

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gert Bruche

Zwischen antizyklischer Beschäftigungspolitik und
Förderung benachteiligter Gruppen

17. Jg./1984

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Zwischen antizyklischer Beschäftigungspolitik und Förderung benachteiligter Gruppen

Zwei Jahrzehnte amerikanische Arbeitsmarktpolitik

Gert Bruche*)

Das 1982 unter Präsident Reagan verabschiedete und 1984 endgültig in Kraft getretene neue amerikanische Arbeitsförderungsgesetz (Job Training and Partnership Act – JTPA) markiert den vorläufig letzten Akt in der wechselvollen Geschichte der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik. Durch JTPA werden die Verwaltungsstrukturen der Arbeitsmarktpolitik nun schon zum dritten Mal seit Beginn der 70er Jahre einschneidend geändert, wobei die vorherigen Hauptakteure (der Bund und die Gemeinden) zugunsten einer verstärkten Einbeziehung der Gouverneure der Einzelstaaten und der Vertreter der privaten Wirtschaft an Gewicht verlieren. Das neue Gesetz reduziert außerdem die amerikanische Arbeitsmarktpolitik im Kern wieder auf ein Qualifizierungsprogramm und beendet damit ein Jahrzehnt einer gleichzeitigen Indienstnahme als Instrument der Beschäftigungspolitik. Auch wenn die neuen Programme damit wieder sehr den im „Kampf gegen die Armut“ entwickelten Förderprogrammen der 60er Jahre ähneln, deutet sich u.a. aufgrund der Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Programmverwaltung und eines Systems strikter Leistungskontrollen eine Tendenz zur Bevorzugung der leistungsstärksten Teile der riesigen Armutsbevölkerung an. Erstmals werden auch von Massenentlassungen betroffene Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft in die aktive Arbeitsmarktpolitik mit einbezogen, die in früheren Jahren nur auf Lohnersatzleistungen angewiesen waren bzw. einen großen Teil etwaiger Anpassungskosten individuell tragen mußten.

Gliederung

1. Humankapitalinvestitionen als Strategie im „Kampf gegen die Armut“
2. Die 70er Jahre: Arbeitsmarktpolitik als Instrument einer gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstrategie
3. Der neue Job Training and Partnership Act: Arbeitsmarktpolitik in Verantwortung der Privatwirtschaft
 - 3.1 „Neuer Föderalismus“ und Vorrang der Privatwirtschaft
 - 3.2 Sektorale Flexibilität, regionale Verteilungsschlüssel und strikte Leistungsstandards
 - 3.3 Programmentwicklungen: Konzentration auf Leistungsfähige?
4. Amerikanische Arbeitsmarktpolitik – Kontinuität und Wandel

Literaturverzeichnis

1. Humankapitalinvestitionen als Strategie im „Kampf gegen die Armut“

Seit ihren Anfängen in den frühen 60er Jahren hat die amerikanische Arbeitsmarktpolitik (Manpower Policy) eine wechselvolle Geschichte hinter sich (Ginzberg 1980, Johnston 1984). Die fast ausschließlich durch den Bund finanzierten und über ein System von direkten Verträgen zwischen Bundesverwaltung und einer riesigen Zahl lokaler Trägerorganisationen implementierten Programme des Manpower Development and Training Act (1962), des Equal Opportunities Act (1964) und ähnlicher Maßnahmen hatten in erster Linie benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes, die städtische Armutsbevölkerung und Jugendliche als Zielgruppen. Mit Hilfe von Qualifizierungskursen, Praktika, intensiver Beratung und ähnlichen an den individuellen Defiziten der Programmteilnehmer ansetzenden Maßnahmen sollten die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten dieser Gruppen und

ihre Abhängigkeit von den Leistungen der Sozialhilfeprogramme vermindert werden. Arbeitsmarktpolitik war in diesen Jahren also vor allem „Randgruppenpolitik“, Bestandteil des von Präsident Johnson proklamierten „Kampfes gegen die Armut“. Die theoretische Begründung für eine derartige im weitesten Sinne an *individuellen Qualifikationsdefiziten* ansetzende Arbeitsmarktpolitik lieferte die Humankapitaltheorie, nach der Einkommensungleichheiten durch gezielte, öffentlich geförderte Qualifizierungsinvestitionen verringert werden können und die gesellschaftliche Wohlfahrt damit insgesamt erhöht werden kann (Becker 1975).

Sofern auch Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft von den zyklischen Schwankungen der Wirtschaft betroffen und arbeitslos wurden, war die politische Strategie ihnen gegenüber eine ganz andere. Diese Gruppen der Arbeitnehmerschaft waren ausreichend qualifiziert, wurden zu einem großen Teil nur auf Zeit entlassen (temporary layoff) und waren in der Regel gegen Arbeitslosigkeit versichert. Freigesetzte Arbeitnehmer der stark gewerkschaftlich organisierten Branchen (Automobil, Stahl) bezogen darüber hinaus seit den 60er Jahren Zusatzleistungen aus einem Sonderunterstützungsprogramm, durch das sich die Regierung die Zustimmung der Gewerkschaften zu Handelsliberalisierungsmaßnahmen gesichert hatte; das Programm wurde 1974 erheblich erweitert (Hobbie 1981, Richardson 1982). Statt diese Gruppen in Qualifizierungsprogramme oder ähnliche Maßnahmen einzubeziehen oder – wie in Europa – Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung zu entwickeln (Kurzarbeit), beschränkte man sich in den USA also auf eine *kompensatorische Absicherung* für den Zeitraum der Arbeitslosigkeit oder ging davon aus, daß die Kosten der Anpassung individuell von den einzelnen Arbeitnehmern getragen werden.

Zwei Zielvorstellungen strukturierten die Diskussion über eine Reform der Arbeitsmarktpolitik gegen Ende der 60er Jahre und in den beginnenden 70er Jahren. Zum einen die Erfahrungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des „New Deal“ anknüpfenden – Forderungen der Gewerkschaften und des demokratisch dominierten Kongresses nach einer direkten Verantwortung des Bundes für die Vollbeschäftigung, die erforderlichenfalls durch öffentliche Beschäftigungsprogramme zu realisieren sei. Zum anderen war die zentralisierte

*) Dr. Gert Bruche ist Leiter der Gruppe Politikinformationen am IIMV/Arbeitsmarktpolitik des Wissenschaftszentrums Berlin und unter anderem verantwortlich für die von der Gruppe herausgegebene „Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik“. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Form der Verwaltung der existierenden arbeitsmarktpolitischen Programme mit Hilfe direkter Einzelverträge zwischen Bundesverwaltung und vielen Tausenden von lokalen oder regionalen Trägerorganisationen zunehmend unübersehbar und ineffizient geworden; die Arbeitsverwaltung war damit einer der bevorzugten Bereiche für den von Präsident Nixon im Wahlkampf angekündigten Abbau der Überbürokratisierung des Bundes und für eine weitgehende Dezentralisierung der Implementation von Bundesprogrammen. Während die Forderungen nach mehr staatlicher Beschäftigungsverantwortung 1971 zunächst zu einer eher kurzfristigen Reaktion mit der Verabschiedung des Emergency Employment Act führten – eines zweijährigen Arbeitsbeschaffungsprogramms für bestimmte Zielgruppen (u.a. Vietnam-Veteranen) mit einem Gesamtumfang von 2,2 Mrd. Dollar – wurde Ende 1973 durch ein Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesetz (Comprehensive Employment and Training Act – CETA) eine ganz neue, dezentralisierte Verwaltungsstruktur für die Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Fortan waren rund 500 Gebietskörperschaften (in der Regel Gemeinden oder andere lokale Gebietskörperschaften mit mindestens 100000 Einwohnern) die Verwaltungseinheiten für eine weiterhin durch den Bund finanzierte, aber nicht mehr auf der Mikroebene gesteuerte Arbeitsmarktpolitik (Bruche 1983).

2. Die siebziger Jahre: Arbeitsmarktpolitik als Instrument einer gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstrategie

Wie bereits die vorangehenden Gesetze waren die Maßnahmen von CETA zunächst primär auf Randgruppen mit geringen Einkommen und auf Jugendliche ausgerichtet und umfaßten im wesentlichen dasselbe weitgefäße Spektrum von „Qualifizierungsmaßnahmen“: u.a. Berufsberatung, Behebung schulischer Defizite, Arbeitserfahrungsmaßnahmen, reguläre berufsqualifizierende Kurse, Einarbeitungszuschüsse (zur Entwicklung von CETA vgl. auch Casey 1983)¹⁾. Allerdings sollten die örtlichen Gebietskörperschaften bei der Anwendung dieser Maßnahmen und bei der Auswahl des für sie geeigneten „Instrumenten-Mixes“ eine möglichst große Autonomie haben, weshalb ein wesentlicher Teil der Mittel in Form eines Globalzuschusses (block grant) vergeben wurde. Bereits das ursprüngliche Gesetz von 1973 beinhaltete aber auch eine an die Erfahrungen des Emergency Employment Act anknüpfende Programminnovation: Ein besonderer – bei Verabschiedung des Gesetzes vom Umfang her weniger bedeutender – Titel von CETA sah die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose in Gebieten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit vor.

Noch bevor die ersten Maßnahmen umgesetzt werden konnten, kurz nach dem Amtsantritt von Präsident Ford im Jahr 1974, setzte die Rezession in den Vereinigten Staaten mit voller Wucht ein. Mit breiter Unterstützung im Kongreß wurde daraufhin als Teil der Maßnahmen zur Rezessionsbe-

kämpfung CETA um einen zusätzlichen Titel ergänzt, der die Schaffung von 300000 befristet finanzierten Arbeitsplätzen im kommunalen Bereich für aus konjunkturellen Gründen Arbeitslose vorsah (teilnehmen konnte jeder Arbeitslose nach nur 7 Tagen Arbeitslosigkeit). Mit dieser folgenreichen Maßnahme begann sich das Schwergewicht der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik in zweierlei Hinsicht zu verschieben: Während vorher nur die Anpassung des individuellen Arbeitnehmers an ein als gegeben angesehenes Beschäftigungssystem im Mittelpunkt gestanden hatte, wurde nun die direkte Beeinflussung der Beschäftigung zum Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik; zum zweiten waren nun nicht mehr nur Randgruppen, sondern zunehmend auch die Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft Teilnehmer an den antizyklisch ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Programmen.

Die auf eine eher antizyklische Beschäftigungssteuerung gezielten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurden unter Präsident Carter im Rahmen eines Pakets fiskalischer Stimulierungsmaßnahmen im Jahr 1977 nochmals dramatisch ausgeweitet (die Zahl der Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stieg von 330000 gegen Ende 1975 auf einen Höhepunkt von 750000 im Frühjahr 1978, d.h. auf 0,72% der Erwerbsbevölkerung) und um ein neues Element ergänzt: ein Programm zur Subventionierung zusätzlicher Beschäftigung im Privatsektor durch Steuernachlässe (New Jobs Tax Credit), das bereits 1977 795 000 Personenjahre subventionierte. Nachdem Arbeitsmarktpolitik mehr als ein Jahrzehnt ein begrenztes Programm zur Unterstützung von Randgruppen der Arbeitsmarktpolitik gewesen war, wurde sie in den 70er Jahren auf die beschriebene Weise rasch zu einem zentralen Instrument der globalen Beschäftigungspolitik. Bereits kurz nach dem Inkrafttreten der antizyklischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde Kritik an einem regelwidrigen Einsatz dieser Maßnahmen laut. Vor allem aber wurde behauptet, die Gemeinden würden die CETA-Mittel nutzen, um reguläre Stellen ihres Gemeindehaushaltes durch ABM-Mittel zu finanzieren und Arbeitnehmer zu beschäftigen, die auch sonst gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätten. Die auf diese Weise stattfindende Substitution wurde in einigen Studien auf 25-60 % geschätzt, während andere Untersuchungen eine Substitutionsrate von 18% ermittelten (National Commission 1978, 1979). Wenn dies im Vergleich mit ähnlichen europäischen Programmen immer noch hoch erscheint, so müssen dabei die sehr offenen Bedingungen des amerikanischen Programms berücksichtigt werden; sie erlaubten den Gemeinden faktisch eine freie Auswahl der Arbeitnehmer für die ABM-Stellen, sahen keine zeitliche Begrenzung für die Finanzierung eines einzelnen Teilnehmers vor und ermöglichten – mit Hilfe von Zuschlägen – praktisch die Zahlung jedes beliebigen Lohnes. Bereits 1976 wurden die Teilnahmebedingungen für das antizyklische ABM-Programm verschärft (unter anderem wurde für einen Teil der Teilnehmer eine längere vorangehende Dauer der Arbeitslosigkeit vorgeschrieben). Als 1978 eine erneute Autorisierung von CETA erforderlich war²⁾, nutzte der Kongreß diese Gelegenheit, um den Teilnehmerkreis für ABM drastisch einzuschränken. Teilnehmen konnten jetzt nur noch „wirtschaftlich benachteiligte“ Arbeitslose mit geringen Einkommen; die Gewährung von Zulagen durch die Gemeinden wurde bis auf wenige Ausnahmen verboten, die ABM-Löhne wurden entsprechend reduziert. Bei der Beschäftigungsförderung im Privatsektor vollzog sich eine parallele Entwicklung. Unter anderem wegen seiner als hoch eingeschätzten Mitnahmeeffekte (Perloff/Wachter 1979, Bishop/Haveman 1979) wurde der New Jobs Credit nach 1978 nicht mehr weitergeführt und durch eine auf Problemgrup-

¹⁾ Wir beschäftigen uns im folgenden hauptsächlich mit CETA, da über dieses Gesetz der größte Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den USA abgewickelt wurde. Nicht berücksichtigt werden dabei die einzelstaatlichen Arbeitsvermittlungsdienste, ein spezielles Lohnsubventionsprogramm für Sozialhilfeempfänger (WIN) sowie ein Teilzeit-ABM-Programm für ältere Arbeitnehmer. Vgl. dazu die Übersicht bei Johnston 1984.

²⁾ Die Geltungsdauer von CETA war jeweils zeitlich befristet (zunächst auf 4 Jahre: 1973-77, Verlängerung um 1 Jahr: 1977/78, erneute Autorisierung für vier Jahre 1978-82). Wird das Gesetz nach Ablauf der Frist nichterneut autorisiert, so ist es nicht mehr gültig. Die Befristung von gesetzlichen Maßnahmen („Sunset legislation“) geht auf einem im Zusammenhang mit verschiedenen Reformen des Budgetierungsprozesses unternommenen Versuch zurück, die Effizienz staatlicher Programme und die Spielräume staatlichen Handels durch regelmäßige Überprüfung und Vergleich mit grundsätzlichen Alternativen zu erhöhen.

pen gezielte Einstellungssubvention, den Targeted Jobs Tax Credit, ersetzt. Eine dritte Entwicklung schließlich war die zunehmende Bedeutung der auf Jugendliche ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Programme, die bereits 1977 durch die Verabschiedung eines Youth Employment and Development Act eingeleitet wurde, in den Folgejahren aber auch im Rahmen von CETA ihre Fortsetzung fand.

Durch die verschärften Teilnahmebedingungen verloren ABM wesentlich an Wert für die Wahlbeamten der lokalen Gebietskörperschaften: mit den in der Regel unqualifizierten Teilnehmern aus Randgruppen, denen häufig elementare Schulkenntnisse fehlten und die teilweise ein instabiles Arbeitsverhalten zeigten, ließen sich nicht mehr im gleichen Umfang wie früher für die Gemeinden nützliche Dienstleistungen erbringen. Dies wiederum führte dazu, daß die Interessenvertreter der Gemeinden und anderer Gebietskörperschaften im Kongreß ihre Lobbyistentätigkeit für das ABM-Programm mehr und mehr einstellten. Parallel vollzog sich ab Mitte 1978 eine Umorientierung in Richtung auf eine primär am Ziel der Inflationsbekämpfung orientierte restriktive Fiskalpolitik. Beides zusammen führte bereits unter Präsident Carter zu einem erheblichen Rückgang der Teilnehmerzahlen an ABM: zwischen den Haushaltsjahren 1979 und 1980 wurden die Mittel für ABM um rund 50% reduziert, die Teilnehmerzahlen sanken von durchschnittlich 680000 im Jahr 1978 auf nur noch 300000 zu Beginn 1981, als Präsident Reagan die Regierung übernahm. Wie bereits vorher angekündigt, forderte Präsident Reagan für das Haushaltsjahr 1982 keine Haushaltsmittel für ABM mehr an, so daß das ABM-Programm ab Herbst 1981 endgültig auslief (zum ABM-Programm nach 1978 vgl. Nathan et al 1981, Mirengoff et al 1980, 1982).

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Gesamtausgaben für CETA und die Aufteilung dieser Ausgaben auf beschäftigungsschaffende Maßnahmen (ABM) einerseits und auf an individuellen Qualifikationsdefiziten anknüpfende Maßnah-

³⁾ Eine prinzipielle Übereinstimmung darüber, daß die Arbeitsmarktpolitik mindestens in Form der Qualifizierungsmaßnahmen weitergeführt werden sollte, bestand nur zwischen den Mitgliedern des Kongresses. Die Regierung Reagan dagegen verfolgte ursprünglich das Ziel, die gesamte Arbeitsmarktpolitik, einschließlich der Qualifizierungsmaßnahmen, zu eliminieren.

men andererseits. Die Dominanz der beschäftigungsschaffenden Maßnahmen in den Jahren 1977-1979 kommt in der Tabelle, die sich nur auf Ausgaben unter CETA bezieht, nicht einmal vollständig zum Ausdruck; nimmt man die erheblichen Steuernachlässe im Rahmen des New Jobs Tax Credit in den Jahren 1977/78 hinzu, so sind weit über zwei Drittel der Aufwendungen für Arbeitsmarktpolitik in diesen Jahren einer unmittelbar beschäftigungspolitischen Zielsetzung zuzuordnen. Wie sich zeigt, bleibt der „Ausflug“ der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik in die Beschäftigungspolitik aber eine Episode. 1980/81 entspricht das relative Gewicht der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder etwa dem der Jahre 1974/75. Größenordnung und Programmstruktur der Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1983 schließlich entsprechen in vielem der Arbeitsmarktpolitik der 60er Jahre.

3. Der neue Job Training and Partnership Act: Arbeitsmarktpolitik in Verantwortung der Privatwirtschaft?

CETA war 1978 erneut für eine Laufzeit von vier Jahren (Haushaltsjahre 1978-82) autorisiert worden. Gegen Ende 1981 begannen die Arbeiten im Kongreß und in der Regierung an einem neuen Gesetz. Dabei bestand in einigen grundsätzlichen Zielvorstellungen weitgehende Übereinstimmung zwischen Demokraten und Republikanern.³⁾

- CETA sollte nicht verlängert, sondern durch ein neues Gesetz ersetzt werden.
- Der Einfluß des Bundes auf die Implementation sollte reduziert, die Rolle der Gouverneure der Einzelstaaten gestärkt und die Privatwirtschaft stärker einbezogen werden (hier hatten die Regierung und die konservativen Republikaner allerdings sehr viel radikalere Vorstellungen als die Demokraten).
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten (außer in einem kleinen Sommerbeschäftigungsprogramm für Jugendliche) nicht mehr durchgeführt werden; das neue Gesetz sollte vielmehr im wesentlichen ein Qualifizierungsprogramm sein bzw. bleiben. Heftig umstritten war hier nur die Frage der Gewährung von Unterhaltsgeldern (vgl. weiter unten).
- Neben der weiterbestehenden Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Randgruppen, auf die Armutsbevölkerung und auf Jugendliche sollten durch das neue Gesetz nun auch von Massenentlassungen betroffene Arbeitnehmer erstmals

Tabelle 1: Haushaltsansätze und Ausgaben für den Comprehensive Employment and Training Act, Haushaltsjahre 1975-83 – in Mio. Dollar

Haushaltsjahr	Haushaltsansätze (appropriations)	Tatsächliche Ausgaben (outlays) ^{a)}	Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Anteil an den Gesamtausgaben, in v. H.	Ausgaben für qualifizierungs- u. vermittlungsfördernde Maßnahmen als Anteil an Gesamtausgaben, in v. H.
1974		1 454	38%	62%
1975	3 817	3 123	43%	57%
1976	5 662	5 004	48%	52%
1977	12 737	5 631	52%	48%
1978	3 378	9 533	60%	40%
1979	10 320	9 443	53%	47%
1980	8 128	8 862	42%	58%
1981	7 638	7 700	31%	69%
1982	3 032	4 148	5%	95%
1983 ^{b)}	4 007	3 858	0%	100%

a) Die Ausgaben können höher als die Budgetbewilligungen sein, da die Mittel für CETA jeweils für zwei Jahre zur Verfügung stehen (Bindungen) und erst innerhalb von zwei Jahren nach dem Eingehen von Bindungen ausgegeben (kassenwirksam) werden müssen.

b) 1983 wurden in den Haushaltsansatz 110 Mio. \$ für das Programm für Arbeitnehmer in Krisenbranchen (dislocated workers) eingerechnet, die bereits im Rahmen des neuen Job Training and Partnership Act finanziert werden. Die tatsächlichen Ausgaben wurden geschätzt.

Quelle: Spar 1983 sowie eigene Berechnungen nach dem Employment and Training Reports of the President

Berücksichtigung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik finden. – Schließlich sollten bei der Verwaltung der Qualifizierungsprogramme strenge Leistungs- und Erfolgsmaßstäbe angewandt werden.

Im folgenden werden die Grundzüge des im Oktober 1982 endgültig verabschiedeten Job Training and Partnership Act (JTPA) dargestellt (Nightingale 1984, Spar 1983), und es wird untersucht, welche Trends sich bisher feststellen lassen und wie sich insbesondere das Implementationssystem der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik von dem westeuropäischer Länder unterscheidet. Das Gesetz sieht eine Übergangszeit von Oktober 1982 bis September 1983 vor, während der eine neue Verwaltungsstruktur aufgebaut wird; CETA wurde für diesen Zeitraum provisorisch verlängert. Von Oktober 1983 bis Juni 1984 gilt eine erste Vorlaufphase unter JTPA, und im Juli 1984 beginnt die erste zweijährige Programmperiode unter dem neuen Gesetz.

3.1 „Neuer Föderalismus“ und Vorrang der Privatwirtschaft

Die Arbeitsmarktpolitik ist einer der Bereiche, der zu der in den 60er Jahren beginnenden interfiskalischen Gewichtsverschiebung zugunsten des Bundeshaushaltes beigetragen hat. Während die *Gemeinden* in diesem Prozeß zu Implementationsagenturen bundesfinanzierter Programme wurden oder – aus einer anderen Perspektive – der Bund zum Finanzier kommunal geplanter Programme, verloren die *Einzelstaaten* erheblich an Gewicht. Eine der entscheidenden Zielsetzungen der Regierung Reagan war es, diesen seit Jahrzehnten anhaltenden Trend eines wachsenden Gewichts des Bundes durch ein Programm des *Neuen Föderalismus*, der Rückgabe von Bundesverantwortlichkeiten an die Einzelstaaten, zu brechen (Palmer/Sawhill 1982, Nathan/Doolittle 1983). In der Arbeitsmarktpolitik als einem der wichtigsten Bereiche für die Anwendung der neuen Politik wurden daher mit der Verabschiedung von JTPA die unter CETA praktisch übergangenen Gouverneure der Einzelstaaten als *die* zentralen Instanzen für die Entwicklung einer neuen Implementationsstruktur und für die Planung und Koordination der weiterhin bundesfinanzierten Programme der Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Als Nebeneffekt dieser neuen Struktur erhoffte man sich eine bessere Koordination zwischen den finanziellen Förderprogrammen der Arbeitsmarktpolitik und der Tätigkeit der öffentlichen Stellenvermittlungsdienste, da diese immer schon in der Zuständigkeit der Einzelstaaten lagen und unter CETA die lokalen Träger der Maßnahmen und die örtlichen Büros der Stellenvermittlungsdienste eher unverbunden nebeneinander her gearbeitet hatten.

Neben den „Neuen Föderalismus“ tritt als zweite institutionelle Innovation unter JTPA eine Reorganisation der lokalen Partizipations- und Verwaltungsstruktur, die der *privaten Wirtschaft* eine dominierende Rolle zuweist. Anders als in einer Reihe europäischer Länder betrachteten die amerikanischen Arbeitgeber in der Vergangenheit Arbeitsmarktpolitik als rein staatliche Angelegenheit und standen nicht nur Arbeitsbeschaffungsprogrammen, sondern auch allen Arten von öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen skeptisch gegenüber. Dies dürfte, abgesehen vom geringen Organisationsgrad der Arbeitgeber und damit der fehlenden Möglichkeit einer übergreifenden längerfristigen Interessenaggregation auch eine Folge der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Randgruppen sein, wodurch Arbeitsmarktpolitik aus der Sicht der Unternehmen eher soziale als ökonomische Funktionen wahrnimmt. Während die Republikaner die neue Arbeitsmarktpolitik ausschließlich der

Steuerung durch Vertreter der privaten Wirtschaft überlassen wollten, setzte sich im Kongreß schließlich ein Kompromiß durch, der auch öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen Einfluß einräumt- der Kompromiß wurde dann durch das Wort „Partnership“ (zwischen privatem und öffentlichen Sektor) im Titel des Gesetzes symbolisiert.

Ausgangspunkt der Neuorganisation war eine unter der Aufsicht der Gouverneure vollzogene Aufteilung der Einzelstaaten in neue Programmregionen (Service Delivery Areas). Nach den Bestimmungen von JTPA mußten die Gouverneure allen Anträgen von Gebietskörperschaften (oder von entsprechenden Zusammenschlüssen) mit mehr als 200000 Einwohnern auf Designierung als Programmregion nachkommen, während sie über entsprechende Anträge von Gebieten mit weniger Einwohnern frei entscheiden konnten. Jede Programmregion hatte einen Verwaltungsrat (Private Industry Council) aufzustellen, dessen Mitglieder aus verschiedenen spezifizierten Bereichen der privaten Wirtschaft sowie aus Vertretern öffentlicher und gemeinnütziger Organisationen bestehen. Die Vertreter der Privatwirtschaft müssen die Mehrheit der Mitglieder des Rates und den Vorsitzenden stellen. Der Verwaltungsrat bestimmt eine administrative Einheit (oder baut eine solche auf), die die JTPA-Mittel für die Programmregion erhält und für die Durchführung der Programme administrativ verantwortlich ist. Die Planung der Programme und die gesamte Arbeit der JTPA-Verwaltung unterliegt der Aufsicht und Kontrolle durch den Verwaltungsrat.

Zwischen Herbst 1982 und Herbst 1983 wurde die neue Organisationsstruktur aufgebaut. Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung einer Verringerung der Zahl der Programmregionen (und einer dadurch erhofften Senkung der Verwaltungskosten gegenüber dem CETA-System) erhöhte sich deren Zahl im Vergleich zum CETA-System um 26% auf 596. Dies ist vor allem eine Folge der Aufteilung von früher durch die Einzelstaaten verwalteten ländlichen Programmregionen in mehrere Einheiten. Rund 60% der Programmregionen haben die in der Regel in die kommunale Verwaltung eingegliederten Verwaltungseinheiten von CETA erneut mit der Durchführung der JTPA-Programme beauftragt. In etwa 20% der Programmregionen wurden ganz neue Verwaltungseinheiten gegründet, oder es wurde die Programmverwaltung auf ganz andere Institutionen (z.B. gemeinnützige Organisationen) übertragen. Die Verwaltungsräte bestehen durchschnittlich aus 25 Personen (der größte Verwaltungsrat hat 134 Mitglieder); insgesamt sind in den Verwaltungsräten gegenwärtig 11000 Arbeitgeber oder Arbeitgebervertreter tätig (National Alliance 1984, National Governors Association 1984).

3.2 Sektorale Flexibilität, regionale Verteilungsschlüssel und strikte Leistungsstandards

Vor einer genaueren Betrachtung der Programmstruktur unter JTPA sind einige Grundzüge der Programmplanung und -kontrolle darzustellen, ohne deren Kenntnis die spezifischen Bedingungen, unter denen Arbeitsmarktpolitik in den USA durchgeführt wird, nicht verständlich sind. JTPA ist ein „Infrastrukturgesetz“ in dem Sinne, daß es eine Reihe von Programmbedingungen und -abgrenzungen vorgibt, ohne daß damit gleichzeitig Ansprüche auf eine bestimmte finanzielle Ausstattung dieser Programme begründet werden. Da es sich ausschließlich um Programme handelt, bei denen keine individuellen Rechtsansprüche begründet werden, hängt die sektorale Programmstruktur davon ab, wieviel

Mittel für jeden Titel im Rahmen des jährlichen Haushaltsprozesses zur Verfügung gestellt werden. Da der Kongreß im Unterschied zu den Parlamenten anderer Länder ein eigenes Haushaltsinitiativrecht hat und häufig mehr Mittel für einen Budgettitel vorsieht, als im Regierungsentwurf vorgesehen, ist die jeweilige Struktur des Gesamtprogrammes stark politisch bestimmt und kann erheblichen Schwankungen unterliegen.

Die regionale Verteilung der Mittel erfolgt für die einzelnen Unterprogramme (mit einigen Ausnahmen) überwiegend auf der Basis *gesetzlich festgelegter Verteilungsschlüssel* (vgl. dazu im einzelnen weiter unten), wobei zunächst eine Aufteilung auf die Einzelstaaten vorgenommen wird, die die Mittel dann nach denselben Schlüsseln den Programmregionen zuteilen. Die formelgebundene Mittelzuweisung begrenzt natürlich die – ausdrücklich zum Ziel erklärte – Planungsautonomie und den Einfluß der Gouverneure der Einzelstaaten. Andererseits bewirken die angewandten Verteilungsschlüssel eine dem „Problemdruck“ entsprechende Verteilung der Programmmittel. Dies ist in anderen, stärker auf „bargaining“ auf der Basis von Vorjahresplafonds ausgerichteten Systemen, bei denen beispielsweise auch die ex-ante vorhandene personelle Infrastruktur der jeweiligen Region eine Rolle spielen kann, nicht notwendigerweise der Fall. So folgt die regionale Mittelverteilung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik kaum den regionalen Differenzen in der Arbeitsmarktlage (Bruche/Reissert 1984).

Ausgehend von den den Programmregionen in den einzelnen Budgettiteln voraussichtlich zur Verfügung gestellten Mitteln müssen die Verwaltungsräte gemeinsam mit den politischen Vertretern der Gebietskörperschaften einen zweijährigen Programmplan (Job Training Plan) entwickeln. Der Plan beschreibt die administrativen und finanziellen Zuständigkeiten, die verschiedenen geplanten Leistungsangebote, die Verfahren zur Auswahl von Programmteilnehmern; er stellt operationalisierte Ziele auf und enthält ein zweijähriges Programmbudget. Die Pläne der einzelnen Programmregionen werden dem Gouverneur zur Bestätigung vorgelegt. Der Gouverneur selbst stellt einen zweijährigen Plan auf, der mit den Plänen der Programmregionen übereinstimmt und in dem spezielle Tätigkeiten in der Zuständigkeit des Gouverneurs programmiert werden.

Die Programmdurchführung in den Regionen wird einer laufenden Leistungskontrolle auf der Basis umfassender Leistungsstandards (performance Standards) unterzogen. Zur Durchführung dieses gesetzlichen Auftrags wird ein System der Evaluierung auf der Basis von laufenden Längsschnittstudien, Kontrollgruppenvergleichen und statistischen Analyseverfahren eingerichtet bzw. weitergeführt, das unter anderem folgende Indikatoren berücksichtigt: Vermittlung der Programmteilnehmer in nichtsubventionierte Arbeit, Verbleib in nichtsubventionierter Arbeit, Differenz in den Stundenlöhnen vor und nach Programmteilnahme, Einsparungen von Sozialhilfeeleistungen; außerdem werden die Bruttoprogrammkosten in Relation zu bestimmten anderen Faktoren dargestellt. Einflüsse auf den Programmterfolg, die sich durch unterschiedliche Ausgangsbedingungen der Regionen ergeben, sollen mit Hilfe statistischer Analyseverfahren isoliert werden. Sofern die Regionen die gesetzten Leistungsstandards unterschreiten, setzen die Gouverneure verschiedene korrigierende Maßnahmen ein, die von Beratungsleistungen über imperative Reorganisationsforderungen bis zum völligen Entzug der Programmverantwortung reichen können (Department of Labor 1982).

3.3 Programmentwicklungen: Konzentration auf Leistungsfähige?

Nachdem die amerikanische Arbeitsmarktpolitik im letzten Haushaltsjahr, in dem CETA regulär finanziert wurde (Oktober 1981-September 1982), mit der Eliminierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder im wesentlichen ein - in seinem Umfang gegenüber früher reduziertes - Qualifizierungs- und Vermittlungsförderungsprogramm für Randgruppen geworden war, wird diese Ausrichtung durch JTPA zunächst nicht verändert. Die verschiedenen Qualifizierungsprogramme für Randgruppen aus CETA werden in einem globalen Programm (Titel IIA) zusammengefaßt, dessen finanzielle Gesamtausstattung 1984 mit 1,9 Mrd. Dollar einen historischen Tiefstand erreicht (vgl. dazu und zum folgenden Tabelle 2). Das Sommerbeschäftigungsprogramm für Jugendliche und eine Reihe von weiterhin direkt durch den Bund verwalteten Programmen werden ebenfalls, teilweise bei gleichzeitiger Reduzierung ihre Umfanges, weitergeführt. Programmatisch neu ist die Aufnahme eines Programms für die Qualifizierung und Vermittlung von (Stamm-)Arbeitnehmern in Krisenbranchen (Titel III – dislocated workers). Auf Basis der bisherigen Mittelansätze für die Programmjahre 1984 und 1985 (vgl. Tabelle 2) wird die gesamte Zahl der Programmteilnehmer für diese Jahre auf jeweils rund 2,2 Mio. geschätzt; jahresdurchschnittlich rechnet man mit 604000 Teilnehmern für 1984 und 583000 Teilnehmern für 1985 (Spar 1984), was einem Anteil von etwa 0,5 % an der Erwerbsbevölkerung entspricht (und damit in etwa mit dem Niveau der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in der Bundesrepublik für 1984 vergleichbar ist). Im folgenden sollen das Qualifizierungsprogramm für benachteiligte Gruppen (Titel IIA) sowie das neue Programm für freigesetzte Arbeitnehmer (Titel III) etwas ausführlicher untersucht werden.

3.3.1 Qualifizierungsmaßnahmen für benachteiligte Gruppen

Titel IIA ist das mit Abstand wichtigste Programm von JTPA; 52% der Haushaltsmittel für JTPA entfallen 1984 auf dieses Programm bzw. über 70% der durch die neuen Verwaltungsräte kontrollierten Mittel. Die unter Titel IIA bereitgestellten Fonds werden nach folgendem *Schlüssel auf die Einzelstaaten verteilt*:

- 33⅓% der Mittel nach der relativen Zahl der Arbeitslosen in Regionen des Einzelstaates mit über 6,5 % Arbeitslosigkeit im Vergleich zu allen Arbeitslosen in derartigen Gebieten in allen Einzelstaaten;
- 33⅓ % der Mittel nach dem Anteil der über eine Arbeitslosenquote von 4,5 % hinausgehenden Zahl von Arbeitslosen in einem Einzelstaat an der Gesamtzahl der Arbeitslosen über 4,5%;
- 33⅓% der Mittel nach dem Anteil der Armutsbevölkerung (economically disadvantaged) des Einzelstaates an der gesamten Armutsbevölkerung.

Um zu abrupten Änderungen in der Mittelzuteilung zu verhindern, werden jedem Staat jeweils 90 % der Mittel des Vorjahres garantiert. Die Mittel von Titel IIA gehen zunächst an den Gouverneur, der 78 % der Fonds auf Basis derselben Schlüssel (vgl. oben) an die Programmregionen weiterleitet. Die übrigen 22 % müssen folgendermaßen verwandt werden: 8 % für Koordinierungszuschüsse an staatliche Bildungseinrichtungen, 3 % für Programme für ältere Arbeitnehmer, 6 % für Programmregionen, die die Leistungsstandards (vgl. oben) übertreffen, 5% für die Administration des Programms durch den Einzelstaat.

Tabelle 2: Haushaltsansätze für den neuen Job Training and Partnership Act 1983–85, in Mio. Dollar

Programmbereiche	Haus- haltsan- satz Haus- halts- jahr ^{a)} 1983	Haus- haltsan- satz Pro- gramm- jahr ^{a)} 1984	Regie- rungs- entwurf Pro- gramm- jahr ^{a)} 1985
<i>Qualifizierung und Förde- rung der Vermittlung von benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes</i>			
CETA (Maßnahmen für Jugendliche und Erwachsene, Titel IIB, C, IVA, II)	2 181	–	–
JTPA (Maßnahmen für Jugendliche und Erwachsene: Titel IIA)	–	1 886	1 886
<i>Sommerbeschäftigung für Jugendliche</i>			
CETA	825	–	–
JTPA (Titel IIB)	–	725	725
<i>Qualifizierung und Förde- rung der Vermittlung von (Stamm-)Arbeitnehmern aus Krisenbranchen (dislocated workers, Titel III)</i>			
	110	223	223
<i>Direkt durch den Bund ver- waltete Programme</i>			
Intensivqualifizierung für benachteiligte Jugendliche (Job Corps)	618	578	600
Sonderprogramme für an- dere Gruppen	273	194	177
CETA	3 897	–	–
JTPA	110	3 606	3 611

a) Das Haushaltsjahr 1983 geht von Oktober 1982 bis September 1983. Bei JTPA wird auf der Basis von Programmjahren (1984: Juli 1984 – Juni 1985, 1985: Juli 1985 – Juni 1986) operiert, so daß die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel bereits 9 Monate vor Beginn des Programmjahres bekannt sind; dies ist haushaltstechnisch wegen der gegebenen Übertragbarkeiten (vgl. Anm. a, Tabelle 1) kein Problem. Um die Vergleichbarkeit der in der Tabelle angegebenen Zahlen zu gewährleisten, wurden die Haushaltsmittel für die Übergangsperiode (Oktober 1983 – Juni 1984) herausgenommen; sie betragen 1415 Mio. Dollar für Titel IIA, 725 Mio. Dollar für Titel IIB, 94 Mio. Dollar für Titel III, 415 Mio. Dollar für das Job Corps Programm und 145 Mio. Dollar für die übrigen Programme.

Quelle: Spar 1984 und unveröff. Übersicht des Dep. of Labor

Die *Teilnehmerstruktur* an den in den Programmregionen verwalteten Programmen wird durch eine Reihe von Vorgaben beeinflusst. Prinzipiell ist die Teilnahme auf arbeitsfähige Personen aus der Armutsbevölkerung beschränkt: Sozialhilfeempfänger, Personen mit Einkommen unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze, jugendliche Waisen und bestimmte Behinderte, selbst wenn deren Einkommen über der offiziellen Armutsgrenze liegt. Bis zu 10% der Programmteilnehmer brauchen allerdings nicht zur Armutsbevölkerung zu gehören, sofern sie besondere Vermittlungs-

probleme aufweisen (z. B. unzureichende Sprachkenntnisse, Schulabbrecher, jugendliche Eltern). Mindestens 40% der Mittel müssen für Maßnahmen für Jugendliche genutzt werden (Jugendliche zwischen 16 und 21 Jahren, auf die die oben angeführten Bedingungen zutreffen). Bezücker von Sozialhilfe für Familien mit abhängigen Kindern (AFDC) und teilnahmeberechtigte Schulabbrecher sollen gemäß ihren Anteilen an der Armutsbevölkerung gleichrangig berücksichtigt werden.

Im Unterschied etwa zur sehr viel stärker „verrechtlichten“ Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik mit relativ wenigen in ihren Einsatzbedingungen stark durchreglementierten *Instrumenten* gibt JTPA eine große Zahl von *Handlungsoptionen* vor, ohne diese genauer zu spezifizieren. In Titel IIA werden 28 verschiedene, teilweise vage definierte Maßnahmen aufgeführt, für deren Finanzierung die Programmmittel in Anspruch genommen werden können, ohne daß weitere denkbare Maßnahmen prinzipiell ausgeschlossen wären. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen sind z. B.

- Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche
- Berufsberatung
- Maßnahmen zur Behebung schulischer Defizite
- berufsbildende Maßnahmen in Berufsbildungseinrichtungen
- Einarbeitungszuschüsse (On-the-Job-Training)
- Motivierungsmaßnahmen
- Arbeitserfahrungskurse
- Nachholen von Schulabschlüssen
- Durchführung von Arbeitsplatzstudien
- Werbekampagnen bei Arbeitgebern

Einer der kontroversesten Punkte in den Auseinandersetzungen über JTPA im Kongreß war die Frage der *Unterhaltsgelder* für die Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen. Im Rahmen der CETA-Qualifizierungsprogramme hatten die Teilnehmer in der Regel Unterhaltsgeld in Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes erhalten; über die Hälfte der Programmmittel war dafür verwandt worden. Die Regierung Reagan wollte dagegen Unterhaltsgelder völlig abschaffen, wobei argumentiert wurde, daß viele Programmteilnehmer nur wegen des Unterhaltsgeldes (nicht aber aus Interesse an der Qualifizierung) an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen würden; die Teilnehmer würden außerdem übermäßig lange in den Maßnahmen verbleiben und davon abgehalten werden, aktiv nach Arbeit zu suchen. Die Regierung setzte sich mit ihren Vorstellungen weitgehend durch: 70 % der Programmmittel dürfen ausschließlich für „direkte“ Kosten der Qualifizierungsmaßnahmen aufgewandt werden. 30% der Programmmittel können in folgender Weise verwandt werden: bis zu 15% für Verwaltungskosten (erheblich weniger als unter CETA); die relativ geringen übrigen Mittel können unter bestimmten Bedingungen für Arbeitserfahrungsmaßnahmen, für ergänzende Dienstleistungen wie z. B. Kinderbetreuung (ein wichtiger Posten, erheblich weniger als unter CETA) und schließlich auch für bedürftigkeitsabhängige Unterhaltsgelder genutzt werden. Die Gewährung von Unterhaltsgeld ist damit bis auf die genannte quantitativ unbedeutende Ausnahme ausgeschlossen.

Während im Prinzip die angebotenen Inhalte des Programms zur Qualifizierung von Randgruppen gegenüber CETA rechtlich nicht verändert wurden, haben die neuen Implementationsbedingungen und der weitgehende Wegfall von Unterhaltsgeldern doch Folgen für die konkrete Ausgestaltung des Programms. Einige dieser Folgen sind bereits absehbar (Walker 1984). Eine Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Maßnahmen und eine stärkere Ausrichtung

auf unmittelbare Vermittlungsförderung (und damit der Rückgang generell qualifizierender Maßnahmen) entspricht nicht nur den Interessen der in den Verwaltungsräten dominierenden Arbeitgeber, sondern wird auch durch den Wegfall der Unterhaltsgelder und durch die verschärften Leistungsbeurteilungen gefördert. Dem Interesse der Verwaltungsräte und der Tatsache, daß die bei innerbetrieblichen Qualifizierungs- bzw. Arbeitserfahrungsmaßnahmen (On-the-Job-Training) gezahlten Löhne nicht als „Unterhaltsgeld“ gelten, entspricht eine unter JTPA wachsende Bedeutung dieser Maßnahme, die außerdem in früheren Evaluierungen regelmäßig als kosteneffizienter als ABM oder andere Arten von Qualifizierungsmaßnahmen eingeschätzt worden war (Borus 1980, Congressional Budget Office 1982). Schließlich ist auch eine weiter sinkende Bedeutung der großen gemeinnützigen Organisationen (Community Based Organizations) als Träger der außerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen absehbar – diese hatten unter CETA großen Einfluß auf die örtliche Programmgestaltung – und eine verstärkte Einbeziehung örtlicher Fach- und Volkshochschulen sowie überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen der Arbeitgeber.

Während die gesetzlich formulierten Teilnahmebedingungen generell eine Konzentration der Maßnahmen des Titels IIA auf die Armutsbevölkerung festlegen, sollte nicht übersehen werden, daß die arbeitsfähige Armutsbevölkerung riesig ist und Personen mit ganz unterschiedlichen Qualifikationen, Arbeits- und Vermittlungsfähigkeiten umfaßt; mit den vorhandenen Mitteln können nur etwa 4% der prinzipiell teilnahmeberechtigten Personen erreicht werden. Die Programmregionen haben also bei der Auswahl ihrer Teilnehmer ganz erhebliche Gestaltungsspielräume. Bisher scheinen mindestens zwei Tendenzen absehbar.:

- eine verstärkte Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern;
- eine stärkere Konzentration von Maßnahmen auf die Gruppen mit den besten Vermittlungschancen („creaming“).

Die verstärkte Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern ergibt sich zu einem aus den gesetzlichen Bedingungen (vgl. oben), zweitens daraus, daß keine Unterhaltsgelder mehr gewährt werden (ein großer Teil der Programmregionen hat inzwischen Verträge mit ihren Sozialhilfeagenturen geschlossen, wonach arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger bei Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen weiterhin Leistungen beziehen können); zum dritten stellen die Leistungsstandards insbesondere auch auf die Einsparung von „Sozialhilfezahlungen“ ab. Die verstärkte Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Ausrichtung auf die am meisten Benachteiligten, unter anderem auch deshalb, weil in einem Teil der amerikanischen Einzelstaaten keine reguläre Sozialhilfe an arbeitsfähige Arbeitslose geleistet wird, auch wenn diese keine Arbeitslosenunterstützung beziehen.

Die Arbeitgeber akzeptieren, insbesondere für die an Bedeutung gewinnenden innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen (On-the-Job-Training), in der Regel nur die Leistungsfähigsten aus der großen Gruppe der potentiellen Programmteilnehmer. Soweit auch Teilnehmer ohne direkte Absicherung durch Sozialhilfe an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen (z.B. viele Jugendliche), dürfte die Eliminierung der Unterhaltsgelder bewirken, daß es sich dabei um

hochmotivierte (und potentiell besonders leistungsfähige) Arbeitskräfte handelt. Die relativ knappen Finanzmittel und der von den Leistungsstandards ausgehende Erfolgsdruck haben außerdem inzwischen dazu geführt, daß ein wachsender Teil der Qualifizierungsmaßnahmen mit Hilfe sogenannter „Leistungsverträge“ (performance contracting) an entsprechende Träger vergeben wird. Dabei werden dem Träger nicht die Kosten für die Qualifizierung einer bestimmten Anzahl von Teilnehmern erstattet, vereinbart wird vielmehr eine bestimmte Zahl von erfolgreichen Kursabschlüssen, noch häufiger sogar eine bestimmte Zahl von Vermittlungen im Anschluß an die Qualifizierungsmaßnahme. Träger, deren Einnahmen in Abhängigkeit von der Zahl der anschließenden Vermittlungen variieren, werden in ihrem eigenen finanziellen Interesse natürlich eine sorgfältige Auswahl der besten Kandidaten unter ihren potentiellen Programmteilnehmern treffen.

3.3.2 Neues Programm für freigesetzte Arbeitnehmer in Krisenbranchen

In den amerikanischen Diskussionen und Untersuchungen zur Arbeitslosigkeit wird immer ein wesentlicher Unterschied zwischen den ökonomisch oder anderweitig benachteiligten Arbeitslosen (economically disadvantaged) einerseits und den freigesetzten Arbeitnehmern in schrumpfenden Industrien (dislocated workers) andererseits gesehen. Während sich die erstgenannte Gruppe von Arbeitslosen zu einem wesentlichen Teil mit der von Sozialhilfe lebenden Bevölkerung überschneidet, ein entsprechend geringes Einkommen hat, tendenziell eher farbiger, weiblich und jung ist, beziehen die freigesetzten Arbeitnehmer aus Krisenbranchen in der Regel Arbeitslosengeld, gehören zur Mittelschicht, sind tendenziell eher weiß, männlich und älter. In JTPA sind nun erstmals Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch für diese Gruppe von Arbeitslosen vorgesehen (Titel III)⁴⁾. Auch wenn das Programm mit 110 Mrd. Dollar (1983) und 240 Mrd. Dollar für die beiden folgenden Jahre noch relativ klein ist (aufgrund der Zuschußverpflichtung des Einzelstaates ist es allerdings in Wirklichkeit um einiges größer, vgl. dazu unten), kann dies als ein Indiz für eine Strukturveränderung der Arbeitsmarktpolitik gewertet werden: anstelle der fast ausschließlichen Ausrichtung auf ökonomisch Benachteiligte und Jugendliche bezieht die aktive Arbeitsmarktpolitik nun erstmals in etwas größerem Umfang auch Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft ein; gleichzeitig wird die fast ausschließlich kompensatorische Politik in bezug auf diese Kerngruppen als unzureichend aufgegeben. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird dabei vor allem als Ergänzung einer liberalen, auf strukturellen Wandel ausgerichteten Handelspolitik gesehen (Hufbauer/Rosen 1984).

Die Mittel für Titel III werden jeweils jährlich im Budget bereitgestellt. 75% der Mittel werden nach einem gesetzlich festgelegten Verteilungsschlüssel auf die Einzelstaaten verteilt; 25% werden durch den Arbeitsminister nach dessen Ermessen zugeteilt. Die Einzelstaaten müssen selbst einen gleich großen Betrag aus eigenen Mitteln aufbringen, um die Bundesmittel zu erhalten; ausgenommen von dieser Verpflichtung sind Einzelstaaten mit besonders hohen Arbeitslosenquoten. Wenn die Einzelstaaten den Teilnehmern der Maßnahmen weiter Arbeitslosengeld gewähren (bisher war dies in den einzelstaatlichen Versicherungssystemen in der Regel nicht möglich), können diese Gelder bis zur Höhe von 50% auf den Eigenanteil des Staates angerechnet werden. Das Programm liegt in der Verantwortung der Gouverneure, die damit auch über die Art der Programmverwaltung entscheiden können.

⁴⁾ Im Rahmen des bereits erwähnten Sonderunterstützungsprogramms für freigesetzte Arbeitnehmer, deren Branchen von Handelsliberalisierungsmaßnahmen betroffen wurden (Trade Adjustment Assistance), wurden neben den Lohnersatzleistungen in geringem Umfang auch früher bereits aktive Maßnahmen finanziert (vor allem Mobilitätsbeihilfen).

Teilnehmen können an dem Programm Arbeitnehmer, die entlassen wurden bzw. deren Entlassung bevorsteht, die Ansprüche auf Arbeitslosengeld haben oder deren Ansprüche erschöpft sind und die voraussichtlich in ihrem Beruf bzw. ihrer Branche keine Wiedereinstellungschancen haben; Arbeitnehmer, deren Betrieb geschlossen wird bzw. vor der Schließung steht; Langzeitarbeitslose (einschließlich älterer Arbeitsloser), die wenig Aussicht auf Beschäftigung in ihrem Beruf bzw. ihrem lokalen Arbeitsmarkt haben. Die Einzelstaaten bestimmen die Zielgruppen aus dieser Gesamtheit im einzelnen. Als Maßnahmen im Rahmen des Programms werden genannt: Unterstützung bei der Arbeitssuche, Berufsberatung, Qualifizierung in Mangelberufen, Mobilitätszuschüsse und nicht näher bezeichnete präventive Maßnahmen, die gemeinsam zwischen Arbeitgeber oder Gewerkschaften im Fall einer Betriebsschließung ausgearbeitet werden.

Eine Untersuchung aus dem Jahre 1982 schätzt die Zahl der potentiellen Programmteilnehmer für Januar 1983 je nach Teilnahmebedingungen auf zwischen 120000 und 1,8 Mio. Arbeitnehmer (Congressional Budget Office 1982)⁵⁾, andere Untersuchungen meinen, daß die Zahl der aus strukturellen (also nicht aus konjunkturellen) Gründen freigesetzten Arbeitnehmer wenig mehr als 100000 betrage und daher vernachlässigbar gering sei (Bendick 1983). Für das Haushaltsjahr 1983 wird die Teilnehmerzahl für Titel III auf 39 000 geschätzt (jahresdurchschnittlich 20000). Für die Programmjahre 1984 und 1985 gehen die Planungen von 97000 (49000 im Jahresdurchschnitt) bzw. 93 000 (46000) Teilnehmern aus, die durchschnittliche Teilnahmedauer wird also mit 6 Monaten veranschlagt.

Während Untersuchungen zu den Maßnahmen und zur Teilnehmerstruktur von Titel III noch ausstehen, zeigen erste Erhebungen eine große Vielfalt in der administrativen Realisierung dieses Programms (National Governors Association 1984). So verwaltet ein Teil der Einzelstaaten die Mittel mit Hilfe der großen Wohlfahrtsorganisationen; in 10 Einzelstaaten sind die Gewerkschaften Empfänger eines Großteils der Mittel, in anderen Einzelstaaten wiederum wird das Programm durch die Verwaltungsräte der regulären Programmregionen mitverwaltet. Dreizehn Einzelstaaten haben inzwischen gesetzliche Schritte unternommen, um Arbeitslosengeldempfängern die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen bei gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosengeld zu ermöglichen und dadurch einen Teil dieser Gelder auf die von ihnen aufzubringenden Programmmittel anrechnen zu können. Mittel der Arbeitslosenversicherung werden damit erstmals in größerem Umfang zu Unterhaltsgeldern und damit indirekt zum Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik.

4. Amerikanische Arbeitsmarktpolitik – Kontinuität und Wandel

War die amerikanische Arbeitsmarktpolitik in den 60er Jahren im Kern ein Qualifizierungsprogramm für Randgruppen, so wurde sie in den 70er Jahren zeitweise gleichzeitig zum Instrument einer globalen Beschäftigungspolitik. Mit dem Stimmungsumschwung zugunsten einer eher konservativen angebotsorientierten Fiskalpolitik und schließlich dem

Amtsantritt der Regierung Reagan wurde diese Funktion obsolet. Die arbeitsmarktpolitischen Programme wurden darüber hinaus erheblich reduziert und kehrten damit wieder zu ihrem Ausgangspunkt in den 60er Jahren zurück. Hat der neue Job Training und Partnership Act damit prinzipiell dieselbe Armutsbevölkerung zur Zielgruppe wie schon die Qualifizierungsprogramme der 60er Jahre und von CETA, so deuten sich doch zwei Gewichtsverlagerungen an: anstelle einer Ausrichtung auf die Teile der Armutsbevölkerung mit den größten Qualifikationsdefiziten und Verhaltensproblemen zeichnet sich eine bevorzugte Einbeziehung der leistungsfähigeren Teile der Zielgruppe ab; erstmals werden auch die – in der Regel arbeitslosenunterstützungsberechtigten – Arbeitnehmer aus der Kernarbeiterschaft in Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen.¹ Diese vorerst nur ansatzweisen Gewichtsverlagerungen könnten längerfristig zu einer Umorientierung der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik in Richtung auf eine stärker *ökonomisch-strukturpolitische* Orientierung (im Unterschied zum gegenwärtig immer noch dominierenden Gleichstellungsziel) führen. Mindestens von ihren Zielgruppen her würde die amerikanische Arbeitsmarktpolitik damit vielen der in Europa praktizierten Programme ähnlicher werden.

Gleichzeitig mit diesen zunächst nur ansatzweisen Veränderungen in den Programminhalten, und teilweise diese bedingend, wurde das Verwaltungs- und Planungssystem zugunsten einer erheblichen Verstärkung der Rolle der Einzelstaaten und einer verstärkten Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Planungsprozesse auf lokaler Ebene umgestaltet. Es ist vor allem die Art der Planung und Implementation, die die amerikanische Arbeitsmarktpolitik von der vieler europäischer Länder, und auch von der der Bundesrepublik, unterscheidet. Festgelegt werden nur bestimmte Programme und deren jährliche finanzielle Ausstattung: Das „Wie“ der Implementation dagegen bleibt weitgehend offen, kann „vor Ort“ entschieden werden, wird zweck- und erfolgsbezogen geplant und nicht normenbezogen. Die daraus resultierende enorme Flexibilität, Vielfalt und Offenheit der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik ist sowohl eine Schwäche als auch eine Stärke. Die Stärke liegt darin, daß mehr kreatives Potential und „lokale Intelligenz“ für ein insgesamt zielorientiertes Handeln freigesetzt werden; die Schwäche liegt in der ungleichen Behandlung gleicher Tatbestände und in der Instabilität der Programme, die administrative Lernprozesse immer wieder abbricht und dazu führt, daß permanent alles neu aufgebaut werden muß.

Literaturverzeichnis

- Becker, G. S. (1975), Human Capital (2nd ed.), New York.
- Bendick, M. (1983), Government's Role in the Job Transition of America's Dislocated Workers. A Statement before the Committee on Science and Technology and the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives. The Urban Institute, Washington D.C.
- Bishop, J., R. Haveman (1979), Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law Be Repealed? in: American Economic Review 69:2, S. 124-130.
- Borus, M. E. (1980), Assessing the Impact of Training Programs, in: Ginzberg, E. (ed.), Employing the Unemployed, S. 25-40, New York.
- Bruche, G. (1983), Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme. Ein internationaler Vergleich (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, USA), IIM/LMP 83-10, Wissenschaftszentrum Berlin.

⁵⁾ Der Höchstwert kommt zustande, indem alle freigesetzten Arbeitnehmer aus schrumpfenden Branchen und absteigenden Regionen einbezogen werden; beim niedrigsten Wert sind nur noch Arbeitnehmer aus schrumpfenden Berufsgruppen, mit mindestens 10jähriger Betriebszugehörigkeit, einem Alter über 45 Jahre und nach 26 Wochen Arbeitslosigkeit einbezogen.

- Bruche, G., B. Reissert* (1984), Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Strukturen, Entwicklungen, Entscheidungsprozesse, Wirkungen, Reformvorschläge, Manuskript (als Buch voraussichtlich im Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, Winter 1984).
- Congressional Budget Office* (1982): Dislocated Workers: Issues and Federal Options, Washington D.C.
- Congressional Budget Office and National Commission for Employment Policy* (1982), CETA Training Programs – Do They Work for Adults? Washington D.C.
- Department of Labor (Division of Performance Management)* (1982), Approach for Establishing Adult Program Performance Standards Required by the Job Training and Partnership Act, Washington D.C. (unveröff. Ms.).
- Ginzberg, E.* (1980), Overview: The 64 Billion Innovation, in: *Ginzberg, E. (ed.)* Employing the Unemployed, New York.
- Hobbie, R. A.* (1981), Trade Adjustment Assistance for Workers: Program Growth an Changes. Congressional Research Service, Washington D.C.
- Hufbauer, G. C, H. Rosen* (1984), Managing Comperative Disadvantage, International Institute of Economics, Washington D.C. (draft manuscript).
- Johnston, J. W.* (1984), An Overview of U.S. Federal Employment and Training Programmes, in: *Richardson, J./Henning, R. (eds.)*, Unemployment. Policy Responses of Western Democracies, SAGE Modern Politics Series Volume 8.
- Mirengoff, W. et al.* (1980), The New CETA – Effects on Public Service Employment Programs: Final Report, National Academy of Sciences, Washington D. C.
- Mirengoff, W. et al.* (1982), CETA – Accomplishments, Problems, Solutions, Kalamazoo, Michigan.
- Nathan, R. P. et al.* (1981), Public Service Employment: A Field Evaluation, Brookings Institution, Washington D.C.
- Nathan, R. P., F. C. Doolittle* (1983), The Consequence of Cuts. The Effects of the Reagan Domestic Program on State and Local Governments, Princeton.
- National Commission for Manpower Policy* (1978), An Interim Report to the Congress: Job Creation Through Public Service Employment. Vol L, Summary of Findings and Recommendations. Vol. II, Monitoring the Public Service Employment Program, Report No. 6, Washington D.C.
- National Commission for Manpower Policy* (1979), Monitoring the Public Sector Employment Program: The Second Round, Special Report No. 32, Washington D.C.
- National Alliance of Business* (1984), An Overview of the New Job Training System, Survey Report I, Washington D.C.
- National Governors Association* (1984), Survey of the States. A Report on the Status of State-level Administration of the Job Training and Partnership Act, Washington D. C.
- Nightingale, D. S.* (1984), The Changing Intergovernmental Structure of the Employment and Training System, manuscript (erscheint 1984 in der Zeitschrift „Urban Law and Policy“).
- Palmer, J.L., J. V. Sawhill (eds.)* (1982), The Reagan Experiment, The Urban Institute, Washington D.C.
- Perloff, J., M. Wächter* (1979), The New Jobs Tax Credit: an Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program, in: *American Economic Review* 69:2.
- Richardson, J. D.* (1982), Trade Adjustment Assistance under the United States Act of 1974: An Analytical Examination and Worker Survey, in: *Bhagwati, J. N (ed.)*, *Import Competition and Response*, Chicago.
- Spar, K.* (1983), Job Training and Partnership Act: Background and Description, Congressional Research Service, Washington D.C.
- Spar, K.* (1984), Job Training: FY85 Budget Issues, Congressional Research Service, Washington D.C.
- Walker, G. et al.* (1984), An Independent Assessment of the Job Training and Partnership Act. Phase 1: The Initial Transition, Grinkler, Walker & Associates, Syracuse Research Corporation.