidung, ob ein Antragsteller überhaupt gefördert werden konnte, waren der Berufsabschluss und die beruflichen und sonstigen arbeitsmarktbezogenen Vorerfahrungen heranzuziehen (§ 42, Abs. 1 bzw. Abs. 3 AFG). Darüber hinaus war die gegenwärtige Arbeitsmarktposition des Antragstellers zu berücksichtigen (§ 44, Abs. 2 AFG). Dabei kam der Dauer der beruflichen Tätigkeit bis zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Schlüsselfunktion zu. Darüber hinaus enthielten die Regelungen mehrere Ausgleichsmöglichkeiten. Ein fehlender Berufsabschluss konnte durch eine umso längere Berufserfahrung ausgeglichen werden. Alle geforderten Berufspraxisphasen konnten immer auch bis zur Hälfte der geforderten Beschäftigungsdauer durch Perioden der Arbeitslosigkeit ersetzt werden. Obwohl diese Kriterien so allgemein gehalten worden waren, dass sie für eine sehr große Anzahl unterschiedlicher Einzelfälle angewendet werden konnten, wird aus der Kombination von Auswahlmerkmalen klar, dass Arbeitslose ohne irgendeine Art von berufsrelevanten Vorkenntnissen nicht zum Kreis der förderfähigen Personen gehören konnten.

Auch wenn ein Antragsteller zu einer der beschriebenen „förderfähigen“ Erwerbspersonengruppen gehörte, reichte dies noch nicht aus, um die Förderleistungen zur Teilnahme an FuU-Maßnahmen zu erhalten. Da jedoch auch die Leistungen zu FuU wie alle anderen Leistungen des AFG nach dem Versicherungsprinzip gewährt wurden, musste zusätzlich zu den oben genannten Kriterien abschließend geprüft werden, ob eine Anwartschaft auf den Bezug von Arbeitslosengeld erworben worden war (§ 46, Abs. 1 AFG). Eine Anwartschaft lag dann vor, wenn innerhalb einer dreijährigen Rahmenfrist vor Antragstellung eine mindestens zweijährige Beschäftigungsdauer nachgewiesen werden konnte. Gleichwertig dazu war der Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe auf Basis einer Anspruchsdauer von 156 Werktagen. Waren kumulativ alle Auswahlkriterien erfüllt, dann musste der Förderantrag positiv entschieden werden. Dieses Kriterium einschließlich der in Tabelle 1 dargestellten Kombinationen von Zulassungsvoraussetzungen kann auf Basis der Informationen der IAB-Beschäftigtenstichprobe operationalisiert werden (Tab. 2).

²² Nach § 42 Abs. 3 AFG konnten die in § 42 Abs. 2 AFG geforderten Beschäftigungszeiten, die die Arbeitsmarkterfahrung der Antragsteller erfassten, auch durch Phasen der Arbeitslosigkeit ersetzt werden. Die für die Begründung der Leistungsansprüche notwendige Vorbeschäftigungszeit innerhalb einer Rahmenfrist wurden in § 46 Abs. 1 geregelt.

Tabelle 2: Auswahlbedingungen nach dem AFG

| | N | % |
|---|-------|-------|
| Fördergruppe 1 | 566 | 48,9 |
| Fördergruppe 2 | 83 | 7,2 |
| Fördergruppe 3 | 10 | 0,9 |
| Fördergruppe 4 | 96 | 8,3 |
| Berufsabschluss unbekannt, jedoch mind. 3-jährige Berufserfahrung | 4 | 0,4 |
| Maßnahme arbeitsmarktpolitisch notwendig (d. h., zum Zeitpunkt der Antragstellung arbeitslos) ²³ | 396 | 34,3 |
| Gesamt | 1.155 | 100,0 |

Der erhebliche Anteil der Gruppe von Teilnehmern in der Untersuchungsstichprobe, die keines der Kriterien der berufsrelevanten Vorkenntnisse erfüllten (34,3 %), belegt, dass bei Bewerbern mit arbeitsmarktpolitischer Notwendigkeit in dem hier untersuchten Zeitraum Ausnahmeregelungen für die nicht erfüllten beruflichen Vorkenntnisse gegriffen hatten. Um diesen Personenkreis nicht von der nachfolgenden Analyse auszuschließen, werden diese nach weiteren Charakteristika unterschieden, die auf vorhandene Berufserfahrung bei diesen Personen hinweisen (vgl. Tab. 3). Dazu wird die Vorgeschichte für alle Teilnehmer einheitlich auf eine 6-Jahresfrist normiert. Die Bestimmung des Status hinsichtlich der bereits erworbenen Berufserfahrung wird auch für die Nicht-Teilnehmer durchgeführt.

Tabelle 3: Charakteristika der Berufserfahrung in der Vorgeschichte

| Nr. Berufserfahrung in der Vorgeschichte | N | % |
|---|-----|-------|
| 1 nur in Leistungsbezug | 23 | 5,8 |
| 2 kumulierter Leistungsbezug länger als 3 Jahre | 157 | 39,6 |
| 3 mind. 1 Jahr vor Eintritt in FuU ununterbrochen in Leistungsbezug | 63 | 15,9 |
| 4 kumulierte Lücke von mind. 1 Jahr | 67 | 16,9 |
| 5 längste ununterbrochene Beschäftigungsdauer kleiner als 1/2 Jahr | 7 | 1,8 |
| 6 zum Zeitpunkt der Antragstellung 21 Jahre oder jünger | 43 | 10,9 |
| 7 Vorgeschichte ist kürzer als 6 Jahre | 36 | 9,1 |
| Gesamt | 396 | 100,0 |

Alle Teilnehmer, bei denen aufgrund des Alters zum Zeitpunkt der Antragstellung die Trennung von beruflicher Ausbildung und Weiterbildung fraglich ist (Nr. 6), die in der gesamten Vorgeschichte nur in Leistungsbezug waren (Nr. 1), oder die nur sehr kurzfristige Beschäftigungsdauern aufweisen (Nr. 5), werden von den nachfolgenden Analysen ausgeschlossen. Damit verbleiben 1.082 Teilnehmer für die Analy-

²³ Zusätzlich gilt in vorliegender Untersuchung für diese Personengruppe, dass sie in der dreijährigen Rahmenfrist vor der Antragstellung länger als 1 1/2 Jahre Lohnersatzleistungen nach dem AFG bezogen hat.

²⁴ Für eine kurze, aber anschauliche Diskussion der Grundannahmen von Matching vgl. Fitzenberger/Prey (1998, S.51 Fußnote 5).

²⁵ Es ist demnach möglich, dass für einen Teil der Teilnehmer auch das Motiv der Anspruchserlangung vorherrscht (Blaschke/Plath in diesem Band). Allerdings dürfte eine fehlerfreie Messung gerade dieser Motivlagen kaum möglich sein.

sen. Jedem Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer wird anschließend entsprechend der für ihn gültigen Zulassungsvoraussetzungen oder der kennzeichnenden beruflichen Vorerfahrung ein Indikatorwert zugewiesen, der dann in den nachfolgenden Analysen verwendet wird (AFG-Indikator).

4.3 Das Verfahren zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe

Zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe wird ein zweistufiges Verfahren angewendet. Zuerst werden diejenigen Nicht-Teilnehmer ausgewählt, die dem Arbeitsmarkt im selben Zeitraum wie die Teilnehmer zur Verfügung standen. Dann wird im zweiten Schritt mittels eines Matching-Ansatzes jedem FuU-Teilnehmer ein statistischer Doppelpartner zugewiesen.

Für Matching-Algorithmen müssen - neben der Annahme, dass die Daten informativ genug sind, um für die FuU-Teilnehmer Doppelpartner zu finden - einige Grundbedingungen erfüllt sein. Diese basieren hauptsächlich auf der Annahme der bedingten Unabhängigkeit (Conditional Independence Assumption). Diese „impliziert, daß es unerheblich ist, ob die durchschnittliche Ergebnisvariable bei Nichtteilnahme auf Basis der Personen in der T-Gruppe (hier FuU-Teilnehmer, die Verf.) mit den Charakteristika x (beobachtbare Charakteristika, die Verf.) oder den Personen in der naiven Kontrollgruppe mit denselben Charakteristika geschätzt wird.“ (Fitzenberger / Prey 1998: 46).²⁴

Um eine Zuordnung von möglichst ähnlichen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern vornehmen zu können, muss für die Nicht-Teilnehmer eine Referenzperiode zur FuU-Teilnahmeperiode bestimmt werden. Naheliegender wäre es, als Kontrollgruppe der FuU-Teilnehmer diejenigen Personen heranzuziehen, die im selben Zeitraum, in dem die FuU-Teilnehmer in ihrer Maßnahme sind, Leistungen bezogen haben (1983-1986). Bei der Wahl dieser Kontrollgruppe ergeben sich aus unserer Sicht allerdings drei Probleme:

(1) Bei den Teilnehmern an einer FuU-Maßnahme trennt diese klar die Vor- und Nachgeschichte. Dagegen liegt bei der Vergleichsgruppe eine solche klare Trennung nicht vor, da nur eine Leistungsperiode vorliegt. Demnach müsste die ausgewählte Leistungsbezugsphase zwischen 1983 und 1986 hypothetisch willkürlich in eine Vor- und Nachgeschichte gespalten werden bzw. der Vor- oder Nachgeschichte zugeschlagen werden.

(2) Die Suchstrategie bzw. -intensität von FuU-Teilnehmern und der Kontrollgruppe unterscheidet sich in diesem Zeitraum. So werden sich die Personen in der Kontrollgruppe gerade in dieser Zeit verstärkt um neue Arbeit bemühen, wenn sich die FuU-Teilnehmer auf ihre Maßnahme konzentrieren und somit die Suche nach neuer Arbeit für sie nicht die höchste Priorität haben dürfte. In der Literatur wird auch darauf hingewiesen, dass gerade bei staatlich geförderten Maßnahmen die Teilnehmer unmittelbar vor einer Maßnahme in einer besonders ungünstigen Arbeitsmarktsituation sein können (Aschenfelters Tal).

(3) Durch die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme werden für die Zeit nach der Maßnahme (Nachgeschichte) neue Ansprüche für einen erneuten Leistungsbezug erworben. Zu einer Vergleichsgruppe, die gerade ihre Leistungen in dem betreffenden Zeitraum ausschöpft, impliziert dies für die Nachgeschichte quasi einen konträren Verlauf von möglichen Beschäftigungs- und Leistungsbezugszeiten.²⁵

Um diese Defizite zu umgehen, wurde die Kontrollgruppe in vorliegender Studie nach folgendem Prinzip gebildet: Für alle Nicht-Teilnehmer wird analog zu den Teilnehmern ein Indikatorwert ermittelt, der die hypothetischen Zulassungsvoraussetzungen oder die kennzeichnenden beruflichen Vorerfahrungen abbildet (o.g. AFG-Indikator). Die Nicht-Teilnehmer sollten während des Maßnahmezeitraums in einer kurzfristigen Beschäftigung sein.²⁶ Es wird dabei offengelassen, ob dieses Beschäftigungsverhältnis durch Arbeitslosigkeit oder durch einen (direkten) Betriebswechsel beendet wird. Vor diesem kurzfristigen Beschäftigungsverhältnis sollten die Kontrollpersonen – wie auch die FuU-Teilnehmer – in Leistungsbezug als dem letzten berichteten Status in der IAB-Beschäftigtenstichprobe gewesen sein. Die Wahl der Kontrollgruppe kann sowohl eine zu positive als auch eine zu negative Selektion darstellen. Positiv in dem Sinne, dass die Vergleichsgruppe ohne an einer FuU-Maßnahme im Vergleichszeitraum teilgenommen zu haben, eine Beschäftigung gefunden hat. Negativ in dem Sinne, dass sie nach einer vergleichsweise kurzen Zeit der Beschäftigung wieder in Arbeitslosigkeit einmünden musste oder zumindest den Betrieb gewechselt hat.

Damit wird in der hier vorliegenden Untersuchung die Phase einer beruflichen Fortbildung oder Umschulung einer kurzfristigen Beschäftigung im Vergleichszeitraum gleichgesetzt. Es kann eine nahezu gleiche Suchintensität bei den FuU-Teilnehmern und der Kontrollgruppe für den „Maßnahmezeitraum“ und die Nachgeschichte angenommen werden. Darüber hinaus erwerben sowohl die Teilnehmer als auch die Kontrollgruppe nahezu gleiche Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe für die Nachgeschichte. Außerdem ist es möglich, FuU-Teilnehmer (ebenso wie die Personen in der Kontrollgruppe) zu betrachten, die unmittelbar nach ihrer Maßnahme direkt (ohne erneute Arbeitslosigkeit) in Beschäftigung übergehen.²⁷

Durch diese Vorauswahl der Kontrollgruppe ist allerdings noch nicht gesichert, dass diese in der Nachgeschichte auch vergleichbare Arbeitsmarktchancen bei Nicht-Teilnahme an FuU wie die FuU-Teilnehmer haben. Um beide Gruppen noch besser aufeinander zu beziehen, wird ein sogenannter Matching-Ansatz verwendet. Allerdings wird hierbei nicht auf den weitverbreiteten Ansatz des Matchens auf der Grundlage der „propensity scores“ zurückgegriffen, sondern ein hierarchisches Matching-Verfahren eingesetzt. Hierzu wird auf Basis der Gleichheit in bis zu sechs Indikatoren eine Zuordnung von Teilnehmern zu Nicht-Teilnehmern vorgenommen (Tab. 4). Sollte kein Match gefunden werden, wird die Anzahl der Auswahlmerkmale nach einer festen Reihenfolge (von I nach V) sukzessive verringert. Als Mindestbedingung für eine Zuordnung muss Gleichheit auf folgenden drei ausgewählten Indikatoren bestehen: der Austrittsmonat aus der Maßnahme bzw. aus der vergleichbaren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der oben beschriebene AFG-Indikator und die Anzahl der Leistungsbezugsphasen in der Vorgeschichte –

wobei hier die Vorgeschichte auf 2000 Tage normiert wurde. Insgesamt werden 985 Paare gebildet (91 % aller analysierbaren FuU-Teilnehmer). Durch diese Vorgehensweise wird auch gewährleistet, dass überwiegend 1:1 Zuordnungen vorgenommen werden, und somit nicht mehrere Kontrollpersonen zu einem FuU-Teilnehmer gematcht werden können.

Tabelle 4: Hierarchisches Matching – Auswahl der Merkmale und Anzahl der Paare

| | I | II | III | IV | V |
|--|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| Austrittsmonat | Identität | Identität | Identität | Identität | Identität |
| AFG-Indikator | Identität | Identität | Identität | Identität | Identität |
| Anzahl der LED-Phasen in der Vorgeschichte | Identität | Identität | Identität | Identität | Identität |
| Geburtsjahr | Identität | Identität | Identität | +/- 5 Jahre | |
| Geschlecht | Identität | Identität | | | |
| Bundesland | Identität | | | | |
| Anzahl der Paare | 107 | 223 | 111 | 518 | 26 |

Die Verwendung eines hierarchischen Matching-Ansatzes weist neben seiner Einfachheit folgende Vorteile auf:

- Die verwendeten Indikatoren bilden die Arbeitsmarktsituation möglichst detailliert ab. Wenn Stichproben mit deutlich höheren Fallzahlen für Evaluationszwecke eingesetzt werden, sollte der Regionalindikator ein größeres Gewicht bekommen. Damit kann die Arbeitsmarktsituation bei Eintritt in und bei Austritt aus der Maßnahme für Teilnehmer und Vergleichspersonen möglichst homogen abgebildet werden.
- Die FuU-Teilnehmer und die Vergleichspersonen sollten ungefähr im gleichen Kalenderzeitraum dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden haben, damit ihre Nachgeschichte unter vergleichbaren Bedingungen stattfindet.
- In der Kontrollgruppe können überproportional viele Saisonarbeitslose enthalten sein. Somit ist es notwendig, den AFG-Indikator und die Anzahl der Leistungsbezugszeiten nicht als „Merkmale unter vielen“ (Propensity Score) in eine Schätzung aufzunehmen, sondern diesen ein stärkeres Gewicht bei der Durchführung des Matching-Algorithmus zuzuwiesen.²⁸

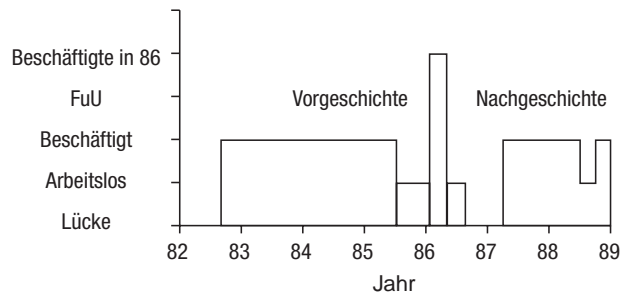
Das Ergebnis der Auswahl der Kontrollgruppe soll anhand der Erwerbsbiografie des statistischen Doppelgängers zu dem in Abbildung 4 dargestellten Teilnehmer an einer FuU-Maßnahme skizziert werden (Abb. 5). Die kurzfristige Beschäftigung in 1986 wird hierbei mit der FuU-Maßnahme gleichgesetzt und teilt die Erwerbsgeschichte der betrachteten Person in die Vor- und Nachgeschichte. Bei der Kontrollperson liegt der Eintritt in den Arbeitsmarkt ein Jahr (Mitte 82) vor dem des zugewiesenen FuU-Teilnehmers. Wie der FuU-Teilnehmer wird auch die betrachtete Person Mitte 1985 arbeitslos. Dieser Leistungsbezug wird dann nahezu nahtlos mit der Vergleichsperiode (kurzfristige Beschäftigung) beendet. Die Nachgeschichte der Vergleichsperson beginnt mit einer sehr kurzen Lücke, um dann mit einer längeren Leistungsbezugsperiode als beim gematchten FuU-Teilnehmer weiterzugehen. Auch hier wird der Leistungsbezug durch den Übergang in eine länger andauernde Lücke beendet. Im Gegensatz zu dem FuU-Teilnehmer schließt sich dann an diese Lücke eine einjährige Beschäftigung an, die aber wiederum mit einem Übergang in Leistungsbezug endet. Gegen Ende des Jahres 1988

²⁶ Unter kurzfristiger Beschäftigung ist nachfolgend eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verstehen, die ungefähr die Dauer der hier betrachteten FuU-Maßnahmen hat.

²⁷ Durch diese Wahl der Kontrollgruppe kann z.B. aber nicht die Frage beantwortet werden, ob eine FuU-Maßnahme die in Arbeitslosigkeit verbrachte Dauer bis zu einer Wiederbeschäftigung insgesamt verlängert.

²⁸ Das Problem der Saisonarbeitslosigkeit wird weiter unten noch einmal aufgegriffen. Erst durch die Tagesgenauigkeit der IAB-Beschäftigtenstichprobe und durch die große Fallzahl lässt sich dieses Problem deutlich nachweisen. Es ist zu vermuten, dass dieses Problem auch in anderen Studien auftaucht, aber nicht erkannt wird.

Abbildung 5: Verlauf der gematchten Person zu dem FuU-Teilnehmer aus Abbildung 4 (anonymisiert)



wird allerdings auch diese wieder beendet. Danach ist die Person bis zum Ende des Beobachtungsfensters sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Um die Qualität des Matchens zu überprüfen, wurden zwei bivariate Probit-Modelle (gematchte Doppelgänger und Zufallsstichprobe) für die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme geschätzt. Die gematchten Doppelgänger unterscheiden sich kaum noch von den FuU-Teilnehmern und stellen eine klare Verbesserung gegenüber einer Zufallsstichprobe dar (Anhang I).

4.4 Deskription der Teilnehmer- und Kontrollgruppe

Um einen Eindruck über alle Erwerbsverläufe der FuU-Teilnehmer und der Vergleichsgruppe in der Vorgeschichte zu erhalten, sollen für die 2000 Tage vor der Maßnahme bzw. der kurzfristigen Beschäftigung sogenannte „state distributions“ präsentiert werden. Hierzu wird für jeden zweiten Tag in der Vorgeschichte eine Querschnittsausählung der Zustände „in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung“, „in Leistungsbezug“ und „in Lücke“ durchgeführt und für die FuU-Teilnehmer und die Kontrollpersonen grafisch dargestellt (Abb. 6 und 7).

In beiden Gruppen sind höchstens 60% aller Personen zu einem beliebigen Zeitpunkt gleichzeitig in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Es ist demnach bei beiden Gruppen mit einer deutlichen Fluktuation zwischen den drei Zuständen zu rechnen. Zu Beginn des Beobachtungsfensters (2000 Tage vor der FuU-Maßnahme bzw. kurzfristigen Beschäftigung) ist der Anteil der Personen, die keine gemeldeten Zeiten haben, am höchsten. In beiden Gruppen sind nahezu 90% aller Personen unmittelbar vor der Maßnahme bzw. der kurzfristigen Beschäftigung in Leistungsbezug.²⁹ Allerdings zeigen sich Unterschiede im Anwachsen dieser Teilpopulation unmittelbar vor dem Ende der Vorgeschichte. So haben FuU-Teilnehmer längere Leistungsbezugsdauern vor ihrer Maßnahme als die Kontrollgruppe vor dem Vergleichszeitraum (Ashenfelters Tal). Als weiterer Unterschied fällt

²⁹ Es ist sichergestellt, dass alle Personen als letzten berichteten Zeitraum Leistungsbezug haben. So haben alle Personen, die als letzten Zustand in der Vorgeschichte eine nicht berichtete Zeit haben, zuvor Leistungsbezug.

³⁰ Da in Abbildung 7 keine Kalenderzeit dargestellt wird, ist im Anhang I die State Distribution der Kontrollgruppe in Abhängigkeit von der Kalenderzeit zu finden, um so besser saisonale Schwankungen erkennen zu können. Es bleiben alle Argumente zur Saisonarbeitslosigkeit erhalten.

³¹ Alle Analysen wurden mit TDA 6.3 durchgeführt (Rohwer/Pötter 2000).

³² Blaschke/Nagel (1995) untersuchen mit vergleichbaren Daten exakt sechs Monate nach Maßnahmeende, ob die betreffenden Personen wieder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingemündet sind. Das 6-Monatskriterium ist dabei eine heuristische Setzung und kann als Zeitpunkt-betrachtung die bereits in den „state distributions“ angedeutete Dynamik auf dem Arbeitsmarkt nicht einfangen.

Abbildung 6: State distribution der FuU-Teilnehmer in der Vorgeschichte

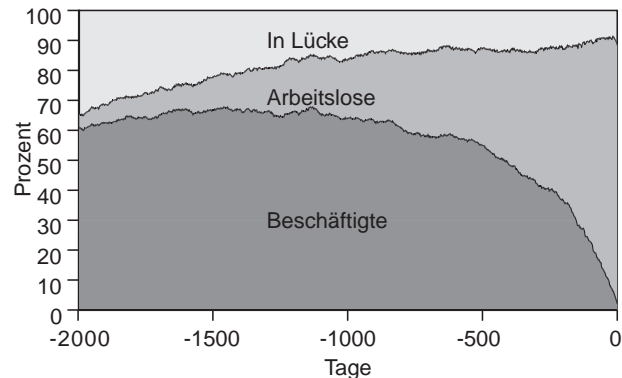
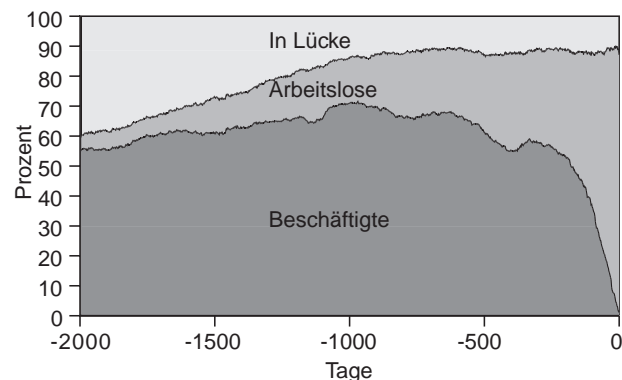


Abbildung 7: State distribution der Kontrollgruppe in der Vorgeschichte



auf, dass in der Kontrollgruppe scheinbar mehr Saisonarbeitslose enthalten sind als bei den FuU-Teilnehmern. Somit scheint das Einbeziehen des AFG-Indikators und des Zählers der Leistungsbezugsperioden in das Matching notwendig zu sein, schließt allerdings nicht aus, dass dennoch Saisonarbeitslose in beiden Populationen enthalten sind. Allerdings sollte dieses Problem nicht überbewertet werden, da es sich maximal (ca. 400 Tage vor Ende der Vorgeschichte) um ca. 5% bzw. ca. 10% - bei der Betrachtung der Kalenderzeit - aller Personen in der Kontrollgruppe handelt.³⁰

5 Analysen und Ergebnisse

Grundsätzlich ist es möglich, mehrere Erfolgsindikatoren und Zeiträume in der Nachgeschichte zu betrachten. In den nachfolgenden Analysen³¹ wird der Schwerpunkt auf die Erklärung eines kurzfristigen Maßnahmeerfolgs gelegt. Hierzu sollen zwei Aspekte analysiert werden, nämlich:

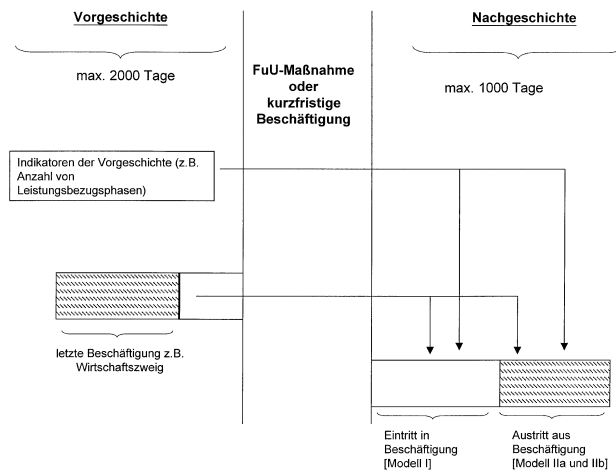
- von welchen Determinanten die Dauer zwischen dem Ende der FuU-Maßnahme bzw. kurzfristigen Beschäftigung und der ersten Arbeitsaufnahme in der Nachgeschichte abhängt (Modell I),

und

- welche Determinanten für die Dauer dieser ersten Beschäftigung verantwortlich sind (Modell IIa). Als Beschäftigungsphase wird hierbei eine kontinuierliche Beschäftigung ohne Unterbrechung durch Leistungsbezug bzw. Lücke angenommen. Ein nahtloser Betriebswechsel unterbricht demnach die erste Beschäftigungsphase nicht. Da hier der Nachfolgezustand nach der ersten Beschäftigung eine Rolle spielen kann, soll dieser in einem weiterführenden Modell untersucht werden (Modell IIb).³²

Für alle Modelle werden Indikatoren der Erwerbsgeschichte gebildet, die sich entweder auf die Erwerbsbiografie in der Vorgeschichte³³ oder auf das letzte Beschäftigungsverhältnis in der Vorgeschichte beziehen. Da sich die Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an einer FuU-Maßnahme sowohl auf Art als auch auf Dauer zumindest der ersten Beschäftigungsperiode in der Nachgeschichte auswirken sollte, verzichten wir darauf, Merkmale der Nachgeschichte in die Analysen einzubeziehen (Endogenität der Merkmale). Der Analyseaufbau der Modelle wird durch Abbildung 8 verdeutlicht.

Abbildung 8: Analyseaufbau



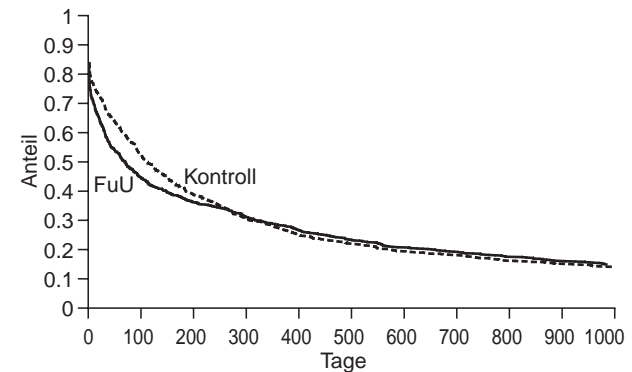
5.1 Deskription der Effekte von FuU auf die Nachgeschichte

Bevor allerdings mittels ereignisanalytischer Modelle die oben genannten Fragestellungen untersucht werden sollen, werden zuerst einige deskriptive Auswertungen präsentiert. Hierbei werden besonders die Aspekte eines längerfristigen Effektes von FuU dargestellt. Insgesamt liegen den nachfolgenden Analysen 985 FuU-Teilnehmer und 985 Kontrollpersonen zugrunde. Von diesen nehmen 147 FuU-Teilnehmer keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der gesamten Nachgeschichte (1000 Tage nach Beendigung der Maßnahme) auf. In der Kontrollgruppe sind dies 139 Personen. Im Gegenzug dazu treten 170 FuU-Teilnehmer und 145 Kontrollpersonen das erste Beschäftigungsverhältnis in der Nachgeschichte ohne einen Tag Unterbrechung an.

Betrachtet man die Dauer zwischen dem FuU-Ende bzw. Ende der kurzfristigen Beschäftigung in der Kontrollgruppe und der ersten Beschäftigung in der Nachgeschichte (Kaplan-Meier-Schätzung; Abb. 9), so fällt die schnellere Wiedereingliederung der FuU-Teilnehmer in den Arbeitsmarkt auf. Dieser Unterschied ist allerdings nur in einem sehr begrenzten Zeitraum (bis ca. 150 Tage) in der Nachgeschichte signifikant.³⁴ Nach etwa 270 Tage verlaufen die beiden Kurven nahezu parallel.

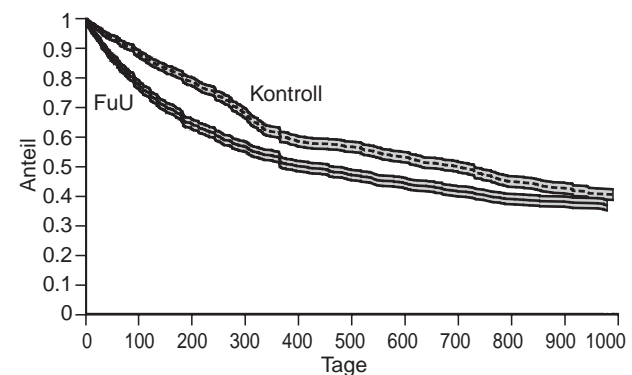
Für 838 FuU-Teilnehmer und 846 Kontrollpersonen kann in einem zweiten Schritt die Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnisses mittels Kaplan-Meier-Schätzungen dargestellt werden (Abb. 10). Es fällt unmittelbar auf, dass die Beschäftigungsdauern für FuU-Teilnehmer generell kürzer als für die

Abbildung 9: Kaplan-Meier-Schätzung für die Dauer zwischen Ende der FuU-Maßnahme bzw. dem Vergleichszeitraum und der ersten Beschäftigung in der Nachgeschichte



Kontrollgruppe ausfallen. Die 95%-Konfidenzintervalle belegen, dass dieser Unterschied zu allen Zeitpunkten der Nachgeschichte signifikant ist. Demnach ist die Dauer der ersten Beschäftigungsphase bei den FuU-Teilnehmern deutlich kürzer. Da Übergänge in Arbeitslosigkeit bzw. Lücke weitere Übergänge in Arbeitslosigkeit bzw. Lücken bedingen, können somit FuU-Teilnehmer eher von Diskontinuitäten im Erwerbsverlauf in der Nachgeschichte betroffen sein (Bender et al. 2000c).

Abbildung 10: Kaplan-Meier-Schätzung für die Dauer der ersten Beschäftigung in der Nachgeschichte



Da die Betrachtung der ersten beiden Übergänge in der Nachgeschichte überwiegend Aussagen über den kurzfristigen Erfolg bzw. Misserfolg von FuU-Teilnehmern im Beobachtungszeitraum zulassen, sollen zwei weitere Deskriptionen herangezogen werden, um einige Aussagen über den langfristigen Effekt von FuU-Maßnahmen machen zu können. Zum einen soll ein „state-distribution“-Diagramm für jeden der 1000 Tage in der Nachgeschichte erstellt werden, so dass zu jedem Zeitpunkt das Verhältnis von Beschäftigung zu Nicht-Beschäftigung (unterteilt in Leistungsbezug und Lücke) für die FuU-Teilnehmer und die Kontrollgruppe ermöglicht wird (Abb. 11 und 12). Zum anderen soll für den kompletten Zeitraum der Nachgeschichte die Verteilung der kumulierten Dauern in Beschäftigung bzw. Leistungsbezug dargestellt werden (Abb. 13 und 14), da eine Querschnittsauswertung eine mögliche Dynamik von häufigen Zustandswechseln verdecken kann.

Aus der „state distribution“ der Teilnehmer im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmern ist nochmals ersichtlich (Abb. 11 und 12), dass die FuU-Teilnehmer schneller in eine sozialver-

³³ Für die Analysen wird die gleiche Normierung der Vorgeschichte wie in den Abbildungen 6 und 7 verwendet. Es werden demnach max. 2000 Tage vor dem Eintritt in die FuU-Maßnahme bzw. in den Vergleichszeitraum betrachtet.

³⁴ Aus Darstellungsgründen wird in Abb. 9 auf die Ausweisung der Konfidenzintervalle, wie sie in Abb. 10 vorliegen, verzichtet.

Abbildung 11: State distribution der FuU-Teilnehmer in der Nachgeschichte

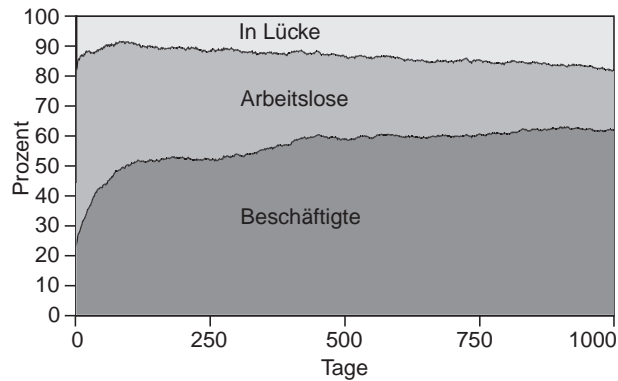
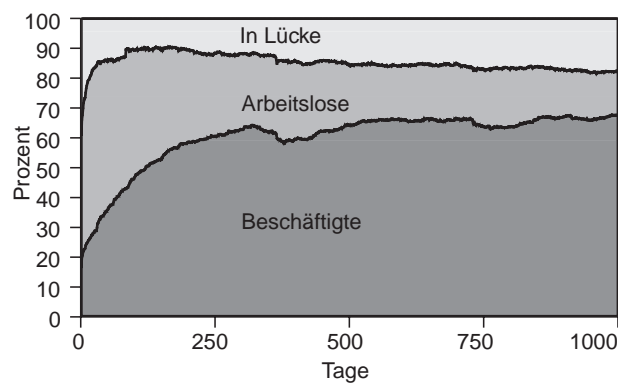


Abbildung 12: State distribution der Kontrollgruppe in der Nachgeschichte



sicherungspflichtige Beschäftigung am Beginn der Nachgeschichte zurückkehren. Allerdings gelingt es über die gesamte Nachgeschichte betrachtet, einem höheren Anteil der Kontrollgruppe (Maximum ca. 67%) als der FuU-Teilnehmergruppe (Maximum ca. 63%) in Beschäftigung zu sein.³⁵ Bei der Kontrollgruppe ist - analog zur Vorgeschichte - ein geringer Effekt von Saisonarbeitslosigkeit zu sehen. Dieser kann sich eventuell bei der Analyse der Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnisses bemerkbar machen. Daher werden in den nachfolgenden Analysen detaillierte Wirtschaftszweikklassifikation verwendet, um vorliegende Saisoneffekte zu kontrollieren.

Betrachtet man die kumulierte Dauer der in der Nachgeschichte in Beschäftigung (Abb. 13) bzw. Leistungsbezug (Abb. 14) verbrachten Zeit, so ist auffällig, dass in der Kon-

trollgruppe sowohl eine längere Gesamtbeschäftigungs- als auch Leistungsbezugsdauer im Vergleich zu den FuU-Teilnehmern vorliegt. Dies wird auch durch die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bzw. die durchgängige, dauerhafte Beschäftigung in der Nachgeschichte bestätigt: So sind 9,7% aller Personen in der Kontrollgruppe den gesamten Zeitraum der Nachgeschichte über in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, aber nur 7,9% der FuU-Teilnehmer. Auch beim Leistungsbezug ergibt sich ein ähnliches Bild: 9,3% der FuU-Teilnehmer haben nie einen Leistungsbezug in der Nachgeschichte, dagegen aber immerhin 10,9% der Kontrollgruppe.

Abbildung 13: Gesamtdauer in Beschäftigung (Nachgeschichte)

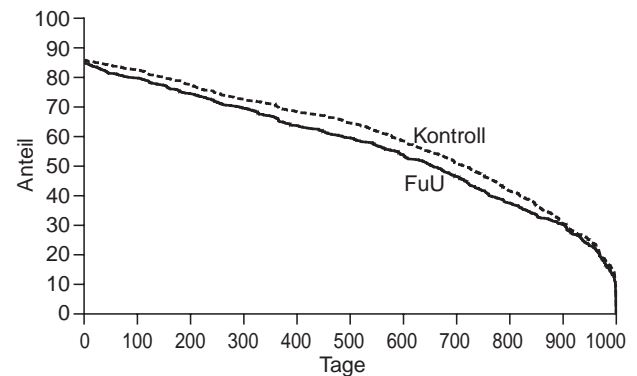
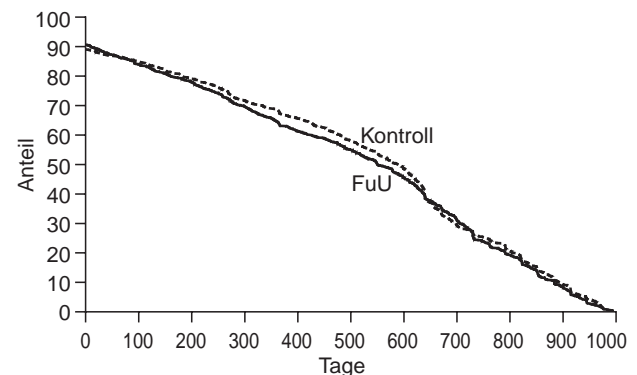


Abbildung 14: Gesamtdauer in Leistungsbezug (Nachgeschichte)



³⁵ „Ab Mitte 1999 hat jedes Arbeitsamt einmal pro Jahr eine Eingliederungsbilanz nach §11 SGB III zu erstellen und damit den Einsatz und die Wirksamkeit von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung transparent zu machen. Wesentliches Element dieser Eingliederungsbilanzen sind sogenannte Verbleibsquoten, die Auskunft darüber geben, wie viele der Maßnahmenabsolventen eines Kalenderjahres 6 Monate nach Beendigung einer Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.“ (Hirschenauer 1999: 169). Aus den hier präsentierten Abbildungen lassen sich sehr leicht modifizierte Eingliederungsbilanzen ablesen. Es muss hierzu nur nach 6 Monaten der Anteil der Leistungsbezieher abgelesen werden. Die Vorteile der hier präsentierten Abbildungen liegen auf der Hand: Es werden auch die Zustände „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ und „Lücke“ unterschieden. Deren Anteile liegen nicht nur 180 Tage nach dem Maßnahmeende, sondern für jeden Tag der Nachgeschichte vor. Ob diese Bilanz positiv oder negativ zu werten ist, kann erst durch den Vergleich mit einer Kontrollgruppe (z.B. der hier eingeführten Kontrollgruppe) beantwortet werden.

³⁶ Die Zeitperioden im nachfolgenden Modell sind: 1 bis 40 Tage, 40 bis 80, 80–120, 120–160, 160–200, 200–400 und über 400 Tage. Da die geschätzte „Baseline“ einen typischen Verlauf – hohe Übergangsraten in den ersten drei Monaten, dann abflachend – hat, wird diese nicht referiert.

5.2 Die Rückkehr in Beschäftigung nach FuU

Nachfolgend wird untersucht, inwieweit von der Teilnahme an einer FuU-Maßnahme ein Effekt auf die Wiedereingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeht. Hierzu wird die Dauer ab Ende der FuU-Maßnahme bis zum Beginn einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Tagen gezählt, unabhängig davon, ob die betreffende Person zwischenzeitlich Leistungen vom Arbeitsamt bezieht oder nicht. Personen mit einem nahtlosen Übergang in die erste Beschäftigung in der Nachgeschichte werden mit der Dauer von einem Tag in die Analyse aufgenommen.

Als ereignisanalytisches Modell wird ein piecewise-constant exponential model verwendet. In diesem Modell wird die Zeitachse in einzelne Zeitperioden zerlegt, wobei die Übergangsrate innerhalb einer Periode konstant gesetzt wird, während sie zwischen den Zeitperioden variieren kann.³⁶ Die Koeffizienten sind in „relative risk ratios“ umgerechnet. Sie geben an, um wie viel höher oder niedriger das Risiko der Beendigung der Nichterwerbsphase einer beliebigen Subgruppe

nach der FuU-Maßnahme im Vergleich zur Basiskategorie ist. Werte unter eins verweisen auf ein geringeres und Werte über eins auf ein erhöhtes Risiko (Blossfeld/Rohwer 1995). Die Personen, die nach 1000 Tage noch keine Beschäftigung aufgenommen haben, werden als zensiert betrachtet.

In das Modell gehen folgende Variable ein³⁷:

- Eine Dummy-Variable, ob die betrachtete Person an einer FuU-Maßnahme teilgenommen hat.
- Die sozio-demografischen Merkmale: Geschlecht, Nationalität (Deutsche vs. Ausländer), Alter (4 Kategorien: unter 25, 25 – 34, 35 – 44, über 45 Jahren) und Heiratsstatus (verheiratet vs. nicht verheiratet).
- Merkmale des letzten Beschäftigungsverhältnisses in der Vorgeschichte:
Stellung im Beruf (un- und angelernter Arbeiter (Referenzkategorie), mindestens Facharbeiter, Angestellter, Teilzeit, Heimarbeiter und in Ausbildung),
Tätigkeitsklassifikation nach Blossfeld (1985) (4 Kategorien: einfache manuelle, qualifizierte manuelle Berufe, einfache und qualifizierte Dienstleistungsberufe),
Berufsausbildung (ohne Berufsausbildung (Referenzkategorie), mit Berufsausbildung, Universitätsabschluss, Ausbildung unbekannt),
Wirtschaftszweig des Betriebes (12 Kategorien nach Dietz (1988): Primärer Sektor, Bergbau/Energie, Grundstoffe, Investitionsgüter, Verbrauchsgüter, Nahrungsmittel, Bau, distributive, wirtschaftsbezogene, haushaltsbezogene, gesellschaftsbezogene Dienstleistungen und Gastronomie).
- Merkmale, die sich auf den Zeitraum der Vorgeschichte beziehen:
AFG-Indikator (kumulierte Beschäftigungsdauer zwischen 3 und 6 Jahren und kurze Leistungsbezugsperiode (= I), kumulierte Dauer des Leistungsbezugs von mindestens 1 1/2 und höchstens 3 Jahren (= II), kumulierte Dauer des Leistungsbezugs von mindestens 3 Jahren oder länger, oder 1 Jahr oder länger ununterbrochen vor Eintritt in FuU/Referenzperiode in Leistungsbezug (= III)),
Anzahl der Leistungsbezugsperioden, Lücken und Anzahl der Betriebswechsel.

Bei den sozio-demografischen Variablen wird erwartet, dass jüngere, deutsche, verheiratete Männer am schnellsten in ein neues Beschäftigungsverhältnis einmünden. In Bezug auf das erreichte Ausbildungsniveau wird von einer beschleunigten Beschäftigungsaufnahme von Stellensuchern mit mittleren Abschlüssen ausgegangen. Während Personen ohne abgeschlossene Ausbildung in der Konkurrenz um offene Stellen weitgehend chancenlos sind, sollten Absolventen mit hohen Abschlüssen ebenfalls mit Wiedereingliederungsschwierigkeiten zu kämpfen haben. Häufig vermitteln Studiengänge aufgrund fehlender Praxisbezüge oder hoher Spezialisierung nur sehr eingeschränkt im Berufsleben verwendbare Qualifikationen. Die Merkmale der unmittelbar letzten Berufstätigkeit in der Vorgeschichte werden sowohl tätigkeitsbezogen als auch hinsichtlich der beruflichen Stellung in die Analyse einbezogen. Die verfügbaren Verlaufsinformationen lassen die Unterscheidung zu, ob der Erwerbsverlauf bisher durch Kontinuität oder häufige Wechsel geprägt gewesen ist. Ein in der Vorgeschichte stark diskontinuierlicher Erwerbsverlauf, der

Tabelle 5 (Modell I): Übergang in die erste Beschäftigung in der Nachgeschichte

| | In Beschäftigung |
|--|------------------|
| Unter 40 Tage | 0.0140 |
| 40 – 80 Tage | 0.0042 |
| 80 – 120 Tage | 0.0038 |
| 120- 160 Tage | 0.0029 |
| 160 – 200 Tage | 0.0024 |
| 200 – 400 Tage | 0.0021 |
| Über 400 Tage | 0.0012 |
| <i>FuU-Teilnehmer</i> | 1.0962+ |
| <i>Nationalität – deutsch</i> | 0.8396+ |
| <i>Geschlecht – weiblich</i> | 0.8564** |
| <i>Familienstand – verheiratet</i> | 1.0179 |
| <i>Alter (35-44 Jahre)</i> | |
| Unter 25 | 1.2745*** |
| 25-34 | 1.1334 |
| Über 45 | 0.7761** |
| <i>Merkmale, die sich auf die letzte Beschäftigung in der Vorgeschichte beziehen</i> | |
| <i>Stellung im Beruf (un-, angelernter Arbeiter)</i> | |
| Facharbeiter | 1.1184 |
| Angestellter | 1.0846 |
| Auszubildende, Heimarbeiter etc. | 1.0253 |
| Teilzeit | 1.0336 |
| <i>Berufsausbildung (ohne Ausbildung)</i> | |
| Mit Ausbildung | 0.9112 |
| Universitätsabschluss | 0.9497 |
| Ausbildung – Missing | 0.8918 |
| <i>Tätigkeit (einfache manuelle Berufe)</i> | |
| Qualifizierte manuelle Berufe | 1.2243** |
| Einfache Dienstleistungsberufe | 1.0329 |
| Qualifizierte Dienstleistungsberufe | 0.9997 |
| <i>Wirtschaftszweig (Primärer Sektor)</i> | |
| Bergbau/Energie | 0.8666 |
| Grundstoffe | 1.2346 |
| Investitionsgüter | 1.1433 |
| Verbrauchsgüter | 1.0982 |
| Nahrungsmittel | 1.2308 |
| Bau | 1.1165 |
| Distributive Dienstleistungen | 1.2007 |
| Wirtschaftsbezogene Dienstleistungen | 1.0564 |
| Haushaltsbezogene Dienstleistungen | 1.2870 |
| Gastronomie | 1.1473 |
| Gesellschaftsbezogene Dienstleistungen | 1.0608 |
| <i>Merkmale, die sich auf die gesamte Vorgeschichte beziehen</i> | |
| <i>AFG-Indikator (I)</i> | |
| II | 0.8301** |
| III | 0.6256*** |
| <i>Anzahl an Leistungsbezugsperioden (1)</i> | |
| 2 Leistungsbezugsperioden | 1.0614 |
| 3 Leistungsbezugsperioden | 1.0517 |
| 4 Leistungsbezugsperioden | 0.9499 |
| Mind. 5 Leistungsbezugsperioden | 0.8992 |
| <i>Anzahl an Lücken (1)</i> | |
| 2 Lücken | 0.8689* |
| 3 Lücken | 0.9820 |
| 4 Lücken | 0.8877 |
| 5 Lücken | 0.9221 |
| <i>Anzahl an Betriebswechseln (kein)</i> | |
| 1 Betriebswechsel | 1.0297 |
| 2 Betriebswechsel | 1.0855 |
| Mind. 3 Betriebswechsel | 1.8411*** |
| <i>Anzahl der Übergänge</i> | 1.684 |
| <i>Anzahl der zensierten Fälle</i> | 286 |

Log likelihood (starting values): -11446.4720; Log likelihood (final estimates): -10553.7485
*** >= .99, ** >= .975, * >= .95, + >= .90; In Klammern sind die Basiskategorien angegeben.

³⁷ Leider war zum Zeitpunkt der Analyse kein kleinräumiger Regionalindikator verfügbar, der die regionale Arbeitsmarktlage für 1986 und später abgebildet hätte.

durch wiederholte Wechsel zwischen Phasen von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit gekennzeichnet ist, sollte auch auf die Nachgeschichte ausstrahlen.³⁸ Häufige Wechsel und Unterbrechungen von Beschäftigung sollten sich auch in der Nachgeschichte wiederholen. Um darüber hinaus auch für Saisonbeschäftigungsverhältnisse kontrollieren zu können, werden verschiedene Dummies zur Branchenzugehörigkeit des letzten Beschäftigungsbetriebes in der Vorgeschichte integriert.

Tabelle 5 enthält die Schätzergebnisse des piecewise-constant exponential model für den Übergang „Ende der FuU-Maßnahme bzw. Ende der Beschäftigung in der Kontrollgruppe in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Nachgeschichte“. Als wichtigstes Ergebnis ist festzuhalten, dass - unter Kontrolle aller anderen Merkmale - der Effekt der beruflichen Weiterbildung nur auf dem 10%-Niveau signifikant ist, jedoch in die erwartete Richtung zeigt. Hat ein Bezieher von Unterstützungszahlungen während dieser Phase an einer FuU-Maßnahme teilgenommen, dann kehrt er im Vergleich zu den Kontrollpersonen schneller (das 1,1-fache) in Beschäftigung zurück. Von den sozio-demografischen Variablen haben Geschlecht und Alter die erwarteten Effekte: Frauen kehren signifikant langsamer als Männer in Beschäftigung zurück. Sind Personen über 45 Jahre alt, so brauchen sie deutlich länger bis zu einer Neuanstellung als die Referenzkategorie der 25- bis 34-Jährigen. Am schnellsten verläuft der Wiedereintritt in Beschäftigung bei den unter 25-Jährigen. Während die Variable zu Familienstand insignifikant bleibt, kann die Vermutung im Hinblick auf die Nationalität nicht bestätigt werden. Hier kehren Ausländer im Vergleich zu den Deutschen signifikant zügiger in Beschäftigung zurück. Die Variablen zum letzten Beschäftigungsverhältnis in der Vorgeschichte sind mit einer Ausnahme nicht signifikant. Hat der Betreffende im letzten Beschäftigungsverhältnis der Vorgeschichte eine qualifizierte manuelle Tätigkeit ausgeübt, dann beschleunigt dies ebenfalls den Rückkehrprozess in Beschäftigung. Da keiner der Wirtschaftszweige signifikant wird, bestätigt sich die Vermutung von Saisonbeschäftigungseffekten nicht. Von den Variablen über den Erwerbsverlauf in der Vorgeschichte werden nur die Variablen einer zweimaligen Unterbrechung von Beschäftigung ohne Leistungsbezug (Lücke) und eines mindestens dreimaligen Betriebswechsels signifikant. Wer also in der Vorgeschichte bereits zweimal eine Beschäftigung durch eine Lücke unterbrochen hat, braucht deutlich länger bis zu einer Neuanstellung als Personen, die höchstens eine Unterbrechung in ihrer Vorgeschichte aufzuweisen haben. Häufigere Wechsel in Lücke oder wiederholte Phasen von Leistungsbezug bleiben dagegen ohne Einfluss. Die Variablen zur kumulierten Dauer von Leistungsbezugszeiten belegen ebenfalls einen signifikant verlangsamenden Einfluss auf die Dauer des Rückkehrprozesses in Beschäftigung. Häufigere Arbeitgeberwechsel in der Vorgeschichte führen ebenfalls zu einer beschleunigten Wiederbeschäftigung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass FuU-Maßnahmen für Leistungsbezieher zu einer Verkürzung des Verbleibs in Nicht-Beschäftigung unmittelbar nach der Maßnahme beitragen konnten. Wer also während einer Phase des Bezugs von Arbeitslosenunterstützungszahlungen in dem hier untersuchten Beobachtungszeitraum die Anstrengung auf

sich genommen hat, eine berufliche Fortbildungsmaßnahme zu absolvieren, profitierte danach durch eine beschleunigte Rückkehr in Beschäftigung im Vergleich zur gewählten Kontrollgruppe der Nicht-Teilnehmer.

5.3 Die Stabilität der ersten Beschäftigung nach FuU

Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist auch von Interesse, welche Faktoren den dauerhaften Verbleib in Beschäftigung nach einer Maßnahme bestimmen. Nach einer schnellen Eingliederung ist gerade der Verbleib in der ersten Beschäftigung nach einer Maßnahme ohne erneute Ausgliederung von Bedeutung. Es soll daher nachfolgend die Dauer der ersten Periode in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung modelliert werden, ohne den Folgezustand nach dieser sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu berücksichtigen (Modell IIa). Die betrachtete Beschäftigungsperiode wird hierbei durch eine Leistungsbezugsperiode oder eine Lücke beendet, ein nahtloser Betriebswechsel führt dagegen zu keiner Ausgliederung aus Beschäftigung, und die Dauer der Beschäftigung wird weitergezählt.

Da der Zielzustand allerdings nicht unerheblich für die Beurteilung der Beendigung der Beschäftigungsperiode ist, sollen in einem zweiten Modell mittels competing risks mehrere Nachfolgezustände nach der ersten Beschäftigungsphase analysiert werden. Hierzu sind in der IAB-Beschäftigtenstichprobe generell zwei Zustände unterscheidbar: Leistungsbezug und eine sogenannte Lücke. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist der Übergang direkt in Leistungsbezug als ein negativer Übergang zu werten. Die inhaltlich unbestimmte Lücke soll nachfolgend durch den Zustand der auf die Lücke folgenden Meldung qualifiziert werden. Es wird daher zwischen Lücke und anschließendem Leistungsbezug bzw. Lücke und darauffolgender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung unterschieden. Bei dieser Vorgehensweise wird unterstellt, dass während dieser Lücke keine anderen Beschäftigungsformen (z.B. Selbständigkeit) vorliegen, sondern es sich überwiegend um Zeiten der neuen Arbeitsplatzsuche (und um damit u.a. verbundene Sperrzeiten, in denen keine Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit geleistet werden) handelt. Es ist weiterhin zu beachten, dass durch die Dauer des Beobachtungsfensters bedingt eine zeitliche Nähe zwischen den einzelnen Erwerbsphasen gewährleistet ist. Somit werten wir im betrachteten Modell (IIb) zwei Zielzustände negativ (unmittelbarer Leistungsbezug und Lücke mit anschließendem Leistungsbezug) und einen eher positiv (Lücke mit anschließender Beschäftigung).³⁹

Geht man vom erreichten Ausbildungsniveau der Beschäftigten aus, dann kann tendenziell von einem geringeren Risiko erneuter Wiederausgliederung aus Beschäftigung bei steigendem Ausbildungsniveau ausgegangen werden, da auch höhere Einkommensverluste bei erneuter Ausgliederung anfallen. Gerade bei Frauen ist die Entwicklung der Beschäftigungsstabilität nicht eindeutig. Zum einen dürften sie aufgrund einer möglichen Doppelbelastung durch Beruf und Familie generell über eine höhere Wahrscheinlichkeit als Männer verfügen, sich aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen. Da jedoch alle betrachteten Personen in dieser Analyse eine längere Erwerbsgeschichte haben, ist gerade für Frauen ein Selbstselektionseffekt zu vermuten: Diejenigen Frauen, denen eine erfolgreiche erste Beschäftigungsaufnahme in der Nachgeschichte gelingt, verfügen eher über eine sehr starke Erwerbsorientierung, gerade weil sie nicht mit einem kompletten Rückzug aus dem Erwerbsleben reagiert haben. Deshalb sollte es Frauen eher als Männern gelingen, in Beschäf-

³⁸ Eine Diskussion über mögliche Interpretationen geben Bender et al. (2000c).

³⁹ Es ist auch möglich, dass nach einer Lücke kein Folgezustand vorhanden ist. Diese „zensierten“ Lücken wurden als eigenständiger Zielzustand in das Modell aufgenommen, werden allerdings nachfolgend nicht dokumentiert.

tigung zu bleiben. Analog zu Modell I wird auch für den Verbleib in Beschäftigung angenommen, dass die Vorgeschichte einen Einfluss auf die erste Beschäftigung in der Nachgeschichte hat, werden o.g. Indikatoren der Vorgeschichte nachfolgend in das Modell aufgenommen, um feststellen zu können, ob die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme die erwerbsbiografischen Charakteristika aus der Vorgeschichte kompensieren kann. Zu erwähnen ist, dass zusätzliche Merkmale wie arbeitsvertragliche Regelungen über Befristung oder Probezeit fehlen, die vermutlich einen Einfluss auf die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses haben.

In Tabelle 6 werden die Schätzergebnisse für die Dauer der ersten Beschäftigungsphase in der Nachgeschichte bis zu einer erneuten Unterbrechung durch Leistungsbezug oder Lücke dargestellt (Modell IIa). Der Effekt der beruflichen Fortbildungsmaßnahme auf die Beendigung der Beschäftigung ist - im Vergleich zur Kontrollgruppe - negativ signifikant. Dies relativiert das für den ersten Übergang nach der Teilnahmephase festgestellte positive Bild einer FuU-Teilnahme während einer Leistungsbezugsperiode. Obwohl die Maßnahmeteilnahme den Prozess der Beschäftigungsaufnahme beschleunigt, wird das Beschäftigungsverhältnis der ehemaligen Teilnehmer allerdings auch schneller als von den Nicht-Teilnehmern beendet. Von den sozio-demografischen Variablen und den Variablen zum erreichten Ausbildungsabschluss in der Vorgeschichte weist keine einen signifikanten Effekt auf. Die berufliche Stellung im letzten Beschäftigungsverhältnis der Vorgeschichte hat den erwarteten positiven Einfluss auf den Verbleib in Beschäftigung. War eine Person zuletzt im Angestelltenverhältnis beschäftigt, dann bleibt sie auch länger in Beschäftigung als ein Nichtfacharbeiter. Auch eine frühere Teilzeitbeschäftigung hat zur Folge, dass sich der Verbleib in Beschäftigung verlängert. Für die Kategorie Facharbeiter lässt sich dagegen kein signifikanter Effekt nachweisen. Der positive Effekt von Auszubildenden und Heimarbeitern (etc.) ist eher als Alterseffekt zu interpretieren, da der größte Anteil in dieser Kategorie die Auszubildenden sind. Einflüsse von Saisonbeschäftigungsverhältnissen sind ebenfalls nicht nachweisbar. Wird eine Anstellung in der Verbrauchsgüterindustrie erreicht, dann verlängert dies den Verbleib in Beschäftigung signifikant.

Die Variablen der Vorgeschichte belegen eindeutig den großen Einfluss, den die Vorgeschichte auf jede neue Beschäftigung der Nachgeschichte hat. Je diskontinuierlicher der Erwerbsverlauf in der Vorgeschichte bereits ist, desto schneller ist auch der Ausmündungsprozess aus der ersten Beschäftigungsphase in der Nachgeschichte. Die erhöhte Instabilität der Beschäftigung in Abhängigkeit von der Erwerbsvorgeschichte wird auch durch die Effekte der kumulierten Dauern der Leistungsbezugs- und Unterbrechungsperioden gestützt. Je länger in der Vorgeschichte bereits Arbeitslosenunterstützungsleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz bezogen worden sind, desto schneller münden die Betroffenen auch wieder aus Beschäftigung aus. Mehrere Betriebswechsel in der Erwerbsvorgeschichte erhöhen ebenfalls das Ausmündungsrisiko aus einem weiteren Beschäftigungsverhältnis. Der häufige und/oder langdauernde Bezug von Arbeitslosenunterstützungszahlungen in der Vorgeschichte kann als Hinweis auf dauerhafte arbeitsmarktrelevante Defizite der Betroffenen angesehen werden. Der signifikant negative Einfluss der beruflichen Weiterbildung auf den Verbleib in nachfolgender Beschäftigung belegt in diesem Kontext eindeutig, dass die Förderung mittels beruflicher Weiterbildung hier kaum geeignet ist, die vorliegenden Defizite wirkungsvoll auszugleichen; vielmehr hat die Teilnahme an FuU sogar – im

Tabelle 6 (Modell IIa): Übergang von erster Beschäftigung in der Nachgeschichte in Nicht-Beschäftigung

| | Aus Beschäftigung |
|--|-------------------|
| Unter 40 Tage | 0.0019 |
| 40 – 80 Tage | 0.0015 |
| 80 – 120 Tage | 0.0016 |
| 120- 160 Tage | 0.0014 |
| 160 – 200 Tage | 0.0015 |
| 200 – 400 Tage | 0.0014 |
| Über 400 Tage | 0.0006 |
| <i>FuU-Teilnehmer</i> | 1.2445*** |
| <i>Nationalität – deutsch</i> | 1.0126 |
| <i>Geschlecht – weiblich</i> | 0.8728 |
| <i>Familienstand – verheiratet</i> | 1.0490 |
| <i>Alter (35-44 Jahre)</i> | |
| Unter 25 | 0.9077 |
| 25-34 | 0.9550 |
| Über 45 | 1.1162 |
| <i>Merkmale, die sich auf die letzte Beschäftigung in der Vorgeschichte beziehen</i> | |
| <i>Stellung im Beruf (un-, angelernter Arbeiter)</i> | |
| Facharbeiter | 0.8909 |
| Angestellter | 0.5962*** |
| Auszubildende, Heimarbeiter etc. | 0.7051* |
| Teilzeit | 0.6277** |
| <i>Berufsausbildung (ohne Ausbildung)</i> | |
| Mit Ausbildung | 0.9771 |
| Universitätsabschluss | 0.8478 |
| Ausbildung – Missing | 0.9695 |
| <i>Tätigkeit (einfache manuelle Berufe)</i> | |
| Qualifizierte manuelle Berufe | 1.0599 |
| Einfache Dienstleistungsberufe | 0.9798 |
| Qualifizierte Dienstleistungsberufe | 0.8935 |
| <i>Wirtschaftszweig (Primärer Sektor)</i> | |
| Bergbau/Energie | 1.4613 |
| Grundstoffe | 0.9293 |
| Investitionsgüter | 0.9056 |
| Verbrauchsgüter | 0.6657+ |
| Nahrungsmittel | 0.8988 |
| Bau | 0.9458 |
| Distributive Dienstleistungen | 0.8818 |
| Wirtschaftsbezogene Dienstleistungen | 1.0479 |
| Haushaltsbezogene Dienstleistungen | 1.1640 |
| Gastronomie | 0.9768 |
| Gesellschaftsbezogene Dienstleistungen | 0.9052 |
| <i>Merkmale, die sich auf die gesamte Vorgeschichte beziehen</i> | |
| <i>AFG-Indikator (I)</i> | |
| II | 1.2726** |
| III | 1.2293** |
| <i>Anzahl an Leistungsbezugsperioden (1)</i> | |
| 2 Leistungsbezugsperioden | 1.0870 |
| 3 Leistungsbezugsperioden | 1.1408 |
| 4 Leistungsbezugsperioden | 1.3547*** |
| Mind. 5 Leistungsbezugsperioden | 1.5724*** |
| <i>Anzahl an Lücken (1)</i> | |
| 2 Lücken | 1.0809 |
| 3 Lücken | 1.1789 |
| 4 Lücken | 1.4195*** |
| 5 Lücken | 2.7169*** |
| <i>Anzahl an Betriebswechseln (kein)</i> | |
| 1 Betriebswechsel | 0.9280 |
| 2 Betriebswechsel | 1.0322 |
| Mind. 3 Betriebswechsel | 1.4201+ |
| <i>Anzahl der Übergänge</i> | 969 |
| <i>Anzahl der zensierten Fälle</i> | 715 |

Log likelihood (starting values): -7550.4686; Log likelihood (final estimates): -7332.5396
 *** >=.99, ** >=.975, * >=.95, + >=.90; In Klammern sind die Basiskategorien angegeben.

Tabelle 7 (Modell IIb): Übergang von erster Beschäftigung in der Nachgeschichte in LED, Lücke differenziert, ob danach BST bzw. LED vorliegt

| | In LED | Lücke, dann LED | Lücke, dann BST |
|---|---------------|------------------------|------------------------|
| Unter 40 Tage | 0.0005 | 0.0007 | 0.0002 |
| 40 – 80 Tage | 0.0003 | 0.0005 | 0.0002 |
| 80 – 120 Tage | 0.0005 | 0.0006 | 0.0002 |
| 120- 160 Tage | 0.0004 | 0.0006 | 0.0001 |
| 160 – 200 Tage | 0.0006 | 0.0006 | 0.0001 |
| 200 – 400 Tage | 0.0008 | 0.0004 | 0.0000 |
| Über 400 Tage | 0.0001 | 0.0002 | 0.0001 |
| <i>FuU-Teilnehmer</i> | 1.0616 | 1.6955*** | 1.2250 |
| <i>Nationalität – deutsch</i> | 1.4076 | 1.0008 | 0.9028 |
| <i>Geschlecht – weiblich</i> | 1.0114 | 0.8328 | 0.6785* |
| <i>Familienstand – verheiratet</i> | 0.9896 | 1.1213 | 0.9788 |
| <i>Alter (35-44 Jahre)</i> | | | |
| Unter 25 | 0.7746 | 0.7797 | 1.1974 |
| 25-34 | 0.9130 | 0.8365 | 0.9851 |
| Über 45 | 1.5765** | 0.8301 | 0.4617 * |
| <i>Merkmale, die sich auf die letzte Beschäftigung in der Vorgeschichte beziehen</i> | | | |
| <i>Stellung im Beruf (un-, angelernter Arbeiter)</i> | | | |
| Facharbeiter | 1.2277 | 0.7718 | 0.6418* |
| Angestellter | 0.8589 | 0.4137*** | 0.5855* |
| Auszubildende, Heimarbeiter etc. | 0.9382 | 0.6631 | 0.4691* |
| Teilzeit | 0.9785 | 0.3892** | 0.4210+ |
| <i>Berufsausbildung (ohne Ausbildung)</i> | | | |
| Mit Ausbildung | 1.0227 | 0.9460 | 0.9869 |
| Universitätsabschluss | 0.8645 | 0.8324 | 0.4693 |
| Ausbildung – Missing | 0.7806 | 0.8890 | 1.4807 |
| <i>Tätigkeit (einfache manuelle Berufe)</i> | | | |
| Qualifizierte manuelle Berufe | 0.8426 | 0.9722 | 1.5418* |
| Einfache Dienstleistungsberufe | 0.8299 | 0.8906 | 1.3448 |
| Qualifizierte Dienstleistungsberufe | 0.6574 | 0.8972 | 1.3058 |
| <i>Wirtschaftszweig (Primärer Sektor)</i> | | | |
| Bergbau/Energie | 0.5563 | 1.6396 | 7.1489** |
| Grundstoffe | 0.9275 | 0.6784 | 2.1626 |
| Investitionsgüter | 0.6907 | 0.9799 | 2.8133+ |
| Verbrauchsgüter | 0.4867* | 0.7353 | 1.5369 |
| Nahrungsmittel | 0.3865 | 1.3207 | 2.3548 |
| Bau | 0.9732 | 0.8412 | 2.2235 |
| Distributive Dienstleistungen | 0.6625 | 1.1692 | 2.0548 |
| Wirtschaftsbezogene Dienstleistungen | 0.7546 | 1.2879 | 2.4515 |
| Haushaltsbezogene Dienstleistungen | 0.6509 | 2.1746* | 2.0714 |
| Gastronomie | 0.9322 | 1.0690 | 2.1658 |
| Gesellschaftsbezogene Dienstleistungen | 0.8382 | 1.1603 | 1.2747 |
| <i>Merkmale, die sich auf die gesamte Vorgeschichte beziehen</i> | | | |
| <i>AFG-Indikator (I)</i> | | | |
| II | 1.2992 | 1.1278 | 1.6512*** |
| III | 1.1817 | 1.3576* | 1.0146 |
| <i>Anzahl an Leistungsbezugsperioden (1)</i> | | | |
| 2 Leistungsbezugsperioden | 1.0872 | 0.9367 | 1.3910+ |
| 3 Leistungsbezugsperioden | 1.3535 | 0.9570 | 1.2161 |
| 4 Leistungsbezugsperioden | 1.5569*** | 1.4109+ | 1.1210 |
| Mind. 5 Leistungsbezugsperioden | 1.7800*** | 1.7998*** | 1.0877 |
| <i>Anzahl an Lücken (1)</i> | | | |
| 2 Lücken | 0.9060 | 1.1424 | 1.4241* |
| 3 Lücken | 1.0497 | 1.0933 | 1.7734*** |
| 4 Lücken | 1.0825 | 1.0984 | 2.6142*** |
| 5 Lücken | 0.8189 | 2.1182** | 7.0354*** |
| <i>Anzahl an Betriebswechseln (kein)</i> | | | |
| 1 Betriebswechsel | 0.8607 | 1.0270 | 0.8915 |
| 2 Betriebswechsel | 0.9293 | 1.0931 | 0.9343 |
| Mind. 3 Betriebswechsel | 1.0217 | 1.8337* | 1.5588 |
| <i>Anzahl der Übergänge</i> | | | |
| | 369 | 319 | 226 |

Log likelihood (starting values): -8747.9448; Log likelihood (final estimates): -8353.0121

*** >= .99, ** >= .975, * >= .95, + >= .90; In Klammern sind die Basiskategorien angegeben.

55 Personen wechseln in Lücke, haben aber keinen Folgezustand. Diese wurden als eigener Übergang geschätzt, der allerdings nicht dargestellt wird.

Vergleich zur Kontrollgruppe – einen eigenständigen negativen Effekt.

Eine Differenzierung der Zielzustände unterstreicht diese Befunde (Tabelle 7: Modell IIB). So wird nachfolgend zwischen der Ausmündung aus dem ersten Beschäftigungsverhältnis in

- (1) direkten Leistungsbezug (= In LED; Übergang 1),
- (2) Lücke dann Leistungsbezug (= Lücke, dann LED; Übergang 2) und
- (3) Lücke dann Wiederbeschäftigung (= Lücke, dann BST; Übergang 3) unterschieden.

Der signifikant negative Effekt einer Teilnahme an einer FuU-Maßnahme (bezogen auf die Kontrollgruppe) beschränkt sich hierbei auf die Rückkehr in Leistungsbezug mit einer zeitlich vorangegangenen Lücke. Die Beendigung der ersten Beschäftigungsphase durch die FuU-Teilnehmer ist demnach negativ zu interpretieren und weist die Besonderheit auf, dass diese nicht unmittelbar mit Leistungsbezug beginnen, sondern erst nach einer nicht nachgewiesenen Zwischenperiode. Dies könnte beispielsweise durch Sperrzeitregelungen beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung erklärt werden, die dann zum Tragen kommen, wenn ein Arbeitsverhältnis durch das Verschulden des Arbeitnehmers aufgelöst worden ist.

Für einen großen Teil der weiter oben interpretierten Effekte gilt ähnliches: sie differenzieren sich bezüglich der spezifischen Übergänge signifikant. Bei älteren Beschäftigten (über 45 Jahre) liegt eine signifikant niedrigere Wahrscheinlichkeit vor, dass diese über eine Lücke wieder in Beschäftigung gelangen (Übergang 3). Dagegen steigt die Wahrscheinlichkeit, direkt in eine erneute Phase des Leistungsbezugs einzumünden. Daneben zeigt sich ebenfalls, dass sich die positiven Effekte von Angestellten und Facharbeitern aus Modell IIa nicht auf den direkten Übergang in Leistungsbezug fortsetzen, sondern „nur“ positive Effekte auf die beiden Zustände mit Lücke haben (Übergang 2 und 3). Interessant ist ebenfalls die klare Trennung der erwerbsbiografischen Effekte der Vorgeschichte. Je häufiger in der Vorgeschichte bereits Unterstützungsleistungen nach dem AFG bezogen worden sind, desto eher erfolgt in der Nachgeschichte ein erneuter Bezug von Unterstützungsleistungen. Dies gilt sowohl für den direkten Übergang in Leistungsbezug (Übergang 1) als auch für den Übergang über eine Unterbrechungsphase in Leistungsbezug (Übergang 2). Unterbrechungen in der Vorgeschichte haben dagegen einen deutlichen Effekt auf einen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis über eine Lücke (Übergang 3). Häufige Betriebswechsel in der Vorgeschichte bewirken eher einen negativen Effekt: Sie führen signifikant zu einem schnelleren Eintritt in Arbeitslosigkeit mit vorangegangener Lücke (Übergang 2). Die kumulierte Dauer der Vorgeschichte (AFG-Indikatoren) wirkt ebenfalls differenziert. So hat eine kumulierte Dauer des Leistungsbezugs von mindestens 1 1/2 und höchstens 3 Jahren in der Vorgeschichte eher eine Beschäftigung mit vorangegangener Lücke (Übergang 3), dagegen die kumulierte Dauer des Leistungsbezugs von mindestens 3 Jahren oder mindestens 1 Jahr ununterbrochen vor Eintritt in FuU bzw. Referenzperiode in Leistungsbezug eher eine Lücke mit anschließendem Leistungsbezug zur Folge (Übergang 2).

Es zeichnet sich also auch bei der Differenzierung der Übergänge die nachhaltige Wirkung der Vorgeschichte ab. Je weniger die Beschäftigung in der Vorgeschichte der Teilnehmer durch Kontinuität gekennzeichnet war, desto seltener ist eine weitere Beschäftigungsperiode in der Nachgeschichte von

Dauer. Die FuU-Förderung hat entgegen der Erwartung sogar einen zusätzlichen negativen Effekt im Vergleich zur gewählten Kontrollgruppe: Absolventen von Maßnahmen der FuU kehren schneller als die Vergleichspersonen über eine Unterbrechungsphase in Leistungsbezug zurück.

6 Schluss und Ausblick

Als Analysegrundlage wurde erstmalig eine um Angaben zu Fortbildungs- und Umschulungszeiten - Abgängerkohorte 1986 aus FuU - ergänzte IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990 herangezogen. Als Kontrollgruppe wurde mittels eines hierarchischen Matchings und der Annahme, dass zu einer FuU-Maßnahme mit vorangegangener Leistungsbezugsphase eine kurzfristige Beschäftigung mit vorangegangener Leistungsbezugsphase einen sinnvollen Vergleichszeitraum darstellt, zu (fast) jedem FuU-Teilnehmer ein statistischer Doppelgänger gefunden. Für beide Gruppen wurden die Zulassungsvoraussetzungen für die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme unmittelbar aus den Daten operationalisiert. Die Modellierung der formalen Zulassungsvoraussetzungen des AFG bewährte sich auf vorliegender Datenbasis. Dies unterstreicht die Stärke der hier verwendeten Sekundärdaten für Evaluationszwecke, wenn mit diesen Sachverhalte des Verwaltungshandelns abgebildet werden sollen. Mittels „piecewise-constant exponential models“ wurden die Determinanten für eine schnelle Wiederaufnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach einer FuU-Maßnahme oder dem Vergleichszeitraum und die Determinanten der Dauer dieser ersten Beschäftigungsphase bestimmt.

Der kurzfristige (schwache) positive Effekt einer FuU-Maßnahme auf die Wiederbeschäftigung wird in längerfristiger Perspektive nicht gestützt. Eine FuU-Maßnahme trägt darüber hinaus auch nicht dazu bei, dass das erreichte Beschäftigungsverhältnis dauerhafter als das der gewählten Vergleichsgruppe ist. Ehemalige Teilnehmer beenden das erste Beschäftigungsverhältnis in der Nachgeschichte sogar signifikant schneller als die zum Vergleich herangezogenen Nicht-Teilnehmer, um dann erneut in Leistungsbezug einzumünden. Die hier präsentierten Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Ergebnissen anderer Studien, die kurzfristig positive Effekte von Maßnahmen für Westdeutschland (Hujer et al. 1998, 1999; Prey 1999) bzw. langfristig negative Effekte (Prey 1999) fanden. In der hier vorliegenden Studie haben Charakteristika der Vorgeschichte durchgehend hoch signifikante Auswirkungen auf den weiteren Erwerbsverlauf. Diese können aus erwerbsbiografischer Perspektive als Hinweise auf arbeitsmarktrelevante Defizite interpretiert werden, für die die berufliche Fortbildung und Umschulung nicht unbedingt die geeignete Fördermaßnahme darstellen muss.

Da für die hier vorgenommenen Analysen nur ein verkürzter Merkmalsatz bzgl. der FuU-Maßnahmen zur Verfügung stand, waren keine weiteren Differenzierungen nach Maßnahmenteilen möglich. Die nach dem AFG geförderten FuU-Maßnahmen umfassten eine weite Palette unterschiedlichster Weiterbildungsformen, die sich nach Weiterbildungsziel, Träger, Durchführungsform und Teilnehmergruppe erheblich voneinander unterschieden. Die bisher vorgestellten Ergebnisse sollten deshalb um die Analyse des „relativen“ Erfolgs der unterschiedlichen Typen von Weiterbildungsformen für verschiedene Gruppen von Förderpersonen erweitert werden.

Da dieser Beitrag das Ergebnis einer Pilotstudie ist, sind diverse Ergänzungen und Modifikationen für die Zukunft denkbar. So sollten u.a. noch weitere Erfolgsindikatoren herange-

zogen werden und die Robustheit der Ergebnisse durch Re-Analysen mittels weiterführender Modelle getestet werden. Es könnten weiterhin verschiedene Kontrollgruppenansätze spezifiziert und differenziertere Modelle geschätzt werden, die beispielsweise unbeobachtete Heterogenität besser kontrollieren. Die vorhandenen Ergebnisse sollten also durch detailliertere Analysen weiteren Überprüfungen unterzogen werden. Erst auf dieser Grundlage können dann über Erfolg oder Misserfolg von FuU gehaltserweiterte Aussagen gemacht werden.

Nichtsdestotrotz soll dieser Beitrag zeigen, welche Möglichkeiten in der Fusion und der Modellierung von prozessproduzierten Daten liegen. Zu beachten ist, dass mit der hier vorgestellten Datenquelle auch die Modellierung unterschiedlicher Programme (Länge, Inhalt und Zertifizierung der Maßnahme), der Mehrfachteilnahme („Maßnahmekarrieren“) und der zeitlichen Verortung der Maßnahme sowohl in der Erwerbsbiografie der Person als auch in der Kalenderzeit möglich ist.⁴⁰ Nach unserer Auffassung können mit den hier aufgezeigten Möglichkeiten der Evaluation in verhältnismäßig kurzer Zeit sehr detaillierte und inhaltlich wertvolle Ergebnisse erbracht werden.

Literatur

- Almus, Matthias/ Egel, Jürgen/ Lechner, Michael/ Pfeiffer, Friedhelm/ Spengler, Hans (1999): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB)225. Nürnberg
- Bardeleben Richard v./ Beicht, Ursula/ Herget, Hermann/ Krekel Elisabeth M. (1996): Individuelle Kosten und individueller Nutzen beruflicher Weiterbildung. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 201, hg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung Berlin/Bonn, Bielefeld
- Becker, Rolf (1991): Berufliche Weiterbildung und Berufsverlauf. Eine Längsschnittuntersuchung von drei Geburtskohorten. In: MittAB, 24, Heft 2, S. 351-364
- Behringer, Friederike (1999): Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Humankapitaltheoretische Erklärung und empirische Evidenz. Opladen: Leske + Budrich
- Bender, Stefan / Hilzendegen, Jürgen / Rohwer, Götz / Rudolph, Helmut (1996): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. BeitrAB197. Nürnberg.
- Bender, Stefan (1997): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990: Analysemöglichkeiten der anonymisierten Stichprobe. In: Hujer, Reinhard / Rendtel, Ulrich / Wagner, Gert (Hrsg.), Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Panel-Studien - Datenstrukturen und Analyseverfahren. Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv - Heft 30. Göttingen, S. 103-126.
- Bender, Stefan / Haas, Anette / Klose, Christoph (2000a): The IAB-Employment Subsample - Opportunities for Analysis Provided by the Anonymised Subsample. IZA Discussion Paper No. 117. Bonn: IZA.
- Bender, Stefan / Lang, Stefan / Fahrmeir, Ludwig (2000b): Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland. In: Büchel, Felix / Diewald, Martin / Krause, Peter / Mertens, Antje / Solga, Heike (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen – Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 79-94.
- Bender, Stefan / Konietzka, Dirk / Sopp, Peter (2000c): Erwerbskontinuität und betrieblicher Kontext. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 52, Heft 3, S. 475-499.
- Blaschke, Dieter/ Plath, Hans-Eberhard/ Nagel, Elisabeth (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: MittAB, 25, Heft 3, S. 381-405
- Blaschke, Dieter/ Nagel, Elisabeth (1995): Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung. In: MittAB, 28, Heft 2, S. 195-212
- Blossfeld, Hans-Peter (1985): Bildungsexpansion und Berufschancen. Empirische Analysen zur Lage der Berufsanfänger in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main: Campus
- Blossfeld, Hans-Peter/ Rohwer, Götz (1995): Techniques of Event History Modeling. New Approaches to Causal Analysis. New Jersey: Mahwah.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1991): Sonderheft „Förderung der berufliche Weiterbildung“. Beilage zu Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 10/91. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1995): Sonderheft „Berufliche Weiterbildung 1994“. Beilage zu ANBA 10/95. Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1998): Sonderheft „Berufliche Weiterbildung 1997“. Beilage zu ANBA 10/98. Nürnberg
- Brand, Ruth / Bender, Stefan / Kohaut, Susanne (1999a): Möglichkeiten der Erstellung eines Scientific-Use Files aus dem IAB-Betriebspanel. In Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Möglichkeiten einer Nutzung von Unternehmensdaten aus der amtlichen Statistik. Stuttgart: Metzler-Pöschel, S. 148-167.
- Brand, Ruth / Bender, Stefan / Kohaut, Susanne (1999b): Possibilities for the Creation of a Scientific-Use File for the IAB-Establishment-Panel. In: Statistical Office of the European Communities (Hrsg.), Statistical Data Confidentiality - Proceedings of the Joint Eurostat/UN-ECE Work Session on Statistical Data Confidentiality held in Thessaloniki in March 1999, Eurogramme, S. 57-74.
- Büchner, Helmut/ Henning, Wilfried/ Kästner, Gunter (1991): Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung. Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung. In: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Handreichungen für die Aus- und Fortbildung. Nürnberg.
- Card, David/ Sullivan, Daniel (1988): Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements In And Out of Employment. In: Econometrica, 56, S. 497-530.
- Dietz, Frido (1988): Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt. In: MittAB, 21, Heft 1, S. 115-152.
- Fitzenberger, Bernd/ Prey, Hedwig (1998): Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen im ostdeutschen Transformationsprozeß: Eine Methodenkritik. In: Pfeiffer, F./ Pohlmeier, W. (Hrsg.), Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. Baden-Baden, S. 39-96.
- Fitzenberger, Bernd/ Prey, Hedwig (1999): Berufliche Weiterbildung und Stabilität der Beschäftigung. Eine Evaluation auf Basis des Sozio-Ökonomischen Panels. In: Beer, Doris/ Frick, Bernd/ Neubäumer, Renate/ Sesselmeier, Werner (Hrsg.), Die wirtschaftlichen Folgen von Aus- und Weiterbildung. München: Mering, S. 139-164.
- Fitzenberger, Bernd/ Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. ZEW-Discussionpaper 00-06, Mannheim.
- Gerfin, Michael/ Lechner, Michael (2000): Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. IZA Discussion Paper No. 154. Bonn: IZA.
- Heckman, James/ Smith, Jeffrey (1995): Assessing the Case for Social Experiments. In: Journal of Economic Perspectives, 9, S. 85-110.

⁴⁰ Vgl. hierzu den Anhang II, in dem einige Bemerkungen zu weiteren Möglichkeiten der Evaluation von FuU-Maßnahmen im IAB, zu Anonymisierung und Datenweitergabe zu finden sind.

- Heckman, James J./ LaLonde, Robert J./ Smith, Jeffrey A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter O./ Card, D. (Ed.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Chapter 31: P. 1865-2097. Amsterdam: North Holland.
- Hirschenauer, Franziska (1999): Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen. In: *MittAB*, 32, Heft 2, S. 169-184.
- Hofbauer, Hans (1981): Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung. In: *MittAB*, 14, Heft 3, S. 246-262.
- Hofbauer, Hans / Dadzio, Werner (1984): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. In: *MittAB*, 17, Heft 2, S. 184-200.
- Hoppe, Werner (1980): Weniger Arbeitslosigkeit durch berufliche Bildung. Bildungsförderung nach dem AFG verbessert die Beschäftigungslage. In: *Sozialer Fortschritt*, 29, Heft 2, S. 35-38.
- Hujer, Reinhard/ Maurer, Kai-Oliver/ Wellner, Marc (1998): Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland. In: Pfeiffer, F./ Pohlmeier, W. (Hrsg.), *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*. Baden-Baden, S. 197-222.
- Hujer, Reinhard/ Maurer, Kai-Oliver/ Wellner, Marc (1999): Estimating the Effect of Vocational Training on Unemployment Duration in West Germany. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 218, Heft 5-6, S. 619-646.
- Klose, Christoph (1997): Das Verfahren zum Verbinden der FuU-Teilnehmer-Meldungen mit den Meldungen der Beschäftigtenstichprobe und die inhaltliche Validierung der generierten Datensätze. Nürnberg, internes Arbeitspapier.
- Klose Christoph (1998): Der Aufbau der Datenbasis der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995 als Pilotprojekt für ein IAB-Data Warehouse. Nürnberg, internes Arbeitspapier.
- Lechner, Michael (2000): Some practical issues in the evaluation of heterogeneous labour market programmes by matching methods. Discussion paper 2000-14, Volkswirtschaftliche Abteilung, Universität St. Gallen.
- Meidner, Rudolf (1987): Modell Schweden? Vollbeschäftigung, Modernisierung und soziale Gleichheit im Kapitalismus. Vortrag in Bremen im Mai 1986. In: *Mitteilungsblatt der zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“*, Heft 18, S. 82-92.
- Mincer, Jacob/ Ofek, Haim (1982): Interrupted Work Careers: Depreciation and Restoration of Human Capital. In: *The Journal of Human Resources*, 17, S. 3-23.
- Orr, Larry L./ Bloom, Howard S./ Bell, Stephen H./ Doolittle, Fred/ Lin, Winston/ Cave, George (1995): Does Training for the Disadvantaged Work? Evidence from the National JTPA Study. Washington D. C.
- Pannenberg, Markus (1995): Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie: Eine empirische Analyse für Deutschland. Studien zur Arbeitsmarktforschung Bd. 8. Frankfurt/M., New York.
- Prey, Hedwig (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen Bd. 19. Bern u. a.
- Rohwer, Götz/ Pötter, Ulrich (2000): TDA User's Manual. Ruhr Universität Bochum.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Jahresgutachten 1998/99: Vor weitreichenden Entscheidungen. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schmid, Günter (1989): Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: *MittAB*, 22, Heft 1, S. 75-84.
- Staat, Matthias (1997): Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung. Schriftenreihe des ZEW Bd. 21. Baden-Baden.
- Voelzke, Thomas (1991): Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik. In: *MittAB*, 24, Heft 2, S. 256-262.
- Wingens, Matthias/ Sackmann, Reinhold (2000): Evaluation AFG-finanzierter Weiterbildung – Arbeitslosigkeit und Qualifizierung in Ostdeutschland. In: *MittAB*, 33, Heft 1, S. 39-53.
- Wingens, Matthias/ Sackmann, Reinhold/ Grotheer, Michael (2000): Berufliche Qualifizierung für Arbeitslose. Zur Effektivität AFG-finanzierter Weiterbildung im Transformationsprozess. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 52, Heft 1, S. 60-80.

Anhang I: Bivariate Probit-Modelle für den Zugang in FuU und State Distribution der Kontrollgruppe – Kalenderzeit

A. Bivariate Probit-Modelle für den Zugang in FuU

Tabelle A.1: Ergebnisse zweier bivariater Probitmodelle für die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme – Zufallsstichprobe und Doppelgänger

| | Zufallsstichprobe | Doppelgänger |
|---|-------------------|--------------|
| <i>Nationalität</i> – deutsch | 0.2053 | 0.0360 |
| <i>Geschlecht</i> – weiblich | -0.0339 | -0.0842 |
| <i>Familienstand</i> – verheiratet | -0.1517 | -0.1347 |
| <i>Alter</i> (35-44 Jahre) | | |
| Unter 25 | 0.2089* | -0.0359 |
| 25-34 | 0.0411 | 0.0131 |
| Über 45 | -0.2089* | 0.1002 |
| <i>Merkmale, die sich auf die letzte Beschäftigung in der Vorgeschichte beziehen</i> | | |
| <i>Stellung im Beruf</i> (un-, angelernter Arbeiter) | | |
| Facharbeiter | -0.1680 | -0.1697 |
| Angestellter | 0.3085* | -0.0207 |
| Auszubildende, Heimarbeiter etc. | 0.2357 | -0.0789 |
| Teilzeit | -0.0601 | -0.3207 |
| <i>Berufsausbildung</i> (ohne Ausbildung) | | |
| Mit Ausbildung | 0.1456 | 0.0587 |
| Universitätsabschluss | 0.4780 | -0.0274 |
| Ausbildung – Missing | -0.0326 | -0.0672 |
| <i>Tätigkeit</i> (einfache manuelle Berufe) | | |
| Qualifizierte manuelle Berufe | 0.0482 | -0.0557 |
| Einfache Dienstleistungsberufe | 0.1998 | 0.0064 |
| Qualifizierte Dienstleistungsberufe | 0.2333 | 0.1374 |
| <i>Wirtschaftszweig</i> (Primärer Sektor) | | |
| Bergbau/Energie | 0.5646 | 0.6438 |
| Grundstoffe | 0.2444 | 0.0961 |
| Investitionsgüter | 0.7178* | 0.3387 |
| Verbrauchsgüter | 0.3671 | 0.0038 |
| Nahrungsmittel | 0.0170 | -0.2333 |
| Bau | -0.0281 | -0.0190 |
| Distributive Dienstleistungen | 0.2550 | 0.1517 |
| Wirtschaftsbezogene Dienstleistungen | 0.5425* | 0.4282* |
| Haushaltsbezogene Dienstleistungen | 0.0564 | 0.0297 |
| Gastronomie | -0.4792 | -0.3632 |
| Gesellschaftsbezogene Dienstleistungen | -0.1157 | -0.0255 |
| <i>Merkmale, die sich auf die gesamte Vorgeschichte beziehen</i> | | |
| <i>AFG-Indikator</i> (I) | | |
| II | -0.603 | 0.0740 |
| III | -0.959 | -0.0903 |
| <i>Anzahl an Leistungsbezugsperioden</i> (1) | | |
| 2 Leistungsbezugsperioden | 1.0271* | 0.3147* |
| 3 Leistungsbezugsperioden | 1.1674* | 0.3300* |
| 4 Leistungsbezugsperioden | 1.2401* | 0.2755* |
| Mind. 5 Leistungsbezugsperioden | 1.6185* | 0.4505* |
| <i>Anzahl an Lücken</i> (1) | | |
| 2 Lücken | 0.5104* | 0.1098 |
| 3 Lücken | 0.2545 | -0.0960 |
| 4 Lücken | 0.7561* | -0.0263 |
| 5 Lücken | 1.2322* | 0.3702 |
| <i>Anzahl an Betriebswechseln</i> (kein) | | |
| 1 Betriebswechsel | 0.2148* | 0.1233 |
| 2 Betriebswechsel | -0.0911 | 0.2893* |
| Mind. 3 Betriebswechsel | -1.0930* | 0.0337 |
| Intercept | -1.3214* | -0.3529 |
| Log likelihood (starting value) | -1365.50 | -1365.50 |
| Log likelihood (final estimates) | -985.64 | -1303.59 |
| R ² -McFadden | 0.278 | 0.045 |
| Anzahl Fälle | 1970 | 1970 |

* >=.95, In Klammern sind die Basiskategorien angegeben.

Um die Qualität des Matchens zu überprüfen, wird ein bivariates Probit für die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme geschätzt. Hierbei werden zwei Teilstichproben verwendet:

- Zufallsstichprobe
Zu den 985 FuU-Teilnehmern wird eine Stichprobe gleichen Umfangs aus den Nicht-Teilnehmern mit zumindest einer Leistungsbezugsperiode in der Vorgeschichte und dem Kriterium der potenziellen Teilnahmemöglichkeit (AFG-Indikator) hinzugenommen.
- Doppelgänger
Zu den 985 FuU-Teilnehmern werden ihre durch o.g. Matching erzeugten Doppelgänger hinzugenommen.

Die abhängigen Variablen beider Gleichungen sind alle Merkmale, die in den nachfolgenden Modellen betrachtet werden und von denen auch eventuelle Unterschiede zwischen den Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern vermutet werden können.

Wenn das verwendete Matching-Verfahren wirklich sinnvolle Doppelgänger unter den Nicht-Teilnehmern zu den FuU-Teilnehmern gefunden hat, sollte in der „Doppelgängergleichung“ kein Merkmal für die Teilnahme an einer FuU-Maßnahme signifikant sein, da sich sonst die FuU-Teilnehmer und ihre Kontrollgruppe im Hinblick auf ihre potenzielle FuU-Teilnahme unterscheiden. Weiterhin sollten in der Doppelgängerschätzung weniger Merkmale signifikant sein als bei dem Modell mit den zufälligen Nicht-Teilnehmern.

Es soll nun mit der Darstellung der Analyseergebnisse der zufällig gezogenen Gruppe der Nicht-Teilnehmer begonnen werden, um so auch einen Eindruck zu bekommen, bei welchen Merkmalen generell mit Unterschieden zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern zu rechnen ist (Tab. A.1).⁴¹ In eine FuU-Maßnahme gehen demnach mit höherer Wahrscheinlichkeit jüngere (unter 25 Jahre) und mit niedrigerer Wahrscheinlichkeit ältere Personen. Auch sind anteilig mehr Angestellte in einer FuU-Maßnahme. Bezogen auf den Wirtschaftszweig der letzten Beschäftigung sind signifikant mehr Stichprobenfälle aus den Bereichen Investitionsgüter und wirtschaftsbezogene Dienstleistungen (im Vergleich zum primären Sektor) in FuU-Maßnahmen vertreten. Weiterhin sind fast alle Merkmale, die sich auf die Vorgeschichte beziehen hoch signifikant. So haben FuU-Teilnehmer eine höhere Anzahl von Lücken, Betriebswechslern und Leistungsbezugsperioden. Gerade letztere haben einen extrem hohen Effekt.

Betrachtet man nun die FuU-Teilnehmer und die gematchten Doppelgänger, so fällt auf, dass ein großer Teil der vormals signifikanten Effekte verschwindet. Neben den wirtschaftsbezogenen Dienstleistungen und dem zweimaligen Betriebswechsel in der Vorgeschichte⁴² ist nur noch die Anzahl der Leistungsbezugsperioden signifikant. Der Einfluss der Leistungsperioden - unter sonst gleichen Umständen - konnte allerdings „gelindert“ werden; die Koeffizienten dieser Effekte sind wesentlich geringer als im Modell einer einfachen zufälligen Kontrollgruppe. Zudem ist der Erklärungsgehalt der

⁴¹ Die Koeffizienten der Gleichung „Zufallsstichprobe“ indizieren, ob Unterschiede zwischen der Stichprobe aus den Nicht-Teilnehmern und den Teilnehmern bestehen.

⁴² Dieser Effekt ist im anderen Modell gerade nicht signifikant. Dagegen verschwinden allerdings alle anderen Effekte (ein und drei Betriebswechsel in der Vorgeschichte) gänzlich.

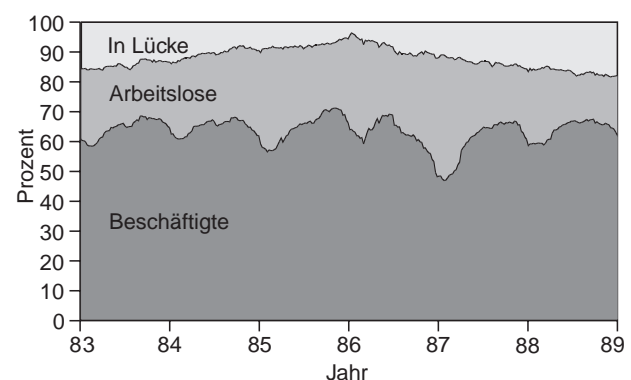
Regression der Doppelgänger wesentlich kleiner als der der Zufallsstichprobe; entsprechend sinkt das R^2 McFadden von 0.278 auf 0.045.

Festzuhalten ist demnach, dass sich die gematchten Doppelgänger kaum noch – mit Ausnahme der Anzahl der Leistungsbezugsperioden – von den FuU-Teilnehmern unterscheiden. Damit stellt das Matching-Verfahren eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu einer durch eine Zufallsstichprobe gewonnenen Kontrollgruppe dar.

B. State Distribution der Kontrollgruppe – Kalenderzeit

In Abb. A1 ist eine wöchentliche State Distribution der Kontrollgruppe zwischen 1983 und 1989 abgetragen. Deutlicher als in Abb. 7 sind saisonal bedingte Schwankungen der Arbeitslosigkeit in der Kontrollgruppe zu sehen. Allerdings schwanken diese verhältnismäßig moderat bei ca. 10%. Der steile Anstieg des Leistungsbezugs in 1986 ist ein durch die Auswahl der Kontrollgruppe bedingtes Ergebnis, da das Auswahlkriterium ein Betriebswechsel in 86 war und dieser oftmals mit Leistungsbezug verbunden ist.

Abbildung A 1: State Distribution der Kontrollgruppe – Kalenderzeit



Anhang II: Weitere Möglichkeiten der Evaluation von FuU-Maßnahmen im IAB, Anonymisierung und Datenweitergabe

Die für diese Untersuchung zugrundegelegte Basisdatei steht der Wissenschaft in einer anonymisierten Form – allerdings ohne die FuU-Teilnahmezeiten - seit Februar 1996 zur Verfügung. Eine „neue“ Version, die den Zeitraum bis 1995 abdeckt, ist ebenfalls über das Zentralarchiv in Köln erhältlich (Bender et al. 2000a).

Es ist geplant, die entstehende IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1997 um FuU-Teilnahmezeiten zu ergänzen. Damit sollen dann aktuellere Bezüge hergestellt werden und Analysen des ostdeutschen Arbeitsmarktes ab 1992 durchgeführt werden. Das IAB wird diese oben beschriebenen Daten gemeinsam mit externen Wissenschaftlern in einem Pilotprojekt (V6-513 A „Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen – ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB“) nutzen. Hierbei kann ein erweiterter Merkmalskatalog verwendet werden, der u.a. Maßnahmentypen und Zertifikationen beinhaltet. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass – wenn die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden – eine Ergänzung von Individualdaten aus den Geschäftsstatistiken mit beispielsweise Umfragedaten möglich ist.

Ein breiterer Zugang zur ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe ist nur durch eine Anonymisierung dieser Daten möglich (beispielsweise der anonymisierten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995). Dieser Schritt wird im IAB als machbar angesehen und kann umgehend durchgeführt werden, wenn eine Mitfinanzierung durch Externe erfolgt.

Das Risiko arbeitslos zu werden bzw. überhaupt eine Beschäftigung zu erhalten oder zu behalten, kann sowohl vom Arbeitgeberverhalten als auch von den Präferenzen des Beschäftigten selbst abhängen. Eine umfassendere Analyse der Auswirkungen einer Teilnahme an FuU kann daher nur durch sogenannte linked Employer-Employee-Datensätze gelöst werden. Im IAB läuft z.Z. ein erster Versuch, zumindest die Erwerbsphasen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit dem IAB-Betriebspanel zu verbinden. In einer weiteren Ausbaustufe sollen dann auch Leistungsbezugszeiten und

FuU-Zeiten in den Datensatz integriert werden. Damit könnten zumindest für den Zeitraum von 1993 bis 1998 erstmalig detaillierte Analysen im Spannungsverhältnis Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverhalten modelliert werden.

Leider ist die Forschung in Deutschland bzgl. der Anonymisierung von Individualdaten (insbesondere Firmendaten) in den letzten Jahren vernachlässigt worden, so dass eine Weitergabe eines linked Employer-Employee-Datensatzes an die Wissenschaft sehr schwer möglich ist. Vorschläge über Anonymisierungsmöglichkeiten von Betriebsangaben liegen aus dem IAB seit einiger Zeit vor (Brand et al. 1999a, b) und sollten breiter diskutiert werden. Somit ist auch die Wissenschaft aufgerufen, konstruktive Vorschläge mitzuformulieren bzw. Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen, damit diese Daten zumindest für die Zwecke der wissenschaftlichen Forschung nutzbar gemacht werden können.