

(K)Ein Weg aus der Arbeitslosigkeit? Evaluation von Weiterbildungsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist eines der wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Ob damit tatsächlich die Integration in den ersten Arbeitsmarkt beschleunigt wird, ist Gegenstand der aktuellen Diskussion. Welche Personengruppen ihre Beschäftigungschancen durch Weiterbildung besonders verbessern können, wurde bisher allerdings nur selten untersucht.

In diesem Beitrag wird eine differenzierte Analyse des Maßnahmeeffekts auf die Arbeitslosigkeitsdauer sächsischer Weiterbildungsteilnehmer vorgestellt, bei der insbesondere auch die Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik untersucht werden. Damit soll eine Antwort auf die Frage, welche persönlichen, ökonomischen und institutionellen Faktoren den Beschäftigungserfolg der geförderten Maßnahmen beeinflussen, gefunden werden.

Für die einzelnen Gruppen lassen sich graduell unterschiedliche Ergebnisse feststellen, was darauf hindeutet, dass die untersuchten Faktoren den Maßnahmeeffekt beeinflussen. Allerdings kann für keine der analysierten Gruppen ein positiver Beschäftigungseffekt beobachtet werden.

Charakter und Ziel der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen

Die Förderung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ist seit Beginn der 1990er Jahre eines der Hauptinstrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. So betrug der Anteil der Weiterbildungsteilnehmer an allen durch aktive Arbeitsmarktpolitik geförderten Personen zu Beginn der 1990er Jahre knapp ein Viertel, stieg Mitte der 1990er Jahre auf etwa ein Drittel und lag im Jahr 2003 bei ca. 15%.²⁰ Das Ziel der Förderung ist die Integration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt durch Vermittlung beruflicher Qualifikationen. Dazu gehören die Umschulung in einen anderen Beruf, die Fortbildung in einem bereits vorhandenen Ausbildungsberuf und die Anpassung von Kenntnissen und Fähigkeiten an neue berufliche Erfordernisse.²¹

²⁰ Diese Zahlen entstammen eigenen Berechnungen auf Grundlage von Daten der Bundesanstalt für Arbeit und umfassen die neuen Bundesländer ohne Berlin.

²¹ Vgl. §§ 77-87 SGB III zu Zielsetzung, Dauer und Voraussetzungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird, lässt sich empirisch mit Hilfe von Evaluationsstudien nachweisen. Der Erfolg solcher Maßnahmen wird dabei anhand eines Erfolgskriteriums, das die Zielsetzung möglichst gut widerspiegelt, bewertet.

Evaluation des individuellen Beschäftigungserfolgs

Um die Zielsetzung „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ zu überprüfen, bietet sich als Erfolgskriterium die Arbeitslosigkeitsdauer einer Person an. In dieser Studie soll darüber hinaus der Einfluss individueller Faktoren der Teilnehmer und des ökonomischen Umfelds auf den Arbeitserfolg einer Weiterbildung untersucht werden. Dazu wird die Arbeitslosigkeitsdauer sowohl für alle Teilnehmer insgesamt als auch für verschiedene Personengruppen, wie bspw. die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, untersucht.

Für die Analyse werden die Befragungswellen Januar 2000, 2001 und 2002 des „Unterjährigen Mikrozensus Sachsen“ verwendet.²² Diese decken den Beobachtungszeitraum 1989 bis 2001 ab.²³ Um Verzerrungen des Ergebnisses zu vermeiden, werden aus diesen Daten Angaben von Personen ausgewählt, die im Vorfeld der untersuchten Weiterbildung an keiner Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilgenommen haben und im gesamten Betrachtungszeitraum zwischen 25 und 55 Jahren alt sind.

Den Angaben über die Teilnehmer werden für die Analyse Nichtteilnehmerdaten zugeordnet, um eine statistische Fiktion der Nichtteilnahme und damit eine adäquate Vergleichsgröße zu erhalten. Dafür werden ausschließlich Arbeitslosigkeitsspell verwendet.²⁴

²² Nähere Informationen über diesen sehr detaillierten umfangreichen Datensatz finden sich in REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – Oder gibt es Ausnahmen?, in IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2003, S. 184 f.

²³ Über Abwanderungen aus Sachsen in diesem Zeitraum enthält der Datensatz keine Informationen.

²⁴ Ein Spell bezeichnet hier die Zeitspanne, während der sich der Arbeitsmarktstatus einer Person nicht verändert. Für die Analyse gilt ein Arbeitslosigkeitsspell erst als beendet, wenn eine reguläre Beschäftigung aufgenommen wird.

Nach dieser Vorauswahl stehen für die Untersuchung 850 Weiterbildungsteilnehmer und 3 726 Nichtteilnehmer zur Verfügung.

Vergleich der Arbeitslosigkeitsdauer bei Teilnahme und Nichtteilnahme

Zur Bildung der Kontrollgruppe wird ein Nearest-Neighbor-Matching-Verfahren verwendet. Dieses Verfahren zeichnet sich dadurch aus, dass jedem Teilnehmer genau ein Nichtteilnehmer zugeordnet wird. Ein Nichtteilnehmer kann dabei nicht als Partner für mehrere Teilnehmer eingesetzt werden, so dass Teilnehmer- und Kontrollgruppe die gleiche Größe haben.

Zur Ermittlung möglicher Partner wird ein mehrdimensionales, aggregiertes Distanzmaß eingesetzt. Dadurch ist es möglich, alle verfügbaren Informationen zur Feststellung der Ähnlichkeit zweier Personen zu nutzen. Die Zuordnung eines Partners erfolgt dann unter Verwendung eines optimalen Zuordnungsprozesses, dem sog. Ungarischen Algorithmus. Dieser bisher nur in der linearen Optimierung verwendete Algorithmus garantiert ein optimales Ergebnis: Die Zuordnung erfolgt so, dass die Gesamtsumme der quadrierten Distanzen über alle Teilnehmer und ihre Partner minimiert wird.

Um feststellen zu können, ob die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme den Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis beschleunigt, reicht eine einfache Gegenüberstellung der Arbeitslosigkeitsdauern von Teilnehmern und Nichtteilnehmern nicht aus.²⁵ Deshalb wird der Maßnahmeeffekt mit Hilfe einer Verlaufsanalyse ermittelt. Das hier verwendete Cox-Proportional-Hazard-Modell ermöglicht die Berücksichtigung des Einflusses sozio-ökonomischer Faktoren, des ökonomischen Umfelds und früherer Arbeitsmarkterfahrungen auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit.

Verlaufsanalyse zeigt Einflussfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit

Es ist festzustellen, dass das Geschlecht in fast allen untersuchten Gruppen einen signifikanten Einfluss hat: Männer finden schneller als Frauen eine Beschäftigung. Das Alter einer Person hat einen negativen Einfluss auf die Übergangsrate, ist aber nur in

²⁵ Der wichtigste Grund dafür besteht in der Gefahr der Verzerrung des Ergebnisses durch sog. zensierte Daten, d. h. am Ende des Beobachtungszeitraums noch nicht beendete Arbeitslosigkeitsphasen.

einigen Fällen signifikant. Auch für den Ausbildungsstand lässt sich nur in einigen Gruppen ein Einfluss nachweisen. Erwartungsgemäß bewirken höhere Ausbildungsabschlüsse (Hoch- oder Fachhochschulabschluss sowie Abitur) einen schnelleren Übergang in Beschäftigung.

Auch frühere Arbeitsmarkterfahrungen beeinflussen die Übergangsgeschwindigkeit. So ist festzustellen, dass eine frühere Beschäftigung die aktuelle Arbeitslosigkeitsphase verkürzt. Der Einfluss früherer Arbeitslosigkeitsphasen lässt sich wie folgt beschreiben: je länger diese Phasen in der Vergangenheit dauerten, desto schwerer ist der Übergang in eine reguläre Beschäftigung. Dagegen wirken häufige kurze Arbeitslosigkeitsphasen in der Vergangenheit eher beschleunigend. Der häufig festgestellte negative Einfluss des Zeitpunktes des Beginns der Arbeitslosigkeit bedeutet, dass zu Beginn der 1990er Jahre schneller eine neue Beschäftigung aufgenommen werden konnte als in den folgenden Jahren.²⁶

In den Abbildungen 1-14 sind die Überlebensfunktionen aller untersuchten Gruppen, getrennt nach Teilnahme und Nichtteilnahme, dargestellt. Aus ihnen kann abgelesen werden, wie groß der Anteil der noch arbeitslosen Personen im jeweiligen Teilnahmezustand nach einer bestimmten Anzahl von Quartalen ist. Die gestrichelte Linie repräsentiert den Teilnahme-, die durchgehende Linie den Nichtteilnahmefall. Die dünnen Linien geben die 95%-Konfidenzintervalle der Schätzung an.²⁷ Bei der Betrachtung der Abbildungen wird deutlich, dass sich der Einfluss einer Weiterbildungsmaßnahme auf die Beschäftigungschancen in den gebildeten Gruppen unterscheidet.

Einfluss persönlicher Merkmale der Teilnehmer auf den Arbeitsmarkterfolg von Weiterbildungsmaßnahmen

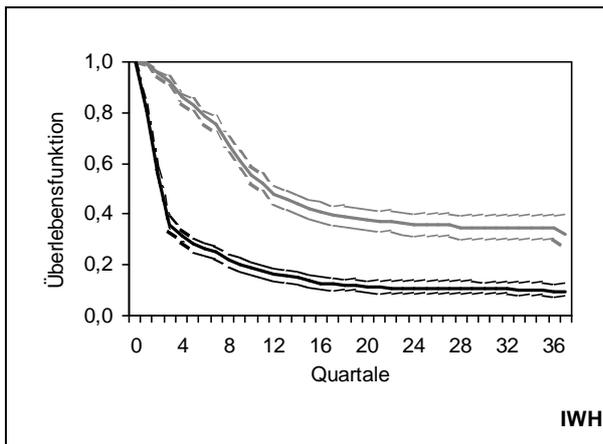
In Abbildung 1 ist zu sehen, dass die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme einen negativen

²⁶ Die hier getroffenen Aussagen beziehen sich auf die Schätzungen der Koeffizienten des Cox-Modells für alle betrachteten Untergruppen. Die Schätzergebnisse sind auf Anfrage bei den Autoren erhältlich.

²⁷ Die Konfidenzintervalle sind hier lediglich als Maß für die Genauigkeit der Schätzung zu interpretieren, d. h. als Intervall, in dem mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit der wahre Wert der Funktion liegt. Aus einer evtl. Überschneidung der Intervalle sollte nicht gefolgert werden, dass sich die durchschnittlichen Verweildauern nicht signifikant unterscheiden. Vgl. dazu HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S.: Applied Survival Analysis: Regression Modelling of Time to Event Data. John Wiley & Sons, New York 1999.

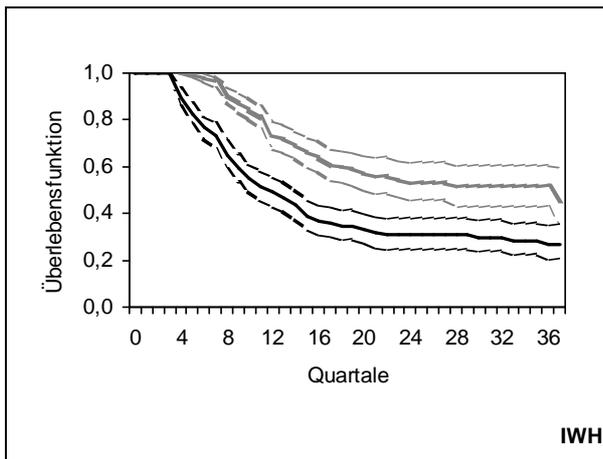
Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit hat. Während bei Nichtteilnahme 65% der Personen innerhalb von drei Quartalen eine Beschäftigung finden, sind es bei Teilnahme lediglich 7%. Nach zwölf Quartalen sind ca. 50% der Teilnehmer immer noch arbeitslos, bei Nichtteilnahme wären es noch 17%.

Abbildung 1:
Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für die gesamte Stichprobe



— Teilnahme; — Nichtteilnahme; — — 95%-Konfidenzintervall.
Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Abbildung 2:
Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose

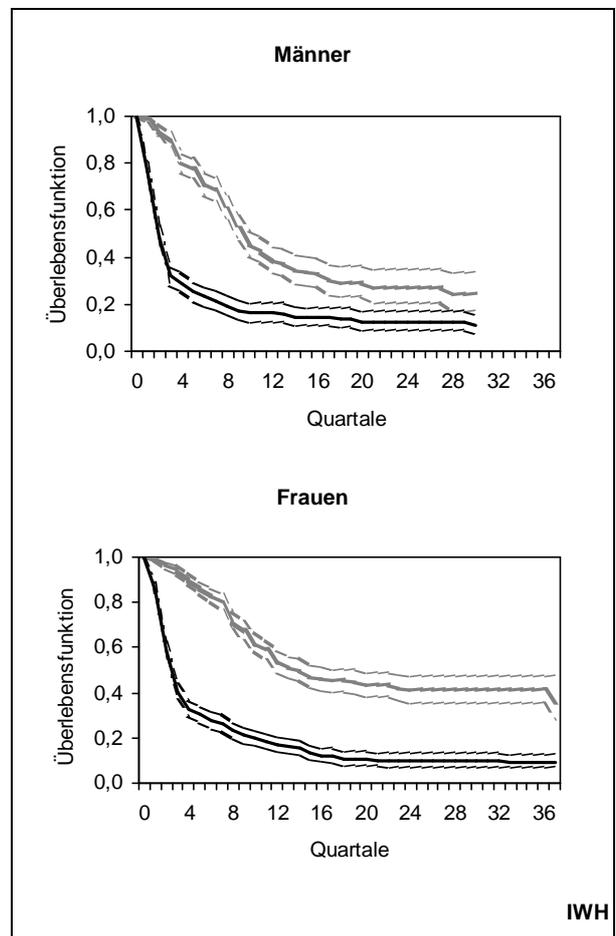


— Teilnahme; — Nichtteilnahme; — — 95%-Konfidenzintervall.
Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

In der Gruppe der Langzeitarbeitslosen (Abbildung 2) ist ein deutlich langsamerer Übergang in Beschäftigung als in der Gesamt-Teilnehmergruppe

zu verzeichnen. Der schnelle Übergang eines großen Teils der Personen zu Beginn des betrachteten Zeitraums, der für die gesamte Gruppe beobachtbar ist, bleibt hier aus. Im Falle der Nichtteilnahme sind nach zwölf Quartalen ca. 50% der Personen beschäftigt, bei Teilnahme sogar weniger als 30%. Auch in den folgenden Quartalen nehmen deutlich weniger Personen eine Beschäftigung auf. Langfristig (nach 28 Quartalen) bleiben ca. 50% der langzeitarbeitslosen Weiterbildungsteilnehmer unbeschäftigt, im Falle der Nichtteilnahme wären es 20% weniger.

Abbildungen 3 und 4:
Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für Männer und Frauen

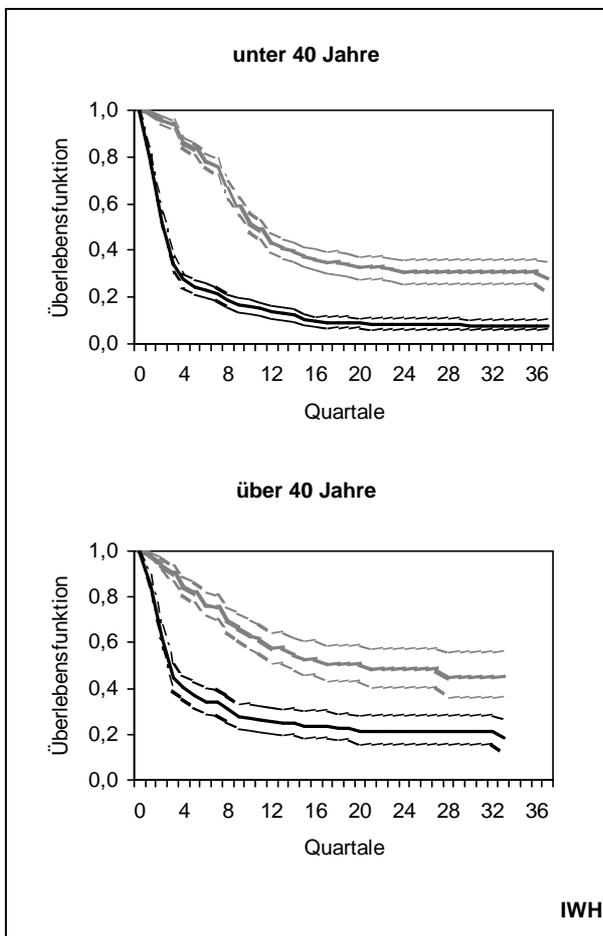


— Teilnahme; — Nichtteilnahme; — — 95%-Konfidenzintervall.
Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Der Vergleich von Männern und Frauen (Abbildungen 3 und 4) zeigt für Frauen einen negativeren Teilnahmeeffekt. Während die Überlebensfunktionen von Frauen und Männern im Falle der Nichtteilnahme ähnlich verlaufen (nach 4 Quarta-

len haben 70% der Männer und 60% der Frauen eine Beschäftigung, nach 10 Quartalen sind es 85% bzw. 80%), verzögert die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme die Arbeitsaufnahme von Frauen deutlich stärker als die von Männern: Nach vier Quartalen sind 20% der männlichen, aber nur 10% der weiblichen Teilnehmer beschäftigt, nach 10 Quartalen sind es 55% bzw. 40%. Auch langfristig übersteigt der Anteil arbeitsloser Teilnehmerinnen den der arbeitslosen Teilnehmer deutlich (43% gegenüber 25% nach zwanzig Quartalen).

Abbildungen 5 und 6:
Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für Personen im Alter unter bzw. über 40 Jahren

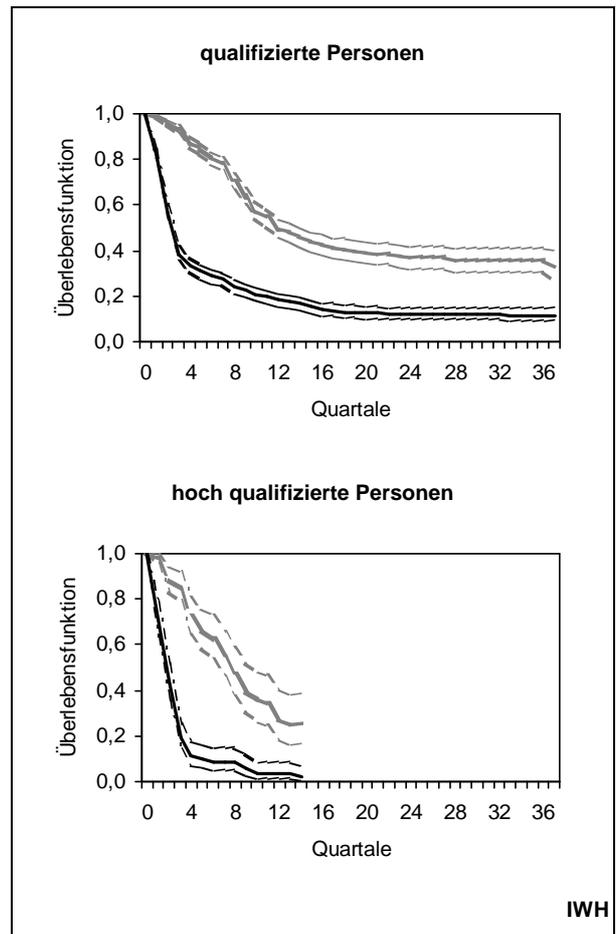


— Teilnahme; — Nichtteilnahme; — — 95%-Konfidenzintervall.
Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Aus den Abbildungen 5 und 6 lässt sich der Einfluss des Alters auf die Beschäftigungschancen und die Wirkung einer Weiterbildung feststellen: Zusätzlich zu ohnehin schlechteren Arbeitsmarktchancen in der Gruppe der Personen über 40 Jah-

ren verzögert eine Weiterbildung die Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Im Falle der Nichtteilnahme ist der Anteil der beschäftigten Personen unter 40 Jahren ab dem dritten Quartal ca. 10% höher als der Anteil älterer Personen. Auch die Überlebensfunktion bei Teilnahme sinkt schneller, und die Distanz zwischen beiden Funktionen bleibt langfristig geringer als die der älteren Personen.

Abbildungen 7 und 8:
Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für qualifizierte und hoch qualifizierte Personen



— Teilnahme; — Nichtteilnahme; — — 95%-Konfidenzintervall.
Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Auch der Ausbildungsstand einer Person beeinflusst ihre Beschäftigungsaussichten. Das ist in den Abbildungen 7 und 8 aus dem Vergleich der Überlebensfunktionen bei Nichtteilnahme erkennbar. Bereits im dritten Quartal sind 85% der hochqualifizierten Personen (Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss) beschäftigt. Der Anteil erhöht sich bis zum zehnten Quartal auf 98%. In der Gruppe der qualifizierten Personen (Facharbeiter

oder Meister) sind es in der gleichen Zeit 62% bzw. 78%. Für beide Gruppen ist zu beobachten, dass die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme den Übergang in Beschäftigung verzögert. So sind im dritten Quartal nur 15% der hoch qualifizierten und 8% der qualifizierten Teilnehmer beschäftigt, nach zehn Quartalen 64% bzw. 35%.²⁸

Dass nicht nur persönliche Merkmale einen Einfluss auf den Maßnahmeerfolg haben, ist aus den Abbildungen 9 bis 14 erkennbar.

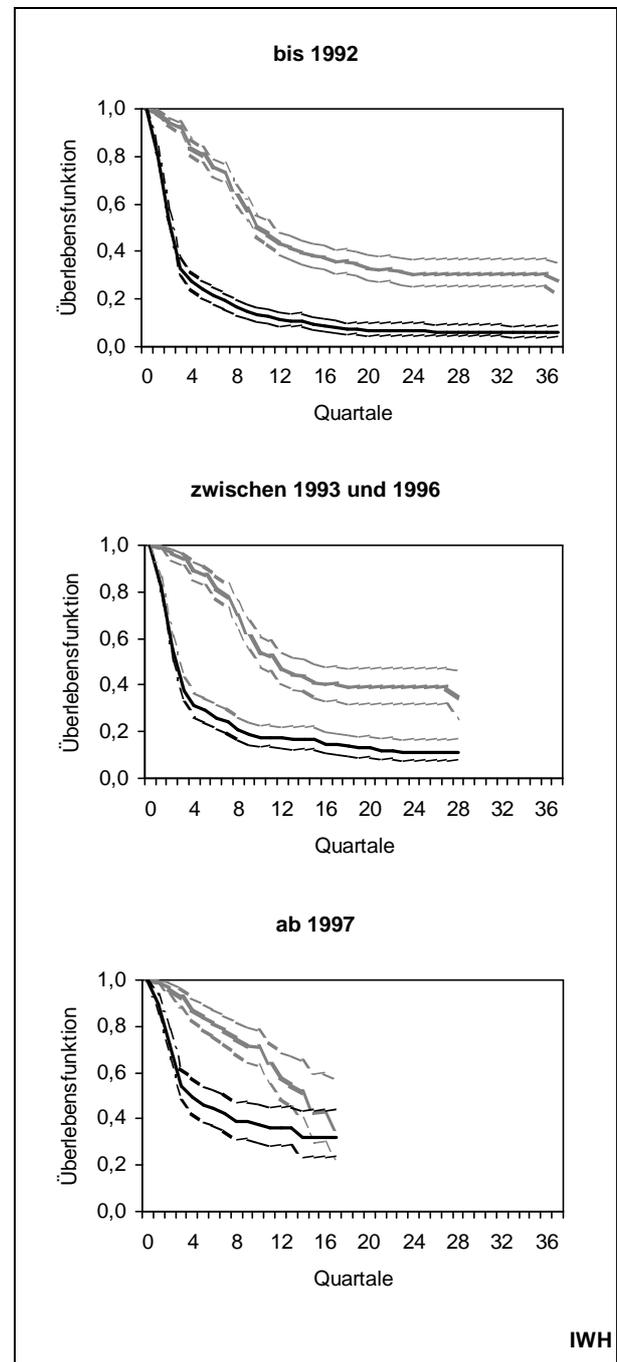
Hinweise für Wirkung institutioneller Faktoren auf den Maßnahmeerfolg

Die Abbildungen 9 bis 11 geben unterschiedliche Zeitpunkte des Beginns der Arbeitslosigkeit wieder. Aus ihnen ist ersichtlich, dass der Maßnahmeeffekt für die ersten beiden Gruppen (Arbeitslosigkeitsbeginn bis 1992 bzw. zwischen 1993 und 1996) sehr ähnlich ausfällt. Nach vier Quartalen sind 17% bzw. 11% der Teilnehmer beschäftigt, im Falle der Nichtteilnahme wären es 75% bzw. 69%. Langfristig (nach 20 Quartalen) ist ein gleichbleibender Unterschied der Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme von ca. 25% zu beobachten (93% gegenüber 67% Beschäftigung bzw. 90% gegenüber 62%). Für die dritte Gruppe (Arbeitslosigkeitsbeginn ab 1997) ändert sich das Bild deutlich. Die Überlebensfunktion der Teilnehmer verläuft fast linear, nach dem zehnten Quartal ist sogar eine Beschleunigung des Übergangs in Beschäftigung zu beobachten. Dagegen zeigt der Verlauf der Überlebensfunktion bei Nichtteilnahme nach dem vierten Quartal einen deutlich verlangsamten Übergang. Neben dem nahezu kontinuierlichen Übergang der Teilnehmer in Beschäftigung ist am Ende des Beobachtungszeitraumes ein nahezu gleicher Arbeitsmarkterfolg für Teilnahme und Nichtteilnahme zu verzeichnen. Da der Beobachtungszeitraum für diese Gruppe schon nach 17 Quartalen endet, können keine Aussagen über den langfristigen Erfolg von Weiterbildungsmaßnahmen getroffen werden. Allerdings können die Ergebnisse als Hinweis darauf gewertet werden, dass die mit der Einführung des SGB III verstärkte Zielgruppenorientierung die vorher deutlich negative Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen aufhebt.

²⁸ Die Bildung einer Gruppe gering qualifizierter Personen war nicht möglich, da der Anteil der Personen ohne Berufsabschluss im vorliegenden Datensatz zu gering war.

Abbildungen 9 bis 11:

Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für Personengruppen mit Arbeitslosigkeitsbeginn bis 1992, zwischen 1993 und 1996 und ab 1997

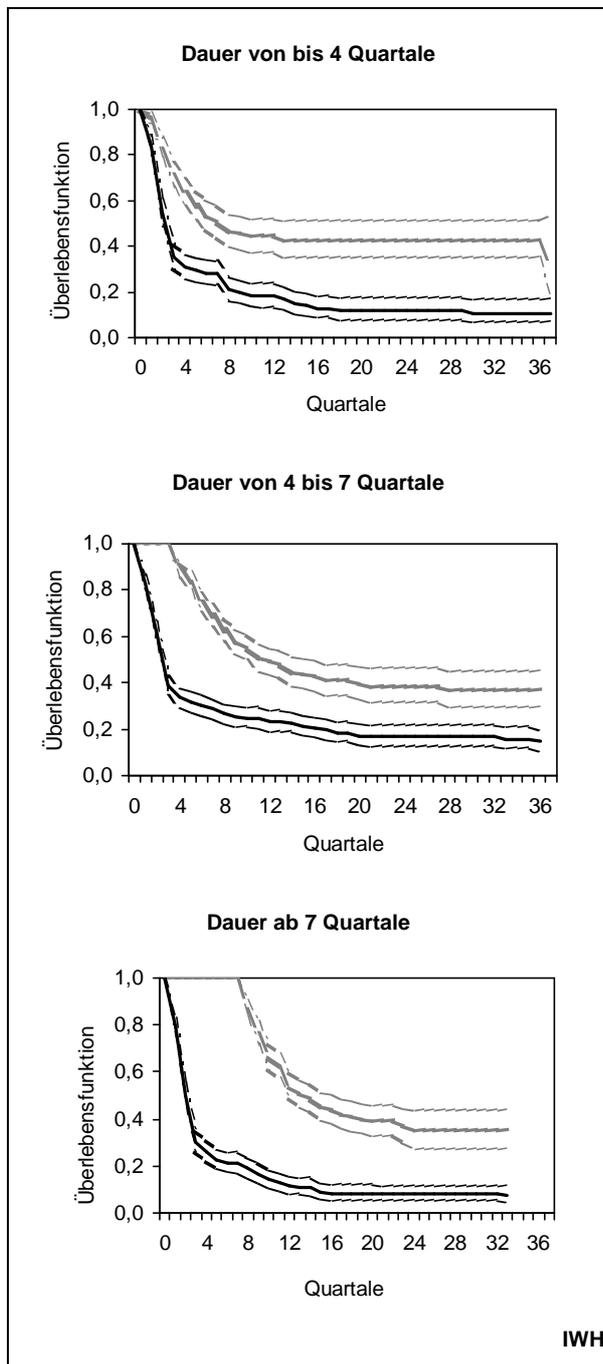


— Teilnahme; — Nichtteilnahme; — — 95%-Konfidenzintervall.

Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Eine Differenzierung der Teilnehmergruppe nach dem Wohnsitz ergab keinen Hinweis auf regionale Einflüsse auf den Maßnahmeerfolg; auf eine Darstellung wird daher verzichtet.

Abbildungen 12 bis 14:
Überlebensfunktionen bei Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen mit einer Dauer von bis 4, 4 bis 7 und ab 7 Quartalen



— Teilnahme; - - - Nichtteilnahme; ···· 95%-Konfidenzintervall.
Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Auf einen Einfluss der Dauer einer Weiterbildungsmaßnahme auf den Arbeitsmarkterfolg ihrer Teilnehmer deutet der Vergleich der Abbildungen 12 bis 14 hin. Während die Überlebensfunktionen in Falle der Nichtteilnahme in allen drei Abbil-

dungen sehr ähnlich verlaufen, liegt der Anteil der Beschäftigten nach Maßnahmen mit einer Dauer von weniger als vier Quartalen langfristig (nach 12 Quartalen) bei 58%, bei Maßnahmen mit einer längeren Laufzeit steigt er auf 64%. Das könnte als erster Hinweis darauf gewertet werden, dass Maßnahmen, in denen staatlich anerkannte Abschlüsse vermittelt werden, erfolgreicher sein könnten. Um hier zu belastbaren Ergebnissen zu gelangen, bedarf es allerdings weiterer intensiver Forschung hinsichtlich der organisatorischen Erfolgsfaktoren von Weiterbildungsmaßnahmen.

Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl persönliche Merkmale der Teilnehmer als auch institutionelle Faktoren sowie das ökonomische Umfeld den Beschäftigungserfolg der untersuchten Weiterbildungsmaßnahmen in Sachsen beeinflussen. Allerdings konnten bisher nur graduelle Unterschiede in den untersuchten Gruppen beobachtet werden. Für nahezu alle Gruppen ist jedoch festzustellen, dass die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung eher verschlechtert.

Die zeitliche differenzierte Betrachtung der Teilnehmer zeigt eine Veränderung des Beschäftigungseffekts der Weiterbildungsmaßnahmen. Mit der Fokussierung auf Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik haben sich die Beschäftigungsaussichten der Weiterbildungsteilnehmer wesentlich verbessert. Das kann als Indiz dafür gewertet werden, dass diese Maßnahmen bei Personen mit Arbeitsmarktproblemen die gewünschte Wirkung erzielen können.

Welche Auswirkungen die Hartz-Reformen auf die Auswahl der Teilnehmer – und damit auf die Zielgruppenfokussierung im Bereich der Weiterbildung – haben, muss zukünftig noch untersucht werden.

Gegenstand folgender Untersuchungen sollte außerdem die Ausgestaltung der Maßnahmen und ihre Abstimmung auf den Bedarf regionaler Arbeitsmärkte sein.

*Eva.Reinowski@iwh-halle.de
Birgit.Schultz@iwh-halle.de
Juergen.Wiemers@iwh-halle.de*