

**Bericht 2006 für das  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

**Juni 2006**

**Kurzfassung**

## **Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission**

***Modul 1b:  
Förderung beruflicher Weiterbildung  
und Transferleistungen***

**Projekt-Nr. 17/04**

**Az.: I A 2 – 02 08 15**



### **Ausführendes Konsortium:**

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit  
(IZA)  
Schaumburg-Lippe-Str. 7-9  
53113 Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung  
(DIW Berlin)  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

Institut für angewandte Sozialwissenschaft  
(infas)  
Friedrich-Wilhelm-Str. 18  
53113 Bonn

### **Kontakt**

Dr. Hilmar Schneider  
Direktor für Arbeitsmarktpolitik  
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)  
Postfach 7240  
53072 Bonn  
Telefon: 0228 / 38 94 220  
Fax: 0228 / 38 94 180  
Email: [schneider@iza.org](mailto:schneider@iza.org)  
[www.iza.org](http://www.iza.org)



## ***Kurzfassung***

### **Inhalt der Studie**

Mit der Hartz-Reform wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in allen Bereichen einer grundlegenden Revision unterzogen. Nach vorbereitenden Arbeiten der Hartz-Kommission wurde eine Reihe von „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (kurz: Hartz I-IV) verabschiedet, die einen Paradigmenwechsel markieren. An die Stelle einer statischen, an Bestandsgrößen orientierten Sichtweise des Arbeitsmarkts ist eine dynamische, an Stromgrößen orientierte Auffassung getreten: die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit soll durch Verkürzung der individuellen Verweildauer in Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Entsprechend zielen die Reformen darauf ab, Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen statt Arbeitslose über aktive Maßnahmen oder Gewährung von Sozialtransfers aus dem ersten Arbeitsmarkt herauszunehmen.

Der Inhalt des vorliegenden Berichts besteht in der empirischen Evaluation der Reformwirkungen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) sowie von so genannten Transferleistungen. Unter Transferleistungen sind das Transfer-Kurzarbeitergeld (Transfer-Kug) und dessen Vorläufer – das Struktur-Kurzarbeitergeld (Struktur-Kug) – sowie die Transfermaßnahmen und deren Vorläufer – die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen – zu verstehen. FbW und Transferleistungen weisen insofern eine Verwandtschaft auf als Transferleistungen der Intention nach ein starkes Qualifizierungsmoment enthalten, das durch die Reform erheblich gestärkt werden sollte. Die Reform im Bereich FbW trat ab 2003 in zwei Stufen in Kraft, die Regelungen für Transferleistungen änderten sich ab dem Jahr 2004.

### ***Die Reform im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung***

#### **Die wesentlichen Elemente der Reform: Qualitätssteigerung durch Wettbewerb der Anbieter und Eigenverantwortung der Teilnehmer**

Das Ziel der Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung liegt in einer verbesserten Integration zu fördernder Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll durch breite Qualitätssteigerungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen erreicht werden. Zu diesem Zweck wurde unter anderem der **Bildungsgutschein** als neues Instrument zur Steuerung des Zugangs in geförderte Maßnahmen eingeführt. Der Gesetzgeber strebt mit der Neu-

ausrichtung eine engere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung an. Dies schließt die Förderung von mehr Eigenverantwortung potentieller Maßnahmenteilnehmender durch Wahlfreiheit unter den Weiterbildungseinrichtungen ein, ferner ein verstärktes **Qualitätsmanagement** durch Zertifizierung der Weiterbildungseinrichtungen und -maßnahmen sowie eine bessere Qualitätskontrolle durch Wettbewerb unter den Weiterbildungseinrichtungen. Die gesetzlichen Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung haben damit vielfache Änderungen erfahren.

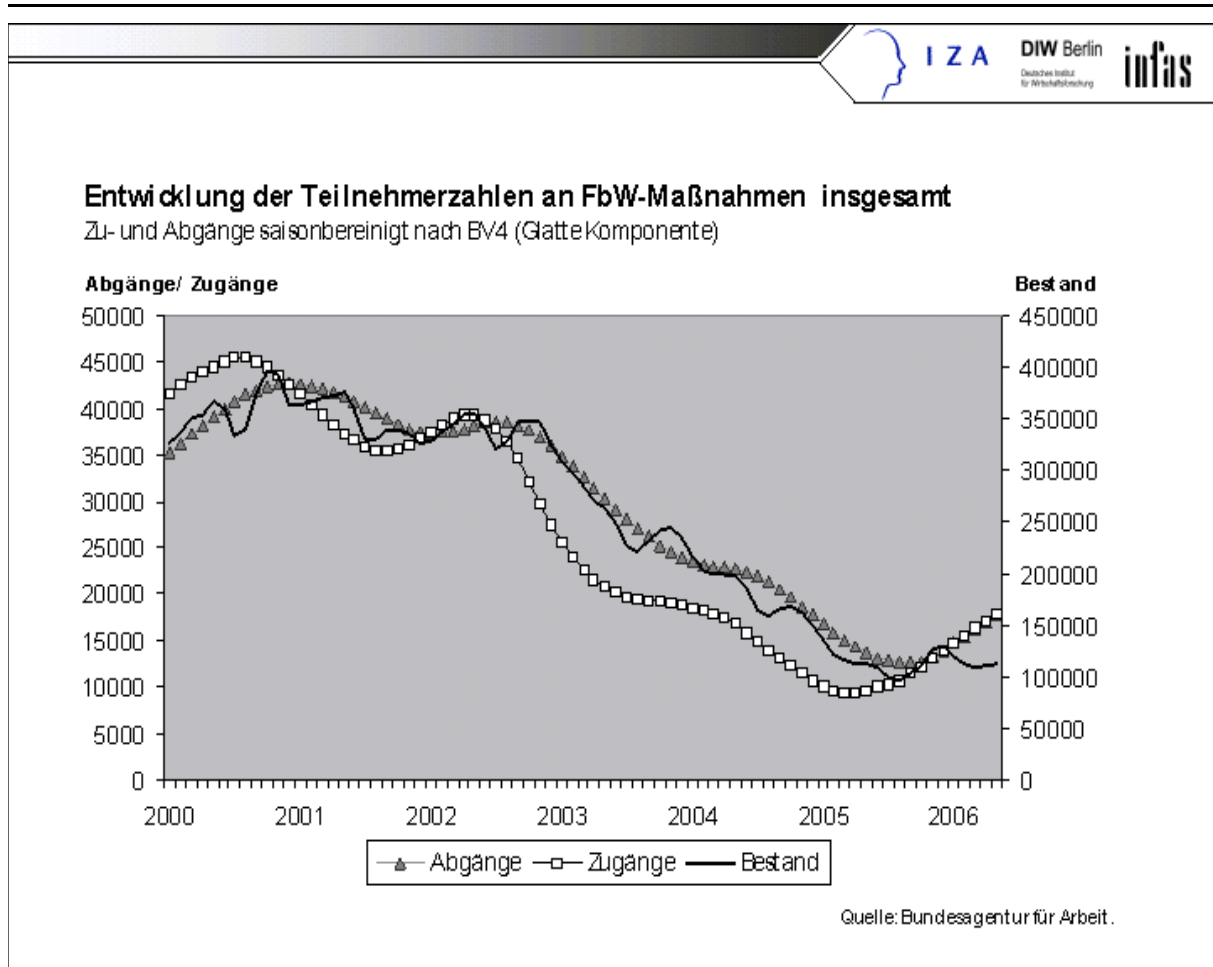
### **Widersprüchliche Befunde zu den Wirkungen von FbW in der Literatur**

Die bisher vorliegenden Evaluationsstudien zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führen weder für Ost- noch für Westdeutschland zu einem eindeutigen Ergebnis. In Abhängigkeit von der Methode, dem betrachteten Zeitraum und dem zu Grunde liegenden Datensatz zeigen sich negative, nicht signifikante und positive Effekte. Bei den Analysen, in denen positive Effekte zu Tage treten, handelt es sich vor allem um langfristige Effekte.

Eine Besonderheit der vorliegenden Studie besteht darin, dass erstmals eine differenzierte Unterscheidung zwischen verschiedenen Maßnahmentypen vorgenommen wird. Zu diesem Zweck wurden 6 Programmtypen (PT) aus den einzelnen FbW-Maßnahmentypen gebildet. Der erste Programmtyp enthält berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildungen, PT 2 umfasst berufspraktische Weiterbildungen, PT 3 Übungseinrichtungen, PT 4 sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss, PT 5 Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und PT 6 Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Darüber hinaus erlauben die verwendeten Daten eine nach Regionaltypen differenzierte Analyse.

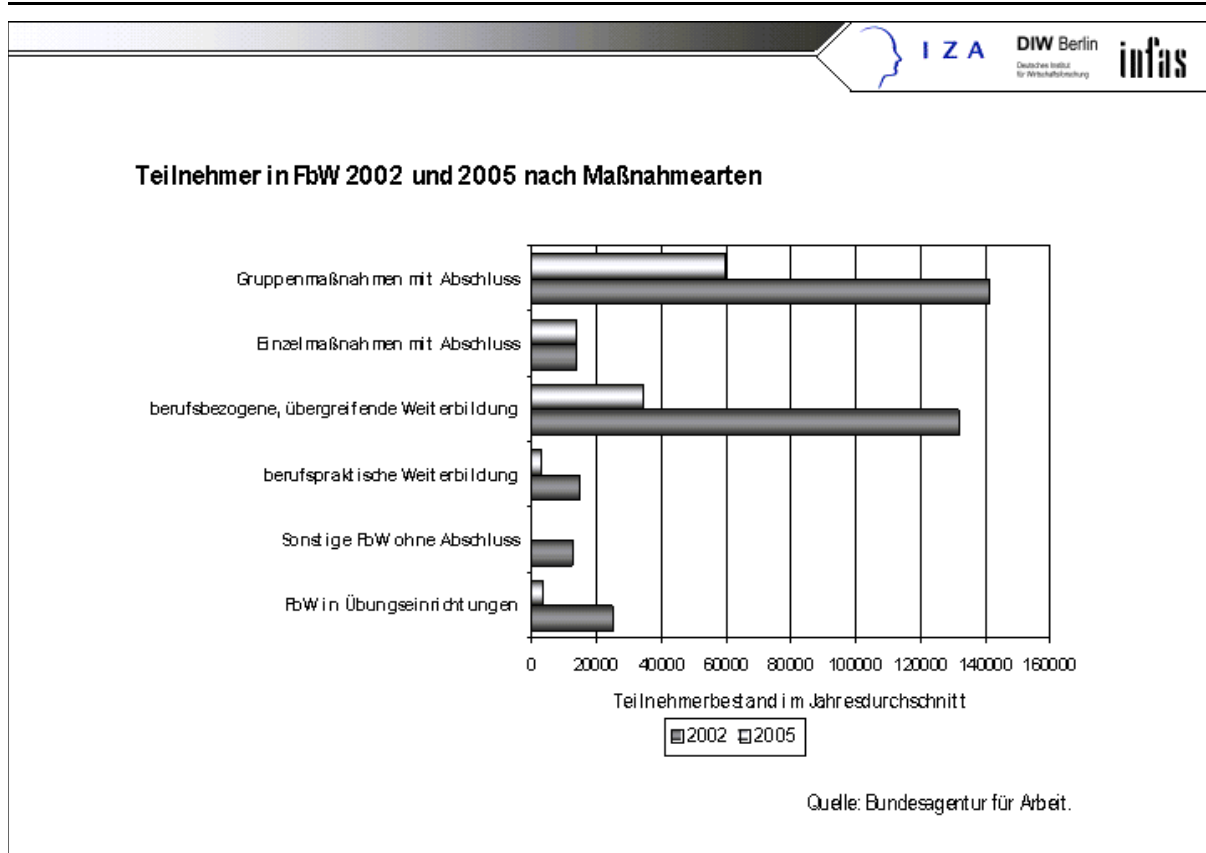
### **Starker Rückgang von FbW nach der Reform geht mit Verschiebungen der Maßnahmen- und der Teilnehmerstruktur einher**

Im Zuge der Reform mit Wirkung ab dem Jahr 2003 hat sich ein starker Rückgang von FbW-Maßnahmen entwickelt. Ursächlich dafür sind die mit der FbW-Reform eingeführten Regelungen, die zu einer Veränderung der Zugangsbestimmungen auf der Nachfrageseite und zu einem vermehrten Wettbewerb unter den Anbietern geführt haben.



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Dabei hat es merkbare Strukturverschiebungen innerhalb der Teilnehmerbestände mit Blick auf die einzelnen Maßnahmentearten gegeben. Bei Maßnahmen mit Ausbildungsabschluss kam es zu einer starken anteiligen Reduzierung vor allem bei den Gruppenmaßnahmen (PT 6); die Einzelmaßnahmen (PT 5) wurden dagegen ihrem Umfang nach – gemessen an der Gesamtteilnehmerzahl – weitgehend beibehalten. Ins Gewicht fällt auch die so genannte berufsbezogene bzw. berufsübergreifende Weiterbildung (PT 1), bei der die Teilnehmerzahlen relativ gesehen noch stärker zurückgingen als bei PT 6.



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Die Veränderung der Maßnahmenstruktur hat auch dazu geführt, dass in Ostdeutschland der Abbau von FbW weit überdurchschnittlich ausfiel, weil hier vor der Reform Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss ein viel höheres Gewicht hatten als in den alten Bundesländern. Zudem kam es zu Strukturveränderungen in der Teilnehmerschaft. Besonders stark ging der Anteil der Älteren und Langzeitarbeitslosen zurück.

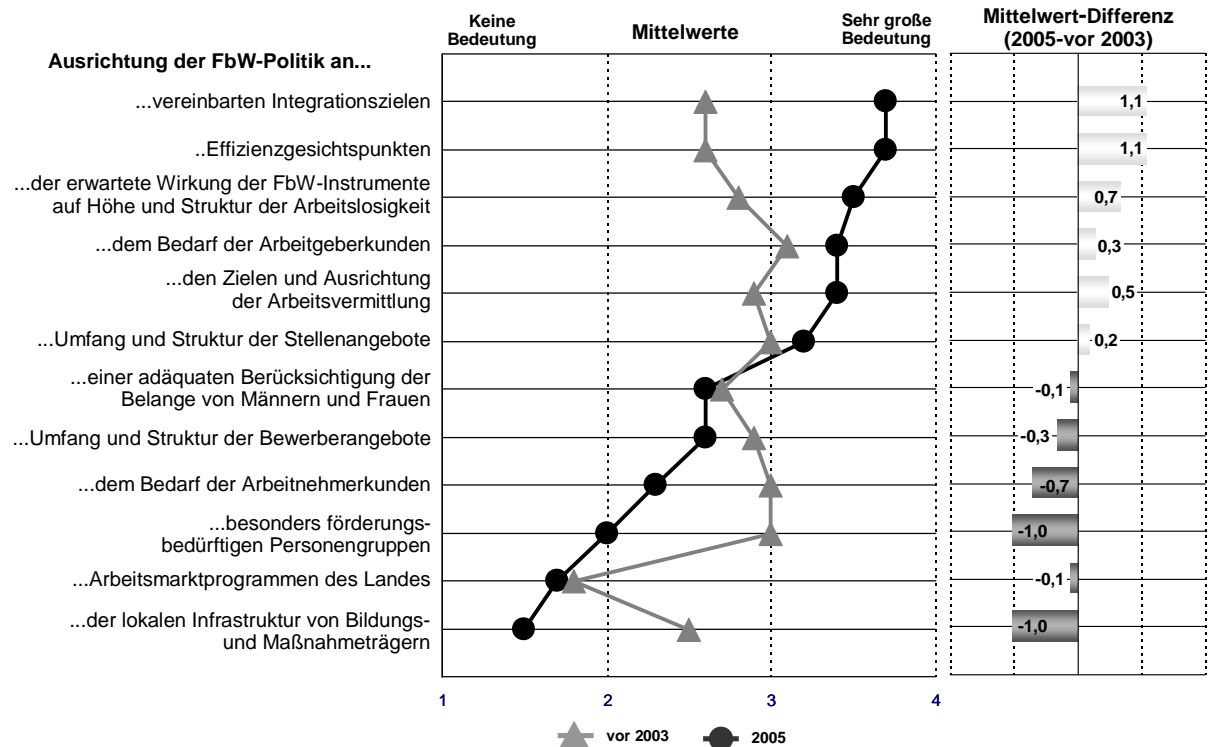
### Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform in den Agenturen

Durch die Hartz-Reform hat sich die Förderung beruflicher Weiterbildung in zentralen Aspekten deutlich verändert. Bei der Umsetzung der Reform mussten die Agenturen zunächst vor allem Sozialisations- und Informationsprobleme lösen. Neue Anforderungen an Arbeitsvermittler machten Schulungen notwendig, die aber nicht immer ausreichend waren. Weitgehend kritisieren die Agenturen den Wegfall der Arbeitsberater.

Die Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung schlägt sich deutlich in der Selbstwahrnehmung der Agenturen nieder. Im Vergleich zur Vorreformzeit

haben die Vereinbarung von Integrationszielen und Effizienzgesichtspunkte eine höhere Bedeutung bei der Ausrichtung der FbW-Politik erhalten. Auch der Bedarf der Arbeitgeberkunden, die Verbindung mit den Zielen und der Ausrichtung der Arbeitsvermittlung haben mit der Reform ein höheres Gewicht erfahren. Sozialpolitische Motive sind dagegen eher in den Hintergrund getreten.

Geschäftspolitische Ausrichtung der FbW-Politik



Quelle: Befragung bei 163 Agenturen, März bis Mai 2005

Die vormalige Maßnahmenzuweisung in FbW ist offenbar konsequent ersetzt. Die Bildungszielplanung ist heute zentrales Steuerungsinstrument im Rahmen von FbW. Planungen der Agenturen orientieren sich an Mittelverfügbarkeiten und dem kurzfristigen Bedarf regionaler Arbeitsmärkte. Als problematisch gelten jedoch die im Rahmen der Bildungszielplanungen geforderten Bedarfsprognosen. Die Agenturen gewinnen mit der Bildungszielplanung einerseits Handlungsautonomie. Durch die Einlösepraxis des Bildungsgutscheins verlieren sie aber auch Steuerungsmöglichkeiten an Kunden, die einen Bildungsgutschein erhalten haben. Vermittler sind hier mit Nachsteuerungsproblemen konfrontiert, die durch Nichtzustandekommen von Bildungsmaßnahmen aufgrund zu geringer Teilnehmerzahlen entstehen.

## **Soziale Selektionswirkung des Bildungsgutscheins**

Das Instrument des Bildungsgutscheins erfährt in den Agenturen eine kontroverse Beurteilung. Dabei überwiegt eher die Kritik. Zwar gilt die neue Wahlfreiheit als Vorteil. Sie überfordert Kunden aber auch. Als zentraler Nachteil gilt aus Sicht der Agenturen die harte Kundenselektion durch den Bildungsgutschein. Seine Vergabe wird von einer Reihe mehr oder weniger objektiven Kriterien abhängig gemacht. Dazu gehören eine Prognose der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit (70 %-Regel), das Ergebnis der Eignungsfeststellung oder die bisher erzielte Eingliederungsquote der anvisierten FbW-Maßnahmenart.

Darüber hinaus treten praktische Probleme bei der Ausgabe des Bildungsgutscheins auf. Genannt werden technische Probleme mit der EDV und Probleme mit der Einlösefrist bei einer beobachtbar uneinheitlichen Praxis zwischen der Drei- und Ein-Monatsbestimmung. Ferner bestehen Unsicherheiten bei Vermittlern durch mangelnde Vorgaben zum Umgang mit der Wahlfreiheit. Die Umsetzung der 70%-Regel gilt häufig als schwierig. Man orientiert sich konkret an bekannten Eingliederungsquoten von Maßnahmen und an der Eignungsprüfung der Bildungsgutscheinbewerber. Bei Entscheidungskriterien einer Vergabe von Bildungsgutscheinen gelten die individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit und die neue marktorientierte Sichtweise als zentral. Das setzt „ehrliche“ Entscheidungen und „Neinsagekompetenzen“ gegenüber Kunden voraus. Diese Kompetenzen stellen zentrale Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte dar.

Für den geforderten Prozess der kundeneigenen Suche nach einem Träger werden den Kunden vielfältige Hilfen gewährt. Die KURS-Datenbank gilt hier als wenig hilfreich. Auch Bildungsgutscheineinlöser selbst geben an, dass die Agenturen häufig Anbieter durch Ausgabe von Listen empfehlen. Mithin unterstützen die Agenturen den Suchprozess ihrer Kunden eher, als dass sie dies nicht tun. Nur rund ein Drittel der befragten Bildungsgutscheineinlöser musste einen Anbieter ganz ohne zusätzliche Hilfe suchen.

In Folge des Bildungsgutscheins machen sowohl Agenturen als auch Bildungsträger soziale Teilungen der Zugangschancen zu FbW aus. Als Scheidelinie gilt die Vorqualifikation. Besser qualifizierte Personen kommen mit den Anforderungen des Bildungsgutscheins eher zurecht. Sie haben auch bessere Zugangschancen. Weniger qualifizierte Personen, behinderte Personen, wenig mobile Personen, Personen mit Sprachschwierigkeiten, Immigranten und häufig auch Langzeitarbeitslose sind mit den Anforderungen überlastet. Diese Gruppen haben geringere Zugangschancen zu FbW.

---

## **Wettbewerb der Bildungsträger hat Marktberaumigungsprozesse ausgelöst**

Mit der FbW-Reform haben sich auch die Beziehungen zwischen Agenturen und Bildungsträgern spürbar verändert. Überkommene Kooperationen schwinden. Kommunikationsbeziehungen werden einseitiger, indem die Bedeutung des Internet als Kommunikationsmedium steigt. Auch lösen sich bestehende Netzwerke offenbar auf. Bildungsträger kritisieren diese Entwicklung. Sie weisen auf bestehende Informationsdefizite hin. Agenturen sehen Probleme durch häufig scheiternde Maßnahmen und im Trend einer ökonomisch induzierten Verbilligung von Maßnahmen mit einhergehendem Qualitätsverlust. Indes stellen Bildungsgutscheinhaber bzw. -einlöser den Bildungsträgern ein gutes Zeugnis aus. Mit den Maßnahmen selbst zeigt man sich weitgehend zufrieden. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Belegung und der Zusammensetzung der Teilnehmergruppen bei Bildungsveranstaltungen. Hierzu äußern Weiterbildungsteilnehmer am deutlichsten Kritik.

Die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung zeigt dabei deutliche Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft selbst. Aufgrund der fehlenden Nachfrage teilt sich der Markt der Träger, die im Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III tätig sind, in Anbieter mit geringen Veranstaltungszahlen und solchen, die FbW-Veranstaltungen in großem Umfang anbieten. Von dieser Dynamik sind im Wesentlichen die Träger in Ostdeutschland und Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Die betroffenen Träger verzeichnen Umsatzeinbußen, auf die sie mit Beschäftigungsabbau und Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse durch Honorarverträge reagieren. Für ostdeutsche Träger sind die Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Der massive Rückgang von Teilnehmerzahlen geförderter Maßnahmen erfordert neben Kosteneinsparungen auch eine Umorientierung in der geschäftspolitischen Ausrichtung. In der Folge erweitern Träger ihr Angebotsspektrum und setzen auf Bereiche allgemeiner Weiterbildung. Maßnahmen aus dem Bereich beruflicher Weiterbildung verlieren zunehmend an Bedeutung im Angebotsportfolio der Bildungsträger.

Aus der Marktberaumigung ergeben sich Gewinner und Verlierer in der Bildungsträgerlandschaft. In Gebieten mit guter Arbeitsmarktlage können Träger sich weiterhin behaupten und den Markt geförderter Maßnahmen optimal ausschöpfen. Nicht zuletzt spielt dabei auch die Größe des Trägers eine Rolle.

### **Arbeitsaufnahme der fachkundigen Stellen**

In der Übergangsphase der Reform haben direkte Qualitätskontrollen vor Ort durch die Agenturen sichtbar abgenommen. An die Reform der Qualitätssicherung selbst werden kritische Fragen gerichtet. In den Agenturen bezweifelt man nicht selten die Unabhängigkeit der neuen fachkundigen Stellen und plädiert für eine verstärkte

eigene Prüfung laufender Maßnahmen. Bildungsträger befürchten für die Zukunft vor allem steigenden Kostendruck.

Erst mit Arbeitsaufnahme der fachkundigen Stellen ist die Reform einer Qualitätssicherung öffentlich geförderter Weiterbildung abgeschlossen gewesen. Bundesweit gab es im April 2006 dreiundzwanzig akkreditierte fachkundige Stellen. Nach Auskunft der Stellen ist die Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) allerdings vielen Bildungsträgern noch nicht bekannt. Auch die Arbeitsagenturen hätten Träger darüber nicht zureichend informiert.

Bei ihrer Prüfpraxis bringen die fachkundigen Stellen den Kanon der AZWV-Zertifizierungskriterien zur Anwendung. Ein Prüfschwerpunkt wird im Hinblick auf Qualitätsmanagement-Systeme der Träger sichtbar. Trägerangaben werden generell nicht nur nach der Schriftform, sondern auch durch Vor-Ort-Prüfungen verifiziert. Die fachkundigen Stellen gehen von einer guten Informationsqualität für ihre Zertifizierungsentscheidungen aus, die Zahl negativer Prüfbescheide an Träger ist bislang gering. Die bisherige Zertifizierungspraxis bezieht sich indes vornehmlich auf Erfahrungen mit größeren Bildungsträgern und dabei auf wenige hundert Zertifizierungsfälle.

### **Probleme in der Kooperation zwischen fachkundigen Stellen und Arbeitsagenturen und Notwendigkeit einer zentralen Dokumentation der Prüfergebnisse**

Zwischen Agenturen und fachkundigen Stellen besteht bisher wenig Informationsaustausch. Die konkrete Kooperation ist ungeklärt, die gegenseitige Akzeptanz ist stark verbesserungsbedürftig. Eine offizielle Abstimmung zwischen den fachkundigen Stellen und der Bundesagentur für Arbeit zur Kooperation im Rahmen der AZWV (gerade auch im Nachgang von Trägerzertifizierungen) ist geboten.

Wünschenswert scheint die Einrichtung eines institutionenübergreifenden Bildungsportals für FbW. Etwa in Form einer Datenbank sollten Prüfergebnisse der fachkundigen Stellen darin zentral abrufbar dokumentiert sein. Als gemeinsame Datenbasis sollte diese Plattform auch Agenturen und Kunden zur Verfügung stehen. Regelungsbedürftig wäre, wie Meldungen über zertifizierte Träger in eine solche Datenbank hinein erfolgen können.

### **FbW im Rechtskreis des SGB II: Zielfindungsprozesse in den ARGE n**

Zum Erhebungszeitpunkt ist die Orientierungsphase der Einpassung von FbW in die neuen ARGE-Prozesse nicht abgeschlossen gewesen. Im Vergleich mit den geschäftspolitischen Leitlinien der Arbeitsagenturen fällt die Ausrichtung von FbW in den ARGE n bei Integrationszielen, Effizienzgesichtspunkten und grundsätzlichen Wirkungserwartungen bisher weniger akzentuiert aus. Auch an die lokale Infrastruktur der Bildungsträger sieht man sich in den ARGE n vergleichsweise stärker gebunden als dies seit der FbW-Reform für die Agenturen der Fall ist. Auch ist eine weichere Vorgehensweise bei der Ausgabepraxis von Bildungsgutscheinen beo-

bachtbar. Grundsätzlich wird FbW aber auch in den ARGEn an Markterfordernissen orientiert. Für FbW wird in den ARGEn eine zukünftig steigende Bedeutung erwartet. Dies drückt sich auch im Zuwachs ARGE-eigener Bildungszielplanungen aus.

### **Umsetzungsprobleme von FbW in den ARGEn**

Bei der Implementation von FbW in den ARGEn bestanden spezifische Sozialisationsprobleme vor dem Hintergrund der Zusammenführung des Personals aus Agenturen für Arbeit und Kommunen. Vergleichsweise höherer Schulungsbedarf war beim ehemals kommunalen Personal notwendig. Teilweise bestanden hier kaum Erfahrungen mit den fachlichen Anforderungen bei FbW. Kenntnisse über konkrete Maßnahmebeurteilungen, über Inhalte und Qualitätsanforderungen mussten erst ausgebildet werden.

Grundsätzlich müssen die ARGEn mit besonders förderungsbedürftigen Kunden umgehen wobei Kriterien einer Heranführung an das Arbeitsleben mit dem Regelverständnis der Marktorientierung bei FbW und Bildungsgutschein in einem Spannungsverhältnis gesehen werden. Als schwierig gilt, unter der SGBII-Klientel Kunden zu finden, die FbW-Vergabevoraussetzungen erfüllen. Hierbei ist die Eigenverantwortlichkeit von Kunden eine spezifische Hürde. Überwiegend ist man in den ARGEn der Ansicht, dass die 70%-Regel im Rechtskreis des SGB II zu hoch und schwer anwendbar ist.

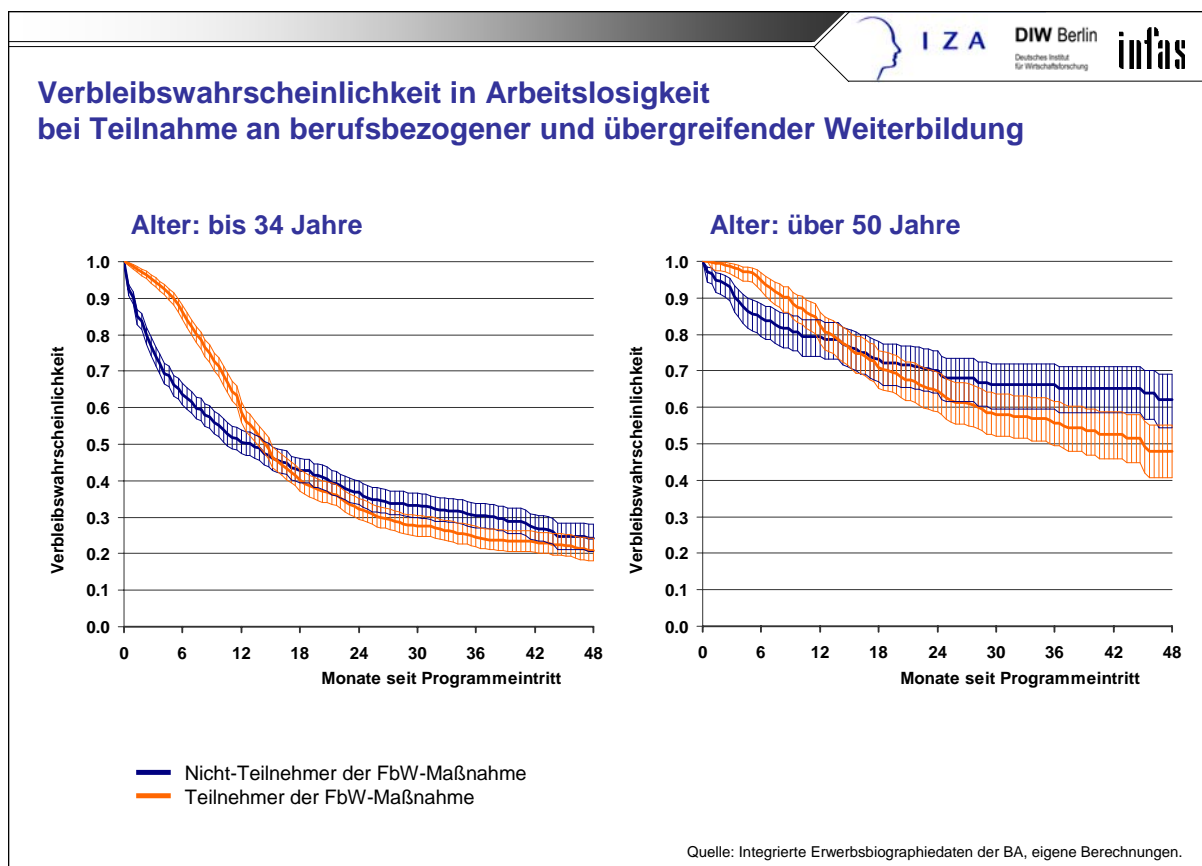
### **Beurteilung der Maßnahmewirkung relativ zur Nicht-Teilnahme**

Um den Effekt der Maßnahmenteilnahme quantitativ bestimmen zu können, wurden statistische Analysen auf Basis von Daten der BA durchgeführt, die den Erwerbsverlauf von Programmteilnehmern und vergleichbaren arbeitslosen Nichtteilnehmern beschreiben. Mit Hilfe dieser Daten lassen sich auch die Veränderungen durch die Reform messen.

Die Beurteilung der Maßnahmewirkung erfolgt dabei nicht anhand des absoluten sondern des relativen Eingliederungserfolgs. Die Höhe einer Eingliederungsquote sagt nur im Vergleich etwas über die Effektivität einer Maßnahme aus. Selbst ein 100%iger Eingliederungserfolg in Verbindung mit einer Maßnahme ist wertlos, wenn sich ohne Maßnahme der gleiche Eingliederungserfolg eingestellt hätte. Aus diesem Grund ist auch die im Rahmen des Qualitätsmanagements propagierte 70%-Regel als problematisch einzustufen.

Auch eine niedrige Eingliederungsquote kann als Erfolg gelten, wenn der Eingliederungserfolg ohne die Maßnahme noch bedeutend niedriger ausgefallen wäre. Ein Beispiel hierfür ist die Maßnahmewirkung bei älteren Arbeitslosen. Deren Beschäftigungschancen sind zwar generell merklich niedriger als die von jüngeren Arbeitslosen, aber die Maßnahmenteilnahme führt bei Älteren zu einem deutlich stärkeren

positiven Effekt als bei Jüngeren. So sind beispielsweise von den unter 35jährigen Teilnehmern an einer berufspraktische Weiterbildung 3 Jahre nach Maßnahmebeginn nur 25% immer noch arbeitslos. Bei den über 50jährigen Teilnehmern liegt dieser Anteil zum gleichen Zeitpunkt bei 55%. Daraus darf aber mitnichten der Schluss gezogen werden, dass die Maßnahme für Ältere keinen Sinn macht. Im Vergleich zu jeweils gleichaltrigen Nicht-Teilnehmern verbessert die Maßnahme bei den unter 35jährigen die Beschäftigungsaussichten nur um 5 Prozentpunkte, bei den Älteren dagegen um 10 Prozentpunkte.



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

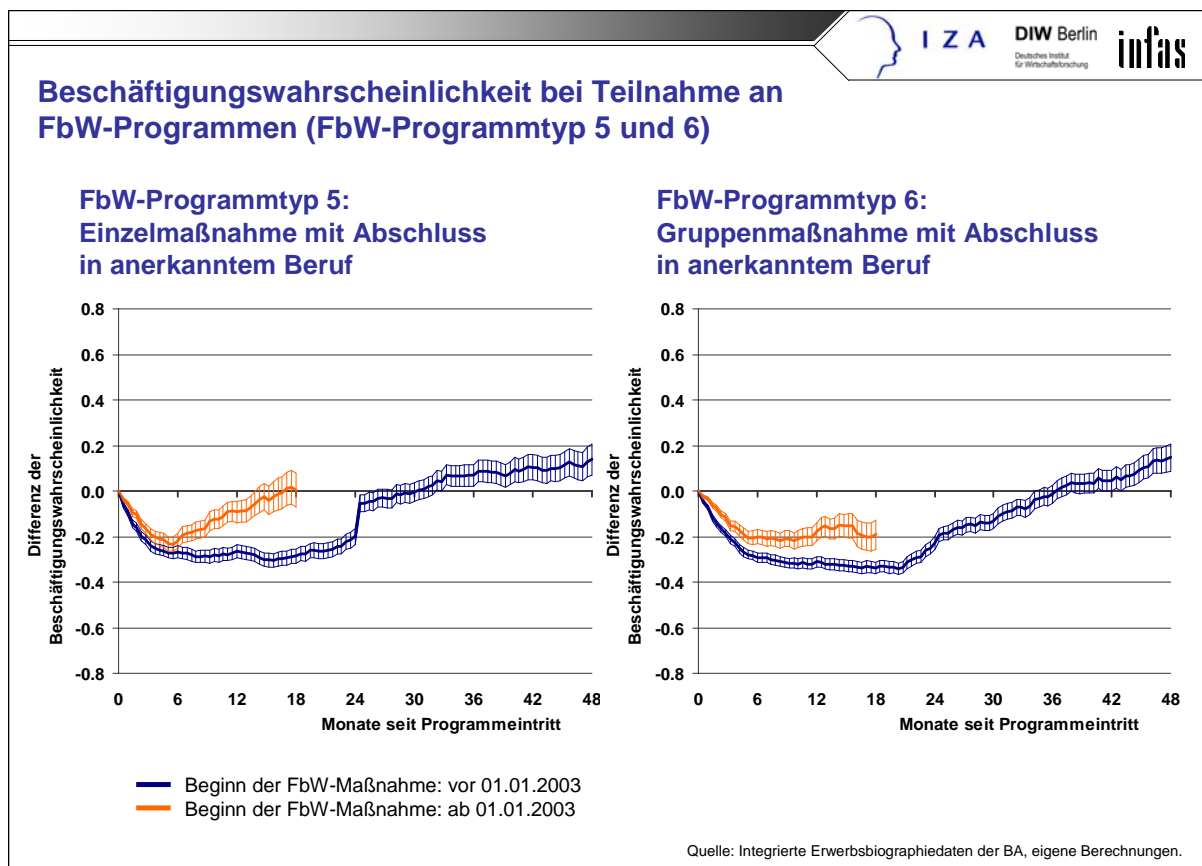
## Programmeffekt im Kampf gegen den Lock-In-Effekt

Der Maßnahmeneffekt setzt sich grundsätzlich aus zwei entgegengesetzten Komponenten zusammen: Dem so genannten Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Programmeffekt. Der Lock-In-Effekt besteht darin, dass die Teilnehmer während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen, was durchaus im Sinne der Teilnahme ist. Erst im Anschluss an die Maßnahme

treten die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ein, die den Verlust durch die eingeschränkte Stellensuche während der Maßnahme nicht nur ausgleichen, sondern sogar übertreffen müssen, wenn die Maßnahme insgesamt wirkungsvoll sein soll.

## Beschäftigungserfolg durch FbW vor allem bei Langfrist-Maßnahmen

In dieser Hinsicht besitzen Langfrist-Maßnahmen (Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf) einen strukturellen Nachteil. Trotzdem sind es gerade sie, die für die Zeit vor der Reform eine klar erkennbare Verbesserung der Beschäftigungschancen vorweisen können. Im Zuge der Reform wurden viele dieser Maßnahmen zeitlich verkürzt. Soweit es sich im Rahmen des verfügbaren Beobachtungsfensters beurteilen lässt, hat dies der Wirkung solcher Maßnahmen jedoch keinen Abbruch getan.



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

---

## **Verbesserung der Beschäftigungschancen führt nicht in gleichem Maße zur Senkung des Arbeitslosigkeitsrisikos**

Betrachtet man alternativ zur Beschäftigungswahrscheinlichkeit die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, so ist festzustellen, dass die Beurteilung der Wirkung von FbW tendenziell schlechter ausfällt. Eine Erklärung für das Phänomen der Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne entsprechende Senkung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit kann nur darin bestehen, dass die entsprechenden Maßnahmen in einem gewissen Umfang dazu führen, dass Personen, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Stille Reserve ausgewichen wären, durch die Maßnahme wieder in Beschäftigung gebracht werden konnten. Für die Arbeitslosenversicherung ergeben sich dadurch zwar keine unmittelbaren Einsparungen, wohl aber indirekte Entlastungseffekte durch ein erhöhtes Beitragsaufkommen. Auf die Beurteilung des Reformeffekts hat das geschilderte Phänomen keinen Einfluss.

## **Negative Kosten-Nutzen-Bilanz durch Reform abgeschwächt**

In der fiskalischen Kosten-Nutzen-Betrachtung weisen FbW-Maßnahmen für die Vergangenheit eher eine negative Bilanz auf. Für die Nachreformphase ist es aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums derzeit noch zu früh für eine abschließende Bewertung. Der Tendenz nach zeichnet sich jedoch eine erhebliche Verbesserung des Verhältnisses von Kosten und Erträgen ab. Dies ist auf die Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmendauer zurück zu führen. Lang andauernde Maßnahmen schneiden in dieser Betrachtung eher schlecht ab, weil der Lock-In-Effekt den Maßnahmeneffekt stark dominiert. Das heißt aber nicht, dass die Verkürzung einer Maßnahme allein schon die Lösung darstellt. In der empirischen Betrachtung finden sich auch relativ kurze Maßnahmen mit einer negativen Bilanz.

## **Bedeutung des Selektionseffekts wird überschätzt**

Häufig wird vorgebracht, die Verbesserung der Wirkung der Maßnahmen nach der Reform gründe sich auf die beobachtbare Selektion der Teilnehmer. Dies trifft jedoch nur eingeschränkt zu. Mit Hilfe eines geschachtelten Matching-Verfahrens wurde eine Zerlegung des Gesamteffekts der Reform in eine Qualitäts- und eine Selektionskomponente vorgenommen. Im Ergebnis spricht vieles dafür, dass der positive Reformeffekt maßgeblich von der Verbesserung der Maßnahmequalität getrieben wird. Die vielfach geübte Kritik an der sozialen Selektion der Teilnehmer ist insofern berechtigt. Sie führt nämlich tendenziell dazu, dass Personen von der Maßnahmenteilnahme ausgeschlossen werden, obwohl die Teilnahme für sie einen positiven Effekt gehabt hätte.

## **Eindeutig positive Wirkungen der Reform**

Trotz der teilweise berechtigten Kritik an FbW kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Reform zu relativen Verbesserungen der Wirkung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments geführt hat. Die Maßnahmen sind insgesamt kürzer geworden, was die Wirkung des Lock-In-Effekts abgeschwächt hat und die Maßnahmen gehen mit einer stärkeren Verbesserung der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit einher als vor der Reform.

## ***Die Reform im Bereich der Transferleistungen***

### **Reformziel: Übergangloser Transfer aus Beschäftigung in Beschäftigung**

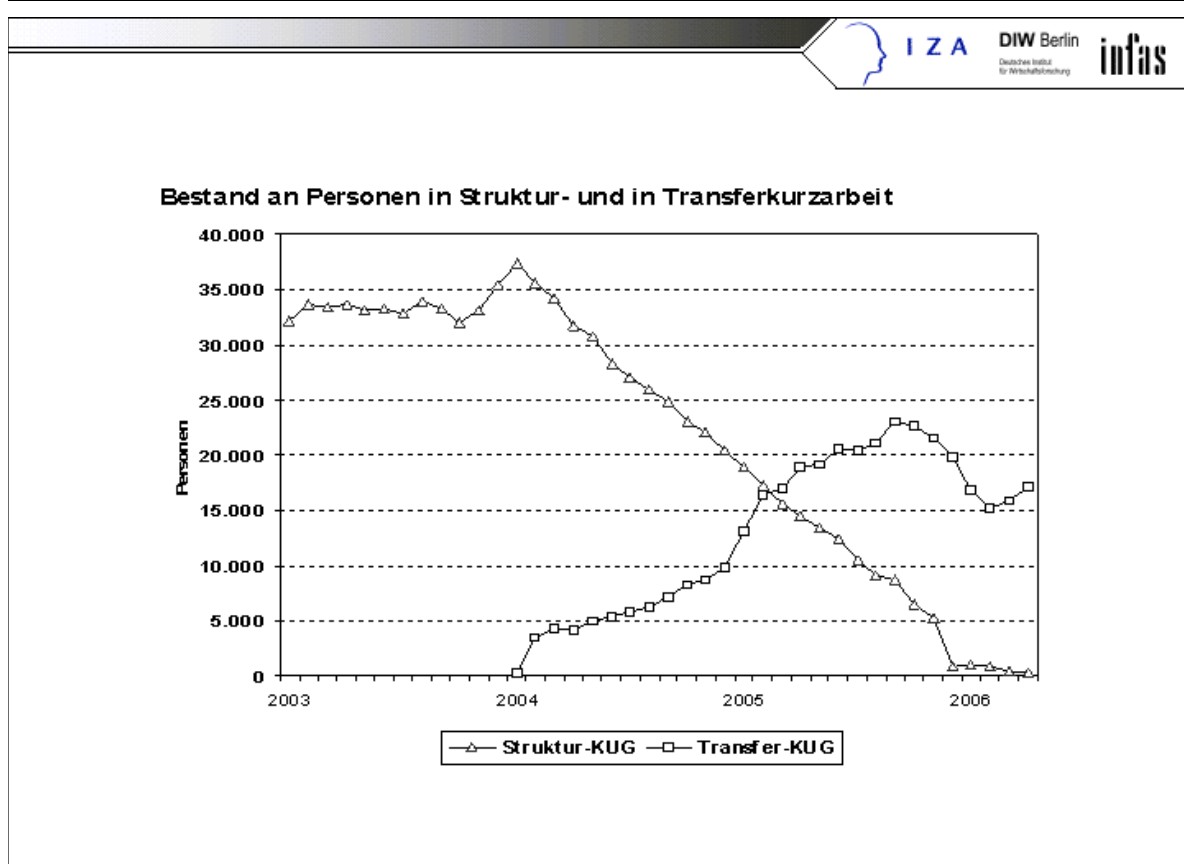
Transferleistungen verfolgen das Ziel, Arbeitnehmern, die von betrieblichen Umstrukturierungsmaßnahmen betroffen sind, den Transfer in neue Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern und so Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Transferleistungen sind umfassendere Maßnahmen als FbW, weil sie beispielsweise auch Vermittlungsaktivitäten einschließen. Qualifizierung ist hierunter nur eine – wenn auch wichtige – Möglichkeit, den Transfer zu bewerkstelligen. Transferleistungen unterscheiden sich von den FbW auch hinsichtlich ihrer Zugangsregeln. Es sind weniger individuelle Eigenschaften für die Zuweisung entscheidend als vielmehr betriebsorganisatorische Entscheidungen.

### **Schwierige Datenlage**

Generell ist für Transferleistungen eine schwierige Datenlage zu konstatieren. Dies gilt insbesondere für Transfermaßnahmen, für die auf aggregierter Ebene praktisch keine Informationen vorhanden sind. Daten über Teilnehmer sind lediglich dezentral bei den Agenturen und teilweise nur in Form handschriftlicher Listen vorhanden. Für weitergehende Untersuchungen zur Wirkungsweise von Transferleistungen erscheint es daher unerlässlich, die Datenbasis zu verbessern. Eine wesentliche Voraussetzung dafür besteht seitens der BA in der systematischen und zentralen Erfassung personenbezogener Daten zur Teilnahme an Transferleistungen.

### **Halbierung der Teilnehmerzahlen bei Transferkurzarbeitergeld**

Die Reform hat offenbar zu einem starken Rückgang der Teilnehmerzahlen geführt. Gegenüber dem früheren Strukturkurzarbeitergeld hat sich die Zahl der Bezieher halbiert. Dies deutet durchaus im Sinne der Reform darauf hin, dass das Instrument als Frühverrentungsmöglichkeit an Bedeutung verloren hat.



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

### **Betriebliche Anbahnungsprozesse von Transfer: Rechtzeitige Abstimmungen zwischen den Akteuren relevant**

Praktische Umsetzungsschwierigkeiten bei Transfer werden von den beteiligten Akteuren im Vorfeld einer jeweiligen Einrichtung – bei Anbahnungs- und bei Auswahlprozessen – gesehen. Besser scheint es zu funktionieren, wenn Agenturen und Transferanbieter rechtzeitig durch die betroffenen Betriebe eingeschaltet werden. Beratungen müssen fristgerecht organisiert werden können. Besonders relevant ist Planungs- und Rechtssicherheit für die Betriebsparteien, wobei Beratungsleistungen der Agenturen eine wichtige Rolle spielen. In der Praxis treten allerdings häufig Probleme auf. Sowohl Agenturen als auch Transferanbieter sind nicht immer hinreichend früh in betriebliche Anbahnungsprozesse involviert. Dafür werden auch teils langwierige Verhandlungen zwischen den Betriebsparteien verantwortlich gemacht.

### **Unterschiedliche Muster bei Auswahlprozessen in Betrieben**

Mit Blick auf Übergänge betroffener Beschäftigter in Transfer bestehen offenbar unterschiedliche Verfahrensweisen. Spezifische Selektionen sind dabei teilweise

betriebliche Praxis. Weitgehend übereinstimmend geben die Experten aber an, dass Missbrauchsmöglichkeiten bei Transfer – im Sinne einer expliziten „Brückenbildung“ für ältere Arbeitnehmer – in Folge der Gesetzesänderung schwieriger geworden sind.

### **Mangelnde Einblicke in konkrete Maßnahmedurchführungen**

Der mangelnde Einblick in die konkrete Umsetzung von Transfermaßnahmen (bzw. in Maßnahmen, die mit Transfer-Kug geförderter Beschäftigung verbunden sind) kann als ein Hauptproblem der Transferpolitik gesehen werden. Kritische Angaben der Leistungsbezieher sowie Befunde bei den Arbeitsagenturen weisen deutlich darauf hin. Häufig bleibt unklar, ob und welche konkreten Maßnahmen mit den betroffenen Beschäftigten durchgeführt werden. Mit wenig Einsicht in operative Prozesse, für welche die Transferanbieter eine spezifische Autonomie für sich behaupten, verbinden sich auch schmale Qualitätsprüfungen. Eine Überprüfung der Durchführung von Maßnahmen im Hinblick auf Prozesse, Methoden und Inhalte vor Ort erfolgt bei weniger als einem Drittel der fördernden Agenturen, regelmäßige Kontrollen vor Ort nur bei einem Fünftel. Berichte, die über das gesetzlich Geforderte hinaus gehen, spielen in der Qualitätssicherung kaum eine Rolle.

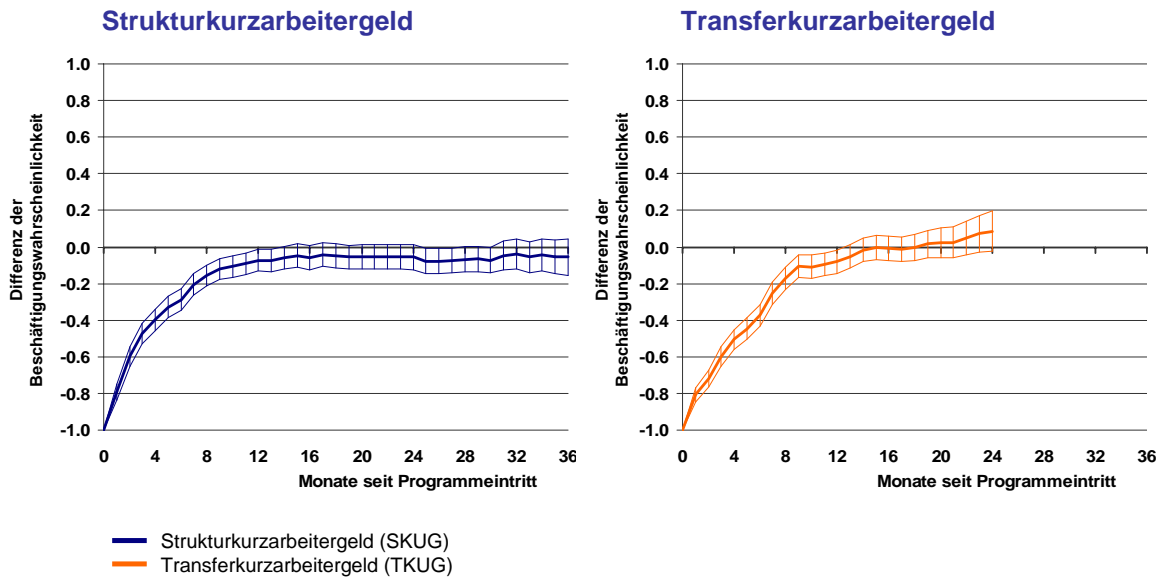
### **Kein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration**

Die quantitative Wirkungsanalyse zeigt, dass weder Transfermaßnahmen, noch Transferkurzarbeitergeldprogramme die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer über das hinaus verbessern, was an Vermittlungsleistungen durch die Agenturen für Arbeit ohnehin erbracht wird. Allerdings wird die Arbeitsmarktintegration durch die Teilnahme auch nicht negativ beeinflusst. Insofern kann die Reform als Erfolg angesehen werden, da Transferleistungen vor der Reform teilweise negative Folgen für die (kurzfristige) Integration in den Arbeitsmarkt aufwiesen.

Da sich die Maßnahmen bislang nicht als wirkungsvoll erwiesen haben, liegt es nahe, sie einzustellen, zumal es sich dabei um ein vergleichsweise teures Instrument handelt. Diese Schlussfolgerung steht allerdings unter dem Vorbehalt einer Kurzfristbetrachtung. Für eine abschließende Beurteilung wäre ein Beobachtungszeitraum von mindestens vier Jahren erforderlich. Zu beachten ist auch, dass es sich hier um eine Durchschnittsbeurteilung handelt. Es ist durchaus möglich, dass Transferleistungen im Einzelfall sehr erfolgreich sind, dies aber im Gesamtdurchschnitt untergeht. Um dies beurteilen zu können, wäre eine Untersuchung auf der Ebene konkreter Projekte erforderlich, die im vorliegenden Rahmen jedoch nicht vorgesehen war.

## Vergleich von Strukturkurzarbeitergeld und Transferkurzarbeitergeld

Wechsel in Beschäftigungsverhältnisse mit >15 Stunden werden als Erfolg gewertet



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006