



Die Rolle der Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik

Dr. Thomas Kruppe

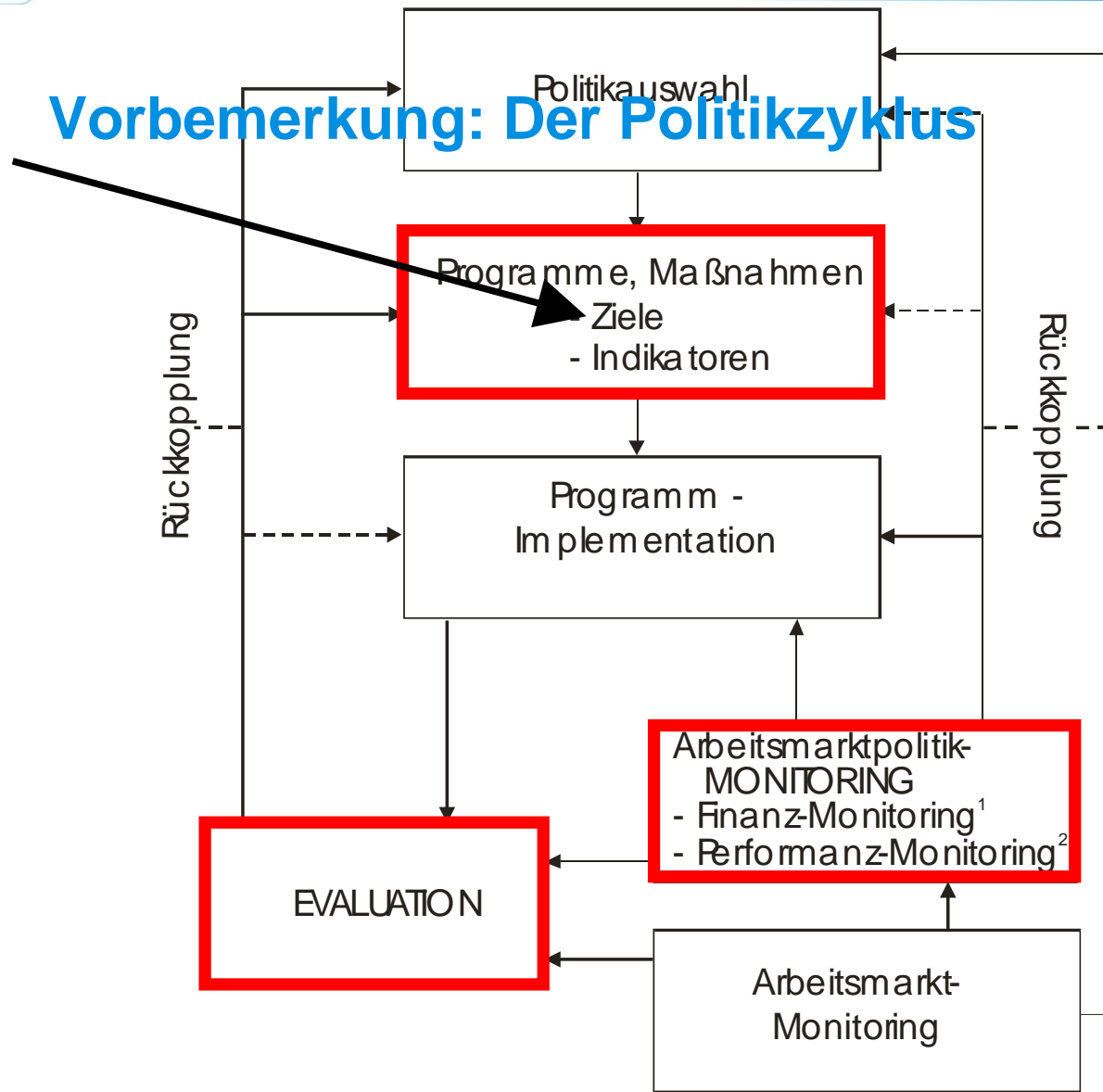
**BiBB-Fachtagung am 1./2. Juni 2006 in Bonn:
Bildungsgutscheine – Zwischen Quantität und Qualität**

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen



Anmerkungen

1 Budget-Controlling, Teilnahmezahlen (Relation realisiert zu angestrebt)

2 Beobachtung ausgewählter Ergebnis-Indikatoren (zB Beschäftigung nach Maßnahme)

Quelle: Auer/Kruppe 1996, S 908, eigene Übersetzung

Monitoring

- Monitoring zur (eher kurzfristigen) Steuerung:
 - Mitteleinsatz
 - Mittelfluss
 - Anzahl Teilnehmer/-innen
 - Dauer der Teilnahmen

- Eingliederungsquote
- Verbleibsquote

Evaluation:

- **Ziele**
 - verschiedene Ebenen (Politik, BA, Arbeitgeber, Arbeitnehmer...)
 - konkurrierend (?)
- **Kontext**
 - Arbeitsmarkt-Monitoring
 - arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Kontext
 - funktionale Äquivalente
- **Implementation:**
 - Umsetzung
 - (Fehl-)Steuerung
- **Wirkung:**
 - Erfolgsquote (Abschluss -> hyp. Beschäftigungsfähigkeit)
 - indiv. Nettoeffekte (Job -> real. Beschäftigungsfähigkeit)
 - arbeitsmarktpolitisch
 - sozialpolitisch

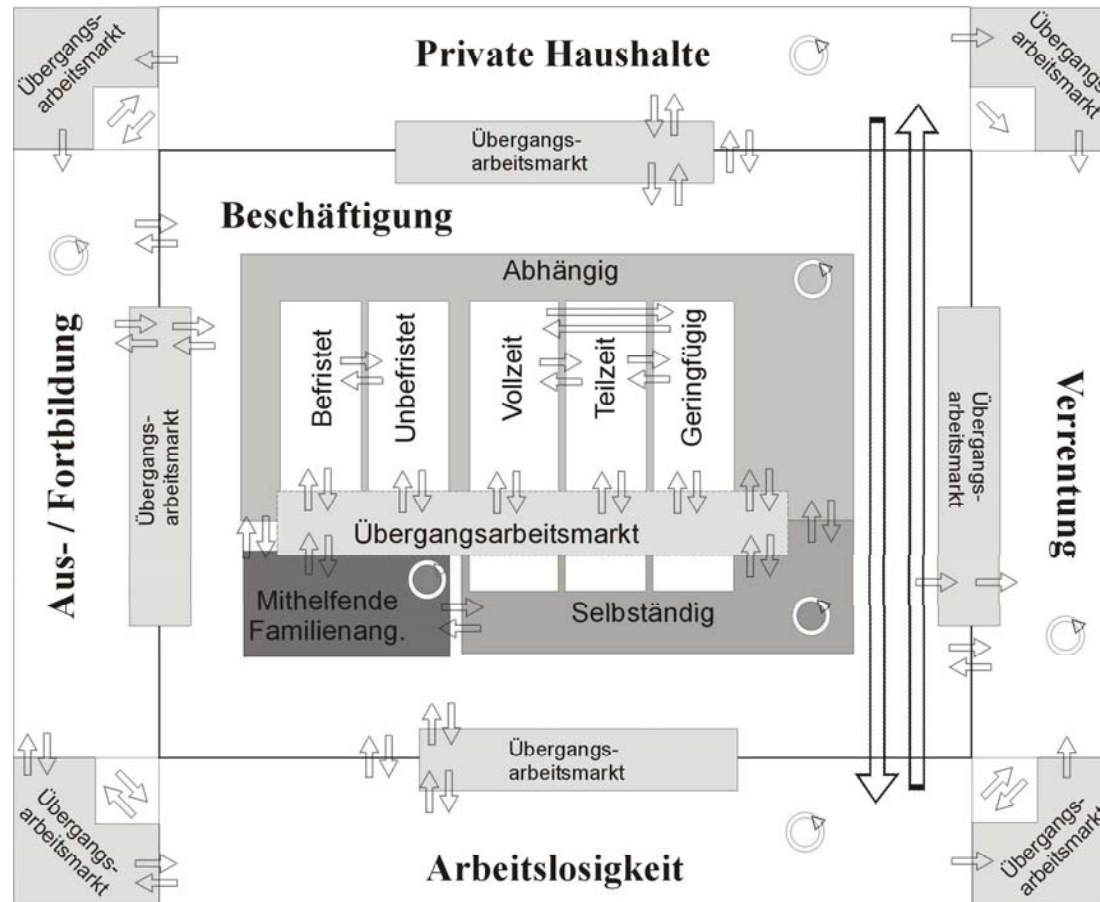
Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen

Die Förderung beruflicher Weiterbildung

- Einsatz von Ressourcen in der Arbeitsmarktpolitik
- Arbeitsmarktpolitik
 - Der Arbeitsmarkt ist ein besonderer Markt
 - Sozialer Status
 - Integration in die Gesellschaft
 - Demokratie
- Arbeitsmarktpolitik allein kann nicht alle Probleme am Arbeitsmarkt lösen
- Wirtschaftsförderung **statt** Arbeitsmarktpolitik ?
- Wirtschaftsförderung **und** Arbeitsmarktpolitik

Übergänge am Arbeitsmarkt



Übergänge:
 Statuswechsel zwischen Segmenten gekennzeichnet durch →
 Statuswechsel innerhalb eines Segmentes gekennzeichnet durch ↻

Schavan setzt auf verstärkte Förderung der Weiterbildung

[...]

„Wir werden die Weiterbildung konsequent ausbauen“

[...]

„Unser Ziel ist es, die Chancen der Menschen zur persönlichen, beruflichen und gesellschaftlichen Entwicklung während ihrer gesamten Lebenszeit zu verbessern.“

Quelle: BMBF-Pressemitteilung vom 4.Mai 2006

Ziele der Arbeitsförderung (SGB III, § 1, Absatz 2)

Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. den **Ausgleich von Angebot und Nachfrage** auf dem Ausbildungs- und **Arbeitsmarkt** unterstützen,
2. die **zügige Besetzung offener Stellen** ermöglichen,
3. die **individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern**,
4. **unterwertiger Beschäftigung** entgegenwirken und
5. zu einer **Weiterentwicklung** der regionalen **Beschäftigungs- und Infrastruktur** beitragen.

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- **Beschäftigungsfähigkeit**
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen

Warum FbW: Beschäftigungsfähigkeit

- Ziel: Herstellung bzw. Erhaltung von “Beschäftigungsfähigkeit”
- Politisch:
 - von **“Sicherung von Beschäftigung”**
 - zu **“Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit”**
- Analytisch:
 - „relative Fähigkeit einer Person, vor dem Hintergrund der Interaktion zwischen persönlichen Merkmalen und dem Arbeitsmarkt eine sinnvolle Beschäftigung zu finden“ (Gazier u.a. 1999)
- “Beschäftigungsfähigkeit” hängt auch vom Markt ab
- “Beschäftigungsfähigkeit”: interaktiv, kollektiv ausgehandelt

Erfolgsmessung von Beschäftigungsfähigkeit

- **„Gestufte“ Erfolg**
- **Teilnahmeentscheidung**
= fehlende, aber prognostizierte oder bestehende und zu erhaltende Beschäftigungsfähigkeit
- **erfolgreicher Abschluss der Maßnahme**
= hypothetische (zertifizierte) Beschäftigungsfähigkeit
- **Übergang in Beschäftigung (qualitativ adäquat und nachhaltig)**
= realisierte Beschäftigungsfähigkeit

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- **Die neue Steuerungslogik**
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen

Ziele der BA: Die neue Steuerungslogik

- Optimierung der Geschäftsprozesse
- Bessere Wirkung des Instrumenteneinsatzes der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- **Wirkungsorientierter Haushalt**
- **Geringerer Mitteleinsatz**
- **Reduzierung der Kosten**

Quelle: Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit vom 31.Dezember 2004

Umsetzung der Steuerungslogik

Ein FbW–SGB III–Einsatz kommt in Frage, wenn ...

- der **Mittleinsatz (Ziel: gering)** für die Teilnahme günstiger als oder gleich dem sonst zu zahlenden Arbeitslosengeld I ist, wobei die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I bei unter 55-Jährigen nur noch zwischen 6 und 12 Monaten liegt;
- die **Wirkung** (Integration) zu erwarten ist, bevor die Person aus dem ALG-I-Bezug ausscheidet (da sonst der Mittleinsatz immer größer wäre als ALG-I-Anspruch), also die Weiterbildungsdauer dementsprechend kurz sein muss;
- die **Wirkung** (nicht mehr arbeitslos) eintritt, bevor die Person aus dem ALG-I-Bezug ausscheidet, da bei Bedürftigkeit am Ende der Anspruchsdauer ALG I durch den Aussteuerungsbetrag die Kosten zusätzlich steigen.

Der Aussteuerungsbetrag 2005

- „Strafbetrag“ von ca. 10.000 €, wenn eine Person innerhalb von 3 Monaten nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld I als erwebslose(r) Hilfebedürftige(r) in den Arbeitslosengeld II-Bezug wechselt.
- 2005: ca. **4,5 Mrd. €**
- 2006: ca. **0,8 Mrd. €**
(für 2005, Nachzahlung wegen zeitlicher Verzögerungen bei der Datenerfassung)
- Bundeszuschuss an die BA:
2005: ca. **0,4 Mrd. €**

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- **Auswahlkriterien**
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen

Die Auswahl der zu Fördernden

- Selektive Förderung der “Besten” (Creaming Effekt)
 - Erwerbsbiografie
 - Qualifikation
 - Motivation
 - Effizienz von Lernprozessen:
Inhaltlich und organisatorisch geeignete Maßnahmen
 - Regionale Qualifikationsbedarfe
 - „Eigensinn“ der ausgewählten Personen
 - Betriebliche Einstellungspraxis und statistische Diskriminierung
 - Alter, Geschlecht etc.
 - Versicherungslogik
 - Prävention versus Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit

Die Auswahl der Weiterbildungsmaßnahmen

- Kritik am „Füllen“ von Maßnahmen durch die BA
- Bildungsgutschein: Eigenverantwortlichkeit des Arbeitnehmers
- Probleme:
 - mögliche Intransparenz des Marktes
 - Werbung und Wirklichkeit (Qualität und Qualitätskontrolle)
 - arbeitsmarktliche Notwendigkeit: Bildungsziele
 - individuelle Notwendigkeit : Bildungsziele
- Voraussetzung: prognostizierte Verbleibsquote als Indikator ?

Auswahlkriterium: Die Prognostizierte Verbleibsquote

- Grundgedanke: Bildungsinvestition muss „rentabel“ sein
- „Nicht arbeitslos“ als (2.) Erfolgskriterium bei FbW
- Prognostizierte Verbleibsquote (nicht: Eingliederungsquote) als Versuch erster Annäherung
- Schätzung schwierig, da viele unterschiedliche Einflüsse:
 - Individuelle Merkmale
 - Berufsfachliche Einflüsse
 - Betriebliches Einstellungsverhalten
 - Regionale Einflüsse
- Mögliche Gefahr von Fehlsteuerung (z.B.: Abwärtsspirale)

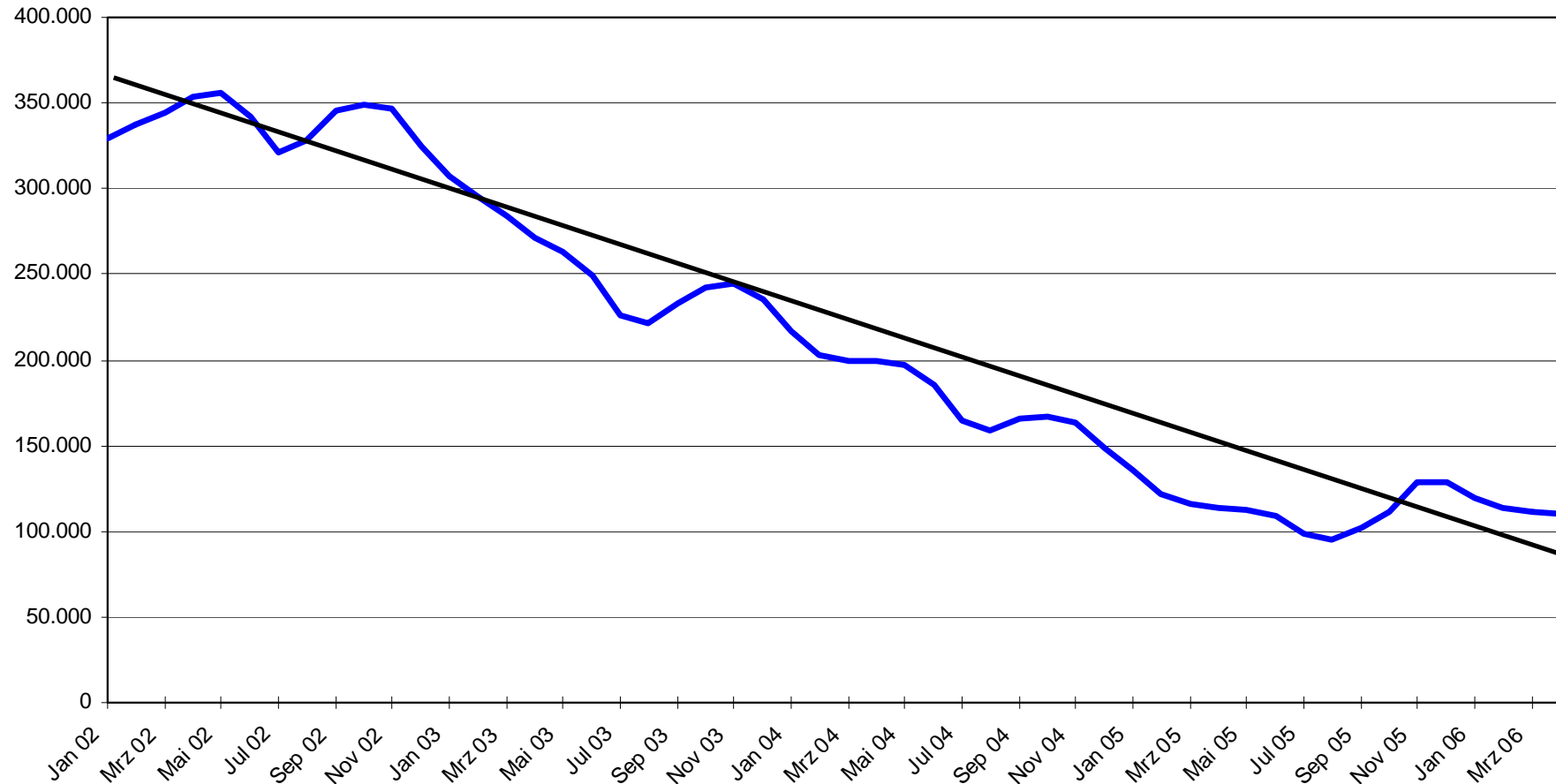
Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- **Monitoringergebnisse**
- Evaluationsergebnisse
- Schlussfolgerungen

Anmerkungen zu den folgenden Daten

- **Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit**
- **Die Teilnehmerdaten werden am aktuellen Rand hochgerechnet, endgültige Werte stehen erst nach einer Wartezeit von drei Monaten fest.**
- **Wegen fehlender Erfahrungswerte können Förderungen nach SGB II noch nicht hochgerechnet werden. Am aktuellen Rand dürften dabei erhebliche Untererfassungen vorliegen.**
- **Nur Förderungen aus BA-Systemen - ohne Förderungsinformationen kommunaler Träger.**
- **Aufgrund der Umstellung der statistischen Datenbasis ist für die Ergebnisse des Monats November 2005 der Vormonats- und von November 2005 bis Oktober 2006 der Vorjahresvergleich nur eingeschränkt möglich.**

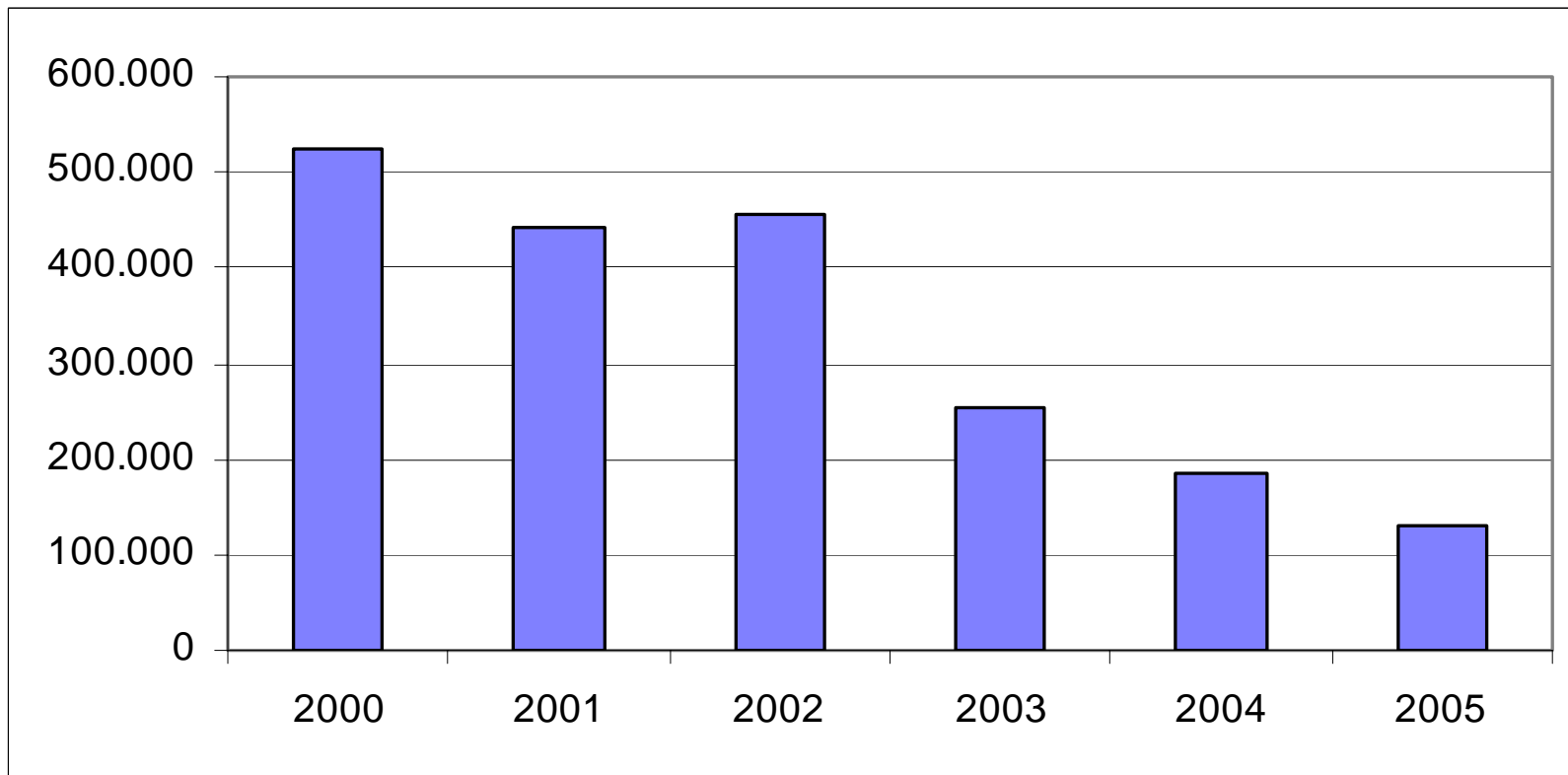
Berufliche Weiterbildung Arbeitsloser: Monatl. Bestände Januar 2000 – April 2006



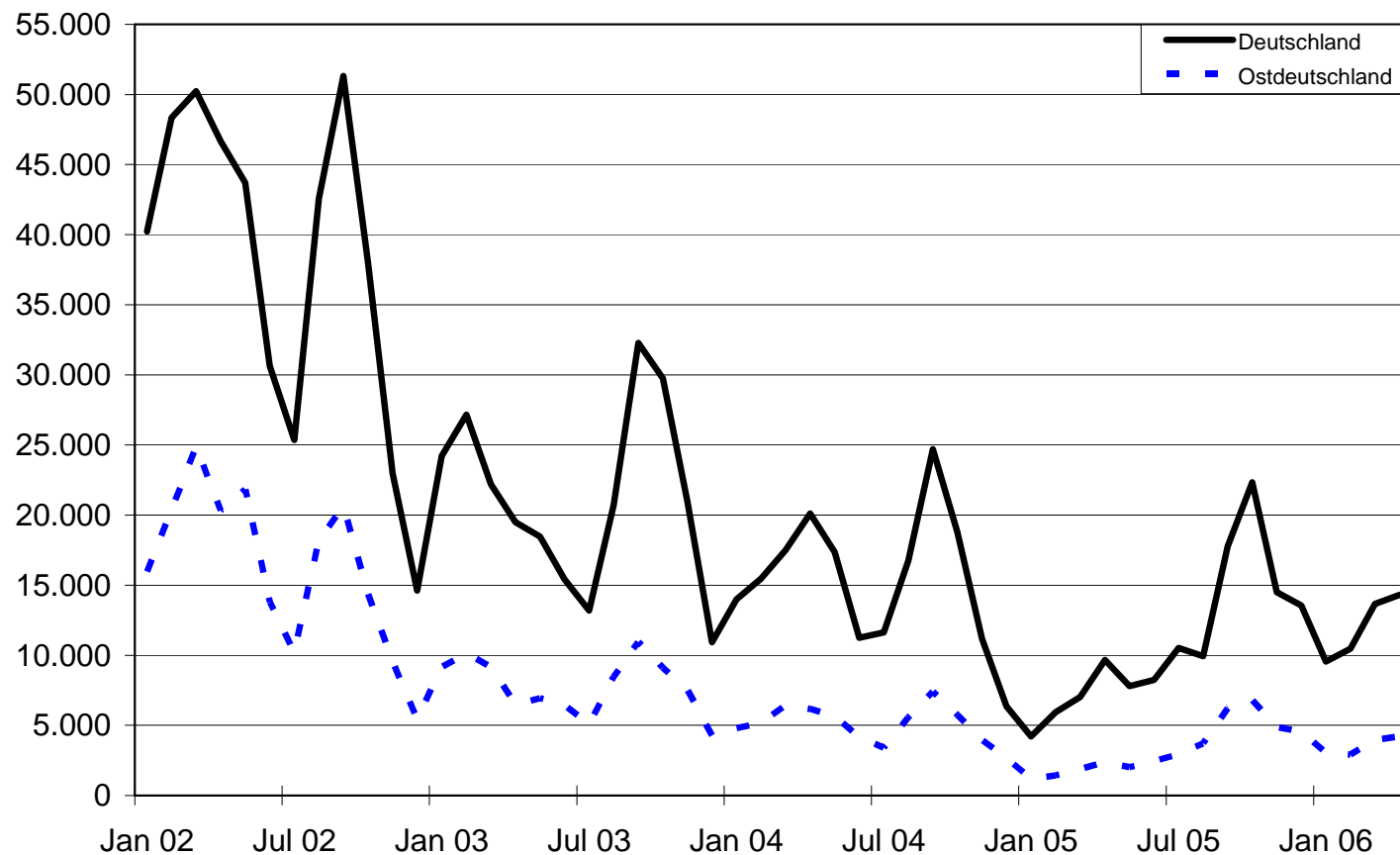
Quelle: Statistik der BA
(Vorjahresvergleich ab November 2005 nur mit Einschränkung möglich)

Bundesagentur für Arbeit

Berufliche Weiterbildung Arbeitsloser: Jährliche Eintritte 2000 – 2005



Berufliche Weiterbildung Arbeitsloser: Monatliche Eintritte Januar 2002 - April 2006



Quelle: Statistik der BA
(Vorjahresvergleich ab November 2005 nur mit Einschränkung möglich; Werte ab Februar 2006 vorläufig)

Bundesagentur für Arbeit

Selektivität der Weiterbildung

Anteil Frauen an allen Eintritten:

| | | |
|-------|------------|-----------|
| 2000: | 49 Prozent | (257.882) |
| 2002: | 48 Prozent | (217.550) |
| 2005: | 41 Prozent | (53.994) |

Rückgang Eintritte 2005 gegenüber Vorjahr

| | |
|--|-------------|
| insgesamt | -29 Prozent |
| Frauen | -34 Prozent |
| Männer | -25 Prozent |
| Mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf | -61 Prozent |
| Sonstige berufliche Weiterbildung | -20 Prozent |
| Berufsrückkehrerinnen | -45 Prozent |

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- **Evaluationsergebnisse**
- Schlussfolgerungen

Mikroökonomische Ergebnisse

IAB-Projekt 6-531A

**„Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen:
Ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB“**

Stefan Bender (IAB)
Annette Bergemann (Uni MA)
Bernd Fitzenberger (Uni MA/FFM)
Michael Lechner (Uni SG)
Ruth Miquel (Uni SG)
Stefan Speckesser (Uni MA)
Conny Wunsch (Uni SG)

Datendokumentation und -aufbereitung: 2000 - 2004

Bender et al. (BeitrAB 289, 2005)

Evaluationsstudien: 2004 - 2006

Mikroökonomische Ergebnisse des IAB:

Lechner, Michael / Miquel, Ruth / Wunsch, Conny:

- Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. Nürnberg 62 S.; **IAB Discussion Paper Nr. 03/2005**
- The curse and blessing of training the unemployed in a changing economy - the case of East Germany after unification. Nürnberg 59 S.; **IAB Discussion Paper Nr. 14/2005**

Mikroökonomische Ergebnisse des IAB:

Westdeutschland:

- Fast alle untersuchten FuU-Maßnahmen zeigen nach 4 Jahren einen positiven Effekt auf die Beschäftigungschancen.
- Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht sich durch Umschulung durchschnittlich nach 7 Jahren um 10% bis 15% (im Vergleich zur Nichtteilnahme).

Mikroökonomische Ergebnisse des IAB:

Ostdeutschland:

- Bei den Teilnehmer/-innen aller untersuchter Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen verbessern sich langfristig die Beschäftigungs- und Verdienstaussichten.
- **Ausnahme: Maßnahmen mit längerer Laufzeit waren in der Regel für männliche Teilnehmer wenig nützlich.**
- Das wird zumindest teilweise darauf zurückgeführt, dass sich die Förderung der Weiterbildung arbeitsloser Männer in Richtung Bauwesen aufgrund der nachfolgenden Rezession in der Bauwirtschaft als Fehlentscheidung erwiesen hat.

Mikroökonomische Ergebnisse des IAB:

- **Ein weiteres Ergebnis:**
Kumuliert man die Dauer der Beschäftigungen nach Teilnahme, so schneiden kurze Maßnahmen besser ab als lange.
- Grund: Lock-in-Effekt
- Interpretation der Teilnahmezeit als „verlorene Suchzeit“
- Bei Qualifizierung geeigneter Indikator ?

Gliederung

- Vorbemerkung: Der Politikzyklus
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung – Rahmenbedingungen
- Beschäftigungsfähigkeit
- Die neue Steuerungslogik
- Auswahlkriterien
- Monitoringergebnisse
- Evaluationsergebnisse
- **Schlussfolgerungen**

Schlussfolgerungen

- Die Interpretation mikroökonomische Evaluation hat Grenzen, da nur untersucht werden kann, was umgesetzt wurde.
- Die Verallgemeinerung von „Nettoergebnisse“ ist aktuell durch die Selektivität (auch) des Bildungsgutscheins erschwert.
- Politisch gesetzte Ziele (z.B. Kostendruck) zwingen zu kurzfristiger Sicht. Langfristige Wirkungen werden nicht entsprechend berücksichtigt.
- Die Förderung beruflicher Weiterbildung (SGB III) sollte deshalb aus der Finanzierung durch Beiträge herausgenommen und in eine Steuerfinanzierung überführt werden - bei gleichzeitiger Einbettung in eine Gesamtstrategie „Lebenslanges Lernen“.
- Hierzu ist aber auch eine Förderung beruflicher Fortbildung schon in den Betrieben wichtig.

Vielen Dank !!!

<http://www.iab.de>

Thomas.Kruppe@iab.de