



Die aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes

Eingliederungsbilanz und Wirkung der Arbeitsmarktinstrumente

Fachtagung:

Renaissance der Aus- und Weiterbildung ?

Neue Ziele – neue Perspektiven

Dr. Thomas Kruppe
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

07. Nov. 2007
Berlin

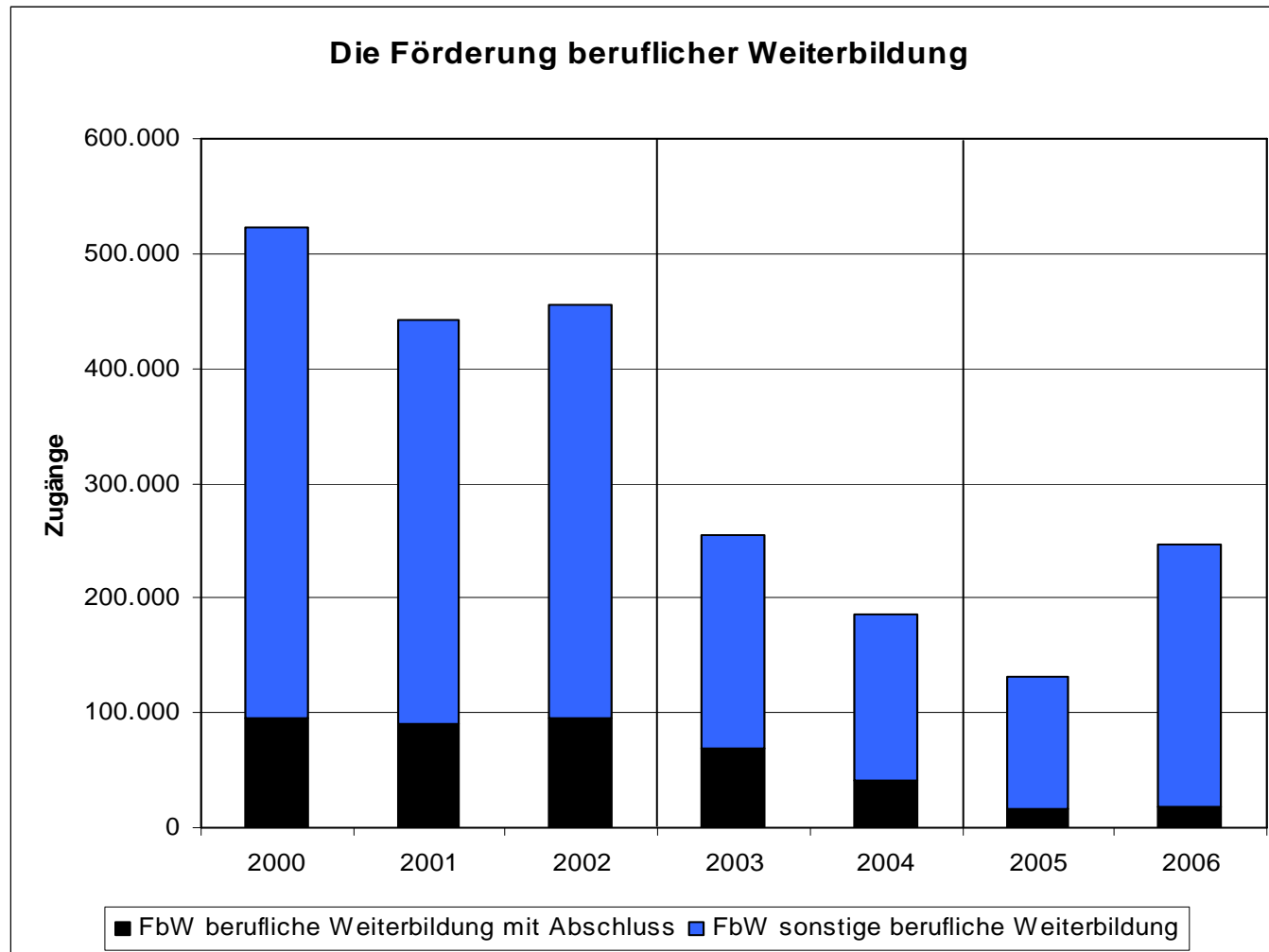
Aktuelle Entwicklungen (1)

Deutschland, Oktober 2007

Arbeitslose	3.433.639
± zum Vorjahresmonat	-650.347
Arbeitslosenquote	8,2
Vorjahresmonat	9,8
Gemeldete Stellen	608.546
± zum Vorjahresmonat	-17.580
Eintritte FbW seit Jahresbeginn	278.881
± zum Vorjahreszeitraum	+ 39,7 %

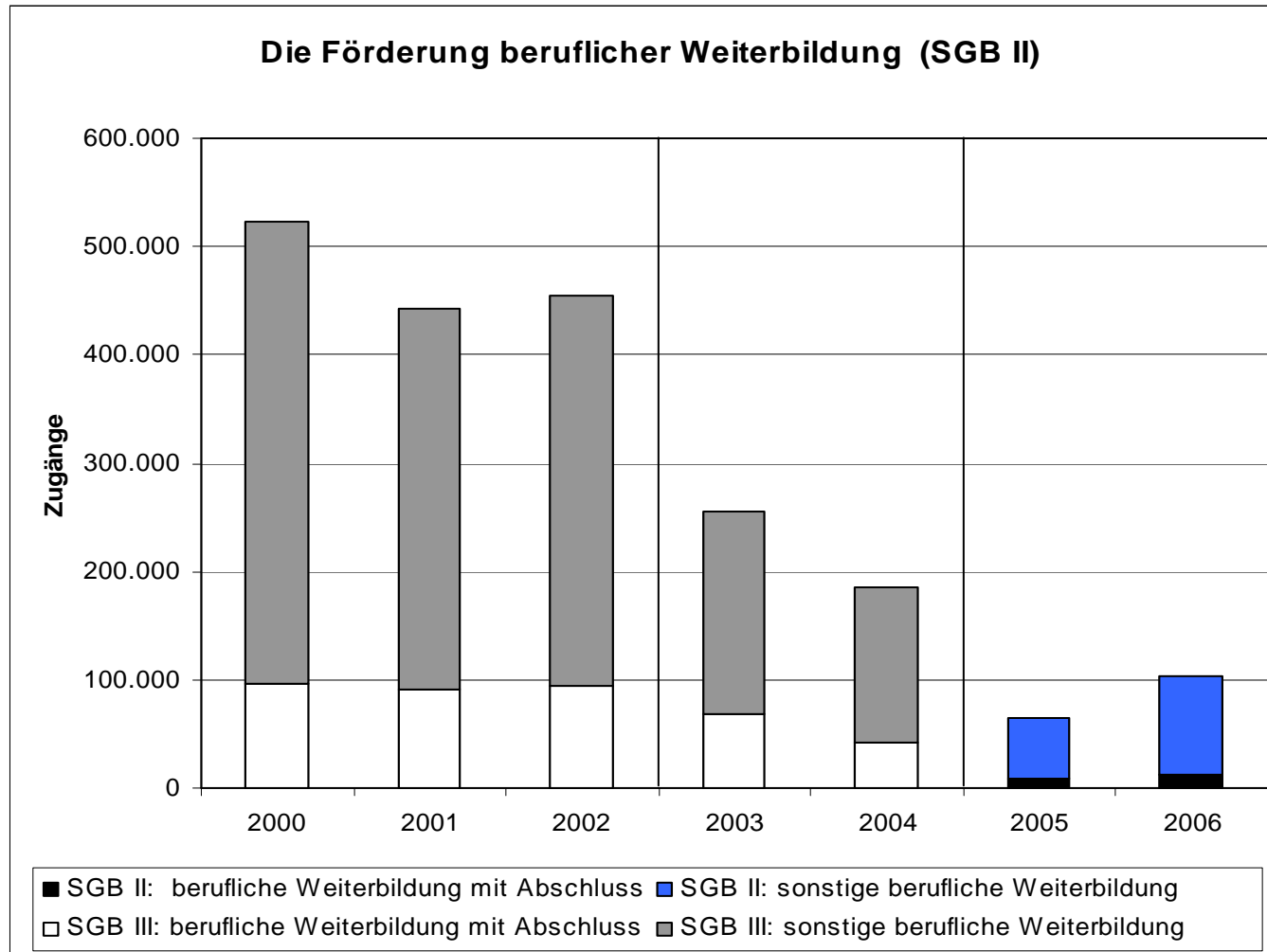
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Aktuelle Entwicklungen (2)



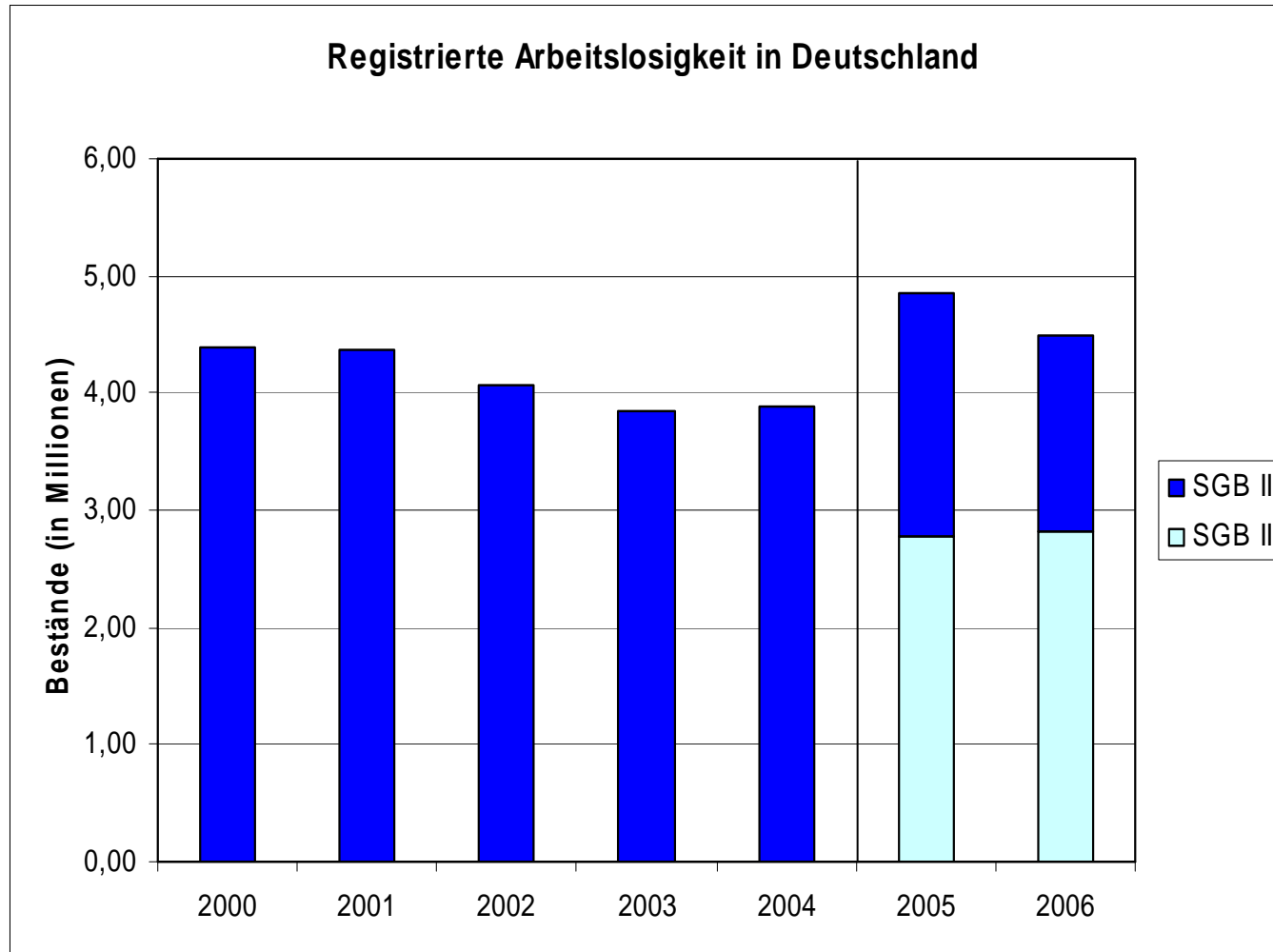
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Aktuelle Entwicklungen (3)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

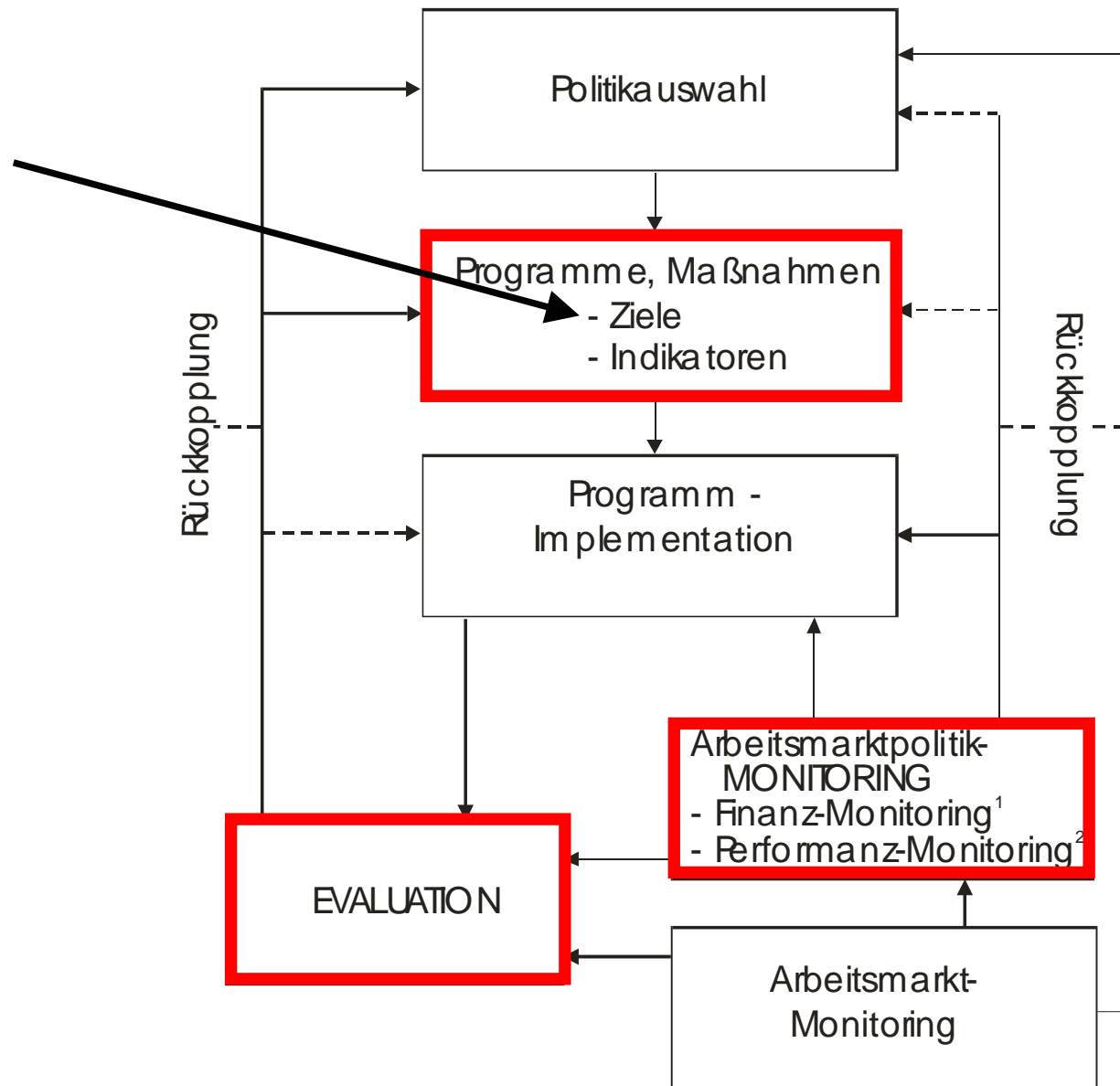
Aktuelle Entwicklungen (4)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Eingliederungsbilanz und Wirkung der Arbeitsmarktinstrumente: Bewertung – warum ?

- **Sinnvoller Einsatz von Arbeitsmarktpolitik (Geld ?)**
 - Der Arbeitsmarkt ist ein besonderer Markt
 - Dekommodifizierung / Rekommodifizierung
 - Ausgleich / Chancen am Arbeitsmarkt
 - Sozialer Status des Individuums
 - Teilhabe an / Miteinander in der Gesellschaft
 - Knappe Ressourcen möglichst sinnvoll ausgeben
- **Arbeitsmarktpolitik allein kann Massenarbeitslosigkeit nicht abbauen**



Anmerkungen

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

2 Beobachtung ausgewählter Ergebnis-Indikatoren (z.B. Beschäftigung nach Maßnahme)

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

Bewertung: Monitoring und Evaluation

- Monitoring eher zur Steuerung:
 - „Bruttoergebnisse“
 - Eingliederungsquote
 - Verbleibsquote
 - (...)
- Evaluation eher Gesamtbewertung:
 - Berücksichtigung von Implementation, Monitoring etc.
 - „individuelle Nettoergebnisse“
 - „Tatsächlicher“ Effekt der Maßnahme

Bewertung: Die Eingliederungsbilanz

Berufliche Weiterbildung (SGB III)	2005
Austritte	203.342
Darunter nach 6 Monaten soz.vers.pfl. beschäftigt	83.222
-> Eingliederungsquote (%)	40,9
Darunter nach 6 Monaten soz.vers.pfl. beschäftigt ohne Folgeförderung (%)	38,1
Darunter nach 6 Monaten soz.vers.pfl. beschäftigt u. weitere Nicht-Arbeitslose	127.857
-> Verbleibsquote Nicht-Arbeitslos (%)	62,9
Darunter nach 6 Monaten soz.vers.pfl. beschäftigt u. weitere Nichtarbeitslose ohne weitere Maßnahme (%)	52,9

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

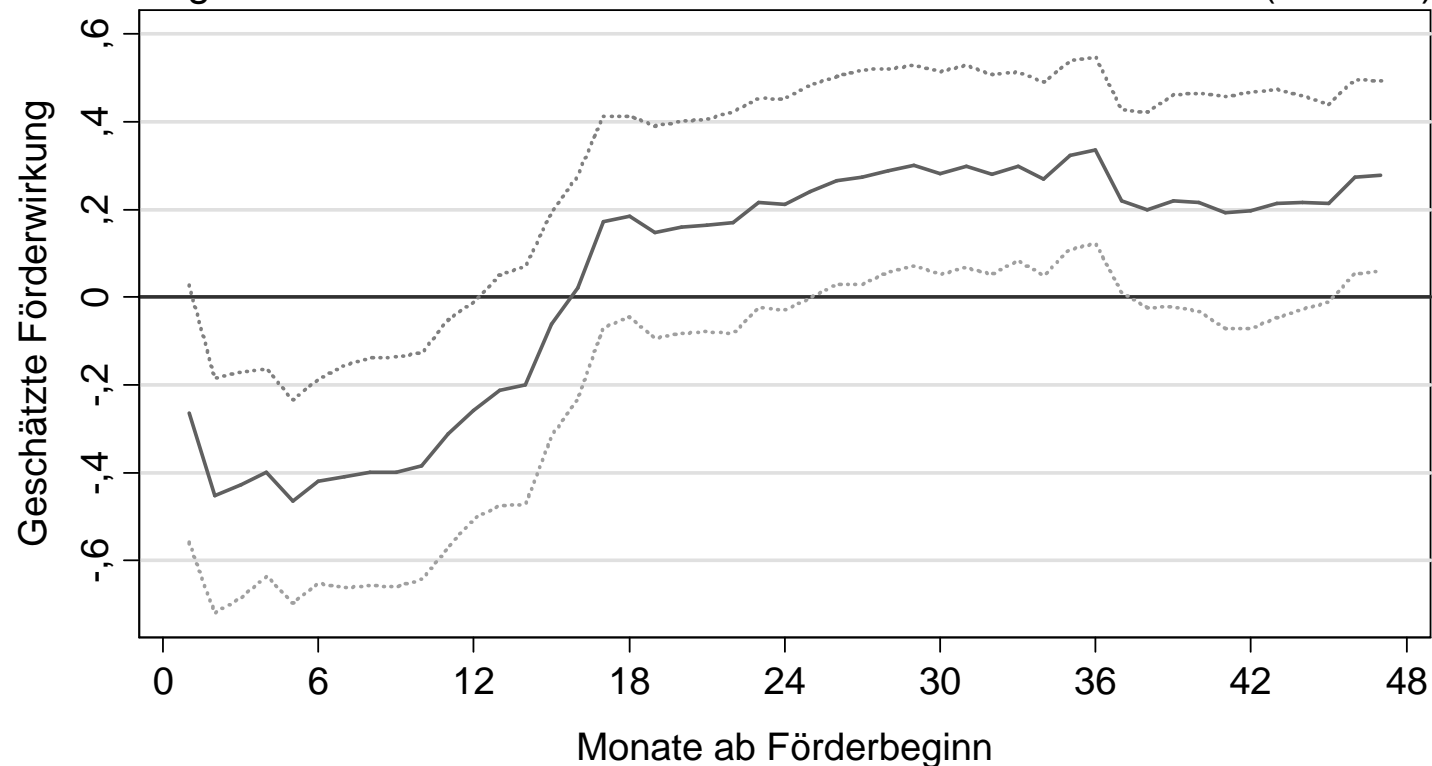
Bewertung: Evaluationsstudien (FbW)

- **Unterschiedliche Ergebnisse**
 - Kurzfrist- / Langfristeffekte
 - Maßnahmedauern
 - Regionale Unterschiede
 - Unterschiedliche Wirkung für best. Personengruppen
- **Tendenziell positive Wirkung auf die Integration in ungeförderte soz.vers.pfl. Beschäftigung (IZA et al. 2005/6)**
- **Positive, aber vergleichsweise schwache Maßnahmeeffekte werden erst in der mittleren bis langen Frist sichtbar (Lock-in-Effekt) (Schneider/Uhlendorff 2006)**

Der Lock-in-Effekt (ein Beispiel)

Geschätzten Förderwirkung (FbWoM):
Verbleib in ungeförderter soz.pfl. Beschäftigung

Vergleich ESF-FbW-Eintritte zu Arbeitslosen ohne Teilnahme (Nulllinie)



Fallzahlen (FbWoM): 196 ESF-Geförderte, 30 Vergleichspersonen
Quelle: IAB-Daten, eigene Berechnungen



Parallele Änderungen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)

- Einführung von Bildungsgutscheinen
- Veränderung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit durch die Einführung einer „neuen Geschäftspolitik“
 - Grundsätzlich veränderten Rahmenbedingungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung, u.a.:
 - Mittelreduktion,
 - Einführung des SGB II im Jahr 2005
 - „Wirkungsorientierung“
 - Änderungen der Regelungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (u.a. „70 % Erfolgsquote“ SGB III)



Evaluation: Selektivität durch Bildungsgutscheine

- **Einführung:**
 - »1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002« in Kraft ab 1.1.2003
- **Rechtsgrundlage:**

Drittes Sozialgesetzbuch (§ 77 Abs.3), gilt analog für
Zweites Sozialgesetzbuch (§ 16 Abs.1)
- **Bedeutung:**

Garantiert die Übernahme der Weiterbildungskosten
durch die Bundesagentur für Arbeit.



Die Einführung des Bildungsgutscheins

- **Auslöser:**

- Fehlentwicklungen bei Zuweisung
- Qualitätsprobleme

- **Ziel:**

Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Trägern: Die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmenden soll zu einer Qualitätsverbesserung bei Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung führen (mehr Markt).



Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

- **Bis 2002 angebotsgesteuert:**
 - Planung zwischen Arbeitsamt und Trägern
 - Zuweisung der Teilnehmenden durch das Arbeitsamt
 - Qualitätskontrolle durch das Arbeitsamt



Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

- **Ab 2003 nachfrageorientiert:**
 - Ausgabe von Bildungsgutschein an Arbeitslose, befristet bis zu 3 Monate, begrenzt auf Tagespendelbereich, Bildungsziel und Kursdauer
 - Auswahl des zertifizierten Trägers / Maßnahme durch den Arbeitslosen



Selektivität durch Bildungsgutscheine

- **Fragestellung:**

Kann durch die Einführung der Bildungsgutscheine eine **Veränderung in der Struktur der Personen** erklärt werden, die an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilnehmen?



Mögliche Selektivität durch Bildungsgutscheine

- **Vergabe:**
 - Welchem Personenkreis wird ein Zugang zu einer Maßnahme zugebilligt?
 - Hat sich der Personenkreis gegenüber früher verändert?
- **Einlösung:**
 - Wer aus diesem Personenkreis konnte den Gutschein tatsächlich einsetzen und an einer Maßnahme teilnehmen?



Die Situation vor 2003

- **Vergabe vor 2003 nicht (direkt) messbar !**
 - Welchem Personenkreis wird ein Zugang zu einer Maßnahme zugebilligt?
 - Hat sich der Personenkreis gegenüber früher verändert?
- **Einlösung = Maßnahmeteilnehmer/innen**
 - Wer aus diesem Personenkreis konnte den Gutschein tatsächlich einsetzen und an einer Maßnahme teilnehmen?



Mögliche Effekte bei Vergabe (1)

- Ausgabe nur, wenn der Arbeitsmarkt das erfordert.
- Ausgabe an Personen mit hoher Beschäftigungswahrscheinlichkeit („Creaming-Effekt“, 70% Verbleibsquote)
- Ausgabe nur, wenn auch Maßnahmen bekannt sind
- Ausgabe obwohl bekannt ist, dass Maßnahme (zur Zeit) nicht stattfindet (z.B. wg. Festlegung von Prüfungstermine durch Handwerkskammern)



Mögliche Effekte bei Vergabe (2)

- Person lehnt Gutschein (und damit die Weiterbildung) ab, da sie sich überfordert und allein gelassen fühlt
- Person nimmt Gutschein und wartet den Ablauf des Gutscheins ab, um Sanktionen wegen fehlender Eigenbemühungen zu vermeiden
- Ausgabe des Gutscheins durch den Arbeitsvermittler zur „Überprüfung der Verfügbarkeit bzw. Arbeitsbereitschaft“



Mögliche Effekte bei Einlösung:

1. Arbeitnehmer

- Fehlender Marktüberblick über Angebote
- Kenntnis über Angebote allein reicht nicht: es muss zwischen Werbung und Wirklichkeit unterschieden werden.
- Eher bildungsferne Personen können mit der Wahl überfordert sein. (Verstärkung des „Creaming-Effekts“)
- Eher bildungsnahe Personen können den Markt besser sondieren und wählen (Verstärkung des „Creaming-Effekts“)
- Fehlende Mobilität schränkt Zugang ein (Kein Angebot in *erreichbarer* Nähe)



Mögliche Effekte bei Einlösung: 2. Weiterbildungsträger

- Markt bietet Maßnahme nicht oder nicht in erreichbarer Nähe an
 - Mangelnde Information: z.B. durch fehlende oder kurzfristige Bildungszielplanung
 - Unrentabel wg. zu geringer erwarteter Teilnehmerzahl
 - Infrastruktur nicht (mehr) vorhanden
 - Anbieter mit regionaler Vernetzung und evtl. besseren Integrationschancen möglicherweise nicht mehr am Markt vertreten
- Mehrere Bildungsträger bieten gleichen Kurs an, keiner bekommt genug Teilnehmende (Konkurrenz verhindert Kooperation)

Datengrundlage (1)

Verwaltungsdaten:

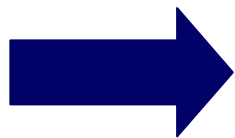
ausgegebenen Bildungsgutscheinen 1/2003 – 12/2006



ca. 925.000 Bildungsgutscheine

Integrierte Erwerbsbiographien (Forschungsdaten)

**Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit,
Maßnahmeteilnahmen, soziodemographische Information**



**ca. 813.000 Kundennummern (\approx
Personen) mit 1 bis 14 Gutscheinen**

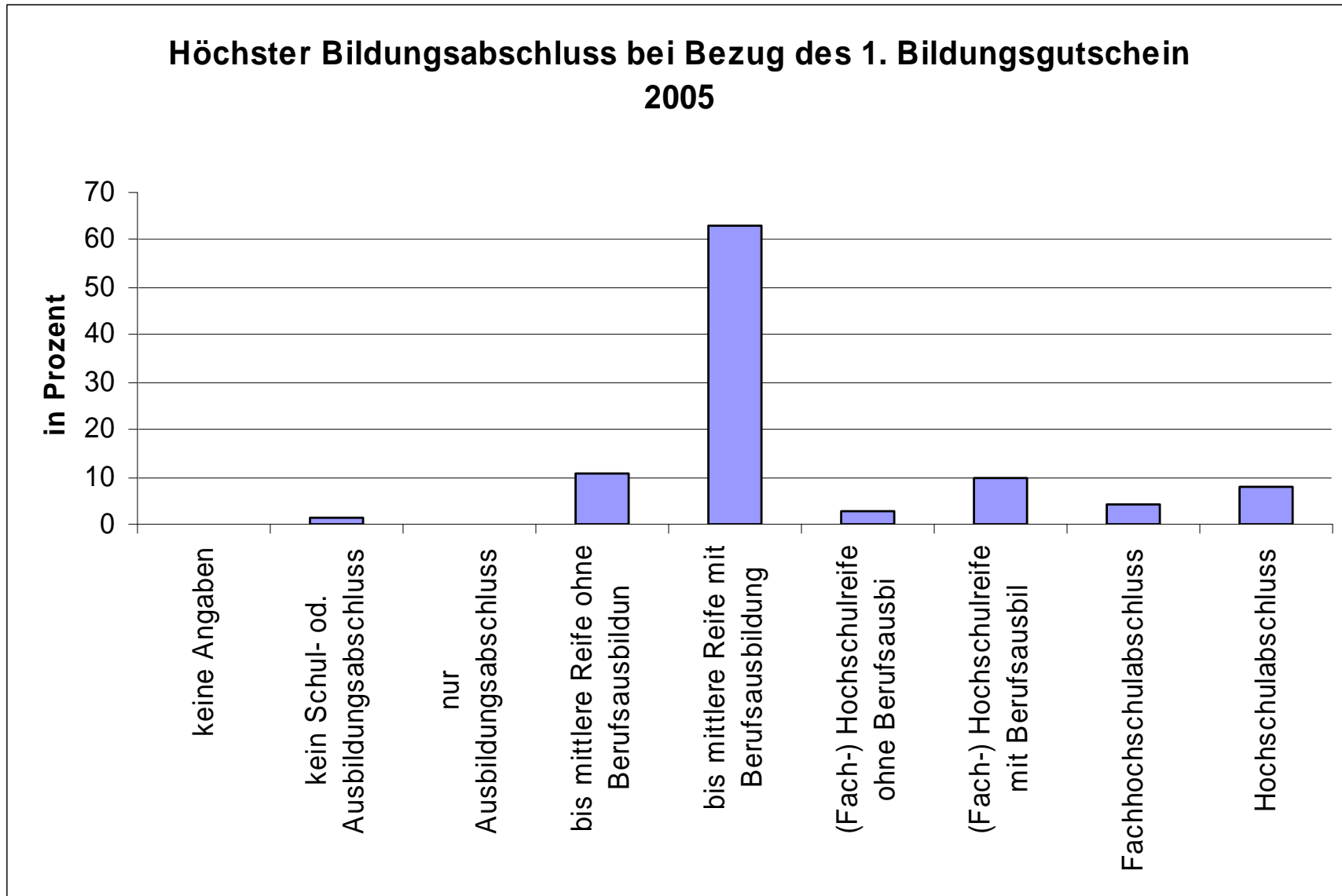
Gutscheine nach Status 2005 (gerundet)

Ausgegeben	6	
Bewilligt dem Grunde nach	1.400	
Storniert	13.500	
Bewilligt	131.800	} 154.600
Abgelaufen	22.800	

Einflussfaktoren auf die Einlösung (1. BG 2005) (1)

Irrtumswahrscheinlichkeit: 1% (*) 5 % (**) 10% = (*)**

	Gesamt	SGBII	SGBIII
Frau			
Ost	_***	_***	_***
SGB2	_***		
Familienstand (Referenz: Verheiratet)			
Alleinlebend	_***	_*	_***
zusammenlebend, nicht verheiratet	_***	_*	_***
Alleinerziehend	_***		
Alterskategorie (Referenz: 26 bis 49 J.)			
Bis 25 Jahre	+*	+**	_***
51 bis 54 Jahre	+**	+*	+**
Ueber 55 Jahre			
Einreisestatus (Referenz: kein Sonderstatus)			
Einreise < 5 Jahre	+**	+*	+**
Gesundheitliche Einschränkungen (Ref.: Keine)			
Ges. Einschränkungen	_***	_***	_***
Mit Auswirkungen auf Vermittlung	_***	_***	_***



Einflussfaktoren auf die Einlösung (1. BG 2005) (2)

Irrtumswahrscheinlichkeit: 1% (+++/---) 5% (++/--) 10% = (+/-)

	Gesamt	SGBII	SGBIII
Bildung (Ref.: bis mittlere Reife mit Berufsausbildung)			
keine Angaben			
kein Schul- od. Ausbildungsabschluss	_***	_***	
nur Ausbildungsabschluss	_**		_***
bis mitt. Reife, ohne Berufsausbildung			
(Fach-)Hochschulreife ohne Berufsausbildung		_*	
(Fach-)Hochschulreife mit Berufsausbildung			
Fachhochschulabschluss			
Hochschulabschluss			
Bisherige Förderung bW (Referenz: Keine)			
Vorherige FbW-Teilnahme	_***	_***	_***



Fazit

- Monitoring ist hilfreich, aber nicht ausreichend.
- Mikroökonometrische Evaluation hat auch seine Grenzen. Es kann nur untersucht werden, was auch umgesetzt wurde.
- Der Bildungsgutschein zur Übernahme der Kosten einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme durch die Bundesagentur für Arbeit ist nicht so gut wie er sein sollte.
- Denn: Nicht alle können den Gutschein gleichermaßen einlösen (wenn Sie ihn denn überhaupt bekommen).
- Inwieweit dies am Gutschein selber oder den Rahmenbedingungen liegt, kann hier nicht entschieden werden.



Empfehlungen

- Berufliche Weiterbildung erst dann, wenn Personen arbeitslos sind, sollte nur „ultimo ratio“ sein. (Berufliche / Weiter-) Bildung muss vorher, also vorrangig in der Schule, auf der Universität und im Betrieb / in Beschäftigung stattfinden. Sind Personen jedoch bereits arbeitslos, kann Weiterbildung ein wichtiges Instrument sein.
- Eine bessere Einbettung von FbW in die Strategie des Lebenslangen Lernens wäre notwendig.
- Auch die aktuellen Pläne zum Bildungssparen lassen gerade Arbeitslose und Geringqualifizierte außen vor.
- Die Finanzierung von beruflicher Weiterbildung sollte unabhängig der Regelkreise des Zweiten oder Dritten Sozialgesetzbuches sein, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Vielen Dank!

<http://www.iab.de>

Dr. Thomas Kruppe
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

07. Nov. 2007
Berlin

