

Materialsammlung

Fachkräftebedarf der Wirtschaft

C Ansatzpunkte für Therapien

C10 Förderung beruflicher Weiterbildung

Thomas Kruppe / Gesine Stephan – Forschungsbereich „Aktive Arbeitsmarktpolitik“

Das Instrument

Die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik löste 1998 die Maßnahmekategorie „Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“ (FuU) ab und kann in unterschiedlichen Varianten erfolgen. Grob unterscheiden lässt sich zwischen a) Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung für Arbeitnehmer, die bereits einen Berufsabschluss besitzen, b) berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf sowie c) Maßnahmen in Übungseinrichtungen. FbW hat laut Expertenkommission (2004) einen bedeutenden Anteil an einer Strategie Lebenslangen Lernens (LLL) und kann insbesondere verstärkt Gruppen einbeziehen, die ansonsten eher unterrepräsentiert an Weiterbildung teilnehmen.

Effekte der Förderung auf die Beschäftigungschancen

Ergebnisse zur langfristigen Wirkung des Instruments auf der Mikroebene liegen vor allem aus einem Kooperationsprojekt zur Evaluation von FuU vor, an dem die Universität St. Gallen, die Universität Frankfurt/Main sowie das IAB beteiligt sind: Lechner et al. (2005a, 2005b) untersuchen für Fördereintritte in den Jahren 1993/1994 die Wirksamkeit verschiedener Varianten im Vergleich untereinander und gegenüber einer Nicht-Teilnahme, und zwar über einen Zeitraum von mehr als sieben Jahren. Ihr zentrales Ergebnis ist, dass die Teilnahme an FuU längerfristig überwiegend positive Effekte auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben – darunter besonders die Teilnahme an langen Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Zu ähnlichen Resultaten für FuU kommen auch Fitzenberger/Osikominu/Völter (2006) für Westdeutschland, Fitzenberger/Völter (2007) für Ostdeutschland sowie Lechner/Wunsch (2007), letztere für

Fördereintritte der Jahre 1986 bis 1995. Biewen et al. (2006) zeigen für Fördereintritte in FbW in den Jahren 2000 bis 2002, dass die Teilnehmer an Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung oder in Übungsfirmen zwei Jahre nach Förderbeginn in Westdeutschland – aber nicht in Ostdeutschland – tendenziell häufiger beschäftigt waren als vergleichbare nicht geförderte Personen. Biewen et al. (2007) finden für die Jahre 2000 und 2001 für Westdeutschland positive Beschäftigungswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen kurzer und mittlerer Dauer. Kruppe (2006) zeigt, dass zusätzlich mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte Teilnahmen den gleichen Fördereffekt aufweisen wie entsprechende Teilnahmen an Maßnahmen, die nur im Rahmen des SGB III gefördert wurden.

Analysen im Rahmen der Hartz-Evaluation (IZA et al. 2005, 2006) lassen ebenfalls vermuten, dass sich FbW tendenziell positiv auf die Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirken. Schneider/Uhlendorff (2006) ermitteln – ebenfalls im Rahmen der Hartz-Evaluation und mit Vergleichsgruppenansätzen – 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. Der Reformeffekt ist dabei in erster Linie auf eine Verkürzung des Einbindungseffektes („Lock-in“-Effektes) zurückzuführen. Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen wirkt sich zunächst immer negativ auf die Eingliederungschancen aus, da die Vermittlungs- und Eigensuchaktivität während der Maßnahme stark eingeschränkt ist. Dies ist jedoch ein akzeptabler Effekt, wenn mit Hilfe der Förderung ein Bildungszertifikat erworben werden soll. Positive, aber vergleichsweise schwache Maßnahmeeffekte werden erst in der mittleren bis langen Frist sichtbar (Schneider/Uhlendorff 2006).

Eher eine Ausnahme stellen damit die Ergebnisse von Wunsch/Lechner (2007) dar, dass FbW-Maßnahmen im Durchschnitt nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Geförderten beitragen konnten. Die Autoren untersuchen die Wirksamkeit von Zugängen in Weiterbildungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Westdeutschland in den Jahren 2000 bis 2002. Allerdings wird in dieser Studie für die Vergleichsgruppe der Nichtteilnehmer vorausgesetzt, dass diese innerhalb von 18 Monaten nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit nicht in eine Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik eingetreten sein dürfen. Diese Auswahl konditioniert damit auf einen vergleichsweise langen Zeitraum in der Zukunft der Vergleichsgruppenmitglieder. Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei den Vergleichsgruppenmitgliedern um eine „Positivselektion“ handelt – Personen, für die eine Maßnahme nicht erforderlich erschien. In diesem Fall würden die Schätzungen der Wirksamkeit der Maßnahmen systematisch zu niedrig ausfallen. Zu beachten ist auch, dass der untersuchte Zeitraum vor den grundlegenden Reformen der Bundesagentur für Arbeit liegt – im Zuge der Hartz-Reformen erfolgte eine verstärkte Orientierung der Maßnahmenvergabe an den Kriterien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie gerade im Bereich der beruflichen Weiterbildung die Einführung quasi-marktlicher Mechanismen (Bildungsgutscheine).

Effekte der Förderung auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit

Trotz der beschriebenen eher positiven Einschätzungen der Förderwirkung auf den Eintritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermitteln zum Teil dieselben Studien, dass Weiterbildungsmaßnahmen nicht zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beigetragen haben (Lechner et al. 2005a, 2005b, Lechner/Wunsch 2007, Hujer et al. 2006, IZA et al. 2005, 2006). Der Unterschied erklärt sich dadurch, dass Erwerbspersonen sich grundsätzlich in Arbeitslosigkeit oder in Maßnahmen (einschließlich geförderter Beschäftigung), in ungeförderter Beschäftigung oder in einem in den Prozessdaten nicht erfassten Status befinden können. Nicht erfasst ist die Stille Reserve; hinzu kommen Personen, die in den Ruhestand eintreten, sich selbständig machen oder verbeamtet werden. Unterscheidet sich der Verbleib von Geförderten und Vergleichspersonen nicht für den Status „Vermeidung von Arbeitslosigkeit“, aber für den Status „ungeförderter Beschäftigung“, so impliziert dies: Es ist ein geringerer Anteil der Geförderten als der Vergleichspersonen in einen nicht erfassten Status gewechselt. Die nahe liegende Erklärung ist, dass Weiterbildungsmaßnahmen Personen im Arbeitsmarkt halten, die sonst in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären.

Eignung als unterstützende Maßnahme zur Deckung des Fachkräftebedarfs der Wirtschaft

Eine der Strategien, einen wachsenden Fachkräftebedarf adäquat zu bedienen, könnten geförderte Weiterbildungsinvestitionen insbesondere für jüngere und ältere Arbeitnehmer sowie Personen ohne Berufserfahrung sein. Kürzere Maßnahmen dienen einer Anpassung von bereits bestehenden individuellen Kenntnissen an die aktuellen Anforderungen von Arbeitsplätzen dienen und sollen in Zukunft durch die Arbeitsverwaltung verstärkt auch im Rahmen der Job-to-Job Phase eingesetzt werden.

Auch längere Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf könnten bei gezieltem Einsatz zu einer Deckung des Fachkräftebedarfs beitragen. Hierzu müssten allerdings a) gute längerfristige Prognosen über die Qualifikationsbedarfe existieren, b) Personen aus dem Kreis der Arbeitslosen, bei denen eine (Um-)Qualifizierung für notwendig erachtet wird, für eine entsprechende Ausbildung interessiert werden und c) durch Politik und Arbeitsverwaltung entsprechende Ziele angestrebt und Haushaltsmittel dafür bereit gestellt werden. Einschränkend ist zudem festzuhalten, dass vorliegende Studien darauf hinweisen, dass in Zukunft vor allem die Nachfrage nach Akademikern steigen wird (B1, B2).

Lechner/Wunsch (2007) untersuchen, ob die geschätzten Wirkungen – bis zu acht Jahre nach Förderbeginn – von FuU auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten mit der konjunkturellen Situation beim Fördereintritt variieren. Im Ergebnis verbesserte die Förderung die Beschäftigungschancen und das monatliche Einkommen umso weniger, desto geringer die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Förderbeginns war. Denn auch vergleichbare ungeförderter Arbeitslose suchen bei niedrigerer Arbeitslosigkeit weniger lange nach einem Arbeitsplatz.

Unter dem Aspekt der Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosen dürfte ein verstärkter Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen im Aufschwung damit insbesondere dann angeraten sein, wenn der Aufschwung an weniger qualifizierten Arbeitnehmergruppen vorbeigeht – eine steigende Nachfrage nach Fachkräften also nicht mit einer steigenden Nachfrage nach Unqualifizierten einhergeht.

Literatur

Biewen, M./Fitzenberger, B./Osikominu, A./Völter, R./Waller, M. (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland - eine Bestandsaufnahme, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 365-390.

Biewen, M./Fitzenberger, B./Osikominu, A./Waller, M. (2007): Which program for whom? Evidence on the comparative effectiveness of public sponsored training programs in Germany, ZEW Discussion Paper No. 07-042.

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

Hujer, R./Thomsen, S./Zeiss, C. (2006): The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, Allgemeines Statistisches Archiv 90, 299-322.

IZA, DIW, ifas (2005, 2006): Zwischen- und Endbericht zum "Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen" im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1 (Wirksamkeit der Instrumente).

Fitzenberger, B./Völter, R. (2007): Long-run effects of training programs for the unemployed in East Germany, ZEW Discussion Paper 07-009.

Fitzenberger, B./Osikominu, A./Völter, R. (2006): Get training or wait? - Long-run employment effects of training programs for the unemployed in West Germany. IAB-Discussion Paper No. 17/2006.

Kruppe, T. (2006): Die Förderung beruflicher Weiterbildung - eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm. IAB-Discussion Paper No. 21/2006.

Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005a), Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB-Discussion Paper No. 03/2005.

Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005b): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, IAB-Discussion Paper No. 14/2005.

Lechner, M./Wunsch, C. (2007): Are training programs more effective when unemployment is high?, IAB-Discussion Paper No. 07/2007.

Schneider, H./Uhlendorff, A. (2006): Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung, IZA Discussion Paper 2255 und Journal for Labor Market Research 39, 2006, 477-490.

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

Anhang

Projektbeschreibung „Selektivität durch Bildungsgutscheine (IAB-Projekt Nr. 934)“

Die Einführung von Bildungsgutscheinen erfolgte durch das »Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (BGBl I 2002, S. 4607-4621) am 1. Januar 2003 und führte mit weiteren Änderungen der Regelungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im SGB III mit der gleichzeitigen Veränderung innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit (BA) durch die Einführung einer „neuen Geschäftspolitik“ zu grundsätzlich veränderten Rahmenbedingungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Innerhalb des Projekts soll der Frage nachgegangen werden, ob hierdurch eine Veränderung in der Struktur der Personen erklärt werden kann ist, die an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilnehmen.

Durch eine Verknüpfung der BA-Geschäftsdaten zu Bildungsgutscheinen mit Daten aus dem Bewerberangebot, Daten zu Maßnahmeteilnahmen und den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB soll deshalb eine mögliche Selektivität a) in der Vergabe und b) in der Einlösung von Bildungsgutscheinen analysiert werden. Hier ist also zum einen zu untersuchen, inwiefern sich der Personenkreis verändert hat, dem überhaupt ein Zugang zu einer Maßnahme zugebilligt wird. Zum anderen stellt sich die Frage, wer aus diesem Personenkreis den Gutschein tatsächlich einsetzen konnte.

An dem Projekt arbeiten Thomas Kruppe (Projektleitung) und Karin Rudloff.