



**DIW Berlin**  
Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung



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

***Förderung beruflicher Weiterbildung***

***Kurzfassung der Ergebnisse zur  
Berichtslegung, Juni 2005***

**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)

## 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 Neuausrichtung 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

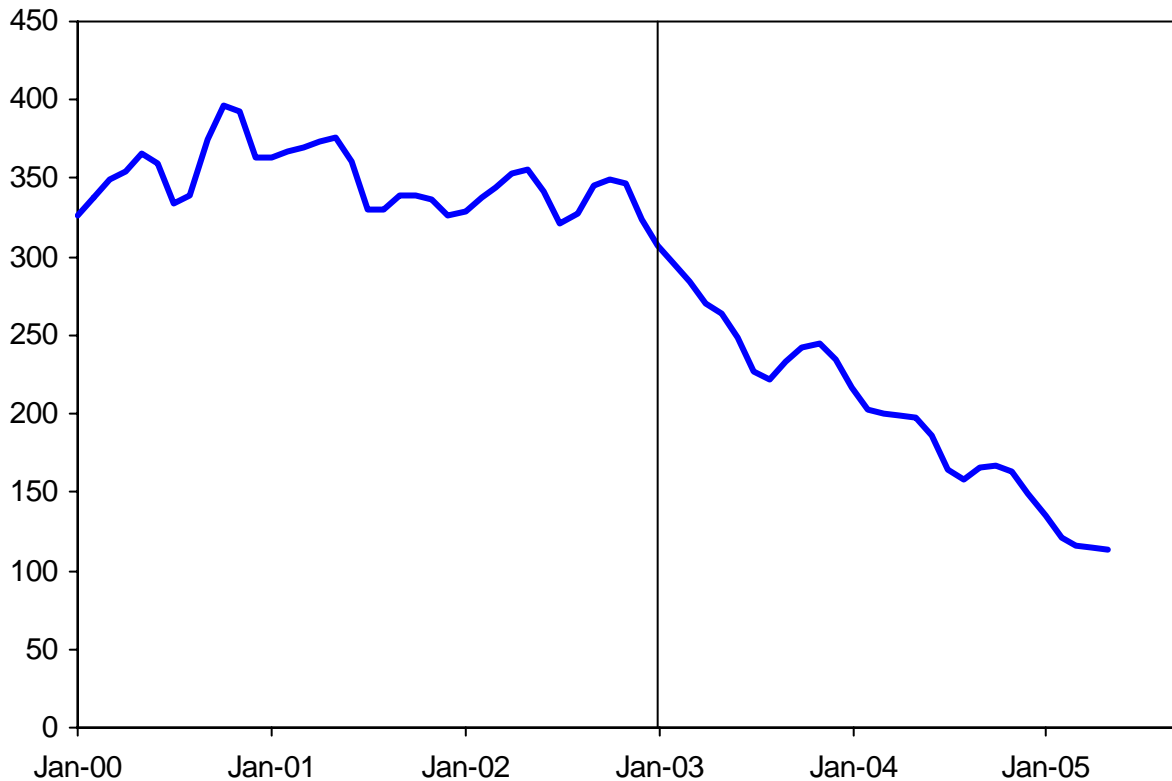
Die bisher vorliegenden Evaluationsstudien zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führen weder für Ost- noch für Westdeutschland zu einem eindeutigen Ergebnis. In Abhängigkeit von der Methode, dem betrachteten Zeitraum und dem zu Grunde liegenden Datensatz zeigen sich negative, nicht signifikante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

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 im anerkannten Ausbildungsberuf und PT 6 Gruppenmaßnahmen mit Abschluss im anerkannten Ausbildungsberuf. Darüber hinaus erlauben die verwendeten Daten eine nach Regionaltypen differenzierte Analyse. Auf diese Weise trägt die Studie dazu bei, den bisherigen Kenntnisstand deutlich zu verbessern.

## 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 (Abbildung 1). 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.

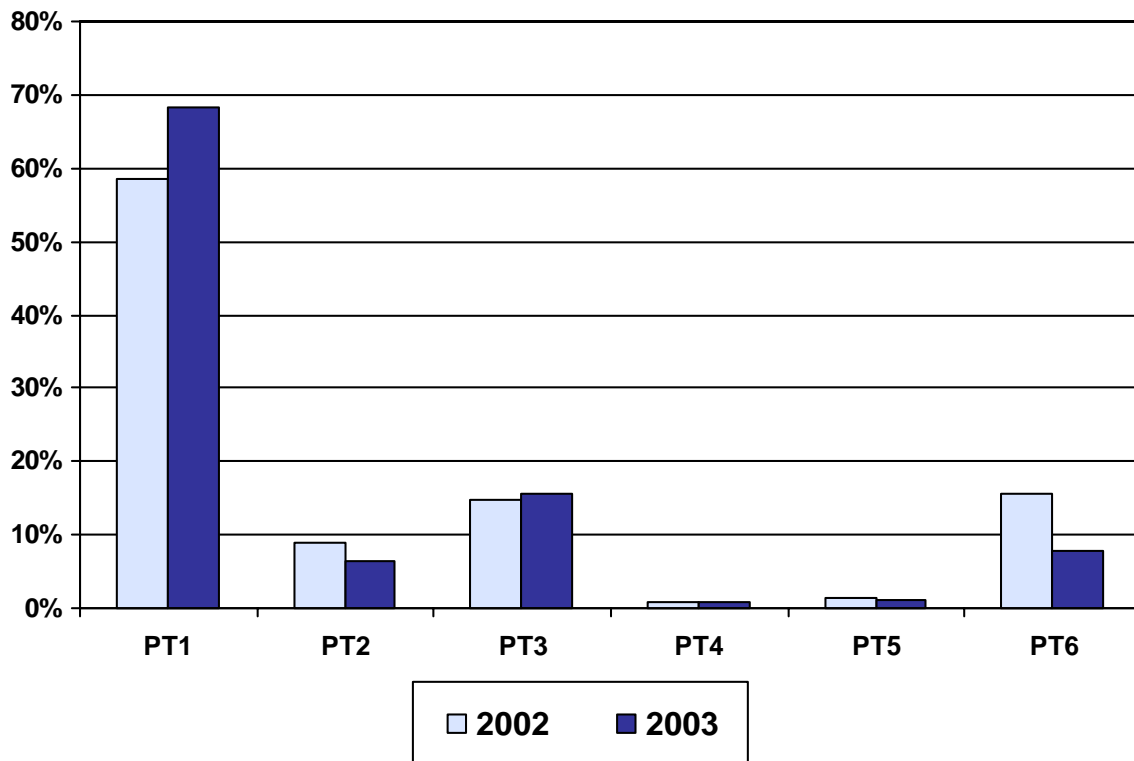
Abbildung 1:  
Entwicklung der FbW-Maßnahmen (in 1000)



Quelle: BA

Dabei hat es erhebliche Strukturverschiebungen innerhalb der Teilnehmerbestände mit Blick auf die einzelnen Maßnahmearten gegeben (Abbildung 2). 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. Auch unter den Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss (PT 4) blieb die Teilnehmerproportion nahezu konstant. Bei diesen handelt es sich aber – gemessen am Teilnehmerbestand – um Maßnahmen von eher geringer Bedeutung. Stärker ins Gewicht fällt dagegen die so genannte berufsbezogene bzw. berufsübergreifende Weiterbildung (PT 1), die im Reformjahr einen Anteil von mehr als Zweidritteln an allen FbW-Maßnahmen einnimmt. Bildungsmaßnahmen in Übungswerkstätten, Übungsbetriebenbetrieben oder sonstigen entsprechenden Einrichtungen (PT 3) zeigen kaum eine anteilige Veränderung. Der Anteil berufspraktischer Weiterbildungen (PT 2) ging dagegen etwas zurück.

Abbildung 2:  
Relative Zusammensetzung der Programmtypen vor und nach der Reform



Quelle: BA

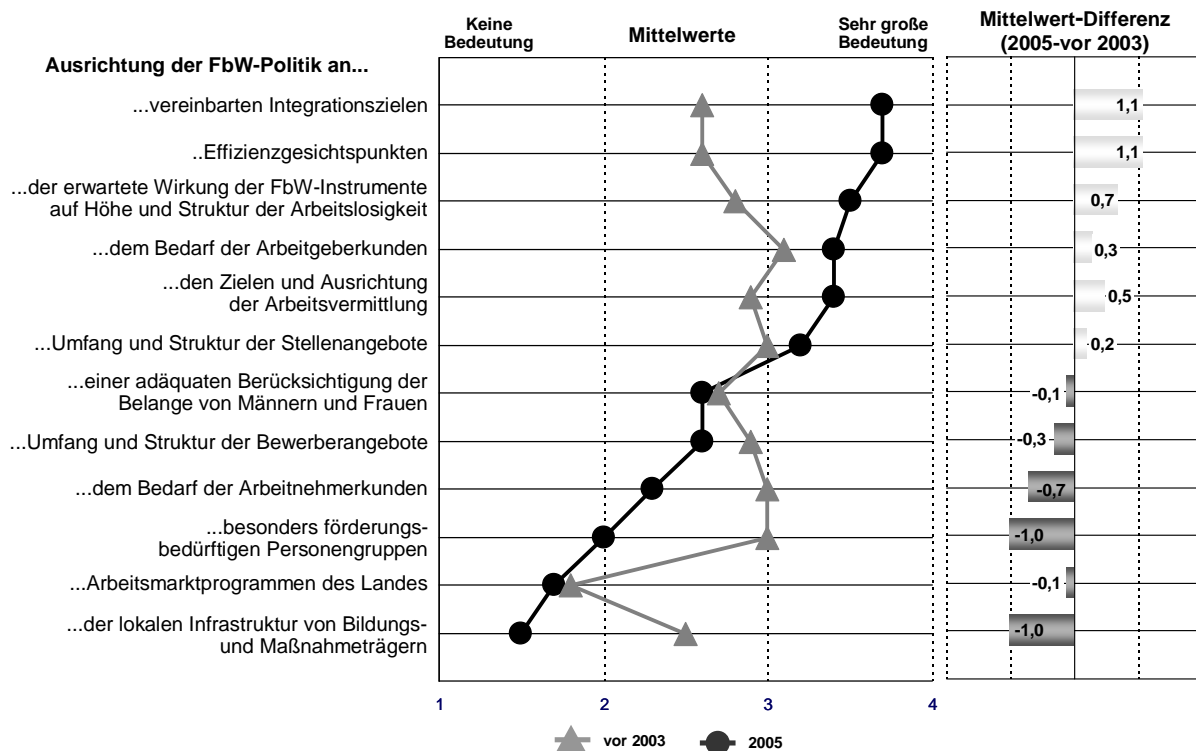
Die Veränderung der Maßnahmenstruktur hat auch dazu geführt, dass in Ostdeutschland der Abbau von FbW weit überdurchschnittlich ausfiel, weil hier vor der Reform Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss ein viel höheres Gewicht hatten als in den alten Bundesländern. Zudem kam es zu Strukturveränderungen in 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 geschäftspolitische Ausrichtung der FbW in zentralen Aspekten deutlich verändert. Bei der Umsetzung der Reform mussten die Agenturen allerdings 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 (Abbildung 3).

Abbildung 3:  
Geschäftspolitische Ausrichtung der FbW-Politik



Quelle: Befragung bei 163 Agenturen, März bis Mai 2005

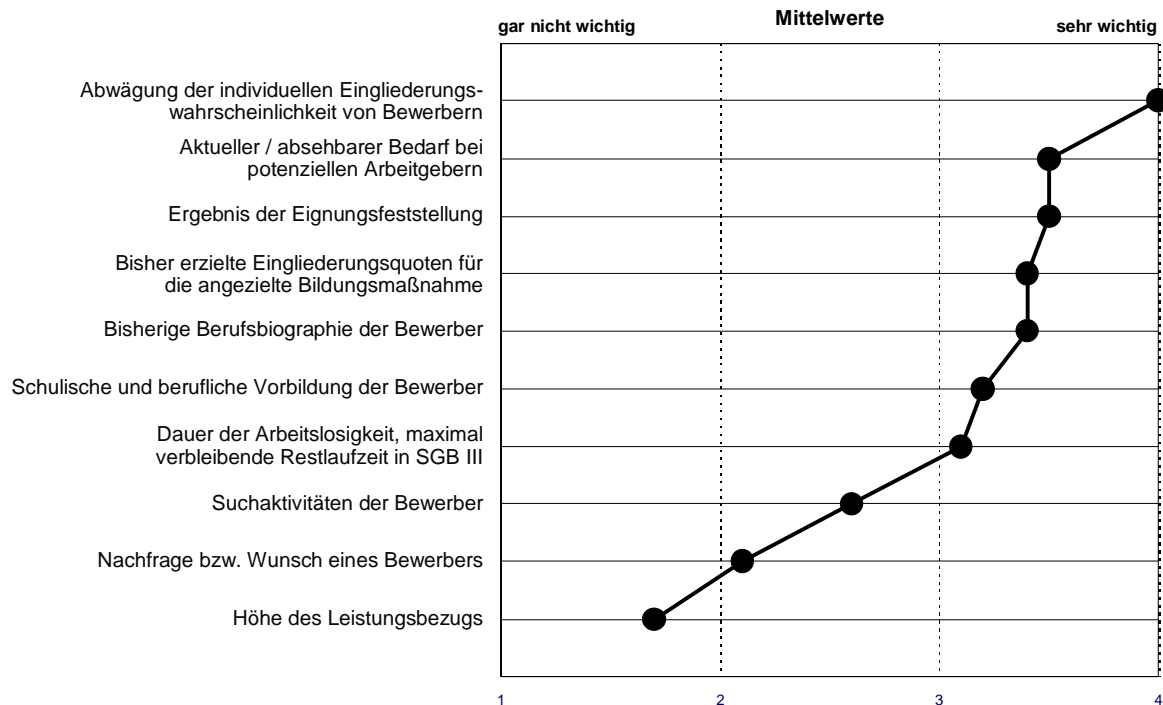
Im Vergleich zur Vorreformzeit haben die Vereinbarung von Integrationszielen und Effizienzgesichtspunkte eine höhere Bedeutung bei der Ausrichtung der FbW-Politik erhalten. Auch der Bedarf der Arbeitgeberkunden, die Verbindung mit den Zielen und der Ausrichtung der Arbeitsvermittlung haben mit der Reform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

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 kurzfristigen Bedarfen 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 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 (Abbildung 4).

Abbildung 4:  
Kriterien bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen



Quelle: Befragung bei 163 Agenturen, März bis Mai 2005

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.

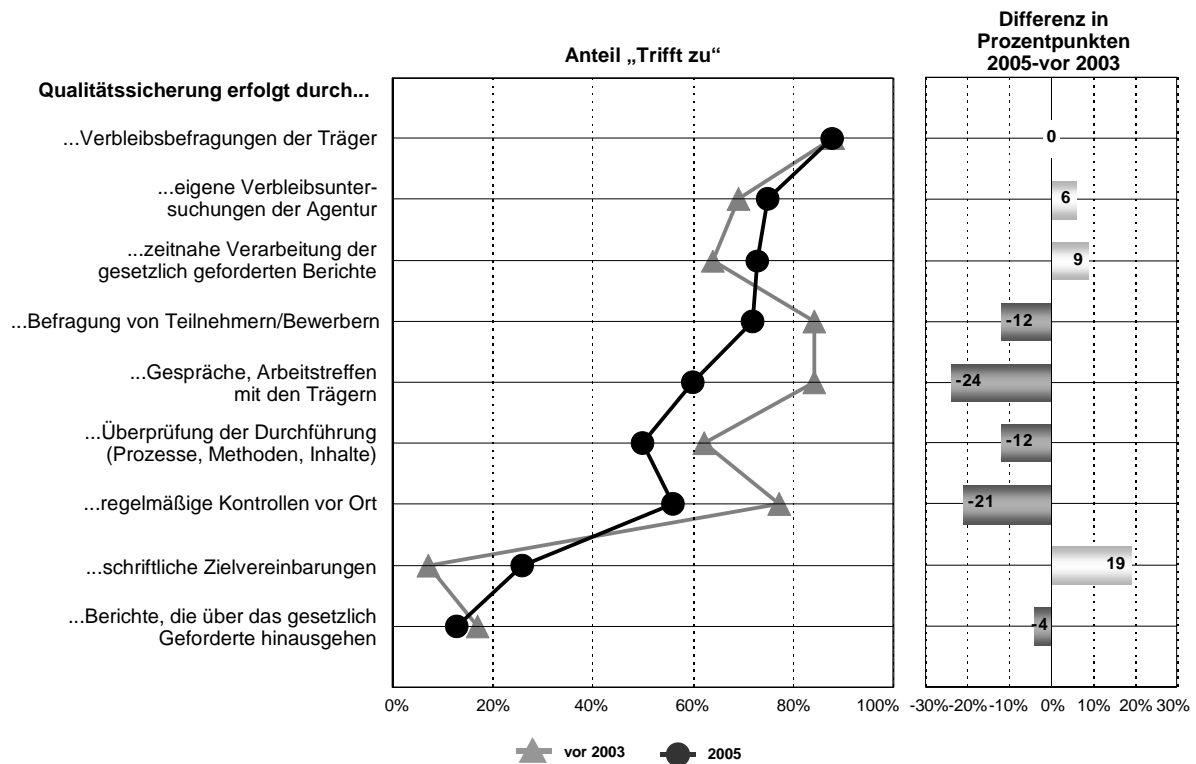
In Folge des Bildungsgutscheins machen sowohl Agenturen als auch Bildungsträger soziale Teilungen der Zugangschancen zu FbW aus. Als Scheidelinie gilt die Vorqualifikation. Besser qualifizierte Personen kommen mit den Anforderungen des Bildungsgutscheins eher zurecht. Sie haben auch bessere Zugangschancen. 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. Mit Blick auf die durch die FbW-Reform anvisierte Effektivitäts- und Effizienzsteigerung dieses Instruments bleibt es Aufgabe anderer präventiver oder interventiver Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik und anderer Politikfelder, den aus der FbW heraus fallenden Kundenstamm der BA in Erwerbsprozesse zu (re-)integrieren, um eine negative gesamtfiskalische Performanz abzufedern.

### **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 Bildungsgutscheininhaber 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.

Der angestrebte Wandel der Qualitätssicherung in der Weiterbildung ist organisatorisch noch nicht abgeschlossen. Die fachkundigen Stellen nach §87 SGB III befinden sich noch im Aufbau. In der Übergangsphase der Reform haben direkte Qualitätskontrollen vor Ort durch die Agenturen allerdings sichtbar abgenommen. Ebenso ist ein Rückgang von Gesprächen und Arbeitstreffen mit den Trägern und der Befragung von Teilnehmern bzw. Bewerbern zu verzeichnen. Zu einer steigenden Aktivität kam es dagegen bei den schriftlichen Zielvereinbarungen zwischen der BA und den Trägern der FbW (Abbildung 5)

Abbildung 5:  
Qualitätssicherung durch die Agentur



Quelle: Befragung bei 163 Agenturen, März bis Mai 2005

In den Agenturen bezweifelt man teilweise die Unabhängigkeit der neuen fachkundigen Stellen und plädiert für eine verstärkte eigene Prüfung laufender Maßnahmen. Bildungsträger befürchten für die Zukunft steigenden Kostendruck in der Weiterbildung.

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 Marktberreinigung 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. Die Erwartungen bei den Trägern für die nächsten zwei Jahre weisen auf eine weitere Verschärfung der Situation hin. Zahlreiche Träger wollen mit Kooperationsbemühungen und Abstimmungsgesprächen mit Arbeitgebern und Kammern auf den Marktdruck reagieren.

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

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.

Der Maßnahmeneffekt setzt sich grundsätzlich aus zwei entgegen gesetzten Komponenten zusammen: Dem so genannten Lock-In-Effekt und dem 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 wirkungsvoll sein soll.

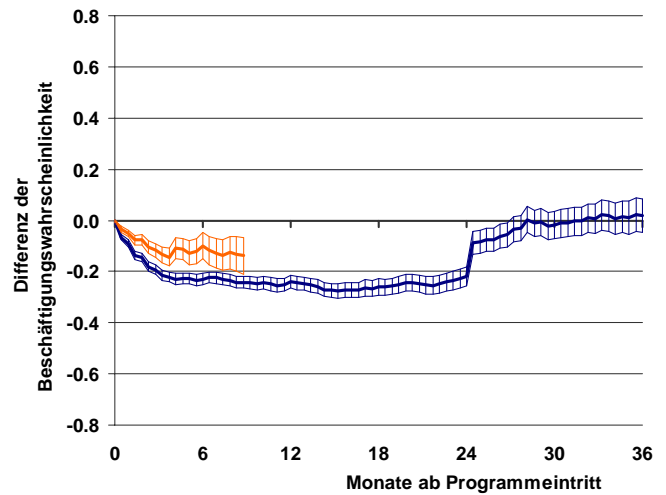
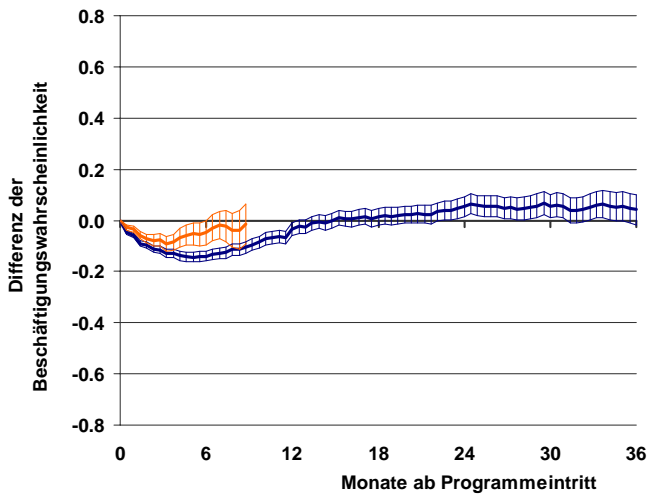
### **FbW bedingt Rückkehr in das Erwerbsleben ...**

Betrachtet wird der Verlauf der Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmern und vergleichbaren Nichtteilnehmern ab dem Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts des Teilnehmers. Bei dieser Perspektive kommt man für die Vorreformzeit zu dem Schluss, dass manche Maßnahmen nicht, andere Maßnahmen jedoch immerhin mäßig erfolgreich waren (dunkle Linien in Abbildung 6 am Beispiel von Programmtyp 1 und 5). Nach etwa 24 Monaten ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Programmtyp 1 signifikant höher als bei einer Nichtteilnahme. Die Größenordnung liegt bei etwa 5 Prozentpunkten. Für Programmtyp 5 zeigt sich dagegen keine positive Wirkung durch die Teilnahme.

Abbildung 6:  
Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an FbW-Programmen (FbW-Programmtyp 1 und 5)

Entwicklung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer berufsbezogenen oder – übergreifenden Weiterbildung (PT 1)

Entwicklung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (PT 5)



— Beginn der FbW-Maßnahme ab dem 01.01.2003

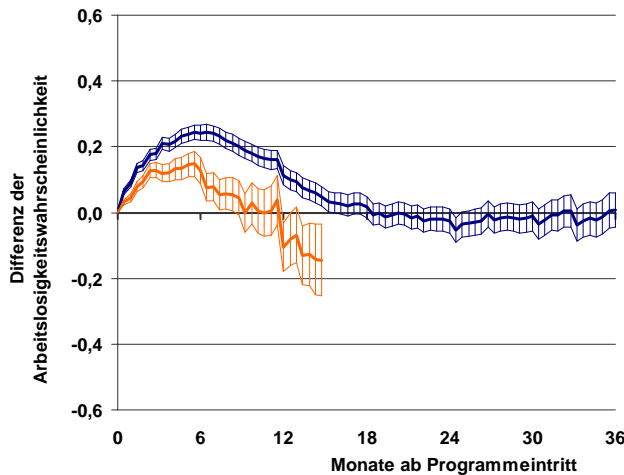
— Beginn der FbW-Maßnahme vor dem 01.01.2003

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographiedaten der BA, eigene Berechnungen.

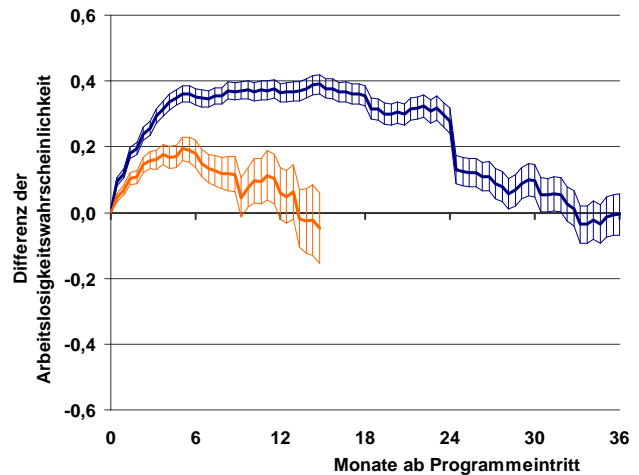
Die analoge Betrachtung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit legt allerdings den Schluss nahe, dass die meisten Maßnahmen keinen wesentlichen positiven Effekt vor der Reform hatten (dunkle Linien in Abbildung 7 am Beispiel von Programmtyp 1 und 5).

Abbildung 7:  
Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an FbW-Programmen (FbW-Programmtyp 1 und 5)

Entwicklung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer berufsbezogenen oder – übergreifenden Weiterbildung (PT 1)



Entwicklung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an einer Einzelmaßnahme mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (PT 5)



— Beginn der FbW-Maßnahme ab dem 01.01.2003  
— Beginn der FbW-Maßnahme vor dem 01.01.2003

Quelle: Integrierte Erwerbsbiographiedaten der BA, eigene Berechnungen.

Das Phänomen einer Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne Senkung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit erklärt sich dadurch, dass eine Teilnahme an FbW- Maßnahmen dazu führt, dass die betreffenden Personen, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit 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.

Mit der Reform hat sich sowohl bei der Beschäftigungs-, als auch bei der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit die Maßnahmenwirkung bei den meisten der sechs Programmtypen merklich verbessert (siehe oben, Abbildungen 6 und 7 für Programmtypen 1 und 5, helle im Vergleich zu dunklen Linien). Für Programmtyp 1 ergibt sich nach der Reform beispielsweise eine absolute Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos um durchschnittlich etwa 10 Prozentpunkte. Diese Entwicklung spricht eindeutig für einen positiven Reformeffekt.

### ... wirkt aber wenig nachhaltig

Die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit misst die Verbleibswahrscheinlichkeit in diesem Arbeitsmarktstatus bis zur ersten Wiederbeschäftigung. Bei der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit wurde dagegen auch die spätere Entwicklung berücksichtigt.

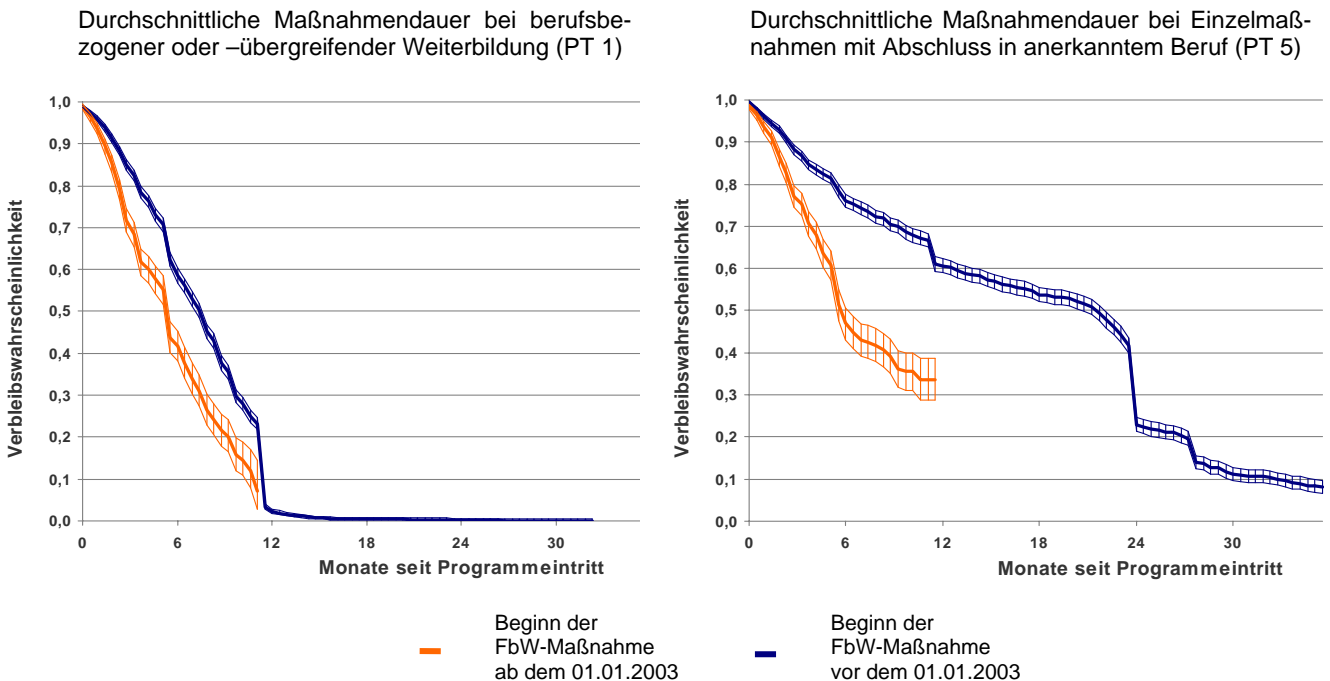
Die Abgangsrate zeigt, dass der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit nach Beendigung der FbW früher erfolgt als ohne Teilnahme. Insofern ist die Teilnahme an FbW-Maßnahmen als Investition zu verstehen, deren Wirkung sich erst nach Programmende auszahlt. In Kombination mit den Ergebnissen zu der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit muss allerdings geschlussfolgert werden, dass der Austritt aus Arbeitslosigkeit den Betroffenen mittelfristig keinen besonderen Vorteil verschafft und die Rückkehr in das Erwerbsleben nicht nachhaltig ist. Der Austritt aus der Arbeitslosigkeit scheint damit nicht unbedingt sehr stabil zu sein, sonst würden die Ergebnisse für die Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit stärker zugunsten der Maßnahmen ausschlagen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die vordergründig als Widersprüche in Erscheinung tretenden Resultate konsistent erklären. Dies erklärt zumindest zum Teil, warum in vorangegangenen Studien bislang keine eindeutigen Resultate zutage getreten sind. Dies liegt daran, dass sich die unterschiedlichen Studien zumeist einseitig nur auf jeweils einen der betrachteten Indikatoren beziehen.

### Besserer Fit zwischen Teilnehmer und Maßnahme ...

In der Nachreformphase werden FbW-Maßnahmen schneller durchlaufen, was für alle Programmtypen zutrifft. Die Hälfte der Teilnehmer ist bereits nach einer vergleichsweise kurzen Dauer aus der Maßnahme ausgetreten (vergleiche Abbildung 8 am Beispiel von Programmtyp 1 und 5).

Abbildung 8:  
Durchschnittliche Maßnahmendauer (FbW-Programmtyp 1 und 5)



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographiedaten der BA, eigene Berechnungen.

Eine Langzeitmaßnahme mit einer hohen Abbrecherquote ist im Hinblick auf den Lock-In-Effekt durchaus mit einer kürzeren Maßnahme mit niedriger Abbrecherquote vergleichbar. Die Reform hat dabei zu einer teilweisen Kompensation der verkürzten Maßnahmendauer durch ein Absinken der Abbrecherquote geführt. Das kann bedeuten, dass Teilnehmer und Maßnahmen nach der Reform besser zusammen passen als vorher und deshalb weniger vorzeitige Ausstiege erfolgen als vorher. Es kann auch bedeuten, dass die Qualität der Maßnahmen besser geworden ist und sich die Inkaufnahme des Lock-In-Effekts für die Teilnehmer nun eher lohnt als vorher.

### **... und 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.

Alles in allem bleibt festzustellen, dass ein Pauschalurteil über die Wirkung von FbW-Maßnahmen nicht gerechtfertigt ist. Es gibt durchaus Maßnahmen, die sowohl im Hinblick auf Effektivität als auch im Hinblick auf Kosten-Nutzen-Abwägungen eine positive Bilanz vorweisen können. Mit Hilfe der hier zugrunde gelegten Typisierung lassen sich diese immerhin eingrenzen. Neben dem Programmtyp kommt es auch auf das Timing an. Werden Maßnahmen gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit eingesetzt, besteht das Problem, dass zu viele Teilnehmer gefördert werden, die ohne Maßnahme ebenso schnell in die Beschäftigung zurückgefunden hätten. Setzen die Maßnahmen zu spät an, muss die Maßnahme nicht nur die anfänglichen Vermittlungshemmnisse überwinden, sondern auch den durch die Arbeitslosigkeit selbst erst entstandenen Rückgang von Fähigkeiten und Kenntnissen.

Es ist zu erwarten, dass die Reformwirkungen in ihrem vollen Umfang bislang noch gar nicht zum Tragen gekommen sind. Darauf deuten vor allem die Ergebnisse der Implementationsanalyse hin.

Trotz der generellen 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. Mit fortschreitender Zertifizierung der Maßnahmenträger, der Verankerung des Wettbewerbsprinzips und dem damit verbundenen Prozess der Maßnahmenauslese dürfte sich die Performanz der Maßnahmen weiter verbessern.