

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Olaf Klumpp-Leonhardt

Die öffentlich-private Partnerschaft hat erste
Bewährungsprobe bestanden

21. Jg./1988

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>

Die öffentlich-private Partnerschaft hat erste Bewährungsprobe bestanden

US-Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren

Olaf Klumpp-Leonhardt, ZATU Nürnberg)*

Im Jahr 1984 trat der von Präsident Ronald Reagan erlassene „Job Training Partnership Act“ (JTPA) – das amerikanische Gegenstück zum bundesdeutschen Arbeitsförderungs-gesetz – in Kraft. Das Kernstück dieser gesetzlichen Neuregelung bilden die sog. „Private Industry Councils“ (PICs). Diese Räte setzen sich dezentral zusammen. Mitglieder sind Vertreter der Privatwirtschaft, Behördenvertreter, Gewerkschafter sowie Vertreter gemeinnütziger Organisationen. Die Bilanz der ersten vier Jahre ist aus amerikanischer Sicht positiv: Die beteiligten Entscheidungsträger sprechen von fruchtbarer Zusammenarbeit. Allerdings zeichnet sich bei dieser Kooperation ab, daß der öffentlich-gemeinnützige Einfluß abnimmt. In die Führungsrolle drängt sich die Privatwirtschaft. Erste Untersuchungsergebnisse belegen nun auch eine wachsende Einflußnahme dieser neu geschaffenen PICs auf die lokale bzw. regionale Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung.

Gemessen an der jährlichen Finanzausstattung erweist sich der JTPA als „programmstabil“, wobei das finanzielle Niveau allerdings deutlich unter dem der Arbeitsmarktpolitik der 70er Jahre liegt. Die Programmeinführung war mit Startproblemen verbunden: Die vom Kongreß zur Verfügung gestellten Mittel wurden nur unzureichend ausgeschöpft, es kam zu hohen Mittelübertragungen.

Die amerikanische Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren beschränkt sich auf die Förderung von Randgruppen. Der JTPA bietet Personen, deren Einkommen unterhalb der festgelegten Armutsgrenze liegt, Qualifizierungsmöglichkeiten und hilft bei der Jobsuche. Der Verdacht, daß infolge des Wegfalls von Unterhaltsgeld und leistungsbezogenen Verträgen mit den Qualifikationsträgern vornehmlich die leistungs- und vermittlungsfähigsten Personen als Teilnehmer rekrutiert werden, hat sich erhärtet.

Unter dem Einfluß der Privatwirtschaft hat sich die Programmstruktur gegenüber den 70er Jahren erheblich verändert. Der Schwerpunkt wurde von der Qualifikationsvermittlung auf unmittelbare Vermittlungsförderung und „On-the-Job-Training“ verlagert.

Untersuchungen und Vergleichszahlen aus den ersten Programmjahren liegen jetzt vor: 1986/87 fanden 62% der zuvor „chancenlosen“ Armen („economically disadvantaged“) im Anschluß an die Qualifikationsmaßnahme einen Arbeitsplatz. Bei dem Qualifizierungsprogramm für die zweite große Zielgruppe des JTPA – freigesetzte oder entlassene Arbeitskräfte aus Schrumpfungsbereichen („dislocated workers“) – waren es 69%.

Gliederung

1. Grundzüge des JTPA: Fünf Programmteile
2. Stellenwert, Selbstverständnis und Rahmenbedingungen des JTPA
3. Erfahrungen mit dem Kernstück: Private Industry Council
4. Qualifizierung der „economically disadvantaged“
 - 4.1 Finanzausstattung
 - 4.2 Mittelverteilung und Mittelverwendung
 - 4.3 Teilnehmerkreis
 - 4.4 Programmstruktur
 - 4.5 Programmeffektivität
5. Sommerprogramme für Jugendliche und Bundesprogramme

6. Qualifizierung der „dislocated workers“
 - 6.1 Finanzausstattung
 - 6.2 Mittelverteilung und Mittelverwendung
 - 6.3 Teilnehmerkreis
 - 6.4 Programmstruktur
 - 6.5 Programmeffektivität
 7. Ausblick
- Glossar

1. Grundzüge des JTPA: Fünf Programmteile

Teil I des „Job Training Partnership Act“ (JTPA)¹⁾ befaßt sich mit den grundlegenden Verwaltungselementen der privat-öffentlichen Partnerschaft auf lokaler und staatlicher Ebene und weist die räumlichen Verwaltungseinheiten, die sog. „Service Delivery Areas“ (SDAs) aus. Ferner wird die Mehrheitsverteilung in den Verwaltungsräten auf lokaler Ebene in den „Private Industry Councils“ (PICs) und auf staatlicher Ebene in den „State Job Training Coordination Councils“ (SJTCCs) bestimmt. Es wird vorgeschrieben, was ein lokaler Qualifizierungsplan enthalten muß und nach welchen Kriterien die Qualifikationsmaßnahmen gebilligt werden. Darüber hinaus werden die Bundesverantwortlichkeiten im Rahmen des JTPA bestimmt, u. a. der Verteilungsmechanismus der JTPA-Mittel, die Kontrolle und die Überwachung der Mittelverwendung. Teil

*) Olaf Klumpp-Leonhardt ist Wiss. Mitarbeiter bei ZATU e. V. (Zentrum Arbeit, Technik und Umwelt) im Bereich Regionalforschung. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Die Publikation geht auf einen Arbeitsaufenthalt beim National Alliance of Business in Washington, D. C. zurück, gefördert von der Stiftung Volkswagenwerk.

¹⁾ 1984 war der JTPA schon einmal Gegenstand eines Aufsatzes in den MittAB 3/1984. Vgl. Bruche, G., Zwischen antizyklischer Beschäftigungspolitik und Förderung benachteiligter Gruppen. Zwei Jahrzehnte amerikanische Beschäftigungspolitik. Gerd Bruche konnte damals jedoch nur eine Vorausschau zum JTPA leisten.

IIA, das Kernstück des JTPA, regelt die Fortbildungs- und Unterstützungsmaßnahmen für die „economically disadvantaged“. Die ökonomische Benachteiligung – entscheidende Voraussetzung für die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme – wird mit Hilfe gesetzlich festgelegter Armutsgrenzen bestimmt.²⁾ In Teil IIB werden die Modalitäten für das Sommerbeschäftigungsprogramm der Jugendlichen bestimmt. Teil III bezieht sich auf die „dislocated workers“, d. h. auf freigesetzte Arbeitskräfte aus Schrumpfungsbranchen. Verlangt wird hier von den Einzelstaaten ein Qualifizierungsplan für die freigesetzten Arbeitnehmer, deren Wiederbeschäftigung im alten Tätigkeitsbereich „aussichtslos“ erscheint. Unter Teil IV werden Programme geführt, die großteils schon unter dem JTPA-Vorgängergesetz – dem „Comprehensive Employment and Training Act“ (CETA) – bestanden.³⁾ Es handelt sich dabei um direkt von der Bundesregierung geleitete Programme für Indianer, saisonal beschäftigte Landarbeiter und Kurse zur Intensivqualifizierung für Jugendliche. In Teil V werden die Richtlinien für eine enge Zusammenarbeit zur bestehenden Arbeits- und Sozialhilfverwaltung festgelegt.

2. Stellenwert, Selbstverständnis und Rahmenbedingungen des JTPA

Zum Stellenwert des JTPA

Der JTPA ist das bedeutendste und umfassendste Arbeitsmarktprogramm in den USA. Mit einer finanziellen Ausstattung von rd. 3,7 Mrd. US-\$ liegt der JTPA deutlich

über dem Niveau weiterer arbeitsmarktpolitisch motivierter Bundesprogramme. Für das Programm des „Employment Service“ (Arbeitsverwaltung), zu dem der JTPA die größte inhaltliche Verwandtschaft aufweist, standen 1987 nur 777 Mio. US-\$ zur Verfügung. Besteht die Hauptaufgabe des JTPA darin, den ökonomisch Benachteiligten durch Qualifikationsprogramme wieder oder erstmals - Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen, hat der Employment Service neben der Unterstützung bestimmter Risikogruppen primär die Arbeitsberatung und -Vermittlung zur Aufgabe. Die darüber hinaus existierenden als programmverwandt geltenden Arbeitsmarktprogramme unterscheiden sich vom JTPA entweder durch ihre andersartige Zielsetzung oder durch ihren finanziell eindeutig geringeren Stellenwert – einige sogar mit der Aussicht, im Haushaltsjahr 1988 gestrichen zu werden.⁴⁾

Zum Selbstverständnis des JTPA

Um das Selbstverständnis der JTPA-Arbeitsmarktpolitik in den USA zu interpretieren, sind drei Betrachtungsebenen sinnvoll: das ideologische Begründungsmuster, der institutionelle Verwaltungsaufbau und der bildungspolitische Unterbau, das Schulsystem.⁵⁾ Nur dadurch vermag erklärt zu werden, warum sich die US-Arbeitsmarktpolitik im Vergleich mit der bundesdeutschen relativ bescheiden annimmt.

Die theoretische Begründung des JTPA-Weiterbildungsansatzes wird in den USA durch die sog. Humankapitaltheorie geliefert.⁶⁾ Im Mittelpunkt der Humankapitaltheorie stehen die interessengeleiteten Individuen, die über ihre Bildung nach Zweck-Mittel-Kalkülen selbst entscheiden. Bildungsprogramme und eine berufliche Orientierung sind den Individuen nicht vorgegeben, sondern ergeben sich erst aufgrund ihrer individuellen Entscheidungen. Die Vorstellung einer allgemeinverbindlichen Berufsordnung ist dem US-amerikanischen Denksatz genauso fremd wie der Gedanke, der Staat sei Inhaber der politischen Vernunft und zu rationaler Bildungsplanung fähig. Die Bildungspolitik in der Bundesrepublik wird hingegen von einem völlig konträren Bildungsansatz, dem Arbeitskräftebedarfsansatz, bestimmt. Bei diesem Ansatz wird davon ausgegangen, daß die Berufsstruktur dem einzelnen vorgegeben ist und er sich in die staatlichen Bildungsentscheidungen fügt. Die staatlichen Bemühungen bestehen dabei darin, die Bildung der Individuen an die Berufsordnung anzupassen, Ausbildungsordnungen und Berufsbilder festzulegen.

In den USA wird die Bildung primär als Investition betrachtet, von der der einzelne profitiert. Das gilt selbst für das sozialpolitisch motivierte JTPA-Programm, in dem der Bildungserfolg u. a. durch Messung der individuellen Einkommensentwicklung beurteilt wird. Leitgedanke des „naiven Subjektivismus der Humankapitaltheorie“ ist die „Hilfe zur Selbsthilfe“: Die Qualifikationsvermittlung gilt als individuelle Zusatzinvestition und damit als Möglichkeit, den Zustand der Chancenlosigkeit zu beenden. Die Weiterbildungspolitik nimmt das auch in anderen Politikfeldern der USA vorherrschende Primat des Individualismus auf, d. h. daß der einzelne für sein Schicksal selbst verantwortlich ist. Statt Konformität (Anpassung an eine unantastbare Berufsordnung) empfiehlt die Humankapitaltheorie die individuelle Profilierung. Für den individuellen (Bildungs-)Erfolg gibt es in den USA regelrechte Prämien, Auszeichnung und Belobigungen – weit mehr als in der Bundesrepublik.⁷⁾

²⁾ Als arm gilt in den USA derjenige, der eine bestimmte Einkommenshöhe nicht erreicht. Die Armutsgrenze wird in Abhängigkeit von der Familiengröße bestimmt: Bei einer vierköpfigen Familie liegt die Armutsgrenze bei 11 650 US-\$ im Jahr. Vgl. dazu, Federal Register / Vol. 53 No. 29, 12. 2. 88. „Offiziell“ von Armut betroffen waren 1986 in den USA über 32 Millionen Personen, d. h. nahezu jeder siebte Amerikaner lebte unterhalb der festgelegten Armutsgrenze. Vgl. dazu, Statistical Abstracts of the United States, 1988, 108th Edition, S. 433.

³⁾ Der CETA regelte die US-Arbeitsmarktpolitik in den 70er Jahren. Zentral verwaltet, kam er durch Mittelverschwendung und Mißmanagement in Verruf. Die Reagan-Administration löste den CETA durch die dezentrale Variante, den JTPA, ab.

⁴⁾ Den größten Anteil unter den „verwandten“ Programmen nehmen die Zuschüsse für Gemeindeentwicklungsprojekte („Community Development Block Grants“) mit 3 Mrd. US-\$ (1987) ein. Zur finanziellen Ausstattung der weiteren Programme: Anreizprogramm („Work Incentive“), 1987 mit 110 Mio. US-\$ bezuschußt, im Regierungsentwurf 1988 auf 0 zurückgeschraubt; Handelsanpassungsunterstützung („Trade Adjustment Assistance“), 1987 mit 30 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 mit 0; Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer („Older Worker Employment“), 1987 mit 326 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 ebenfalls mit 326 Mio. US-\$; Unterstützung der Berufsbildungszentren („Vocational education“), 1987 mit 875 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 mit 0; Erwachsenenbildung („Adult education“) 1987 mit 106 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 mit 130 Mio. US-\$; Stadtentwicklungsprojektszuschüsse („Urban Development Action Grants“), 1987 mit 225 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 mit 0; Mittel für Wirtschafts- und Regionalentwicklung in Zusammenhang mit Beschäftigungsprojekten („Economic Development Assistance“), 1987 mit 190 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 mit 0; („Regional Development Assistance“) 1987 mit 680 Mio. US-\$, im Regierungsentwurf 1988 mit 0. Vgl. „Business Current“ Technical Reports, hrsg. v. National Alliance of Business, Washington, D. C., 6. 1. 1987.

⁵⁾ Vgl. Janoski, T. E., The Political Economy of Unemployment: Active Labor Market Policy in West Germany and the United States, Dissertation, University of California, Berkeley, 1986, S. 414-416.

⁶⁾ Lenhardt, G., Bilder und Zerrbilder von den USA, in: Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1987/4, Thema: Amerika, S. 472-479.

⁷⁾ Am 9. März 1988 wurden in Washington, D. C. die herausragendsten Mitglieder aus den JTPA-Verwaltungsräten, die vorbildlichsten Organisationen sowie die besten Qualifikationsprogramme im Beisein der Arbeitsministerin, Ann McLaughlin, mit einem feierlichen Aufwand geehrt, der in der Bundesrepublik innerhalb der Bildungspolitik seinesgleichen sucht. Die JTPA presidential awards wurden zum ersten Mal verliehen und sollen künftig jährlich ausgegeben werden.

Während in Deutschland durch den Druck der Arbeiterbewegung, der Gewerkschaften und der SPD die arbeitsmarktpolitische Einflußnahme schon in der Weimarer Republik verankert wurde, stellte die demokratische Partei in den USA bis heute die „social rights“ in den politischen Vordergrund und vernachlässigte die Arbeitsmarktpolitik. Diese sozialpolitische Orientierung führte zu einer spät installierten, schwach ausgebauten Arbeitsverwaltung. Weder gab es klare Zuständigkeiten bei den aufgelegten Arbeitsmarktprogrammen noch eine kontinuierliche Durchführung derselben: Organisationen und Programme kamen und gingen. Bei wesentlich größerem Einzugsbereich der mittleren Arbeitsverwaltungsebene in den USA ist deren personelle Benutzung deutlich schwächer als hierzulande.⁸⁾

Die Verbindung zwischen Schule und Berufswelt gilt in den USA als außerordentlich defizitär. Eine US-weit einheitlich organisierte Berufsausbildung, ähnlich unserem dualen Berufsbildungssystem, findet nicht statt. Die unspezialisierten high-school-Absolventen gelangen größtenteils ohne berufsspezifische Kenntnisse, abgesehen von high-school-Kursen wie „Automechanik, Schreibmaschine“ etc., in das Beschäftigungssystem. Darüber hinaus verlassen jährlich Millionen von Schülern vorzeitig und ohne Abschluß die high-school (1986: 4,3 Mio. high-school-dropouts, d. h. Schulabbrecher ohne Abschluß) und stehen dem Arbeitsmarkt als ungelernete Kräfte zur Verfügung. Die Zielgruppe der „disadvantaged“ wird hier institutionell programmiert. Die Weiterbildungsträger können deshalb nicht wie in der Bundesrepublik an verlässliche Strukturen der Erstausbildung anknüpfen, sondern sehen sich vielfach gezwungen, wieder mit der Vermittlung von grundlegenden Fähigkeiten zu beginnen.

Zu den politischen, demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen des JTPA

Das politische Milieu des JTPA ist die von der Reagan-Administration angestrebte Politik der Stärkung der Angebotsseite. In diesem Sinne wurde die Arbeitsmarktpolitik gegenüber den 70er Jahren deutlich reduziert, Soziallei-

stungen wurden erheblich gekürzt. Das politische Leitbild ist neokonservativ untermauert: Die Anspruchshaltung der Massen auf Kompensation sozialer Ungleichheit sollte gedämpft werden. Es komme darauf an, das alte Weltbild des keynesianistisch begründeten Klassenkompromisses aufzugeben und sich in das neue Weltbild der Angebots-theorie einzufügen. Die von Reagan propagierte Opferbotschaft (bei den Minderheiten und sozial Schwachen) fand die Zustimmung der Mehrheit der Wähler. Der Versuch der Krisenregulierung ging eindeutig zu Lasten der sozial Schwachen.⁹⁾

Demographisch und wirtschaftsgeographisch betrachtet geriet die US-amerikanische Arbeitsmarktpolitik der 80er Jahre in den Sog des neuen Regionalismus.¹⁰⁾ Regionalismus bedeutet, daß bestimmte Gebiete in den USA ihre regionalspezifischen Interessen zunehmend in den Vordergrund rücken und nationale Angelegenheiten für weniger entscheidend halten. Der Hintergrund dieser Entwicklung sind inneramerikanische Wanderungsbewegungen, die neue Einwanderung, die geographische Verlagerung wirtschaftlichen Wachstums und die damit verbundenen politischen Machtverschiebungen. Beispielhaft dafür der Aufstieg der Sonnengürtel-Staaten („sunbelt“) im Südwesten der USA: Parallel zur massiven Migration von Arbeitskräften in den Südwesten und den neuen Einwanderungsströmen (Asiaten und Latinos) ebenfalls in diese Gebiete kam es auch zu einer Verlagerung des regionalen Wirtschaftswachstums in jene Staaten. Durch die gestiegene Bevölkerungszahl gewann der „Sonnengürtel“ nicht nur Sitze im Repräsentantenhaus dazu, sondern auch in verschiedenen politisch bedeutsamen Bundesgremien die Mehrheit. Den aufkommenden Regionalismus hat die Reagan-Administration im Sinne des neuen Föderalismuskonzepts („New Federalism“), – d. h. der politischen Spielraumerweiterung der einzelnen Bundesstaaten zu Lasten der Zentralregierung, – durch zunehmende politische Dezentralisierung noch bewußt gestärkt. Die nationale Arbeitsmarktpolitik beschränkt sich auf die Bereitstellung der Mittel im Kongreß, die konkrete Ausgestaltung findet jedoch vor Ort statt. Dezentralisierung bedeutet den Verzicht auf eine einheitliche Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Das Interesse der Einzelstaaten an bundesstaatlichen Programmen unterscheidet sich durchaus: Staaten im Süden und Westen der USA sind traditionell konservativ orientiert, der Ruf nach staatlichen Programmen wird dort eher „verabscheut“.

Die jüngste Arbeitsmarktentwicklung in den USA – immenses Beschäftigungswachstum (von 1976 bis 1986 über 20 Mio. neue Arbeitsplätze), Rückgang der Arbeitslosenquote (1987: 6,2%) – hat den Druck zur systematischen, flächendeckenden Nachqualifizierung vermindert. Vom Beschäftigungsanstieg, der überwiegend im Dienstleistungssektor stattfand, profitierten vornehmlich unqualifizierte Arbeitskräfte. In den USA sind zwei Drittel der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig, in der Bundesrepublik 52%. Auch im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wird ein hohes Beschäftigungswachstum für relativ „niedrigproduktive“ Dienstleistungen erwartet.¹¹⁾ Ungelernte Arbeitskräfte ziehen unqualifizierte Tätigkeiten zeit- und kostenintensiven Qualifizierungsmaßnahmen vor. In Regionen mit Vollbeschäftigungsniveau wie Washington, D. C. haben Weiterbildungsorganisationen deshalb Schwierigkeiten, ausreichend Teilnehmer zu rekrutieren. Noch hat eine ungelernete Arbeitskraft in den USA relativ große Chancen auf einen Arbeitsplatz. Die mangelnde öffentliche Bereitschaft, qualifizierte Weiterbil-

⁸⁾ Vgl. Bruche, G., Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme, Ein internationaler Vergleich, hrsg. v. Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/LMP 83-10, Berlin, 1983, S. 144 ff. Auf ein Regionalbüro in den USA entfallen rd. 11 Mio. Erwerbstätige, während ein bundesdeutsches Landesarbeitsamt (LAA) durchschnittlich rd. 3 Mio. Erwerbstätige umfaßt. Dabei kommen in den USA auf einen Beschäftigten eines Regionalbüros etwa 50 000 Erwerbspersonen, in der Bundesrepublik sind es auf der LAA-Ebene hingegen nicht einmal halb soviel.

⁹⁾ Vgl. dazu Bruder, K.-J., Reagans Amerika?, in: Leviathan, Sonderheft 9/1988, Politische Psychologie heute, S. 368-385.

¹⁰⁾ Lösche, P., Pazifische Alternative?, in: Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1987/4, Thema: Amerika, S. 526-543. Zwischen 1980 und 1985 fanden 91% des statistischen Bevölkerungswachstums in den USA im Westen und Süden statt. Nach Angaben der Volkszählung 1980 leben erstmals eine Mehrheit der Amerikaner (52%) in den Staaten des „Sonnengürtels“. Veränderungen im Lebensstil und in der amerikanischen Wirtschaftsstruktur sind für die Wanderungsbewegungen nach Westen und Süden verantwortlich. Unternehmen sind aus folgenden Gründen in den „Sonnengürtel“ gezogen: Vorhandensein von riesigen, kostengünstigen Energiequellen; niedrigere Löhne, geringerer gewerkschaftlicher Organisationsgrad und qualifiziertere Arbeitskräfte als im Nordosten und im mittleren Westen; billige Grundstücke und ausgebaute Verkehrswege; mildes und sonniges Klima. Eine im Vergleich zur Nachkriegszeit völlig veränderte Immigration hat diese regionale Entwicklung gestärkt: Vor 30 Jahren kamen 50% der Einwanderer aus Europa, 21% aus Lateinamerika und 6% aus Asien. Heute kommt fast die Hälfte aus Asien, 30% aus Lateinamerika und knappe 12% aus Europa.

¹¹⁾ Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Bundesanstalt für Arbeit, BeitrAB 96, Nürnberg, 1985, S. 210-228, S. 338. Statistical Abstracts of the United States 1988, 108th Edition, S. 375.

dungsangebote zur Verfügung zu stellen, könnte sich jedoch spätestens nach einem Auslaufen des Beschäftigungswachstums als kontraproduktiv erweisen. Bei einer zunehmenden internationalen Arbeitsteilung verschafft eine solid qualifizierte Arbeitnehmerschaft „Standortvorteile“.

3. Erfahrungen mit dem Kernstück: Private Industry Council

Der Job Training Partnership Act (JTPA) schreibt vor, daß jede Programmregion über einen Verwaltungsrat verfügt, den sog. Private Industry Council (PIC). In diesem Gremium arbeiten öffentliche und private Organisationen gemeinsam die lokale bzw. regionalspezifische Qualifikationsplanung im Rahmen des Gesetzes aus. Der private Wille soll nach der Absicht des Gesetzgebers die Führungsrolle übernehmen: Die politischen Vertreter – diese nehmen die Mitgliederauswahl aufgrund einer Vorschlagsliste der ansässigen Industrie- und Handelskammer vor – müssen mindestens 51% der PIC-Mitglieder sowie den PIC-Vorsitzenden aus der Privatwirtschaft auswählen. Die private Führungsrolle sei durch zwei Motive begründet: Zum einen sollte die notwendige Akzeptanz der Privatwirtschaft für die privat-öffentliche Partnerschaft gesichert werden. Zum anderen war damit beabsichtigt, das Sachwissen der Privatwirtschaft im Bereich der Qualifikation („diese können den eigenen Qualifikationsbedarf am besten abschätzen“) zu nutzen.

Die Mitgliedschaft erfolgt auf freiwilliger Basis. Über die Hälfte der Mitglieder aus der Privatwirtschaft entstammen kleinen und mittleren Firmen. Die Vertreter der Privatwirtschaft sind zumeist Firmenbesitzer, Manager oder leitende Angestellte. Nahezu 11000 Geschäftsleute sind derzeit in den PICs tätig. Die restlichen 49% der Mitglieder setzen sich aus Stadträten, Vertretern von Bildungsorganisationen, Gewerkschaften, gemeinnützigen Organisationen sowie der Arbeitsverwaltung zusammen. Die durchschnittliche Mitgliederzahl eines PIC in den USA beträgt 25 Personen, wobei der kleinste PIC 9, der größte 134 Mitglieder aufweist. Der Industriesektor ist jedoch überrepräsentiert. Da sich das jüngste Beschäftigungswachstum zu 90% im Dienstleistungssektor vollzog, stellt sich Kritikern allerdings die Frage der angemessenen fachlichen Repräsentanz.¹²⁾

Zur Akzeptanz der Privatwirtschaft bezüglich der Arbeit im PIC liegen mittlerweile mehrere Untersuchungen - teilweise jedoch mit divergierenden Ergebnissen - vor. Es existieren positive Beurteilungen wie „Die Privatwirtschaft ist mit der PIC-Arbeit zufrieden, die Wirtschaftsvertreter haben einen hohen Grad an sozialem Bewußtsein, sie glauben an die privat-öffentliche Partnerschaft, erkennen den notwendigen Qualifikationsbedarf, es gibt keine

Schwierigkeiten, Ersatzmitglieder zu finden“, aber auch skeptische Varianten: „Einige Mitglieder der Privatwirtschaft verloren das Interesse und verließen den Verwaltungsrat. Es erfordert ständige Bemühungen, das private Interesse aufrechtzuerhalten.“¹³⁾

Mehr als die Hälfte der in den PIC vertretenen Firmen stellen im eigenen Betrieb JTPA-Abschlußteilnehmer ein. Eine Reihe von privaten PIC-Mitgliedern war allerdings nicht bereit, JTPA-Teilnehmer nach der Qualifikationsmaßnahme zu beschäftigen, da diese den spezifischen Anforderungen der Firmen nicht entsprächen.¹⁴⁾

Trotz des beachtlichen Machtpotentials der Politikvertreter – sie ernennen die Mitglieder des PIC und billigen den Qualifikationsplan – gibt es kaum Kompetenzkonflikte mit der Privatwirtschaft. Die Stadträte bestimmen lediglich in einigen größeren Städten die Stoßrichtung innerhalb des PIC. In den allermeisten Programmregionen wird die Führungsrolle jedoch der Privatwirtschaft überlassen. Daß bei der Auswahl der Programmverwaltung die PICs überwiegend auf die lokalen Verwaltungen zurückgreifen – 50% der SDAs werden von Lokalregierungen verwaltet - beweist das gegenseitige Vertrauen.

Die Beantwortung der Frage „How healthy is the PIC?“ muß neben der Betrachtung der internen Mitgliederpartizipation auch die Analyse der externen Beziehungen mit einbeziehen. Die Funktionsfähigkeit des PIC hängt in hohem Maße auch von der Zusammenarbeit mit programmverwandten Institutionen wie dem „Employment Service“ (Arbeitsverwaltung), der „Vocational Education“ (Berufsausbildungszentren) und der „Welfare“ (Sozialhilfeverwaltung) ab. Die Reagan-Administration hatte den JTPA als koordinatives Instrument eingeführt, nicht zuletzt mit dem Hintergedanken, daß Konkurrenz – vor allem zum Employment Service – das „Geschäft belebt“. So waren die Koordinationsbemühungen der PICs einerseits darauf angelegt, mit bestehenden Programmeinheiten eine optimale Synchronisation zu erreichen, andererseits aber auch, die private Perspektive in der gemeinsamen Qualifikationsplanung stärker als bisher zu verankern. Die Koordination und Kooperation der PICs mit den o. g. Organisationen wurde 1987 einer eingehenden Analyse unterzogen.¹⁵⁾

Seit der Einführung 1933 war der Employment Service arbeitsmarktpolitisch für Jahrzehnte „the only game in town“, d. h. es gab keine weitere staatlich finanzierte Arbeitsbehörde. Mit der Einführung von CETA und dessen Nachfolger JTPA wurden völlig neue Organisationseinheiten und Qualifikationsprogramme organisiert, eigenständige Kontakte zu Arbeitgebern aufgebaut etc. Für den Employment Service entstand Konkurrenz. Die nicht ganz unberechtigte Furcht, von JTPA „geschluckt“ zu werden, wuchs. JTPA und Employment Service bewegten sich entlang paralleler Pfade, so daß Doppelarbeit – die JTPA-Behörden beteiligen sich wie der Employment Service an der lokalen Stellenvermittlung -- oder unproduktives Gegeneinander nicht von vornherein auszuschließen waren. Die Qualität der Zusammenarbeit wird jedoch von den befragten PIC-Vorsitzenden als positiv bezeichnet. Die engste Zusammenarbeit von JTPA besteht mit dem Vocational Education System, das Qualifikationsmaßnahmen im Auftrag der PICs durchführt. Die Beziehung zur Sozialhilfeorganisation wird von den JTPA-Verantwortlichen auf der lokalen Ebene mit „unzureichend“ beurteilt. Die PICs werfen den Sozialhilfeorganisationen Desinteresse an den Bildungsmaßnahmen vor.

¹²⁾ Is The Job Training Partnership Working, The 1985 NAB Survey of PIC Chairs and SDA Administrators, Executive Summary, S. 4, hrsg. v. National Alliance of Business, Washington, D. C., 1985.

¹³⁾ The Job Training Partnership Act, A report by the National Commission for Employment Policy, Sept. 1987, Washington, D. C., S. 41.

¹⁴⁾ NAB Survey 1985, a. a. O., S. 4.

¹⁵⁾ Art und Umfang der JTPA-Kooperation mit den programmverwandten Institutionen wurde bei einem Drittel der SDAs – anhand der subjektiven Einschätzung der PIC-Vorsitzenden – abgefragt. Vgl. JTPA Operations at the Local Level: Coordination or Disrecord? Survey on the Relationship between Service Delivery Areas and Selected Human Service Agencies, hrsg. v. National Alliance of Business, Washington, D. C., 1987.

Übersicht 1: Haushaltsansätze für den JTPA 1984-1989

Programmteile	Haushaltsjahr					
	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ¹⁾
	(in Millionen US-\$)					
Teil II A „economically disadvantaged“	1 886	1 886	1 783	1 840	1 809	1 809
Teil II B Sommerprogramm f. Jugendliche	725	825	635	750	718	718
Teil III „dislocated workers“	223	223	96	200	287	980 ²⁾
Teil IV Sonderprogramme, darunter: Intensivkurse f. benachteiligte Jugendliche	798	815	793	858	931	904
für Indianer	599	617	612	656	716	711
für Wanderarbeiter	62	62	59	61	60	60
für Veteranen	65	65	57	59	65	58
für Veteranen	10	10	10	10	10	10
insgesamt:	3 632	3 749	3 310	3 656	3 747	4 411

Quelle: U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, Division of Budget ¹⁾ vorgelegter Regierungsentwurf

²⁾ Die vorgesehene Mittelaufstockung kommt u. a. durch die Integration eines bereits bestehenden Programmes („Trade Adjustment Assistance“) zustande.

(vgl. Kap. 6.1.)

4. Zur Qualifizierung der „economically disadvantaged“

4.1 Finanzausstattung

JTPA erweist sich für amerikanische Verhältnisse als ausgesprochen programmstabil. Die Programmfinanzierung lag mit Ausnahme des Programmjahres 1986 jährlich bei über 3,5 Mrd. US-\$. Eine Reihe von Bundesprogrammen, darunter JTPA, wurden 1986 nach dem Gramm-Rudmann-Act (vom 10. Okt. 1985) einer Kürzung unterzogen, um bis 1991 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen. Übersicht 1 zeigt die finanzielle Ausstattung der Programmteile II, III und IV in den ersten Programmjahren und führt die Etats der kommenden Jahre mit auf. Programmsicherheit verleiht die neue Art der Programmfinanzierung: Der JTPA wird im voraus finanziert, d. h. Mittel, die im Finanzjahr (1. Oktober bis 30. September) genehmigt werden, können im darauffolgenden Programmjahr (1. Juli bis 30. Juni) verwendet werden.

4.2 Mittelverteilung und Mittelverwendung

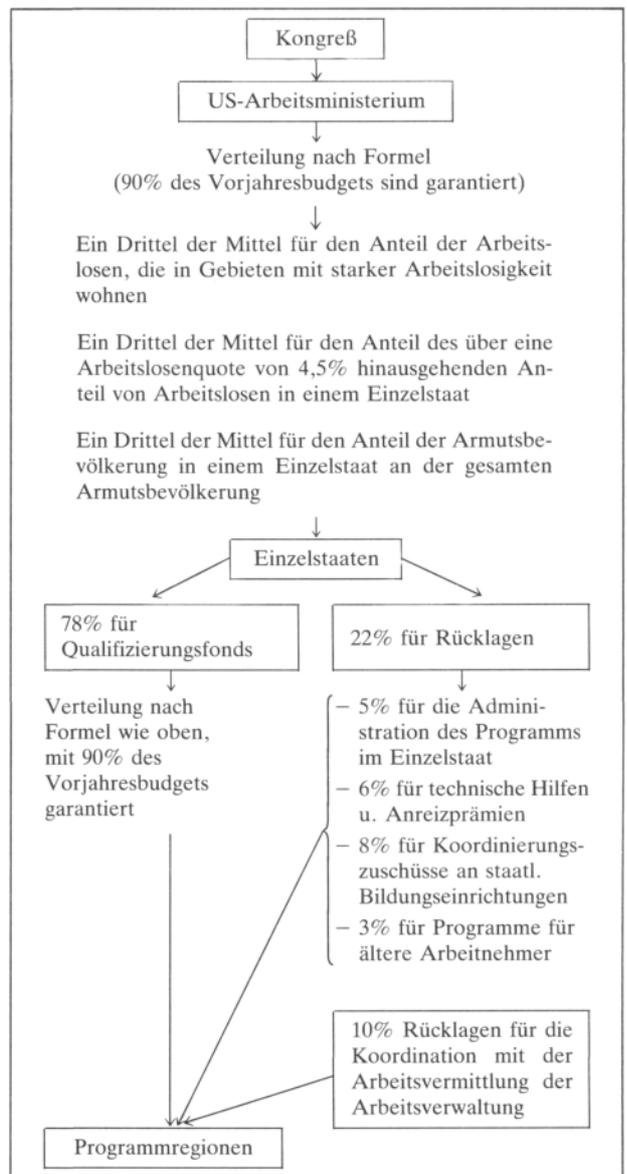
Ganz im Einklang mit Reagans Regierungsphilosophie eines „neuen Föderalismus“ überläßt der JTPA die Verantwortung für die Programmgestaltung den Einzelstaaten und den lokalen bzw. regionalen Programmeinheiten. Die einzelnen Bundesstaaten werden zu Lasten der Zentralregierung gestärkt. Manifest wird dies durch eine neue Mittelverteilung, die den Bundesstaaten einen großen Gestaltungsspielraum bei der Arbeitsmarktpolitik eröffnet. Der Gouverneur benennt die Programmregionen im Einzelstaat, die sog. „Service Delivery Areas“ (SDAs), innerhalb derer die Qualifizierungsstrategie von den PICs letztlich ausgearbeitet wird.¹⁶⁾

¹⁶⁾ Die SDAs bilden ein weiteres dezentrales Programmelement. Derzeit sind in den USA 623 SDAs als JTPA-Programmregionen ausgewiesen. SDAs sollen zusammenhängende Arbeitsmarktregionen widerspiegeln; sie gleichen der Gebietsaufteilung, die bei der Implementierung von anderen Bundes- oder Staatsprogrammen verwendet wird.

Die vom Kongreß bewilligten JTPA-Teil-IIA-Mittel werden den einzelnen Bundesstaaten zu 90% in Form von Globalzuschüssen („block grants“) entsprechend ihres jeweiligen Problemdrucks alljährlich zur Verfügung gestellt. Davon leiten die Bundesstaaten 78% an „ihre“ SDAs mit Hilfe der gleichen Verteilungsformel weiter. 22% dieser Gelder verbleiben dem Bundesstaat für spezifische Programmzwecke. 10% der Gesamtmittel sind für die koordinative Anbindung des JTPA-Systems an die öffentliche Arbeitsverwaltung zu verwenden. Vgl. Übersicht 2.

Die nach Formel zugewiesenen JTPA-Mittel werden nur unzureichend ausgeschöpft. Im Programmjahr 1984 wurden von den insgesamt zur Verfügung stehenden Teil-IIA-Mitteln lediglich 70% von den SDAs auch tatsächlich verwendet. Anfangs wurden die hohen Übertragungsgelder von CETA und verwaltungstechnische Schwierigkeiten bei der JTPA-Programmeinführung als Gründe für die „Unter-auslastung“ genannt. Zwei Jahre später war die nationale Ausgabequote mit 75% jedoch immer noch unbefriedigend. Verantwortlich dafür seien im wesentlichen das

Übersicht 2: Die JTPA-Mittelverteilung für das „economically disadvantaged“-Programm



Quelle: Job Training Partnership Act, Kapitel 201/202.

„bewußte Sparverhalten“ der PICs sowie der wachsende Einsatz „preisgünstiger“ Qualifikationsmaßnahmen (wie etwa die Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche). Das Verhältnis der tatsächlich ausgegebenen Mittel zu den zur Verfügung stehenden Mitteln schwankt zwischen den einzelnen Bundesstaaten ganz beträchtlich. Spitzenreiter Nebraska gibt im Programmjahr 1986 92% der zugewiesenen JTPA-Mittel, South Dakota hingegen nur wenig mehr als ein Drittel aus. Vgl. Übersicht 3.

Neben der stark variierenden quantitativen Ausstattung (Kalifornien erhält 286 Mio. \$, Hawaii 6,4 Mio. S) wird die inneramerikanische Qualifizierungspolitik also insbesondere von einer divergierenden Verwendungsintensität der JTPA-Mittel geprägt. Nahziel der Arbeitsmarktpolitik in den USA muß es deshalb sein, durch Akzeptanzsteigerung oder auch Sanktionsmaßnahmen zumindest für eine volle Ausschöpfung der ohnehin nicht gerade üppigen Mittel zu sorgen.

4.3 Teilnehmerkreis

Angesichts der Tatsache, daß vom riesigen Heer der Armutsbevölkerung (rd. 32. Mio. Personen 1986) nur ein relativ geringer Teil im Rahmen des JTPA gefördert werden kann, kommt der Auswahl der Qualifikationsteilnehmer besondere Bedeutung zu. Im Programmjahr 1986 kam es bei über einer Million Einschreibungen zu rd. 800 000 Kursabschlüssen. Dabei weist der bevölkerungsreichste Bundesstaat Kalifornien auch die meisten Absolventen (über 64 000) auf. Mit der JTPA-Programmeinführung wurde befürchtet, daß es bei der Teilnehmerrekrutierung zu „creaming“ kommt. „Creaming“ bedeutet, daß bei der Bewerberauswahl vorwiegend die Leistungsstärksten aufgenommen werden und vor allem solche, die nicht auf Unterhaltszahlungen angewiesen sind. Die am stärksten Bedürftigen würden somit aus der JTPA-Förderung herausfallen.

Tatsächlich ist wenig darüber bekannt, wie die SDAs ihre Teilnehmer auswählen. Die allermeisten werden über „Mundpropaganda“ rekrutiert. Ob die Qualifikationsträger sich nun vornherein die „Besten“, die Vermittlungsfähigsten, aussuchen, läßt sich nicht quantifizieren, da Ablehnungen statistisch nicht erfaßt werden. Allerdings weisen Untersuchungsergebnisse und publik gewordene Rekrutierungsbeispiele doch stark auf „creaming“ hin. So berichtet Levitan, daß in einigen SDAs Bewerber ohne high-school-Abschluß oder ohne ausreichende Englischkenntnisse abgelehnt wurden.¹⁷⁾

Ein Vergleich der potentiellen Anspruchsbevölkerung mit den tatsächlichen Qualifikationsteilnehmern unterstützt den creaming-Verdacht.¹⁸⁾ Im Programmjahr 1986 waren

¹⁷⁾ Vgl. Levitan, S., A., Gallo, F., A second chance, Michigan 1988, S. 58.

¹⁸⁾ Vgl. Summary of Job Training Quarterly Survey-Data for JTPA Title IIA and III, Enrollments and Terminations During Programyear 1986 (July 1986- June 1987), hrsg. v. US Department of Labor, Dec. 1987. Der Vergleich zwischen Anspruchsbevölkerung und Teilnehmern ist jedoch nur bedingt aussagekräftig. Zwar sind sämtliche „economically disadvantaged“ offiziell JTPA-teilnahmeberechtigt, viele Personen stehen dann aber einer Qualifikationsmaßnahme nicht mehr zur Verfügung, sei es aus gesundheitlichen Gründen oder weil viele im Rahmen eines (schlechtbezahlten) (Teilzeit-)Jobs die Zeit zur Qualifikation nicht erübrigen können. Eine Untersuchung zu diesem Themenkomplex „Teilnehmerrekrutierung“ ergab, daß 88% der teilnahmeberechtigten Personen entweder schon beschäftigt waren oder dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung standen. Von den teilnahmeberechtigten Arbeitslosen nahmen 13% an einer JTPA-Maßnahme teil. Vgl. National Commission for Employment Policy, Who is served in JTPA Programs?, Sandell, H. Steven, 1988, Washington, D. C., S. 20.

Übersicht 3: Programmsergebnisse nach Bundesstaaten für „economically disadvantaged“, Programmjahr 1986 (1.7.86-30.6.87)

Bundesstaaten	Zahl der Kursabschlüsse	Wiedereingliederungsquote nach Kursabschluß (in %)	Verhältnis der ausgegebenen Mittel zu den zur Verfügung stehenden (in %)	durchschnittlicher Stundenlohn nach Kursabschluß in US-\$
Alabama	19 013	69	81	4,26
Alaska	1 612	40	57	7,77
Arizona	9 452	58	74	4,64
Arkansas	13 184	64	81	4,31
California	64 462	64	68	5,33
Colorado	11 516	63	80	4,77
Connecticut	5 517	64	78	5,31
Delaware	2 331	55	71	4,60
Dis. of Columbia	1 950	54	83	5,37
Florida	37 638	70	80	4,39
Georgia	16 121	59	76	4,47
Hawaii	2 590	46	81	4,57
Idaho	3 961	75	89	4,47
Illinois	47 832	55	86	4,73
Indiana	20 000	76	81	4,71
Iowa	8 646	66	85	4,64
Kansas	3 935	68	86	4,74
Kentucky	16 455	48	68	4,24
Louisiana	20 183	59	67	4,41
Maine	3 318	71	87	4,67
Maryland	14 017	68	84	4,48
Massachusetts	9 503	65	82	6,00
Michigan	39 489	62	84	4,87
Minnesota	14 520	72	77	5,23
Mississippi	16 807	49	91	4,10
Missouri	17 690	62	76	4,35
Montana	3 545	68	90	4,96
Nebraska	2 838	68	92	4,46
Nevada	2 667	57	79	4,85
New Hampshire	1 670	54	62	5,60
New Jersey	14 219	69	72	5,50
New Mexico	3 340	60	77	4,58
New York	57 680	64	74	5,04
North Carolina	20 464	62	66	4,22
North Dakota	1 589	68	83	4,93
Ohio	41 456	52	69	4,94
Oklahoma	10 748	66	84	4,62
Oregon	16 095	65	77	4,67
Pennsylvania	35 010	58	67	4,96
Rhode Island	1 792	72	79	5,28
South Carolina	10 921	68	80	4,42
South Dakota	3 356	70	37	4,36
Tennessee	21 059	64	63	4,22
Texas	46 706	57	79	4,47
Utah	4 054	71	75	4,97
Vermont	2 155	61	82	4,62
Virginia	13 927	65	83	4,25
Washington	16 882	71	85	4,83
West Virginia	1 891	72	70	4,21
Wisconsin	21 194	67	87	4,62
Wyoming	1 496	65	61	4,81
USA insgesamt	800 111 ¹⁾	62	75	4,72

Quelle: US-Department, Employment and Training Administration, The JTPA Annual Status Report, Dec. 1987.

1) In der Gesamtsumme nicht enthalten sind die Kursabschlüsse der folgenden Länder: Puerto Rico, Virgin Islands, Amerik. Samoa, Guam, Marianas.

die high-school-Absolventen mit 56% unter den JTPA-Teilnehmern stärker vertreten als bei der Gruppe der Anspruchsberechtigten (49%). Auch die Jugendlichen wurden über das gewünschte Maß hinaus rekrutiert: 42% der Teil-IIA-Teilnehmer waren unter 22 Jahren, der entsprechende „Anspruchsteil“ lag jedoch mit 19% weit darunter. Die überproportionale JTPA-Teilnahme der Jugend dürfte auf das verstärkte Bemühen der SD As zurückzuführen sein, die ungewöhnlich hohe Jugendarbeitslosigkeit bei der Altersgruppe der 16- bis 19jährigen zu reduzieren. Deren Arbeitslosenquote lag seit den 70er Jahren ständig doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosenrate und erreichte im Jahr der JTPA-Gesetzgebung 1982 mit 23% den absoluten Höchststand.

Trotz finanzieller Beschneidungen während der Maßnahmezeit sind die Sozialhilfeempfänger „überproportional“ vertreten: 23% der JTPA-Teil-IIA-Teilnehmer erhielten AFDC (Aid to Families with Dependent Children – Sozialhilfe für Familien mit abhängigen Kindern), bei der Anspruchsbevölkerung lag dieser Anteil bei 17%. Der Staat kann von den erwachsenen AFDC-Empfängern mit Kindern über sechs Jahren (zu 90% Frauen) die Teilnahme an einer Arbeits- oder Qualifikationsmaßnahme verlangen. Arbeitsprogramme wie Work Incentive Program, Community Work Experience Program, Work Supplementation oder Job Search werden angeboten. Vorrangig wählt man also auch solche Teilnehmer aus, die während der Qualifikationsmaßnahme finanziell abgesichert sind. Neben der finanziellen Unabhängigkeit der Teilnehmer – die Gewährung von Unterhaltsgeld für den Zeitraum der Qualifikationsmaßnahme wurde von der Reagan-Administration nahezu völlig abgeschafft – versprechen sich die lokalen Regierungen von der Wiederbeschäftigung der Sozialhilfeempfänger im Anschluß an die Maßnahme vor allem eine Reduzierung der sozialen Ausgaben.

Die Teilnehmerselektion wird darüber hinaus vor allem durch das „performance based contracting“ geprägt. Performance based contracts sind Leistungsverträge mit den Qualifikationsträgern. Die Zuschüsse und Vergütungen der PICs an die beauftragten Bildungseinrichtungen richten sich dabei nach der Quote von erfolgreichen Kursabschlüssen und nach der Zahl der Vermittlungen in ein festes Arbeitsverhältnis. Hohe Vorbildung und finanzielle Unabhängigkeit prägen diese Ergebnisse natürlich von vornherein mit. Über 70% der Qualifikationsträger arbeiten mittlerweile mit solchen Leistungsverträgen.¹⁹⁾

Die individuelle Förderung wurde im Rahmen des JTPA zu einer Restgröße herabgestuft. Von den zur Verfügung stehenden Mitteln sind 70% für die reine Qualifikationsvermittlung vorgesehen (Ausstattung der Räume, Lehrgehälter etc.), 15% für Verwaltungskosten und nur mehr 15% für „übrige“ Unterstützungsleistungen. Die Mittelverwendung für die individuelle Unterstützung blieb dann im Programmjahr 1986 sogar noch unter dieser 15%-Marge. Von den 3,3 Mrd. US-\$ wurden 75% für reine Qualifikation ausgegeben, 14% für Verwaltung und nur 11% für individuelle Unterstützung. Sah das CETA noch Unterhaltsgeld für die Zeit der Schulung in Höhe des Mindestlohnes (seit 1.1. 1978 unverändert bei 3,35 US-\$) vor, ist die Unterhaltszahlung als „Anreiz“ zur Weiterqualifikation – bei unteren Einkommensgruppen durchaus attraktiv – von der Reagan-Administration gestrichen. Bei Bedarf

werden lediglich Aufwandsentschädigungen für den Transport, Kinderaufsicht und medizinische Versorgung geleistet. Der durchschnittliche Kostenaufwand pro Teilnehmer lag 1986 bei 1439 US-\$ und damit weit unter den vorhandenen Möglichkeiten. Die mit dem Wegfall des Unterhaltsgeldes entstandenen Befürchtungen – verstärkte Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern, Rekrutierung der Vermittlungsfähigsten haben – haben sich also zum großen Teil bestätigt.

4.4 Programmstruktur

Der JTPA listet 28 verschiedene Maßnahmen auf. Öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen – unter CETA noch in hohem Maße verbreitet – sind nun gesetzlich untersagt, erlaubt hingegen sind Einarbeitungszuschüsse für Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft oder in öffentlichen/gemeinnützigen Organisationen. Die unterschiedlichen Programmarten lassen sich in vier Hauptblöcke untergliedern:

- „Classroom-Training“ soll Qualifikationen in direktem Bezug zum künftigen Arbeitsplatz vermitteln. Die Versorgung mit grundlegenden Qualifikationen steht jedoch im Vordergrund, gering qualifizierte Gruppen sind hier im Vergleich zu anderen Programmarten stärker vertreten. Die Qualifikationsmaßnahmen sind relativ kurzfristig angelegt: der Durchschnitt lag im Programmjahr 1986 bei 20 Wochen. Die Fortbildungsmaßnahmen zielen dabei im wesentlichen auf Büroqualifikationen.

- „On-the-Job-Training“ bedeutet direktes Lernen am Arbeitsplatz. Bewerber werden insbesondere an Klein- und Mittelbetriebe vermittelt, wobei der Betrieb die endgültige Bewerberauswahl vornimmt. Für die Zeitspanne des On-the-Job-Trainings kommen die SDAs für die Hälfte der Lohnsumme auf, um den Arbeitgeber für die aufgebrauchte Qualifikationszeit zu entschädigen.

- „Job-Search-Activities“ wenden sich an diejenigen, die sofort einsetzbar sind und lediglich bestimmter Vermittlungsaktivitäten (Bewerbungstraining, Einrichtung von sog. „Job clubs“, direkte Empfehlung an Arbeitgeber etc.) bedürfen.

- „Work Experience“ bietet vor allem Jugendlichen die Möglichkeit, ersten Zugang zur Arbeitswelt zu finden. Zumeist werden Teilzeitverträge in öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen angeboten.

Die Verteilung der Neueinschreibungen für Teil IIA auf die einzelnen Programmarten zeigt ein deutliches Übergewicht beim Classroom-Training (36%), gefolgt von On-the-Job-Training (22%), Job Search Activities (19%), Work Experience (9%) und weiteren Programmarten (14%). Diese Programmstruktur weicht von der des Vorjahres nur geringfügig ab. Der Vergleich mit den CETA-Programmstrukturen zeigt jedoch die Verschiebung der Qualifizierungspolitik deutlich: Während Classroom-Training und Work Experience erheblich an Bedeutung verloren, gewannen On-the-Job-Training und Job Search Activities erheblich an Bedeutung (Vgl. Übersicht 4).

Kostensparnis und politisch-ideologische Gründe sind für diesen Programmwandel verantwortlich: Die für Classroom-Training in der Regel notwendigen Unterhaltsgelder stehen den Teilnehmern nicht mehr zur Verfügung; die Wiederbeschäftigungsquoten blieben außerdem hinter denen der anderen Programmarten zurück, was vor allem bei Qualifizierungsträgern mit „performance based contracts“ „abschreckend“ wirkte. Die Work Experience wird

¹⁹⁾ The Job Partnership Act, A report by the National Commission for Employment Policy, Washington, D. C., 1987, S. 61.

Übersicht 4: Ergebnisse nach einzelnen Programmarten bei den „economically disadvantaged“

	JTPA-Kursabschlüsse (in %)		Zum Vergleich CETA (in %)	JTPA			
	1986	1985		Wiedereingliederungsquote nach Kursabschluß (in %)		durchschnittl. Stundenlohn bei Wiedereingl. (in US-\$)	
				1986	1985	1986	1985
Kurse im Klassenzimmer („Classroom Training“)	34	34	48	52	55	5,03	4,79
Ausbild. am Arbeitsplatz („On-the-Job-Training“)	23	24	12	77	76	4,87	4,79
Hilfe bei d. Arbeitsplatzsuche („Job Search Activities“)	17	19	11	77	75	4,68	4,53
Arbeitserfahrung („Work Experience“)	9	8	29	46	42	4,16	4,05
Andere	17	15	10	56	52	4,45	4,37
Insgesamt	100	100	100	62	62	4,76	4,64

Quellen: Job Training Quarterly Survey, hrsg. v. US-Department of Labor, Dec. 1987, Washington, D.C.; Levitan, S. A., Gallo, F., A second chance, Michigan 1988, S. 67.

nicht mehr aus dem 70%-Fonds für reine Qualifikationsmaßnahmen finanziert. On-the-Job-Training wird hingegen mittlerweile sowohl von den JTPA-Administratoren wie auch von der Privatwirtschaft favorisiert. Der Bedarf für Unterhaltsgelder entfällt hierbei angesichts der Entlohnung. Zudem wird eine im Vergleich zu den anderen Programmarten überdurchschnittliche Wiedereinmündungsquote garantiert. Ferner bieten die Lohnersatzleistungen für die Betriebe einen gewissen Anreiz. Mitnahmeeffekte sind vorhanden, jedoch nicht quantifizierbar.

Aufgeschlüsselt nach den einzelnen Programmarten liegen für das Jahr 1986 die Ergebnisse vor: Die Wiedereingliederungsquote nach Programmabschluß bleibt bei Classroom Training (52%) deutlich hinter den Erfolgen von On-the-Job-Training (77%) und Job Search Activities (77%) zurück. Diese geringe Vermittlungsquote wird nur noch von Work Experience (46%) unterschritten, wobei allerdings dazu beiträgt, daß 70% der Teilnehmer noch in der high-school eingeschrieben sind. Der durchschnittliche Stundenlohn bei Classroom-Training nach Wiedereingliederung in ein Arbeitsverhältnis lag 1986 mit 5,03 US-\$ höher als bei den anderen Programmarten. Dieser Einkommensunterschied basiert jedoch nicht auf der speziellen Qualifikationsvermittlung, sondern ist auf den höheren Anteil erwachsener Kursteilnehmer, die in der Regel mehr verdienen als Jugendliche (die bei anderen Programmarten stärker vertreten sind) zurückzuführen. Vgl. Übersicht 4.

Mit der veränderten Programmstruktur wechselten die Programmoperateure. Eine deutlich geringere Rolle als noch unter CETA spielen die gemeinnützigen Qualifikationsträger. Die Hauptursache für den Bedeutungsverlust ist in der Abschaffung der öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen zu sehen. Abschaffung des Unterhaltsgelds und zunehmender Einsatz leistungsgebundener Verträge haben ebenfalls dazu beigetragen. Die SDAs verpflichten in aller

Regel mehrere Qualifikationsträger gleichzeitig, führen die Qualifikationsmaßnahmen selten in eigener Regie durch. Überwiegend werden die Verträge an öffentliche oder private Bildungsorganisationen vergeben. Nur 16% der gesamten Qualifikationsmaßnahmen, insbesondere Classroom-Training, laufen in der unmittelbaren Verantwortung der SDAs.

4.5 Programmeffektivität

Interessant beim transatlantischen Vergleich erscheint die Tatsache, daß der Programmterfolg nicht nur an der Wiederbeschäftigung gemessen wird, sondern daß auch die individuelle Einkommensentwicklung berücksichtigt wird. Qualifikation ist eine individuelle Investition, die sich - sprichwörtlich - bezahlt machen soll. Der Humankapitalansatz wird deutlich. Das Arbeitsministerium setzte in den ersten Programmjahren sieben „Performance Standards“ (Leistungsstandards), statistische Meßgrößen, zur Erfolgskontrolle ein. Nachdem die Standards zu Beginn relativ niedrig angesetzt wurden, steigen die Erwartungen an die SDAs mit den neu entwickelten Standards 1988/89. Künftig wird eine Wiedereinmündungsquote in das Beschäftigungssystem von 68% verlangt. Die „Performance Standards“ von 1988/89 und die der Vorjahre sowie die erzielten Ergebnisse sind der Übersicht 5 zu entnehmen. Die SDAs hatten keine Schwierigkeiten, die Leistungsstandards zu übertreffen. 1984/85 blieben die SDAs lediglich hinter der geforderten Abschlußrate bei den Jugendlichen zurück. Und 1984 wurde der geforderte Stundenlohn von 4,91 US-\$ bei Wiederbeschäftigung nach Kursabschluß bei den Erwachsenen nicht ganz erreicht. Bei den Kosten pro Kursteilnehmer blieben die SDAs weit unter den gesetzten Möglichkeiten.

Die SDAs richten sich nach den vom Arbeitsministerium vorgegebenen Leistungsstandards, wobei ökonomische und demographische Besonderheiten der einzelnen SDAs berücksichtigt werden. Der Gouverneur im Einzelstaat vermag die Leistungsstandards darüber hinaus zu verändern, indem er zusätzliche Standards ausgibt oder Anreize für besondere Leistungen offeriert, 6% des gesamten Teil-IIA-Budgets (über 100 Mio. US-\$) werden an die Einzelstaaten zur Verwendung solcher Anreize übergeben. Unterschreitet ein SDA die festgelegten Leistungsstandards zwei Jahre hintereinander, kann der Gouverneur intervenieren und eine Restrukturierung in der PIC-Arbeit vornehmen. Negative Sanktionen wurden jedoch bislang nicht verhängt.

Die JTPA-Programmdurchführung wird mit Hilfe eines „Berichtssystems“ zu kontrollieren versucht. Neben einer halbjährlichen Statistik der SDAs zu ihren finanziellen Ausgaben beinhaltet eine Jahresstatistik Teilnehmerzahlen, Wiederbeschäftigungsquoten etc. Die jährliche Verwaltungsstatistik wird ergänzt durch eine Langfristenanalyse, wobei vierteljährlich 12 000 JTPA-Teilnehmer von 141 SDAs in die Grundauswahl gelangen. Außerdem liegen zum Teil IIB, dem Sonderprogramm für Jugendliche, Abschlußstatistiken vor. Die Frage „What kind of people get what kind of training and what kind of outcome do they have in the labor market“ („Welche Leute bekommen welche Art von Fortbildung und welches Ergebnis erzielen sie auf dem Arbeitsmarkt“) läßt sich allerdings auch mit Hilfe der o. g. Quellen nur unzureichend beantworten. Fehlende Definitionen - z. B. über den Zeitpunkt der Vermittlung wie auch über die Art der Wiederbeschäftigung, ob Voll- oder Teilzeit, ob zeitlich befristet oder

Übersicht 5: Leistungsstandards der Programmjahre 1983-1989, Ergebnisse der Programmjahre 1983-1986.

Erwachsene:	1983		1984/1985	1984	1985	1986/1987	1988/1989
	Standards	Ergebnisse					
Wiedereingliederungsquote insg.	58%	66%	55%	67%	69%	62%	68%
Wiedereingliederungsquote bei Sozialhilfeempfängern	41%	55%	39%	57%	57%	51%	56%
Stundenlohn	4,90 \$	4,82 \$	4,91 \$	4,85 \$	4,91 \$	4,91 \$	4,95 \$
Kosten pro Teilnehmer	5,900 \$	3,308 \$	5,704 \$	3,395 \$	2,941 \$	4,374 \$	4,500 \$

Jugend:								
Wiedereingliederungsquote insg.	41%	54%	41%	52%	50%	43%	45%	
Abschlußquote insg.	82%	73%	82%	74%	78%	75%	75%	
Kosten pro Teilnehmer	4,900 \$	2,817 \$	4,900 \$	2,561 \$	2,317 \$	4,900 \$	4,900 \$	

Quellen: Federal Register Vol. 53 Nr. 44, 7. März 1988, hrsg. v. *US-Department of Labor*; The Job Training Partnership Act, A report by the National Commission for Employment Policy, Washington, D.C., 1987, S. 72.

Dauerbeschäftigung – erschweren die Programmevaluation. Untersuchungen zur JTPA-Programmqualität mit teilweise divergierenden Ergebnissen tragen zudem nicht zu einer klaren Einschätzung bei.

Das Problem bei den „Performance Standards“ bestand in den ersten Programmjahren darin, daß die langfristige Wirkung der Qualifikationsprogramme auf die Teilnehmer überhaupt nicht abgeschätzt werden konnte. Analysen in bestimmten Einzelstaaten zeigten z. B., daß ein Drittel der nach Qualifikationsabschluß Beschäftigten nach drei Monaten wieder arbeitslos war, wohingegen in anderen Staaten 90% noch beschäftigt waren.²⁰⁾ Ab 1988 werden deshalb vier zusätzliche ex-post-Beurteilungskriterien verwendet, um die längerfristige Wirkung erfassen zu können. Von den 12 Leistungsstandards, vier abschlußbezogene für Erwachsene, vier für Jugendliche und vier zusätzliche zur ex-post-Analyse, müssen die Bundesstaaten jeweils acht auswählen und für die Programmjahre 1988 und 1989 beibehalten. Bei den vier Post-Standards für die Jahre 1988/89 gelten nach 13 Wochen folgende Werte: Wiederbeschäftigungsquote bei den Erwachsenen (60%), bei den Sozialhilfeempfängern (50%), durchschnittliche Beschäftigungsdauer (8 Wochen) und durchschnittlicher Wochenverdienst (177 US-\$). Mit der neuhinzugefügten „youth employability enhancement rate“ (Verbesserung der Erwerbsfähigkeit bei Jugendlichen) soll die Grundqualifikation der Jugendlichen stärker geprüft und die ausschließliche Orientierung auf die Wiederbeschäftigung aufgegeben werden.

Der Einfluß der Performance Standards auf die bisherige JTPA-Programmgestaltung läßt sich wie folgt zusammenfassen:²¹⁾

- Die eingebaute „Erfolgspsychologie“ („Our first job was to prove that JTPA isn't CETA“ – „Unsere erste Aufgabe war es zu beweisen, daß der JTPA nicht mit dem CETA verwechselt werden darf“) führte zunächst zu einer Imageverbesserung bei der Privatwirtschaft und zu einem anspruchsvollen Wettbewerb zwischen den SDAs. Die Erfolgskontrolle hatte Sparsamkeit zur Folge: die vorhandenen JTPA-Mittel wurden nicht ausgeschöpft.

²⁰⁾ Levitan, S., Gallo, F., a. a. O., S. 100.

²¹⁾ Vgl. The Job Training Partnership Act, A report by the National Commission for Employment Policy, Washington, D.C., 1987, S. 76-79.

- Die Qualifikationsbewerber mit hoher Wiederbeschäftigungschance werden bevorzugt. Die Wiedereingliederungsquote stellt den wichtigsten Maßstab der Beurteilung. Deshalb werden Job Search Assistance und On-the-Job-Training überbetont. Die profunde Qualifikationsvermittlung im Rahmen des Classroom-Trainings wird vernachlässigt.

- Die SDAs wählen ihre Vertragspartner zunehmend auf der Basis des „performance-based-contracting“ aus. Von der Vermittlungsleistung abhängig wählt der Träger die aussichtsreichsten Kandidaten aus.

Übersicht 3 enthält die Programmresultate von sämtlichen Bundesstaaten für das Jahr 1986. Auffallend sind dabei die ausgeprägten Unterschiede bei der Höhe der Wiederbeschäftigungsquote, dem Verhältnis der ausgegebenen Mittel zu den zur Verfügung stehenden Mitteln und dem durchschnittlichen Stundenlohn bei Wiederbeschäftigung pro Teilnehmer. Inwieweit dabei die jeweilige Arbeitsmarktsituation, Teilnehmerzusammensetzung, Qualität der Projektträger oder das Programmmanagement diese Unterschiede hervorrufen, wird empirisch nur schwer nachzuprüfen sein. Die einzelstaatlichen Diskrepanzen bei dem Programmresultat sind jedenfalls auch das Resultat der von Reagan gewünschten dezentralen Politikgestaltung.

5. Sommerprogramme für Jugendliche (Teil IIB) und Bundesprogramme (Teil IV)

Beschäftigungsprogramme für Jugendliche, durchgeführt in den Sommermonaten, wurden erstmals unter Präsident Johnson als Teil des Kampfes gegen die Armut – auch als „Riot Insurance“ („Versicherung gegen Unruhen“) bezeichnet – eingeführt und bilden seitdem einen festen Bestandteil öffentlicher Beschäftigungspolitik, nun unter Teil IIB des JTPA. 14- bis 21jährige können während der Sommermonate an unterschiedlichen Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen. Die Jugendlichen werden in Teilzeitarbeitsplätze bei öffentlichen oder gemeinnützigen Institutionen vermittelt und erhalten dabei den gesetzlich festgelegten Mindestlohn. Gekoppelt mit der Arbeitserfahrung ist die Vermittlung von grundlegenden Fähigkeiten. Von den 5-6 Mio. anspruchsberechtigten Jugendlichen – es gelten die gleichen Armutsrichtlinien wie bei Teil IIA – nah-

men in den vergangenen Jahren jeweils ungefähr 12-15% teil. 1986 wurden 750 000 Jugendliche registriert. Die Mittelverteilung an die SDAs findet nach der gleichen Formel wie bei Teil IIA statt. SDAs mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an ökonomisch benachteiligten Jugendlichen werden dabei allerdings mit JTPA-Mitteln unterdurchschnittlich versorgt. Die lokalen Programmadministratoren sehen sich deshalb bei „Nachfrageüberhang“ oft gezwungen, unter den Bewerbern auszuwählen (von Punktesystem bis Losverfahren).

Das „Job Corps“-Programm im Rahmen des JTPA (Teil IV) ist das älteste noch bestehende Jugendprogramm in den USA, basierend auf dem „Employment Opportunity Act“ von 1964. Dessen grundlegende Programmstrukturen haben auch unter dem JTPA Bestand. In gegenwärtig 107 „Job Corps Centers“ werden besonders benachteiligte Jugendliche „intern“, d. h. herausgeholt aus ihrem Armutsmilieu, gefördert. Die Mittel für dieses bundesweit organisierte Programm beliefen sich 1986 auf über 600 Mio. US-\$, womit rd. 100 000 Jugendliche im Alter von 16-21 Jahren „untergebracht“ werden konnten. Die Jugendlichen – 80% sind high-school dropouts – bleiben im Durchschnitt sieben Monate im „Job Corps Center“. Neben grundlegenden Förderlehrgängen werden auch berufsqualifizierende Maßnahmen angeboten.

Unter Teil IV werden darüber hinaus Qualifikationsprogramme für zwei der ärmsten Gesellschaftsgruppen in den USA, für Indianer und für wandernde Farmarbeiter, angeboten. JTPA stellt 3,5% der Teil-IIA-Summe zur Qualifizierung der Indianer zur Verfügung. Die für 32 700 Indianer im Jahr 1986 angebotenen Qualifikationsmaßnahmen beinhalten neben den üblichen Programmteilen (Classroom-Training, On-the-Job-Training) auch noch öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen. JTPA bietet jedoch keine Lösungsperspektive für die bedrückende Arbeitsmarktsituation – die Arbeitslosenrate bei den Indianern wird auf 50% geschätzt. Für 50 000 wandernde Farmarbeiter wurden 1987 rd. 60 Mio. US-\$ aufgebracht. Über die Hälfte der JTPA-Mittel wurde dabei nicht für Qualifizierungsmaßnahmen verwendet, sondern zur medizinischen Versorgung, Nahrungsmittelhilfe, Kinderbetreuung etc. Die Förderung der bedürftigsten Arbeitsmarktgruppen fällt – nicht nur beurteilt nach bundesdeutschem Sozialstaatsverständnis – höchst bescheiden aus.

6. Qualifizierung der „dislocated workers“ (Teil III)

6.1 Finanzausstattung

Mit dem 1982 neugeschaffenen Qualifikationsprogramm für „dislocated workers“, subsumiert unter Teil III des JTPA, versuchte der Gesetzgeber auf die massiven Freisetzen zu Beginn der 80er Jahre zu reagieren. „Dislocated workers“ sind Arbeitnehmer, die entlassen wurden oder deren Entlassung bevorsteht, deren Ansprüche auf Arbeitslosengeld erschöpft sind und die in ihrer Branche keine Aussicht mehr auf Wiederbeschäftigung haben, deren Betrieb geschlossen wird oder kurz vor der Schließung steht, und Langzeitarbeitslose, die im alten Berufsfeld nicht mehr unterkommen. Die Einzelstaaten erweitern

oder verengen diesen Teilnehmerkreis durch zusätzliche Kriterien.

Das Programm für „dislocated workers“ wird im kommenden Programmjahr durch ein neues – „Worker Adjustment Assistance Programm“ (WAAP) – ersetzt und finanziell erheblich erweitert. Mit dem WAAP wird das JTPA-Teilprogramm-III durch das Unterstützungsprogramm für Arbeitnehmer, die wegen Importkonkurrenz freigesetzt werden („Trade Adjustment Assistance“) ergänzt. Die zusätzliche Erhöhung der Mittel für „dislocated workers“ um rd. 540 Mio. US-\$ soll an deren Stelle im Arbeitsmarkthaushalt eingespart werden. Allerdings sind noch bestimmte Abstimmungshürden zu überwinden.²²⁾

Die Programmumstrukturierung ist in die sog. „Trade Bill“, welche zahlreiche Einzelgesetze umfaßt, integriert. Die umfassende Gesetzesvorlage bedachte der Präsident jedoch im Frühjahr 1988 mit seinem Veto – vor allem auf Grund der vorgesehenen „plant closing prenotification“, die die rechtzeitige Ankündigung der Schließung von Firmen den Inhabern zur Pflicht erklären will. Die zur Veto-Überstimmung erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit wurde daraufhin im Senat nicht erreicht. Mit Hilfe von „Geschäftsordnungstricks“ will man den Gesetzentwurf aber doch noch durchbringen.

Trotz der vorgesehenen erheblichen Programmerweiterung reichte das finanzielle Niveau von JTPA mit insgesamt 4,4 Mrd. Dollar immer noch nicht an das Niveau der Arbeitsmarktpolitik der Vor-Reagan-Ära unter CETA (1980: 8,1 Mrd. US-\$) heran.

6.2 Mittelverteilung und Mittelverwendung

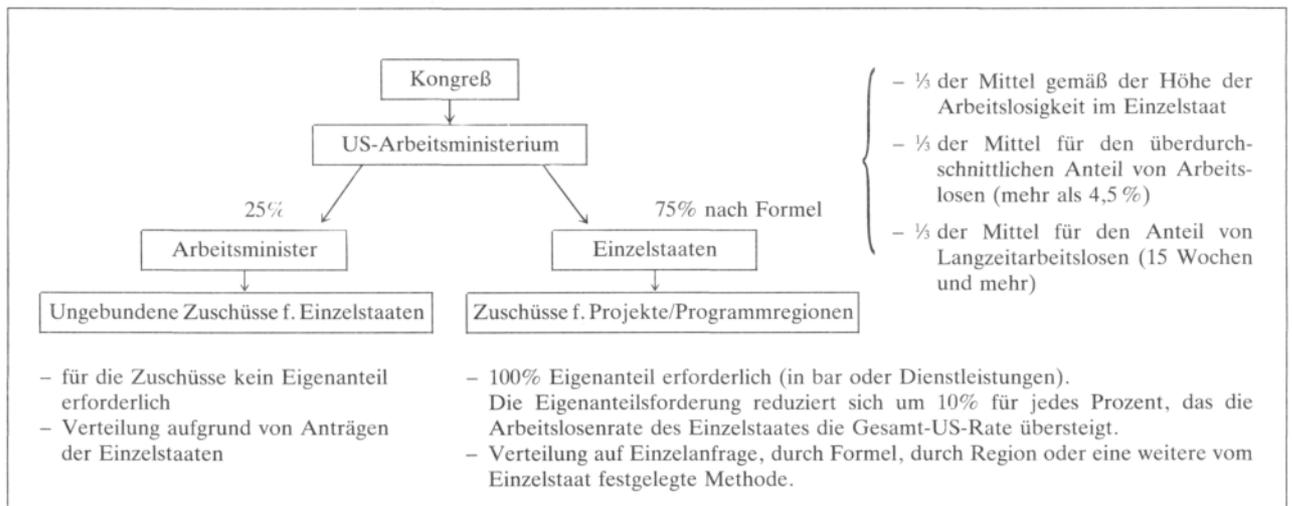
Die finanzielle Ausstattung der Einzelstaaten wird durch einen festgelegten Verteilungsschlüssel bestimmt: 75% vom Gesamtvolumen werden nach einer „Problemformel“ zugewiesen, 25% verbleiben dem Arbeitsministerium in Washington, D. C. zu dessen eigenständiger Verwendung. Übersicht 6 veranschaulicht das Verfahren der Mittelverteilung, das sich von dem bei Teil IIA insbesondere durch die „Politik eines Eigenanteils“ unterscheidet. Die Einzelstaaten müssen selbst einen gleich großen Betrag aus eigenen Mitteln aufbringen, um die Bundesmittel zu erhalten.

Beginnend mit dem Programmjahr 1989 (1. Juli) wird das bisherige Verteilungsmuster modifiziert. Neben einer Umschichtung der Mittel zu Lasten des Arbeitsministeriums (noch 20%) kommt es zu einer neuen Umverteilung von der Ebene des Einzelstaates zur lokalen Ebene. Der Grund für diese Änderung: In der „experimentellen“ Einführungsphase des Teil III im Jahr 1984 verteilten die Gouverneure die JTPA-Mittel nicht selten am Bedarf vorbei. Künftig werden daher „rationale“ Arbeitsmarktindikatoren als Entscheidungsgrundlage herangezogen. Um die „dislocated workers“ möglichst rasch unterstützen zu können, ist ferner die Einrichtung einer sog. „Rapid Response Capacity“ (Schnelle Reaktionskapazität) mit dem Programmjahr 1989 vorgesehen. Im Falle einer Firmenschließung soll den von Entlassung bedrohten Arbeitnehmern wie auch dem Betrieb rasch Hilfe geleistet werden. Die Arbeitnehmer werden hinsichtlich der Umschulungsmöglichkeiten beraten, es wird ein zeitlich befristetes „dislocated worker center“ eingerichtet, die Firmen erhalten gegebenenfalls JTPA-Mittel aus den frei verfügbaren Fonds.

Eine genaue Definition von „Rapid Response Capacity“ existiert nicht. In 40 Einzelstaaten besteht das „Rapid

²²⁾ Vgl. Arbeitsmarktpolitik bei Massenentlassungen, Beschäftigungsprogramme USA, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, hrsg. v. Wissenschafts Zentrum Berlin für Sozialforschung, April 1987, Heft 28, S. 9 und S. 12.

Übersicht 6: JTPA-Mittelverteilung für das „dislocated workers“ Programm.



Quelle: Job Training Partnership Act, Kapitel 301 und 304.

Response“-System bereits auf freiwilliger Basis. Deren Arbeitsweise wird als informell und flexibel, jedoch nicht als unsystematisch bezeichnet und fällt in den Einzelstaaten je nach Problemdruck und politischem Hintergrund sehr unterschiedlich aus. Als ein Musterbeispiel gilt das in den USA oft zitierte „Rapid Response Team“ aus Maryland. Das Vorgehen bei einer drohenden Fabrikschließung verläuft im „Regelfall“ wie folgt beschrieben: Nach der behutsamen Kontaktaufnahme zum Unternehmen („The worst thing you can do is show up at the employer's doorstep with a large number of people“ – „Das schlimmste, was man tun kann, ist, beim Unternehmer mit einem Haufen Leute anzurücken“) wird ein Gremium gebildet aus Vertretern der betroffenen Firma, der Einzelstaatsebene und des SDAs. Gelegentlich werden neutrale Mitarbeiter hinzugezogen, um Lösungsmöglichkeiten zu suchen.²³⁾

Die Einzelstaaten hatten auch bei diesem Programmteil erhebliche Probleme, ihre JTPA-Mittel auszugeben. Es kam zu hohen Mittelübertragungen. Das Verhältnis der tatsächlich ausgegebenen Kosten zu den zur Verfügung stehenden Mitteln stieg US-weit von enttäuschenden 47% (1984) auf 63% (1986). Daß die einzelnen Bundesstaaten ihre zur Verfügung stehenden JTPA-Mittel in höchst unterschiedlichem Maße ausschöpften – die Spannweite reicht hierbei von Massachussetts (94%) bis zu Vermont (28%) -, erscheint nicht mehr als Abweichung von der Norm, sondern stellt für die nordamerikanische Arbeitsmarktpolitik eine Strukturkomponente dar. Die Gründe für die nicht in voller Höhe abgefragten Mittel gleichen denen bei Teil IIA, also u. a. die prägende private Wirtschaftsmentalität („für schlechte Zeiten eine finanzielle Reserve in der Hinterhand haben“).

6.3 Teilnehmerkreis

Bei den „dislocated workers“ (Programmabsolventen) handelt es sich überwiegend um weiße (73%), männliche (64%), relativ gut ausgebildete Beschäftigte aus dem industriellen Bereich, die meisten davon im „besten“ Erwerbsalter (89% zwischen 22 und 54 Jahren). Bei diesem Programmteil wird besonders sichtbar, daß das Programmvolumen – mit 200 Millionen Dollar werden 140 000 Absolventen (211 000 Einschreibungen) finanziert dem Arbeitsmarktproblem nicht gerecht wird. Zwischen 1981 und 1986 verloren in den USA 10,8 Mio. Arbeitnehmer infolge des verstärkten internationalen Wettbewerbs, der Verschiebung der Konsumpräferenzen und des technologischen Fortschritts ihren Arbeitsplatz. Davon hatten 5,1 Mio. ihren Arbeitsplatz schon länger als drei Jahre inne und zählten damit zu den dislocated workers. Von diesen 5,1 Mio. Arbeitnehmern waren 1986 3,4 Mio. wiederbeschäftigt, 800 000 standen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung und 900 000 waren noch arbeitslos.²⁴⁾ Im Gegensatz zum Programm Teil IIA stellt die Bevorzugung der Vermittlungsfähigsten bei Teil III des JPTA kein Problem dar. Die Teilnehmerstruktur weist einen ausgeglichenen Kreis von gut ausgebildeten, arbeitserfahrenen Arbeitnehmern aus, die hoch motiviert sind.

6.4 Programmstruktur

Im wesentlichen sind drei Qualifikationsmöglichkeiten für die „dislocated workers“ vorgesehen: Förderkurse, Classroom-Training und On-the-Job-Training. Eine Umfrage bei den Projektträgern bezogen auf den Zeitraum 1982 (Okt.) bis 1985 (März) kam zu folgenden Ergebnissen:²⁵⁾ Weniger als die Hälfte der Teilnehmer bei Teil III erhielt eine der o. g. Qualifikationsmöglichkeiten. Der Schwerpunkt bei Teil III liegt in der Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche: mit 84% hatte die Berufsberatung im Jahr 1986 die meisten Teilnehmer. Es geht bei Teil III den Programmplanern nicht so sehr um die Vermittlung von neuen Fähigkeiten, sondern um die möglichst rasche Reintegration von Arbeitslosen in ein festes Arbeitsverhältnis. Die durchschnittliche Qualifikationszeit fiel dabei jeweils kurz aus: 2 Wochen bei der Zusatzqualifikation, 9 Wochen bei Classroom-Training und 15 Wochen bei On-the-Job-Training.

²³⁾ Das genannte Zitat stammt von dem Leiter des „Rapid Response Teams“ von Maryland, vgl. Work America, A Monthly Update on the JTPA, hrsg. v. National Alliance of Business, Dez. 1987. Eine bislang unveröffentlichte Studie des National Alliance of Business zeigt, daß von den 50 Bundesstaaten lediglich 10 keine „Rapid Response“-Infrastruktur besitzen.

²⁴⁾ Vgl. Report to Congress, Dislocated workers, Local Programs and Outcomes under the JTPA, hrsg. v. United States General Accounting Office, Washington, D. C., 1987, S. 10.

²⁵⁾ Vgl. Report to Congress, Dislocated workers, a. a. O. S. 47.

Der Abstimmungsprozeß bei der Programmausführung zieht sich oft in die Länge: Die Qualifikationsvorschläge der Bildungsorganisationen gehen zur Begutachtung an die staatliche JTPA-Verwaltung, den State Job Training Coordinating Council und den Gouverneur, nach deren Begutachtung an die kommunale Ebene, von da aus mit Kommentierung wiederum an die staatlichen Stellen zurück, die dann schließlich das Qualifikationsprojekt billigen. Bei der Programmeinführung mangelte es vielfach noch an der organisatorischen Infrastruktur, das Entscheidungsverfahren dauerte zu lange. Es kam zu zeitlichen Verzögerungen, zwischen aktuellem Handlungsbedarf und Programm-durchführung verfloß zuviel Zeit.

6.5 Programmeffektivität

Die Bundesstaaten kamen der Forderung nach einer 100%-Aufstockung der Bundesmittel meistens dadurch nach, daß sie diese Forderung einfach an die Projektträger weitergaben. Diese hatten sich selbst um die Aufbringung des Eigenanteils zu bemühen. Die ursprünglich gehegte Hoffnung auf das Einfließen zusätzlicher Mittel zur Qualifikation der „dislocated workers“ erfüllte sich nicht. Lediglich 20% der Projekte brachten „neues“ Geld ein, die übrigen schichteten Finanzmittel lediglich um. Die häufigste Art der Eigenmittelbeschaffung war die „Verrechnung“ des Arbeitslosengelds der Teilnehmer, des Unternehmeranteils bei der Entlohnung eines On-the-Job-Training und der staatlichen Unterstützungsgelder für Berufsschulzentren. Alles Finanzressourcen, die ohnehin vorhanden gewesen wären.

Bei Teil III sind genaue „Performance Standards“ zur Beurteilung des Programmerfolgs nicht vorgeschrieben. Die Einzelstaaten handhaben die Festlegung der Beurteilungskriterien höchst unterschiedlich. Bei Teil III bestehen im Grunde nur zwei Erfolgsmaßstäbe: die Anzahl der Wiederbeschäftigten und das Lohnniveau nach Programmteilnahme. Im Programmjahr 1986 fanden 69% der Teilnehmer im Anschluß an eine JTPA-Qualifikationsmaßnahme einen Arbeitsplatz. Der durchschnittliche Stundenlohn lag bei 6,36 US-\$. Beschäftigungs- und Verdienstniveau befanden sich damit deutlich über dem von Teil IIA, was nur die unterschiedlichen Zielgruppen nochmals vor Augen führt. Die einzelnen Bundesstaaten weichen wie bei dem Programm Teil IIA in ihrer Programmqualität enorm voneinander ab. So erzielte Connecticut mit 244 Kursabschlüssen die höchste Vermittlungsquote (86%) und nach Alaska den zweithöchsten Stundenlohn (9,41 US-\$). Arkansas hingegen hatte bei 1427 Kursabschlüssen die mit Abstand niedrigste Vermittlungsquote (22%) und mit 5,57 US-\$ einen stark unterdurchschnittlichen Stundenlohn. Illinois, mit 12 000 Kursabschlüssen im Jahr 1986, der „Programmieße“, hatte eine Vermittlungsquote von 72% vorzuweisen, wobei das Einkommen mit 7,45 US-\$ noch über dem nationalen Gesamtdurchschnitt lag. Insgesamt ist der quantitative Stellenwert des Programmteils III jedoch noch als bescheiden zu werten: In 17 Bundesstaaten wurden im Programmjahr 1986 nicht einmal 1000 Kursabschlüsse erreicht.

²⁶⁾ Der Arbeitsmarkt im Jahr 2000, USA, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Januar 1988, Heft 31, S. 7, hrsg. v. Wissenschaftszentrum Berlin.

Howard N Fullerton, J. R., Labor Force Projections: 1986 to 2000, in: Monthly Labor Review, September 1987, S. 19-29, hrsg. v. US Department of Labor.

7. Ausblick

Aussagen zur Zukunft des JTPA müssen an der jüngsten Programmentwicklung anknüpfen. Inwieweit es der Privatwirtschaft gelingen wird, neben einer „Imageverbesserung“ (von CETA zu JTPA) zu einer inhaltlichen Verbesserung der Programme beizutragen, läßt sich anhand der vorliegenden Daten und Untersuchungsergebnisse nicht konkret abschätzen. Es ist bislang lediglich bekannt, daß es unter der steigenden Einflußnahme der Privatwirtschaft zu einer Verschiebung der Programmstruktur gekommen ist und die Qualifikationsmaßnahmen kürzer und billiger geworden sind. So läßt sich über das Schicksal des JTPA über die schon vorgelegten Budgetvorschläge der nächsten beiden Jahre hinaus nur spekulieren. Die jeweilige Struktur der JTPA-Einzelprogramme wird auch künftig von der aktuellen politischen Stoßrichtung abhängig sein. Inhaltliche Aussagen sind diesbezüglich im Präsidentschaftswahlkampf nicht zu finden. Die Programmmittel werden im Rahmen des jährlichen Haushaltsprozesses bereitgestellt. Dauerhaft begründbare individuelle Rechtsansprüche auf eine Programmteilnahme bestehen nicht. Es läßt sich daher nur vermuten, daß der im Unterschied zu CETA zeitlich nicht limitierte JTPA in der jetzigen Grundstruktur bestehen bleibt. Ohne finanzielle Ausweitung des JTPA in den 90er Jahren bleibt eigentlich nur die Hoffnung, daß das prognostizierte Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor die Arbeitslosigkeit weiter senkt und damit zur Arbeitsmarktintegration der „gefährdeten“ Gruppen ausreicht.

Bei der künftigen inhaltlichen Ausgestaltung des JTPA werden bei einer weiter anwachsenden Arbeitsbevölkerung (von 1986 bis zum Jahr 2000 eine Zunahme von 21 Mio. Erwerbspersonen) drei Strukturkomponenten besonders handlungsrelevant: das zunehmende Alter der Erwerbsbevölkerung, die bis zum Jahr 2000 auf 61% steigende Frauenerwerbsquote sowie der überdurchschnittlich hohe Eintritt von Einwanderern und ethnischen Minderheiten in den Arbeitsmarkt. Der Arbeitsmarktpolitik stellen sich damit drei Hauptaufgaben. Erstens: Die Erhaltung der beruflichen und räumlichen Dynamik einer alternden Erwerbsbevölkerung, wobei das bisher geringe Interesse der Arbeitnehmer und der Betriebe an beruflicher Weiterbildung gesteigert werden muß. Zweitens: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Weiterbildungsmaßnahmen bedarf grundlegender Verbesserung, die sozial abgesicherten Teilnahmemöglichkeiten sind auszubauen. Drittens: Die Arbeitsmarktchancen der oft gering qualifizierten Einwanderer und ethnischen Minderheiten sind durch die Bereitstellung spezieller schulischer und beruflicher Bildungsangebote zu erhöhen.²⁶⁾

Glossar

JTPA = Job Training Partnership Act: Arbeits- und Qualifizierungsgesetz im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft. US-amerikanisches Gegenstück zum bundesdeutschen Arbeitsförderungsgesetz. Es regelt die Fort- und Weiterbildung für wirtschaftlich schwache, ungelernete Arbeitnehmer und für entlassene Arbeitskräfte aus Schrumpfungsbranchen.

CETA = Comprehensive Employment and Training Act: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesetz. Vorgänger des JTPA. Zeitlich befristetes Gesetz mit dem Schwerpunkt öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen. Abgeschafft von der Reagan-Administration.

PIC = Private Industry Council: Verwaltungsrat unter dem Vorsitz der Privatindustrie. Gremium der öffentlich-privaten Partnerschaft zur Ausarbeitung der regionalspezifischen Qualifikationsplanung.

SJTCC = State Job Training Coordinating Council: Koordinierungsstelle für die einzelstaatliche Arbeits- und Qualifikationspolitik. Die Mitglieder werden vom Gouverneur ausgewählt, dem sie dann auch zuarbeiten.

SDA = Service Delivery Area: Programmgebiet, vom Gouverneur ausgewiesen. Die Programmregionen sollen zusammenhängende Arbeitsmärkte repräsentieren.

Economically disadvantaged: Ökonomisch Benachteiligte. Größte Zielgruppe des JTPA. Voraussetzung für eine Teilnahme an einem Qualifikationsprogramm ist ein Einkommen der Betroffenen, das unter der gesetzlich festgelegten Armutsgrenze liegt.

Dislocated workers: Freigesetzte Arbeitskräfte aus Schrumpfungsbranchen. Zweite große Zielgruppe des JTPA. Teilnahmeberechtigt sind freigesetzte oder von der Freisetzung bedrohte Arbeitnehmer mit geringer Aussicht auf Wiederbeschäftigung in ihrem Beruf.

Creaming: Etwa: die Rosinen herauspicken, den Rahm abschöpfen. Vorgang bei der Programmteilnehmerrekrutierung, bei dem die Lernfähigsten mit den besten Vermittlungsaussichten bevorzugt ausgewählt werden.

Performance Standards: Leistungsstandards. Beurteilungskriterien, mit Hilfe derer der Programmterfolg (u. a. Wiedereingliederungsquote, Einkommensentwicklung) gemessen wird.