

Arbeitsmarktpolitik

Vom Arbeitslosen zur Fachkraft

Eine der Möglichkeiten, auf einen wachsenden Fachkräftebedarf adäquat zu reagieren, könnte die Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen sein.

Einen bedeutenden Anteil an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat die berufliche Weiterbildung (FbW) von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung Arbeitsloser, obwohl auch Beschäftigte gefördert werden können.

Die Maßnahmen lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen. Zur ersten gehören berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und andere Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. In die zweite Kategorie fallen sonstige berufliche Weiterbildungsmaßnahmen wie das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen oder Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten. Die zweite Gruppe der Weiterbildungsmaßnahmen ohne Abschluss spielt bisher in der aktiven Arbeitsmarktpolitik die bedeutendere Rolle.

Ob eine Förderung beruflicher Weiterbildung notwendig ist, wird zum einen von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig gemacht. Hier soll u.a. anhand einer Bildungszielplanung auf lokaler Ebene der zukünftige Bedarf eingeschätzt werden. Hinzu kommen muss gleichzeitig der individuelle Qualifikationsmangel auf Seiten der Arbeitslosen. Gefördert wird, wer ohne eine entsprechende berufliche Weiterbildung keine Chance auf berufliche Eingliederung hat, wem Arbeitslosigkeit droht oder wem die Notwendigkeit der Weiterbildung grundsätzlich anerkannt wird – zum Beispiel wegen eines fehlenden Berufsabschlusses.

Ziel: Eigenverantwortung stärken

Die Förderung beruflicher Weiterbildung löste 1998 die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ab. Seitdem ergaben sich weitere bedeutende Änderungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die sogenannten Hartz-Gesetze. So werden Arbeitslose nicht mehr einer bestimmten Bildungsmaßnahme bei

einem bestimmten Träger zugewiesen. Sie erhalten einen Bildungsgutschein mit Angaben zu Bildungsziel und Bildungsdauer, der bei jedem zertifizierten Träger eingelöst werden kann.

Diese Stärkung der Eigenverantwortung der Teilnehmenden und die Einführung von Marktmechanismen sollen eine Qualitätssteigerung bei den angebotenen Maßnahmen bewirken. Vor allem die stärkere Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit auf wirtschaftliches und wirkungsorientiertes Handeln und die Umverteilung von Geldern aus dem Eingliederungstitel zur Finanzierung neuer Instrumente wie dem Existenzgründungszuschuss führten zu gravierenden Veränderungen.

So ging die Zahl der Förderzugänge bei beruflichen Weiterbildungen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf von 95.000 im Jahr 2002 auf 17.000 im Jahr 2006 zurück, nachdem im Jahr 2005 ein Tiefststand mit 16.000 Eintritten erreicht worden war. Wesentlich höher lag – jedoch ebenfalls mit abnehmender Tendenz – die Zahl der Zugänge bei den sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Sie ging von 360.000 im Jahr 2002 auf 115.000 im Jahr 2005 zurück, bevor sie 2006 wieder auf 229.000 Eintritte stieg (vgl. Abbildung 1).

Ziel: Rückkehr erleichtern

Ergebnisse zur langfristigen Wirkung des Instruments auf Mikroebene liegen zunächst aus einem Kooperationsprojekt zur Evaluation von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) vor, an dem die Universität St. Gallen, die Universität Frankfurt/Main sowie das IAB beteiligt sind. Hier untersuchten Lechner und Kollegen Förderintritte in den Jahren 1993/1994 über einen Zeitraum von mehr als sieben Jahren. Sie verglichen die Wirksamkeit verschiedener Fördervarianten sowohl untereinander als auch mit einer Nicht-Teilnahme.

Ihr zentrales Ergebnis ist, dass die Teilnahme an FuU längerfristig überwiegend positive Effekte auf die Wiedereingliederung von Teilnehmern in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat – darunter besonders die Teilnahme an langen Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf (vgl. auch IAB-FORUM 2/2005). Zu ähnlichen Resultaten für FuU

Abbildung 1

Zugänge in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung 2001 bis 2006
– in Tsd.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

©IAB

kommen auch andere Untersuchungen wie die von Fitzenberger und Völter für Ostdeutschland.

Ergebnisse aus den Evaluationen der Hartz-Gesetze lassen vermuten, dass sich Fort- und Weiterbildung (FbW) tendenziell positiv auf die Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirkt. Schneider und Uhlendorff ermitteln – ebenfalls im Rahmen der Hartz-Evaluation –, dass eine FbW-Teilnahme bereits vor der Reform zu einem Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit geführt hat. Nach der Reform scheint die Effektivität der Maßnahmen gestiegen zu sein.

Die Reformwirkung ist dabei in erster Linie auf eine Verkürzung des Einbindungseffektes („Lock-in“-Effekt) zurückzuführen. Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen wirkt sich nämlich zunächst immer negativ auf die Eingliederungschancen aus, da Vermittlung wie Eigen-suche während der Maßnahme stark eingeschränkt sind. Dies ist jedoch akzeptabel, wenn mit Hilfe der Förderung ein Bildungszertifikat erworben werden soll. Positive, aber vergleichsweise schwache Maßnahmeeffekte werden erst in der mittleren bis langen Frist sichtbar.

Eher in Ausnahmefällen kommen Studien zum gegenteiligen Ergebnis wie Wunsch und Lechner in einer aktuellen Analyse. Sie zeigen, dass FbW-Maßnahmen im Durchschnitt nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Geförderten beitragen konnten.

Lechner und Wunsch untersuchen u.a., ob die geschätzten Wirkungen von FuU auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten mit der konjunkturellen Situation beim Förderbeginn variieren. Die Analysen umfassten einen Zeitraum von bis zu acht Jahren nach Beginn der Fördermaßnahmen. Im Ergebnis verbesserte die Förderung die Beschäftigungschancen und das monatliche Einkommen um so weniger, desto geringer die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Förderbeginns war. Denn auch vergleichbare ungefördernde Arbeitslose suchen bei niedrigerer Arbeitslosigkeit weniger lang nach einem Arbeitsplatz.



Ziel: Erwerbslosigkeit verhindern

Trotz der eher positiven Einschätzungen der Förderwirkung auf die Beschäftigungschancen kommen – zum Teil dieselben Studien – zu dem Ergebnis, dass Weiterbildungsmaßnahmen nicht zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Der Unterschied erklärt sich dadurch, dass Erwerbspersonen sich entweder in registrierter Arbeitslosigkeit, in Maßnahmen einschließlich geförderter Beschäftigung, in ungeförderter Beschäftigung oder in einem in den zur Verfügung stehenden Verwaltungsdaten nicht erfassten Status befinden können. Nicht erfasst ist die Stille Reserve sowie Personen, die in den Ruhestand eintreten, sich selbstständig machen oder verbeamtet werden. Unterscheidet sich der Verbleib von Geförderten und Vergleichspersonen nicht für den Status „Vermeidung von Arbeitslosigkeit“, aber für den Status „ungefördernde Beschäftigung“, so ist ein geringerer Teil der Geförderten als der Vergleichspersonen in einen nicht erfassten Status

gewechselt. Die naheliegende Erklärung: Weiterbildungsmaßnahmen halten Personen im Arbeitsmarkt, die sonst in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären.

Ziel: Fachkräftemangel therapieren

Eine der Möglichkeiten, einem wachsenden Fachkräftebedarf adäquat zu begegnen, könnten geförderte Weiterbildungsinvestitionen sein, insbesondere für jüngere und ältere Arbeitnehmer sowie Menschen ohne Berufserfahrung. Kürzere Maßnahmen dienen einer Anpassung bereits bestehender individueller Kenntnisse an die aktuellen

Anforderungen von Arbeitsplätzen. Sie sollen in Zukunft durch die Arbeitsverwaltung auch im Rahmen der Job-to-Job Phase, also für einen schnellen Übergang zwischen zwei Arbeitsplätzen zur Vermeidung dazwischen liegender Arbeitslosigkeit verstärkt eingesetzt werden.

Auch längere Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf könnten bei gezieltem Einsatz zu einer Deckung des Fachkräftebedarfs beitragen. Hierzu müssen allerdings

- seriöse, längerfristige Prognosen über den Qualifikationsbedarf existieren,
- Personen aus dem Kreis der Arbeitslosen, die eine (Um-)Qualifizierung brauchen, für eine entsprechende Ausbildung interessiert werden und
- Politik und Arbeitsverwaltung entsprechende Ziele anstreben und dafür Haushaltsmittel bereitstellen.

Einschränkend ist zudem festzuhalten, dass in Zukunft vor allem die Nachfrage nach Akademikern steigen wird.

Fazit

Will man individuelle Beschäftigungschancen von Arbeitslosen verbessern, sollten Weiterbildungsmaßnahmen im Aufschwung insbesondere dann eingesetzt werden, wenn die Konjunktur an weniger qualifizierten Arbeitnehmergruppen vorbeigeht. Denn die Förderung beruflicher Weiterbildung hat nicht nur einen bedeutenden Anteil an der Strategie des lebenslangen Lernens. Weil sie verstärkt Gruppen einbezieht, die ansonsten in der Weiterbildung eher unterrepräsentiert sind, kann sie auch zur Deckung des Fachkräftebedarfs beitragen.

Literatur

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004): Der Weg in die Zukunft. Schlussbericht, Bielefeld.

Fitzenberger, Bernd; Völter, Robert (2007): Long-run effects of training programs for the unemployed in East Germany, ZEW Discussion Paper Nr. 07-009.

Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy - The Case of East Germany after Unification, in: German Economic Review Nr. 8(4), S. 468-509.

Lechner, Michael; Wunsch, Conny (2007b): Are training programs more effective when unemployment is high?, IAB Discussion Paper Nr. 07/2007.

Schneider, Hilmar; Uhlenhoff, Arne (2006): Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung, Journal for Labor Market Research Nr. 39, S. 477-490.

Wunsch, Conny; Lechner, Michael (2007): What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, IZA Discussion Paper Nr. 2800.

Der Autor



Thomas Kruppe

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ am IAB.
thomas.kruppe@iab.de

