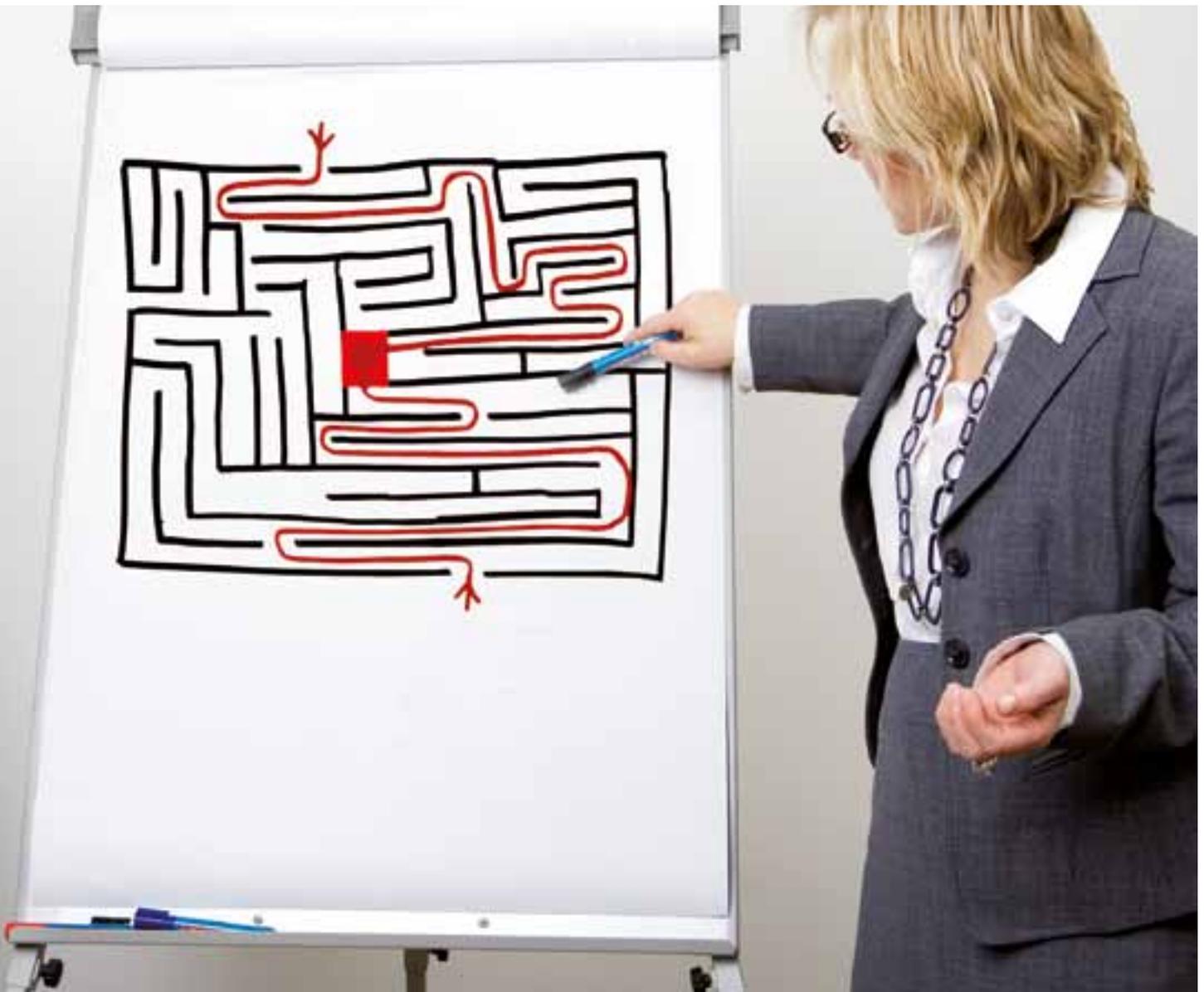


Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen aus dem Europäischen Sozialfonds

Eine positive Bilanz

Die gesetzliche Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen wurde in den Jahren 2000 bis 2008 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) ergänzt. Die Wirkungsanalyse ergab, dass die vom ESF geförderten Teilnehmenden anschließend auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher waren als die Vergleichsgruppe der nichtteilnehmenden Arbeitslosen.



Die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Länder wird seit vielen Jahren aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds unterstützt. Von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008 wurde die im Sozialgesetzbuch (SGB) III geregelte gesetzliche Arbeitsförderung mit einem gesonderten ESF-Programm in der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit (BA) ergänzt (ESF-BA-Programm). Für die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen (Förderung der beruflichen Weiterbildung FbW) gab es darin zwei zusätzliche Förderansätze des ESF.

Erstens konnten Arbeitslose, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten, während ihrer Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung ein ESF-Unterhaltsgeld erhalten. Damit sollte der gesetzlich förderbare Personenkreis um diejenigen Arbeitslosen erweitert werden, die als sogenannte „Nichtleistungsbezieher“ des SGB III ansonsten nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen an einer Weiterbildungsmaßnahme hätten teilnehmen können. Zweitens konnten bis Ende 2002 für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der gesetzlichen FbW ergänzende Maßnahmebausteine (ESF-Module) finanziert werden, die aufgrund ihrer allgemein bildenden Inhalte im Rahmen des SGB III nicht förderbar waren (zum Beispiel zur Vermittlung von berufsrelevanten Fremdsprachkenntnissen, Mathematik für Ältere oder berufsbezogener Deutschkenntnisse für Migranten).

Geförderte Personengruppen

Insgesamt gab es in der Programmlaufzeit 117.000 vom ESF unterstützte Eintritte in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des SGB III – davon jeweils zur Hälfte in West- und in Ostdeutschland. Aufgrund des generellen Rückgangs der gesetzlichen Förderung beruflicher Weiterbildung ab dem Jahr 2003 fehlte es seitdem an Ergänzungsmöglichkeiten für die ESF-Förderung. Daher entfielen 80 Prozent aller ESF-Fälle auf die Jahre 2000 bis 2002.

Rund ein Viertel der ESF-Eintritte der gesamten Laufzeit war mit einem ESF-Modul verbunden (davon zwei Drittel in Ostdeutschland). Mehr als vier Fünftel

aller Teilnehmenden bis 2008 hatten keinen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt aus der gesetzlichen Arbeitsförderung. Sie erhielten als Nichtleistungsbezieher und -bezieherinnen das ESF-Unterhaltsgeld. Schon darin unterscheidet sich die Struktur des ESF-geförderten Personenkreises von der Förderstruktur der gesetzlichen FbW (SGB III und ab 2005 auch SGB II), bei der die Gruppe der Nichtleistungsbezieher nur eine Minderheit darstellte.

In den Vorgaben des ESF-BA-Programms war der förderbare Personenkreis relativ breit gefasst worden. Neben der leistungsrechtlich definierten Zielgruppe der arbeitslosen Nichtleistungsbezieherinnen und -bezieher galten insbesondere ältere Arbeitslose, arbeitslose Migrantinnen und Migranten sowie gering qualifizierte Frauen, darunter vor allem Berufsrückkehrerinnen, als besonders förderungswürdig. Daneben war mit den Ländern abgestimmt, dass die BA mit ihren ESF-Mitteln vor allem Personen fördert, die noch nicht länger als zwölf Monate arbeitslos sind, während sich die Länder mit ihren Programmen auf Langzeitarbeitslose, darunter vor allem auf Sozialhilfebezieher, konzentrieren wollten.

Der Vergleich einiger personeller und erwerbsbiographischer Merkmale der ESF-geförderten Personen mit allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an einer gesetzlichen FbW (SGB III einschließlich ESF-Fälle und SGB II) zeigt ein Profil der vom ESF realisierten Förderstruktur, welches deutlich von der Förderstruktur der gesetzlichen FbW insgesamt abweicht (vgl. Tabelle auf Seite 48).

In den Jahren 2000 bis 2007 entfielen über 57 Prozent der ESF-Eintritte auf Frauen, bei der gesetzlichen FbW insgesamt dagegen nur knapp 47 Prozent. Der Anteil der Berufsrückkehrerinnen an den Eintritten in ESF-geförderte Weiterbildung lag mit 9,2 Prozent allerdings nur etwas über ihrem Anteil an allen Eintritten in FbW (6,6 Prozent). Ältere Arbeitslose ab 50 Jahren wurden – anders als vorgesehen – noch weniger in die ESF-Förderung einbezogen als in die gesetzliche Förderung. Langzeitarbeitslose waren ebenfalls – in diesem Punkt wie geplant – zu geringerem Anteil in einer ESF-geförderten Weiterbildung als in der FbW insgesamt. Zugleich

Tabelle

Eintritte in vom ESF unterstützte berufliche Weiterbildung und in gesetzliche FbW insgesamt in den Jahren 2000 bis 2007 (in %)

(bei Berufsausbildung Anteil nur 2000 – 2005)

	FbW insgesamt (SGB III mit/ohne ESF, SGB II)	ESF-FbW
Frauen	46,9	57,4
Männer	53,1	42,6
unter 25 Jahre	14,6	14,0
25 bis unter 50 Jahre	75,4	78,2
> 50 Jahre	10,1	7,8
Deutsche	90,7	85,5
darunter Spätaussiedler	2,7	12,8
Ausländer	9,3	13,3
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	28,8	31,4
arbeitslos gemeldet	84,9	74,6
nur arbeitssuchend/ratsuchend	15,1	25,4
mindestens ein Jahr arbeitslos gemeldet	19,8	12,8
Berufsrückkehrerinnen	6,6	9,2

Eintritte absolut:

FbW insg.: 2.578.876; darunter ESF-FbW insg.: 115.913, davon mit Modul: 32.889, ohne Modul: 83.024

Quelle: SGB III u. II: BA-Statistik; ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen

© IAB



fällt bei den ESF-FbW der relativ hohe Anteil nicht arbeitslos gemeldeter arbeit- bzw. ratsuchender Personen auf (25,4 Prozent im Vergleich zu 15,1 Prozent bei den FbW insgesamt). Ursachen sind der im Vergleich zur FbW insgesamt überdurchschnittliche Anteil von Frauen und bei der Gruppe der Nichtleistungsbezieher beispielsweise die relativ hohen Anteile von Hochschulabbrechern und Neueinwanderern (nicht in der Tabelle enthalten).

Die ESF-Zielgruppe der Migranten wurde in relativ hoher Zahl in die ESF-Förderung einbezogen. Bundesweit entfiel gut jeder vierte Eintritt in eine ESF-FbW auf arbeitslose Migranten (Spätaussiedler und Ausländer), bei der FbW insgesamt nur jeder achte Eintritt. Dies kann teilweise erklären, dass von den ESF-geförderten Personen fast ein Drittel keine abgeschlossene bzw. formal anerkannte Berufsausbildung hatte.

Methode und Daten

Um die Wirkung der ESF-geförderten beruflichen Weiterbildung auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einschätzen zu können, muss die Frage beantwortet werden, welchen Erfolg sie auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätten, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Weil dies für geförderte Personen nicht ermittelt werden kann, wird zum Vergleich üblicherweise eine Gruppe von Personen ohne Teilnahme herangezogen, die in relevanten personellen und erwerbsbiographischen Merkmalen in der entsprechenden Zeit und in den gleichen Arbeitsmarktregionen den Personen mit Teilnahme möglichst ähnlich waren. Mit geeigneten statistischen Verfahren kann dann der durchschnittliche Effekt der Weiterbildung auf den Arbeitsmarkterfolg im Vergleich mit dem Arbeitsmarkterfolg bei Nichtteilnahme geschätzt werden.

Ebenso kann im Vergleich unterschiedlicher Förderansätze vorgegangen werden. Bei einem Vergleich des Arbeitsmarkterfolgs der ESF-Geförderten mit allen Personen, die ohne ESF-Unterstützung an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben, muss berücksichtigt werden, dass es sich um mehr oder weniger unterschiedliche Personengruppen in Maßnahmen mit unterschiedlichen Merkmalen handelt. Für die Ermittlung des Zusatznutzens der ESF-Ergänzung im Vergleich zur gesetzlichen FbW dürfen deshalb nur solche Teilnehmer/innen ohne zusätzliche

ESF-Unterstützung herangezogen werden, die in ihren Merkmalen und in den Maßnahmenteilen den Merkmalen der ESF-FbW möglichst ähnlich sind. Es wird also nur ein spezifischer Ausschnitt der gesetzlichen FbW herangezogen, nicht die FbW insgesamt.

Die Begleitforschung hat entsprechende Wirkungsanalysen zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von 2000 bis 2002 durchgeführt. Grundlage waren Längsschnittdaten aus bundesweiten Panel-Befragungen (2003/2004 und 2006) von ESF-Geförderten (Vollerhebung in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk) und von Vergleichspersonen. Die Ähnlichkeit der beiden Vergleichsgruppen (Arbeitslose ohne Teilnahme und Personen mit Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung) mit den ESF-Geförderten wurde in einem ersten Schritt durch ein exaktes Vormatching beim Ziehen der Stichproben gesichert. Die Analysen der Befragungsergebnisse wurden mit statistischen Matchingverfahren für einen zweijährigen Beobachtungszeitraum und mit ereignisanalytischen Verfahren für einen maximalen Beobachtungszeitraum von sechs Jahren durchgeführt. Noch verbliebene Merkmalsunterschiede zwischen den ESF-Geförderten und den Vergleichsgruppen wurden zusätzlich regressionsanalytisch kontrolliert. Erfolgsmaßstäbe waren unter anderem der Übergang in ein ungeförderetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis sowie in ein entsprechendes Beschäftigungsverhältnis, welches dann länger als ein Jahr bestehen blieb.

Arbeitsmarkterfolg der ESF-geförderten Personen

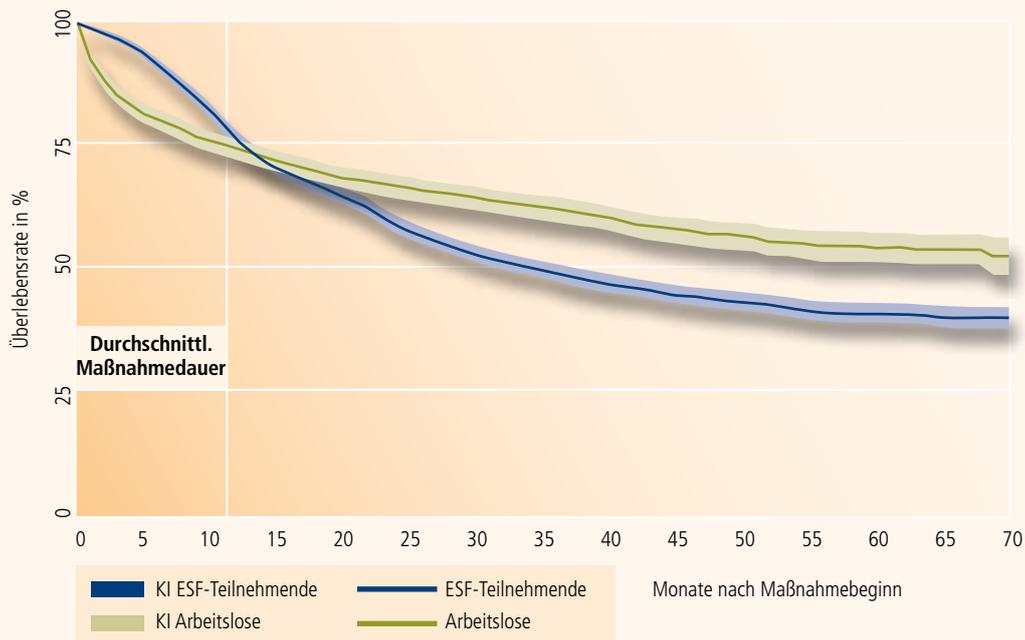
Um die Effekte der ESF-geförderten Weiterbildung abschätzen zu können, wurde auf der Grundlage von Befragungsdaten (vgl. Kasten „Methode und Daten“ auf dieser Seite) ermittelt, welchen Arbeitsmarkterfolg die ESF-geförderten Personen im Vergleich zu Arbeitslosen ohne Teilnahme und zu Teilnehmenden ohne ESF-Unterstützung hatten. Als Ergebnis kann ein positiver Be-

fund zum Nutzen der ergänzenden ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen festgehalten werden.

Im Vergleich zu nichtteilnehmenden Arbeitslosen waren die ESF-geförderten Teilnehmenden erfolgreicher (vgl. Abbildung auf Seite 50). Dies gilt in mittlerer und längerer Frist betrachtet generell für den Übergang in ein ungeförderetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – insbesondere in Westdeutschland und

Abbildung

Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Westdeutschland – Vergleich ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen und Arbeitslose ohne Teilnahme



KI = Konfidenzintervall

Lesehilfe: Die Flächen oberhalb der Kurven zeigen die im Zeitverlauf steigenden Prozentanteile von Personen mit Übergang in Beschäftigung. Die Flächen unterhalb der Kurven zeigen die sinkenden Anteile der Personen, die bis zum jeweiligen Zeitpunkt „überlebt“ hatten, also keinen Übergang hatten. In der Zeit nach Maßnahmeende ist die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in Beschäftigung für die Weiterbildungsteilnehmer/innen höher als für die Arbeitslosen ohne Teilnahme. Der Abstand der Konfidenzbänder (statistischer Vertrauensbereich) zeigt, dass der Unterschied signifikant ist. Zum Beispiel sind nach 36 Monaten 50 Prozent der Weiterbildungsteilnehmer/innen in ein ungefordertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übergegangen, von den Arbeitslosen ohne Teilnahme nur rund 35 Prozent.

Quelle: Deeke u. a. (2009), IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2009, S. 98

© IAB

für die Gruppe der Nichtleistungsbezieher. Die während der Maßnahmezeit zunächst geringere Übergangsrate der Teilnehmenden kann als Folge ihrer Entscheidung interpretiert werden, die Weiterbildung bis zum Ende zu absolvieren. Während dieser Zeit suchten sie zwar nach ihren Angaben ebenso aktiv wie die nichtteilnehmenden Arbeitslosen, offenkundig aber – ganz im Sinne der Förderung – mit dem Ziel, eine adäquate Beschäftigung erst nach Abschluss der Maßnahme aufzunehmen. Dieser Befund ergab sich auch in einer ergänzenden Wirkungsanalyse unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit des Beschäftigungsverhältnisses. Zwei Jahre nach Maßnahmebeginn hatten im Vergleich zu den nichtteilnehmenden Arbeitslosen von den ESF-geförderten Teilnehmenden mehr Personen ein Beschäftigungsverhältnis angetreten, welches dann länger als ein Jahr andauerte (hier ohne Abbildung).

Auch im Vergleich zu einer beruflichen Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung fällt die Bilanz positiv aus. Die ESF-Geförderten waren ebenso erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt wie die Weiterbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ohne ESF-Unterstützung. Dabei weisen die Teilnehmenden mit einem ergänzenden ESF-Modul eine geringere Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung auf als solche ohne Modul. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass unter Personen mit Modul relativ viele mit mehreren Risikomerkmale, also mit generell schlechteren Arbeitsmarktchancen vertreten waren. Die große ESF-Gruppe der Nichtleistungsbezieher schneidet demgegenüber besser ab als entsprechende Teilnehmerinnen und Teilnehmer der gesetzlichen FbW ohne das ESF-Unterhaltsgeld. Geht man davon aus, dass die aus dem ESF unterstützten Personen ohne die-

se Förderung nicht an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hätten, dann kann der Nutzen der ergänzenden ESF-Förderung darin gesehen werden, dass diese Arbeitslosen überhaupt in die berufliche Weiterbildung einbezogen wurden und darüber den gleichen Arbeitsmarkterfolg hatten wie die anderen Teilnehmenden.

Fazit

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms ist im Herbst 2008 ausgelaufen. In den Bundesprogrammen für die neue Förderphase wird dieser Förderansatz seitdem nicht mehr weitergeführt. Diese Entscheidung beruhte nicht auf einer Wirkungsanalyse der ESF-FbW. Vielmehr handelte es sich um Schlussfolgerungen aus den Umsetzungsschwierigkeiten, die für die BA im Spannungsfeld von restriktiven leistungsrechtlichen Vorgaben des SGB III einerseits und dem Ziel einer wirkungsorientierten Steuerung der individuellen Förderung andererseits bestanden. Zudem hatten Regelungen des ESF zur Umsetzung des Programms und relativ komplizierte Finanzierungs- sowie Verwaltungsregeln die Schwierigkeiten verschärft. Daher scheinen die hier vorgestellten Ergebnisse zu den Wirkungen der ergänzenden ESF-Förderung für die heutige arbeitsmarktpolitische Praxis auf den ersten Blick nur noch in einer Rückschau interessant.

Doch nach dem kräftigen Rückgang der gesetzlichen Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zugunsten kurzzeitiger Trainingsmaßnahmen und direkter Eingliederungshilfen ab dem Jahr 2003 hat dieses arbeitsmarktpolitische Instrument mittlerweile wieder einen höheren Stellenwert. Und die bisherige ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher hat inzwischen im Aktionsbereich des SGB III ein quantitativ erhebliches Gewicht (laut Sonderauswertung der BA-Statistik für den Juni 2007 fast die Hälfte aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III). So gesehen ist die Frage, ob noch bestehende Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung durch den ESF gefüllt werden könnten, und wie die gesetzlich geregelte berufliche Weiterbildung verbessert werden könnte, nach wie vor aktuell.

Die Wirkungsanalyse hat ergeben, dass sich die ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung gelohnt hat. Dies gilt mittel- und langfristig betrachtet im Vergleich der ESF-Geförderten mit ihnen ähnlichen Arbeitslosen. Der besondere Arbeitsmarkterfolg der Nichtleistungsbezieher und -bezieherinnen unter den ESF-Geförderten belegt, dass sich die öffentliche Investition in ihre Weiterbildung auszahlt: Sie werden gegenüber Arbeitslosen, die nicht teilnehmen, anschließend mit höherer Wahrscheinlichkeit nachhaltige Beitragszahler in die Arbeitslosenversicherung. Allerdings ist der Befund nur für Westdeutschland eindeutig und hochsignifikant. Die erheblich schlechtere Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland beschränkte den intendierten Effekt der ESF-Förderung. Die Beschäftigungsfähigkeit konnte zwar gesteigert werden. Aber sie konnte aufgrund der fehlenden betrieblichen Nachfrage dort nur in engeren Grenzen als im Westen realisiert werden.

Literatur

Baas, Meike; Deeke, Axel (2009): Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht 2/2009.

Deeke, Axel (2005): Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005. IAB-Forschungsbericht 26/2005.

Deeke, Axel; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris unter Mitarbeit von Meike Baas (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht 1/2009.

Der Autor



Dr. Axel Deeke

ist Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds“ am IAB.

axel.deeke@iab.de