

Erfolgreiche Weiterbildung

Wenn die Sperre aufgehoben ist

Man nennt ihn den „Lock-in-Effekt“. Er vor allem ist schuld, wenn die Förderung der beruflichen Weiterbildung und Umschulung kurzfristig vergleichsweise wenig bringt. Auf längere Sicht jedoch erzielen vor allem die Umschulungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit ansehnliche Beschäftigungserfolge.



Die Bundesagentur für Arbeit gibt jährlich stattliche Beträge für aktive Arbeitsmarktpolitik aus. In Westdeutschland wurden im Zeitraum 1991-2003 durchschnittlich 4 Milliarden Euro pro Jahr in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung investiert. In Ostdeutschland waren es durchschnittlich 3,5 Milliarden. Über die Arbeitsmarkteffekte dieser Maßnahmen – insbesondere die langfristigen – ist allerdings nur wenig bekannt.

Evaluationsstudien, die sich mit dem deutschen Arbeitsmarkt befassen, hatten bisher meist keine adäquaten Daten, um die Fragen angemessen bearbeiten zu können. Oft fehlte es an Informationen über die Programme selbst oder darüber, wie die Teilnehmer in die Maßnahme gelangten. Zudem war der Umfang der Stichproben meist so klein, dass schon allein wegen der geringen Fallzahlen Effekte von Maßnahmen (positiver wie negativer Art) nur schwer aufgedeckt werden konnten.

Daher verwundert es auch nicht, dass die bisherigen wissenschaftlichen Studien zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Einem Großteil der genannten Unzulänglichkeiten konnte nun in aktuellen Studien des IAB begegnet werden.

Daten und Untersuchungspopulation

Die empirische Analyse basiert auf neuen administrativen Daten, die von den Autorinnen und Autoren in Zusammenarbeit mit einem Team um Bernd Fitzenberger (Goethe-Universität Frankfurt a.M.) in einem aufwändigen Verfahren speziell für die Evaluationsforschung aufbereitet wurden. Hierbei handelt es sich um die Version einer IAB-Beschäftigtenstichprobe, die um Zeiten der Fortbildung und Umschulung angereichert wurde. Mit Hilfe dieser

Daten lassen sich auch langfristige Maßnahmeeffekte beobachten. Insgesamt stehen Daten für den Zeitraum 1975-2002 für Westdeutschland und 1990-2002 für Ostdeutschland zur Verfügung, mit denen Eintritte in Fortbildung und Umschulung (FuU) in den Jahren 1993 und 1994 analysiert werden. Hierbei werden verschiedene Arten von FuU untersucht und nach verschiedenen Teilnehmergruppen differenziert. Für die Analysen werden folgende Arten von FuU zusammengefasst (vgl. Tabelle 1):

Die Verteilungen der geplanten Maßnahmedauern zeigen (exemplarisch für Westdeutschland; ähnlich für Ostdeutschland; vgl. Abbildung 1), dass kurze Fortbildungen durchschnittlich 4 Monate dauern, häufig die Maßnahmen aber auch kürzer sind. Sehr viele der längeren Fortbildungen sind für ein Jahr konzipiert, können aber in seltenen Fällen auch bis zu zwei Jahre dauern. Für Umschulungen sind zwei Jahre eher die Regel (Durchschnitt

20 Monate), in Einzelfällen sind aber auch längere Dauern von bis zu 3 Jahren zu beobachten. Maßnahmen in Übungseinrichtungen weisen in Westdeutschland eine mittlere geplante Dauer von 6 Monaten auf. International stellt Deutschland damit einen Sonderfall dar, da in anderen Ländern Weiterbildungsmaßnahmen normalerweise deutlich kürzer bemessen sind.

Teilnehmer und Nichtteilnehmer wurden für die Analysen wie folgt ausgewählt: Alle Personen mussten zwischen Januar 1993 und Dezember 1994 eine neue Arbeitslosigkeitsperiode mit Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe beginnen. Für alle Nichtteilnehmer wurde ein hypothetisches Startdatum einer Fortbildung bzw. Umschulung simuliert, der nach dem Beginn des Leistungsbezugs und vor Ende des Beobachtungsfensters lag.

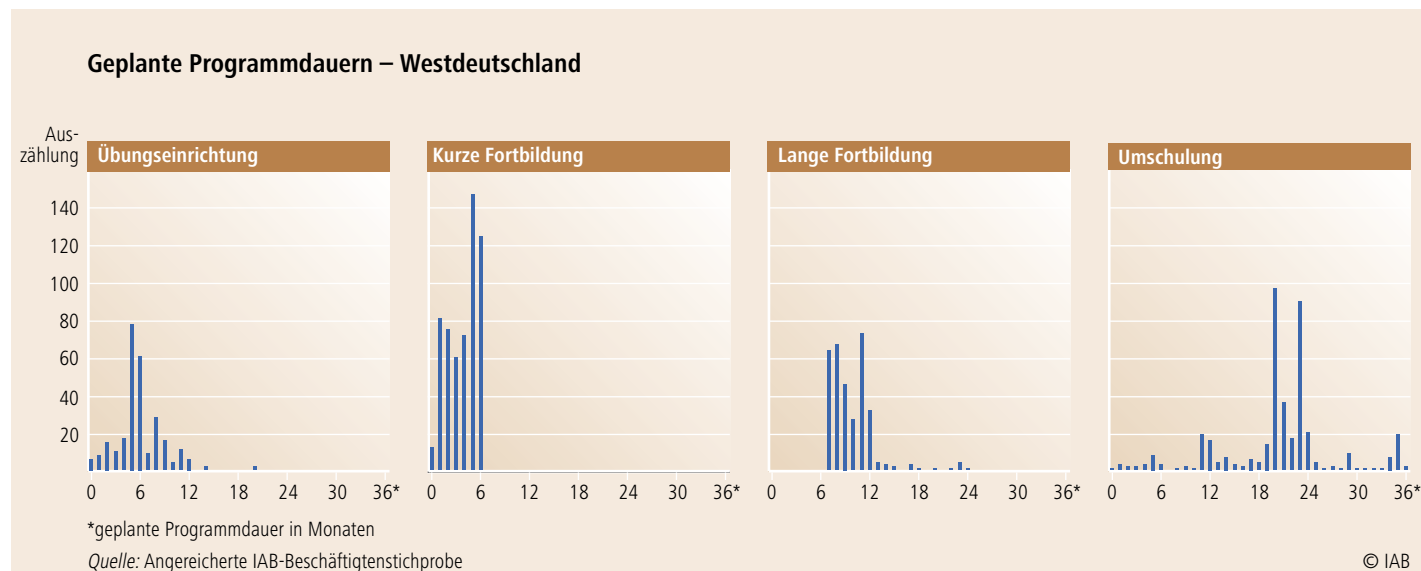
Darüber hinaus mussten die verbliebenen Personen folgende Kriterien erfüllen, um in die Auswahl zu gelan-

Tabelle 1

Klassifikation der FuU für die Analyse

Programm	Beschreibung
Kurze Fortbildung	Fortbildung mit einer geplanten Dauer bis zu 6 Monaten mit dem Ziel (i) sonstige Anpassung der beruflichen Kenntnisse; (ii) Heran-/Fortbildung von Ausbildungskräften; (iii) Nachholen einer beruflichen Abschlussprüfung.
Lange Fortbildung	Wie kurze Fortbildung aber mit geplanter Dauer > 6 Monate.
Umschulung	Erwerb eines neuen Berufsabschlusses.
Übungseinrichtung	Fortbildung, die den Berufsalltag in einem bestimmten Berufsfeld simuliert (nur für Westdeutschland evaluiert, da zu wenig Teilnahmen in Ostdeutschland).
Andere	Residualkategorie, die sehr kleine, heterogene Programme enthält und hier nicht evaluiert wird.

Abbildung 1





gen: Sie mussten in Westdeutschland zwischen 20 und 55 Jahren alt sein bzw. zwischen 20 und 53 Jahren in Ostdeutschland, durften keine Schüler, Studenten, Auszubildende, Heimarbeiter oder Teilzeitbeschäftigte unterhalb des Vollzeitäquivalentes sein und sollten vor 1993 mindestens einmal sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein. Für Ostdeutschland wurden zusätzlich Personen ausgeschlossen, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

Der Evaluationsansatz

Wie aber haben sich nun die Beschäftigungschancen des Teilnehmers an einer FuU-Maßnahme verändert im Vergleich zu einer Situation, in der die gleiche Person nicht an dieser oder an einer anderen Maßnahme teilgenommen hätte?

Das erste Problem, das sich bei der Antwort auf diese Frage stellt, scheint trivial: Jede Person kann nur an einer Maßnahme teilnehmen und nicht gleichzeitig auch an einer anderen Maßnahme oder an keiner Maßnahme teilnehmen. Der gewünschte Vergleichszustand ist also nie beobachtbar.

Das zweite Problem ist, dass sich Teilnehmer meist systematisch von Nichtteilnehmern unterscheiden, und zwar im Hinblick auf Merkmale, die auch die Beschäftigungschancen beeinflussen, z.B. bei Fortbildungsmaßnahmen in der bereits vorhandenen Ausbildung (Selektionspro-

blem). Der Berater kann z.B. vorwiegend Geringqualifizierte in eine Fortbildungsmaßnahme schicken.

Eine Lösung für beide Probleme kann das so genannte „Matching“ liefern. Ziel hierbei ist, für jeden Teilnehmer mindestens eine Vergleichsperson zu finden, die an einer anderen oder keiner Massnahme teilnimmt. Die Vergleichbarkeit muss dabei über diejenigen Charakteristika hergestellt werden, die sowohl die Teilnahme als auch die Beschäftigungschancen beeinflussen. Es werden dann durchschnittliche Effekte für jede Teilnehmergruppe relativ zu den verschiedenen Vergleichsgruppen geschätzt (andere Programme, Nichtteilnahme).

Negative Anfangseffekte von Maßnahmen:

Der so genannte „Lock-in-Effekt“

Ziel von arbeitspolitischen Maßnahmen ist es, die Beschäftigungschancen der Teilnehmer zu steigern und die Wahrscheinlichkeit zu verringern, arbeitslos zu werden bzw. zu bleiben. Positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte kommen in West- und auch in Ostdeutschland erst einige Zeit nach dem Programmstart zum Tragen, da alle Programme mit einem negativen Anfangseffekt verbunden sind, dem so genannten „Lock-in-Effekt“. Dieser Effekt beruht vorwiegend darauf, dass Teilnehmer während der Maßnahme nicht in gleichem Maße wie Nichtteilnehmer Arbeit suchen.

Somit wirkt sich dieser Effekt negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer aus. Er muss nach dem Ende der Maßnahme mehr als kompensiert werden, um einen insgesamt positiven Effekt zu erreichen. Naturgemäß fallen die Lock-in-Effekte umso stärker aus, je länger ein Programm dauert. Deswegen werden positive Effekte möglicherweise erst bei Betrachtung eines längeren Zeitraums sichtbar.

Ergebnisse für Westdeutschland

Die Ergebnisse für Westdeutschland zeigen die genannten, auf dem Lock-in-Effekt beruhenden kurzfristig negativen Beschäftigungseffekte für alle betrachteten Maßnahmentypen. Am stärksten fallen sie bei Umschulungen und mehr als sechs Monate dauernden Fortbildungsmaßnahmen aus. Längerfristig, nach einem Zeitraum von ungefähr

ein bis drei Jahren, haben die meisten Programme jedoch positive Effekte. Allerdings sind die Beschäftigungseffekte der untersuchten Programme sehr unterschiedlich groß.

Die Ergebnisse lassen sich graphisch einfach veranschaulichen (vgl. *Abbildung 2*). Hierbei wird der Effekt einer Maßnahme im Vergleich zu den anderen Maßnahmen und der Nichtteilnahme für die Teilnehmer an dieser einen Maßnahme dargestellt. Die betrachtete Maßnahme ist die Referenzlinie, die bei Null liegt. Alles was oberhalb der Referenzlinie zu sehen ist, wird als positiver Effekt der in der Überschrift genannten Maßnahme interpretiert – relativ zu dem von der jeweiligen Linie repräsentierten Vergleichszustand. Alles was unterhalb der Referenzlinie liegt, gilt als negativer Effekt. Hierbei werden nur statistisch signifikante Unterschiede gezeigt.

Für Umschulungen ergibt sich bis zu fast 25 Monate nach Programmbeginn ein stark negativer Effekt im Vergleich zu den drei anderen Maßnahmen und der Nichtteilnahme (Lock-in-Effekt). Nach 35 Monaten oder 3 Jahren zeigen sich jedoch positive Beschäftigungseffekte bis zum Ende des Beobachtungsfensters (96 Monate oder

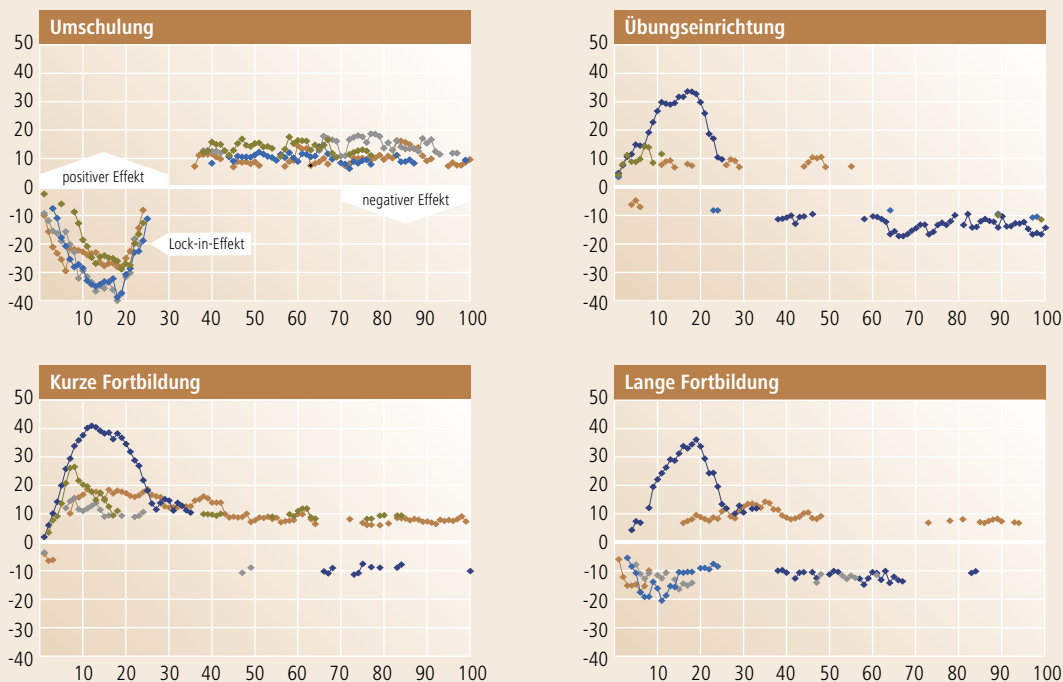
8 Jahre). Im Vergleich zur Nichtteilnahme ist die Beschäftigungsquote um ca. 10 bis 15 Prozentpunkte höher.

Umschulungen dominieren in dieser Beziehung aber auch die anderen Maßnahmentearten. Kurze und mehr als sechs Monate dauernde Fortbildungsmaßnahmen weisen – verglichen mit der Nichtteilnahme an FuU – ebenfalls positive Beschäftigungseffekte auf. Sie sind jedoch mit 5 bis 9 Prozentpunkten nach acht Jahren etwas geringer als bei den Umschulungen, kommen aber schneller zum Tragen. Kurze Fortbildungen zeigen bereits nach weniger als 10 Monaten erste positive Beschäftigungswirkungen, lange Fortbildungen nach ca. 15 Monaten. Für Übungseinrichtungen konnten keine signifikanten Effekte gefunden werden. Sofern positive oder negative Beschäftigungswirkungen existieren, sind sie zu klein, um sie mit der verfügbaren Zahl an Beobachtungen messen zu können.

Tabelle 2 auf Seite 40 zeigt die Größenordnung der geschätzten Maßnahmeeffekte für verschiedene Ergebnisvariable 8 Jahre nach Programmbeginn. Die Wirkungen auf das Einkommen der Teilnehmer entsprechen (auch in ihrer Entwicklung) qualitativ den Beschäftigungswir-

Abbildung 2

Durchschnittliche Beschäftigungseffekte Westdeutschland – in %



Bemerkung: Es werden nur Werte angezeigt, die auf dem 5%-Niveau signifikant sind.

Monate nach Programmbeginn

Quelle: Angereicherte IAB-Beschäftigtenstichprobe

kungen. Dagegen lässt sich kein statistisch signifikanter längerfristiger Einfluss auf die Arbeitslosigkeit finden. Sie ist hier als Bezug von Einkommensersatzleistungen (ohne Sozialhilfe, da in den Daten nicht beobachtbar) oder als Teilnahme an FuU definiert.

Dies könnte zum einen damit zusammenhängen, dass die Teilnahme an FuU aufgrund der gesetzlichen Bestim-

mungen bis 1998 die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verlängert hat bzw. sogar einen neuen Anspruch entstehen lassen konnte. Zum anderen könnten Jobsuchende, die an keiner Maßnahme teilnahmen, nach langer Arbeitslosigkeit in die stille Reserve abgewandert sein.

Etwas andere Ergebnisse zeigen sich, wenn die Effekte über den gesamten Zeitraum von acht Jahren kumu-

Tabelle 2

Durchschnittliche Effekte 8 Jahre nach Programmbeginn in Westdeutschland

Betrachtungsgruppe	Teilnehmer	Vergleichsgruppe	Beobachtungen	Beschäftigung in %-Punkten	Arbeitslosigkeit in %-Punkten	Einkommen in €
Übungseinrichtung	247	Nichtteilnahme	6964	0.5	3.2	-81
Kurze Fortbildung	503	Nichtteilnahme	6964	7.5	3.3	211*
Lange Fortbildung	267	Nichtteilnahme	6964	4.5	1.1	150
Umschulung	386	Nichtteilnahme	6964	8.5	-1.7	323*
Übungseinrichtung	247	Kurze Fortbildung	503	-7.5	-1.9	-274
Übungseinrichtung	247	Lange Fortbildung	267	-7.5	5.0	-316
Übungseinrichtung	247	Umschulung	386	-14.7*	7.6	-422*
Kurze Fortbildung	503	Übungseinrichtung	247	3.5	-1.2	197
Kurze Fortbildung	503	Lange Fortbildung	267	6.1	0.9	28
Kurze Fortbildung	503	Umschulung	386	-6.8	4.6	-148
Lange Fortbildung	267	Übungseinrichtung	247	1.1	-3.7	233
Lange Fortbildung	267	Kurze Fortbildung	503	1.2	-2.6	123
Lange Fortbildung	267	Umschulung	386	-8.9	0.8	-58
Umschulung	386	Übungseinrichtung	247	11.8	-6.4	370*
Umschulung	386	Kurze Fortbildung	503	6.8	-5.5	178
Umschulung	386	Lange Fortbildung	267	8.9	-6.4	117

Bemerkung: Fett signifikant auf dem 5%-Niveau, kursiv auf dem 10%-Niveau und * auf dem 1%-Niveau.

Teilnehmer/Beobachtungen: Anzahl von Teilnehmern/Beobachtungen in der jeweiligen Gruppe.

Quelle: Angereicherte IAB-Beschäftigtenstichprobe

Tabelle 3

Kumulierte durchschnittliche Effekte 8 Jahre nach Programmbeginn in Westdeutschland

Betrachtungsgruppe	Teilnehmer	Vergleichsgruppe	Beobachtungen	Beschäftigung in %-Punkten	Arbeitslosigkeit in %-Punkten	Einkommen in €
Übungseinrichtung	247	Nichtteilnahme	6964	3.3	4.3	63
Kurze Fortbildung	503	Nichtteilnahme	6964	9.3*	-0.3	21,604*
Lange Fortbildung	267	Nichtteilnahme	6964	4.9	2.5	14,817
Umschulung	386	Nichtteilnahme	6964	0.4	9.4*	9,918
Übungseinrichtung	247	Kurze Fortbildung	503	-3.2	1.3	-13,898
Übungseinrichtung	247	Lange Fortbildung	267	1.5	0.1	-9,370
Übungseinrichtung	247	Umschulung	386	-1.3	-1.8	-12,515
Kurze Fortbildung	503	Übungseinrichtung	247	2.1	-5.0	15,034
Kurze Fortbildung	503	Lange Fortbildung	267	7.8	-3.0	11,189
Kurze Fortbildung	503	Umschulung	386	5.5	-9.4*	8,891
Lange Fortbildung	267	Übungseinrichtung	247	-2.9	-2.0	11,585
Lange Fortbildung	267	Kurze Fortbildung	503	-4.0	3.7	-2,278
Lange Fortbildung	267	Umschulung	386	1.2	-5.8*	198
Umschulung	386	Übungseinrichtung	247	0.0	-0.3	13,498
Umschulung	386	Kurze Fortbildung	503	-1.4	6.2*	810
Umschulung	386	Lange Fortbildung	267	2.7	1.0	-4,452

Bemerkung: Fett signifikant auf dem 5%-Niveau, kursiv auf dem 10%-Niveau und * auf dem 1%-Niveau.

Teilnehmer/Beobachtungen: Anzahl von Teilnehmern/Beobachtungen in der jeweiligen Gruppe.

Quelle: Angereicherte IAB-Beschäftigtenstichprobe

liert werden. Denn die einzelnen Programme weisen unterschiedliche Lock-in-Effekte auf. Kürzere Fortbildungen schneiden in dieser Betrachtung am besten ab. Verglichen mit der Nichtteilnahme an FuU waren Teilnehmer an kurzen Fortbildungen nach acht Jahren durchschnittlich neun Monate länger beschäftigt (vgl. Tabelle 3). Bei längeren Fortbildungen ergab sich ein Vorteil von ungefähr fünf Monaten.

Bei Umschulungen, die langfristig die stärksten positiven Beschäftigungswirkungen, aber auch den größten Lock-in-Effekt aufweisen, zeigt sich nach acht Jahren kein signifikanter Nettoeffekt, obwohl der Trend positiv ist. Dieser Zeitraum reicht somit gerade aus, um den anfänglich negativen Lock-in-Effekt auszugleichen, ist aber (noch?) nicht lang genug für einen signifikant positiven Gesamteffekt auf die Beschäftigung.

Für die Einkommenseffekte bestätigt sich der positive Trend. Es zeigt sich ein schwach signifikanter positiver Nettoeffekt. Bei der Arbeitslosigkeit erhöhen fast alle Programme im Vergleich zur Nichtteilnahme die Anzahl der Monate in Arbeitslosigkeit, bei Übungseinrichtungen um ca. 4 Monate und bei Umschulungen um ca. 9 Monate.

Ergebnisse für Ostdeutschland

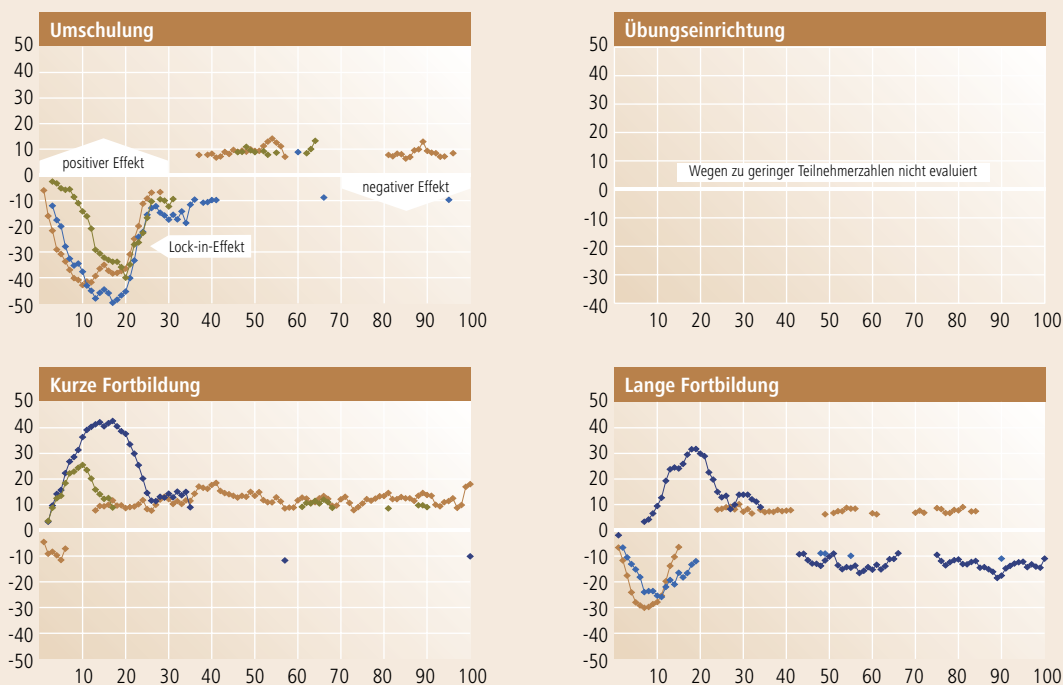
Gegenüber Westdeutschland sind folgende Einschränkungen in den Analysen für Ostdeutschland zu beachten:

■ In beiden Studien erlauben die Daten für Beobachtungen vor dem Jahr 2000 nicht, zwischen regulärer und subventionierter Beschäftigung (z.B. ABM/SAM) zu unterscheiden. Erst ab 2002 stehen entsprechende Informationen vollständig zur Verfügung. Für Westdeutschland ist dies weniger problematisch, da die Teilnehmerzahlen an solchen Maßnahmen vergleichsweise gering waren. In Ostdeutschland wurden ABM, SAM jedoch stark eingesetzt. Das bedeutet, dass die Entwicklung der Maßnahmeneffekte (vgl. Abbildung 3) vor diesem Hintergrund interpretiert werden muss. Die langfristigen Effekte 8 Jahre nach Programmbeginn sind davon jedoch nicht betroffen (vgl. Tabelle 4 auf Seite 42).

■ Notwendig und richtig wäre es, auch in Ostdeutschland die Effekte von Maßnahmen nicht nur für einzelne Zeitpunkte zu messen, sondern – wie in Westdeutschland – über den gesamten Zeitraum hinweg. Solche kumulierten Effekte wären jedoch für Ostdeutschland nicht aussagekräftig, da – wie erwähnt – zwischen regulärer und

Abbildung 3

Durchschnittliche Beschäftigungseffekte Ostdeutschland – in %



Bemerkung: Es werden nur Werte angezeigt, die auf dem 5%-Niveau signifikant sind.

Monate nach Programmbeginn

Quelle: Angereicherte IAB-Beschäftigtenstichprobe

Tabelle 4

Durchschnittliche Effekte 8 Jahre nach Programmbeginn in Ostdeutschland

Betrachtungsgruppe	Teilnehmer	Vergleichsgruppe	Beobachtungen	Nichtsubventionierte Beschäftigung in %-Punkten	Arbeitslosigkeit in %-Punkten	Einkommen in €
Kurze Fortbildung	292	Nichtteilnahme	3542	13.0*	3.3	208*
Lange Fortbildung	502	Nichtteilnahme	3542	3.8	6.8	145
Umschulung	429	Nichtteilnahme	3542	7.3	-0.1	101
Kurze Fortbildung	292	Lange Fortbildung	502	4.3	-2.8	55
Kurze Fortbildung	292	Umschulung	429	-5.2	0.6	-75
Lange Fortbildung	502	Kurze Fortbildung	292	3.2	3.8	-20
Lange Fortbildung	502	Umschulung	429	-14.7*	9.8	-102
Umschulung	429	Kurze Fortbildung	292	8.4	1.5	120
Umschulung	429	Lange Fortbildung	502	-6.1	-5.2	-32

Bemerkung: Fett signifikant auf dem 5%-Niveau, kursiv auf dem 10%-Niveau und * auf dem 1%-Niveau.

Teilnehmer/Beobachtungen: Anzahl von Teilnehmern/Beobachtungen in der jeweiligen Gruppe.

Quelle: Angereicherte IAB-Beschäftigtenstichprobe

subventionierter Beschäftigung nicht unterschieden werden kann.

■ Übungseinrichtungen wurden wegen zu geringer Teilnehmerzahlen für Ostdeutschland nicht evaluiert.

Die Ergebnisse zeigen wiederum für alle Programme kurzfristig negative Beschäftigungseffekte, also den bereits beschriebenen „Lock-in-Effekt“. Mittel- und längerfristig ergeben sich jedoch nach ein bis drei Jahren positive Effekte gegenüber der Nichtteilnahme von ca. 10 Prozentpunkten. Sie sind jedoch nicht für alle Programme über das gesamte Beobachtungsfenster robust, insbesondere bei langen Fortbildungen.

Kurze und längere Fortbildungen erhöhen langfristig auch das monatliche Einkommen der Teilnehmer (vgl. Tabelle 4). Des Weiteren lässt sich bei allen Programmen – wie bereits für Westdeutschland – kein statistisch signifikanter längerfristiger Einfluss auf die Arbeitslosigkeit finden.

Betrachtet man die Ergebnisse für einige Teilgruppen, so ergeben sich folgende Befunde: Der insgesamt positive Effekt der kurzfristigen Maßnahmen wird dadurch erreicht, dass sie in Regionen mit einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote und bei qualifizierten Beschäftigten positive Auswirkungen auf Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Einkommen haben.

Frauen sind die Gewinner von Umschulungen in Ostdeutschland. Umschulungen bewirken, dass 8 Jahre nach Programmbeginn im Vergleich zu Nichtteilnehmerinnen

- 25 Prozentpunkte mehr in Beschäftigung einmünden,
- die Arbeitslosigkeit um 8 Prozentpunkte zurückgeht,
- die monatlichen Löhne um durchschnittlich 400 Euro steigen.

Für Männer hingegen finden sich langfristig keine positiven Beschäftigungswirkungen bei Teilnehmern an langen Fortbildungen oder Umschulungen. Eine wichtige Erklärung dieses negativen Befundes dürfte sein, dass ein Großteil der Männer in Berufen des Bausektors ausgebildet bzw. dorthinein umgeschult wurde (ca. 70% der männlichen Umschulungsteilnehmer), der Anfang der 90er Jahre in Ostdeutschland stark expandierte. Zu Beginn der zweiten Hälfte der 90er Jahre, gerade als die meisten dieser Programmteilnehmer ihre Maßnahme beendet hatten, kam der Bauboom jedoch zum Erliegen.

Die Arbeitslosenquote in den Bauberufen, die 1993/1994 noch deutlich unterdurchschnittlich war, stieg bis zum Jahr 2002 rapide auf über 30%, was deutlich über der bereits sehr hohen Arbeitslosenquote in Ostdeutschland von 22% lag (2002). Der Segen einer längeren beruflichen Weiterbildung wurde somit zum Fluch für die Teilnehmer in diesem Berufsbereich.

Fazit

Insgesamt ergeben sich für FuU-Maßnahmen meist positive Effekte. Die Effekte treten allerdings erst nach einiger Zeit auf, da der negative „Lock-in-Effekt“, kompensiert werden muss. Daher zeigen auch einige der für West-

deutschland berechneten kumulierten Kenngrößen keine langfristig positiven Nettoeffekte.

Die positiven Ergebnisse sollten aber auch nicht überbewertet werden, da wegen fehlender Verfügbarkeit individueller Daten keine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt werden konnte. Somit können auch keine Aussagen darüber getroffen werden, wie teuer die langfristig positiven Effekte von Fortbildung und Umschulung erkauft wurden.

Die Ergebnisse helfen gleichwohl zu verstehen, warum bisher für die meisten Qualifizierungsmaßnahmen keine signifikant positiven Effekte gefunden werden konnten. Zum einen sind alle Programme mit einem negativen Anfangseffekt verbunden, der umso größer ist, je länger das Programm dauert (Lock-in-Effekt). In den bisherigen Studien war das Beobachtungsfenster offenbar zu kurz, um die mittelfristig positiven Maßnahmeeffekte finden zu können.

Zum anderen basieren die Schätzungen auf Stichproben. Positive oder negative Effekte können dabei nur dann entdeckt werden, wenn sie größer als die Stichprobenungenauigkeit sind. Hierzu müssen die Wirkungen entsprechend groß sein. Dies kann z.B. von den deutschen Programmen erwartet werden, da sie nach Konstruktion und Dauer das Humankapital der Teilnehmer vergleichsweise stark verbessern sollen.

Allerdings zeigt das Beispiel der FuU-Investition in die Bauberufe in Ostdeutschland auch, dass es schwierig ist, mit dem Einsatz von langen Maßnahmen flexibel auf Veränderungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können.

Für die öffentliche Diskussion lässt sich festhalten, dass Maßnahmen auch die Chance bekommen sollten, ihre Wirkung erst einmal zu entfalten. Das ständige Nachbessern oder das Herunter- und wieder Herauffahren von Maßnahmen sind dabei nicht hilfreich. Auch wird es dadurch schwierig, genügend Wissen über die Wirkungen von Maßnahmen zu sammeln, was für einen besseren „Match“ zwischen Teilnehmern und Maßnahmeinhalten unabdingbar ist.

Die Autoren



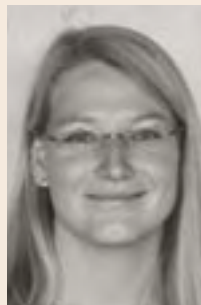
Stefan Bender ist Leiter des Forschungsdatenzentrums der Bundesagentur für Arbeit am IAB und Leiter der Arbeitsgruppe „Linked-Employer-Employee-Datensatz“ am IAB.



Prof. Dr. Michael Lechner ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie an der Universität St. Gallen und Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) der Universität St. Gallen.



Dr. Ruth Miquel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) der Universität St. Gallen.



Conny Wunsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) der Universität St. Gallen und Stipendiatin im Graduiertenprogramm am IAB.

Für weitere Informationen

stefan.bender@iab.de; michael.lechner@unisg.ch;
ruth.miquel@unisg.ch; conny.wunsch@unisg.ch

Verwendete und weiterführende Literatur

- Michael Lechner, Ruth Miquel und Conny Wunsch (2005): "Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany", IAB-Discussion Paper No. 3 / 2005.
Michael Lechner, Ruth Miquel und Conny Wunsch (2005): "The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification", IAB-Discussion Paper No. 14 / 2005.
Conny Wunsch (2005): "Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification", Discussion Paper 2005-06, Department of Economics, University of St.Gallen.