

„Erfolg“ öffentlich geförderter Weiterbildung – Die Auswirkungen der Hartz-Reform

Dr. Hilmar Schneider
IZA, Bonn

**Bundesinstitut für Berufsbildung
Fachtagung „ Bildungsgutscheine - Zwischen Quantität und Qualität“
Bonn, 01.-02. Juni 2006**

Gliederung:

- ▶ Eckpunkte der Reform
- ▶ Ergebnisse bisheriger Studien zur Wirkung von FbW
- ▶ Deskriptive Ergebnisse und Ergebnisse der Implementationsanalyse
- ▶ Struktur der verwendeten Daten zur quantitativen Wirkungsanalyse
- ▶ Ergebnisse zur Effektivität von FbW auf der Basis nicht-parametrischer Schätzungen
- ▶ Ergebnisse zur Effizienz von FbW

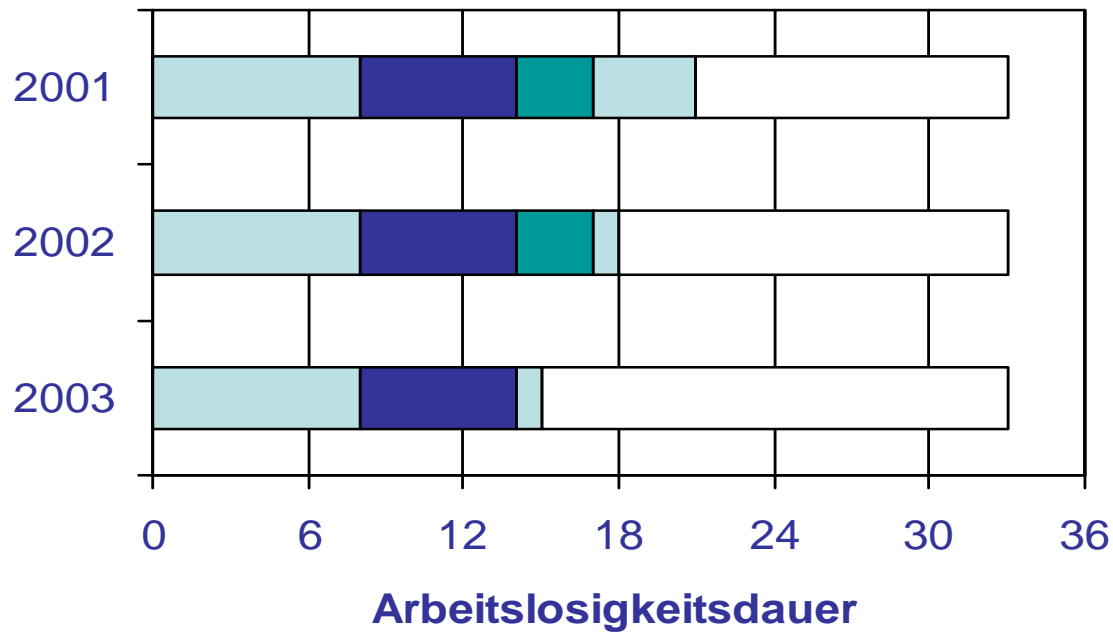
Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung:

- ▶ Qualitätssteigerung durch Wettbewerb der Anbieter von FbW-Maßnahmen
- ▶ Mehr Eigenverantwortung der Maßnahmeteilnehmer bei der Auswahl der Maßnahme
- ▶ Instrumente: Bildungsgutschein und Qualitätsmanagement
- ▶ Bildungszielplanung statt Kameralistik

Monetäre Anreize der FbW-Teilnahme

- ▶ bis 2001: Unterhaltsgeld auf dem Niveau von Arbeitslosengeld + drei Monate Anschlussunterhaltsgeld; keine Anrechnung der Weiterbildung auf Restanspruch auf Arbeitslosengeld
- ▶ 2002 (Job-Aktiv-Gesetz): Reduktion der Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld um Bezugsdauer des Anschlussunterhaltsgelds
- ▶ 2003 (Hartz I): Abschaffung des Anschlussunterhaltsgelds; Begrenzung der Höhe des Unterhaltsgelds auf das Niveau des individuellen Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung; hälftige Anrechnung der Maßnahmedauer auf die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld

Beispiel



- Arbeitslosengeld
- Unterhaltsgeld
- Anschlussunterhaltsgeld
- Arbeitslosengeld
- Arbeitslosenhilfe

Ergebnisse bisheriger Wirkungsanalysen zu FbW

- ▶ Heterogene Ergebnisse
- ▶ Studien mit insignifikanten oder gar negativen Effekten von FbW: Pannenberg 1995a; Hujer/Maurer/Wellner (1997a b); Staat (1997); Hübler (1998); Prey (1999); Lechner (1998, 1999, 2000); Bender/Klose (2000); Bergemann et al. (2000); Bergemann/Fitzenberger/Speckesser (2004); Hujer/Wellner (2000); Schneider et al. (2000); Reinowski/Schultz/Wiemers (2003, 2004); Hujer/Thomsen/Zeiss (2004)
- ▶ Studien mit unplausiblen Resultaten: Hübler 1997; Prey (1997); Kraus/Puhani/Steiner (1999)
- ▶ Studien mit positiven Effekten: Hübler (1994); Pannenberg 1995b; Fitzenberger/Prey (1998, 2000); Lechner (2005)

Zwischenfazit

- ▶ Wenn FbW positive Effekte zeitigt, dann handelt es sich um Langzeiteffekte.
- ▶ Selbst Studien, die Langzeiteffekte nachweisen, konstatieren kurzfristig negative Effekte.

Arbeitshypothese:

- ▶ Langzeiteffekte bedeuten nicht, dass es Jahre braucht, bis FbW wirkt, sondern eher, dass es Jahre braucht, bis wir sie mit Hilfe eines Difference-in-difference-Ansatzes nachweisen können.
- ▶ Die positive Wirkung ist von Anfang an vorhanden, aber sie ist schwach.
- ▶ Bei Studien, die negative Effekte finden, handelt es sich in erster Linie um Studien auf der Basis einer kurzfristigen Beobachtungsdauer, die vom Locking-In-Effekt dominiert werden.

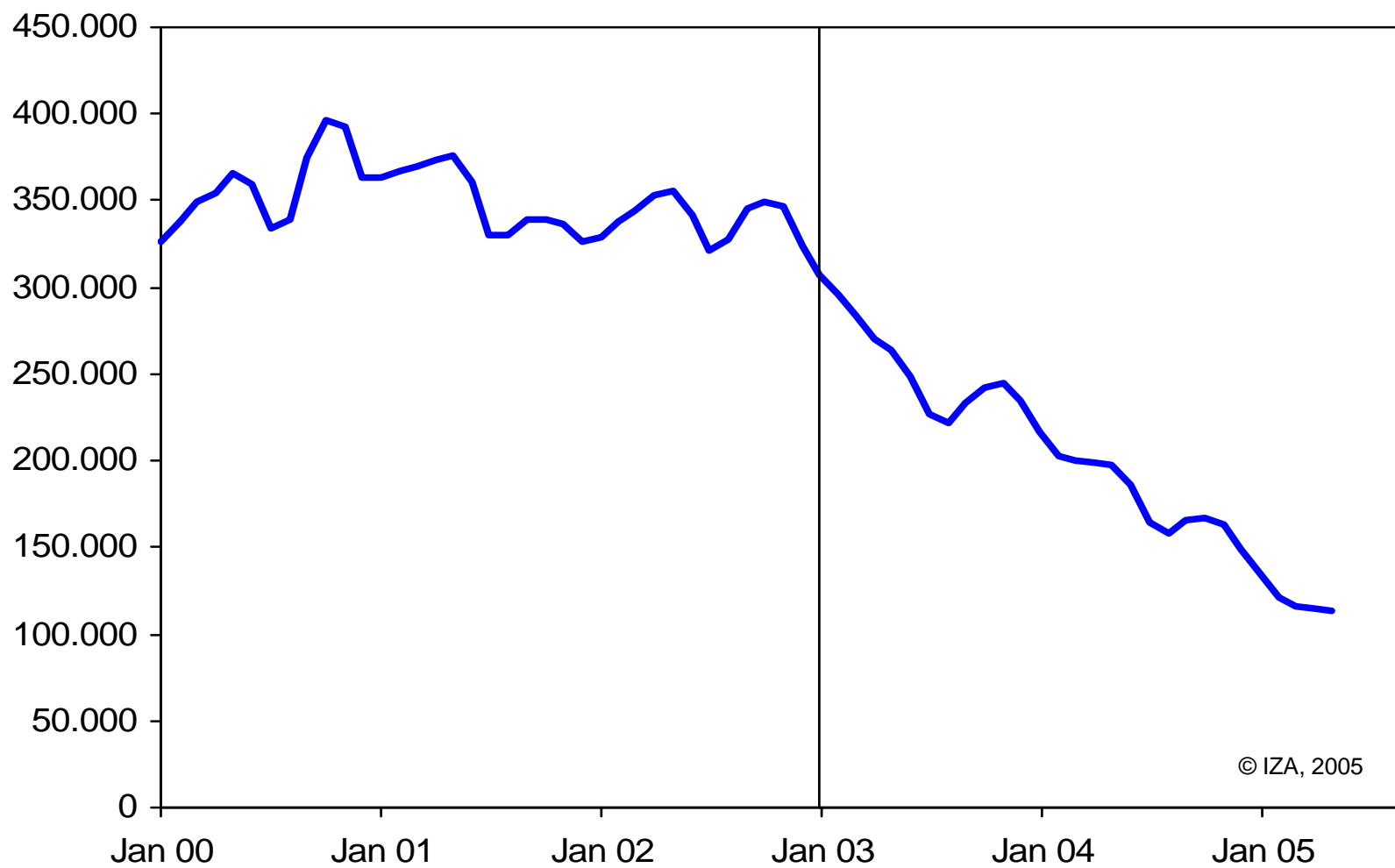
Was ist neu an unserer Studie?

- ▶ Differenzierung zwischen 6 verschiedenen Programmtypen
- ▶ Differenzierung zwischen 5 Regionaltypen
- ▶ Vergleich der Vor-Reform-Periode mit der Nach-Reform-Periode zur Schätzung des spezifischen Reformeffekts

Starker Rückgang der FbW nach der Reform

- ▶ Rückgang geht einher mit Strukturverschiebungen bei der Teilnehmerschaft und beim Maßnahmenmix;
- ▶ unter den Teilnehmern ist insbesondere der Anteil der Älteren und der Langzeitarbeitslosen rückläufig;
- ▶ Rückgang von Gruppenmaßnahmen;
- ▶ überdurchschnittlicher Abbau der FbW in Ostdeutschland;
- ▶ Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmedauer;
- ▶ zeitliche Vorverlagerung der Maßnahmen.

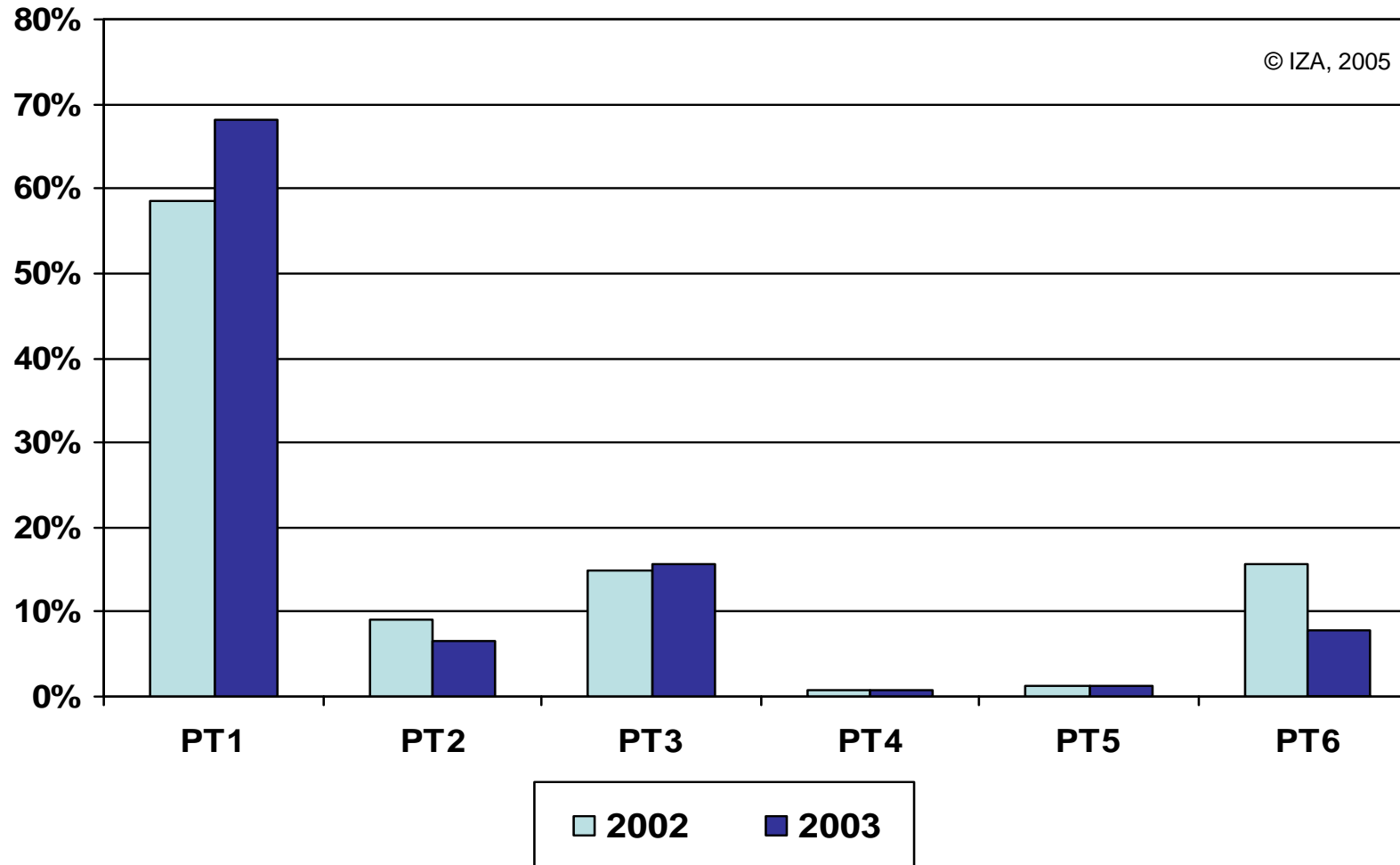
Entwicklung der Teilnehmerzahlen an FbW-Maßnahmen



© IZA, 2005

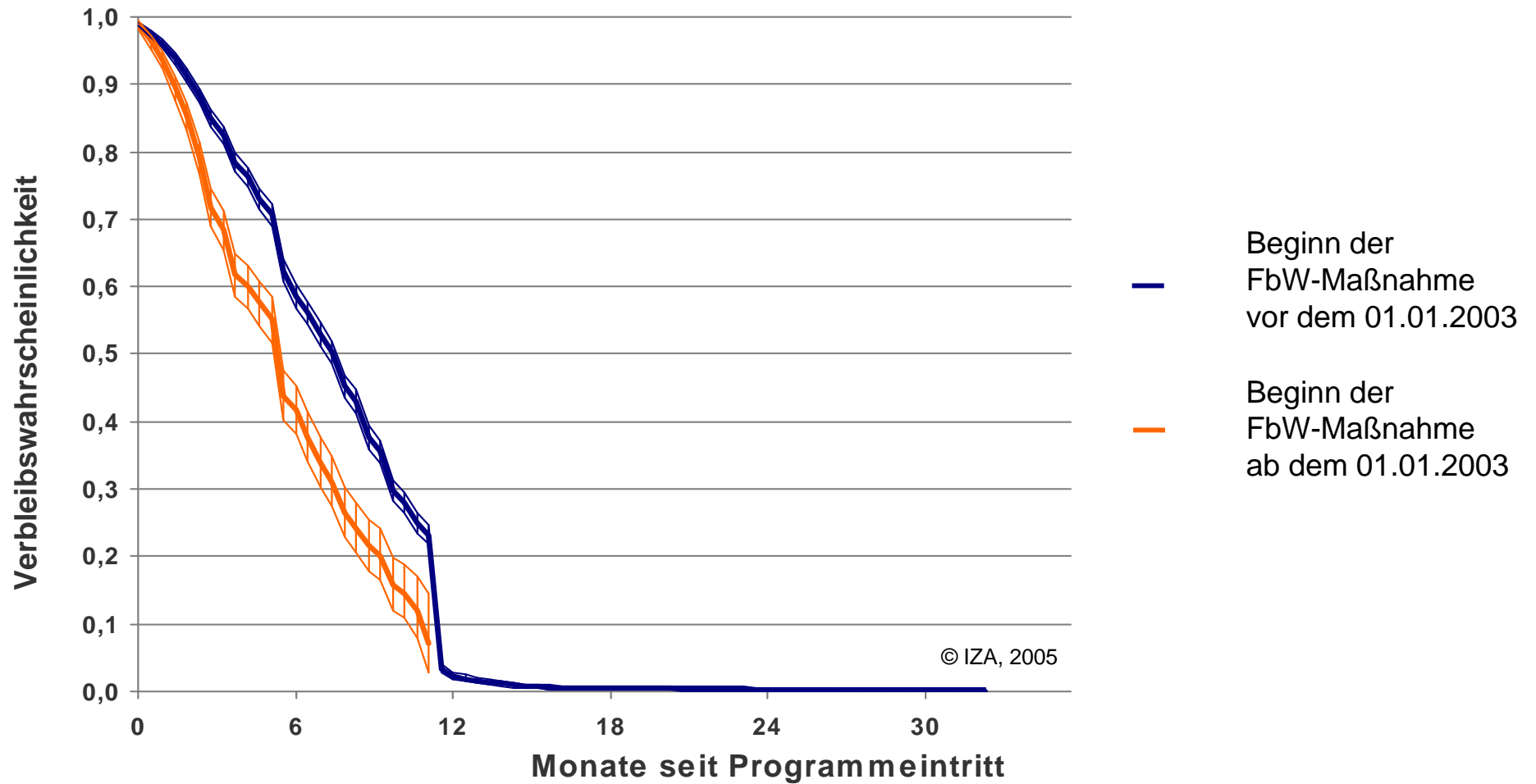
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Relative Zusammensetzung von Programmeintritten vor und nach der Reform



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

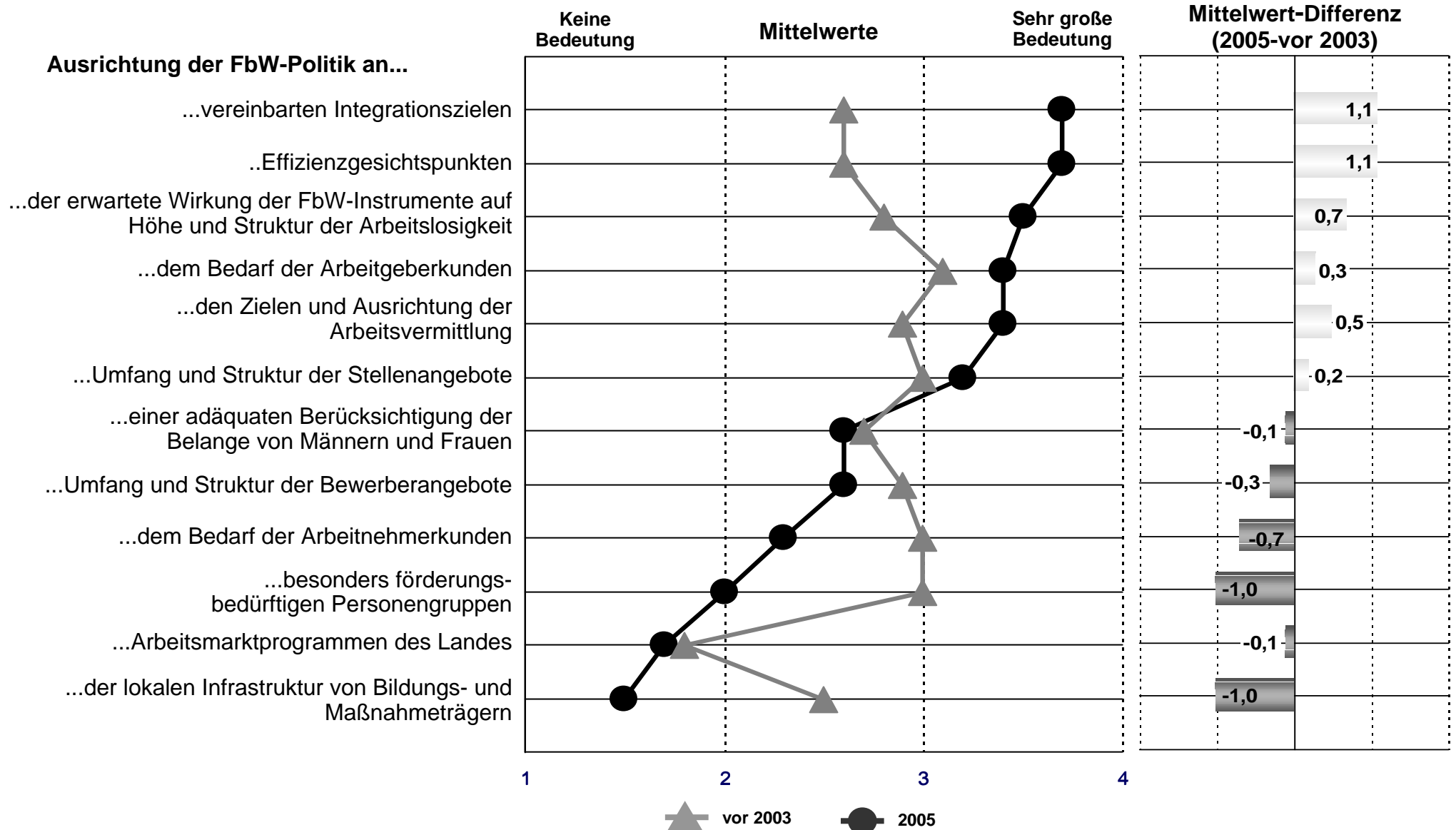
Durchschnittliche Maßnahmedauer bei berufsbezogener oder -übergreifender Weiterbildung



Umsetzung der Reform in den Agenturen:

- ▶ Ausrichtung an Maßnahmeneffizienz löst sozialpolitische Orientierung ab.
- ▶ Bildungszielplanung stärkt den nachfrageorientierten Einsatz von FbW.
- ▶ Bildungsgutschein erhöht die Autonomie der Teilnehmer, führt aber auch häufig zum Nicht-Zustandekommen von Maßnahmen.
- ▶ Mehr Kundenautonomie führt zu qualifikationsspezifischer Selektion der Teilnehmer.
- ▶ Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen und Nicht-Zustandekommen von Maßnahmen führt zu Nachsteuerungsbedarf.

Geschäftspolitische Ausrichtung der FbW-Politik



Vollerhebung bei 179 Agenturen für Arbeit, März-Mai 2005, Auswertungsbasis: n = 163 Agenturen

Wettbewerb der Bildungsträger hat Marktbereinigungsprozesse ausgelöst

- ▶ Netzwerkbeziehungen zwischen Agenturen und Maßnahme-trägern lösen sich auf.
- ▶ Qualitätssicherung durch Zertifizierung ist noch kaum entwickelt.
- ▶ Qualitätskontrolle vor Ort durch die Agenturen wurde aber bereits reduziert.
- ▶ Starker Umsatzeinbruch vor allem für Anbieter in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit.
- ▶ Anbieter reagieren auf der Kostenseite mit Beschäftigungsabbau und Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse.
- ▶ Kleinere Anbieter sehen sich tendenziell zur Geschäftsaufgabe gezwungen.

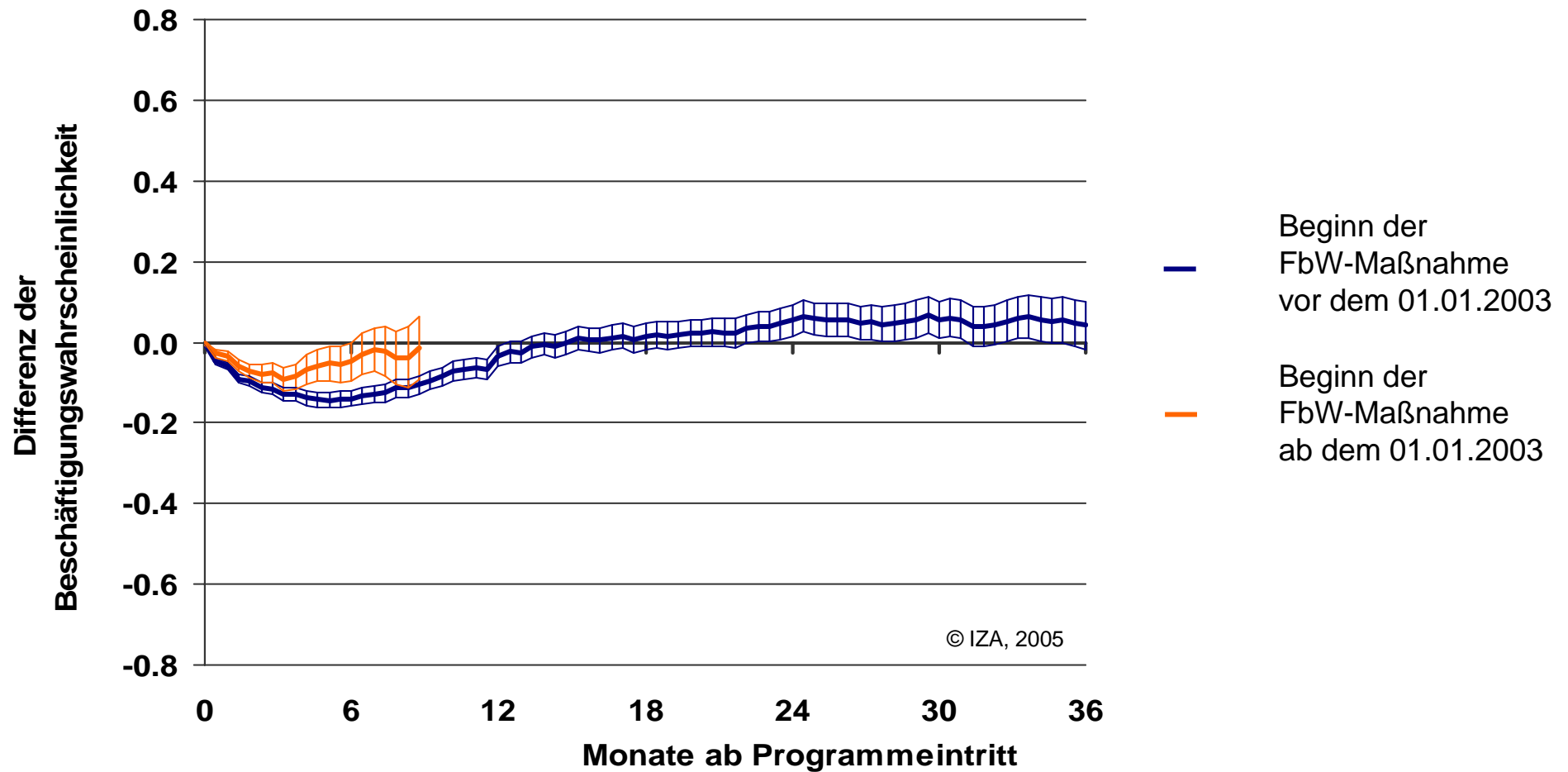
Prinzip der quantitativen Wirkungsanalyse

- ▶ Ausgangsfrage: Was wäre geworden, hätte ein Teilnehmer nicht an der Maßnahme teilgenommen?
- ▶ Beantwortung über einen Vergleich von Teilnehmern und Nichtteilnehmern.
- ▶ Problem: Teilnehmer und Nichtteilnehmer dürfen sich außer durch die Maßnahmeteilnahme nicht systematisch voneinander unterscheiden.
- ▶ Vergleichbarkeit muss im Nachhinein hergestellt werden (Matched Pairs).
- ▶ Erfolgskriterien: Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, Beschäftigungswahrscheinlichkeit, durchschnittliche Verbleibsdauer in der Arbeitslosigkeit.

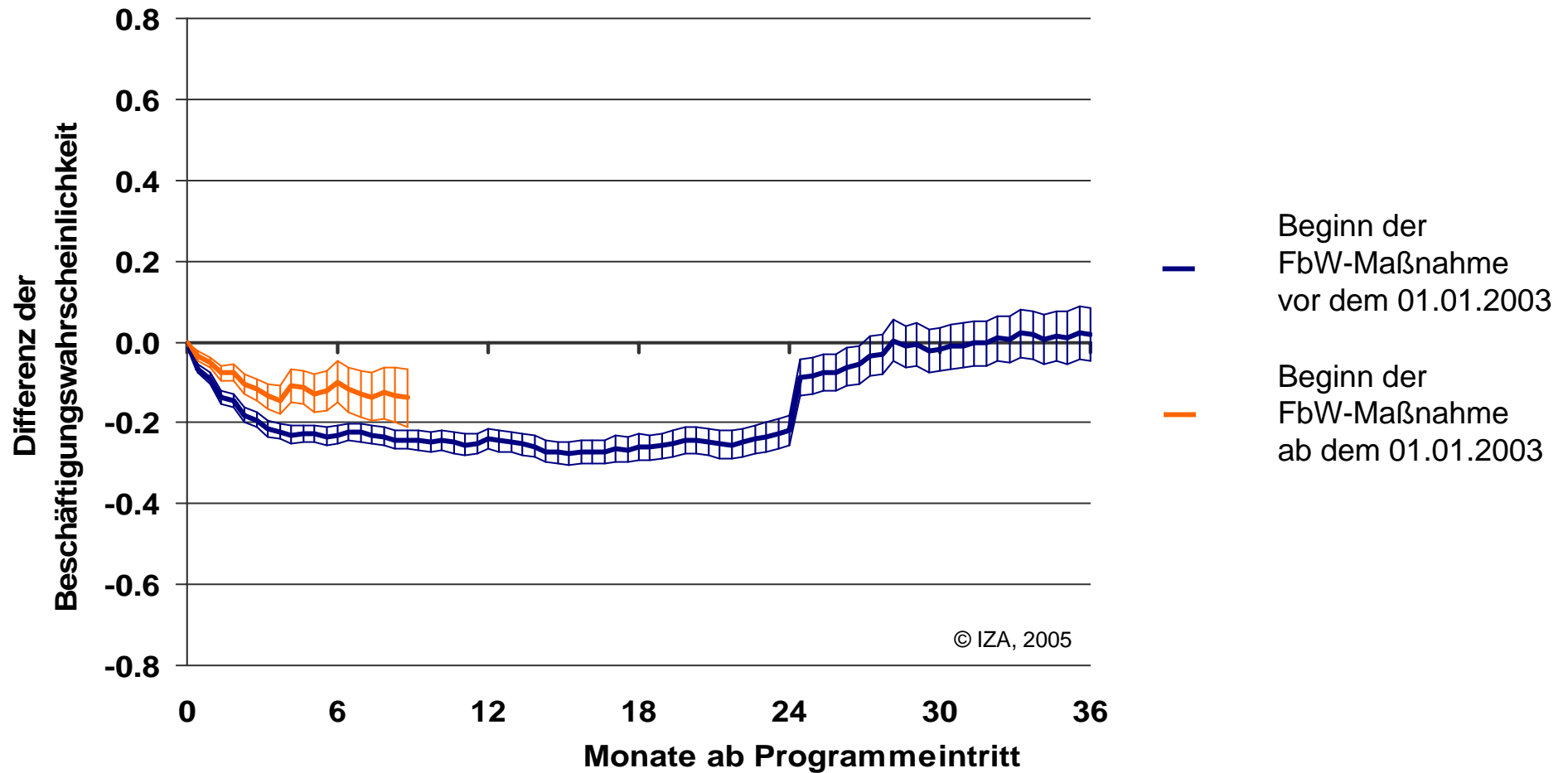
Struktur der verwendeten Daten

- ▶ Verwaltungsdaten der Bundesagentur für Arbeit;
- ▶ Beobachtungszeitraum 1/2000 bis 6/2004;
- ▶ geschichtete Stichprobe von Programmteilnehmern nach Geschlecht, Regionaltyp, Programmtyp, Jahr und Quartal (1.080 Zellen, 30 Beobachtungen pro Zelle, 32.000 Teilnehmer insgesamt);
- ▶ konditionales Propensity-Score-Matching mit Nicht-Teilnehmern (exakte Matches mit Geschlecht, bisherige Arbeitslosigkeitsdauer, Regionaltyp);
- ▶ Matching-Pool 1:80; 2.570.880 Nicht-Teilnehmer insgesamt;
- ▶ Zusatzbefragung für eine Substichprobe von 2.700 Matched Pairs zur Gewinnung aktualisierter Informationen.

Entwicklung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer berufsbezogenen oder –übergreifenden Weiterbildung



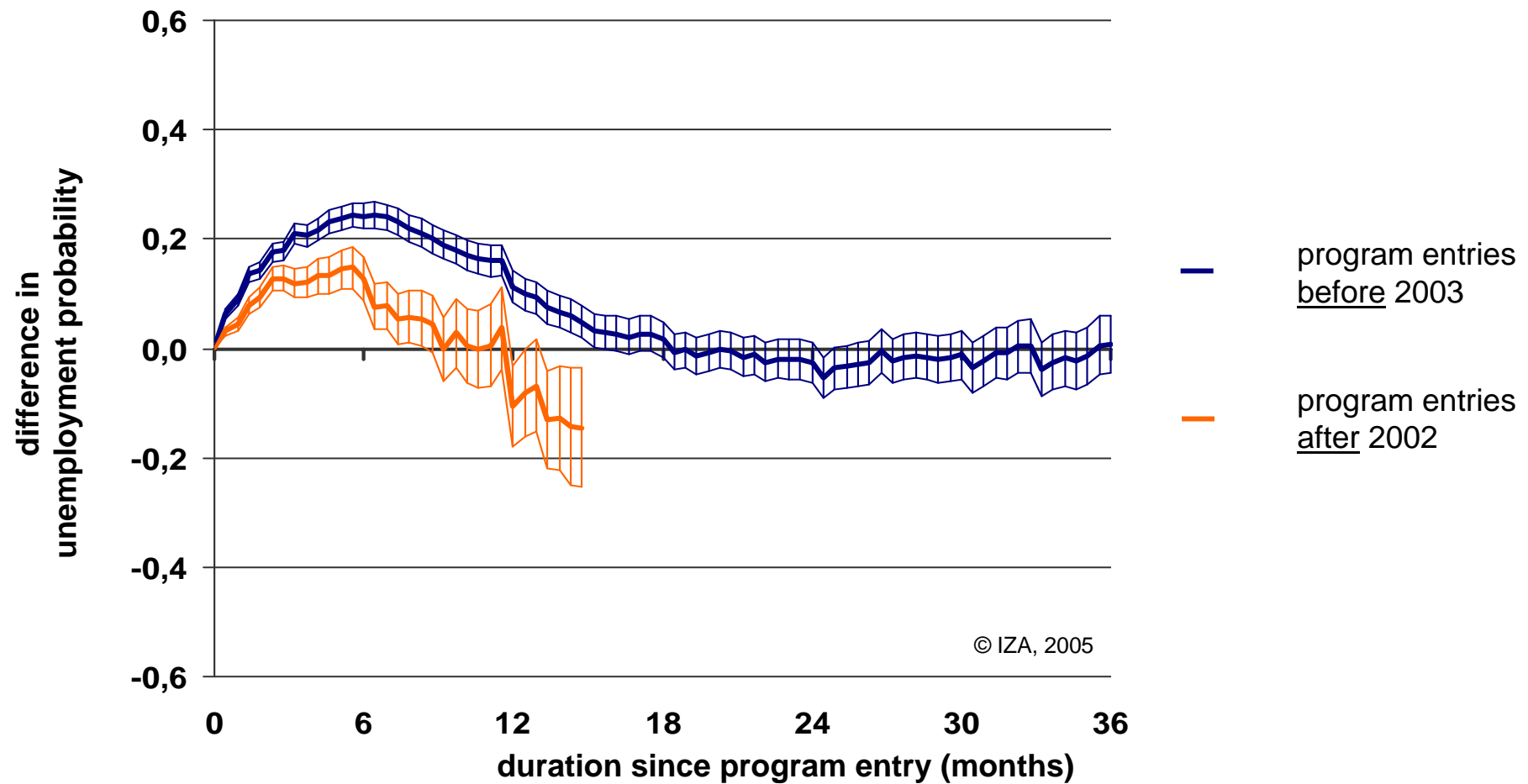
Entwicklung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf



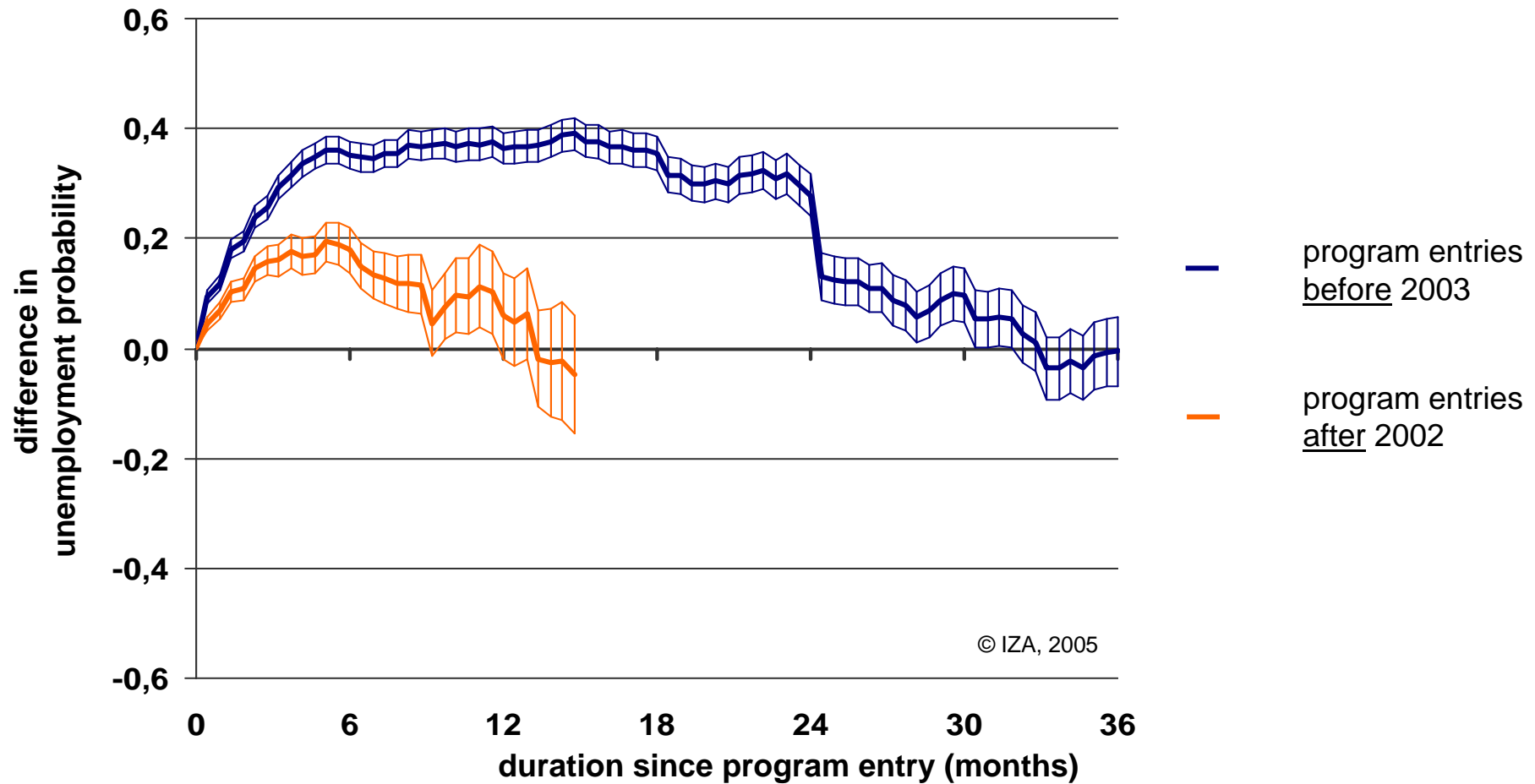
Schlussfolgerung Nr. 1

- ▶ Die Reform hat zu einer Verkürzung des Locking-In-Effekts geführt; die positive Wirkung scheint dadurch nicht beeinträchtigt.

Entwicklung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer berufsbezogenen oder –übergreifenden Weiterbildung



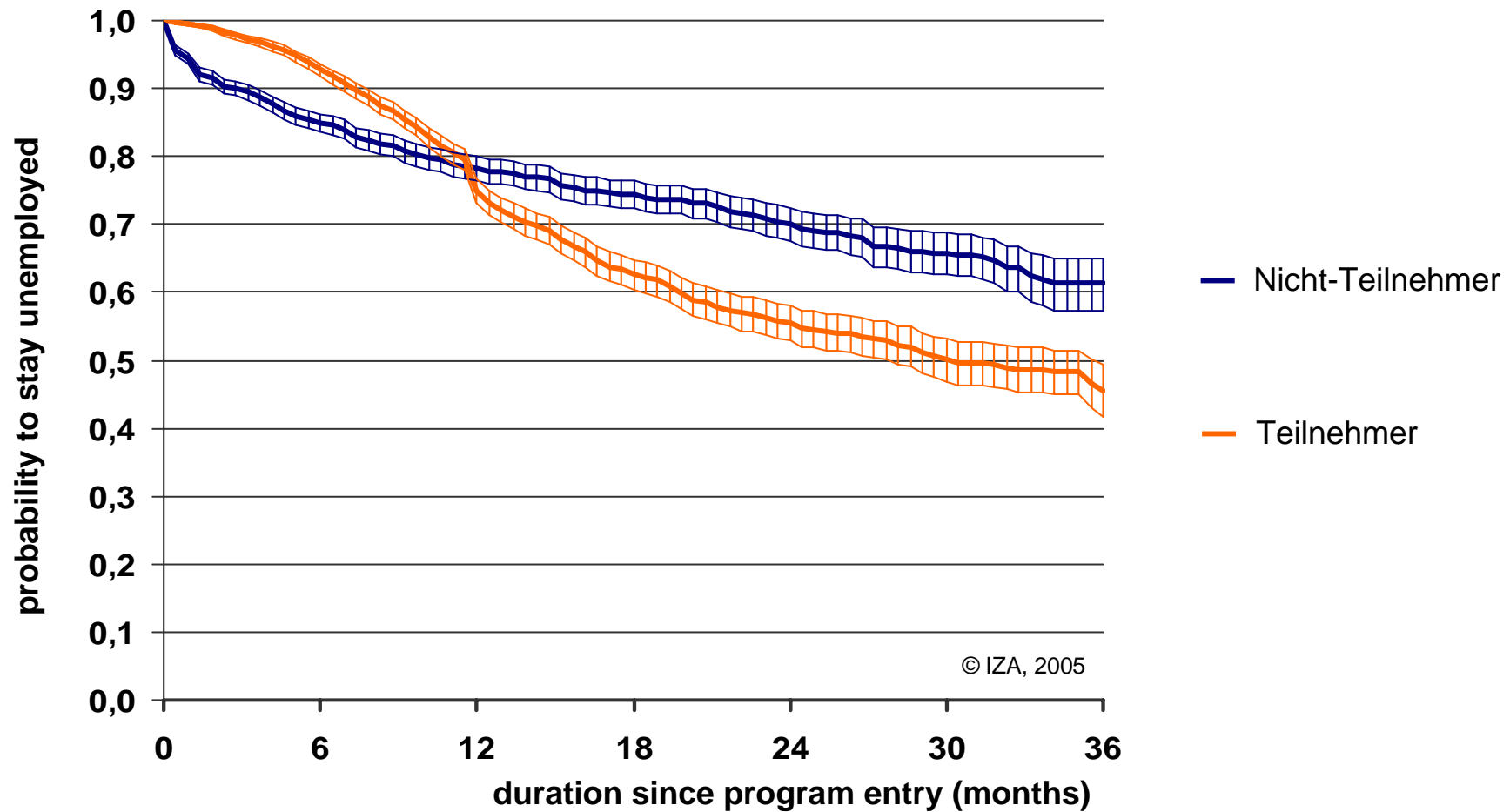
Entwicklung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf



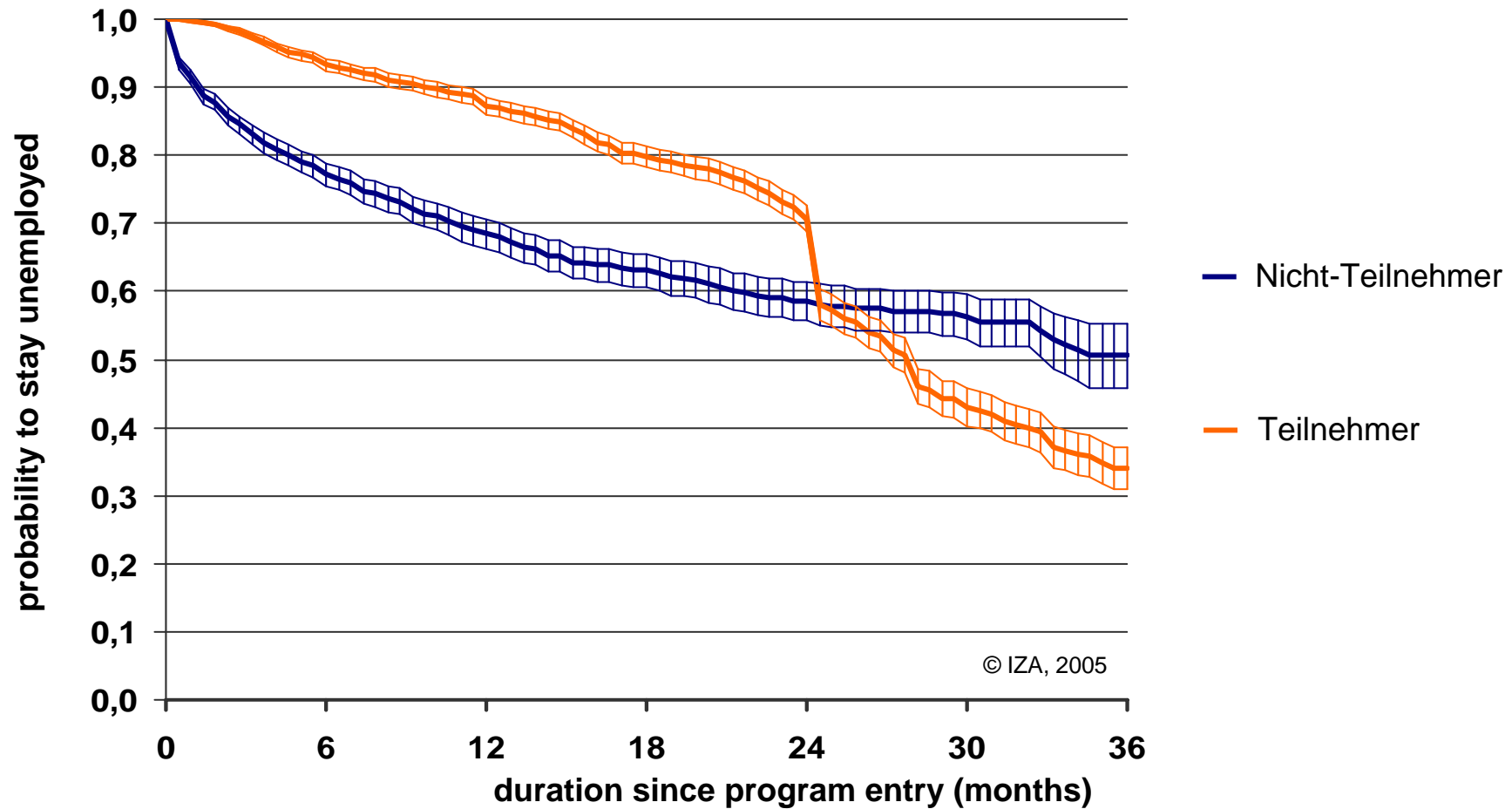
Schlussfolgerung Nr. 2

- ▶ Ein positiver Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne Effekt auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bedeutet, dass der positive Maßnahmeeffekt vor allem darin besteht, Menschen in Erwerbstätigkeit zu bringen, die sich sonst in die die Nicht-Erwerbstätigkeit zurückgezogen hätten.

Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit bei Teilnahme an einer berufsbezogenen oder -übergreifenden Weiterbildung vor 2003



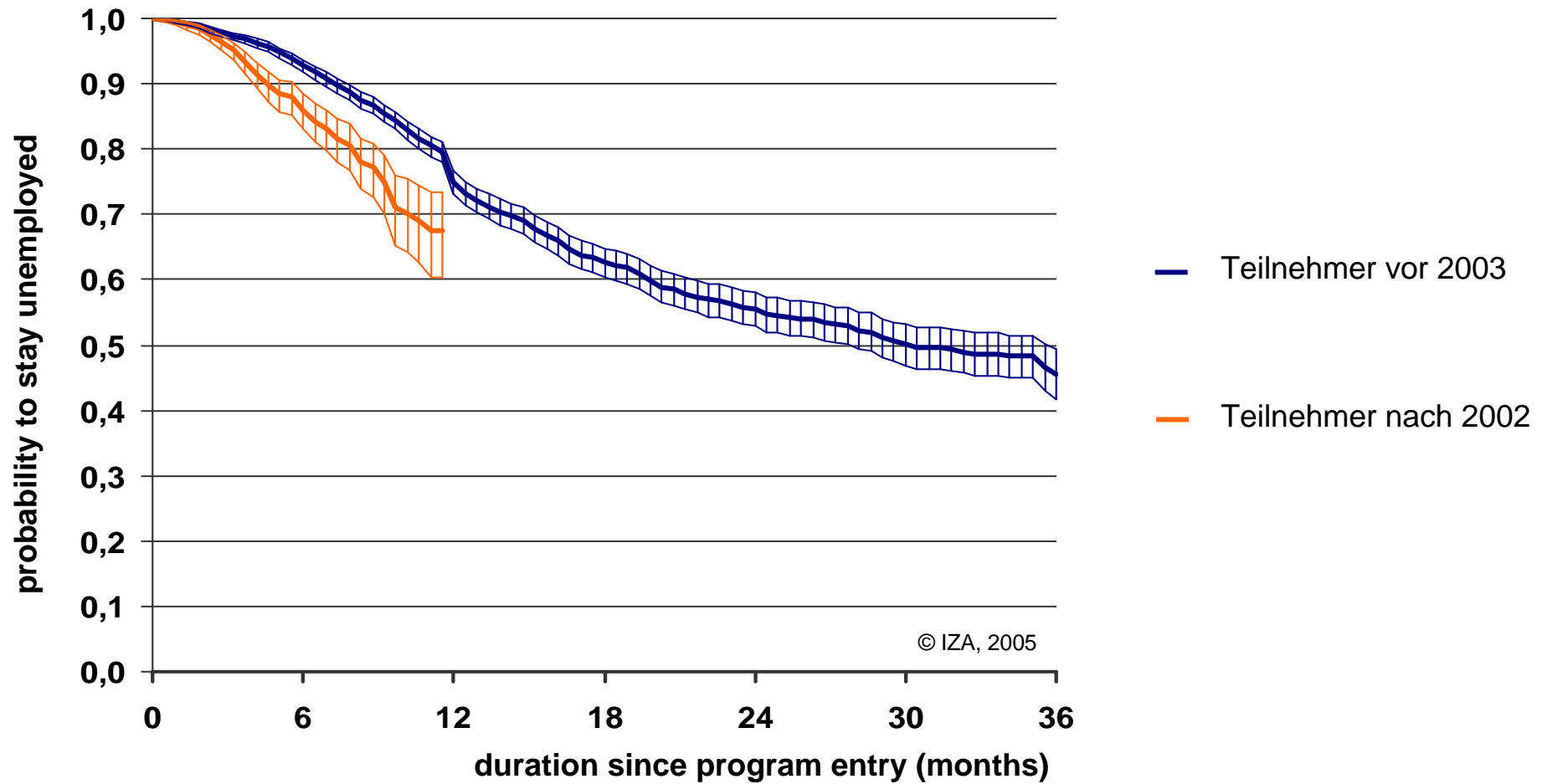
Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf vor 2003



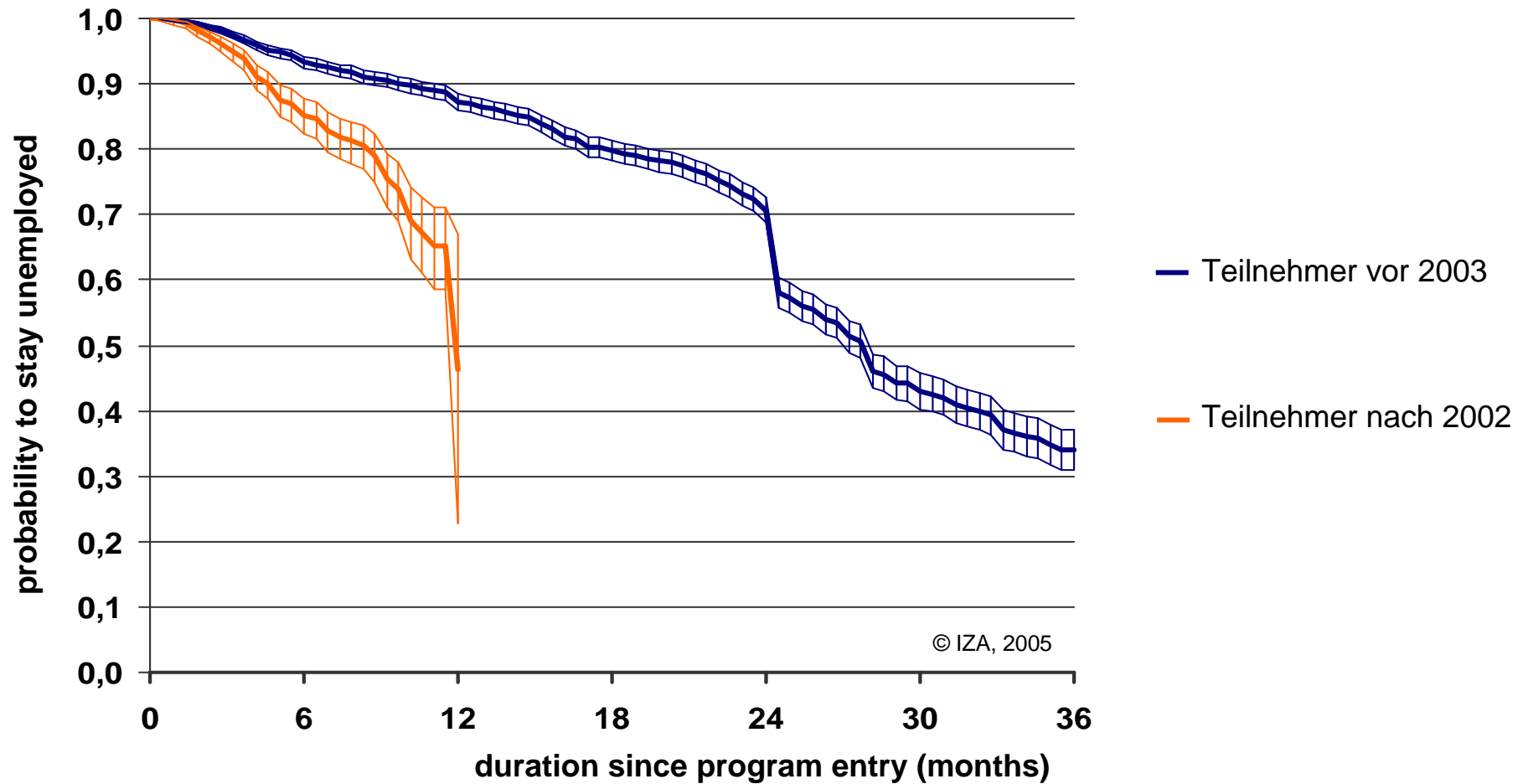
Schlussfolgerung Nr. 3

- ▶ FbW beschleunigt die Integration in den Arbeitsmarkt, wirkt aber nicht unbedingt nachhaltig, sonst müsste sich dies in deutlich höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmer niederschlagen.

Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit bei Teilnahme an einer berufsbezogenen oder –übergreifenden Weiterbildung



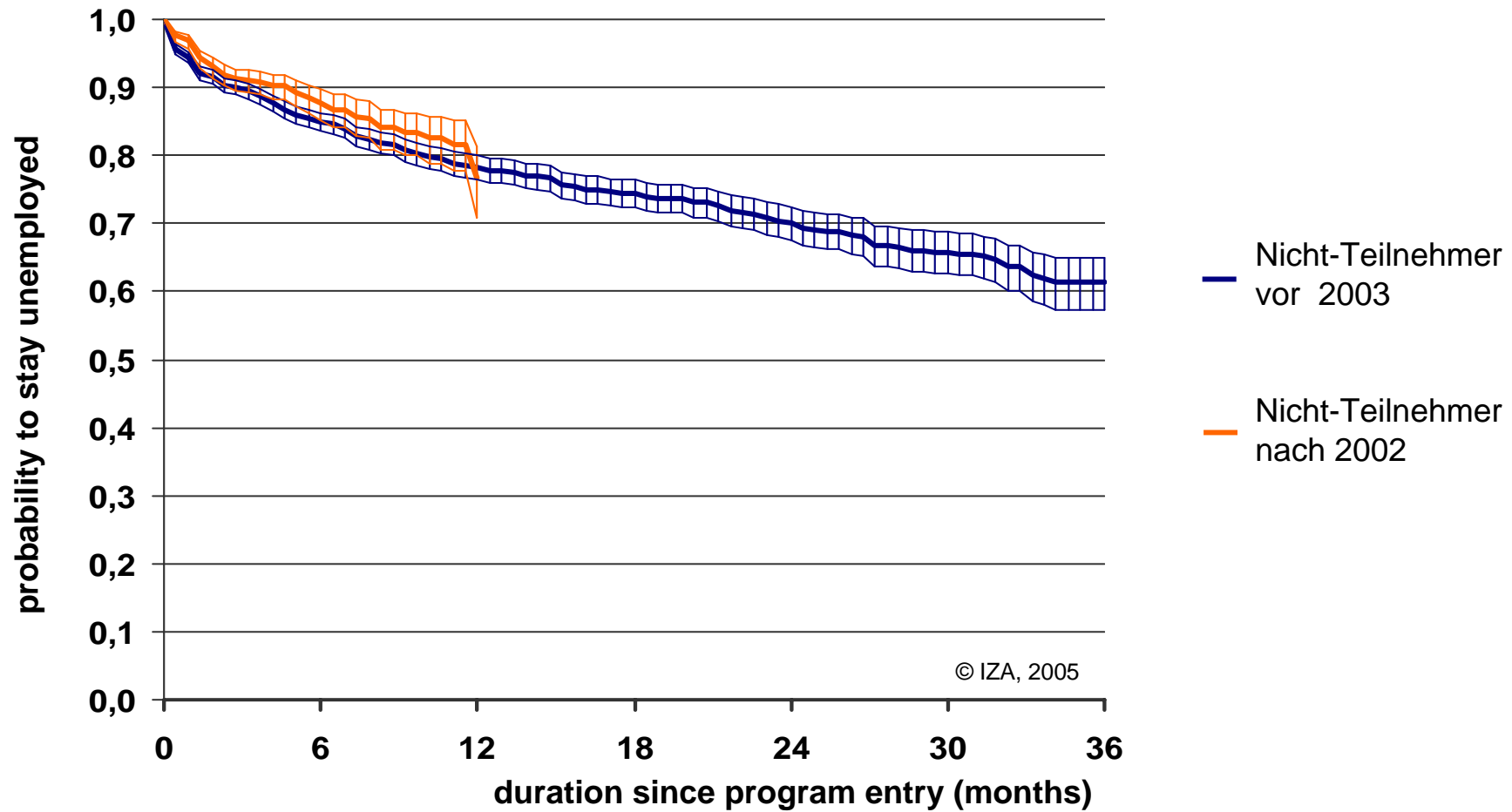
Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf



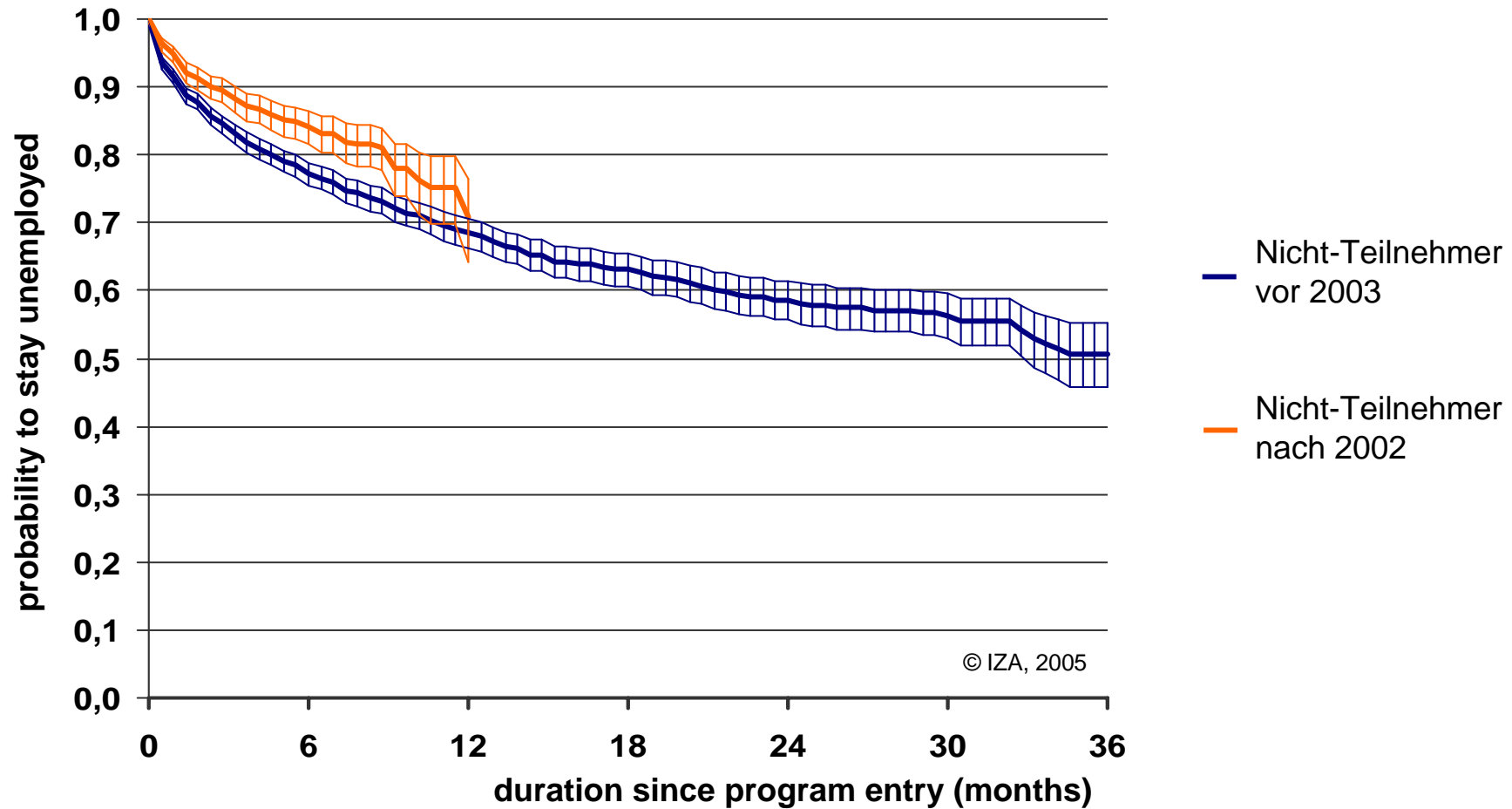
Schlussfolgerung Nr. 4

- ▶ Nichtsdestoweniger hat die Reform die Integrationswirkung noch einmal beschleunigt.

Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit bei Nicht-Teilnahme an einer berufsbezogenen oder -übergreifenden Weiterbildung



Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf



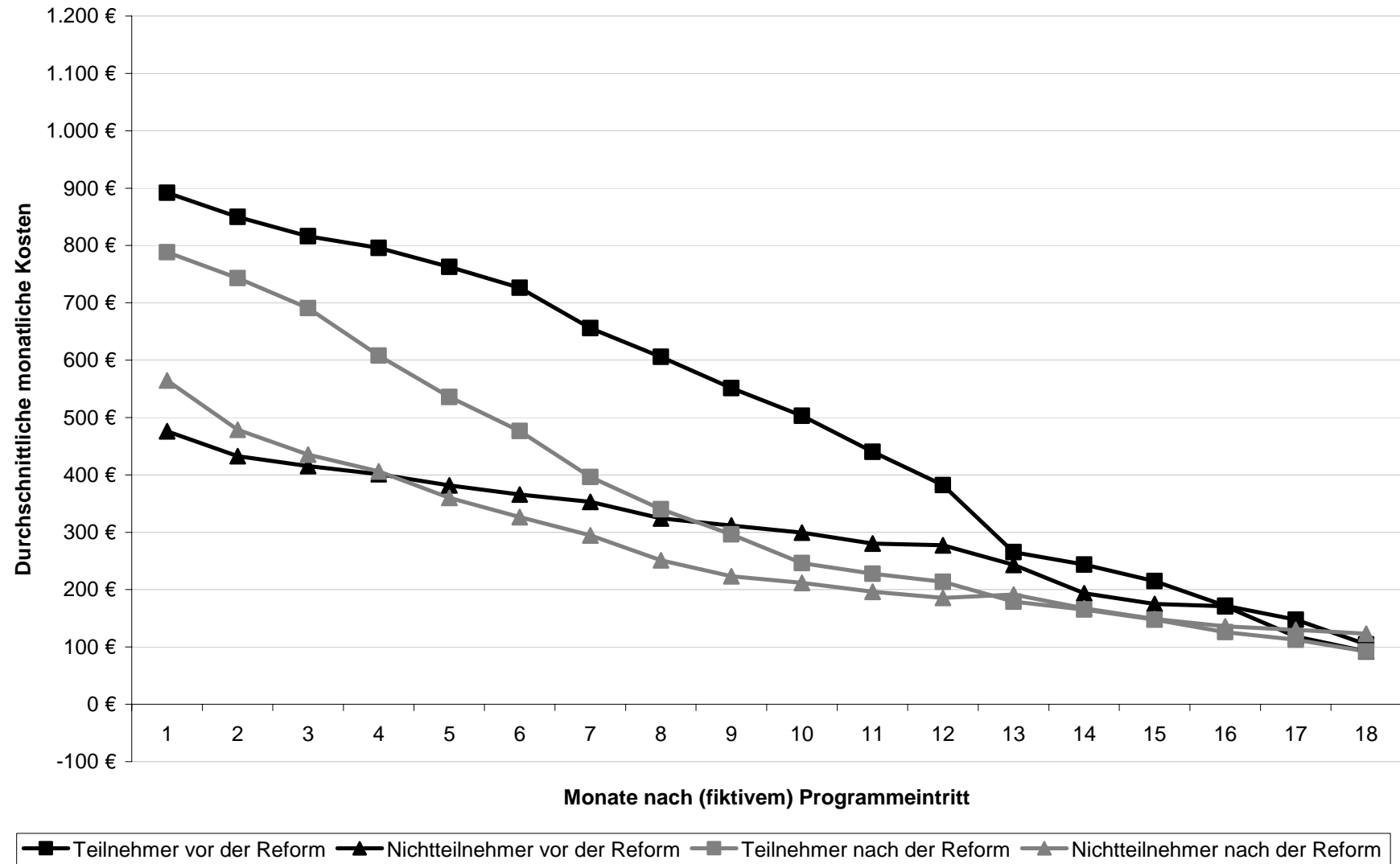
Schlussfolgerung Nr. 5

- ▶ Die erwartbaren Selektionseffekte zeigen sich nicht oder weisen sogar in die entgegengesetzte Richtung.

Negative Kosten-Nutzen-Bilanz durch Reformen abgeschwächt

- ▶ Die meisten Maßnahmetypen wiesen vor der Reform eine negative Kosten-Nutzen-Bilanz auf.
- ▶ Nach der Reform haben sich die fiskalischen Defizite erheblich reduziert.
- ▶ Längerfristige Maßnahmen schneiden bei der Bilanz schlechter ab, was teilweise aber auch auf den zu kurzen Beobachtungszeitraum zurückzuführen ist.
- ▶ Nicht jede Verkürzung der Maßnahmen führt zu einer Verbesserung der Bilanz.

Typ 1: Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung



Fazit:

- ▶ Die FbW ist kein Überflieger, aber besser als ihr Ruf.
- ▶ Der Effekt der FbW ist insgesamt eher schwach, deshalb dauert es in der Regel auch lange, bis er bei einem statistischen Vergleich von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern sichtbar wird.
- ▶ Die Reform hat die Effektivität der Maßnahmen verbessert.
- ▶ Zumindest kurzfristig rechnet sich die FbW auch nach der Reform nicht für die Arbeitslosenversicherung.

