

Schmid, Günther

Working Paper — Digitized Version

Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik: Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union

WZB Discussion Paper, No. FS I 94-213

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1994) : Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik: Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union, WZB Discussion Paper, No. FS I 94-213, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/77611>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FS I 94-213

Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik
Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke
der Weiterbildung für Arbeitslose in der
Europäischen Union

Günther Schmid

Research Area:
Labour Market and
Employment

Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Unit:
Labour Market Policy and
Employment

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

1995

B

151

Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren wurde die Arbeitsmarktpolitik in einigen Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) grundlegend reformiert, in anderen EU-Ländern sind solche Reformen im Gange oder stehen zur Debatte. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist weder die Einführung neuer Maßnahmen noch die zum Teil beachtliche Veränderung des Umfangs bestehender Programme. Das Gemeinsame und Besondere dieser Reformen ist die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik, wobei vor allem mehr Wettbewerb und die Verlagerung der Zuständigkeiten nach unten die Anreize zu effektiverem Handeln vor Ort stärken sollen. Privatisierung, Regionalisierung, Dezentralisierung und Vernetzung sind deshalb die zentralen Stichworte der Organisationsreform. Wie steht es mit den Erfolgsaussichten dieser Reformen und was können wir daraus lernen?

Diese Studie will sich der Beantwortung dieser Fragen in drei Schritten annähern: Erstens durch die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens zur Evaluierung solcher Organisationsreformen (Kapitel 1), zweitens durch die Anwendung dieses Bezugsrahmens auf die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik in vier ausgewählten Ländern - Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande - mit Schwerpunkt auf der Weiterbildung für Arbeitslose (Kapitel 2); und drittens in einem theoretischen Diskurs zu den organisatorischen Bedingungen einer erfolgreichen Weiterbildung für Arbeitslose (Kapitel 3).

Der analytische Bezugsrahmen zielt auf eine sozio-ökonomische Synthese von Handlungs-, System- und Institutionentheorie. Er unterscheidet vier Filter, die bei einer vollständigen Evaluierung von Organisationsreformen zu berücksichtigen sind: *Politikregimes*, die Art und Inhalt von Programmen determinieren; *Implementationsregimes*, die die Effektivität der Umsetzung von Programmen beeinflussen; *Anreizregimes*, die letztlich die Akzeptanz der Programme bei den Politikadressaten bestimmen; und schließlich die *Arbeitsmarktstruktur*, die letztlich über den arbeitsmarktpolitischen Erfolg entscheidet. Dabei ist bei der Messung des Regimeerfolgs sowohl zwischen individuellen und gesellschaftlichen (Mikro-Makro) als auch zwischen ökonomischen und sozialen (Effizienz und Gerechtigkeit) Leistungskriterien zu unterscheiden.

Die ersten drei Filter werden jeweils noch einmal in vier analytische Dimensionen untergliedert: in die Werte- und Motivationsstruktur, Kooperations- und Konfliktstruktur, Marktstruktur und Rechtsstruktur. Für alle vier Filter werden Erfolgsindikatoren diskutiert und soweit wie möglich operationalisiert. Organisation und Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik in den vier ausgewählten Ländern werden dann diesem Raster entsprechend

beschrieben und analysiert; synoptische Übersichten und Tabellen fassen die empirischen Ergebnisse zusammen.

Die Studie kommt zum Schluß, daß die Hoffnungen, das Heil allein in Privatisierung und Dezentralisierung zu suchen, trügerisch sind. Vieles spricht dafür, daß die Organisation der Arbeitsmarktpolitik sich eines "Mix" von Koordinationsinstrumenten bedienen muß, in dem die Stärkung von Wettbewerb oder die Verlagerung der Verantwortung nach unten wesentliche, aber nicht die ausschließlichen Elemente sein können. Dieser Mix ist nicht beliebig, sondern vom Kontext und vom Steuerungsziel abhängig. In Zukunft wird es kein dominantes gesellschaftliches Steuerungsparadigma mehr geben. Weder Märkte noch zentrale politische Steuerung (Hierarchie) und schon gar nicht die vielbeschworenen Netzwerke können leitende Richtschnur für die Reorganisation zukunftsgerichteter Arbeitsmarktpolitik sein. Zweifellos muß Arbeitsmarktpolitik die kooperativen Beziehungen verstärken; zweifellos müssen Vielfalt und Wettbewerb zwischen Anbietern von Weiterbildung gestärkt werden; zweifellos ist die effektive Kontrolle der Arbeitsverwaltung durch Dezentralisierung und erfolgsorientierte Budgetzuweisung zu verbessern; zweifellos sind aber auch eine aktivere zentrale Steuerung von Qualitätsstandards und ein entsprechendes Monitoring notwendig; und zweifellos ist die Revitalisierung einer gemeinschaftlichen Weiterbildungsethik, die das Recht auf Weiterbildung - wenn nicht de jure, so doch de facto - institutionalisiert, eine weitere notwendige Ergänzung zu den erwähnten Organisationsreformen. Kurz: Die paradoxe oder gar widersprüchlich erscheinende Vielfalt von Anforderungen an eine erfolgreiche Organisationsreform setzt das Prinzip der *flexiblen Koordination* voraus, dessen grundlegende Elemente am Schluß der Arbeit resümiert werden.

Abstract

In recent years labour market policy has been fundamentally reformed in some of the member states of the European Union (EU); in other EU states such reforms are under way or under discussion. What these reforms have in common and what is novel about them is the re-organisation of the implementation of labour market policy in order to improve the incentives for efficient actions especially by increased competition and by delegating responsibilities to the local level. Privatisation, regionalisation, decentralisation and networking, therefore, are the keywords for this organisational reform. What are the perspectives for success and what can we learn from these reforms?

This study tries to answer these questions in three steps: First by developing an analytical framework for the evaluation of organisational reforms (chapter 1); second by the application of this framework to the reorganisation of labour market policy - especially connected to the further training of the

unemployed - in four selected countries of the EU, i.e. Denmark, Germany, Great Britain and the Netherlands (chapter 2); and third by a theoretical discourse about the organisational conditions of successful further training of the unemployed (chapter 3).

The analytical framework aims at a socio-economic integration of action theory, systems theory and institutional theory. It distinguishes four filters that are necessary to be regarded in a complete evaluation study: *Policy regimes* which influence type and content of policy programmes; *implementation regimes* which determine whether the programmes put into action are effective; *incentive regimes* which decide upon the take-up of the programmes; and, finally, the *labour market structure* which filters or causes the overall effectiveness and efficiency. Careful distinction, thereby, has to be made between individual and social performance measures (i.e., between micro and macro performance), and between economic and social performance criteria (i.e., between efficiency and equity).

The first three filters are further differentiated by four analytical dimensions respectively: the value and motivational structure, the cooperation and conflict structure, the market structure and the legal structure. Performance indicators for all of the four filters are discussed and operationalised as far as possible. Organisation and reorganisation of labour market policy in the four selected countries are then described and analysed by the screens of the framework; synoptic figures and tables summarize the empirical results.

The study comes to the conclusion that the great hopes set in privatisation and decentralisation are delusive. The evidence suggests a mix of coordination mechanisms in which the endorsement of competition and the delegation of responsibilities to the local level are important but not exclusive elements. This mix is not arbitrary but depending on context and goals of the policy programmes. There will be no longer a dominant paradigm of societal coordination. Neither markets, nor hierarchies, nor the much applauded networks can serve as the central guidelines for re-organising labour market policy for the future. Certainly, labour market policy has to strengthen cooperative relationships; certainly, variety and competition between suppliers of further training has to be increased; certainly, effective control of the public labour administration can be improved by decentralisation and performance oriented budget allocation; but there are also no doubts about the necessity of more central guidance and control through quality standards and corresponding monitoring; and there are no doubts about the necessity of revitalising a communitarian culture of further training which institutionalises the right to further training *de jure* or at least *de facto*. In short: The paradoxical or seemingly contradictory variety of criteria for a successful organisational reform requires *flexible coordination* as a new principle, the elements of which are resumed in the concluding part of this study.

Inhalt

Einleitung	1
1. Ein analytischer Bezugsrahmen zur Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Organisationsreformen.....	4
1.1 Organisationsstruktur.....	4
1.2 Institutionelle Regimes.....	9
1.3 Erfolgskriterien.....	15
2. Die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden.....	24
2.1 Politikregimes und Responsivität.....	24
2.1.1 Qualitative Einschätzung der Responsivität von Politikregimes	25
2.1.2 Ein quantitativer Vergleich der Responsivität von Politikregimes	33
2.1.3 Zusammenfassung und Diskussion	36
2.2 Implementationsregimes und Organisationseffizienz.....	38
2.2.1 Qualitative Einschätzung der Effizienz von Implementationsregimes..	38
2.2.2 Erste Versuche einer Quantifizierung der Organisationseffizienz	48
2.2.3 Zusammenfassung und Diskussion	53
2.3 Individuelle Anreizregimes und Akzeptanz	55
2.3.1 Qualitative Einschätzung der individuellen Anreizregimes	56
2.3.2 Indikatoren des Teilnahmeerfolges der Weiterbildung für Arbeitslose	62
2.3.3 Zusammenfassung und Diskussion.....	66
2.4 Reorganisation und arbeitsmarktpolitischer Erfolg	68
2.4.1 Erfolgsindikatoren im Vergleich	69
2.4.2 Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Beveridge-Kurve.....	73
2.4.3 Zusammenfassung und Diskussion	75
3. Diskurse der Weiterbildung: Die Rolle von Markt, Staat, Netzwerken und gemeinschaftlichen Werten	79
3.1 Markt- und Staatsversagen: Ein defizitärer Diskurs.....	80
3.1.1 Marktversagen	80
3.1.2 Staatsversagen	82
3.1.3 Zwischenergebnis: Diskursversagen	86
3.2 Hoffen auf Netzwerke?.....	86
3.3 Selbstbindung durch gemeinschaftliche Werte.....	88
3.4 Reorganisation der Weiterbildung: Erfahrungen und offene Fragen...	91
3.4.1 Finanzierung	92
3.4.2 Dezentralisierung und Regionalisierung	95
3.4.3 Privatisierung	98
3.4.4 Qualitätsstandards.....	101
Schluß	103
Literatur	107

Schaubilder und Tabellen

Schaubild 1.1	Der Politik-Regelkreis	5
Schaubild 1.2	Die Komponenten arbeitsmarktpolitischer Regimes	7
Schaubild 1.3	Analytischer Bezugsrahmen zur Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik-Organisation (Weiterbildung)	10
Schaubild 2.1	Politikregimes und arbeitsmarktpolitische Responsivität	26
Schaubild 2.2.1	Implementationsregimes und Organisationseffizienz.....	40
Schaubild 2.2.2	Synopse von Implementationsregimes der Weiterbildung.....	43
Schaubild 2.3	Anreizregimes und Akzeptanz	58
Tabelle 2.1	Erfolgsindikatoren für arbeitsmarktpolitische Responsivität..	34
Tabelle 2.2.1	Erfolgsindikatoren für Effizienz von Implementationsregimes: Indikatoren für Ressourcen-Kompetenz.....	49
Tabelle 2.2.2	Erfolgsindikatoren für Effizienz von Implementationsregimes: Kooperative Infrastruktur.....	51
Tabelle 2.2.3	Die Ausgabendynamik der Weiterbildung im Vergleich zum Wachstum des BIP und der Veränderung der Arbeitslosigkeit.....	54
Tabelle 2.3.1	Indikatoren der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen	65
Tabelle 2.4.1	Arbeitsmarktpolitische Erfolgsindikatoren.....	70
Tabelle 2.4.2	Beveridge-Kurven Schätzungen für Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande	76

EINLEITUNG

In den vergangenen Jahren wurde die Arbeitsmarktpolitik in einigen Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) grundlegend reformiert; in anderen EU-Ländern stehen solche Reformen zur Debatte oder sind im Gange. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist jedoch weder die Einführung neuer Maßnahmen noch die zum Teil beachtliche Veränderung des Umfangs bestehender Programme. Das Gemeinsame und Besondere dieser Reformen ist die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Neuordnung der Zuständigkeiten unter den arbeitsmarktpolitischen Akteuren, um die Anreize zur beschäftigungspolitischen Verantwortung auf dezentraler Ebene zu stärken. Damit sollen beschäftigungspolitische Maßnahmen auf zentraler Ebene unterstützt und der weiteren Verfestigung der hohen Arbeitslosigkeit entgegengewirkt werden. Solche Verhärtungen der Arbeitslosigkeit gehen nicht nur zu Lasten der Schwächeren auf dem Arbeitsmarkt, sondern führen auch zur Inflexibilität des Arbeitsmarkts, die wirtschaftliches Wachstum und soziale Innovationen behindert.

Bei diesen Reorganisationsbemühungen lassen sich - grob vereinfachend - zwei grundlegende Strategien unterscheiden: Die *Wettbewerbsstrategie* setzt vor allem auf Privatisierung und Deregulierung; dadurch sollen auch im "Dienstleistungsbereich" der Arbeitsmarktpolitik, nämlich bei der Vermittlung, Beratung und Weiterbildung, unternehmerische Initiativen genutzt werden, um Kostenbewußtsein und Kundenorientierung zu fördern. Die *Kooperationsstrategie* setzt dagegen auf Dezentralisierung und auf "Netzwerke", in denen die lokalen oder regionalen Akteure - die Betriebe, Verbände, Kammern und Kommunen - kooperieren und mehr beschäftigungspolitische Verantwortung übernehmen sollen; der zentrale Staat soll entlastet und auf die Rolle als kooperativer Mitspieler beschränkt werden; mit der gezielten Vernetzung ("active networking") von Akteuren auf lokaler oder regionaler Ebene - und einer entsprechend stärkeren Selbstorganisation - soll nicht nur größere Treffsicherheit der Maßnahmen, sondern auch eine entscheidende Verringerung der Kosten erzielt werden.

Beide Strategien schließen sich nicht aus. Dennoch liegen ihnen unterschiedliche ordnungspolitische Konzeptionen über die zukünftige Rolle der Arbeitsmarktpolitik und damit auch der Rolle des Staates zugrunde. Beide Strategien plädieren für weniger Staat und mehr private Verantwortung, und beide Strategien streben nichts weniger als einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik an. "Aktive Arbeitsmarktpolitik", deren ursprüngliche Konzeption auf Prävention der Arbeitslosigkeit durch differenzierte staatliche Interventionen in den Arbeitsmarkt zielte (OECD 1964, Schmid 1976), soll durch eine kompetitive oder kooperative Arbeitsmarktpolitik ersetzt werden, die den Individuen, Betrieben, Verbänden und Kommunen mehr beschäftigungspolitische Handlungsspielräume einräumt oder zumutet.

In beiden Fällen wird der Weiterbildung für Arbeitslose zunehmende Beachtung geschenkt. An die Verbesserung der Qualifikation von Arbeitslosen wird nicht nur die Erwartung geknüpft, ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sondern auch die Hoffnung, einen Beitrag zur regionalen oder nationalen Standortverbesserung zu leisten. Unbestritten ist - bei aller Differenzierung in den Mitgliedsländern der EU - daß hohe Qualifikation und lebenslanges Lernen entscheidende Voraussetzungen für den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind. Unbestritten ist auch - wiederum bei gebotener internationaler Differenzierung - daß die qualitative Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage immer schwieriger wird, und daß die Wiedereingliederung von gering qualifizierten Arbeitslosen besondere Probleme bereitet.

Reichhaltige empirische Befunde zu diesem Thema liegen mittlerweile vor. Sie zeigen übereinstimmend, daß sowohl die öffentliche Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik als auch die private betriebliche Personal- und Weiterbildungspolitik unzureichend sind, die angesprochenen Probleme zu lösen.¹ Es gilt, neue Schnittstellen zwischen beiden Bereichen zu schaffen, neue Formen der gesellschaftlichen Koordination zu erproben und bei Bewährung zu institutionalisieren. Da institutionelle Veränderungen schwer revidierbar und langfristig wirksam sind, bedürfen strukturelle Reformen der Vergewisserung ihrer voraussichtlichen Wirkungen in ganz besonderem Maße.

Schwerwiegende Entscheidungen stehen darum an: Bringt *Privatisierung* überhaupt den beschworenen Wettbewerb und ist dieser mit dem sozialen Auftrag der Arbeitsmarktpolitik vereinbar? Bringt *Regionalisierung* überhaupt die erhoffte flexible Anpassung an den regionalen Handlungsbedarf und wird die "regionalisierte" Arbeitsmarktpolitik wirkungsvoll mit Strukturpolitik verknüpft? Bringt *Dezentralisierung* überhaupt die gewünschte Entscheidungsaufonomie auf lokaler Ebene und wie läßt sich diese mit Rechtssicherheit und überregionaler Solidarität vereinbaren? Bringt die *Vernetzung* der Akteure überhaupt eine bessere Abstimmung der Interessen oder produziert sie just eine neue politische Klasse der "Manager öffentlicher Ressourcen", dazu noch mit erheblich mehr Aufwand an Transaktionskosten als bisher?

Diese Studie möchte Informationen und Argumente zur Beantwortung dieser Fragen beisteuern. Sie hofft, vom internationalen Vergleich, von der Organisation und Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern zu lernen. Das Zusammenwachsen der europäischen Arbeitsmärkte und die sich verschärfende Konkurrenz regionaler Arbeitsmärkte sind weitere Gründe für einen derartigen institutionellen Wirkungsvergleich. Ob es zwischen strukturellen Unterschieden in der Organisation und den Ergebnissen der Weiterbildung für Arbeitslose generalisierbare Zusammenhänge gibt, ist in der bisheri-

¹ Vgl. u.a. Auer 1992; Auer/Schmid 1993; Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1990; CEDEFOP 1992; Höcker 1992; Lipsmeier 1991; OECD 1992; Stöbe 1992.

gen Literatur noch nicht systematisch behandelt worden. Zwar ist der Zeitgeist klar: Öffentliche und private Hand müssen mehr "Hand in Hand" gehen. Über die konkretere Ausgestaltung dieser Marschroute - mehr Wettbewerb oder mehr Kooperation - gehen jedoch nicht nur die Meinungen auseinander, sondern auch die Wege, die in Europa eingeschlagen werden. Die Philosophen haben ihre Arbeit getan. Die Zeit der schärferen Beobachtung und unbestechlichen Analyse, kurz des Bohrens dicker Bretter, ist gekommen.

Dazu will die folgende Studie erste methodische, empirische und theoretische Grundlagen legen.² Insofern handelt es sich um eine explorative Studie, die sich drei Ziele setzt: Die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens zur Evaluierung von Organisationsreformen (Kapitel 1); die Anwendung dieses Bezugsrahmens auf die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik in vier ausgewählten Ländern der EU, in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland (Kapitel 2); erste theoretische Schlußfolgerungen zu den organisatorischen Erfolgsbedingungen einer verstärkten Weiterbildung von Arbeitslosen (Kapitel 3).

2 Neben Recherchen zur Organisation der Arbeitsmarktpolitik in allen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Höcker 1994b) basiert diese Studie auf vier Evaluierungsberichten, die mit finanzieller Unterstützung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Generaldirektion V) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung) erstellt wurden: Höcker 1994a (Fallstudie Dänemark), Linke 1994 (Fallstudie Deutschland), Moraal 1994 (Fallstudie Niederlande), Mosley/Degen 1994 (Fallstudie Großbritannien).

Ich danke den Autoren dieser Fallstudien für die kritische Begleitung dieser Synthese, übernehme jedoch die Verantwortung für alle eigenwilligen Interpretationen ihrer Materialien und Analysen. Birgitta Rabe und Karin Tondorf verdanke ich wichtige Anmerkungen zum theoretischen Bezugsrahmen, die mir zum Teil noch Kopfzerbrechen machen. Mein Dank geht auch an Sylvia Matheus und Holger Zschäpitz für technische Unterstützung, ganz besonders an Karin Reinsch für die Schlußredaktion.

1. EIN ANALYTISCHER BEZUGSRAHMEN ZUR EVALUIERUNG ARBEITSMARKTPOLITISCHER ORGANISATIONSREFORMEN

Die Beziehung zwischen politischem System und Arbeitsmarkt kann in einem einfachen kybernetischen Regelkreis modelliert werden (Schaubild 1.1). Zunächst vereinfacht in der Sprache der Kybernetik: Das politische System "sendet Signale" an den Arbeitsmarkt in Form von Programmen (finanziellen Anreizen und normativen Regeln), "hört die Rücksignale" (feedback) in Form von Leistungsberichten, vergleicht diese mit den gesetzten Zielen (targets) und verändert die Programme solange, bis die Rücksignale Zielerreichung "melden".

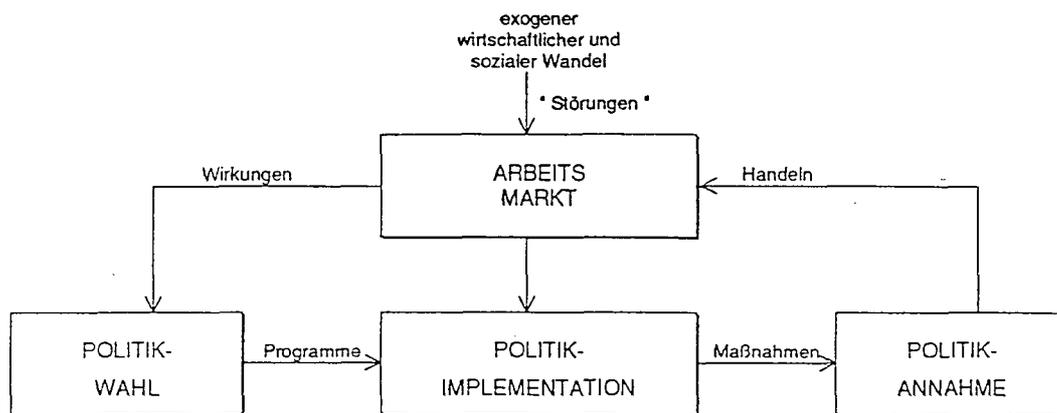
Die Wirklichkeit ist zwar um einiges komplizierter, an der Struktur des arbeitsmarktpolitischen Regelkreises ändert sich jedoch nichts: Das politische System registriert Abweichungen von seinen Zielen (z.B. "Vollbeschäftigung"), die sich durch exogene "Störungen" (wirtschaftlicher und sozialer Wandel) ergeben, die auf den Arbeitsmarkt einwirken. Diese Abweichungen werden in mehr oder weniger komplexen Entscheidungsprozessen interpretiert, wonach eine erneute politische Wahl getroffen wird (*Politikwahl*). Die daraus resultierenden Programme, die - im Gegensatz zum automatischen Regelkreis - auch eine Neubestimmung der Ziele beinhalten können, fließen in vorhandene Strukturen der Politikumsetzung (*Politikimplementation*), deren Veränderung selbst wiederum Gegenstand der politischen Programmatik sein kann. Die daraus resultierenden Maßnahmen wirken als positive oder negative Anreize auf die Verhaltensdispositionen der Adressaten, also der Arbeitslosen, Beschäftigten und Betriebe (*Politikannahme*). Das Arbeitsergebnis, wiederum, ist nicht identisch mit der Summe der einzelnen Handlungen, da die Absichten einzelner rationaler Handlungen durch die Veränderungen der Rahmenbedingungen ("Störungen") und durch die Interdependenz der Handlungen systematisch verfehlt werden können (Schelling 1978). Die schließlich resultierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wirken wiederum auf die politischen Entscheidungsprozesse zurück; das System lernt oder - bei mangelhaften Entscheidungsstrukturen - eben auch nicht.

1.1 Komponenten des arbeitsmarktpolitischen Regelkreises

Die charakteristischen Eigenschaften und Ergebnisse des arbeitsmarktpolitischen Regelkreises hängen davon ab, wie sich Gesellschaften koordinieren. Moderne Gesellschaften lassen sich nicht mehr durch die altbekannten Dichotomien wie "Markt" und "Staat", "öffentlich" und "privat", "zentral" und "dezentral" hinreichend beschreiben (u.a. Salamon 1989). In den postindustriellen Gesellschaften existieren mehrere und in ihrer Zusammensetzung variie-

rende Entscheidungszentren, werden öffentliche und private Ressourcen kombiniert, sind verschiedene Filter wirksam, die intentionales Handeln einzelner Akteure mehr oder weniger "prägen" und "brechen".

Schaubild 1.1: Der Politik-Regelkreis



Individuelles Handeln ist also immer sozial konstituiert. Die Gesamtheit des komplexen Bedingungsgefüges, in dem Individuen bzw. Akteure handeln, wird als Organisationsregime bezeichnet. Der Begriff "Regime", der hier eingeführt wird, wurde erfolgreich in der Theorie internationaler Beziehungen verwendet. Dort beschreibt er epochale Konfigurationen gemeinsamer Erwartungen, die auf impliziten und expliziten Prinzipien, Normen, Verfahrens- und Entscheidungsregeln basieren, die die "Spieler" beachten (Krasner 1983:2). Auf eine Gesellschaft angewandt, umschreibt ein Regime die impliziten und expliziten Prinzipien, Normen, Verfahrens- und Entscheidungsregeln, die gewissermaßen als nicht weiter hinterfragtes Repertoire Erwartungen und Verhalten der Mehrheit bestimmen. Regimes reduzieren somit in strategischer Weise Komplexität, indem sie die unendliche Vielfalt von Wirklichkeitsinterpretationen und Gesellschaftszielen auf ein "machbares" Maß reduzieren. Versteht man oder frau das "Regime", versteht man oder frau auch das Verhalten der Menschen "unter" diesen Regimes besser. Regimes entschlüsseln gewissermaßen die "Mission" der politischen Gemeinschaft, sofern sie eine solche überhaupt zu artikulieren weiß (Willke et al. 1995).

In Organisationsregimes lassen sich strukturelle Komponenten im engeren Sinne und institutionelle Komponenten unterscheiden (Granovetter 1979; Raub/Weesie 1992). Zu den *strukturellen Komponenten* zählen erstens die historischen und zweitens die relationalen Abhängigkeiten. Das heißt: Akteure

handeln erstens im Rahmen von Organisationen, die eine Geschichte und somit eine eigenständige Dynamik haben, und Akteure handeln zweitens im Rahmen von Beziehungen, so daß sich aus bilateralen Beziehungen meistens Drittwirkungen oder externe Effekte ergeben. Akteure sind deshalb im Kontext "ihrer" Organisationen zu beobachten, hier also der privaten Haushalte, der Betriebe, der Arbeitsverwaltung oder Arbeitslosenversicherung, der Weiterbildungsträger, der Verbände und der Regierungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene.³

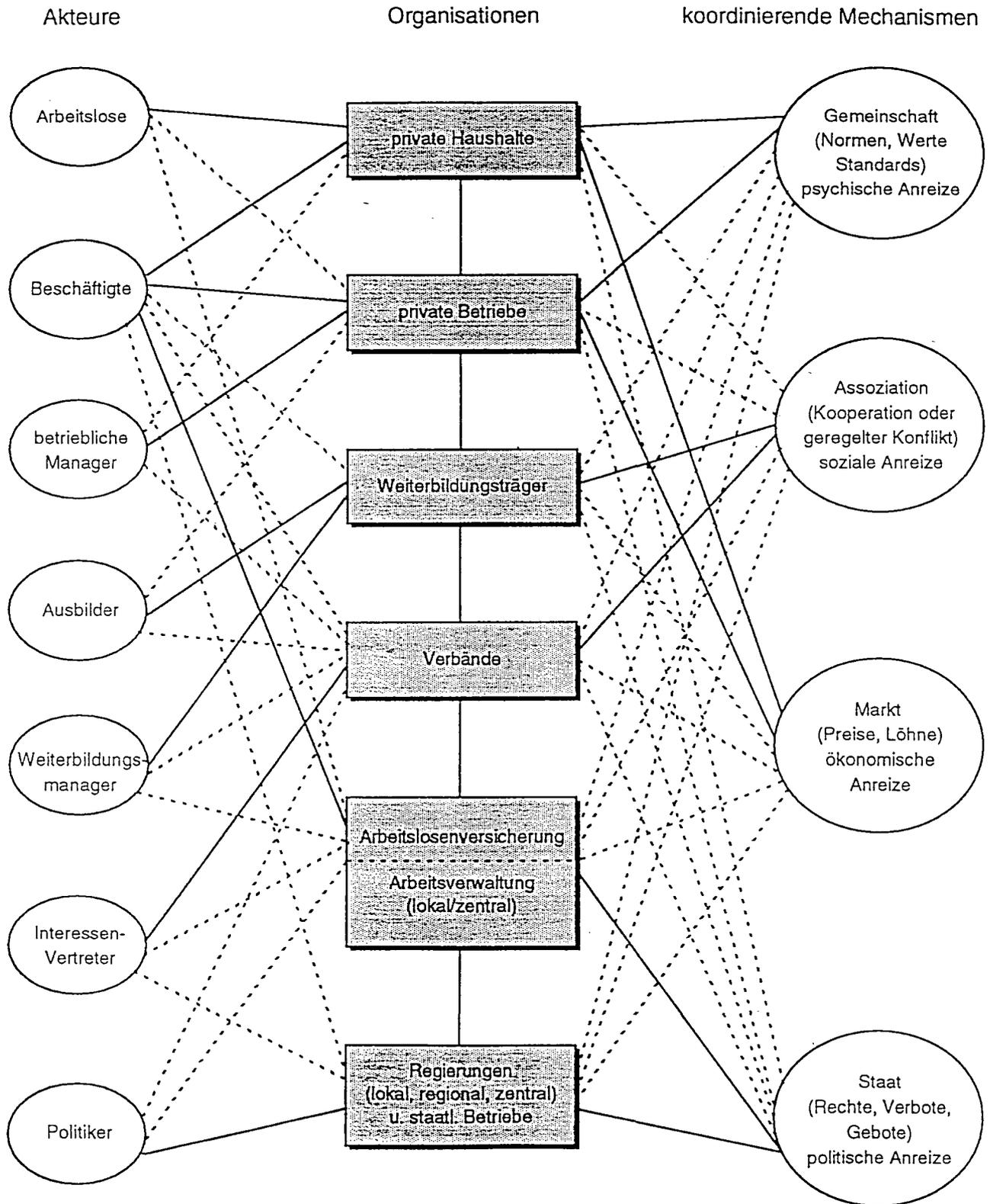
Zu den Akteuren, die in Arbeitsmarktpolitik involviert sind, gehören Arbeitsberater und Vermittler in den Arbeitsämtern, Leiter und Manager in Betrieben, Gewerkschafter oder Arbeitgebervertreter, Manager und Ausbilder von Trainingsstätten, Politiker oder Parteifunktionäre und - nicht zuletzt - die Arbeitslosen und (zukünftigen oder ehemaligen) Beschäftigten selber (Schaubild 1.2).

Schon ein Blick auf die Komponenten arbeitsmarktpolitischer Regimes (Schaubild 1.2) macht die schwache Position der Arbeitslosen gegenüber den Beschäftigten deutlich: Sie haben nur zu einer einzigen Organisation, den "privaten Haushalten", eine feste Bindung; falls sie "Singles" sind, fehlt sogar dieser institutionelle Rückhalt. Ansonsten sind Arbeitslose nur unter bestimmten Voraussetzungen mit der Arbeitslosenversicherung bzw. der Arbeitsverwaltung verknüpft, wobei sie in der Regel diese Voraussetzungen seltener erfüllen als Beschäftigte. Nur selten organisieren sie sich in eigenen Verbänden, deren Wirksamkeit bislang sehr begrenzt blieb. Auch wenn sie Mitglied von Gewerkschaften bleiben sollten, ist ihr Einfluß im Vergleich zur Mehrheit der Beschäftigten gering.

Zu den *institutionellen Komponenten* gehören die geschriebenen und ungeschriebenen Gesetze, also die gesellschaftlichen Spielregeln (North 1990), nach denen man oder frau sich "in der Regel" hält. Auf diese Weise wird das Handeln von Menschen koordiniert. Dabei sind vier Typen von Koordinationsmechanismen bzw. Spielregeln zu unterscheiden: Handlungsorientierungen in Form von gemeinsamen Einstellungen, d.h. Werte, Normen oder Ziele (*Gemeinschaften* konstituierende Regeln); vertraglich geregelte(r) Kooperation oder Konflikt (*Assoziationen* bzw. 'Gesellschaften' im

³ Schon ein Blick auf die Komponenten arbeitsmarktpolitischer Regimes (Schaubild 1.2) macht die schwache Position der Arbeitslosen gegenüber den Beschäftigten deutlich: Sie haben nur zu einer einzigen Organisation, den "privaten Haushalten", eine feste Bindung; falls sie "Singles" sind, fehlt sogar dieser institutionelle Rückhalt. Ansonsten sind Arbeitslose nur unter bestimmten Voraussetzungen mit der Arbeitslosenversicherung bzw. der Arbeitsverwaltung verknüpft, wobei sie in der Regel diese Voraussetzungen seltener erfüllen als Beschäftigte. Nur selten organisieren sie sich in eigenen Verbänden, deren Wirksamkeit bislang sehr begrenzt blieb. Auch wenn sie Mitglied von Gewerkschaften bleiben sollten, ist ihr Einfluß im Vergleich zur Mehrheit der Beschäftigten gering.

Schaubild 1. 2: Die Komponenten arbeitsmarktpolitischer Regimes



engeren Sinne konstituierende Regeln); Preise und Löhne (*Märkte* konstituierende Regeln); und schließlich Rechte (*Staaten* konstituierende Regeln).

Das differenzierende Merkmal dieser Koordinationsmechanismen sind die Medien, die die Befolgung ihrer Regeln honorieren bzw. deren Nichtbeachtung sanktionieren. In anderen Worten: Bei Beachtung der Spielregeln erwachsen gewöhnlich Vorteile, während bei ihrer Nichtbeachtung die "Strafe auf den Fuß" folgt oder - bei gesellschaftlicher Anomie - eben auch nicht. Dabei nehmen "Vorteile" und "Strafen" entsprechend unterschiedliche Formen an: affektive oder seelische Arten der Achtung oder Mißachtung bei Beachtung oder Nichtbeachtung der gemeinschaftlichen Spielregeln; soziale Integration oder Ausschließung (bis hin zur Ächtung) bei Beachtung oder Nichtbeachtung assoziativer Spielregeln; ökonomische Gewinne oder Verluste bei Beachtung oder Nichtbeachtung marktlicher Spielregeln, politische Rechte bzw. Ansprüche auf Leistungen oder Freiheitsentzug bei Beachtung oder Nichtbeachtung staatlicher Spielregeln.

Entsprechend dieser Folgen lassen sich die institutionellen Spielregeln unterscheiden in physische oder psychische Anreize (Regulierung durch Normen, Werte, Standards nach "Gesetzen" von "Lust" und "Unlust"); soziale Anreize (Regulierung durch Kooperation oder geregelten Konflikt nach Gesetzen des sozialen Tausches); ökonomische Anreize (Regulierung durch Preise bzw. Löhne nach Marktgesetzen), politische Anreize (Regulierung durch Recht nach Machtgesetzen).⁴

In modernen Gesellschaften sind alle Regulierungsformen wirksam.⁵ Ihre Mischung charakterisiert die Organisationsregimes: In liberalen Marktwirtschaften dominieren beispielsweise kompetitiv-individualistische Handlungsorientierungen, monetäre Anreize und Wettbewerb zwischen privaten Organisationen; in sozialistischen Planwirtschaften herrschen ideologisch bestimmte soziale Handlungsorientierungen, machtpolitische Anreize und zentralistisch-bürokratische Organisationen; in korporatistischen Marktwirtschaften werden wichtige gesellschaftlichen Entscheidungen (z.B. die Bestimmung der Löhne) kooperativ in Verhandlungen der Sozialpartner getroffen, die auch in der Implementierung politischer Programme stark involviert sind; in sozialstaatlichen Marktwirtschaften werden darüber hinaus solidarische Handlungsorientierungen durch materielle Rechtsansprüche (z.B. Recht auf bezahlten Eltern-, Pfl-

4 Ohne im Einzelnen eindeutige Zuweisungen (weder im Sinne der Verantwortung noch im Sinne der Legitimation) geben zu können, waren bei der Entwicklung des Bezugsrahmens vor allem folgende Autoren inspirierend: Bartlett/Le Grand 1993; Deutsch 1966; Etzioni 1968; Granovetter 1979; Mayntz 1992; Okun 1975; Rawls 1971; Scharpf 1988 und 1991; Williamson 1975 und 1985; vgl. auch Schmid 1993, 1994.

5 Gemeinschaft, Assoziation ('Gesellschaft'), Markt und Staat bezeichnen in dieser Reihenfolge vermutlich auch historische Abfolgen der institutionellen Evolution. Vielleicht ist die zunehmende Interdependenz dieser Koordinationsmechanismen sowie die Ausdehnung ihrer räumlichen Geltung ein Kennzeichen der Modernisierung.

ge- und Bildungsurlaub oder das Recht auf Weiterbildung für Arbeitslose) institutionell verstärkt.

Für die Evaluierung der Reformen in der Organisation der Arbeitsmarktpolitik stellt sich nun die Frage, ob Unterschiede der Organisationsregimes, d.h. der Politik-, Implementations- und Anreizregimes, auch eindeutige Unterschiede im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Ziele der Arbeitsmarktpolitik - hier der Weiterbildung für Arbeitslose - machen. Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es zunächst einmal eines kategorialen Bezugsrahmens, um die relevanten Unterschiede bzw. Dimensionen von Organisationsregimes zu bestimmen. Dieser Aufgabe widmet sich nun der nachfolgende Teil.

1.2 Organisationsregimes

Bei der Analyse von Organisationsregimes stehen drei Fragen im Vordergrund: Wer entscheidet in welcher Weise über welche Politik, beispielsweise über die Politik der Weiterbildung für Arbeitslose (*Politikregimes*)? Wer setzt dann in welcher Weise die Politik der Weiterbildung um (*Implementationsregimes*)? Wie nehmen die Adressaten die Politik an (*Anreizregimes*)? Im folgenden wird ein kategorialer Bezugsrahmen vorgestellt, der gewissermaßen als Checkliste für eine vollständige Beschreibung von Organisationsregimes dienen kann (vgl. Schaubild 1.3).

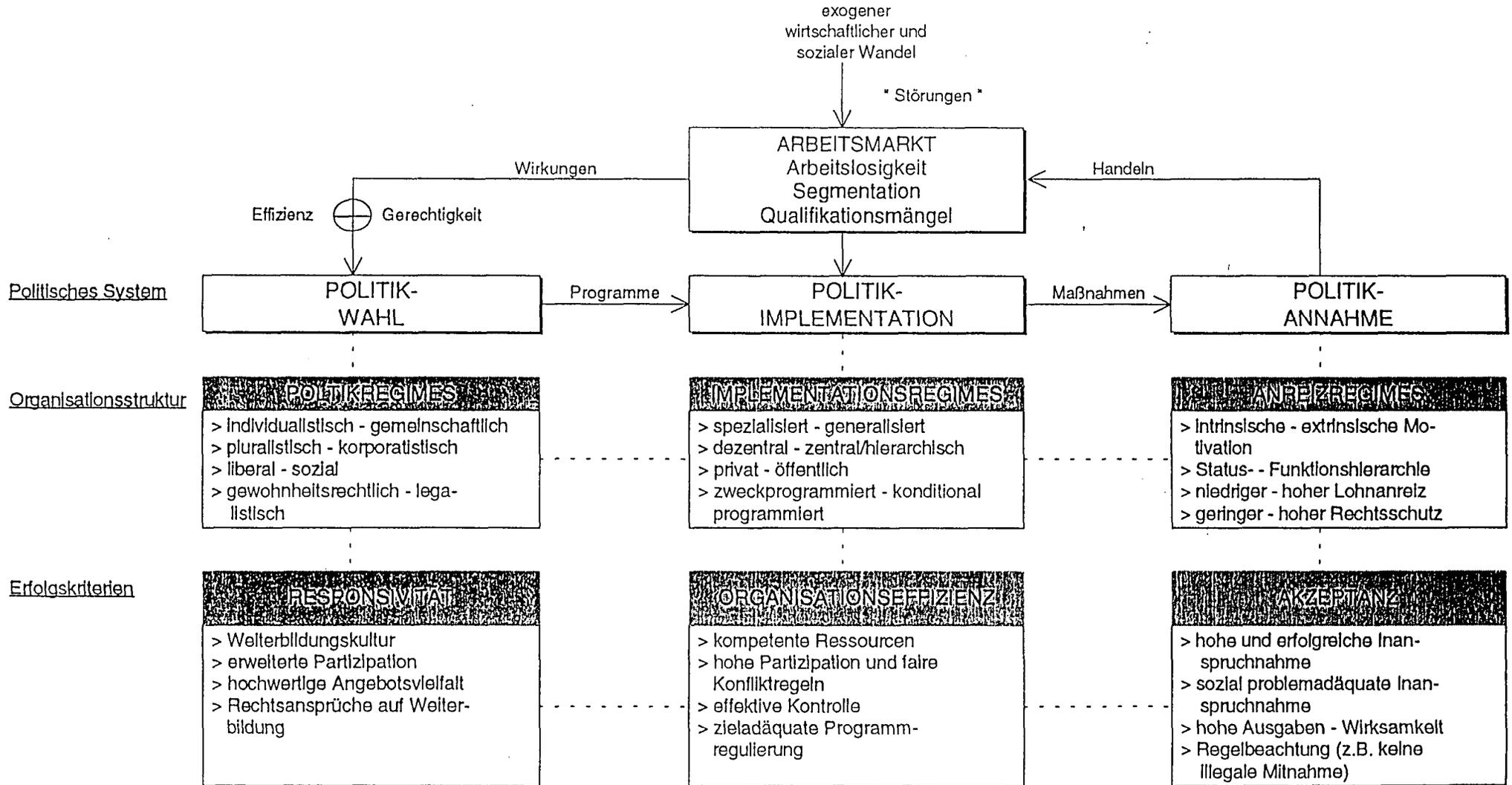
(1) *Politikregimes*

Den grundlegenden Typen gesellschaftlicher Koordination entsprechend lassen sich die Politikregimes in vier Dimensionen beschreiben. So haben die Regimes der Arbeitsmarktpolitik *erstens eine Werte- und Einstellungsstruktur*, die als ein Kontinuum zwischen individualistischer und gemeinschaftlicher Handlungsorientierung vorgestellt werden können. Aus spieltheoretischer Sicht (vgl. u.a. Davis 1972, Holler/Illing 1993, Rasmusen 1989) läßt sich dieser Dualismus noch einmal untergliedern in eine aggressiv-individualistische (Minimierung anderer Nutzen), eine kompetitiv-individualistische (Maximierung eigenen Nutzens); eine solidarisch-gemeinschaftliche (Maximierung beider bzw. aller Nutzen) und eine altruistisch-gemeinschaftliche Handlungsorientierung (Maximierung anderer Nutzen).⁶

⁶ Unter welchen Bedingungen sich welche Handlungsorientierungen herausbilden ist eines der zentralen Defizite der politischen bzw. sozialwissenschaftlichen Theorie. Im Zusammenhang mit solidarischen und altruistischen Handlungsorientierungen macht die anregende Schrift von Frank 1988 einen beachtlichen Fortschritt.

Schaubild 1.3:

Analytischer Bezugsrahmen zur Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik-Organisation (Weiterbildung)



Zweitens läßt sich die Assoziationsstruktur zwischen den Polen "pluralistisch" und "korporatistisch" lokalisieren. Kennzeichnendes Kriterium für korporatistische Regimes ist horizontale Koordination durch Verhandlungen und daraus folgenden vertraglichen Abmachungen zwischen starken Interessenverbänden (vor allem der Gewerkschaften und Unternehmerverbände), wobei der Staat häufig als gleichwertiger Partner mit am Verhandlungstisch sitzt; in pluralistischen Regimes finden wir typischerweise wechselnden und horizontal meist unkoordinierten Interessentendruck (pressure groups) auf Entscheidungen, die Regierungen vorenthalten sind.

Drittens ist das materielle gesellschaftliche Austauschsystem, also die Ökonomie, bei kapitalistischer Grundorientierung entweder eher als liberale oder als soziale Marktwirtschaft charakterisiert. Kennzeichen liberalmarktwirtschaftlicher Regimes sind z.B. freie Arbeitsmärkte, auf denen die Löhne durch das Grenzwertprodukt und dessen Marktbewertung bestimmt werden; in sozialen Marktwirtschaften unterliegt die Lohnbestimmung jedoch entweder kollektiven Verhandlungen oder staatlicher Regulierung (Einkommenspolitik); darüber hinaus ist der öffentliche Sektor in sozialen Marktwirtschaften eher groß, in liberalen dagegen eher klein.

Viertens, schließlich, kann die rechtsstaatliche Grundstruktur eher gewohnheitsrechtlich oder eher legalistisch orientiert sein. Während in einem legalistischen System sowohl das Zustandekommen als auch die materiellen Inhalte von Arbeitsverträgen stark verrechtlicht sind, entwickelt sich Recht in gewohnheitsrechtlichen Regimes buchstäblich von (Gerichts-) Fall zu Fall, so daß universell geltende Rechtsansprüche (z.B. einheitlich geltende Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit oder Weiterbildung) kaum bekannt sind. Kennzeichen für einen Wandel von legalistischer zu gewohnheitsrechtlicher Orientierung ist Deregulierung.

Die Politikregimes sind gewissermaßen der "erste Filter", der die Politikwahl und damit den Typus sowie die Inhalte der Arbeitsmarktpolitik bestimmt. Kompetitive und pluralistische Regimes werden z.B. eher marktkonforme Interventionen in den Arbeitsmarkt begünstigen, während solidarische und korporatistische Regimes eher öffentliche Infrastruktur und Rechtsansprüche (z.B. auf Weiterbildung) fördern.⁷ Der "zweite Filter" für die Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik sind die Implementationsregimes, d.h. das Organisationspotential für die Umsetzung politischer Programme, denen wir uns jetzt zuwenden.

⁷ Weitere solcher Thesen müßten entwickelt und mit Erkenntnissen der Regimeliteratur untermauert werden. Im weiteren Fortgang der Entwicklung dieses Bezugsrahmens wäre aber auch zu berücksichtigen, daß der Zusammenhang zwischen nationalen Politikregimes und Politikwahl auf Grund zunehmender internationaler Verflechtung gestört werden kann, und daß die Politikregimes selbst Wandlungsprozessen unterliegen.

(2) *Implementationsregimes*

Bei der Charakterisierung von Implementationsregimes kann ähnlich verfahren werden wie bei den Politikregimes. Die erste Dimension betrifft demnach die *handlungsleitende Kompetenz* (Informations-, Wissens- und Wertestruktur) der Akteure, die für die Umsetzung (Implementation) der Weiterbildungsprogramme verantwortlich sind. Von zentraler Bedeutung dabei ist die Zahl und der Ausbildungsgrad der Programmanager. Ein weiteres Kriterium ist die Frage, ob Programmanager sich eher an den Bedürfnissen der Arbeitskräftenachfrage oder an denen des Arbeitskräfteangebots orientieren.

Die zweite Dimension kennzeichnet die *Entscheidungs- und Verantwortungsstruktur*, zum einen also die Frage, ob über die Verwendung der Mittel und über die Umsetzung der Programme in operative Maßnahmen autonom-dezentral oder hierarchisch-zentral entschieden wird; kooperative Entscheidungsstrukturen wären Zwischenformen.⁸ Die andere Frage ist, ob der Verantwortungsbereich funktional spezifisch oder multifunktional ist. Dementsprechend sind in dieser Dimension vier Untertypen der Implementationsstruktur zu unterscheiden: fragmentiert- oder integriert-dezentrale Strukturen sowie fragmentiert- oder integriert-zentrale Strukturen. Im ersten Fall würde Weiterbildung für Arbeitslose von spezialisierten Behörden oder Agenturen (die auch privatisiert sein können) dezentral organisiert, im zweiten Fall von Organisationseinheiten, die aber auch noch andere Funktionen wahrnehmen, etwa Unternehmensberatung oder Arbeitsvermittlung; im dritten Fall handelt es sich um (meist öffentliche) spezialisierte Organisationen, die hierarchisch-zentral im gesamten Regimegebiet operieren, während im vierten Fall solche Institutionen noch andere Funktionen wahrnehmen, beispielsweise die Implementation der Arbeitslosenversicherung und/oder die Arbeitsvermittlung.

Die dritte Dimension kennzeichnet die *Finanzierungs- und Produktionsstruktur* der Leistungserbringung. Beispielsweise kann Weiterbildung sowohl privat als auch oder öffentlich finanziert und erbracht werden. Im einen Extremfall finanzieren die Arbeitslosen die Weiterbildung selbst und die Weiterbildungsträger betreiben das Geschäft kommerziell; im anderen Extremfall kommt die Gemeinschaft der Steuerzahler für die Finanzierung auf und die Weiterbildung erfolgt in öffentlichen Weiterbildungsstätten. Eine interessante Zwischenform der Finanzierung sind Beiträge in kollektive Fonds, bei der Indi-

⁸ Auf der Implementationsebene können *Kooperationsanreize* unabhängig von finanziellen Anreizen handlungsleitend sein, etwa wenn Nicht-Kooperation mit Verlust sozialer Reputation verbunden ist; darüber hinaus werden Anreize zur Kooperation - wie die Theorie der Spiele nahelegt - stark von der Erwartung abhängen, ob in Zukunft weitere Spiele mit dem (potentiellen) Partner notwendig sein werden oder nicht; auch Verteilungskonflikte lassen sich leichter lösen, wenn Spielwiederholungen möglich sind; Kooperationsanreize entscheiden also stark, ob das Nutzenmaximierungsverhalten kurz- oder langfristig bestimmt ist.

viduen durch Beitragszahlung Anrechte auf Leistung erwerben, während bei Steuerfinanzierung derartige Äquivalenzverhältnisse ausdrücklich ausgeschlossen sind (Schmid/Reissert/Bruche 1987, 1992). Zwischenformen der Produktionsstruktur sind öffentliche Leistungserbringung gegen (partiell kostendeckende) Gebühren, oder die private Leistungserbringung bei Subventionierung der Preise.

Die vierte Dimension der Implementation bezieht sich auf die *rechtliche und inhaltliche Gestaltung der Programme*. Rechtlich kann diese zweck- oder konditional programmiert sein. Im ersten Fall werden nur die Ziele vorgegeben, während der Weg zur Erreichung den implementierenden Organisationen offen bleibt; im zweiten Fall werden präzise die Konditionen formuliert, unter welchen inhaltlich bestimmte Rechtsansprüche erfüllt werden müssen. Es handelt sich hier natürlich um Idealtypen, die empirisch in reiner Form nicht vorfindbar sein werden. Darüber hinaus können Zweck- und Konditionalprogramme mehr oder weniger detailliert sein (Regelungstiefe) und der Implementation entsprechende Handlungsspielräume offen lassen.

Die konkreten Maßnahmen, die aus der Implementation der politischen Programme folgen, garantieren jedoch längst noch nicht den Erfolg, auch wenn sie administrativ effektiv umgesetzt werden. Sie müssen mit den Handlungsdispositionen derjenigen Personen korrespondieren, deren Verhalten beeinflusst werden soll. Wir kommen daher zum "dritten Filter", den Anreizregimes, die entscheiden, ob und wie Politikprogramme und Maßnahmen angenommen werden.

(3) *Anreizregimes*

Auf der (gemeinschaftlichen) Werteebene, also der *psychischen Anreizstruktur*, sind Motivationen handlungsleitend. Sie können sich aus verinnerlichten Werten speisen (intrinsische Motivation) oder externen Signalen folgen (extrinsische Motivation). Arbeitslose, die beispielsweise einen qualifizierten Beruf ausübten, werden vermutlich eine stark verinnerlichte Motivation haben, auf den neuesten Stand der Kenntnisse zu kommen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Ist zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen nur Weiterbildung im Sinne von Aufbauen und Erweitern von beruflichen Kenntnissen ("Fortbildung") erforderlich, darf also eine starke Eigenmotivation vorausgesetzt werden - insbesondere in Ländern, in denen der "Beruf" ein starkes Identifikationssignal ist. Nicht oder weniger Qualifizierte werden die Motivation zur Weiterbildung sehr viel stärker aus "externen" Anreizen schöpfen, beispielsweise aus der konkreten Aussicht auf einen Job (ohne daß damit unbedingt finanzielle Besserstellung verbunden ist), einem in absehbarer Zeit klar erreichbaren Ziel oder ein verwertbares Zertifikat. In beiden Fällen spricht die Motivationslage für ein schrittweises bzw. modulares Vorgehen. Eine starke Berufsidentifikation kann jedoch auch ein Hemmnis sein, wenn die Arbeits-

marktlage ein völliges Umlernen erfordert. Sind ausgeübter Beruf bzw. Tätigkeit völlig veraltet, stellen verinnerlichte Werte - denken wir an den Heizer auf der Elektrolokomotive oder den Stahlarbeiter im Kindergarten - starke Weiterbildungsbarrieren darstellen. Dann werden auch in diesem Falle externe Signale zentral sein, um die motivationale Kraft für ein Umlernen hervorzubringen; zweite Voraussetzung für eine Bereitschaft zur Umschulung wird eine Ähnlichkeit des neu zu erlernenden Berufs mit den Mustern des alten Berufs sein, in anderen Worten: die psychische Distanz darf nicht zu groß sein.

Zweitens kann der Anreiz zur Weiterbildung - um bei diesem Beispiel zu bleiben - auch sozial motiviert sein, etwa wenn Bildung die Positionierung in der gesellschaftlichen Hierarchie stark bestimmt. Eine Weiterbildungspolitik, die auf ökonomische Anreize im Sinne besserer Bezahlung baut, wird in einem durch Statusdifferenzen beherrschten Anreizregime weniger effektiv sein als in einem Anreizregime, in dem (leistungsbezogene) Funktionshierarchien institutionalisiert sind. Wo Bildung an sich schon Status im Sinne psychischer Belohnung erzeugt, wird die Motivation zur Weiterbildung ohne ökonomische Anreize groß sein. Auch wenn ökonomischer und gesellschaftlicher Status stark korrelieren, sind interkulturelle Unterschiede dieses Zusammenhangs vermutlich von großer Bedeutung. Ausdruck davon ist zum Beispiel das unterschiedliche Gewicht, das in der Evaluierungsliteratur der mit (Weiter-) Bildung verbundenen Einkommenssteigerung gegeben wird: In Kontinentaleuropa erhält das Ziel der erfolgreichen (beruflichen) Wiedereingliederung - also der Status- Wiederherstellung - größeres Gewicht als der damit verbundenen Einkommenssteigerung, die im angelsächsischen Kulturraum als Erfolgskriterium hervorgehoben wird.⁹

Als drittes Strukturmerkmal von Anreizregimes sind die schon erwähnten *ökonomischen Anreize* zu nennen, beispielsweise die finanzielle Belohnung für Weiterbildungsinvestitionen. Eine Kongruenz von Lohn- und Bildungsgefüge wird - ceteris paribus - positive Anreize für Weiterbildung schaffen. Ein Lohngefüge, das gegenüber Qualifikationsdifferenzen kaum flexibel ist (Qualifikationsanstrengungen also nicht belohnt), wird dagegen ein ungünstiges Umfeld für Weiterbildungspolitik sein. Andererseits können Lohn- oder Gehaltsdifferenzen demotivierend wirken, wenn die Spannen zu weit auseinanderliegen (etwa zwischen einem Ungelernten und Facharbeiter, einer Krankenschwester und Fachärztin). Ökonomische Anreize können auch in nicht-monetären Formen der Belohnung gesetzt werden, beispielsweise die Erlaubnis, Betriebsanlagen für persönliche Zwecke nutzen zu dürfen.¹⁰

⁹ Das Geheimnis des Erfolgs "protestantischer Ethik" liegt denn auch vermutlich in der weitgehenden Kongruenz sozialer und ökonomischer Statuszuweisung.

¹⁰ In sozialistischen Ländern konnten diese Belohnungsformen die monetären überwiegen. Ein heute belächeltes aber nicht untypisches Beispiel sind die ungarischen Salamiwürste, die in der DDR beim Training in die Tore gehängt wurden, um die Treffsicherheit im Schießen zu fördern.

Schließlich ist mit den "*politischen Anreizen*" von Rechtsansprüchen, Geboten oder Verboten zu rechnen, welche die anderen Anreize verstärken aber auch abschwächen können. Mit Qualifikation verbundene Rechtsansprüche, wie der Zugang zu bestimmten Berufen und den damit verbundenen Schutz vor (unlauterer) Konkurrenz, können finanzielle Anreize ergänzen oder kompensieren.¹¹

1.3 Erfolgskriterien

Bei einer institutionellen Evaluierung sind zwei unterschiedliche Typen von Erfolgs- bzw. Leistungsindikatoren zu berücksichtigen. Zunächst interessiert, ob die Organisationsreformen eine *Verbesserung des Prozesses*, beispielsweise der Weiterbildung von Arbeitslosen, bewirkten (*Prozesseffizienz*). Trifft das zu, dann ist auch - gemessen an Kriterien der Allokations- und Verteilungseffizienz - ein hoher arbeitsmarktpolitischer Erfolg (etwa Wiedereingliederung oder höhere Produktivität) zu erwarten. Die *arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit*, die für Evaluationen letztlich ausschlaggebend ist, hängt dann noch von den ökonomischen Rahmenbedingungen ab, also von der Problemstruktur (Schaubild 1.3). Ziel ist es schließlich, den Arbeitsmarkterfolg auf spezifische Organisationsstrukturen und deren Veränderung bei Konstanthalten der ökonomischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.¹²

Die Dimensionen des Prozesserfolges gliedern sich wiederum nach dem Ablaufschema eines Politikzyklus: Politikwahl -> Implementation -> Politikannahme -> (Arbeitsmarkt-) Wirkungen und deren Bilanzierung nach Kosten-Nutzen (Effizienz) und Gerechtigkeitserwägungen -> erneute Politikwahl. Die Erfolgskriterien des Politikwahl-Prozesses lassen sich dem Konzept der *Responsivität* unterordnen, die der Implementation dem Konzept der *Organisationseffizienz*, die der Politikannahme dem Konzept der *Akzeptanz*.

(1) Responsivität

"Responsivität" kann - in systemtheoretischer Tradition - als die Fähigkeit eines Akteurs oder eines Systems umschrieben werden, für die Bedürfnisse oder Wünsche eines anderen Akteurs oder Systems offen zu sein, d.h., sie in das

¹¹ Ein Beispiel: Im Rahmen der deutschen Gesundheitsstrukturreform 1992 (ein Anlaß u.a. waren die steigenden Ärztezahlen) forderten die Kassen Zulassungsbeschränkungen zur kassenärztlichen Tätigkeit, und zwar unter anderem durch eine gesetzlich vorgeschriebene Weiterbildung zum Kassenarzt.

¹² Sind beide Bedingungen erfüllt - hoher Prozeßerfolg bzw. hohe Organisationseffizienz und hohe Wirksamkeit - , dann ist auch eine günstige (wenn nicht gar optimale) Kosten-Nutzen-Relation zu erwarten. Die informatorischen Voraussetzungen einer derartigen Effizienz-Analyse sind jedoch meist nicht gegeben.

eigene Wertesystem aufzunehmen und sie dadurch zu fördern (Deutsch 1966:230; Etzioni 1968:6; Le Grand/Bartlett 1993:15). Da die Basisziele von Gesellschaften nicht nur unterschiedlich sondern auch meistens vage formuliert sind oder in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, lassen sich schwerlich eindeutig operationalisierbare Erfolgskriterien für Politikregimes definieren. Bei den Mitgliedern industriell hochentwickelter Demokratien westlicher Prägung, in denen Pluralität und Partizipation betont werden, ist anzunehmen, daß sie sich wertemäßig nicht an den extremen (aggressiv, altruistisch), sondern an den "mittleren" Verhaltensstilen (kompetitiv und solidarisch) orientieren; daß sie ökonomisch mehrheitlich Wettbewerb und (Produktivitäts-) Wachstum bevorzugen; daß sie die Auswahl der politischen Führungspersönlichkeiten in konkurrierenden Wahlverfahren (Parteienkonkurrenz) und ein mehr oder weniger großes Maß an sozialen Rechtsansprüchen (Sozialstaat) institutionalisiert haben. Dennoch ist bei der nachfolgenden Definition der Kriterien von "Responsivität" ein eigenes Werturteil nicht zu vermeiden.

In Analogie zur Typologie gesellschaftlicher Koordination kann die Responsivität politischer Systeme wiederum auf vier Ebenen "gemessen" werden:

- Im Zusammenhang beispielsweise mit "Weiterbildung für Arbeitslose" könnte, erstens, als Prozess Erfolg gewertet werden, wenn es der Politik gelingt, eine "Weiterbildungskultur" zu etablieren, d.h. eine gemeinsame Problemsicht im Hinblick auf die Bedeutung von Weiterbildung sowie eine positive Einstellung zur Weiterbildung. Da mit Bildung in der Regel positive externe Effekte verbunden sind, läßt sich dieses Erfolgskriterium weiter qualifizieren: Um positive externe Effekte - d.h. die Möglichkeit positiver Summenspiele - zu nutzen, bedarf es der Kooperation, die ein gewisses Maß an Solidarität voraussetzt. Von einer ausgeprägten solidarischen Weiterbildungskultur wird also erst dann die Rede sein können, wenn neben der hohen Wertschätzung auch Chancengleichheit auf Weiterbildung existiert.
- Im Hinblick auf die assoziative Organisationsstruktur spricht vieles dafür, der prinzipiellen Unsicherheit des zukünftigen Bedarfs an Weiterbildung durch partizipative Strukturen zu begegnen. Denn nur so kann vielfältig vorhandenes Partialwissen integriert, schnell verbreitet und durch Kooperation strategisch definiert werden.¹³ Das kann im einzelnen z.B. bedeuten, kollektive Akteure (wie Gewerkschaften oder professionelle Verbände)

¹³ In der Tradition von Thorstein Veblen mißt z.B. der Nobelpreisträger Kenneth Arrow der Entstehung und Verbreitung "sozialen Wissens" besondere Bedeutung für Evolution, ökonomisches Wachstum und Wohlstand zu (Arrow 1994:6-8). Man kann daraus den weiterführenden Schluß ziehen, daß Weiterbildung einen zunehmend strategischen Stellenwert erhält. Umgekehrt ergibt sich die negative Seite der Arbeitslosigkeit (insbesondere langfristiger) nicht mehr so sehr im ökonomischen Sinne (zumal, wenn die Lohnersatzleistungen relativ generös sind), sondern im informationellen Sinne durch Ausschluss aus dem Prozess sozialer Wissensvermittlung, insbesondere der Vermittlung und Verbreitung "technologischen Wissens".

überhaupt erst strategiefähig zu machen, in dem ihnen Partizipationschancen rechtlich eingeräumt und garantiert werden.

- Eine dritte Weise, der Unsicherheit zu begegnen, ist die Institutionalisierung interner oder externer Flexibilität der Weiterbildung, also Qualifikationsvielfalt in einer Person bzw. in einer Produktionseinheit oder Unterstützung externer Mobilität; angebotseitig garantiert darüber hinaus eine Vielfalt von Weiterbildungsträgern die Responsivität von Politikregimes. Die systemtheoretische Begründung dafür beruht auf dem Prinzip der "requisite variety", wonach die interne Komplexität eines Systems der externen entsprechen muß (Ashby 1970).
- Als politikspezifischer Erfolg könnte die rechtliche Bevorzugung von nicht oder wenig qualifizierten Arbeitslosen in den politischen Programmen gelten sowie auch die Optionserweiterung im Prozess des lebenslangen Lernens durch Institutionalisierung von Rechtsansprüchen auf wiederholte Weiterbildungsphasen.

Als quantitatives Maß für die arbeitsmarktpolitische Responsivität von Politikregimes schlage ich folgende kruden Indikatoren vor: Erstens den *Aktivitätsgrad* der Arbeitsmarktpolitik, d.h. den Anteil der Ausgaben für "aktive Arbeitsmarktpolitik" (d.h. alle arbeitsfördernden Ausgaben anstelle der bloßen Lohnersatzleistung bei Arbeitslosigkeit oder Frühverrentung) an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik. Der Aktivitätsgrad drückt aus, inwiefern die für Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen Akteure tatsächlich der Vollbeschäftigung verpflichtet sind. Zweitens die *fiskalpolitische Bindung* (im Sinne von "commitment") an aktive Arbeitsmarktpolitik; diese kann gemessen werden an den tatsächlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des BIP und standardisiert auf einen Prozentpunkt Arbeitslosigkeit. Gegenüber dem Aktivitätsgrad mißt dieser Indikator auch die tatsächliche fiskalische Größenordnung. Ist die fiskalpolitische Bindung schwach, sind die relativen Ausgaben gering und nehmen mit steigender Arbeitslosigkeit ab. Ist die fiskalpolitische Bindung stark, sind die Ausgaben relativ hoch und bleiben bei zunehmender Arbeitslosigkeit konstant. Der *weiterbildungspolitische Bindungsgrad*, beispielsweise, kann ähnlich konstruiert werden wie die allgemeine fiskalpolitische Bindung, wobei sich die Ausgaben jedoch auf die Weiterbildung für Arbeitslose und erwachsene Beschäftigte beziehen. Weiterbildungsausgaben für Beschäftigte sollten einbezogen werden, da sie der Arbeitslosigkeit vorbeugen und einen Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt bewirken können; im Extremfall findet ein direkter Austausch zwischen Beschäftigten in Weiterbildung und Arbeitslosen statt.¹⁴ Die Standardisierung sollte sich im Idealfall auf die offenen Stellenquote beziehen, da diese als Maß für den unbefriedigten Qualifikationsbedarf gelten kann.

¹⁴ Vergleiche etwa das schwedische Programm "Weiterbilden und Einstellen".

(2) Organisationseffizienz

Die Effizienzbedingungen von Organisationen, die mit der Umsetzung von Programmen in konkrete Maßnahmen zu tun haben, lassen sich wiederum in Analogie zu den vier Dimensionen beschreiben, nach denen die grundlegenden gesellschaftlichen Spielregeln geordnet wurden.

- Die erste Voraussetzung für Organisationseffizienz ist die Existenz *kompetenter Handlungsressourcen*, d.h., das Personal, das für Planung, Umsetzung und Durchführung beispielsweise der Weiterbildungsprogramme zuständig ist, muß über die dafür notwendige Befähigung und die dazu erforderlichen Ressourcen verfügen. Als Indikatoren für diese Effizienzgröße können Zahl und Ausbildungsniveau des Personals gelten, die (reflexive) Existenz der Schulung des Weiterbildungspersonals und das Vorhandensein professionell anerkannter Qualitätsstandards, an denen wiederum die Leistung des Personals gemessen werden kann. Nur auf diese Weise wird sich so etwas wie eine professionelle Weiterbildungsethik entwickeln können.
- Auf der assoziativen Ebene sind hohe Partizipation in Form von *Kooperation oder von Verhandlungen im Rahmen fairer Konfliktlösungsverfahren* zentrale Erfolgsindikatoren für effektive "Politik-Netzwerke". Die Operationalisierung von Kooperation ist schwierig, da sie eine Vorstellung voraussetzt, welche Akteure auf welcher Ebene interagieren sollen, um eine Weiterbildung von Arbeitslosen zu planen bzw. umzusetzen, die schließlich auch von Eingliederungserfolg gekrönt ist. Die Kooperationsvoraussetzungen können von Land zu Land, aber auch von Problem zu Problem unterschiedlich sein. Die Lösung von Mismatch-Problemen setzt vermutlich einen anderen Kooperationsbedarf voraus als die Lösung der Weiterbildung schwervermittelbarer Arbeitsloser. Faire Konfliktlösungsverfahren sind die Kehrseite von Kooperation, weil häufig Interessenkonflikte auszufeuchten sind, für die es etablierte Spielregeln für Verhandlungen und etwaige Schlichtungsverfahren geben muß. Auch hier ist Erfolg schwer messbar. Experteninterviews, Lektüre von Pressestimmen bis hin zur Wiedergabe atmosphärischer Stimmungen bei Amts- oder Betriebsbesuchen können qualitative Eindrücke vermitteln.

Für (gute) industrielle Beziehungen, die sich auch auf die (gute) Kooperation der Sozialpartner mit der Arbeitsverwaltung übertragen läßt, gilt die (geringe) Zahl der Streiktage. Darüber hinaus kann der Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden als quantitativer Maßstab für potentielle Organisationseffizienz herangezogen werden; so wird z. B. die Akzeptanz von Maßnahmen größer sein, wenn die Sozialpartner an der Operationalisierung der Programme beteiligt sind und über einen hohen Organisationsgrad auch Einfluß auf die Personalpolitik der Betriebe haben.

- Im Hinblick auf Finanzierungs- und Produktionsstruktur sind Wettbewerb auf der Anbieter- wie Käuferseite sowie Erfolgsüberwachung (Monitoring) zwei Kehrseiten derselben Medaille von Organisationseffizienz; beide Voraussetzungen lassen sich zum Erfolgsmaß der *effektiven Kontrolle* zusammenfas-

sen. Im ersten Fall sorgt der Markt für effektive Kontrolle (systemtheoretisch für "Rückkopplung") in Gestalt des drohenden Auskonkurrierens, im zweiten Fall bedeutet verbindliche "Rückkopplung" durch Monitoring eine Sanktion in Gestalt geringerer Budgetzuweisungen, Nichtbeförderung oder gar Entlassung.

Die Messung dieses Kriteriums ist schwierig: Die Feststellung des faktischen Wettbewerbs auf der Anbieter- bzw. Nachfrageseite dürfte durch Feldbeobachtung in Annäherung gelingen. Befragungen der Adressaten über ihre Zufriedenheit mit den implementierenden Instanzen sind eine weitere sinnvolle Quelle, Experteninterviews eine andere. Schließlich kann eine kritische Inhaltsanalyse der Erfolgsüberwachung in Form von Berichtssystemen und Statistiken darüber Aufschluß geben; allein schon die Auswirkung der Organisationsreform auf Inhalt, Form, Häufigkeit und Verbreitung von Berichtssystemen oder Statistiken ist schon eine wertvolle Information. Zur Bewertung der Finanzierungsstruktur hat sich das Theorem der "institutionellen Inkongruenz" bewährt (Bruche/Reissert 1985; Schmid/Reissert/Bruche 1987 und 1992; Schmid/Reissert 1991).¹⁵ Sie ist mitentscheidend, ob letztlich auch ausreichende Ressourcen zur Finanzierung von Weiterbildung vorhanden sind.

- *Zieladäquate Programme* sind der Erfolgsindikator auf der rechtsstaatlichen Ebene. Zur Zieladäquanz gehört zum einen eine (im weiteren Sinne) kausale Korrespondenz der Programme oder Maßnahmen zur Problemstruktur, zum anderen Kontinuität, Planungs- und Rechtssicherheit bezüglich der Maßnahmen. Akteure, die dauernd mit Rechts- oder Maßnahmeänderungen rechnen müssen, können keine stabilen Verhaltenserwartungen und -routinen entwickeln, die Wahrscheinlichkeit passiven oder opportunistischen

¹⁵ "Institutionelle Kongruenz" meint, daß Entscheidungsautonomie und finanzielle Verantwortung für die Auswirkungen der Entscheidung im Gleichgewicht sind. Dieses Kriterium gilt unabhängig von der organisatorischen Aggregatebene. Auf der individuellen Ebene ist die Kehrseite "institutioneller Kongruenz" ein institutionelles Arrangement, das die Versuchung der Ausnutzung von Ansprüchen durch willkürliche Herbeiführung der auslösenden Kondition, also "moral hazard", begünstigt.

Die in dieser Studie stärker interessierende Ebene ist die der Arbeitsverwaltung bzw. anderer in die Implementation von Weiterbildung involvierte Organisationen. Implementationsregimes, in denen die Administration von Programmen dezentralisiert wird, die finanziellen Konsequenzen jedoch auf zentraler oder kollektiver Ebene zu tragen sind, tendieren zur Kostenexplosion. Finanzierungsdeckelung ist eine Strategie, um diese Kostenexplosion (also Ineffizienz) einzudämmen, strikt konditionale Programmierung eine andere. Die erstere überläßt den dezentralen Instanzen den Entscheidungsspielraum in der inhaltlichen Programmbestimmung, ist aber inflexibel gegenüber regional variierender Problemlast; die zweite Alternative überläßt im Extremfall keinen inhaltlichen Entscheidungsspielraum, ist jedoch variabel gegenüber regional variierender Problemlast.

Eine dritte Form "institutioneller Inkongruenz" bezieht sich auf die fiskalischen Entlastungs- und Belastungseffekte von Politikprogrammen. Ein Implementationsregime wird um so erfolgreicher sein, je mehr diese Effekte bei den politisch verantwortlichen Instanzen kongruieren. Wo institutionelle Kongruenz herrscht, wird auch der Anreiz zur Professionalisierung bzw. hohen Qualität der Politikumsetzung groß sein.

Verhaltens steigt. Für das effektive Erlernen von Programmen bzw. Maßnahmen sind Kontinuität, Planungs- und Rechtsicherheit unabdingbare Voraussetzung. Indikatoren für entsprechende Mängel sind Stop-and Go Politik oder Antizyklizität der Ausgaben für die Weiterbildung von Arbeitslosen, die auf ein Auskonkurrieren der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Phasen ansteigender Arbeitslosigkeit hindeuten; auch die schiere Fülle von Programmen (zu viel des Guten bzw. Unübersichtlichkeit) oder die Geschwindigkeit der Veränderungen von Ausführungsanordnungen (erfolgt eine neue Dienstvorschrift, bevor die alte noch nicht einmal zur Kenntnis genommen wurde?) sind weitere Indikatoren für zieladäquate Implementationsstrukturen. Im Hinblick auf die inhaltliche Angemessenheit ist zu überprüfen, ob eine Korrespondenz zwischen Programmzielen und operativen Maßnahmen vorliegt.

(3) Akzeptanz

Akzeptanz ist der Oberbegriff für erfolgreiche Politikannahme. Diese ist - wie Schaubild 1.3 verdeutlicht - Ergebnis der drei vorausgehenden "Filter" (des Politik-, Implementations- und Anreizregimes). Meist läßt sich schwer trennen, welcher Filter für eine konkret erzielte Teilnehmerzahl maßgeblich war. Entsprechend der oben eingeführten vierdimensionalen Gliederung lassen sich folgende Indikatoren für den abschließenden Prozeßerfolg formulieren:

- Erstens *hohe Inanspruchnahme von Programmen* oder sonstigen Politikangeboten. Im Falle von Programmen ist dieses Kriterium einfach zu messen: Die Zahl der Teilnehmer bezogen auf Erwerbstätige oder Arbeitslose; gibt das Programm eine Zielgröße an, ist der Zielerreichungsgrad Maßstab für Akzeptanz. Erhebliches Unterschreiten der Zielgrößen deuten auf mangelnde Akzeptanz, aus welchem Grund auch immer. Häufig fehlen zwei differenzierende Informationen für das Niveau der Inanspruchnahme: nämlich die Dauer der Maßnahme (bzw. der Inanspruchnahme) sowie die Angabe, ob die Maßnahme auch erfolgreich abgeschlossen wurde (Abbrecherquote).
- Die *soziale Auswahl* bzw. Präferenz ist das Erfolgsmerkmal in der sozialen Dimension. In anderen Worten, die Inanspruchnahme selbst muß auch nach qualitativen Kriterien bewertet werden. Im Zusammenhang mit Weiterbildung ist dabei vor allem interessant, ob die Struktur der Teilnehmer Anhaltspunkte auf Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Zielgruppen des Arbeitsmarktes gibt, und ob die Anreize für die anvisierten Zielgruppen auch genügend waren. Eine Politik der Weiterbildung kann als um so erfolgreicher betrachtet werden, je mehr sie Zielgruppen erfaßt, die ohne Politik nicht zum Zuge gekommen wären. Zwischen einer hohen Inanspruchnahme und einer hohen Selektivität gibt es häufig Zielkonflikte, deren konkrete Lösung meist in der Hand der Implementationsmanager liegt; diese reagieren dabei sehr sensibel auf Akzeptanzschwellen, d.h., sie werden Gruppen bevorzugen, die zu einer Inanspruchnahme hochmotiviert sind.
- Hohe *Effektivität*, d.h. Ausgaben-Wirksamkeit, ist das zentrale Kriterium für den Prozeßerfolg in der ökonomischen Dimension. *Effektivität* mißt den Grad

der Zielerreichung, z.B. wieviel Prozent einer weiterzubildenden Zielgruppe (etwa Langzeitarbeitslose) letztlich erreicht wurden; dies setzt eine explizit gesetzte Zielmarke voraus. Von allen anderen Faktoren abgesehen, deuten hohe Ausgaben pro Teilnehmer zunächst einmal auf höhere Qualität der Maßnahme; unter Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Erfolgskriterien (vgl. weiter unten) kann sich diese Vermutung allerdings in das Gegenteil umkehren.

- Schließlich ist die *rechtmäßige*, also die "dem Recht gemäße" Inanspruchnahme von Maßnahmen Indikator für eine erfolgreiche Politikannahme; und zwar nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geiste der Programm- und Maßnahmeregeln entsprechend. Von den "politischen" Anreizbedingungen her betrachtet bedarf eine Weiterbildungspolitik eines verbreiteten Gefühls ihrer Legitimität und Gerechtigkeit. Dies kann z.B. gemessen werden an der relativen Zahl von Rückforderungen öffentlicher Subventionen, an der individuellen Klagehäufigkeit, an der relativen Zahl von Antragsablehnungen, an den Sanktionen bei Ablehnung eines zumutbaren (Weiterbildungs-) Angebots und dergleichen.

(4) *Arbeitsmarktpolitischer Erfolg*

Am Ende ist natürlich die tatsächliche Arbeitsmarktwirkung ausschlaggebend. Die Analyse des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs ist auch deshalb notwendig, weil der Prozess Erfolg oft nur unzureichend festgestellt werden kann. Tatsächlicher Arbeitsmarkterfolg kann dann rückwirkend auf Prozess Erfolg schließen lassen; allerdings ist auch hier Vorsicht vor dem "post hoc, ergo propter hoc" geboten. Die gebräuchlichsten und wichtigsten *Kriterien für den Arbeitsmarkterfolg* der Weiterbildung für Arbeitslose lassen sich wieder in vier Dimensionen aufspalten:

- Der *Beschäftigungseffekt* zeigt an (im Zusammenhang mit dem hier gewählten Beispiel), ob die Weiterbildung für Arbeitslose letztlich auch zu einer entsprechenden Beschäftigung führt; werden von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte weitergebildet, drückt sich der Erfolg in der vermiedenen Arbeitslosigkeit aus. Die wichtigsten Indikatoren für diesen Arbeitsmarkterfolg sind die Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederungsquote nach unmittelbarem Ende der Weiterbildung bzw. nach ein bis zwei Jahren (im Vergleich zu einer Kontrollgruppe).
- Der *Verteilungseffekt* gibt an, ob die Maßnahme zu einer Verbesserung des sozialen Ausgleichs (Gerechtigkeit) geführt hat. Der Indikator geht von der Vermutung aus, daß die Voraussetzung eines fairen Wettbewerbs auf Arbeitsmärkten - nämlich Chancengleichheit - oft nicht gegeben ist; darüber hinaus können Marktprozesse auch neue soziale Ungleichheiten generieren. Indikatoren für positive Verteilungseffekte sind (wieder im Vergleich zu einer Kontrollgruppe) überproportional günstige Wiedereingliederungschancen von weitergebildeten Benachteiligten, wie gering Qualifizierter, Frauen oder Männer mit Familien- oder Pflegeverpflichtungen, Langzeitarbeitslosen, Älte-

ren und Ausländern/innen. Die soziale Ausgleichsfunktion der Arbeitsmarktpolitik kann sich auch auf Regionen beziehen, die überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind; eine positive Arbeitsmarktwirkung müßte sich in diesem Fall durch einen - auf Weiterbildung zurückführbare - schnelleren Abbau der Arbeitslosigkeit bzw. durch ein geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit ausdrücken. Im Unterschied zum Akzeptanzindikator wird hier also die Arbeitsmarktwirkung gemessen. Eine hohe Teilnehmerselektivität beispielsweise zugunsten von Frauen, läßt noch nicht auf einen entsprechenden Arbeitsmarkterfolg schließen; hohe Teilnehmerselektivität ist eine notwendige aber noch keine hinreichende Bedingung für Arbeitsmarkterfolg; direkte oder indirekte Diskriminierung im Einstellungsprozeß kann Prozesserfolg (also Responsivität + Organisationseffizienz + Akzeptanz) zunichte machen.

- Der *Produktivitätseffekt* mißt die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (Input-Output-Relation), die durch allgemeine Verbesserung der Qualifikation sowie durch Verringerung qualifikationspezifischer Ungleichgewichte ("mismatch") erzielt wurde. Die Messung dieses Kriteriums kann zwar direkt erfolgen, ist jedoch im internationalen Vergleich nur bedingt tauglich. Betriebliche wie volkswirtschaftliche Produktivitätskennziffern hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, unter denen Qualifikation nur einer ist. Als direktere Erfolgskennziffern bieten sich an: Reduzierung der Dauer offener Stellen; höhere Einkommen bzw. raschere Einkommenssteigerung der weitergebildeten und wiedereingegliederten Arbeitslosen (gegenüber einer Kontrollgruppe); Reduzierung beruflicher, sektoraler oder regionaler Ungleichgewichte.
- *Die Effizienz* drückt das Verhältnis zwischen den realisierten und intendierten Nettoeffekten aus (abzüglich der nicht intendierten Effekte) und der Kosten für die Erreichung dieses Effektes (unbewertete Kosten-Wirksamkeit); die Messung setzt immer einen Vergleichsmaßstab voraus, entweder in Form von Opportunitätskosten (was hätte mit demselben Geld alternativ gemacht werden können?) oder in Form eines institutionellen Vergleichs (was hat Institution A im Vergleich mit Institution B erreicht?). Wenn beispielsweise eine sechsmonatige Weiterbildungsmaßnahme bei gleichem Wiedereingliederungserfolg bei Träger A weniger kostet als bei Träger B, dann arbeitet Träger A effizienter. Ein weitergehender Begriff von Effizienz mißt das Verhältnis von Kosten und Nutzen (bewertete Kosten-Wirksamkeit). Wenn beispielsweise der Nutzen der Maßnahme von Träger A gemessen in Geld (z.B. der Differenzbetrag des vorherigen Lohneinkommens der Teilnehmer zum Lohneinkommen nach der Teilnahme) die Kosten übersteigt und wenn mit den aufgewendeten Kosten anderweitig kein höherer Nutzen erzielt werden konnte (Opportunitätskosten), dann ist die Maßnahme effizient.

Gegenüber den Akzeptanz-Indikatoren (wie sie unter 3.3 genannt wurden), die direkt in Form von Teilnehmerzahlen und Ausgaben gemessen werden können, sind zur Messung des Arbeitsmarkterfolgs zusätzliche Analysen erforderlich, um den "Netto-Erfolg", d.h. den Bruttoerfolg abzüglich Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekten zu messen:

- Unter *Mitnahmeeffekt* ist die Inanspruchnahme von Programmen oder sonstigen Politikangeboten für Aktivitäten zu verstehen, die auch ohne Politik erfolgt wäre; ein Beispiel wäre ein Betrieb, der eine Arbeitslose einstellt und einen Zuschuß für die Einarbeitung am Arbeitsplatz erhält, die er auch ohne diesen Zuschuß aus eigener Tasche bezahlt hätte.
- Bei den *Verdrängungseffekten* sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Im ersten Fall entstehen Verdrängungseffekte, wenn durch Politik begünstigte Personen oder Personengruppen andere verdrängen; ein schwerwiegender Fall wäre, wenn ein Betrieb eine Arbeitskraft entläßt, um eine andere auf der Basis einer Lohnsubvention einzustellen; eine Beispiel moderater Verdrängung wäre, wenn wegen der begünstigten Weiterbildung einer arbeitslosen Person eine andere Person nicht zum Zuge käme, die sonst weitergebildet worden wäre. Im zweiten Fall entstehen Verdrängungseffekte, wenn begünstigte Betriebe auf dem Markt billiger anbieten können, so daß nicht begünstigte Betriebe desselben Marktsegments nicht zum Zuge kommen; wird beispielsweise die Belegschaft einer Textilfirma A mit Hilfe des Arbeitsamtes nachqualifiziert, während der konkurrierende Betrieb B dies auf eigene Kosten tut, kann A billiger anbieten und Konkurrent B aus dem Markt verdrängen.
- Auch bei den *Substitutionseffekten* sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden. Der erste Fall bezieht sich wieder auf den Produktmarkt, wobei es sich dieses Mal - im Unterschied zur Verdrängung - um unterschiedliche Produkte handelt. Werden die Getreidebauern und damit die Spagetti subventioniert, können die Kartoffelbauern darunter leiden, weil - Preiseelastizität des Konsumverhaltens unterstellt - der Kartoffelkonsum reduziert wird. Zuwenig beachtet wird die zweite Form der Substitution, die sich auf Grund konkurrierender Politikprogramme ergeben kann: Wird die Eingliederung von Arbeitslosen durch Lohnsubventionen stark begünstigt, kann die - langfristig möglicherweise sinnvollere - schulische Weiterbildung von Arbeitslosen darunter leiden.

In allen drei Fällen - Mitnahme, Verdrängung, Substitution - entsteht kein oder ein geringerer Nettoeffekt. Während die Effizienz durch Mitnahmeeffekte immer beeinträchtigt wird, können Verdrängung oder Substitution gewollt sein; sie sind somit nicht in jedem Fall negativ zu beurteilen. So kann z.B. die Bevorzugung einer Person gegenüber einer anderen (z.B. die Förderung einer Frau auf Kosten eines Mannes, d.h. Verdrängung bzw. "positive" Diskriminierung) ausdrückliches sozialpolitisches Ziel einer Politik sein; und die Substitution kapitalintensiver durch arbeitsintensive Beschäftigung durch steuerpolitische Beeinflussung der Faktorpreise kann ausdrückliches strukturpolitisches Ziel sein.

Damit ist unser Bezugsrahmen soweit gediehen, daß wir zur Sache schreiten und unsere Erwartungen an den harten Tatsachen testen können.

2. DIE REORGANISATION DER ARBEITSMARKT-POLITIK IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, IN DÄNEMARK, GROSSBRITANNIEN UND DEN NIEDERLANDEN

Was können wir nun aus den Erfahrungen der jüngsten Organisationsreformen in der Arbeitsmarktpolitik in Europa lernen? Dies soll uns die Anwendung des analytischen Bezugsrahmens auf die Organisation und Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik in vier Mitgliedstaaten der EU lehren: Bundesrepublik Deutschland (D), Dänemark (DK), Großbritannien (GB) und die Niederlande (NL).

Die Auswahl der Länder für den empirischen Vergleich wurde von folgenden Gesichtspunkten geleitet. Die *Bundesrepublik Deutschland* galt einerseits schon immer als (tendenziell abschreckendes) Beispiel für einen stark regulierten Arbeitsmarkt, andererseits als Beispiel (wenn nicht gar Vorbild) für eine integrierte Implementation aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik. *Dänemark* interessierte uns als ein Land mit hoher Weiterbildungsintensität, liberalem Arbeitsmarktregime (z.B. kein gesetzlicher Kündigungsschutz) und ausgeprägter korporatistischer Tradition auf allen Entscheidungsebenen. *Großbritannien* wurde zum Mekka für Deregulierungsbefürworter, weil die Thatcher-Regierung mit Privatisierungsreformen europaweit am weitesten ging, wobei der ohnehin schwache Korporatismus praktisch begraben wurde. Die *Niederlande* erweckten dagegen deshalb die Aufmerksamkeit, da mit der Dezentralisierung und Regionalisierung der Arbeitsverwaltung die Sozialpartner neben den regionalen Gebietskörperschaften weitgehende Entscheidungsbefugnisse erhielten.

2.1 Politikregimes und Responsivität

Die nachfolgende vergleichende Analyse der Politikregimes geht in drei Stufen vor: Im ersten Schritt wird der Zusammenhang zwischen Politikregimes und Responsivität analysiert (2.1.1). Zunächst werden die vier Dimensionen der Politikregimes genutzt, um holzschnittartige Länderprofile zu beschreiben. Dabei gehe ich methodisch einen Schritt über die Beschreibung hinaus und versuche, zum einen die "Position" der Länder auf einer zweidimensionalen Skala zu lokalisieren und zum anderen relevante institutionelle Veränderungen (also institutionellen Wandel) durch einen Richtungspfeil zu markieren; fehlt ein Richtungspfeil, hat in der entsprechenden Dimension keine bedeutende Veränderung stattgefunden. Danach wird in einem ähnlichen Verfahren die Responsivität eingeschätzt und - wo plausibel oder theoretisch erwartbar - auf die Strukturen der Politikregimes bzw. deren Veränderungen bezogen.¹⁶ Im zwei-

¹⁶ Dieses Verfahren kann als Vorstufe einer Quantifizierung betrachtet werden. Eine tatsächliche Quantifizierung (etwa in Form von Gewichten oder Rangordnungen) könnte erst vorgenommen werden, wenn die Stabilität (und damit Reliabilität) der von mir persönlich ein-

ten Schritt wird die Responsivität mit Indikatoren für die Jahre 1985, 1990 und 1993 gemessen (2.1.2); sowohl die Unterschiede zwischen den Ländern als auch die zeitlichen Veränderungen sollen dann durch die Unterschiede der Politikregimes und deren Veränderungen erklärt werden.¹⁷ Im dritten Schritt werden die Ergebnisse zusammengefaßt (2.1.3).

2.1.1 Qualitative Einschätzung der Responsivität von Politikregimes

(1) Bundesrepublik Deutschland

Das Politikregime der Bundesrepublik Deutschland ist im letzten Jahrzehnt verhältnismäßig stabil geblieben (vgl. zum folgenden Schaubild 2.1). Das gilt trotz der Turbulenz durch den Beitritt der ehemaligen DDR. Die alten Strukturen sind auf die neuen deutschen Bundesländer umstandslos übertragen worden. Auf Grund der durchschnittlich guten Qualifikation der dortigen Arbeitskräfte ergab sich nur ein erhöhter Bedarf an Anpassungsqualifizierung, auf den sich das westliche Weiterbildungssystem eh schon zunehmend kapriziert hatte. Die Anreize zur individuellen Aufstiegsqualifizierung, die im letzten strukturprägenden Gesetz (AFG 1969) wegen des langfristig erwarteten Facharbeitermangels verankert wurden, sind mit der Angleichung der Unterhaltsgelder bei Weiterbildung an das Arbeitslosengeld weiter abgebaut worden. Damit hat die Handlungsorientierung noch stärker eine Mischung individualistisch-kompetitiver und solidarisch-gemeinschaftlicher Züge bekommen. In der tatsächlichen Politikprogrammatis (Responsivität) drückt sich das in der zunehmenden Bevorzugung von Arbeitslosen in der öffentlichen Förderung aus, ohne jedoch die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten auszuschließen oder unter den Arbeitslosen selbst weitere Zielgruppendifferenzierungen (etwa Jugendliche, Langzeitarbeitslose) vorzunehmen. Daraus ist auf eine relativ hohe Weiterbildungskultur zu schließen, im Gegensatz etwa zu Ländern (wie Großbritannien), in denen die Konzentrierung auf Zielgruppen offensichtlich auf Kosten der Allgemeinheit geht.

geschätzten Länderpositionierung und Richtungsmarkierung beispielsweise durch ein Delphiverfahren erhärtet würde. Bisher wurde meine eigene Einschätzung nur an den Autorinnen und Autoren der dieser Studie zugrundeliegenden Fallstudien (Linke 1994, Höcker 1994a, Mosley/Degen 1994, Moraal 1994) getestet.

¹⁷ Wenn sich die Vorstufen der Quantifizierung und die quantitativen Erfolgsindikatoren als brauchbar erweisen, können in einer späteren Phase dieser oder ähnlicher Untersuchungen multivariate Modelle entwickelt und getestet werden.

Schaubild 2.1 Politikregimes und arbeitsmarktpolitische Responsivität

STRUKTUR-MERKMAL	POLITIKREGIME		RESPONSIVITÄT		ERFOLGS-INDIKATOR
	individualist.	gemeinsch.	schwach	stark	
(1) Werte- struktur	individualist.	gemeinsch.	schwach	stark	(1) Weiterbildungs- kultur
(2) Assoziations- struktur	pluralistisch	korporatist.	niedrig	hoch	(2) Partizipations- grad
(3) Markt- struktur	liberal	sozial	niedrig	hoch	(3) hochwertige Angebotsvielfalt
(4) Staats- Struktur	gewohnheits- rechtlich	legalistisch	wenig	viel	(4) Rechts- ansprüche
(1)	→D			→D	(1)
(2)		D←	D		(2)
(3)	D←			D←	(3)
(4)		D←	D←		(4)
(1)		DK		→DK	(1)
(2)		→DK		→DK	(2)
(3)		DK←		→DK	(3)
(4)	DK←			→DK	(4)
(1)	→GB		→GB		(1)
(2)	GB←		GB		(2)
(3)	GB←		→GB		(3)
(4)	GB		GB←		(4)
(1)		NL		→NL	(1)
(2)		→NL		→NL	(2)
(3)		NL←		→NL	(3)
(4)	NL←		→NL		(4)

→ Veränderung gegenüber den 80er Jahren

D=Deutschland; DK= Dänemark; GB=Großbritannien; NL=Niederlande

Die assoziative Struktur ist als überwiegend korporatistisch zu bezeichnen, da umfassende Industrieverbände (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) mit starken zentralen Spitzen bestehen. Diese haben sowohl im Politikformulierungsprozess eine gewichtige Stimme als auch eigene Regelungsbefugnisse im Bereich Weiterbildung. Anzeichen machen sich jedoch bemerkbar, daß der Einfluß im Gesetzgebungsverfahren schwindet; Ausdruck dafür ist beispielsweise eine jüngste Gesetzesänderung, nach welcher der Arbeitsminister den Haushalt der (drittelparitätisch) selbstverwalteten Bundesanstalt für Arbeit auch gegen deren Willen verabschieden kann. Auch von der Möglichkeit eigener Regelungsbefugnisse wird noch wenig Gebrauch gemacht, so daß ein Mißverhältnis zwischen Partizipationschancen und ihrer Realisierung (also Responsivität) zu konstatieren ist. Dies liegt vor allem an der Abneigung und Weigerung der Betriebe und Arbeitgeberverbände, ihre Autonomie in Sachen Weiterbildung für kollektive Verhandlungen zur Disposition zu stellen (ausführlicher dazu Linke 1994, Streeck u.a. 1987).

Diese Haltung wird durch die konservativ-liberale Regierungskoalition seit 1982 unterstützt, deren ordnungspolitisches Leitbild - zumal die Liberalen (F.D.P.) traditionell das Wirtschaftsressort stellen - die marktwirtschaftlichen Züge verstärkt hat. Der einstweilige Höhepunkt dieser Wende ist die Zulassung privater Arbeitsvermittlungen seit August 1994. An der hohen Responsivität der Weiterbildungsangebote hat sich wenig geändert: Die Vielfalt der Angebote ist deshalb hoch, da über 90 % der Weiterbildungsträger schon seit langem privatkommerziell oder verbandlich strukturiert sind; dabei verfügen nicht nur die Arbeitgeber, sondern auch die Gewerkschaften über erhebliche Weiterbildungskapazitäten. Dennoch wird zunehmend über Qualitätsmängel geklagt. Das gilt insbesondere für die allzu rasch aufgebauten Kapazitäten in Ostdeutschland, so daß die Stimmen nach verbindlichen Qualitätsstandards - die zur Zeit nur unzulänglich von den regionalen Arbeitsämtern kontrolliert werden - lauter werden.

Die größte Regimeveränderung gab es im rechtsstaatlichen Bereich: Seit 1994 ist das seit 1969 geltende Recht auf Unterhaltsgeld bei Weiterbildung aufgehoben worden. Es bleibt nun dem Ermessen der Arbeitsämter überlassen, Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte zu fördern. Allerdings ist die rechtsstaatliche Tradition in Deutschland nach wie vor stark legalistisch geprägt, so daß der Ermessensspielraum der Arbeitsämter begrenzt bleibt. Das deutsche Weiterbildungsregime - soweit es öffentlich gefördert wird - ist somit noch stark an Einzelfallgerechtigkeit und individueller Gleichbehandlung orientiert. Darüber hinaus bleibt die Auswirkung der Regimeveränderung auf die Responsivität deswegen bescheiden, weil der faktische Rechtsanspruch ohnehin zunehmend erodierte, etwa durch die Deckelung der Ausgaben für Lehrgangskosten oder durch Eingrenzung des förderungsberechtigten Personenkreises (Linke 1994).

(2) Dänemark

Nach wie vor ragt Dänemark mit der wohl am stärksten ausgeprägten Weiterbildungskultur hervor (vgl. wieder Schaubild 2.1). Schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts schuf Nikolai Grundtvig die für die dänische Erwachsenenbildung charakteristischen Bauernschulen und 1844 die erste Volkshochschule. Daraus entwickelte sich schon früh eine regional weit gestreute Weiterbildungsinfrastruktur für die breite und weniger qualifizierte Bevölkerung. Ihre modernen Kennzeichen sind eine weitgehend öffentliche Finanzierung, (in der Mehrheit) lokale Selbstverwaltung, flexibles pädagogisches Baukastensystem und universelle Anerkennung der sektoral ausgehandelten Curriculas. Die heute noch lebendige Tradition Grundtvigs ist der Rückhalt für die überwiegend solidarische Handlungsorientierung, während die umfassende öffentliche Infrastruktur eine mit anderen Zielgruppen integrierte Weiterbildung von Arbeitslosen begünstigt.

Ein weiteres Kennzeichen des dänischen Politikregimes ist der starke Einfluß der Sozialpartner auf das Weiterbildungsgeschehen. Die jüngsten Reformen haben - im Gegensatz zur Bundesrepublik und vor allem zu Großbritannien - diesen Einfluß noch gestärkt. In groben Zügen wird z.B. der Arbeitsmarkthaushalt zwar auch in Dänemark vom Parlament verabschiedet, im Detail wird er jedoch de facto vom nationalen Arbeitsmarktbeirat festgelegt, der wiederum die Vorschläge der regionalen Beiräte berücksichtigt. Die Stellung der Sozialpartner ist politisch sehr stark, obwohl sie nicht wie in Deutschland und in den Niederlanden in Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter eingebunden sind. Die Mitbestimmung erfolgt durch die Beiordnung (drittel)paritätisch besetzter Gremien zu den staatlichen Arbeitsbehörden auf zentraler und regionaler Ebene (Höcker 1994a:3). Die Konfliktlinien laufen oft nicht zwischen den Sozialpartnern, sondern zwischen Sozialpartnern und Staat. In anderen Worten: Ohne die Sozialpartner "läuft nichts". Diese haben auch faktisch ein verbindliches Vorschlagsrecht zur Besetzung der Spitzenpositionen in den regionalen Arbeitsverwaltungen. Der Partizipationsgrad hat sich noch dadurch erhöht, daß durch die jüngsten Verwaltungsreformen auch die Kommunen in diesen Gremien vertreten sind.

Die wirtschaftliche Ordnungspolitik hat auch in Dänemark eine liberale Richtung erhalten. Die Programmatik der Liberalen und konservativen Minderheitenregierungen wurde jedoch in der Exekution von den Sozialpartnern und der starken Opposition in moderate Bahnen gelenkt. An der sozialmarktwirtschaftlichen Grundorientierung, zu der in Dänemark auch ein starker öffentlicher Sektor gehört, hat sich jedenfalls nicht viel geändert. Wettbewerbliche Elemente wurden aber in die öffentlichen Arbeitsverwaltung und öffentlichen Trägerstruktur der Weiterbildung selbst eingeführt. Die Zulassung privater Arbeitsvermittlungen seit 1990 kann auch hier als Symbol für die liberale Wende gelten. Diese hatte zwar faktisch nur geringe unmittelbare Auswirkungen, indirekt mag sie jedoch durchaus die Reformfreudigkeit der öffentlichen

Arbeitsmarktpolitik stimuliert haben. Jedenfalls sind Anzeichen einer Verbesserung der Angebotstruktur erkennbar, etwa in der Zunahme der Kurse öffentlicher Träger, die erfolgreich auf dem Weiterbildungsmarkt - bis in das Ausland - verkauft werden.

Rechtsstaatlich ist das Politikregime Dänemarks schon immer eher angelsächsisch bzw. gewohnheitsrechtlich orientiert gewesen, erkennbar etwa an der geringen Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes. Auch im Zusammenhang mit Weiterbildung ist hier keine grundsätzliche Wende erkennbar, eher im Gegenteil: Die Arbeitsämter erhielten größeren Spielraum in der Umsetzung der Programme, beispielsweise durch eigenständige Bestimmung regionaler Zielgruppen und Flexibilität im Timing der Programme. Die Responsivität des politischen Systems für Arbeitslose oder Risikogruppen wurde dadurch nicht gemindert, auch hier im Gegenteil: Das Spektrum faktischer Rechtsansprüche wurde erweitert: Im Anschluß an die schon früher entwickelte Jobgarantie für Langzeitarbeitslose erhielten 1991 Un- und Angelernte unter 50 Jahren und mit höchstens 10 Jahren Schulbildung nach einem Jahr Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf eine Bildungsmaßnahme. Mit den jüngsten Reformen sind solche Rechtsansprüche auch auf Beschäftigte ausgeweitet worden, z.B. das Recht auf einjährigen Bildungsurlaub bei Bezahlung des Arbeitslosengeldes - freilich unter der Voraussetzung einer Einigung mit dem Arbeitgeber. Diese Neuerungen sind übrigens in der Bevölkerung auf sehr hohe Akzeptanz gestoßen.

(3) *Großbritannien*

Das berufliche Bildungs- und Weiterbildungssystem in Großbritannien ist - im Vergleich zu den hier ausgewählten Ländern - am stärksten individualistisch-kompetitiv ausgeprägt. Dementsprechend ist wohl in keinem anderen westeuropäischen Land die Kluft zwischen Hoch- und Nichtgebildeten so groß wie in Großbritannien; Kenner haben dieses System deshalb als ein Zweiklassen-Regime kritisiert (Finegold/Soskice 1988). Die jüngsten Politikreformen enthalten jedoch Elemente einer solidarisch-gemeinschaftlichen Orientierung, erkennbar erstens in einer strategischen Wende der Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation der Jugendlichen und jüngeren Erwachsenen, zweitens in der zunehmenden Orientierung an national geltenden Qualitätsstandards (NVQ), die Ende der 80er Jahre etabliert wurden, drittens in Bildungskampagnen, die sich - wie etwa das liP-Programm (Investors in People) - eine Verbesserung arbeitsmarktrelevanter Breitenbildung zum Ziele setzen. Ausdruck einer leicht verbesserten Weiterbildungskultur sind auch nationale Zielprogramme: Bis zum Jahre 2.000 sollen z.B. wenigstens 50 % (zur Zeit 33 %) der Arbeitskräfte zumindest die Qualifikationsstufe 3 (bei einer aufsteigenden Skala von 1 bis 5 des NVQ) erreicht haben (Mosley/Degen 1994:11), und bis 1996 soll die Hälfte der Unternehmen den liP-Standard erfüllt haben (Department of Employment 1993:16).

Die stärkste Regimeänderung ist in der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnungspolitik zu verzeichnen: Während der ohnehin schwache Korporatismus mit der Auflösung der "Manpower Services Commission" - in der Arbeitgeber, Gewerkschaften und Kommunen gleichgewichtig das Sagen hatten - begraben wurde, hat die Privatisierung in Form der 82 regionalen Bildungs- und Unternehmensräten (Training and Enterprise Councils, kurz TEC) die moderate kommunale Autonomie weiter geschwächt. Ordnungspolitisch stellen die TEC's eine absolute Novität dar, da sie mit keiner der üblichen Kategorien (privat, öffentlich, quasi-öffentlich) zu fassen sind. Herauskam eine "Hybride" (Guy/Howells 1994:22), eine paradoxe Mischung von Dezentralisierung, Privatisierung und neuer Zentralisierung. Die Auswirkung dieser Reform auf den Partizipationsgrad ist schwer abzuschätzen. Einerseits wurde sicherlich die unternehmerische und wohl auch die professionelle Mitwirkung gestärkt, andererseits haben aber andere gesellschaftlichen Kräfte nun weniger zu sagen, und über den TEC's schwebt immer das Damoklesschwert (Guy/Howells sprechen postmodern sogar von "nuclear weapon") der Weigerung zum Vertragsabschluß von seiten der zentralen Regierung bzw. deren Budgetkürzungen.

Daß Margarete Thatcher und - etwas moderater - ihr Nachfolger John Major eine Neubelebung der liberalen Marktwirtschaft nicht nur propagierten, sondern auch aggressiv praktizierten, braucht an dieser Stelle nicht weiter erläutert zu werden.¹⁸ Die Auswirkungen dieser Regimeänderung auf die Responsivität des "Weiterbildungsmarkts", insbesondere die Privatisierung der dem MSC zugehörigen 60 öffentlichen Weiterbildungsstätten, sind jedoch prima facie schwer einzuschätzen. Einerseits überlebten einige vorhandenen wertvollen Kapazitäten den Privatisierungsprozess nicht (beispielsweise ging das größte privatisierte Bildungswerk, "Astra Training", 1993 bankrott), andererseits wurde das Spektrum der Angebote vielseitiger. Nach wie vor spielen neben kommerziellen Anbietern regional organisierte und öffentliche Fach(hoch)schulen (die FE-Colleges) eine große Rolle als Anbieter. Vermutlich werden die nationalen Bildungsstandards (NVQ) langfristig einen positiven Einfluß auf die Qualität des Angebots ausüben.

Im krassen Gegensatz zur Bundesrepublik ist die arbeitsmarktpolitisch relevante rechtsstaatliche Struktur Großbritanniens durch ad hoc Gesetzgebung gekennzeichnet. Zum einen sind Zustandekommen wie Beendigung von Arbeitsverträgen kaum reguliert, zum anderen sind für die "interventionistische" aktive Arbeitsmarktpolitik Maßnahmenprogramme typisch, die zeitlich befristet sind und sich faktisch auch relativ rasch ablösen.¹⁹ Individuelle (einklagbare)

¹⁸ Für eine Regimebewertung vgl. jedoch die interessante Essaysammlung von Adonis/Hames 1994.

¹⁹ Rose and Page (1990) zählen zwischen 1971 und 1987 für Großbritannien 10 übernommene Programme, von denen 5 beendet wurden, und 43 neue Programme, von denen ebenfalls die Hälfte eingestellt wurde; für die Bundesrepublik Deutschland, dagegen, zählen sie im selben Zeitraum nur 17 Programme, von denen keines wesentlich geändert wurde, und nur 5 neue Programme, die jedoch nur 3 % der gesamten Arbeitsmarktausga-

Rechtsansprüche auf Arbeitsförderung sind daher unbekannt, faktisch können jedoch (allerdings eng) eingegrenzte Zielgruppen mit Ansprüchen rechnen; die laufenden Programmänderungen lassen jedoch keine Langfristerwartungen zu.

(4) *Niederlande*

Das charakteristische Element des niederländischen Politikregimes ist die korporatistische Struktur der Arbeitsmarktpolitik, die durch die jüngsten Organisationsreformen verstärkt wurde. Dieses institutionelle Element unterstützt auch eine stark ausgeprägte solidarische Handlungsorientierung, einen vielleicht sogar zwanghaften Hang zur pragmatischen Konsensbildung. "Beratung ist in den Niederlanden ein Markt an sich" (Moraal 1994:2). Die solidarisch-gemeinschaftliche Wertestruktur hat aber auch historisch-kulturelle Wurzeln; beispielsweise in der gemeinsamen Anstrengung der Landgewinnung im Meer und der historisch schon früh notwendigen Stadtplanung in einem Land mit vielen Menschen und wenig Land (Huggett 1982). Die Weiterbildungskultur ist stark ausgeprägt und hat, was die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne betrifft, durch die neuen Reformen noch ein stärkeres Gewicht erhalten.

Die große arbeitsmarktpolitische Reform von 1991 hat den niederländischen Korporatismus neu geformt und weiter gestärkt (ausführlich dazu Moraal 1994). Dabei ist jedoch die Besonderheit des niederländischen Korporatismus gegenüber dem dänischen und insbesondere dem deutschen zu betonen: In den zahlreichen - horizontalen wie vertikalen - (drittel)paritätisch besetzten Gremien sitzt der "Staat" als gleichgewichtiger, wenn nicht gar faktisch dominierender Spieler; so ist der Staat - für die Bundesrepublik undenkbar - z.B. gleichberechtigter Mitspieler in der Lohnpolitik. Das hat dazu geführt, daß Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden in weit stärkerem Maße "tarifliche Arbeitsmarktpolitik" ist als in den anderen Ländern; am nächsten kommt in dieser Hinsicht noch Dänemark. Restriktive Lohnpolitik und Arbeitszeitpolitik (Förderung der Teilzeitarbeit wie der Verkürzung der Lebensarbeitszeit) waren so die bisher dominierenden Elemente der niederländischen Arbeitsmarktpolitik, während die traditionelle "aktive Arbeitsmarktpolitik" bisher eher bescheidene Ausmaße hatte. In den 80er Jahren entstand jedoch ein pragmatischer Wildwuchs spezieller Arbeitsmarktprogramme, dem die operative und hierarchisch strukturierte Arbeitsverwaltung nicht mehr gewachsen war. Kern der großen arbeitsmarktpolitischen Reform war denn auch die funktionale wie regionale Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung, d.h. eine noch stärkere Einbindung der korporatistischen Gremien in die Politikformulierung und eine Regionalisierung der Arbeitsverwaltung mit weitgehender Budget- und Planungsautonomie. Der eh schon hohe Partizipationsgrad wurde somit noch weiter ge-

gaben ausmachten. Sie nennen zwei Gründe für das extreme institutionelle Beharrungsvermögen in der Bundesrepublik: Legalismus (keine geschriebene Verfassung dagegen in GB) und budgetäre Balkanisierung (im Gegensatz zu Großbritanniens umfassender - somit alle Nutzen und Kosten internalisierende - Budgetierung).

stärkt und die regionale Netzwerkbildung gefördert, beispielsweise in Form von Kooperationsverträgen zwischen Arbeitsverwaltung, Kommunen und Weiterbildungszentren. An die Stelle hierarchischer Weisungsbefugnisse scheint Monitoring (Erfolgskontrolle) als neue Form zentraler politischer Steuerung zu treten.

Von den jüngsten politischen Entwicklungen abgesehen (August 1994), waren im letzten Jahrzehnt Koalitionsregierungen unter konservativ-liberaler Federführung bestimmend. Damit hat auch in den Niederlanden neoliberales Gedankengut in der Praxis der wirtschaftlichen Ordnungspolitik Eingang gefunden, beispielsweise in der Zulassung privater Arbeitsvermittlung als bewußtes Mittel, um die (dezentralisierte) öffentliche Arbeitsverwaltung unter Wettbewerbsdruck zu setzen. Die 35 staatlichen Weiterbildungszentren, das Herzstück der niederländischen Weiterbildungspolitik, blieben bisher von der Privatisierung unberührt, wenn auch nicht unumstritten. Ausdruck der Liberalisierung ist jedoch auch bei diesen Institutionen, daß sie nun als kommerzielle Akteure auftreten können und - wegen zunehmender Budgetknappheit - auch müssen. Das ohnehin hochwertige und flexible Weiterbildungsangebot wird sich dadurch vermutlich verbessern.

Die rechtsstaatliche Struktur der niederländischen Arbeitsmarktpolitik scheint eine Mischung gewohnheitsrechtlicher wie legalistischer Tradition zu sein. Für die erstere Variante sprechen die zahlreichen und zeitlich vergänglichen Ad hoc -Programme, die häufig geübte Praxis von "Sozialkontrakten" und die gewachsene Regelungskompetenz der regionalen Arbeitsverwaltung; für die zweite Variante spricht die große Bedeutung staatlicher Rahmenrechtsregeln, die universell geltende berufliche Qualitätsstandards setzen und zum Teil auch individuelle Rechtsansprüche festlegen, wie den Rechtsanspruch auf Kostenersatz bei Weiterbildungsmaßnahmen für arbeitslose Zielgruppen oder den Rechtsanspruch auf Weiterbezahlung des Arbeitslosengeldes bei Weiterbildung.²⁰

²⁰ Die rechtsstaatliche Tradition in den Niederlanden läßt noch einige Rätsel offen. So ist die Niederlande z.B. das einzige europäische Land, in dem Massenentlassungen (mehr als 20 Arbeitskräfte in einem Arbeitsamtsbezirk) vom Arbeitsamt genehmigt werden müssen. Selbst im "hochregulierten" Land der Bundesrepublik sind nur Ankündigungsfristen (30 Tage) beim entsprechenden Arbeitsamt und beim Betriebsrat erforderlich.

2.1.2 Ein quantitativer Vergleich der Responsivität von Politikregimes

(1) Aktivitätsgrad

Wir hatten den Aktivitätsgrad, d.h. den Anteil der Ausgaben für aktive Maßnahmen am gesamten öffentlichen Arbeitsmarktbudget, als ersten Indikator für Responsivität (in anderen Worten für das Vollbeschäftigungsengagement) des Politikregimes gewählt. Da das Beschäftigungsniveau nicht nur von der Arbeitsmarktpolitik, sondern auch von der Wirtschafts- und Sozialpolitik abhängt, muß dieser Indikator jedoch im weiteren politischen Kontext interpretiert werden.

Im Vergleich der Länder (vgl. Tabelle 2.1) überrascht zunächst der geringe Aktivitätsgrad Dänemarks; nur gut ein Viertel der Ausgaben geht in Arbeitsförderung, der Rest in Arbeitslosenunterstützung oder - in Dänemark von erheblichem Gewicht - in Frühverrentungsmaßnahmen. Der Aktivitätsgrad, und damit die Responsivität, hat zwar zugenommen, dennoch reimt sich das Bild nicht so recht mit der vorausgegangenen qualitativen Analyse, aus der eine hohe Vollbeschäftigungsverpflichtung zu erwarten gewesen wäre. Die Analyse des Implementationsregimes, insbesondere der Finanzierungsstruktur, wird dazu Aufschlüsse geben.

Die Bundesrepublik Deutschland verzeichnet einen vergleichsweise hohen Aktivitätsgrad: gut ein Drittel der Ausgaben fließen in "aktive" Maßnahmen. Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen aus der Analyse des Politikregimes. Die Wiedervereinigung hat dieses "Commitment" für einige Jahre nolens volens hochschnellen lassen, um den dramatischen Beschäftigungsabbau in den neuen Bundesländern sozialverträglicher zu gestalten. Ein Großteil dieser höheren Responsivität kann getrost als sozialpolitischer Mißbrauch der Arbeitsmarktpolitik interpretiert werden, mit dem wirtschaftspolitisch gravierende Fehler kompensiert wurden. Der Rückgang der Responsivität seit der Rezession 1992/3 erklärt sich zum Teil durch die Korrektur dieses Mißbrauchs, zum Teil aber auch durch den bekannten Mechanismus der Verdrängung aktiver durch passive Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Rezession infolge des spezifisch deutschen Finanzierungssystems: beide Funktionen werden überwiegend aus dem gleich Topf, nämlich aus Beiträgen finanziert (Schmid/Reissert/Bruche 1987 und 1992).

Tab. 2.1 Erfolgsindikatoren für arbeitsmarktpolitische Responsivität:
(1) Aktivitätsgrad, (2) allgemeine fiskalpolitische Bindung (commitment),
(3) Weiterbildungspolitische Bindung

(1) Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % der Gesamtausgaben					
	1985	1990	1993	$\Delta(93-90)$	$\Delta(93-85)$
D	36,6	48,4	37,8	-10,6	1,2
DK	24,2 ^{b)}	22,3	27,8	5,5	3,6
GB	26	39	29,5	-9,5	3,5
NL	25,1	32,4	33,9 ^{a)}	1,5	8,8

(2) Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP und pro 1%-Punkt Arbeitslosigkeit					
	1985	1990	1993	$\Delta(93-90)$	$\Delta(93-85)$
D	0,11	0,21	0,24	0,03	0,13
DK	0,16	0,15	0,18	0,03	0,02
GB	0,07	0,09	0,05	-0,04	-0,02
NL	0,10	0,14	0,14 ^{p)}	0	0,04

(3) Ausgaben für die Weiterbildung von Arbeitslosen in % BIP und pro 1%-Punkt durchschnittlicher Arbeitslosigkeit					
	1985	1990	1993	$\Delta(93-90)$	$\Delta(93-85)$
D	0,04	0,07	0,1	0,03	0,06
DK	0,08	0,06	0,09	0,03	0,01
GB	0,01	0,02	0,01	-0,01	0
NL	0,02	0,02	0,03 ^{p)}	0,01	0,01

Quelle: OECD-Employment Outlooks; OECD-Datenfile Ausgaben Arbeitsmarktpolitik; eigene Berechnungen

p) = geschätzt

a) = 1992

b) = 1986

Auch Großbritannien hatte einen zwischenzeitlichen "Boom" im Aktivitätsgrad, der jedoch der Rezession nicht standhalten konnte. Ein Grund des starken Rückgangs der Vollbeschäftigungsverpflichtung ist jedoch die zunehmende Verengung der arbeitsmarktpolitischen Programmatik auf benachteiligte Zielgruppen. Im Gegensatz zu Deutschland ging der Aktivitätsgrad nicht so sehr wegen rasch ansteigender Verpflichtungen für Arbeitslosenunterstützung zurück, sondern wegen realer Kürzungen im Budget; dies zeigen die folgenden Indikatoren noch deutlicher.

Der Aktivitätsgrad in den Niederlanden steigerte sich kontinuierlich von einem Viertel auf gut ein Drittel der Ausgaben; insofern kann von einer eindeutigen Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Responsivität gesprochen werden. Das entspricht den Erwartungen bzw. Ergebnissen der qualitativen Analyse. Dennoch ist das Gesamtniveau immer noch bescheiden, zumal wenn man berücksichtigt, daß hier im Aktivitätsgrad die Ausgaben für die Beschäftigung von Behinderten berücksichtigt wurden; diese machen immerhin etwa die Hälfte der aktiven Ausgaben aus.²¹ Sieht man von dieser sozialpolitisch motivierten Arbeitsmarktpolitik ab, muß in den Niederlanden noch mehr als in Dänemark nach den Gründen für die niedrige Vollbeschäftigungsverpflichtung gefragt werden. Wie in Dänemark wird die Finanzierungsstruktur dazu einen Schlüssel geben. Ein weiterer Grund ist wohl in traditionellen Betonung auf tarifliche Arbeitsmarktpolitik (siehe oben) zu sehen, deren finanziellen Konsequenzen sich nicht im Arbeitsmarktbudget niederschlagen. Es ist jedoch zu erwarten, daß die große Arbeitsmarktreform den Aktivitätsgrad weiter steigen läßt. Auch die sinkende Bereitschaft zu Arbeitszeitverkürzungen (bzw. Arbeitsumverteilung) ohne Lohnausgleich wird künftige Regierungen zwingen, in der Aktivität etwas zuzulegen, wenn sie die Kooperation der Gewerkschaften erhalten wollen.

(2) *Der fiskalpolitische Verpflichtungsgrad*

Als Maß für den fiskalpolitischen Verpflichtungsgrad hatten wir vorgeschlagen, die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des Bruttoinlandprodukts (BIP) auf einen Prozentpunkt Arbeitslosigkeit zu normieren. Da die Korrelation der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit hoch ist, eignet sich der nichtnormierte Indikator nicht als vergleichendes Maß der Responsivität von Politikregimes.²² Der Nachteil des Aktivitätsgrades wiederum besteht darin, daß er nichts über das Niveau aussagt: ein gleicher Aktivitätsgrad kann fiskalpolitisch völlig unterschiedliche Niveaus ausdrücken. Der

²¹ Sie werden beispielsweise im Bericht von Dick Moraal (1994) nicht berücksichtigt.

²² Dem hier vorgeschlagenen Indikator liegt die stillschweigende Annahme zugrunde, daß die beschäftigungspolitische Funktion aktiver Arbeitsmarktpolitik bei jedem Niveau der Arbeitslosigkeit die gleiche ist. Je mehr ein hohes Niveau an Arbeitslosigkeit nachfragebedingt (also keynesianische Arbeitslosigkeit) ist, desto problematischer ist diese Annahme.

Vorteil des Indikators "fiskalpolitischer Verpflichtungsgrad" ist genau dieser, nämlich eine quantitative Vorstellung vom Grad der fiskalpolitischen Bindung an das Vollbeschäftigungsziel zu vermitteln.

Wie zu erwarten war, schneidet Dänemark bei dieser Betrachtungsperspektive erheblich besser ab (Tabelle 2.1). Mitte der 80er Jahre übertraf Dänemark sogar die Bundesrepublik. Trotz steigender Arbeitslosigkeit hat das dänische Politikregime die Responsivität sogar noch verbessern können; in noch stärkerem Maße trifft dies für die Bundesrepublik zu. Die Verbesserung der Responsivität in den Niederlanden geht jedoch eher auf die (durch Arbeitsumverteilung) sinkende Arbeitslosigkeit bei nur leicht steigenden realen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zurück. Wie schon angedeutet ist Großbritannien das einzige Land, dessen Responsivität im Hinblick auf diesen Indikator erheblich zurückfällt.

(3) *Der weiterbildungspolitische Verpflichtungsgrad*

Dieses Maß für Responsivität arbeitsmarktpolitischer Regimes entspricht dem vorausgehenden mit dem Unterschied, daß es nur auf die Ausgaben für Weiterbildung beschränkt ist. Allerdings sollte sich die Normierung im Idealfall auf ein Maß des Weiterbildungsbedarfs beziehen. Da die Offene Stellenquote im Ländervergleich sehr unterschiedlich gemessen und entsprechend unterschiedlich valide ist, wurden die Weiterbildungsausgaben für Arbeitslose und erwachsene Beschäftigte mit der durchschnittlichen Arbeitslosenquote normiert, um zyklische Schwankungen der Arbeitslosigkeit (auf die Weiterbildungsausgaben sinnvollerweise nicht gleichlaufend reagieren sollten) auszuschalten.

Mit Ausgaben für Weiterbildung in Höhe von 0,10 Prozent pro einen Prozentpunkt durchschnittliche Arbeitslosigkeit (1993) nimmt die Bundesrepublik auch bei diesem Indikator die Spitzenstellung ein, dicht gefolgt allerdings von Dänemark. Die Niederlande schneidet bei diesem Indikator erwartungsgemäß schlechter ab, da ein Großteil der "aktiven" Ausgaben sozialpolitisch orientiert ist. Die Responsivität des britischen Politikregimes ist auch unter diesem Blickwinkel nicht nur gering, sondern verschlechtert sich auch neuerdings wieder.

2.1.3 Zusammenfassung und Diskussion

Zusammenfassend können wir die folgenden - zum Teil widersprüchlichen - Trends im Länder übergreifenden Vergleich festhalten. Erstens ist eine sich verstärkende öffentliche Verpflichtung für eine solidarisch-gemeinschaftliche Weiterbildung zu beobachten, die - mit Ausnahme Großbritanniens - auch zu einer faktischen Steigerung der Responsivität führte. Zweitens können wir teils eine Stärkung (in NL, DK), teils eine Schwächung (vor allem in GB, weniger in

D) korporatistischer Strukturen konstatieren. Darüber hinaus ist eine Ausweitung dezentraler Entscheidungskompetenzen in der Detailregulierung (in NL, DK, ansatzweise auch in D) zu beobachten, zum Teil aber auch eine Stärkung zentraler Kompetenzen in der Rahmenregulierung, beispielsweise im Bereich sektor- oder regionsübergreifender Standards der Weiterbildung (in GB, NL). Drittens geschah überall eine mehr oder weniger starke Zuwendung zu wettbewerblichen Strukturen, sei es in Form umfassender Privatisierung (in GB), Deregulierung wie die Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Arbeitsverwaltung (in NL, DK und D) oder durch Dezentralisierung, Regionalisierung und erfolgsorientierte Steuerung öffentlicher Institutionen (in NL, DK). Der rechtliche Status von Weiterbildung wiederum ist schwankend: Während Dänemark für bestimmte Zielgruppen und Situationen explizite Rechtsansprüche einführt, wurden solche in der Bundesrepublik abgeschafft.

In der Differenzierung dieser Trends sind einige Besonderheiten hervorzuheben. Selbst wenn in der Bundesrepublik formalrechtlich keine Veränderung erfolgte, ist auch hier der Trend zur Dezentralisierung und Regionalisierung faktisch wirksam. Der Beitritt von fünf neuen Ländern hat in der Bundesrepublik zu einer Verstärkung des föderativen Prinzips geführt. Aber auch faktisch übernehmen die Bundesländer zunehmend mehr Verantwortung im Weiterbildungsgeschäft. Drei Gründe lassen sich dafür anführen: Erstens grenzt die lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit zunehmend Arbeitslose aus zentralstaatlichen Programmen aus, so daß die Länder oder Kommunen, die die letzten Wohlfahrtsgaranten sind (Sozialhilfe u.ä.), zunehmenden Handlungsdruck verspüren; zweitens erfordern Planung und Umsetzung von Programmen zunehmend "regionalisiertes" Wissen und Kompetenzen; drittens gibt der EU-Sozialfond entsprechende Anstöße, weil die Mittel an die regionale Planung und Kofinanzierung gebunden sind.

In Großbritannien gab es eine deutliche, in der Bundesrepublik eine geringere Schwächung korporatistischer Strukturen zugunsten pluralistischer Arrangements. Das ist vermutlich die Folge der zunehmenden Bedeutung von Weiterbildung auf betrieblicher Ebene bzw. der Schwächung relativ homogener Industriebranchen im Zuge des Strukturwandels (wie Stahl und Bergbau), die "Hochburgen" industrieller Gewerkschaften waren. Im modernen Korpatismus, falls er wiederbelebt werden sollte, scheint die Einbeziehung von Betrieben, dezentraler Gebietskörperschaften (Kommunen, Länder) und lokaler oder regionaler Bildungsträger in Entscheidungen der "Politikwahl" Voraussetzung für höhere Responsivität zu sein. Dort, wo - wie in der Bundesrepublik - der traditionelle Korporatismus noch stark ist, werden die Sozialpartner allgemeinere Richtlinien aushandeln müssen, die genügend Flexibilitätsspielräume auf betrieblicher oder lokaler Ebene lassen, wenn sie im Spiel bleiben wollen. Die Entwicklung in Dänemark und in den Niederlanden scheint den Trend zu einem dezentralen Korporatismus zu bestätigen.

In dieser Bestandsaufnahme, die etwas verwirrend ist, weil sich alles noch stark im Fluß befindet, lassen sich - abschließend - dennoch schon Konturen einer vorläufigen Generalisierung erkennen. Es scheint so, daß der verstärkte Trend zur Selbstorganisation der zweifachen Ergänzung politischer Steuerung bedarf. Erstens sind wettbewerbliche Strukturen zu fördern, wo faktische Angebotsmonopole herrschen; das kann in gezielten Auftragsmaßnahmen geschehen oder in der Förderung von Verbänden von Kleinanbietern, die sonst nicht wettbewerbsfähig sind. Wo interessenpolitische Divergenzen die potentiellen Gemeinsamkeiten blockieren, kann zweitens die öffentliche Hand Koordinationsleistungen erbringen; Beispiele wären die Etablierung lokaler Netzwerke, zu denen die öffentliche Hand den Anstoß gibt, oder die Inszenierung eines kooperativen Wettbewerbs mit Hilfe von Qualitätsstandards, typisch dafür das britische Programm "Investors in People". Die nachfolgende Analyse der Implementationsregimes soll hierzu weitere Aufschlüsse geben.

2.2 Implementationsregimes und Organisationseffizienz

Das beste Politikregime wird selbst mit bester Ressourcenausstattung scheitern, wenn die organisatorische Infrastruktur zur Umsetzung fehlt oder mangelhaft ist. Es stellen sich daher Fragen wie: Wer implementiert denn nun die Politik der Weiterbildung? Ist dafür ausreichend und kompetentes Personal vorhanden? Hat dieses Personal Spielräume der dezentralen Durchführung oder wird alles zentral nach Dienstvorschriften geregelt? Sind die Betroffenen in irgendeiner Form am Prozess der Implementierung beteiligt? Welchen ökonomischen Anreizen unterliegen die implementierenden Institutionen? Machen Organisationsunterschiede in der Implementation schließlich auch einen Unterschied in der Organisationseffizienz?

Es folgen wieder Beschreibungen der Länderprofile und ihrer Veränderungen auf Grund der Reorganisation sowie eine qualitative Einschätzung der Organisationseffizienz (2.2.1), ein quantifizierender Versuch der Bewertung (2.2.2), und eine zusammenfassende Diskussion der wichtigsten Ergebnisse (2.2.3).

2.2.1 *Qualitative Einschätzung der Effizienz von Implementationsregimes*

(1) *Deutschland*

In Deutschland implementiert die Bundesanstalt für Arbeit (BA) aktive wie passive Arbeitsmarktpolitik. Beide Aufgabenbereiche werden im wesentlichen aus ihren (zu gleichen Teilen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erhobenen) Beitragseinnahmen finanziert. Der Bund (also die Bundesregierung) haftet für Defizite. Die BA selbst ist zwar (drittelparitätisch) selbstverwaltet, aber in der

Politikumsetzung nicht autonom. Ihre Einnahmen werden politisch festgelegt und ihre Ausgaben (oft abhängig von der Finanzlage) konditional programmiert. Nur in den Durchführungsanordnungen ist die Bundesanstalt autonom, hierin aber strikt hierarchisch gegliedert. Die regionalen oder lokalen Selbstverwaltungsorgane haben keine eigenen Regelungsbefugnisse. Diese drei zentralen Merkmale - die Abhängigkeit von der Politik im Hinblick auf Einnahmen und Ausgabengestaltung, die Integration aller Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik sowie die hierarchische Verwaltungsstruktur - bestimmen auch die anderen Merkmale der deutschen Implementationsstruktur, deren weiteren Züge kurz umrissen werden sollen (vgl. Schaubilder 2.2.1 und 2.2.2).

Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung (FuU) werden in der deutschen Rechtssystematik als Alternativen zur Arbeitslosigkeit behandelt. Sie haben gegenüber der Zahlung von Arbeitslosengeld Vorrang, soweit individuelle Befähigung und Anspruchsvoraussetzung sowie arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit gegeben sind. Insoweit besteht institutionell ein Anreiz - wenn nicht gar die gesetzliche Aufforderung - Weiterbildung statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Für die Handlungsorientierung der Programmanager haben diese strukturellen Voraussetzungen zwei Konsequenzen: Erstens eine relativ starke Angebotsorientierung, zweitens einen relativ geringen Spezialisierungsgrad. Die Arbeitsvermittler bzw. Arbeitsberater der BA versehen in der Regel zwar nur geringfügige Aufgaben für die Implementation der Lohnersatzleistungen, sind ansonsten aber für die Planung, Organisation und zum Teil auch für die Durchführung aller anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verantwortlich. Eine Denk- und Handlungsweise von der betrieblichen oder regionalen Bedarfsseite ist daher kaum möglich und auch selten üblich. Anlaß der Weiterbildung ist in der Regel erst die Arbeitslosigkeitsanmeldung oder der individuelle Wunsch auf geförderte Weiterbildung von seiten der Beschäftigten, wenn diese die Voraussetzungen erfüllen (unmittelbare Bedrohung von Arbeitslosigkeit oder das Nachholen einer beruflichen Qualifikation).

Schaubild 2.2.1: Implementationsregimes und Organisationseffizienz

STRUKTUR-MERKMAL	IMPLEMENTATIONSREG.		ORGANISATIONSEFFIZ.		ERFOLGS-INDIKATOR
	spezialisiert nachfrageor.	generalis. anbieteror.	niedrig	hoch	
Kompetenz- u. Wertestruktur	spezialisiert nachfrageor.	generalis. anbieteror.	niedrig	hoch	Kompetente Ressourcen
Entscheid.- u. Verantw.struktur	dezentral fragment.	zentral integriert	wenig	viel	Kooperation u. gereg. Konflikt
Finanzier.- und Produkt.struktur	privat privat	öffentlich öffentlich	schwach	stark	effektive Kontrolle
Programmtyp u. inhalt	zweckprogr. betrieblich	konditional schulisch	niedrig	hoch	Zieladä-quanz
		D D←		D←	
		D← D		D	
	D	D		DK←	
		D← D		D←	
	DK	DK←		DK	
	DK	DK←		DK	
		DK← DK		→DK	
		→DK DK		DK←	
	GB← GB←		→GB		
	GB	GB←		GB←	
	GB←	GB		→GB	
	GB←	GB		GB	
		NL NL←		→NL	
	NL← →NL			→NL	
		NL← NL		→NL	
	NL←	NL←		→NL	

→ Veränderung gegenüber den 80er Jahren

Die Distanz zum Geschehen des Arbeitsmarkts wird zum Teil durch das tägliche Vermittlungsgeschäft, das einen Eindruck möglicher Qualifikationsengpässe vermittelt, wettgemacht. Die tatsächlichen Betriebskontakte sind jedoch gering und werden - mit zunehmender Arbeitslosigkeit - konterproduktiv geringer. Vertreter der Sozialpartner und Kommunen bzw. der Länder können diese Distanz vermindern, indem sie die Initiative zu Netzwerken ergreifen, in denen Bedarfe systematischer geplant, Aktivitäten koordiniert und Qualitätsstandards gesetzt werden. Dies geschieht jedoch selten und hängt noch zu stark von Einzelpersonlichkeiten ab. Stadt und Land Hamburg bieten ein gutes Beispiel für die Möglichkeiten solcher Netzwerke (Bangel u.a. 1992). Der Fall Hamburg zeigt aber auch, daß selbstregulierte Qualitätsstandards durch ein Netzwerk von Sozialpartnern, Arbeitsverwaltung und den etablierten Trägern zum Nachteil kleiner und durchaus hochqualifizierter Träger in Marktnischen gereichen kann, wenn diese aus finanziellen Gründen den Qualitätsschein - der dann schließlich zu Aufträgen aus der Arbeitsverwaltung führt - nicht erwerben können (Linke 1994). Früher oder später stellt sich schließlich die Frage der überregionalen Anerkennung von Qualitätsstandards, die ohne koordiniertes Handeln im Nachhinein kaum durchzusetzen ist.

Im krassen Gegensatz zu den Niederlanden verfügen die Arbeitsämter über keine eigenen Weiterbildungskapazitäten. Knapp die Hälfte der öffentlich geförderten Weiterbildung leisten privat-kommerzielle Institute, ein gutes weiteres Viertel Träger, die den Sozialpartnern (insbesondere den Arbeitgebern) nahestehen, und den Rest private und öffentliche Schulen (Linke 1994:24). Das heißt, daß die deutsche Arbeitsverwaltung in Weiterbildung vermittelt so wie sie in Arbeit vermittelt. Solange ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung für Arbeitslose oder Riskogruppen bestand, funktionierte das deutsche System also wie ein Gutscheinsystem (voucher).²³ Wettbewerbsdruck wurde allerdings weniger durch die Selbstselektion der Arbeitslosen (die in der Regel zu wenig Information über das Angebot haben) als von der Arbeitsverwaltung ausgeübt, die mit zunehmendem Budgetdruck auf die Kosten achten mußte. Die Budgetrestriktionen haben allerdings dazu geführt, daß die Arbeitsämter die teuren Auftragsmaßnahmen - in denen sie Inhalt und Umfang der Weiterbildung für Arbeitslose selbst bestimmten und an Träger nach außen vergaben - zunehmend einstellten. Dies bewirkte, zusammen mit dem seit 1994 aufgehobenen Rechtsanspruch, eine leichte Verschiebung der Orientierung zur unmittelbaren betrieblichen Bedarfslage und zu billigeren Maßnahmen(angeboten).

Die langfristigen Auswirkungen dieser Veränderungen sind nicht günstig einzuschätzen: Die Aufgabe des Rechtsanspruchs sowie das Überhandnehmen von Kostengesichtspunkten vermindert die Planungssicherheit von sol-

²³ Rechtsanspruch in Deutschland meint immer nur Rechtsanspruch auf Unterhaltsgeld und nicht auf einen Weiterbildungsplatz. Auch in Dänemark bestand 1985-1988 nur ein Rechtsanspruch auf Unterhaltsgeld; dieser wurde dann auf einen Weiterbildungsplatz ausgedehnt, was 1989 zu einer Explosion der Teilnehmerzahlen führte.

chen Trägern, die in hochqualifiziertes professionelles Personal sowie in kostspielige Anlagen investieren, die sich erst längerfristig auszahlen.

(2) *Dänemark*

Typisch und prägend für das dänische Implementationsregime sind das Recht auf einen Weiterbildungsplatz für ungelernete oder gering qualifizierte Langzeitarbeitslose, die starke Mitbestimmung der Sozialpartner bei der Regelung der Weiterbildungsinhalte (wobei Staat und Kommunen im korporatistischen Konzert eher als Komparsen mitspielen), und - im Gegensatz zur Bundesrepublik oder Großbritannien - die geringe Rolle privat-kommerzieller Träger. Auf Grund des Rechtsanspruchs, aber auch auf Grund des breit gefächerten öffentlichen bzw. halböffentlichen Bildungsangebots ist die Handlungsorientierung der Programmmanager in der (öffentlichen) Arbeitsverwaltung stark zielgruppen- und damit angebotsorientiert. Das gilt jedoch nicht für die Kurzarbeitslosen bzw. die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten, deren Weiterbildung in den AMU-Kursen stark auf den unmittelbaren Bedarf der Betriebe bzw. des Marktes ausgerichtet ist. Begünstigt wird diese Marktorientierung durch vierteljährliche Branchenanalysen auf der Basis von Betriebsbefragungen durch Mitarbeiter der regionalen Arbeitsverwaltungen.

Ansätze zu einer Änderung dieser Situation zeichnen sich ab. Zwar gibt es keine Konkurrenz durch Preise, da diese öffentlich reguliert werden; deshalb hat die dänische Entscheidungsstruktur durchaus auch zentralistische Züge (vgl. Schaubild 2.2.2). Die rigiden und im Vergleich zum Problemdruck schmalen Budgetzuweisungen zwingen aber die regionale Arbeitsverwaltung, bei der Vergabe von Maßnahmen mehr auf die Qualität der Träger zu achten, so daß diese ihr Kursangebot sorgfältiger planen, Marktsondierungen betreiben und beginnen, Kurse zu verkaufen. Zudem setzt die (in Dänemark begingungslose) Zulassung privater Arbeitsvermittlung die Arbeitsverwaltung unter Erfolgsdruck. Der Liberalisierungsprozeß war jedoch nicht einseitig; im Gegenzug erhielt die Arbeitsverwaltung das Recht, selber Dienstleistungen zu verkaufen (etwa betriebliche Personalberatung), für bestimmte Dienstleistungen Gebühren zu erheben oder selber Dienstleistungen zu kaufen (z.B. Sendezeiten in Radio und Fernsehen).

Die Ansätze der Organisationsreform - d.h. die Einführung von Marktelementen in die öffentliche Arbeitsverwaltung - haben zu vielversprechenden Änderungen geführt: Zum einen tritt die Arbeitsverwaltung offensiver als Dienstleistungsunternehmen auf, beispielsweise mit "Paketlösungen" und "Jobboutiken" in vielbesuchten Geschäftsstraßen; zum anderen etablieren sich lokale Netzwerke zwischen Arbeitsverwaltung, Trägern und Kommunen, die sogar beginnen, ihre professionellen Dienstleistungen zu exportieren bzw. Filialen im Ausland zu eröffnen (Höcker 1994a: 30f). Die effektive Kontrolle des Weiterbildungsmarkts hat sich somit verbessert und verspricht, sich weiter

Schaubild 2.2.2: Synopse von Implementationsregimes der Weiterbildung

		KOMPETENZSTRUKTUR	
		spezialisiert	generalisiert
WERTE- STRUKTUR	nachfrage- orientiert	GB	
	angebot- orientiert	DK	D

		ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUR	
		dezentral	zentral
VERANTWORTUNGS- STRUKTUR	fragmentiert		GB
	integriert	NL	DK

		FINANZIERUNGSSTRUKTUR	
		privat	öffentlich
PRODUKTIONS- STRUKTUR	privat		GB
	öffentlich		NL

		PROGRAMMTYP	
		zweckprogrammiert	konditional
TRAININGS- INHALT	betriebliche Einarbeit.		GB
	schul./ formale Qualif.	NL	DK

positiv zu entfalten. Zum hohen Niveau der effektiven Kontrolle trug auch die ständige Begutachtung der Kursangebote für Langzeitarbeitslose seitens der regionalen Weiterbildungsausschüsse bei. Diese wurden 1993 abgeschafft; ihre Funktion übernahmen die regionalen Arbeitsmarktbeiräte. Im System der Weiterbildung für Beschäftigte und Kurzzeitarbeitslose (AMU-System) sorgen paritätisch besetzte Branchenausschüsse, die an der Planung der Curriculas beteiligt sind, für marktnahe Qualitätskontrolle.

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Weiterbildungsplatz für Langzeitarbeitslose warf mehrere Probleme auf. Da damit gleichzeitig die Verpflichtung zur Teilnahme verbunden war, mußte die Teilnehmerselektion zentral reguliert und standardisiert werden. Mangelnde Kapazitäten (die 1991 ca 25 % der Anspruchsberechtigten deckten) führten jedoch zur mechanischen Selektion der extremen Langzeitarbeitslosen, deren Arbeitslosengeldansprüche auszulaufen drohten; Leidtragende waren die ungelernten, weniger kurzen Langzeitarbeitslosen, die 1991 dann einen gesonderten Rechtsanspruch erhielten; weitere Reaktion war die Verkürzung der Weiterbildungsdauer, die zur mangelhaften Effektivität (Wiedereingliederungsquote) führte; der starre, zentral festgelegte Verteilungsschlüssel der Mittel auf die Regionen verschärfte das Problem. Durch zielgruppenbezogene Festlegung der Haushaltsmittel scheinen die Probleme nun zum Teil gelöst zu sein; jedenfalls sind im Hinblick auf die Zieladäquanz des Implementationsregimes Mängel zu konstatieren.

(3) Großbritannien

Hervorstechendes Merkmal des Implementationsregimes Großbritanniens ist die Privatisierung der Planung, Organisation und zum Teil auch der Durchführung der Weiterbildung für Arbeitslose. Dagegen hat sich an der öffentlichen Finanzierung erstmal nichts geändert. Mit Gründung der TEC's kündigten Gewerkschaften und Regierung wechselseitig das korporatistische Arrangement, das die Labour Regierung mit der MSC in den 70er Jahren mühselig aufzubauen versuchte. Damit vollzog sich ein Schub zu weiterer Spezialisierung der Programmanager, deren Handlungsorientierung nun noch stärker nachfrageorientiert wurde. Dieser Prozess ist allerdings noch im Gange, da die TECs einen Großteil der Beamten aus der alten MSC übernehmen mußten; spätestens 1996 erhalten aber auch diese privaten Status oder sie müssen in den öffentlichen Dienst zurückkehren. Darüber hinaus bestehen Chancen einer zunehmenden Professionalisierung, da die TECs die Aufgabe übernommen haben, die neu etablierten nationalen Standards beruflicher Qualifikation zu implementieren. Die personelle Ressourcenkompetenz dürfte daher durch die Reform - zumindest qualitativ - eher gewonnen als verloren haben. Allerdings hat die Spezialisierung Grenzen, weil die TECs sowohl weitere Regierungsprogramme implementieren (z.B. IIP und das Enterprise Allowance Scheme) als auch eigene Funktionen der Unternehmensberatung übernehmen. Dies hat den Vorteil, den Erfahrungshorizont zu erweitern, gerät jedoch in Konflikt mit

der ausgesprochen sozialen Funktion des zentralen Weiterbildungsprogramms; dieses hebt mit der jüngsten Reform die Zielgruppe der jugendlichen Langzeitarbeitslosen noch schärfer hervor und grenzt den eigeninteressierenden Spielraum der TEC-Manager (und ihrer Unterauftragnehmer) noch weiter ein.

Mit der Privatisierung erfolgte auch ein weiterer Dezentralisierungsschub in der Entscheidungsstruktur. Die Beratung und Auswahl der Teilnehmer erfolgt nun durch Arbeitsberater (Training Agents, kurz TA), die in der Regel außerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung agieren. Allerdings kann auch die Arbeitsverwaltung diese Aufgabe vertraglich für die TECs übernehmen; sie beschränkt sich aber in der Regel auf die Funktionen der Arbeitslosengeldzahlungen und der Arbeitsvermittlung. Die Trennung dieser Funktionen wirft Koordinationsprobleme auf: Die Ergebnisse der obligatorischen Beratungsgespräche zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen nach einem halben Jahr (RESTART) müssen über den Umweg der Arbeitsberater umgesetzt werden, die häufig andere Selektionskriterien haben. Die Folge waren weitere Verregelung, z.B. in Form wechselseitiger Informations- und Berichtspflichten und Verschärfung der Selektionskriterien von oben.

Maßgeblich an der Implementation, d.h. an der Organisation, Überwachung und zum Teil auch an der Durchführung der Maßnahmen beteiligt sind die auf Weiterbildung spezialisierten Unternehmensberatungen (Training Managers, kurz TM), die mit den TECs entsprechende Verträge abschließen. Diese Unternehmen bieten häufig jedoch nur den schulischen Teil der Weiterbildung an, der - offensichtlich in Anlehnung an das deutsche Lehrlings-system - 20 % der wöchentlichen Weiterbildungszeit ausmachen soll; die praktische Ausbildung erfolgt meist in Betrieben oder kommunalen Projekten. Häufig wird auch in den zahlreichen öffentlichen Fachschulen für Weiterbildung (Further Education Colleges, kurz FEC), die auf kommunaler oder regionaler Ebene operieren, schulisch ausgebildet. Die Weiterbildungs-Unternehmensberatungen (TMs) konkurrieren untereinander um Ausbildungsplätze, so daß das Wissen um solche Plätze ein wohlbehütetes privates Gut wird. Dies kann zu Implementationsblockaden führen, wenn etwa TM1 in einer Region mögliche Kunden (also Arbeitslose) hat, aber keine Ausbildungsplätze, während TM2 in derselben Region über Plätze verfügt, aber keine Kunden hat. Die pragmatische, aus arbeitsmarktpolitischer Sicht jedoch suboptimale Lösung - nämlich die Marktaufteilung zwischen den TM-Unternehmen - zeichnet sich in der Entwicklung schon ab. .

Die Privatisierung hat somit zwar die Implementationsstrukturen "verflüssigt", die Vertragsketten von Anfang bis Ende aber erheblich verlängert: Die TECs schließen Jahresverträge mit ihrer übergeordneten Behörde auf zentraler Ebene (dem Training, Enterprise & Education Directorate); die TAs und TMs schließen Einzelverträge oder Vertragspakete mit den TECs, und die TMs schließen Verträge mit Weiterbildungsinstituten oder Betrieben. Zum ei-

nen sind die Transaktionskosten dieses Prozesses hoch, wobei es ungewiß ist, ob sich diese nach mehreren Jahren Lernprozess und Routinisierung nennenswert vermindern; zum anderen sind die TECs zwar formalrechtlich privatisiert und können somit auch in Konkurs gehen; ihre finanzielle Abhängigkeit von Regierungsprogrammen und von wirtschaftlichen Prüfkriterien, die noch dem öffentlichen Dienst zugehören, macht sie zu organisatorischen Zwittergestalten, deren Zukunft ungewiß ist (Mosley/Degen 1994; Guy/Howells 1994).

(4) *Niederlande*

Wie in der Bundesrepublik ist in den Niederlanden die Weiterbildung für Arbeitslose eng an die Vermittlungsfunktion der Arbeitsverwaltung angebunden. Im Gegensatz zur Bundesrepublik verfügt die niederländische Arbeitsverwaltung jedoch über eigene Kapazitäten, um eine als zweckmäßig oder erforderlich erachtete Weiterbildung rasch umzusetzen. Zusammengenommen entsprechen diese Kapazitäten immerhin etwa 0,35 % der Erwerbspersonen bzw. knapp 5 % des durchschnittlichen Arbeitslosenbestandes.²⁴ Die Handlungsorientierung der niederländischen Arbeitsvermittler ist daher in erster Linie angebotsorientiert, d.h. es wird von den Bedürfnissen der registrierten Arbeitslosen ausgegangen und dann erst nach Vermittlungsmöglichkeiten und dem Weiterbildungsbedarf der Wirtschaft gefragt. Eine Verschiebung zu einer stärkeren Betriebs- und Marktorientierung ist jedoch zu erkennen, zum einen durch eine Vermittlungsoffensive (präzise Zielvorgaben zur Verkürzung der gemeldeten offenen Stellen), zum anderen durch systematischere regionale Bedarfsplanung, die zukünftig zu einem mittelfristigen regionalen Bildungsplan entwickelt werden soll (vgl. hierzu und zum folgenden wieder die Schaubilder 2.2.1 und 2.2.2).

Da Weiterbildung ein Instrument der Vermittlung unter anderen möglichen ist, sind die Arbeitsvermittler in den Niederlanden nicht nur auf Weiterbildung spezialisiert, sondern implementieren das ganze Spektrum der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Diese Aktivitäten sind jedoch von der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung (in den Niederlanden von selbstverwalteten Branchen- bzw. Berufsverbänden implementiert) strikt getrennt. Die finanzielle Schnittstelle zur Arbeitslosenversicherung ist unproblematisch: Teilnehmer in Weiterbildung erhalten ihr Arbeitslosengeld weiterbezahlt. Allerdings gibt es Probleme der Koordination: Arbeitslose müssen sich an verschiedenen Stellen anmelden bzw. die Personalakten müssen an verschiedenen Stellen angefertigt und geführt werden; die Berufsgenossenschaften der Arbeitslosenversicherung haben keinen starken Anreiz und auch keine entsprechende Verantwor-

²⁴ Berechnet nach: Weiterbildungsplätze der Zentren für Fachausbildung (7649), der Zentren für Berufsorientierung und Berufseinübung (3460) und der Fachschulen für Frauen (970) = 12079 Plätze insgesamt; bei einer durchschnittlichen Dauer von einem halben Jahr ergibt das eine durchschnittliche Teilnehmerkapazität von ca 24 Tsd bei etwa 6400 Tsd Erwerbspersonen. bzw. 500 Tsd Arbeitslosen. Die Zahl der Eintritte von Arbeitslosen in Weiterbildung betrug 1993 jedoch etwas mehr als 100 Tsd.

tung, möglichst rasch einen Weiterbildungs- oder Arbeitsplatz für ihre Klientele zu finden; die Arbeitsverwaltung wiederum - da sie mit der Arbeitslosenversicherung nichts zu tun hat - ist institutionell ebenfalls nicht unmittelbar starkem Druck ausgesetzt, für die Arbeitslosen aktiv zu werden; dem entspricht die starke Ausrichtung der zentralen Zweckprogramme auf Langzeitarbeitslose, auf deren Implementation sich dann wiederum die Arbeitsverwaltung zu konzentrieren hat. Die Koordinationsmängel waren Anlaß zu Modellprojekten der Kooperation, die von der Föderation der Berufsgenossenschaften (FBV) und der Zentralen Arbeitsverwaltung (CBA) inszeniert wurden. Ziel der vier Modellprojekte ist die raschere Wiedereingliederung der Arbeitslosen durch gemeinsame Meldebüros, wechselseitiger Akteneinsicht und Kooperation in der Erfolgsüberwachung von Maßnahmen (inforMISEP Nr. 45, Febr. 1994, 16).

Die entscheidende institutionelle Veränderung in den Niederlanden, nämlich die Dezentralisierung und Regionalisierung der Arbeitsverwaltung, hat mit Sicherheit die Kooperation zwischen Sozialpartnern und Staat auf verschiedenen Ebenen verbessert. Durch die Dezentralisierung wurde die Autonomie der 28 regionalen Arbeitsverwaltungen gestärkt, und gleichzeitig mit der Regionalisierung wurden die Sozialpartner in die planende und regulative Phase der Implementation einbezogen. Dies fördert die Bildung horizontaler Netzwerke auf regionaler Ebene, wobei noch abzuwarten bleibt (die Reform ist noch zu neu, um allgemeine Schlußfolgerungen zu ziehen), welche Kooperationsstrukturen (z.B. Kooperationsverträge, gemeinsame Implementationsorgane, feste strategische Arbeitskreise) sich dauerhaft institutionalisieren.

Die Dezentralisierung bedeutet jedoch nicht, daß die Programmumsetzung völlig frei von Zwängen ist. Zwar hat die Regierung mit einem mittelfristigen Budgetplan und einer entsprechend garantierten Gesamtsumme der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (5 Jahre) den Planungshorizont erheblich verlängert und die Planungssicherheit erhöht, andererseits setzt die (drittelparitätisch besetzte) Zentralverwaltung die regionalen (und diese wiederum die lokalen) Ämter mit inhaltlichen Regulativen und Zielvorgaben unter bestimmten Erfolgsdruck. Da die Regulative nicht widerspruchsfrei sind (einerseits sollen in der Vermittlung bestimmte Zielgruppenquoten erreicht werden, andererseits bestimmte generelle Zielniveaus erreicht werden, wie Erhöhung des Marktanteils), wird so die Lösung von Zieldilemmas (z.B. Gleichheit versus Effizienz) auf die dezentrale Implementationsebene delegiert. Die spannende Frage der Auswirkungen auf die politische Legitimation wird später zu diskutieren sein.

Zusammenfassend kann für die Niederlande konstatiert werden, daß die Organisationseffizienz wohl in all ihren Dimensionen (vgl. Schaubild 2.2.1) durch die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik hinzugewonnen hat. Die Ressourcenkompetenz wurde quantitativ verbessert durch Aufstockung des Vermittlungspersonals, und qualitativ wird die größere Entscheidungsautonomie dazu beitragen. Horizontale und vertikale Koordination lassen noch in vieler Hinsicht zu wünschen übrig, sind jedoch durch die Einbeziehung von Kom-

munen und Sozialpartnern in Entscheidungs- und Überwachungsprozesse der Implementation verbessert worden. Durch die mittelfristige Programmplanung hat die Planungssicherheit erheblich gewonnen, und durch die Vorgabe von Qualitätsstandards sowie konkreten jährlichen Zielvorgaben (programming by objectives) haben sich auch Zieladäquanz und effektive Kontrolle verbessert.

2.2.2 Erste Versuche einer Quantifizierung der Organisationseffizienz

Schon die Vielschichtigkeit der "Organisationseffizienz" verbietet einfache Maße, Mangel an vergleichbaren Daten macht Quantifizierungsversuche fast hoffnungslos. Die folgenden Indikatoren geben trotz der Unzulänglichkeit einige interessanten Eindrücke, die als Ergänzung zur qualitativen Einschätzung hinzugezogen werden können.²⁵

(1) Ressourcenkompetenz

Ein Maß für das Vorhandensein kompetenter Ressourcen kann der Umfang des Personals sein, das mit der unmittelbaren Implementation zu tun hat. Unter der Annahme, daß zentrale Leitungs-, Verwaltungs- und Kontrollfunktionen möglichst "schlank", operative Funktionen vor Ort dagegen "fett" zu besetzen sind, kann dieses Maß noch durch das Merkmal dezentraler Verteilung qualifiziert werden. Zwei weitere Qualifizierungen sind denkbar: Da effektive Dienstleistungen heutzutage ohne moderne Technologie, gute Infrastruktur und schließlich auch gute Bezahlung des Personals nicht denkbar sind, können die Gesamtausgaben für Programmadministration bezogen auf das BIP bzw. bezogen auf das Implementationspersonal als Zusatzinformation herangezogen werden.

Bei der Relation des Implementationspersonals zur Zahl der Arbeitslosen schneidet Großbritannien beim ersten Maß überraschenderweise am günstigsten ab, allerdings mit eindeutiger Verschlechterung nach der Privatisierung²⁶; umgekehrt liegt der Fall bei den Niederlanden, die sich nach der Organisationsreform eindeutig verbesserten, jedoch noch immer schlechter dastehen als Dänemark und die Bundesrepublik (Tabelle 2.2.1). Werden jedoch die qualifizierenden Indikatoren hinzugezogen, weisen die Niederlande beim Dezentralisierungsindikator sowie bei den Ausgaben pro eingesetztem Personal die besten Ergebnisse auf; nur die Bundesrepublik "übertrumpft" noch die Niederlande bei den Gesamtausgaben für Programmimplementation.²⁷ Dagegen sind

²⁵ Sie sollen auch als Anregung zur Verbesserung oder Ergänzung dienen.

²⁶ Ein statistisches Artefakt ist allerdings nicht auszuschließen, wenn das privatisierte Personal nicht mehr mitgezählt wurde.

²⁷ Die Vergleichbarkeit der Daten ist problematisch, weil u.a. wegen mangelhafter Differenzierung der Angaben ungesicherte Annahmen gemacht werden mußten (vgl. die Angaben zu den Fußnoten der Tabelle 2.21).

Großbritannien in erster Linie, überraschend auch Dänemark in zweiter Linie die "Verlierer" bei allen qualifizierenden Merkmalen.

Tabelle 2.2.1 Erfolgsindikatoren für die Effizienz von Implementationsregimes:
Indikatoren für Ressourcen-Kompetenz

(1) Arbeitslose pro Implementationspersonal (a) und dezentrale (operative) Mitarbeiter in % Gesamtpersonal (b)							
	(a)	1988	1993	Δ 93-88	(b)	1988	1993
D		62,7	68,9	6,2		84	86
DK		74,1				76	
GB		34,0 ^a	65,9 ^b	31,9 ^{b,a}		67 ^a	88 ^b
NL		130,7 ^c	81,7 ^d	-49,0 ^{d,c}		86 ^c	92 ^d

Quelle: OECD Employment Outlook, OECD-Datenfile 1994, eigene Berechnungen

(2) Ausgaben für Programmadministration in % BIP (a) und in 1000 ECU pro Implementationsperson (b)						
	(a)	1993	(b)	1988	1991/92	1993
D		0,16 ^a				52
DK		0,10		34		
GB		0,09 ^b			7	
NL		0,15 ^c			62	

Quelle: OECD-Datenfile 1994, eigene Berechnungen;
a) entspricht 64% der Verwaltungsgesamtausgaben bei der Bundesanstalt für Arbeit (d.h. dem Prozentsatz des Personals, das überwiegend mit der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschäftigt ist)
b) 43% der Verwaltungsgesamtausgaben (Rest geht in passive Arbeitsmarktpolitik)
c) 1992

(2) *Kooperative Infrastruktur*

Als Maß für eine kooperative Infrastruktur können die Regelungskompetenzen ausgezählt bzw. gewichtet werden, die den Sozialpartnern in den Phasen der Politikwahl und Implementation zustehen.²⁸ Einen Versuch wert wäre auch eine Typologie von Netzwerkformen und die Auszählung ihrer Existenz. Ein Indikator für das Kooperationspotential, also die Verpflichtungsfähigkeit der Sozialpartner gegenüber ihren Mitgliedern, wäre der Organisationsgrad; ein qualifizierendes Merkmal für den Charakter der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, der auch etwas über ihre bilaterale Kooperationsfähigkeit aussagt, wäre die Zahl der verlorenen Arbeitstage auf 1.000 Arbeitnehmer.

Großbritannien schneidet gemessen an allen drei Indikatoren am schlechtesten ab (Tab. 2.2.2). Überraschend ist der geringe Organisationsgrad der Gewerkschaften²⁹ in den Niederlanden, der sich mit der Übertragung größerer Verantwortung in der Arbeitsmarktpolitik schwer vereinbaren läßt. Ansonsten überragt die Niederlande die anderen Länder im Hinblick auf alle anderen Indikatoren kooperativer Infrastruktur, während Dänemark insgesamt noch etwas vor der Bundesrepublik zu bewerten ist.

(3) *Effektive Kontrolle*

Als Maß für effektive Kontrolle kann die Fähigkeit eines Implementationsregimes gelten, Arbeitslose möglichst früh in eine Weiterbildungsmaßnahme zu bringen - vorausgesetzt, die Maßnahme ist von der Angebot- wie Nachfrageseite her sinnvoll. Die Begründung für diesen Indikator sollte unmittelbar einleuchten: Die meisten Evaluierungsstudien stimmen darin überein, daß die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit solcher Maßnahmen mit der Länge der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer negativ korreliert (Schmid/Schömann 1994).³⁰ Eine möglichst rasche Vermittlung in Weiterbildung ist jedoch zum einen von einer vielfältigen und flexiblen Weiterbildungsinfrastruktur abhängig, zum anderen von einer Finanzierungsstruktur, die positive institutionelle Anreize setzt, dort, wo es zweckmäßig ist, Weiterbildung statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

²⁸ Wie schon im Bezugsrahmen erwähnt, lassen sich die analytischen Kategorien empirisch nicht eindeutig trennen; darum sind hier die Phasen Politikwahl und Implementation zusammengefaßt.

²⁹ International vergleichende Daten zum Organisationsgrad der Arbeitgeber sind mir nicht bekannt; sollte sich die Feststellung dieses Defizits erhärten, wäre hier eine empfindliche Forschungslücke aufgezeigt.

³⁰ Mosley/Degen (1994:46) berichten ebenfalls, daß der Wiedereingliederungserfolg von weitergebildeten Arbeitslosen erheblich mit der ansteigenden Dauer der vorausgehenden Arbeitslosigkeit in Großbritannien sinkt; sie weisen jedoch mit Recht auf die Schwierigkeit hin, den Dauereffekt von den persönlichen Merkmalen der Arbeitslosen zu trennen und glauben, daß letztere den Ausschlag für die Differenz der Wiedereingliederungserfolge geben.

**Tabelle 2.2.2 Erfolgsindikatoren für die Effizienz von Implementationsregimes:
Kooperative Infrastruktur**

kompetenzen der Sozialpartner bei							
(1)	(a) Programm- formulierung	(b) Einnahmen		(c) Ausgaben		(d) Durchführung	(e) Erfolgs- überwachung
		zentral	dezentral	zentral	dezentral		
D	X			X	X	X	
DK	XX	X	X	X	XX	XX	X
GB	X(AG)				X(AG)	XX (AG)	
NL	XX	X	X	X	XX	X	X

XX = stark X = schwach □ = unbedeutend oder keine AG=Arbeitgeber

Netzwerkbildung			
	(a) Kooperations- verträge	(b) gemeinsame Implem. organisationen	(c) feste Gesprächs- und Strategiekreise
D			X
DK	X	X	X
GB			
NL	XX	X	X

	(a) gewerkschaftlicher Organisationsgrad		(b) Zahl der durch Streik verlorenen Arbeitstage / 1000 Beschäftigte	
	1990	Δ (90-80)	O (83-87)	O (88-92)
D	32,9	-2,7	50	17
DK	71,4	-4,6	247	32
GB	39,1	-11,3	402	98
NL	25,5	-9,8	15	15

Quellen: (a) OECD - Employment Outlook 1994: 184;
(b) EUROSTAT 1994; eigene Berechnungen

Nach diesem Kriterium hat die Reorganisation in Dänemark teilweise Erfolg gehabt, denn die Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Weiterbildungsteilnahme hat tendenziell abgenommen hat: 1984 waren von den ungelerten Teilnehmern (in AMU-Kursen) noch 49 % kürzer als 100 Tage arbeitslos, 1991 waren es 67 % und 1992 sogar 93 %; bei den Teilnehmern mit Facharbeiterstatus sind die entsprechenden Zahlen weniger günstig: 38 % 1984, 49 % 1992 (berechnet nach Höcker 1994:Tab. A 4b und A 4c). Wegen mangelnder Kapazitäten müssen aber offensichtlich auch viele Arbeitslose solange warten, bis sie die hohe Hürde des Rechtsanspruchs (nämlich Langzeitarbeitslosigkeit) erworben haben. Auch in der Bundesrepublik gelangen die Arbeitslosen relativ frühzeitig in Maßnahmen, ebenfalls mit verbessernder Tendenz: Während 1983 nur gut ein Viertel der Teilnehmer in allen Weiterbildungsmaßnahmen weniger als 3 Monate arbeitslos war, waren es 1991 40 % und 1992 39,1 %; nur 18 % der Teilnehmer waren länger als 1 Jahr arbeitslos (Linke 1994:71). Ungünstiger ist die Lage in Großbritannien. Dort waren 1990/91 immerhin noch 30 % der Weiterbildungsteilnehmer unter 6 Monate, 42 % aber länger als ein Jahr arbeitslos (berechnet nach Mosley/Degen 1994:45); das hat jedoch die Regierung veranlaßt, das Dauerkriterium noch schärfer zu fassen, so daß der Prozentsatz der Kurzzeitarbeitslosen heute noch geringer sein dürfte.

(4) *Zieladäquanz*

Kontinuität und Planungssicherheit sowie richtiges "Timing" der Programme hatten wir als weitere wichtige Merkmale der Organisationseffizienz (Dimension Zieladäquanz) identifiziert. Die Dynamik der öffentlichen Ausgaben für Weiterbildung kann dazu ein Bild vermitteln: Das Gegenteil von Kontinuität und Planungssicherheit wären große jährliche Schwankungen der Ausgaben (Schwankungen über das Maß des Konjunkturzyklus hinaus), während prozyklische Veränderungen der Ausgaben dem Ziel antizyklischer Gegensteuerung entgegenliefe. In anderen Worten: Das Timing ist negativ zu beurteilen, wenn die Weiterbildungsausgaben mit dem Konjunkturverlauf parallel laufen bzw. gegenläufig zur Veränderung der Arbeitslosigkeit sind (d.h. die Ausgaben fallen, wenn die Arbeitslosigkeit steigt).

Auch an diesen Kriterien gemessen zeigt Großbritannien das schlechteste Bild. Nicht nur die Schwankungsbreite der Ausgaben ist am höchsten (vgl. Zeile 2 der Tabelle 2.2.3), sondern auch die Ausgabendynamik hat stark prozyklische Züge (Zeilen 4 und 5): die Ausgaben steigen mit dem Anstieg des Bruttoinlandprodukts bzw. fallen mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und umgekehrt. Auch die Bundesrepublik hat hohe Schwankungsausschläge und einen zum Teil prozyklischen Ausgabenverlauf, der sich in der Gesamtregression deswegen nicht zeigt, weil mit Beginn einer Rezession kurzfristig immer erst mal eine antizyklische Reaktion erfolgt, die dann in eine prozyklische umschlägt (im einzelnen dazu Schmid/Reisert/Bruche 1987 bzw. 1992).

Die Ausgabendynamik in Dänemark und insbesondere in den Niederlanden ist sowohl stetiger als auch im "timing" zieladäquater (statistisch allerdings nicht signifikant).

2.2.3 Zusammenfassung und Diskussion

Auch bei den Implementationsregimes sind krasse Unterschiede festzustellen. Die Handlungsorientierung des Programmanagements in Großbritannien ist ausgesprochen nachfrage- bzw. marktbezogen, kommt jedoch wegen des engen Problemgruppenbezugs der Weiterbildungspolitik nicht zum Zuge. Dagegen ist die Handlungsorientierung in den anderen drei Ländern noch stärker angebotsbezogen, Tendenzen zu einem ausgewogeneren Verhältnis sind jedoch unverkennbar. Hinsichtlich der gesellschaftlichen Partizipationsstruktur hat Großbritannien die letzten Reste des Korporatismus beseitigt, während die Sozialpartner in den Niederlanden und in Dänemark größere Verantwortung nicht nur in der Politikwahl, sondern auch in der Politikumsetzung auf regionaler Ebene übernommen haben.

Nur die Bundesrepublik implementiert aktive wie passive Arbeitsmarktpolitik "in einem Hause". Die Trennung dieser Funktionen in den anderen Ländern führt nicht per se zu überzeugend besseren Resultaten; vielmehr zeichnen sich spontane oder gesetzliche Bemühungen ab, die auftretenden Koordinationsprobleme durch Netzwerke oder Kooperationsauflagen zu lösen. Aber auch die Integration ist problematisch, wenn nicht gewährleistet wird, daß das Management aktiver Maßnahmen von reinen Verwaltungsaufgaben der Arbeitslosenversicherung befreit ist. In diesem Fall droht - wie in der Bundesrepublik - ein Teufelskreis der Implementation: Mit steigender Arbeitslosigkeit gehen operative Ressourcen der Programmumsetzung verloren und das passive Versorgungsimago der Arbeitsverwaltung strahlt negativ auf das Image der kundenorientierten aktiven Abteilungen aus. Eine klare organisatorische Trennung der Verantwortung beider Funktionen bei Gewährleistung ihrer Koordination scheint am Ende günstiger für eine konsequente Dienstleistungsorientierung der Programmmanager aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Auch in der Finanzierungs- und Trägerstruktur stellt die Bundesrepublik eine absolute Ausnahme dar: Als einziges Land finanziert es die Weiterbildung für Arbeitslose weitgehend über (Zwangs-) Beiträge und kauft die Leistungen auf einem vielschichtigen Weiterbildungsmarkt, dessen Qualitätskontrolle jedoch zunehmend Probleme bereitet. Dänemark weist eine Mischfinanzierung auf, scheint jedoch die Beitragssäule der Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik zukünftig stärken zu wollen.³¹ Die Niederlande ist mit öffentlichen Weiterbildungszentren, die den Zentren der regionalen Arbeitsverwaltung direkt unterstehen, ein absoluter Ausnahmefall.

³¹ Seit 1994 scheint auch in Dänemark die Beitragsfinanzierung an Gewicht gewonnen zu haben; die komplizierte Situation ist jedoch zur Zeit nicht entwirrbar.

Tabelle 2.2.3 Die Ausgabedynamik der Weiterbildung im Vergleich zum Wachstum des BIP und der Veränderung der Arbeitslosigkeit

	D			DK			GB			NL		
	Δ Ausg. WB (real)	Δ BIP (real)	Δ Alo	Δ Ausg. WB (real)	Δ BIP (real)	Δ Alo	Δ Ausg. WB (real)	Δ BIP (real)	Δ Alo	Δ Ausg. WB (real)	Δ BIP (real)	Δ Alo
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1984												
1985		2,0	1,7		4,3	-13,4		3,8	4,9		2,6	-7,4
1986	25,9	2,3	-3,3		3,6	-23,0	14,4	4,3	1,6	14,1	2,7	-4,6
1987	25,6	1,5	0	-0,6	0,3	1,3	7,9	4,8	-10,0	5,2	1,2	2,8
1988	10,2	3,7	0,6	-18,4	1,2	4,0	53,4	5,0	-19,4	12,9	2,6	-2,6
1989	6,1	3,6	-9,1	4,6	0,6	25,8	49,9	2,2	-25,5	2,3	4,7	-8,4
1990	17,3	5,7	23,9	-4,7	1,4	3,4	-8,8	0,4	-10,2	1,5	4,1	-7,5
1991	40,2	4,5	3,0	16,6	1,0	9,1	-26,8	-2,2	43,1	-9,6	2,1	-5,0
1992	42,1	2,1	14,5	15,4	1,2	7,5	-13,7	-0,6	19,5	5,6	1,4	-2,4
1993	-14,1	-1,3	14,8	14,6	1,2	9,5	-0,5	1,9	7,0	3,3	0,2	23,6
1994					4,0							
(1) Mittelwert	19,16	2,68	5,12	3,93	1,88	2,69	9,48	2,18	1,22	4,41	2,40	-1,28
(2) Standardabweichung	18,58	2,02	10,43	12,91	1,48	14,00	28,97	2,55	21,01	7,35	1,40	9,94
(3) Variationskoeffizient	97%	75%	204%	329%	79%	521%	306%	117%	1719%	167%	58%	-778%
(4) Regressionskoeff. 1/2 (Standardirrtum)	3,77 (3,20)			-0,63 (14,67)			7,93 ^{*)} (3,07)			-0,04 (2,01)		
(5) Regressionskoeff. 1/3 (Standardirrtum)	-0,06 (0,69)			0,49 (0,67)			-1,07 ^{*)} (0,30)			0,02 (0,29)		
(6) Regressionskoeff. 3/2 (Standardirrtum)	0,09 (1,96)			-8,44 ^{*)} (2,22)			-5,70 ^{*)} (2,25)			-5,52 ^{*)} (1,68)		

Quellen: OECD - Datenfile 1994, OECD Employment Outlook 1994 und eigene Berechnungen; D (Ost- und Westdeutschland; Zeitreihen darum ab 1990 stark verzerrt wegen Sondereinflüssen);

^{*)} signifikant auf 1 % Niveau

Hinter all diesen Unterschieden zeichnen sich jedoch zumindest zwei gemeinsame Trends ab: Zum einen entweder der Versuch, mehr Wettbewerb über Privatisierung herzustellen oder im öffentlich-rechtlichen Bereich durch "outsourcing" (Kauf von Leistungen von außerhalb), "insourcing" (Verkauf von eigenen Leistungen) oder erfolgsorientierte Budgetierung einzuführen; zum anderen die Gewährleistung von mehr Autonomie in der regionalen bzw. lokalen Umsetzung von Programmen. Letzteres führt dann auf der zentralen Ebene regelmäßig zu einer heiklen Balance zwischen qualitativen Steuerungsansprüchen (mehr Effizienz und stärkere Berücksichtigung sozialer Belange) und fiskalischen Entlastungszwängen. In anderen Worten: Die zentralen Instanzen sind versucht, ihren Verlust an Steuerungsautonomie (letztlich Folge des Verlusts an Steuerungskompetenz) durch budgetäre Knebelung, Regulierung der Weiterbildungsinhalte oder Erfolgsüberwachung wieder zurückzuholen.

Der Vergleich hat schließlich gezeigt, daß es schon deswegen nicht zu einer institutionellen Kongruenz in Europa kommen muß, da neue, regionsübergreifende Probleme durch schrittweise Veränderungen innerhalb der bestehenden Implementationsregimes gelöst werden können. Fazit: Implementationsregimes sind durchaus auch lernfähig und funktional äquivalent.

2.3 Individuelle Anreizregimes und Akzeptanz

Welche Anreize haben Arbeitslose, sich zur Verbesserung ihrer Eingliederungschancen weiterzubilden? Sind die mit Weiterbildung verbundenen konkreten Beschäftigungsaussichten (also die Arbeitsmarktlage) ausschlaggebend oder ist intrinsische Motivation der entscheidende Antrieb? Welche Anreize bieten die gesellschaftlichen Hierarchien, die Position durch Weiterbildung zu verbessern? Sind materielle Anreize, also ein im Vergleich zum Arbeitslosengeld höheres Unterhaltsgeld und/oder die Aussicht auf einen Job mit höheren Löhnen vorhanden? Stellt Weiterbildung möglicherweise noch weitere "Anrechte" in Aussicht, beispielsweise einen Job mit hohem Rechtsschutz und entsprechend hohen Eintrittsbarrieren für mögliche Konkurrenten?

Diese Fragen sind Gegenstand der folgenden Länderprofile (2.3.1). Da die Informationsgrundlagen spärlich sind, muß dieser Teil der Institutionenbeschreibung knapp und teilweise im Bereich "informierter Spekulation" verbleiben; das gilt auch für die Einschätzung, welche Bedeutung dieser institutionelle Filter für den Prozesserfolg hat. Im zweiten Teil dieses Kapitelabschnittes (2.3.2) werden die wichtigsten quantitativen Indikatoren des Prozeßerfolgs vorgestellt³² und mit der Organisationsstruktur verknüpft.

³² Für empirische Details sei auf die Fallstudien verwiesen (Höcker 1994, Linke 1994, Moraal 1994, Mosley/Degen 1994).

2.3.1 Qualitative Einschätzung der individuellen Anreizregimes

(1) Deutschland

Wie in den anderen Ländern auch, bietet die Arbeitsmarktlage in Deutschland wenig Anhaltspunkte für "extrinsische Motivation": die Signale dauerhafter Qualifikationsengpässe sind dünn gesät. Lediglich in den neuen Bundesländern veränderte der Transformationsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft die motivationsauslösenden Marktsignale, für einzelne Gruppen sogar drastisch. Das gilt im besonderen Maße für Frauen, deren Qualifikationen im stärkeren Maße als die der Männer entwertet wurden (Nickel/Schenk 1994).³³ Für West- wie für Ostdeutschland darf jedoch angenommen werden, daß unabhängig von der Arbeitsmarktlage die intrinsische Motivation zur Weiterbildung stark ausgeprägt ist, da die große Mehrheit der Erwerbsbevölkerung über einen formalen beruflichen Abschluß verfügt und die Berufsrolle nach wie vor eine starke Identität stiftende Kraft hat. Folglich darf bei den qualifizierten Arbeitslosen generell eine hohe Motivation zur berufsbezogenen Weiterbildung angenommen werden, während die Motivation zur beruflichen Umschulung - also zur Aufgabe der beruflichen Identität - geringer sein dürfte. Da der Anteil qualifizierter Arbeitsloser in den jüngsten Jahren gestiegen ist, darf unter den Arbeitslosen auf eine tendenziell steigende "intrinsische Motivation" zur Weiterbildung geschlossen werden (Schaubild 2.3). Im Umkehrschluß gilt jedoch, daß die Berufsorientierung der Weiterbildung für un- oder angelernte Arbeitslose eine Motivationsbarriere darstellt; denn eine solche Orientierung impliziert eine relativ lange Dauer öffentlich geförderter Weiterbildung für Arbeitslose: Fortbildungen für Arbeitslose dauern im Durchschnitt 4 bis 5 Monate; für Umschulungen 15 bis 16 Monate (Linke 1994:42).

Der - von materiellen Vorteilen unabhängige - individuelle Anreiz zur Weiterbildung wird in Deutschland noch durch den hohen gesellschaftlichen Status verstärkt, den Bildung - und insbesondere ein formaler Bildungsabschluß - mit sich bringt. Darüber hinaus dient ein formaler Bildungsabschluß oft als Auswahlkriterium bei der Einstellung, auch wenn dieses Kriterium nicht direkt etwas über die zu erwartende Produktivität ausdrückt. Für arbeitslose Akademiker kann dies z.B. ein Anreiz sein, den Dokortitel zu erwerben; für arbeitslose Facharbeiter ein Anreiz, den Ingenieurtitel zu erarbeiten; für arbeitslose Krankenschwestern ein Anreiz, einen Diplomtitel in den Sozialwissenschaften anzustreben. Diese relativ starke Statusorientierung läßt Diskrepanzen zum tatsächlichen Arbeitsmarktbedarf erwarten.

³³ Entsprechend hoch ist dann auch die Teilnehmerquote von ostdeutschen Frauen in vom AFG geförderten Weiterbildungsmaßnahmen, während sie bei allen anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterproportional vertreten sind. Da sich die Fallstudie Deutschland (Linke 1994) nur auf Westdeutschland bezieht, werden Differenzierungen zwischen Ost- und Westdeutschland nur in besonderen Fällen vorgenommen; wenn nicht ausdrücklich erwähnt, beziehen sich alle Angaben auf Westdeutschland.

Der finanzielle Anreiz für Arbeitslose, sich weiterzubilden, ist seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 zurückgegangen. Während das Unterhaltsgeld 1969-75 noch 95 % des vorherigen Nettolohnes betrug (im Vergleich zu 68 % beim Arbeitslosengeld), wurde dieser Satz schrittweise zurückgenommen (Linke 1994:15) und sank mit Beginn von 1994 auf 60 % (bei Personen mit Kind auf 67 %). Damit steht dieses Unterhaltsgeld auf exakt dem gleichen Niveau wie das Arbeitslosengeld. Der finanzielle Anreiz muß mithin aus anderen Quellen gespeist werden, etwa der Aussicht auf einen besser bezahlten Job. Da die langfristigen Arbeitsmarktaussichten düster sind und die (im internationalen Vergleich ohnehin geringen) qualifikationsspezifischen Lohndifferenziale sich kaum verändert haben, sind in Deutschland - summa summarum - die finanziellen Anreize zur Weiterbildung erheblich gesunken.

Wie steht es mit weiteren, durch Bildung induzierten "Anrechten", die einen "politischen" Anreiz zur Weiterbildung darstellen könnten?³⁴ In der Bundesrepublik ist der Arbeitsmarkt stark durch "interne Arbeitsmärkte" geprägt, eine Tendenz, die sich eher noch verstärkte. In solchen Arbeitsmärkten werden höhere Positionen, und das gilt in besonderem Maße für den öffentlichen Dienst, nur unter der Voraussetzung bestimmter formaler Qualifikationen vergeben. Diese Voraussetzungen wirken stark selektiv und schützen die "Insider" vor Außenkonkurrenz. Für mittlere und vor allem höher qualifizierte Arbeitslose besteht mithin auch ein "politischer" Anreiz zur Weiterbildung, um in den Genuß solcher Anrechte zu kommen; mit steigendem Alter wird dieser Anreiz rasch schwinden, weil die Chancen, die "gläsernen Decken und Wände" des segmentierten Arbeitsmarkts zu durchbrechen, zunehmend aussichtslos werden. Es gibt nur wenige Anzeichen, daß diese negativen Anreize in den vergangenen Jahren abgebaut wurden; indirekt wirkte sich jedoch der starke Abbau älterer Arbeitskräfte (via Frühverrentung etc.) auf das "politische" Anreizssystem günstig aus.

Summa summarum stellen die politisch-rechtlichen Institutionen für die jüngeren, qualifizierten Arbeitslosen positive Anreize zur Weiterbildung dar, während sie die älteren qualifizierten Arbeitskräfte demotivieren. Die rechtlich mögliche Sanktionierung der Nichtbeteiligung an angebotenen Programmen scheint die positive Bilanz bei den jüngeren Arbeitslosen noch zu verstärken.

³⁴ Solche Anreize waren in den sozialistischen Planwirtschaften systembedingt besonders ausgeprägt und wurden zudem ideologisch stark instrumentalisiert (vgl. u.a. Grünert/Lutz 1994).

Schaubild 2.3: Anreizregimes und Akzeptanz

STRUKTUR-MERKMAL	ANREIZREGIMES		AKZEPTANZ		ERFOLGS-MERKMAL
	Intrinsische Motivation	Extrinsische Motivation	niedrig	hoch	
Psychischer Anreiz	Status-hierarchie	Funktions-hierarchie	keine	stark selektiv	Inanspruchnahme
Sozialer Anreiz	niedriger Lohnanreiz	hoher Lohnanreiz	niedrig	hoch	Ausgaben-wirksamkeit
Ökonomischer Anreiz	geringer Rechtsschutz	hoher Rechtsschutz	schwach	stark	Regel-beachtung
	D←			→ D	
	D			D←	
	D←			D	
		D←		D←	
		DK		→ DK	
		DK		DK	
	→ DK			DK	
	→ DK			DK	
		GB←		GB←	
	GB			GB	
	GB		GB		
	GB		GB		
	→ NL			NL←	
		NL		NL	
		NL		NL	
	NL			NL	

→ Veränderung gegenüber den 80er Jahren

(2) *Dänemark*

Das berufliche Bildungssystem Dänemarks ähnelt dem Deutschlands. Zwei große Unterschiede sind jedoch auszumachen: Die berufliche Grundausbildung ist sowohl breiter als auch flexibler und modulartig angelegt. Die Identifikationskraft des "Berufs" ist daher nicht so ausgeprägt wie in Deutschland, und auch die Weiterbildung für Arbeitslose ist flexibel nach dem Baukastenprinzip organisiert. Das trägt zu einer erheblich kürzeren durchschnittlichen Dauer der Weiterbildungskurse bei und richtet den Kursinhalt stärker am betrieblichen Bedarf aus. "Extrinsische" Motivationskomponenten dürften somit eine größere Rolle spielen und die negativen Anreize für un- oder angelernte Arbeitslose geringer sein als in Deutschland.

Auch in der privaten und mittelständisch organisierten Wirtschaft Dänemarks spielen interne Arbeitsmärkte eine geringere Rolle als in Deutschland. Der betrieblich-strukturelle Kontext spricht somit eher für das Vorherrschen von Funktions- gegenüber Statushierarchien. Allerdings ist der öffentliche Sektor in Dänemark stark ausgeprägt, so daß zumindest in diesem Bereich auch statusspezifische Weiterbildungsanreize zu erwarten sind; dies bestätigt sich auch in der sektorspezifischen Inanspruchnahme von Weiterbildungskursen, wobei der öffentliche neben dem privaten Dienstleistungssektor die Spitzenposition einnimmt (Höcker 1992:36).

Ausgeprägte finanzielle Anreize zur Weiterbildung für Arbeitslose waren in Dänemark bis 1994 nicht auszumachen. Für Arbeitslose in bestimmten Kurstypen ergab sich jedoch eine Differenzierung zugunsten der unteren Einkommensgruppen, wozu vor allem die un- und angelernten Arbeitslosen zu rechnen sind. Arbeitslosen, die Zugang zu den AMU-Kursen erhalten, wird während des Kurses eine Lohnausfallvergütung gezahlt, deren Höhe dem Höchstsatz des Arbeitslosengelds entspricht; geringer Verdienende können somit zu einer vollen Kompensation ihres Einkommensverlustes gelangen, während besser Verdienende einen Verlust hinnehmen müssen, der in keinem Fall jedoch höher ausfällt als beim sonst zu beziehenden Arbeitslosengeld (Höcker 1992:12). Der finanzielle Anreiz für un- und angelernte Arbeitslose ist jedoch nicht besonders hoch, da auch die effektive Lohnersatzrate des regulären Arbeitslosengeldes Niedrigeinkommen begünstigt (Reissert/Schmid 1994). Auch die qualifikations-spezifischen Lohndifferenzen scheinen keinen starken ökonomischen Stimulus für Weiterbildung auszuüben.

Negative politische Anreize zur Förderung der Programmteilnahme, also die Sanktionierung der Teilnahmeverweigerung etwa durch Entzug des Arbeitslosengeldes, scheinen in Dänemark zu fehlen. Dagegen hat sich auf der positiven Seite die Lage mit der Einführung eines Rechts auf Bildungsurlaub (bei Beschäftigten muß freilich der Arbeitgeber zustimmen) seit Januar 1994 verbessert: "Die damit verbundenen großzügigen Leistungen sind das eigentlich Revolutionäre" dieser Maßnahme (Höcker 1994:47). Unabhängig nun vom

Kurstyp erhalten Arbeitslose (und auch versicherte Erwerbstätige) während des maximal 52-wöchigen Bildungsurlaubs den Höchstsatz der Arbeitslosenunterstützung. Dies kommt wiederum den Niedrigverdienern zugute. Ansonsten sind die "politischen" Anreize zur Weiterbildung gering, weil eine mittelständische Betriebsstruktur vorherrscht, in welcher Statusverbesserung auf Grund bloßer formaler Qualifikation wenig wahrscheinlich ist. Darüber hinaus kennt Dänemark keinen Kündigungsschutz (Höcker 1992, Mosley 1994, Schettkat 1993), der ja sonst üblicherweise mit der Höhe der Qualifikation korreliert.

Insgesamt scheinen sich die individuellen Anreize zur Weiterbildung für Arbeitslose in Dänemark - im Gegensatz zu Deutschland - verbessert zu haben. Dies kann - wie wir gleich sehen werden - für Großbritannien nicht behauptet werden.

(3) *Großbritannien*

Im tendenziell zweigeteilten Arbeitsmarkt Großbritanniens - ein hochqualifizierter Bereich einerseits, ein niedrig qualifizierter andererseits - sind die intrinsischen Motivationsanreize gering, da ein Großteil der Arbeitslosen dem gering qualifizierten Segment zugehört. Das betrifft vor allem Jugendliche, für die es weniger um Weiterbildung als um eine Qualifizierung überhaupt geht. Etwa die Hälfte der Jugendlichen unter 20 tritt ohne formale Berufsqualifikation in den Arbeitsmarkt ein, während es in Dänemark und Deutschland nur gut 10 % sind; in den Niederlanden sind es nur 9 % aller Erwerbstätigen, die ohne berufliche oder höhere Bildung sind (CBS, EBB 1993 [Working Population Survey]). Der Anstoß muß also von außen kommen. Aber auch hier fehlen starke Signale, da die britische Wirtschaft einem "Niedriglohn-Gleichgewicht" zustrebt, das international stärker auf Preis- als auf Qualitätswettbewerb setzt (Prais 1989, Stedman/Wagner 1987).

Die Zweiklassentrennung (Finegold und Soskice 1988) impliziert für einen Großteil der Arbeitslosen ebenfalls geringe Anreize zur aufstiegsorientierten Weiterbildung. Dazu kommt, daß selbst die berufsorientierten Gewerkschaften kein großes Interesse an den Tag legen, durch Forcierung einer höherwertigen Weiterbildung für Arbeitslose die Konkurrenz ihrer beschäftigten Klientele zu erhöhen.

Auch die finanziellen Anreize sind mager: Arbeitslose erhalten während der Weiterbildung, obwohl im öffentlich geförderten Hauptprogramm dabei mehr produziert als gelernt wird, lediglich 10 Pfund pro Woche zu dem recht mageren Arbeitslosengeld aufgestockt. Das deckt kaum die Zusatzkosten, und wegen der geringen Weiterbildungsqualität sind auch die Chancen auf deutlich höhere Löhne nach der Weiterbildung gering (Mosley/Degen 1994:58).

Auch die "politischen" Anreize stimulieren nicht zur Weiterbildung. Nur im oberen Qualifikationsbereich bestehen Aussichten auf Anrechte, die mit Qualifikation verbunden sind (Senioritätsrechte, Schutz vor Außenkonkurrenz). Auch wenn RESTART, das halbjährliche Pflichtinterview der Arbeitslosen mit der Arbeitsverwaltung, Druck auf die Programmteilnahme ausübt, wird die Verweigerung der Teilnahme nicht sanktioniert. Summa summarum scheint das britische Anreizregime (noch) wenig effektiv zu sein (Mosley/Degen 1994:59 f).

(4) *Niederlande*

Neben dem generell hohen durchschnittlichen Bildungsniveau heben zwei Merkmale das niederländische Bildungssystem von den anderen Ländern ab: Zum einen ist es sehr differenziert und flexibel (auch auf Grund des starken Gewichts privater Schulen), zum anderen findet schon in einer sehr frühen Phase (im 12. Lebensjahr) eine Trennung zwischen allgemeinbildendem und berufsbildendem Sekundarunterricht statt (Moraal 1994:40). Beide Elemente fördern eine intrinsische Motivation zur lebenslangen Weiterbildung, vermutlich jedoch weniger stark als in der Bundesrepublik, wo die Identifikation mit der Berufsrolle ausgeprägter ist. Im Gegensatz zur Bundesrepublik wird der überwiegende Teil der beruflichen Primärausbildung (praktisch und theoretisch) in Schulen absolviert, während das Lehrlingssystem trotz mehrfacher Wiederbelebungsversuche an Bedeutung verliert. Ein nicht unwesentlicher Bestandteil der Weiterbildung für ungelernete Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte richtet sich demzufolge auf die Unterstützung von Betrieben, den erfolgreichen Abschluß einer beruflichen Erstausbildung zu organisieren. Das zunehmende Risiko der Arbeitslosigkeit für diese Zielgruppe ist auch zunehmend ("extrinsisch") motivierender Anlaß, solche Angebote der Arbeitsverwaltung anzunehmen.

Die soziale Strukturierung des niederländischen Arbeitsmarkts begünstigt eher Funktionshierarchien als Statushierarchien: Weder der öffentliche Sektor noch - von Ausnahmen abgesehen - Großbetriebe dominieren die regionalen Arbeitsmärkte. Der Anreiz, den beruflichen Aufstieg durch formale Weiterbildung mit entsprechender Zertifizierung zu befördern, scheint dementsprechend auch nicht sehr ausgeprägt zu sein. Andererseits wird die Kooperation der Arbeitslosen, Weiterbildungsangebote der Arbeitsverwaltung anzunehmen, durch die häufig betriebsnahe Programmorientierung gefördert; in vielen Fällen steht eine nachfolgende Beschäftigung unmittelbar in Aussicht.

Besondere finanzielle Anreize für Arbeitslose, ihre Chancen durch Weiterbildung zu verbessern, gibt es nicht. Während der Weiterbildung in den regionalen (und der Arbeitsverwaltung unterstehenden) Fachzentren wird das Arbeitslosengeld weiterbezahlt. Ablehnung von Angeboten könnte zwar durch Entzug des Arbeitslosengeldes sanktioniert werden, wird aber kaum praktiziert. Die finanzielle Unterstützung bei den betriebsnahen Weiterbildungsprogram-

men, die - wie beim deutschen Einarbeitungszuschuß - zum Teil auch Lohnsubventionen enthalten, kann allerdings günstiger ausfallen als das Arbeitslosengeld.

Mit Weiterbildung unmittelbar verbundene Rechtsansprüche (z.B. höheres Gehalt oder besserer Kündigungsschutz) spielen kaum eine Rolle. Wird allerdings mit der Weiterbildung ein formaler Qualifikationsabschluß erzielt, können sich bestimmte - vorher verschlossene - Berufsbereiche öffnen.

Insgesamt sind in den Niederlanden die individuellen Anreize für Arbeitslose zur Weiterbildung ausreichend bis günstig einzustufen; besondere Vorzüge sind die flexiblen und modularartig angelegten Kurse der regionalen Weiterbildungszentren sowie die betriebsnahe Weiterbildung für gering qualifizierte Arbeitslose, deren Qualität von der Arbeitsverwaltung bzw. von den Sozialpartnern kontrolliert wird. Kritischer einzuschätzen ist die Situation für die Ungelernten. Dies drückt sich in einem relativ hohen Anteil der Arbeitslosen (19 %) ohne berufliche oder höhere Bildung aus (CBS, EBB 1993 [Working Population Survey]); hier muß die Arbeitsmarktpolitik die zum Teil geringe Qualität der beruflichen Erstausbildung nachträglich korrigieren.

2.3.2 Indikatoren des Teilnahmeerfolges der Weiterbildung für Arbeitslose

Werden die Programme und Maßnahmen der Weiterbildung von den Arbeitslosen überhaupt angenommen und wieviele der Arbeitslosen können ihre Arbeitsmarktchancen über eine Weiterbildungsmaßnahme verbessern? Welche Zielgruppen werden tatsächlich erreicht und in welchem Verhältnis steht die Zahl der Weiterbildungsteilnehmer zu ihrem Arbeitslosigkeitsrisiko? Was wissen wir über die Kosten der Maßnahmen und über das Verhältnis dieser Kosten zu ihrer Wirksamkeit? Werden die Politikangebote ihrem Geiste entsprechend aufgegriffen oder werden sie mißbräuchlich genutzt?

Diese und andere Fragen stehen im folgenden Abschnitt zur Debatte. Da Umfang, Dauer und Ergebnis der Politikannahme auch von den vorausgehenden "Filtern" (Politik- und Implementationsregime) abhängig sind, müssen auffällige Unterschiede in Niveau und Struktur der Weiterbildung gegebenenfalls auf Verschiedenheiten der gesamten Organisationsstruktur zurückgeführt werden. Die Darstellung erfolgt - im Gegensatz zum vorausgehenden Abschnitt - nach Erfolgsmerkmalen der Akzeptanz und vergleichend (Tabelle 2.3.1).

(1) Höhe und Erfolg der Inanspruchnahme

Mit Ausnahme von Großbritannien gibt es keine Anzeichen, daß das Angebot an öffentlicher Weiterbildungsförderung wegen der mangelnden Motivation der Arbeitslosen nicht voll ausgeschöpft wird. In Deutschland und Dänemark spre-

chen die Anzeichen eher für ein Unterangebot; die Warteschlange für Kurse der AMU-Zentren Dänemarks war in den 80er Jahren länger als 6 Monate (Westergard-Nielsen 1993:171). Auf Motivationsprobleme in Großbritannien deuten auch die verhältnismäßig hohen Abbrecherquoten; nur etwa die Hälfte der Absolventen berichtet, den verabredeten Trainingsteil (der sowieso nur 20 % der Maßnahme ausmacht, der Rest ist "on-the-job-training") beendet zu haben. Dabei resultiert die geringe Motivation vor allem aus den schlechten Programmbedingungen, d.h. der geringen Qualität der Weiterbildung, den finanziellen Nachteilen und dem ungeregelten Verbleib der Kinder beispielsweise für Rückkehrerinnen auf den Arbeitsmarkt (Mosley/Degen 1994:44).

Bezogen auf die schieren Teilnehmerzahlen bietet Dänemark das umfangreichste Angebot: Die Zahl der Eintritte von Arbeitslosen in eine Weiterbildungsmaßnahme macht im Jahre 1993 fast 4 % der Erwerbspersonen aus (Tabelle 2.3.1, Zeile 2), fast doppelt so viel wie in Deutschland (inklusive Ostdeutschland). Bezogen auf die (Bestands-) Zahl der Arbeitslosen sind es 38 % im Vergleich zu 30 % in Deutschland (aaO, Zeile 4); die Weiterbildungsintensität in den Niederlanden blieb - bezogen auf die Arbeitslosenzahl - weitgehend konstant (18 %), während sie in Großbritannien (1987 noch gleichauf mit Deutschland und den Niederlanden) stark zurückging (von 20 % auf 9 %). Nur Dänemark und Deutschland fördern auch (vorbeugend) Beschäftigte in einem nennenswerten Umfang.

Die Dauer der Maßnahmen - und mithin vermutlich auch die Qualität - ist jedoch sehr unterschiedlich. Wendet man dieses Kriterium an und rechnet die Teilnehmerzahlen in Personenjahre um, verändert sich die Rangordnung: Dänemark folgt (1993) hinter Deutschland vor Großbritannien und den Niederlanden (Tabelle 2.3.1, Zeile 6). Sicher ist der Zusammenhang von Dauer und Qualität nicht linear positiv; außerdem können mehrere kurze Phasen - wie im dänischen Modulsystem - systematisch hintereinandergeschaltet sinnvoller sein als eine u.U. demotivierende lange Phase. In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung von Qualifikation für internationale Wettbewerbsfähigkeit und unter Berücksichtigung des Allokationsziels von Weiterbildung, nämlich Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten durch Vermeidung von Qualifikationsengpässen und Mismatch, ist die Teilnehmerquote bezogen auf Personenjahre und Erwerbspersonen jedoch ein durchaus gewichtiger Erfolgsindikator.

(2) *Sozialstruktur der Inanspruchnahme*

Die Informationen zur (sozialen) Programmselektivität sind leider sehr spärlich. Für die Niederlande und Dänemark liegen dazu keine systematischen Angaben vor. Programmviefalt und zeitliche Programmvariation mögen dieses Defizit in diesen beiden Ländern zum Teil erklären, während man sich in Großbritannien - wenigstens im Untersuchungszeitraum - auf ein zentrales Programm

(Employment Training bzw. Training for Work) und in der Bundesrepublik auf drei seit Jahrzehnten etablierten Programme (Umschulung, Fortbildung, betriebliche Einarbeitung) konzentrieren kann.

In Dänemark ist die Lage bei den zwei grundlegenden Programmtypen einigermaßen klar: In den Programmen mit Rechtsanspruch konzentrieren sich die Teilnehmer de jure auf Langzeitarbeitslose; dabei scheinen Frauen eine besonders bevorzugte Zielgruppe zu sein, und die Maßnahmen sind hier auch meist von längerer Dauer (Höcker 1994:Tab. A.5b). Bei den Angeboten der etablierten Träger (AMU), wo kurze Maßnahmen von 1 bis 4 Wochen dominieren, kommen jedoch - in der Reihenfolge - zunächst weniger qualifizierte Beschäftigte, dann Kurzarbeitslose mit konkreten Beschäftigungsaussichten und schließlich auch "normale" Arbeitslose zum Zuge.

In der Bundesrepublik werden eindeutig Kurzarbeitslose vor den Langzeitarbeitslosen bevorzugt (Tabelle 2.3.1, Zeile 7). In feinerer Differenzierung sind vor allem die Gruppen mit mittlerer Dauer der Arbeitslosigkeit (3<6 und 6<12 Monate) begünstigt, darunter wiederum vor allem Männer (Linke 1994:35). Dieses "Creaming" zeigt sich auch in Großbritannien, wo Männer im Alter von 14-24 und mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen 6 und 12 Monaten mit 3,2 den höchsten Selektivitätskoeffizienten aufweisen; in anderen Worten: diese Gruppe ist im Weiterbildungsprogramm mehr als dreimal stärker vertreten als unter den Arbeitslosen; den niedrigsten Koeffizienten weisen dagegen Männer (0,18) und Frauen (0,20) auf, die älter als 50 Jahre und länger als 12 Monate arbeitslos sind (Mosley/Degen 1994:Tab. 1, S. 39).

(3) Ausgaben-Wirksamkeit

Die Informationslage über die Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen ist noch desolater. Leider fehlen nach Kostenarten differenzierte Zeitreihen.³⁵ Mit zum Teil heroischen Annahmen (das gilt vor allem für die Niederlande) läßt sich in etwa ermitteln, wie hoch die Weiterbildungsausgaben (Transferzahlungen und Kostenerstattung) pro Personenjahr sind. Danach sind die deutschen Maßnahmen - wie erwartet - die teuersten: Mit 21.680 ECU (ca 42.000 DM) lassen sich die Deutschen ein Personenjahr Weiterbildung für Arbeitslose immerhin dreimal soviel kosten wie die Briten, und 1,4 bis 1,6 mal mehr als die Dänen und Niederländer (Tab. 2.3.1, Zeile 9). Dagegen ist die Förderung eines Weiterbildungsjahres für Beschäftigte wesentlich billiger, weil in diesem Fall - offenbar im Gegensatz zu Dänemark - keine Transferzahlungen, sondern nur Kostenübernahme von Kursgebühren und ähnliches anfallen. Eine interessante

³⁵ Für Dänemark liegt, allerdings nur für 1992, eine Differenzierung nach Transferzahlungen und Betriebskosten vor (Höcker 1994:Tab. A.3); in Deutschland liegen Zeitreihen vor, aber nicht nach Kostenart differenziert (Linke 1994: Tab. 7). Die nachfolgenden Kalkulationen basieren auf den Ausgabedaten des OECD-Datenfiles, zum Teil angepaßt nach Angaben der Fallstudien.

Tabelle 2.3.1 Indikatoren der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen

	DEUTSCHLAND		DÄNEMARK		GROSSBRITANNIEN		NIEDERLANDE	
	1987	1993	1987	1993	1987	1993	1987	1993
(1) Eintritte in WB-Maßnahmen								
(a) Arbeitslose * 1.000	355	764	67	114 a)	560	240	116	109
(b) Beschäftigte * 1.000	242	114	102	135 a)	106	13	4	-
(2) (1) in % Erwerbspersonen								
(a) Arbeitslose	1,21	2	2,4	3,9 a)	2,04	0,89	1,79	1,47 a)
(b) Beschäftigte	0,82	0,3	3,6	4,7 a)	0,39	-	0,06	-
(3) Arbeitslosenquote	6,2	6,7	7,8	10,4	10,3	10,3	9,6	8,3
(4) (1a) in % Arbeitslose	19,5	29,9	30,8	37,5	19,8	8,6	18,6	17,7
(5) TeilnehmerIn/Personenjahr								
(a) Arbeitslose * 1.000	168	384	13	23	174 b)	130	27	37
(b) Beschäftigte * 1.000	178	81	5	5	?	-	-	-
(6) (5) in % Erwerbspersonen								
(a) Arbeitslose	0,57	1	0,48	0,78 a)	0,63 b)	0,45	0,47 c)	0,53 c)
(b) Beschäftigte	0,61	0,21	0,17	0,18 a)	?	-	-	-
(7) Programmselektivität f)								
> Kurzeitalo Männer						0,63		
> Kurzeitalo Frauen						0,52		
> Langzeitalo Männer						0,87		
> Langzeitalo Frauen						1,10		
> Kurzeitalo Alle	1,14	1,02 d)		k.A.	f)	0,58		k.A.
> Langzeitalo Alle	0,66	0,64				0,93		
> Alle Männer						1,08		
> Alle Frauen						0,87		
(8) Ausgaben in Mio ECU								
(a) für Arbeitslose		8.325		357 e)		929		500
(b) für Beschäftigte		446		96 e)		-		-
(9) Ausgaben / Personenjahr								
(a) für Arbeitslose (ECU)		21.680		15.522		7.146		13.514
(b) für Beschäftigte (ECU)		5.506		19.200		-		-

65

a) 1992 b) 1989 c) grobe Eigenschätzung d) Kurzeitalo unter 3 Mon., sonst unter 6 Mon. e) 1/3 der AMU-Ausgaben werden den Arbeitslosen zugeschlagen, entsprechend von den Beschäftigten abgezogen f) Programmselektivität = Anteil an allen Teilnehmern dividiert durch den Anteil an allen Arbeitslosen.

Quellen: OECD-Datenfile; Höcker 1994: Tab. A6,A7; Mosley/Degen 1994: Tab. 3 u. 5; Linke 1994: Tab. 1 u. 7, Schaubild A2; eigene Berechnungen.

Zusatzinformation bietet der Fall Deutschland: Hier zeigt sich eine eindeutige Tendenz, die Kosten für die (teuersten) Umschulungsmaßnahmen zu reduzieren (Linke 1994:Tab. 7, S. 58); darüber hinaus wurden die anspruchsvollen und dementsprechend teuren Auftragsmaßnahmen, die auf die Verbesserung der Lage der Problemgruppen zielten, weitgehend abgebaut.

(4) Regelbeachtung

Systematische Informationen über die "recht-gemäße" Inanspruchnahme der Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose liegen nicht vor. In Großbritannien wird freilich vermutet, daß manche Arbeitgeber das Trainingsprogramm als Lohnkostensubvention nutzen; das deckt sich mit der Beobachtung, daß viele Teilnehmer den formalen Weiterbildungsteil nicht absolvieren. Der betriebliche Einarbeitungszuschuß in der Bundesrepublik, der ja einen Produktivitätsrückstand der geförderten Arbeitslosen kompensieren soll, scheint häufig ohne tatsächliche Qualifizierung mitgenommen zu werden; diese Vermutung führte insbesondere in den letzten Jahren nicht nur zu einer starken Reduzierung der Zahl der geförderten Fälle, sondern auch zu einer erheblichen Senkung der durchschnittlich geförderten Dauer (Linke 1994: Tab. 2, S. 42).

2.3.3 Zusammenfassung und Diskussion

Die Analyse der Anreizregimes sollte Aufschluß darüber geben, ob die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik die Anreize für Arbeitslose erhöhen konnte, ihre Marktchancen über Weiterbildung zu verbessern. Dabei haben wir zwischen psychischen, sozialen, ökonomischen und politischen Anreizen unterschieden. Alle vier Dimensionen spielen bei der individuellen Entscheidung eine Rolle, ein etwaiges (vom Politik- und Implementationsregime abhängiges) Weiterbildungsangebot anzunehmen.

Bei den psychischen Anreizen sind wir auf ein Paradox gestoßen: Anreizregimes, die - wie in Deutschland - stark durch die Identifizierung mit einer Berufsrolle geprägt sind, erhöhen die intrinsische Motivation zur Erweiterung und Vertiefung von Fähigkeiten und Kenntnissen im Rahmen des "Berufsbildes". Diese an sich günstige Voraussetzung für Weiterbildung kann sich in ihr Gegenteil verkehren, wenn eine radikale Umschulung angebracht ist (z.B. von einem traditionellen Industrie- zu einem modernen Dienstleistungsberuf), oder wenn beruflich nicht Qualifizierte weitergebildet werden sollen. Im letzteren Fall können die auf Berufe hin orientierten Weiterbildungsinstitutionen demotivierend wirken, wenn sie relativ lange und arbeitsplatzferne Kurse beinhalten. Die durchschnittliche Dauer der Kurse in Deutschland ist in der Tat wesentlich länger als in den anderen Ländern (insbesondere im Vergleich zu Dänemark), was die deutliche Unterrepräsentation von Ungelernten erklärt.

In Systemen ohne starke Berufsidentifikationen spielen extrinsische Motive der Weiterbildung, d.h. Arbeitsmarktsignale wie finanzielle Anreize, eine entscheidendere Rolle. Dänemark und die Niederlande liegen gleichsam zwischen Deutschland und Großbritannien, wo die Berufsidentifikation die geringste Rolle zu spielen scheint. Weiterbildung in Großbritannien hat in erster Linie die Funktion, fehlende oder mangelnde berufliche Erstausbildung zu kompensieren. Dafür bietet jedoch das britische Weiterbildungsprogramm für Arbeitslose auf Grund der lausigen Qualität denkbar geringe Anreize. In keinem anderen Land sind dementsprechend auch Inanspruchnahme und erfolgreicher Abschluß der Teilnehmer so schlecht wie in Großbritannien. Die Niederlande und insbesondere Dänemark bieten wirtschaftsnähere und flexible Modulsysteme an, die der motivationalen Disposition weniger qualifizierter Arbeitsloser eher entgegenkommen als in Deutschland. Landesweit anerkannte Standards in Dänemark erhöhen auch die Akzeptanz der Arbeitgeber, dementsprechend weitergebildete Arbeitslose aufzunehmen. Dem entspricht auch die massive Inanspruchnahme von Programmen in Dänemark, deren Dauer in der Regel erheblich kürzer ist als in Deutschland. Während darüber hinaus die finanziellen Anreize zur Weiterbildung von Arbeitslosen in der Bundesrepublik sukzessive abgebaut wurden, ist Dänemark dabei, diese zu erhöhen. Auffällig ist auch, daß hierarchisch strukturierte Teilarbeitsmärkte (also vor allem interne wie öffentliche Arbeitsmärkte) zusätzlich soziale und politische Anreize für Weiterbildung bieten; Indizien dafür finden sich in allen untersuchten Ländern.

An Weiterbildungsströmen gemessen weist Dänemark das höchste Aktivitäts- und Akzeptanzniveau öffentlich geförderter Weiterbildung auf: Rund 4 % der Erwerbspersonen machen die Eintritte der Arbeitslosen in Maßnahmen der Weiterbildung aus, fast doppelt soviel wie in Deutschland (2 %), und wesentlich mehr als in den Niederlanden (1,5 %) und in Großbritannien (rund 1 %). Auf Grund der durchschnittlich kurzen Dauer der dänischen Maßnahmen kehrt sich jedoch die Rangordnung zwischen Dänemark und Deutschland in Vollzeit-äquivalenten berechnet um: Der durchschnittliche Bestand an Weiterbildungsteilnehmern machte in Deutschland 1993 immerhin 1 % der Erwerbspersonen aus, in Dänemark rund 0,8 %, und in den Niederlanden und Großbritannien rund 0,5 %.

In allen Ländern tritt das Phänomen des Creaming auf, d.h. die faktische Begünstigung der stärksten Persönlichkeiten der wie auch immer definierten Zielgruppe. Dänemark weist hier möglicherweise den Weg aus dem Dilemma: Auf der einen Seite sollen die Arbeitslosen so früh wie möglich in Weiterbildung eintreten, wenn sie eine solche nötig haben; das geht auf der anderen Seite auf Kosten der älteren und Langzeitarbeitslosen. Eine Doppelstrategie wird nötig sein: Eine Weiterbildungsoffensive für jüngere und leistungsfähige Arbeitslose einerseits, einen Rechtsanspruch auf sorgfältig betreute Weiterbildung oder andere Maßnahmen andererseits für solche Arbeitslose, die den Zug verpaßt haben.

2.4 Reorganisation und arbeitsmarktpolitischer Erfolg

Bisher hatten uns nur die Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Organisationsreformen auf die Dimensionen der Organisationsstruktur - also der Politik-, Implementations- und Anreizregimes - interessiert. Haben die Organisationsreformen aber auch schon sichtbare Arbeitsmarkterfolge gehabt?

Leider kann diese zentrale Frage nicht befriedigend beantwortet werden. Die grundlegenden Reformen sind zu neu, um nachhaltige Veränderungen auslösen zu können, bzw. haben - wie in der Bundesrepublik - noch gar nicht stattgefunden. Vor allem mangelt es aber an systematischen und in Zeitreihen vorfindbaren Informationen, und wo Informationen vorliegen, entsprechen sie oft nicht den Mindeststandards der Evaluierung. Es ist schon erstaunlich, wie wenig selbst an technisch einfacher systematischer Erfolgskontrolle (Monitoring) unternommen wird, obwohl die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik tendenziell steigen; ganz selten sind methodisch einwandfreie Wirkungsanalysen.³⁶ Im folgenden kann daher nur ein Flickenteppich verstreut vorfindbarer Informationen unterschiedlicher Qualität ausgebreitet werden. Der Versuch, daraus ein bewertetes Gesamtbild zu entwerfen, kann nur ein allererster Anfang sein.

Im analytischen Bezugsrahmen hatten wir vier Dimensionen des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs unterschieden: Wie schnell und dauerhaft werden Arbeitslose nach der Weiterbildung wieder in Beschäftigung eingegliedert (Beschäftigungseffekt)? Erfahren arbeitslose Zielgruppen, die weitergebildet werden (z.B. Langzeitarbeitslose), im Wiedereingliederungsprozess eine Benachteiligung (Verteilungseffekt)? Wie brauchbar war die Qualifikation für den besetzten Arbeitsplatz; zahlte sie sich in einem höheren Einkommen aus; wurden qualifikationsbedingte Ungleichgewichte ("mismatch") reduziert (Produktivitätseffekte)? Wie sieht am Ende - unter Berücksichtigung der Nettoeffekte - die Kosten-Wirksamkeits bzw. die Kosten-Nutzen Balance aus (Effizienz)? Dabei sind bei der Einschätzung von Nutzen auch die sozialpsychologischen Konsequenzen einer Weiterbildung einzubeziehen (z.B. Stärkung des Selbstbewußtseins als Folge einer erfolgreich abgeschlossenen Weiterbildung), auch wenn sie quantitativ kaum messbar sind. Im folgenden sollen diese Fragen auf der Basis des verfügbaren "Flickenteppichs" (vgl. Tabelle 2.4.1) versuchsweise beantwortet werden.

³⁶ Einen Überblick über den Stand der Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik geben Jensen/Madsen 1993, OECD 1991 und OECD 1993, Schmid/Schömann 1994; am Wissenschaftszentrum Berlin (Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung) ist ein Internationales Handbuch der Arbeitsmarktpolitik und Politikevaluierung in Vorbereitung (Hrsg. G. Schmid, Ch. C. Büchtemann, J. O'Reilly, K. Schömann).

2.4.1 Erfolgsindikatoren im Vergleich

(1) Beschäftigungseffekt

Der Wiedereingliederungserfolg in Deutschland scheint sehr positiv zu sein: 72,6 % der Teilnehmer befinden sich ein halbes Jahr nach einer Anpassungsfortbildung, 86 % nach einer Umschulung und 94,1 % nach einer betrieblichen Einarbeitung wieder in Beschäftigung. Allerdings wurde dieser Erfolg 1991 im wirtschaftlichen Boom der Wiedervereinigung festgestellt; es ist anzunehmen, daß diese Quoten in der Rezession zurückgingen. Eine konjunkturabhängige Tendenz zeigt sich auch in Großbritannien: Dort fiel der eh schon magere Beschäftigungseffekt (33 %) mit steigender Arbeitslosigkeit.

Die (ganz seltenen) Vergleiche der Wiederbeschäftigungseffekte mit Kontrollgruppen (also mit Arbeitslosen ohne Weiterbildung) dämpfen jedoch regelmäßig solche Erfolgsmeldungen. Dies ist verständlich, wenn die Opportunitätskosten der Weiterbildung - nämlich die Suche nach einem Arbeitsplatz während der Zeit der Weiterbildung, wo in der Regel nicht aktiv gesucht wird - in betracht gezogen werden. In den Niederlanden wird nur ein bescheidener Nettoeffekt vermeldet, und zwei Jahre nach der Weiterbildung sogar gar kein Unterschied mehr festgestellt (de Koning 1993:283). Eine recht sorgfältige kleinere Studie in Hamburg (1983-90) stellt jedoch selbst bei rigorosen Kriterien für Weitergebildete Arbeitslose bessere Wiedereingliederungserfolge fest als bei einer Kontrollgruppe (Kasperek/Koop 1991:330).

Festzuhalten ist, daß die Qualität der Weiterbildung - unabhängig von der Konjunktur - eine wichtige Determinante des arbeitsmarktpolitischen Erfolges ist: Die längerfristigen und qualitativ hochwertigen Umschulungen, die mit einem Zertifikat abgeschlossen werden, schneiden in Deutschland besser ab als die einfachen Anpassungsfortbildungen; quantitativ macht diese Weiterbildungsform aber nur einen kleinen Teil aller Eintritte aus (ca 15 %), und die Tendenz ist fallend; darüber hinaus erwägt die Bundesanstalt aus Kostengründen eine Verkürzung der Dauer, gegen die jedoch das Handwerk kritisch eingestellt ist.³⁷ Auch in Großbritannien das Beschäftigungstraining (Employment Training) erheblich schlechtere Resultate auf als das frühere außerbetriebliche Weiterbildungsprogramm (Job Training Scheme), das Mitte der 80er Jahre (selbst bei hoher Arbeitslosigkeit) Eingliederungsquoten von 70 % erzielte. Der deutsche betriebliche Einarbeitungszuschuß ist mit dem englischen Weiterbildungsprogramm nicht zu vergleichen, da der Zuschuß nur unter der Bedingung eines dauerhaften Beschäftigungsverhältnisses gegeben wird.

³⁷ Die Hamburg-Studie widerspricht diesem Ergebnis nur scheinbar. Sie stellt (vgl. Tabelle 2.4.1) für Fortbildung bessere Ergebnisse fest als für Umschulung, insbesondere im Vergleich mit Kontrollgruppen. Ich vermute hier zum einen regionale Besonderheiten, zum anderen verweist dieses Ergebnis darauf, daß es auf Qualität und nicht auf die Dauer per se ankommt.

Tabelle 2.4.1 Arbeitsmarktpolitische Erfolgsindikatoren (Kg = Kontrollgruppe)

	Deutschland	Dänemark	Großbritannien	Niederlande		
I. Beschäftigungseffekt						
1. Wiederbeschäftigung nach Weiterbildung (in %)	ein halbes Jahr nach (1991) •Fortbildung (FB): 72,6 •Umschulung (U): 86,0 •Betriebl. Einarbeitung (BE): 94,1		Employment Training (ET): 33 (1990/91) Job Training Scheme (JTS): 70 (1985)	Positiv, aber geringer Nettoeffekt		
2. Wiederbeschäftigung nach 1-2 Jahren der Weiterbildung (in %)	nach 9 Monaten (Hamburg-Studie): •FB: 75 gegenüber 47 (Kg) •U: 65 gegenüber 56 (Kg)			Nach zwei Jahren keine signifikanter Unterschied		
3. Reduktion der Arbeitslosigkeit	12 Wochen weniger gegenüber Nichtteilnehmern		9% Reduzierung gegenüber Kg	50% geringere Dauer der Arbeitslosigkeit gegenüber Kg		
II. Verteilungseffekt						
1. Wiederbeschäftigung nach Weiterbildung (in %)	1991 M 70,1 F 74,7 U 84,1 BE 93,7	F 74,7 87,9 95,0	AMU: leicht geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit für Männer (nicht für Frauen). Kein Effekt für Langzeitarbeitslose (ATB)	ET M 28 F 41	Nettoeffekt am höchsten für Ältere, wenig Qualifizierte und ethnische Minoritäten	
2. Wiederbeschäftigung nach vorheriger Dauer der Ato und 1-2 Jahre nach WB (in %)	1986 >3 Mon =65 3-6 Mon 61,3 6-12 Mon 57,1 >12 Mon 43,4		UTB 13 UDU 30	ET (1990/91) <6 Mon 49 6-12 Mon 29 >12 Mon =24	JTS (1985) 47	
3. Wiederengliederung nach Dauer der Maßnahme in % und 1-2 Jahre nach WB (in %)	1986 <3 Mon 54 4-6 Mon 56 7-12 Mon 57 13-18 Mon 69		<3 Mon 10 4-6 Mon 12 7-12 Mon 19 13-18 Mon - "Wiedergängeranteil" 33-38 (1984-88)			
III. Produktivität						
1. Qualifikationsverbesserung	Hamburg-Studie: •31% berufl. Aufstieg gegen 15% Kg •74% qualif. Arbeitsplatz gegen 55% Kg		ET wieder beschäftigte Teilnehmer: 26% verbessert, 56% gleich; 17% verschlechtert;	Signaleffekt vermutlich stärker als tatsächliche Produktivität		
2. Einkommensverbesserung	•28% niedrigeres Eink. gegen 38% Kg •72% höheres Eink. gegen 53% Kg	1% Gehaltsverbess. (vor allem Männer)	25% haben höheres Einkommen			
3. Mismatch-Reduzierung	Leichte Verbesserung der "Beveridge-Kurve"		vermutlich kein Effekt, da Masse gering und Problemgruppenkonzentration	leichte Verbesserung der "Beveridge-Kurve"		
IV. Effizienz						
1. Kostenwirksamkeit						
2. Kosten Nutzen						

Quelle: Deutschland: Linke 1994, Kasperek/Koop 1991; Dänemark: Höcker 1994, Westergård-Nielsen 1993; Großbritannien: Mosley/Degen 1994; Niederlande: Moraal 1994, de Koning 1993; die "Beveridge-Kurve" gibt das Verhältnis Arbeitslose zu offenen Stellen wieder.

Die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit weitergebildeter Arbeitsloser scheint signifikant geringer zu sein als gegenüber Nichtteilnehmern. Allerdings sind die deutschen Zahlen mit Vorsicht zu genießen, da keine echte Kontrollgruppe vorlag. Das Ergebnis kann schlicht den Selektionseffekt widerspiegeln: Die weitergebildeten Arbeitslosen stellen vermutlich eine positive Auswahl unter allen Arbeitslosen dar. Die schon zitierte niederländische Studie weist ebenfalls darauf hin, daß die "experimentelle" Gruppe auch ohne Weiterbildung ebenso schnell wiederbeschäftigt gewesen wäre wie die Kontrollgruppe.

(2) *Verteilungseffekt*

Frauen scheinen tendenziell bessere Eingliederungserfolge zu haben als Männer; der Unterschied ist besonders deutlich in Großbritannien. Auch in Dänemark gibt es Anzeichen, daß die Vermittlung weitergebildeter Frauen erfolgreicher ist als die der Männer. Es könnte ein Artefakt sein, d.h., daß nicht erfolgreiche Frauen sich in die "stille Reserve" zurückziehen und somit nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erscheinen. Eine andere Erklärung erscheint plausibler: Andere Indikatoren weisen darauf hin, daß Frauen im Durchschnitt stärker motiviert sind, wenn sie sich aus eigenen Stücken zu einer Teilnahme entschließen oder ein vorher gründlich beratenes Angebot annehmen. Die dänischen Evaluierungsergebnisse legen diese Erklärung besonders für die Langzeitarbeitslosen nahe (Höcker 1994:44). Bei den AMU-Kursen der 80er Jahre allerdings, die sowohl von kurzer Dauer waren als auch (neben den vorwiegend Beschäftigten) Kurzzeitarbeitslose betrafen, stellt eine ökonomisch ausgefuchste Studie nur für Männer einen positiven Beschäftigungseffekt fest (Westergard-Nielsen 1993).

Ziemlich eindeutig ist das Ergebnis, daß der Wiedereingliederungserfolg mit der vorausgehenden Dauer der Arbeitslosigkeit korreliert: Je länger die vorausgehende Dauer, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, nach einer Weiterbildung wieder Beschäftigung zu finden. Die Ergebnisse dürfen aber nicht so gewertet werden, daß sich Weiterbildung für Langzeitarbeitslose nicht lohnt. Obwohl z.B. die dänischen Ergebnisse sehr gering erscheinen, haben vertiefende Studien nachgewiesen, daß im Zeitraum von zwei Jahren nach der Weiterbildung etwa die Hälfte der extremen Langzeitarbeitslosen zwischenzeitlich einmal eine Beschäftigung hatte. Das zeigt sich auch am "Wiedergängeranteil", d.h., der Anteil der erneut an einer Weiterbildung teilnehmenden Arbeitslosen, der in Dänemark etwa ein Drittel ausmacht (gilt wiederum nur für Langzeitarbeitslose); zwei Drittel müssen folglich entweder Beschäftigungserfahrungen gemacht oder sich aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben. Auch die deutschen und niederländischen Erfahrungen sprechen dafür, daß auf Problemgruppen bezogene Maßnahmen die höchsten Nettobeschäftigungseffekte haben (Hofbauer/Dadzio 1987; de Koning 1993:283).

Ein weiteres Ergebnis ist die Abhängigkeit des Eingliederungserfolges von der Dauer der Maßnahme: Sie scheint positiv zu korrelieren, wobei ein deutlicher Schwellenwert bei Maßnahmen von länger als einem Jahr festzustellen ist. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht so zu interpretieren, daß alleine die Dauer und damit auch höhere Kosten den Erfolg garantieren, zumal - was die deutschen Ergebnisse nahelegen - die Unterschiede nicht so groß sind.³⁸ Anzunehmen ist, daß dieses Ergebnis deshalb zustande kommt, daß bei längerfristigen Maßnahmen das Qualifizierungsziel deutlicher definiert ist, meist dann auch durch Zertifikat "marktfähig" gemacht wird, manchmal auch schon ein konkreter Arbeitsplatz in Aussicht steht oder häufiger betriebliche Kontakte geknüpft werden.

Vier generalisierbare Schlüsse erscheinen zulässig: Erstens sollte Weiterbildung - wenn sie als sinnvoll erkannt wird - so früh wie möglich ansetzen; zweitens sollten auch bei Langzeitarbeitslosen alle Versuche gemacht werden, die jedoch - drittens - sehr gründlich zu beraten und während der Maßnahmen zu begleiten sind, damit die individuelle Motivation gesichert und auftretende Schwierigkeiten während der Maßnahme sofort angegangen werden; viertens sind während der Weiterbildung so früh wie möglich Betriebskontakte zu knüpfen, eventuell auch Praktika bei möglichen Arbeitgebern zu organisieren. Die Ergebnisse sprechen dafür, die Vermittlungsfunktion für Arbeitslose in Weiterbildung in die Weiterbildungsinstitutionen selbst zu verlegen.

(3) *Produktivität*

Systematische Kennziffern, die einen individuellen oder regionalen Produktivitätserfolg anzeigen würden, liegen so gut wie nicht vor. Zwar legt ein guter Beschäftigungserfolg nahe, daß die Qualifizierung nicht gerade bodenlos war, zumal im Trend von allgemein höheren Qualifikationsvoraussetzungen ausgegangen werden muß. Um eine Feststellung zu rechtfertigen, ob sich denn die individuelle wie gesellschaftliche Anstrengung auch gelohnt hat, sind jedoch explizite Hinweise oder kontrollierte Analysen erforderlich; vielleicht hätte ja auch ein Abwarten ohne Weiterbildungsmühe oder ein schlichtes "learning on the job" genügt. In anderen Worten: wir wissen nicht, ob nicht in vielen Fällen der Weiterbildung beispielsweise eine intensivere Arbeitsvermittlung effektiver gewesen wäre.

Unter den vier Fallstudien ist nur für Großbritannien ein kurzer Hinweis zu finden. Hier wird von einer wenig ermutigenden Evaluierung berichtet, die wieder oder noch beschäftigte Teilnehmer befragte, ob sich die Weiterbildung gelohnt habe: Nur 26 % sahen ihre am Arbeitsplatz eingesetzte Qualifikation verbessert, 56 % konnten keinen Unterschied erkennen, 17 % beobachteten sogar

³⁸ Auch hier spricht die Hamburg-Studie für eine Differenzierung der Aussage, wenn sie feststellt, daß die (kürzeren) Fortbildungen höhere Wiederbeschäftigungsraten aufweisen als die (längeren) Umschulungen.

eine Verschlechterung; 25 % konnten auch eine Verbesserung ihres Einkommens ausmachen (Mosley/Degen 1994: 46). In derselben Fallstudie wird eine Verringerung regionaler, beruflicher oder branchenspezifischer Ungleichgewichte ("mismatch") für unwahrscheinlich gehalten, weil der Schwerpunkt der Weiterbildung (trotz erkennbarer "creaming"-Effekte) auf Problemgruppen lag und die Masse (ca 150.000 bei 3,5 Millionen Arbeitslosen) für einen nachhaltigen Effekt zu gering erscheint.

Ermutigende Ergebnisse reflektiert die schon zitierte Hamburg-Studie: Sie stellte - gegenüber einer Kontrollgruppe - nicht nur objektive wie subjektive Verbesserungen der beruflichen Position nach der Weiterbildung fest, sondern auch eine eindeutige und quantitativ nicht unerhebliche Verbesserung des Einkommens (Kasperek/Koop 1991:331). Die dänische Evaluationsstudie berichtet eine nur für Männer signifikante und bescheidene Einkommensverbesserung (Westergard-Nielsen 1993:186), während die niederländischen Erfahrungen darauf hinweisen, daß vermutlich die Signaleffekte der Weiterbildung für Arbeitslose bedeutender sind als die verbesserte Qualifikation (de Koning 1993: 287). Das heißt, allein schon die Tatsache einer erfolgreich abgeschlossenen Weiterbildung signalisiert den Arbeitgebern, daß sie es mit einsatzbereiten und hoch motivierten Menschen zu tun haben. Solche Arbeitskräfte werden dann bevorzugt eingestellt, auch wenn die geforderte Qualifikation am Arbeitsplatz geringer ist. In pessimistischer Sicht wäre auf bloße Verdrängungseffekte zu schließen. In optimistischer Sicht ist aber auf die Verbesserung des Produktivitätspotentials hinzuweisen, deren Realisierung von den Beschäftigten eventuell auch einmal eingefordert wird, falls die Arbeitgeber diese Chance nicht nutzen.

(4) *Effizienz*

Die Antwort hierzu ist knapp und bündig: Weder Kosten-Wirksamkeitsanalysen (auf der Basis von Nettobeschäftigungswirkungen) noch Kosten-Nutzen-Analysen liegen vor. Die Voraussetzungen, schließlich, für eine Gesamtbilanz von Effizienz und Gerechtigkeit sind nicht gegeben.

2.4.2 *Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Beveridge-Kurve*

Nur in den Niederlanden und in der Bundesrepublik wurde der Versuch unternommen, die Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die "Beveridge-Kurve", d.h. auf das Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen, zu untersuchen (de Koning 1993:286; Schmid/Schömann 1994). Im Gegensatz zu individuellen Wirkungsanalysen wird dieser Ansatz der Frage gerecht, ob denn die Arbeitsmarktpolitik nur die Beschäftigungschancen unter den Arbeitslosen umverteilt oder auch positive Allokationswirkungen hat, d.h., die Funktionsweise von Arbeitsmärkten verbessert. Im letzteren Fall sind dann auch positive Nebenwirkungen auf Löhne und Beschäftigung zu erwarten. Im folgenden wird der Ansatz kurz umrissen und auf die vier Länder angewandt.

Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik - wobei öffentlich geförderte Weiterbildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte, wie dargestellt, ein zentrales Element ist - ist vor allem die Vermeidung struktureller Ungleichgewichte. Diese müßten sich beispielsweise in der Gleichzeitigkeit hohe Zahlen offener Stellen und Arbeitslosen, also in einem "mismatch" ausdrücken. Die Beobachtung des zeitlichen Verlaufs der Relation von Arbeitslosen und offenen Stellen und deren Abtragung auf einer Kurve ist - nach seinem Urheber - als Beveridge-Kurve bekannt. Diese hat normalerweise einen konkaven Verlauf. Grund: In der Rezession steigt die Zahl der Arbeitslosen schneller als die Zahl der offenen Stellen abnimmt, da Firmen bankrott gehen, Massenentlassungen stattfinden und keine Einstellungen mehr vorgenommen werden. Im Boom ist es umgekehrt: Viele offene Stellen können nicht besetzt werden, weil der abnehmende Pool von Arbeitslosen immer weniger den Anforderungen neu geschaffener Stellen entspricht.

Eine Verschiebung der Kurve nach rechts oben bedeutet normalerweise eine Verschlechterung der Situation, denn einer gleichen Zahl von offenen Stellen steht eine höhere Zahl von Arbeitslosen, bzw. einer gleichen Zahl von Arbeitslosen steht eine höhere Zahl von offenen Stellen gegenüber. Die Beveridge-Kurve eignet sich daher für einen groben Test der Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik. Im Erfolgsfall muß aktive Arbeitsmarktpolitik die Beveridge-Kurve nach links unten treiben oder den Trend der Kurve nach rechts oben zumindest bremsen. Diesen Test haben wir nach einem von Bourdet und Persson (1992) entwickelten Verfahren nachvollzogen (Tabelle 2.4.2).³⁹

Die erste Gleichung (vgl. die Spalten 1, 5, 9, 13) testet die Elastizität der Arbeitslosigkeit auf Veränderungen der offenen Stellen mit und ohne Verzögerung, sowie die Reaktion der Arbeitslosigkeit im Trendverlauf. Dieser Trend ist - wie zu erwarten - positiv und hoch signifikant für alle Länder, am stärksten in Dänemark und Großbritannien. Unterschiede zeigen sich jedoch in der Elastizität gegenüber den verzögerten und nicht verzögerten offenen Stellen. In der Bundesrepublik reagiert die Arbeitslosigkeit wesentlich rascher auf eine Veränderung der offenen Stellen als in den drei anderen Ländern, die erst signifikante Ausschläge - am stärksten in Großbritannien - nach einer Zeitverzögerung aufweisen.

Die zweite Gleichung (vgl. Spalten 2, 6, 10, 14) vollzieht denselben Test nur für Kurzzeit-Arbeitslose, d.h. mit Arbeitslosen, die weniger als sechs Mona-

³⁹ Die Gleichungen sind aus zwei Gründen nicht strikt vergleichbar: In Dänemark konnte nur eine kurze Periode getestet werden, so daß die Erklärungskraft des Modells (vgl. die R²-Werte) zum Teil gering ist. In den Niederlanden standen nur Angaben über Eintritte in Maßnahmen und keine durchschnittlichen Bestände zur Verfügung. Darüber hinaus wurden die Teilnehmerbestände nicht auf Vollzeitäquivalente normiert. Die Koeffizienten der verschiedenen Gleichungen für die einzelnen Länder sind jedoch vergleichbar, da strikt das gleiche Verfahren verwendet wurde; dies ist für den Test der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik entscheidend.

nate arbeitslos sind. Wie zu erwarten reagieren diese stärker und mit Ausnahme von Großbritannien nur auf die unverzögerte Offene Stellenquote. Die geringe Elastizität in Großbritannien mag damit zusammenhängen, daß sich im Vergleich zu den anderen Ländern ein größerer Umfang der Anpassungsreaktion über die Stille Reserve vollzieht. Dies könnte wiederum damit zusammenhängen, daß die Leistungsempfängerquote (d.h. die Zahl der Arbeitslosen, die Lohnersatzleistungen erhalten) in Großbritannien vergleichsweise gering ist, so daß viele Arbeitslose sich nicht melden oder als solche verhalten.

Die dritte Gleichung (vgl. die Spalten 3, 7, 11, 15) ist das Gegenstück zur zweiten: Sie testet die Reaktion der Langzeitarbeitslosen auf den Konjunkturverlauf, gemessen an der Entwicklung der offenen Stellen. Hier ergeben sich eindeutige und starke Reaktionen erwartungsgemäß nur auf den verzögerten Indikator, am stärksten in Großbritannien. Interessant ist die Veränderung der Trendgröße: Mit Ausnahme von Dänemark tragen in allen anderen Ländern vor allem die Langzeitarbeitslosen zum Trendanstieg bei; dies entspricht der konsequenten Politik Dänemarks, Langzeitarbeitslosigkeit durch Rechtsansprüche auf Ausbildungs- und Stellenplatzangebote zu bekämpfen.

Die vierte Gleichung (vgl. die Spalten 4, 8, 12, 16) testet die Reaktion der erweiterten Arbeitslosigkeit (also Arbeitslose plus Teilnehmer in Maßnahmen) auf den Konjunktur- und Trendverlauf. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik müßte sich sowohl in einer Erhöhung der Elastizität auf offene Stellen als auch in einer Verminderung des positiven Trendverlaufs zeigen. Diesen Test "besteht" nur die Bundesrepublik Deutschland: Die kurzfristige Elastizität erhöht sich, und der Trend wird leicht reduziert. In allen anderen Ländern ist keine Trendverminderung zu beobachten; in den Niederlanden sogar eine leichte Trenderhöhung.⁴⁰

2.4.3 Zusammenfassung und Diskussion

Der Erfolg einer Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik mißt sich letztlich an Kriterien der Effizienz und Gerechtigkeit von Arbeitsmärkten. Die Beurteilung setzt gleichzeitig zwei Typen von Informationen voraus: Informationen über die Entwicklung zuverlässiger und valider Indikatoren von Effizienz und Gerechtigkeit, sowie Informationen über den kontrafaktischen bzw. hypothetischen Verlauf dieser Indikatoren, d.h., wie deren Entwicklung ohne Reorganisation verlaufen wäre. Der erste Typ von Informationen ist direkt meßbar, der zweite meist nur indirekt. Da im sozialwissenschaftlichen Bereich kontrollierte Experimente und damit echte Kontrollgruppen meist fehlen bzw. technisch nicht möglich oder ethisch unerwünscht sind, müssen die kontrafaktischen Informationen durch analytische Krücken, also hypothetisch erzeugt werden.

⁴⁰ Zur Einschränkung dieses Ergebnisses vgl. noch einmal die obige Fußnote; de Koning (1993:286) berichtet außerdem von einer Studie, die eine leichte Verbesserung der Beveridge-Kurve auf Grund von Arbeitsmarktpolitik feststellte.

Tabelle 2.4.2 Beveridge - Kurven Schätzungen für Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande

	DÄNEMARK (1983 - 91)				DEUTSCHLAND (1973 - 91)				GROSSBRITANNIEN(1975-91)				NIEDERLANDE (1974 - 89)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
	lnA	lnKA	lnLA	lnAAMP												
Konstante	1,09 ^a (6,8)	0,52 ^b (2,1)	-0,05 (0,1)	1,27 ^a (4,0)	0,84 ^a (9,0)	0,42 ^a (4,6)	-1,32 ^a (9,1)	1,36 ^a (14,1)	1,02 ^a (5,9)	0,65 ^a (6,3)	-0,53 ^b (1,8)	1,31 ^a (7,3)	1,71 ^a (17,8)	1,32 ^a (19,6)	-0,07 (0,5)	1,88 ^a (24,3)
ln O	-0,07 ^b (2,2)	-0,19 ^b (3,5)	0,04 (0,3)	-0,06 (1,0)	-0,53 ^a (3,3)	-0,50 ^a (3,2)	-0,24 (1,0)	-0,62 ^a (3,8)	0,08 (0,3)	0,24 (1,7)	0,68 (1,7)	0,15 (0,6)	-0,16 (1,4)	-0,32 ^a (3,8)	0,10 (0,6)	-0,11 (1,1)
ln O-1	-0,16 ^a (4,3)	0,02 (0,4)	-0,28 ^b (2,2)	-0,16 ^b (2,3)	-0,11 (0,7)	0,06 (0,4)	-0,84 ^a (3,3)	0,06 (0,3)	-0,81 ^a (3,6)	-0,42 ^a (3,2)	-1,36 ^a (3,7)	-0,85 ^a (3,8)	-0,38 ^a (3,1)	-0,08 (0,9)	-0,76 ^a (4,6)	-0,34 ^a (3,5)
Trend	0,06 ^a (5,8)	0,06 ^b (3,4)	0,05 (1,4)	0,06 ^b (3,0)	0,05 ^a (5,6)	0,04 ^a (4,6)	0,10 ^a (6,9)	0,04 ^a (4,2)	0,06 ^a (4,6)	0,03 ^a (3,8)	0,10 ^a (5,3)	0,06 ^a (4,7)	0,04 ^a (3,0)	-0,01 (1,4)	0,12 ^a (6,7)	0,05 ^a (4,4)
R ² (adj.)	0,86	0,74	0,39	0,54	0,90	0,83	0,93	0,85	0,68	0,68	0,72	0,69	0,91	0,81	0,95	0,93

Anmerkungen: A= Arbeitslosenquote; KA= Kurzzeit-Arbeitslosenquote (<6 Monate); LA= Langzeit - Arbeitslosenquote (>12 Monate); AAMP= erweiterte Arbeitslosenquote (Arbeitslose + Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; Teilnehmerbestände für DK, D und GB; Teilnehmer Eintritte für NL)
O= Offene Steuerquote; O-1= Offene Stellenquote 1 Jahr verzögert (lag); Trend= 1 bis n;
a= signifikant auf 1%-Niveau; b= signifikant auf 10%-Niveau; T-Werte in Klammern.

Quellen: EuroSTAT; Nationale Statistiken; eigene Berechnungen; Deutschland = Westdeutschland (alte Bundesländer).

Unsere Recherchen haben ergeben, daß schon der Informationsstand über die direkt messbaren Indikatoren mager ist. Kontrafaktische oder hypothetische Informationen liegen kaum vor. Darüber hinaus sind die grundlegenden Reorganisationen noch zu neu, um klar deutbare Wirkungen erkennen zu lassen. In wenigen Jahren werden die Voraussetzungen wesentlich günstiger sein. Unsere Überblick konnte daher nur einen "löcherigen Flickenteppich" von Indizien zustande bringen.

Dieser läßt erkennen, daß Weiterbildung für Arbeitslose die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt meist deutlich fördert und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt; selbst bei hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit ergeben sich günstige Wiedereingliederungsraten. Dieser Erfolg hängt jedoch sehr von der Qualität der Weiterbildung ab, die eine zeitliche und sachliche Dimension hat. Zeitlich sollten die Maßnahmen möglichst frühzeitig beginnen, bevor Demotivationsprozesse bei den Arbeitslosen einsetzen, und die Dauer der Maßnahme muß zieladäquat wie personengerecht sein; während die einen ein bestimmtes Ziel (z.B. einen neuen Berufsabschluß) nur in einem längeren und ununterbrochenen Kurs erreichen, ist für andere eine modulartige Organisation effektiver. Sachlich bewähren sich vor allem arbeitsplatznahe Qualifizierungen oder gründliche Umschulungen mit marktfähigen Zertifikaten.

Sehr klar weisen die Indizien auf die Relevanz von Opportunitätskosten der Weiterbildung hin: Es scheint, daß anstelle des "Parkens" in Weiterbildung, in der meist nicht aktiv nach einem Arbeitsplatz gesucht wird, intensiverte Arbeitssuche und Arbeitsvermittlung oft sinnvoller sind, wobei fehlende Qualifikationselemente dann aus der sicheren Perspektive eines Arbeitsplatzes ergänzend erworben werden können. Dies weist auf die wachsende Bedeutung einer gut koordinierten Struktur- und Arbeitsmarktpolitik hin, wozu das flexible Regime Dänemarks wohl die meisten Anregungen liefert.

Das Ergebnis, daß Weiterbildung für Arbeitslose um so erfolgreicher ist, je früher sie implementiert wird, widerspricht nicht dem Ergebnis, daß sich auch Weiterbildung für Langzeitarbeitslose lohnt. In diesem Fall bedarf es jedoch sorgfältiger Vorberatung, ständiger Begleitung während der Maßnahme und intensiver Arbeitsvermittlung schon während der Maßnahme, beispielsweise durch Vermittlung von Praktika. Die Ergebnisse sprechen also grundsätzlich für eine bessere Verzahnung von Arbeitsvermittlung und Weiterbildung.

Die individuellen Produktivitätseffekte, die sich in höheren Löhnen, Gehältern oder besseren Arbeitsbedingungen ausdrücken, korrelieren mit der Qualität der Maßnahmen, scheinen insgesamt jedoch bescheiden zu sein. Dieses Ergebnis, das sich allerdings auf ganz dünnes Indizienmaterial stützt, mag darauf hindeuten, daß die Arbeitsorganisation im allgemeinen und die Lohnstrukturen wie Lohnfindungsprozesse im besonderen noch zu wenig Anreize für Weiterbildung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten bieten.

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Weiterbildung, die wir durch eine Analyse der Beveridgekurve zu messen versuchten, sind unklar. Zum Teil ist dieses unbefriedigende Ergebnis auf die mangelhafte Datenqualität zurückzuführen; zum Teil liegt dies aber auch daran, daß die aggregierte Beveridgekurve wohl ein zu grobes Instrument ist, um die möglichen schmalen Effekte der Weiterbildungsprogramme, deren Größenordnung im Vergleich zur Arbeitslosigkeit gering ist, zuverlässig anzuzeigen.

Wegen des unzureichenden Informationsstandes mußten wir schließlich auf eine Gesamtbewertung hinsichtlich Effizienz und Gerechtigkeit, also auf einen Kosten-Wirksamkeit bzw. auf einen Kosten-Nutzen Vergleich, ganz verzichten.

3. DISKURSE DER WEITERBILDUNG: Die Rolle von Markt, Staat, Netzwerken und gemeinschaftlichen Werten

Im folgenden wenden wir uns nun dem schwierigsten Schritt einer Evaluierung von Organisationsreformen zu, nämlich der theoretischen Verknüpfung von Organisationsstrukturen und Erfolgsindikatoren. In anderen Worten: Welche Politik-, Implementations- und Anreizregimes versprechen aus theoretischer Sicht den größten Erfolg für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen oder für die Vermeidung von unmittelbar drohender Arbeitslosigkeit?

Da dieser Bericht den Charakter einer explorativen Studie hat, erheben wir nicht den Anspruch, eine Theorie aus einem Guß zu liefern. Da etablierte Theorien zu unserer Ausgangsfrage nicht vorliegen, können wir uns auch die Übung ersparen, die empirischen Erkenntnisse zu einer theoretischen Rundumkritik zu nutzen. Selbst wenn solche Theorien vorlägen, der empirische Forschungsstand taugte nicht für ein solches Vorhaben. Was in einer solchen Ausgangslage bleibt, ist das Räsonnieren über die interessantesten neuen Entwicklungen und über die deutlichsten Trends, die sich abzuzeichnen scheinen. Räsonnieren heißt, Fäden der gängigen theoretischen Diskurse aufgreifen und prüfen, ob sie dazu taugen, aus den systematisch gesammelten Beobachtungen eine sinnvolle Geschichte zu spinnen.

Die theoretischen Diskurse gleichen dem Turmbau zu Babel. Wir werden daran nichts ändern können. Dennoch. Wenn es so etwas wie ein Esperanto des sozialwissenschaftlichen Diskurses gibt, dann ist der Diskurs über "Markt- und Staatsversagen" ein erster Kandidat. Darum greifen wir zunächst die "Fäden" aus diesem Diskurs auf und verknüpfen sie mit unserem Thema Weiterbildung (3.1). Es stellt sich heraus, daß Markt und Staat unvollkommene Alternativen sind, die sich nur teilweise ergänzen. Es bleibt ein Koordinationsdefizit aus theoretischer Sicht, zu dem der traditionelle Diskurs wenig beizutragen hat. Darum ein Exkurs über Netzwerke als intermediäres Koordinationsprinzip zwischen Markt und Staat (bzw. Hierarchien), auf das neuerdings große Hoffnung gesetzt wird (3.2). Diese Hoffnung erfüllt sich nur teilweise. Ein weiterer Diskurs ist daher aufzugreifen: Die deontologische Renaissance der "moralischen Dimension", d.h. der Handlungsorientierung an Werten unabhängig von unmittelbar kalkulierbarer Nützlichkeit als notwendige Ergänzung zu den drei anderen Koordinationsmechanismen (3.3).

Damit ist die Brücke zu den Kategorien des Bezugsrahmens in der vorausgehenden Analyse geschlagen. Die theoretischen und empirischen Ergebnisse verknüpfend können wir nun fragen, welches Steuerungsmix die grundlegenden Strukturprobleme der Koordination in der Weiterbildung für Arbeitslose - das Problem externer Effekte, das Macht- oder Opportunismusproblem, das Problem unvollkommener Information oder Faktorimmobilität, das Gerechtig-

keitsproblem - erfolgversprechend löst (3.4). Wir beginnen mit dem traditionellen Diskurs zum Markt- und Staatsversagen.

3.1 Markt- und Staatsversagen: Ein defizitärer Diskurs

Die Theorie des Marktversagens ist wohl etabliert, die des Staatsversagens weniger. Marktversagen steht im Zentrum der Wohlfahrtsökonomie, während zum Staatsversagen Bruchstücke aus politologischen, soziologischen und ökonomischen Disziplinen herumliegen. Zwei interessante Synthesen und eine Anwendung auf berufliche Bildung liegen vor, die wir zum Ausgangspunkt unserer Betrachtungen nehmen und weiterführen: Charles Wolf (1988) stellt der Theorie des Marktversagens analoge Argumente des Staatsversagens gegenüber; diesen Ansatz kritisierend führt Julian Le Grand (1991) die Differenzierung des Staatsversagens nach produktiven, fiskalischen und regulativen Funktionen ein; Lee Hansen verknüpft den Diskurs von Markt- und Staatsversagen mit dem Thema der beruflichen (Weiter-) Bildung aus amerikanischer Sicht und kommt zur pessimistischen Einschätzung, daß die Gefahr des Staatsversagens so groß ist, daß Marktversagen allein noch kein Grund zum staatlichen Eingriff sei. Das Problem müsse neu durchdacht werden (Hansen 1991:229), eine Aufforderung, der wir nun nachkommen wollen.

3.1.1 Marktversagen

Märkte versagen, wenn externe Effekte, Skaleneffekte, unvollkommene Information und eingeschränkte Faktormobilität vorliegen. Das "Versagen" bezieht sich auf "Effizienz", wobei X-Effizienz (manchmal auch statische Effizienz genannt), allokativen Effizienz und dynamische Effizienz zu unterscheiden sind. X-Effizienz ist die Minimierung des Inputs bei Maximierung eines bestimmten (singulären) Outputs; sie ist notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für allokativen Effizienz. Allokativen Effizienz ist die Minimierung des Inputs bei Maximierung des gesellschaftlichen Outputs, beinhaltet also die vergleichende Bewertung mehrerer Outputs. X-Effizienz und allokativen Effizienz sind notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für dynamische Effizienz, welche die Maximierung der Wachstumsraten des gesellschaftlichen Wohlstandes beinhaltet (z. B. gemessen am Wachstum des Bruttosozialprodukts, wenn dieses als Wohlfahrtsmaßstab akzeptiert wird). Ein weiterer Grund des Marktversagens kann normativ begründet sein: Ist für bestimmte Güter (annähernde) Gleichverteilung erwünscht, wird der Markt ebenfalls versagen.

(1) Externe Effekte

Externe Effekte treten auf, wenn die Produktion oder Konsumtion eines Gutes unbeteiligte Dritte berührt. Sie können positiv oder negativ sein. Im positiven

Falle wird zu wenig produziert werden, weil "Trittbrettfahrer" belohnt werden; im negativen Falle wird zuviel produziert, weil die Beteiligten nicht alle Kosten tragen. Öffentliche Güter, also Güter, an deren Konsum andere nicht ausgeschlossen werden können, sind ein Extremfall externer Effekte. Die Meinung, daß für den Bereich der Arbeitsmarktbildung nur positive externe Effekte, also Trittbrettfahrerprobleme relevant sind, ist zwar weitverbreitet, aber falsch. Extreme betriebs- oder arbeitsplatzspezifische Bildung ist ein "öffentliches Übel", da sie die Anpassungsfähigkeit an Strukturwandel mindert und darum vermutlich allokativen Effizienz, vor allem aber dynamische Effizienz beeinträchtigt.

(2) *Skaleneffekte*

Skaleneffekte treten auf, wenn mit steigendem Produktionsumfang die durchschnittlichen Kosten pro Produkteinheit fallen ("increasing returns to scale"). In anderen Worten: Eine Kleinproduzentin kann dann nicht mehr mit einer Großproduzentin konkurrieren, weil sie höhere Kosten hat. Beiläufig: auch männliche Produzenten unterliegen diesem Gesetz. Es entstehen Oligopole oder Monopole, die zwar x-effizient sind, aber voraussichtlich das allokativen oder dynamischen Effizienzziel verfehlen. Grund: Monopole bedeuten Macht, die Preise höher als auf Wettbewerbsmärkten zu setzen; in der Folge wird weniger produziert bzw. konsumiert als von der Bedürfnislage her möglich wäre. Im Bereich der Arbeitsmarktbildung sind Skaleneffekte bzw. Marktmacht aus drei Gründen relevant. Erstens bedarf Bildung zunehmender maschineller und räumlicher Infrastruktur, die sich erst bei größerem Umsatz amortisiert; dies verteuert auch prohibitiv den Marktzutritt von Neuen. Zweitens wird eine professionelle Ausbilderin produktiver sein, wenn sie mehrere und nicht nur eine Person zu einem Zeitpunkt ausbildet (natürlich mit Grenzen nach oben). Drittens werden sich auf einem gleichzeitig regionalisierten wie segmentierten Arbeitsmarkt schnell "natürliche" Monopole herausbilden, so daß Konkurrenz als Voraussetzung funktionsfähiger Märkte nicht gegeben ist.

(3) *Unvollkommene Information*

Unvollkommene Information kann in zweifacher Weise Marktversagen hervorrufen: Erstens im Sinne von Ungewißheit, zweitens im Sinne von ungleichem Informationsstand zwischen Produzenten und Konsumenten oder zwischen "Prinzipal" und "Agent". Der erste Fall wird gewöhnlich nicht als Ursache von Marktversagen aufgegriffen. Wenn wir jedoch zwischen Ungewißheit im Sinne prinzipiellen Nichtwissens zukünftiger Ereignisse und zwischen Ungewißheit im Sinne von Wahrscheinlichkeit unterscheiden, dann ist anzunehmen, daß sich für die Ungewißheit der ersten Kategorie keine sog. "Zukunftsmärkte" bilden werden. Darum gibt es z.B. keine spezielle Privatversicherung für das hoffnungslose Veralten von Qualifikationen. Die Fälle unvorhersehbarer völliger Vernichtung von Humankapital (etwa für den Heizer auf der Lokomotive) mögen früher gering gewesen sein. Im Zeitalter der Informations- und Kommuni-

kationstechnologie sowie der Globalisierung der Märkte gewinnt dieser Typ unvollkommener Information jedoch an Bedeutung. Die "Halbwertszeit" einer Ingenieurqualifikation, beispielsweise, soll nur noch 5 Jahre betragen; darüber hinaus erweisen Betriebsbefragungen immer wieder die chronische Unwissenheit über zukünftige Qualifikationsbedarfe.

Der zweite Typ unvollkommener Information, nämlich das Ungleichgewicht des Informationsstandes zwischen Transaktionspartnern, wird jedoch gemeinhin als mögliche Ursache von Marktversagen anerkannt. Bluff bzw. "übers Ohr hauen" ("lemon"), Ausnutzung von Informationsvorteilen ("moral hazard"), Leistungszurückhaltung ("shirking") und strategische Informationen sind die gängigen Begriffe im Diskurs. So ist es im Bereich der Weiterbildung für den Einzelnen schwer, die Qualität eines (kommerziellen) Weiterbildungsträgers zu beurteilen. Darüber hinaus ist die Vielfalt des Bildungsangebots kaum überschaubar und intransparent. Weiterbildung dient auch als "screening device", ohne daß damit objektive Qualifikationsanforderungen verbunden sein müssen. Schließlich kann räumliche Immobilität - wegen Alter, Familie oder lokaler Gebundenheit aus welchen Gründen auch immer - die Wahrnehmung optimaler Bildungsangebote auf dem "Markt" einschränken.

(4) *Soziale Ungleichheit*

Die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen kann auf ungesteuerten Märkten zu Spiralen weiterer Ungleichverteilung führen, die zwar unter dem Gesichtspunkt von X-Effizienz nicht schädlich sein mögen, möglicherweise aber unter dem Gesichtspunkt allokativer und wahrscheinlich unter dem Gesichtspunkt dynamischer Effizienz (Boyer 1993; Schmid 1993; Wilkinson 1994). Entscheidend ist jedoch das normative Argument, das der Ungleichverteilung Grenzen setzt, freilich in Abhängigkeit vom jeweiligen gesellschaftlichen Konsens, der von Land zu Land sehr unterschiedlich sein kann. Da Weiterbildung mit Kosten bzw. Einkommensverzicht verbunden ist, können vor allem gering Qualifizierte unter reinen Marktregimes benachteiligt sein.

3.1.2 *Staatsversagen*

Schön wäre es, wenn der "Staat" genau dort einspringen könnte, wo der Markt versagt. Leider ist dem nicht so. Als Produzent ist der Staat meist Monopolist, als Finanzierer kennt er keine harten Budgetgrenzen, und als Regulierer ist er oft schlecht informiert. Und was das "soziale Herz" des Staates betrifft: Im Demokratiefall ist die Ausbeutung von Minderheiten durch die Mehrheit zumindest nicht unwahrscheinlich; im Diktaturfall ist es umgekehrt. Im einzelnen:

(1) *Staatliches Produzentenmonopol*

Die Wahrscheinlichkeit, daß auch der Staat versagt, ist hoch, wenn er als Produzent das Monopol hat. Wettbewerb in Form nicht erwerbswirtschaftlicher Organisationen, die meist nicht nur am Tropf des Staates hängen, sondern auch in der Produktionsstruktur ähnlich hierarchisch oder bürokratisch organisiert sind, ist kein adäquater Marktersatz. Was in dieser Situation bleibt, ist politische Kontrolle des Managements. Deren Effektivität ist eine empirische Frage. Paarvergleiche über die X-Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen haben keine eindeutige Evidenz zugunsten privater Unternehmen ergeben. Entscheidend ist offensichtlich nicht die Eigentumsform (öffentlich vs privat), sondern die Existenz von Wettbewerb bzw. effektiver Kontrolle (Le Grand 1991:433). Vergleiche allokativer und dynamischer Effizienz sind bisher nur in Ansätzen vorhanden und ebenfalls ohne eindeutige Ergebnisse geblieben (zu einem Überblick vgl. Mosley/Schmid 1993).

Die Relevanz dieses Arguments für unsere Studie ist gegeben: In den Niederlanden haben wir ein Beispiel gefunden, wo die Weiterbildung für Arbeitslose in öffentlichen Institutionen angeboten wird, die auf dem regionalen Weiterbildungsmarkt nahezu Monopolstellung haben.

(2) *Fehlen harter Budgetrestriktionen*

Im Gegensatz zum Markt fehlt beim Staat die Kopplung von Leistung und Gegenleistung; zumindest ist sie stark gelockert: Für den Konsumenten sind die staatlichen Leistungen meist frei oder etwaige Gebühren sind weit unter den Kosten der Erstellung. Das führt zu einem doppelten Verschwendungsanreiz: Erstens verhält sich der Konsument wie bei einem Fest, auf dem Freibier ausgeschenkt wird; er oder sie trinken mehr als wenn sie für jedes Glas Bier direkt bezahlen müßten; zweitens achtet auch der Einladende (hier der Staat) nicht auf die Kosten, sondern treibt diese am Ende lediglich ein, wozu ihn der Gesellschaftsvertrag bzw. eine mehr oder weniger satte Parlamentsmehrheit legitimiert. Ergebnis: Entweder läuft es so wie auf einem guten Fest, wo das Buffet überquillt und die Getränke nie ausgehen, oder es wird rationiert, d.h., es bekommt, wer zuerst kommt oder den stärksten Ellenbogen oder die besten Beziehungen hat. Beide "Lösungen" enden mit Schrecken bzw. - um im Bild zu bleiben - mit Ernüchterung oder aggressiver Frustration.

Im Grundsatz gilt das Argument auch bei staatlicher Besteuerung oder Subvention von Einkommen oder Gewinnen: Beide Vorgänge treiben einen "Keil" (wedge) zwischen Preise und Angebot bzw. Nachfrage, so daß die Preise ihre Informations- bzw. Signalfunktion verlieren und entweder zu Unterlassungen oder zu Übertreibungen anreizen. Wird z.B. der Einkommensgewinn durch Weiterbildung gleich wieder wegbesteuert, unterbleibt diese; wird Weiterbildung voll subventioniert, fehlt der Anreiz, Alternativkosten in Erwägung zu

ziehen und scharfe Marktbeobachtung zu betreiben; dann wird vermutlich zuviel oder falsch weitergebildet.

Auch die Alternativen zur Aufdeckung wahrer Präferenzen, eine Funktion, die im funktionierenden Markt von Preisen und harten Budgetrestriktionen erledigt wird, sind bei politischer Koordination nicht fehlerfrei. Mehrheitswahlen bevorzugen den sog. Medianwähler und benachteiligen Minderheiten (Müller 1989); seit Kenneth Arrows (1951) "Unmöglichkeitstheorem" wissen wir, daß Mehrheitswahlen inkonsistente Präferenzen hervorbringen können; das demokratische Prinzip "eine Person, eine Stimme" heißt, daß die Vielfalt und unterschiedlichen Gewichte der Präferenzen nicht zum Ausdruck kommen; themenzentrierte Referenden wären kostspielig zu organisieren und zweifelhaft im Ergebnis, da die Bürger oft unzureichend informiert sind.

Aber ist denn der Staat genügend informiert? Etwa über den Weiterbildungsbedarf im Jahre 2.000? Diese Frage führt uns zum dritten Argument des Staatsversagens.

(3) *Unvollkommene Information und institutioneller Immobilismus*

Staatsangestellte und Beamte sind per se nicht besser informiert als private Bürger. Gerade im Weiterbildungsbereich gelten für sie die gleichen prinzipiellen Grenzen der Information wie für private Bürger. Sie mögen im Vorteil sein, wenn es ihnen gelingt, Informationen aus verschiedenen Quellen zu bündeln. Diesem Vorteil stehen die Nachteile gegenüber, daß sowohl der Informationsfluß als auch der interpretierende Bürokrat interessegeleitet sein können. Selbst wenn sich der Staat nur auf seine regulative Funktion zurückzieht, ist er nicht aus dem Schneider. Auch die Regulierung über Standards erfordert Informationen ex ante, was möglich ist und was nicht bzw. für wen die Standards zu hoch und für wen sie zu niedrig sind. Schließlich muß auch die Einhaltung der Standards kontrolliert werden, was wiederum Informationen voraussetzt, die oft nur von der zu kontrollierenden Institution geliefert werden können.

Das Argument unvollkommener Information ist also im Zusammenhang mit Weiterbildung für alle drei Staatsfunktionen relevant: Als Produzent von Weiterbildung ist der Staat grundsätzlich nicht in einer besseren Position als private Produzenten; als Finanzierer oder Subventionierer kann er Fehlanreize geben; und als Regulierer kann sowohl im normativen wie im objektiven Sinne zum Gefangenen der zu regulierenden Institutionen werden.

Analog zur Faktorimmobilität, die Marktversagen verursachen kann, ist institutioneller Immobilismus Ursache von Staatsversagen. Strukturell gilt für alle politischen Institutionen der sagenhafte § 1 der mecklenburgischen Landesverfassung: "Alles bleibt beim alten."

(4) *Das Eigeninteresse des Staates*

Keiner langen Ausführung bedarf das vierte Argument möglichen Staatsversagens. Der Staat als reales System ist repräsentiert durch Menschen mit Eigeninteressen, die dem wie immer definierten Gemeinwohl im Wege stehen können. Der Staat als "wohlwollender" Diktator ist zwar eine interessante Gedankenkonstruktion, aber selten Wirklichkeit; selbst wenn ein solcher zur Option stünde, wäre es heutzutage fraglich, ob ein solcher wünschenswert wäre. Als tatsächlicher Diktator ist er - wenigstens im Rahmen dieser Studie - nicht diskussionswürdig. Bleibt der Staat in der Konkurrenzdemokratie. Wird diese mehr für sozialen Ausgleich bzw. soziale Gerechtigkeit sorgen als der Markt? Da das Bewertungskriterium hier selbst Gegenstand der demokratischen Auseinandersetzung bzw. dessen Resultat ist, kann diese Frage theoretisch letztlich nicht beantwortet werden. Sie ist entweder nur empirisch zu beantworten (erfüllt der jeweilige Staat seine selbst propagierten Ziele des sozialen Ausgleichs?) oder normativ unter eigens gesetzten Kriterien.

Das Eigeninteresse der staatlichen Positionsinhaber begründet jedoch den Verdacht, daß auch in einer Konkurrenzdemokratie die soziale Ausgleichsfunktion des Staates strukturell gefährdet ist. Zunächst ist da die Exekutive, die zu kontrollieren wäre. Da auch Beamte und Staatsangestellte Menschen sind, ist die Vermutung der Bürokratietheorie plausibel, daß bei der Verwendung der Staatsfinanzen oft Eigennutz vor Gemeinwohl geht (Niskanen 1971). Wie berechtigt dieser Verdacht ist, bleibt eine empirische Frage. Selbst wenn objektive Leistungskriterien vorliegen, wird immer ein Spielraum der Interpretation bleiben, der dann im Eigeninteresse genutzt wird; oder die objektiven Leistungskriterien konfliktieren, so daß Bürokraten ihre eigene Priorität setzen können. Bei der Implementierung von Weiterbildungsprogrammen für Zielgruppen führt diese Verhaltenstendenz beispielsweise zum "creaming".

Darüber hinaus ist der Staat keine monolithische Einheit, sondern vertikal und horizontal gegliedert. Auf beiden Interaktionsebenen (also der vertikalen zwischen den Gebietskörperschaften und der horizontalen zwischen den Ministerien und Ämtern) tendiert das politische System zur negativen Koordination, d.h. zur Koordination auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, was zu suboptimalen Ergebnissen führt (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Benz/Scharpf/Zintl 1992). Das Prinzip negativer Koordination wird noch verschärft im Falle der institutionellen Inkongruenz fiskalischer Ströme: Fließen die Nutzen einer Politik fiskalisch in ein anderes Staatssäckel, kommt auch hier das Gefangenendilemma oder das Trittbrettfahrersyndrom zum Zuge (Bruche/Reissert 1985; Schmid/Reissert/Bruche 1987 [1992]).

3.1.3 Zwischenergebnis: Diskursversagen

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: Der Diskurs von Markt- und Staatsversagen ist ergiebig, wenn es darum geht, den Blick für die Struktur von Koordinationsproblemen zu schärfen. Es stellt sich dabei heraus, daß einige Strukturprobleme für den Markt, andere für den Staat typisch sind. Es bleiben aber auch einige Probleme, die beiden gemeinsam sind, wie das Informationsproblem und das Opportunismusproblem, d.h. der egoistischen Ausnutzung von Machtvorteilen oder auch nur von Interpretationsspielräumen. Das Defizit dieses Diskurses ist deshalb zunächst ein objektives, nämlich das Resultat, daß Markt- und Staatsversagen nur teilweise komplementär sind. Daraus folgt schon rein logisch, daß der Blick auch auf andere gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen zu richten ist.

Das faktische Defizit ist jedoch noch schwerwiegender, weil der bisherige Diskurs zum Markt- und Staatsversagen selbst versagt hat, aus der Mängelanalyse nachvollziehbare Schlüsse zu ziehen, welche Organisationsregimes die ungelöst verbleibenden Koordinationsprobleme denn lösen könnten. Darum liegt es nahe, den Diskurs um weitere Elemente anzureichern, insbesondere um solche, die sich auf die verbleibenden Koordinationsdefizite konzentrieren. Einer dieser Diskurse, der für sich selbst Prominenz beansprucht, ist der Netzwerk-Diskurs, dem wir uns im nächsten Abschnitt zuwenden.

3.2 Hoffen auf Netzwerke?

"Obligatorische und 'promotionale' Netzwerke in der Wirtschaft, politische und infrastrukturelle Netzwerke - diese parallelen Entwicklungen legen die Vermutung nahe, daß das Aufkommen von interorganisatorischen Netzwerken eine allgemeine Begleiterscheinung des Strukturwandels in modernen Gesellschaften ist; es scheint sogar ein Grundmerkmal gesellschaftlicher Modernisierung zu sein" (Mayntz 1992:21). Sind Netzwerke die willkommene Ergänzung zu den "unvollkommenen Alternativen" (Wolf 1989) von Markt und Staat? Gar ein neues Paradigma moderner Organisationskulturen, wie es in dem Zitat von Renate Mayntz anklingt?

Der Netzwerkdiskurs, den wir hier kurz aufgreifen⁴¹, knüpft an die Standarderkenntnis der neuen institutionellen Theorie und der Implementationsfor-

⁴¹ Wir gebrauchen den Terminus "Netzwerke" im Sinne von "Politik-Netzwerken", die einen bestimmten Regime-Typus kennzeichnen (Kenis und Schneider 1991, Mayntz 1992). Die Rede von "strategischen Netzwerken" auf Unternehmensebene ähnelt diesem Konzept (Sydow 1992). Wir sprechen aber nicht von Netzwerken im Sinne der Soziometrie, die Interaktionen zwischen Akteuren ("Knotenpunkten") zählt, gewichtet und versucht, aus deren formalen Strukturen Verhaltenseigenschaften abzuleiten (Laumann und Knoke 1987; Pappi 1987). Soziometrische Netzwerkanalyse ist zwar eine strenge Untersuchungsme-

schung an: Eine bloße Veränderung der formalen Strukturen (Dezentralisierung, Deregulierung oder Privatisierung) führt nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der Koordination der Akteure. So wie in hierarchischen Systemen die horizontale und vertikale Koordination der (wenigstens teilweise autonomen) Akteure nicht nur durch autoritative Beziehungen, sondern beispielsweise auch durch Verhandlungen oder vertrauensvolle Kooperation geprägt ist, so finden wir auch auf Märkten Interaktionen, die nicht nur durch Preise (bzw. Löhne) determiniert werden, sondern auch von Gewohnheiten, Verhandlungsgeschick oder diskriminierenden Vorurteilen (u.a. Mayntz 1987; Scharpf 1988). Marktwirtschaftliche wie hierarchische Regimes weisen also in der Praxis beträchtliche Flexibilität auf, die vom idealtypischen Modell mehr oder weniger stark abweichen. In diesen Abweichungen sieht die neuere organisationssoziologische Literatur die Tendenz zur Herausbildung eines neuen Regimes, dem Regime von Netzwerken.

Bei allem Respekt vor der Vielfalt der "Netzwerkschulen" scheint es zulässig, wichtige Gemeinsamkeiten hervorzuheben: Während Märkte keine strukturelle Kopplung und Hierarchien (Staat) eine feste Kopplung zwischen den Akteuren oder Organisationen aufweisen, sind Netzwerke lose gekoppelt. Während auf Märkten bilateraler und reziproker Austausch (Geld oder Dienstleistung gegen Ware) und in Hierarchien strikt konditionaler Austausch (z.B. Anspruch auf Transferzahlungen, wenn bestimmte Bedingungen zutreffen) gepflegt wird, herrscht in Netzwerken "generalisierter Austausch" vor (Marin 1991). Generalisierter Austausch ist - im Gegensatz zum bilateralen und direkten Tausch auf Märkten - multilateral und häufig indirekt, z.B. in Form von Ringtausch: A gibt B, B unterstützt C, und C bevorzugt A. Häufig betrifft der Tausch auch Ressourcen, für die es keinen Marktpreis gibt. Deren Weitergabe hängt dann entweder von Aushandlungsprozessen über deren Bewertung ab oder - wenn die Transaktionskosten solcher Verhandlungen zu hoch sind - schlicht von Vertrauen auf eine Gegenleistung noch unbekannter Art. "Hintergrundinformationen" und "tacit knowledge" sind z.B. wesentliche Elemente solcher nicht messbaren Ressourcen. Während direkter Austausch oder strategische Interaktion von Spielern durch ein Kalkül aus individuellem Interesse geleitet werden und das Ergebnis entsprechend aus egoistischer Perspektive bewertet wird, zielen Verhandlungen in Netzwerken typischerweise auf ein gemeinsames Ergebnis ab. Dabei spielen geschriebene oder (meist) ungeschriebene Regeln der Verhandlung eine Rolle; wesentlicher Bestandteil dieser Regeln ist ein Verständnis von Fairness oder Gerechtigkeit in der Verteilung von Nutzen und Lasten, was im Falle von Märkten oder Hierarchien nicht konstitutiv ist (Mayntz 1992:25-27).

thode, muß jedoch von Fall zu Fall mit Theorie gefüllt werden. Man kann ihr allenfalls eine implizite Theorie unterstellen, nämlich die Vermutung, daß Handeln strukturiert - also nicht beliebig ist. Diese Studie ist nicht auf Quantifizierung und Formalisierung von Interaktionssystemen aus, weshalb wir es mit dieser Abgrenzung bewenden lassen. Das schließt nicht aus, diese Studie in einer späteren Phase mit Methoden formaler Netzwerkanalyse zu verfeinern.

Neue und dichtere Formen solcher Netzwerke sind also zu beobachten. Diese Netzwerke erweisen sich als sehr flexible Koordinationsmechanismen aufgrund ihrer Dezentralität und Fähigkeit der Selbstorganisation. Sie erhöhen das gemeinsam verfügbare Wissen und mindern effektiv die Transaktionskosten, indem sie generalisierten Austausch und damit die Lockerung des strikten Äquivalenzprinzips möglich machen (Keshane/Ostrom 1994). Aber auch Netzwerke entgehen nicht dem "eisernen Gesetz" des organisatorischen Beharrungsvermögens. Darüber hinaus können Netzwerke dauerhafte "Kompromisse" auf Kosten Dritter schließen, und ihre Reichweite reicht bei Phänomene mit weitreichenden externen Effekten wie bei der Weiterbildung für Arbeitslose nicht aus. Das Informations- wie Opportunismusproblem wird in Netzwerken durch vertrauensvolle Kooperation gelöst. Diese ist jedoch sehr voraussetzungsvoll. Da Vertrauen ausgebeutet werden kann, schlagen auf Kooperation ausgerichtete Problemlösungsstrategien oft in Bargaining-Strategien um (Scharpf 1992:22), also in konflikthafte Verhandlungen, in denen es nicht mehr um die Erreichung des gemeinsam möglichen Kooperationsgewinns, sondern nur um die Maximierung des eigenen Nutzens oder gar um die Maximierung des Schadens der anderen Seite geht; Virginia Wolfes Eheszenen lassen grüßen.

Auch Netzwerke sind also nur unter bestimmten Kontextbedingungen effizient und nicht immer ein "ungetrübter Segen". (Mayntz 1992:28). Gravierender noch: Auch Netzwerke lösen nicht komplementär all diese Probleme, die zu Markt- und Staatsversagen führen. Nur lokale (allenfalls regionale) externe Effekte werden u.U. erfolgreich internalisiert; Transaktions- und Informationskosten werden erfolgreich reduziert, möglicherweise aber auf Kosten Dritter infolge von Ausschließungstendenzen; die soziale Kontrolle in Netzwerken kann sehr wirksam gegen opportunistische Tendenzen sein, aber auch in selbstzerstörerischen Verhandlungsprozessen enden, wenn das Vertrauen gestört ist oder die Kontextbedingungen sich geändert haben. Wieder stehen wir vor der Frage nach koordinierenden Spielregeln, welche die Wirksamkeit von Netzwerken verstärken könnten. Dies führt uns zum nächsten Diskurs, der vor allem auf das Opportunismusproblem als eine der Ursachen von Netzwerkversagen⁴² zielt.

3.3 Selbstbindung durch gemeinschaftliche Werte

Der große Vorteil von Netzwerken bestand in der vertrauensvollen Kooperation von Partnern, die teilweise identische, teilweise aber auch andere bzw. gegensätzliche Interessen haben. Wie kann ein solcher kooperativer Wettbewerb vor Opportunismus geschützt werden?

42 Zu einer soziometrischen Typologie von Netzwerkversagen vgl. Anheier und Romo 1992.

Die traditionellen Lösungen sind freiwillige Verträge, deren Einklagbarkeit durch den Staat in Gestalt der Justiz gesichert wird, und Zwangsmitgliedschaften, die das opportunistische Trittbrettfahren verhindern. Hier haben wir also Lösungsansätze vor uns, in denen die Koordinationsprinzipien von Staat und Netzwerken bzw. Assoziationen erfolgreich gekoppelt sind. Typische und für Arbeitsmarktpolitik relevante Beispiele sind das Tarifvertragsrecht und die Zwangsmitgliedschaft in der Arbeitslosen- oder Beschäftigungsversicherung.

Diese Lösungsansätze greifen jedoch nicht immer. Zwangsmitgliedschaften setzen homogene und langfristig gleichbleibende Interessen voraus, und freiwillige Verträge haben dort ihre Grenzen, wo ihre Spezifizierung und gegebenenfalls Kontrolle - man denke an Heiratsverträge oder Arbeitsverträge mit qualifiziertem Personal - die Vorteile der Transaktionskostensenkung und des generalisierten Austauschs wieder zunichte machen. Häufig sind auch Situationen - und in der praktischen Lebenswelt wohl eher die Regel - , wo unmittelbare Reaktionen erforderlich sind, die ein zeitraubendes rationales Abwägen von Nutzen und Kosten gar nicht erlauben. Dann ist es entscheidend, ob die sozialen Reflexe (in Analogie zu den tierischen Instinkten in vergleichbaren Situationen) auf Opportunismus (Agression, Apathie, Betrug, Ausnutzung, Feigheit etc.) oder auf Kooperation (Zurückhaltung, Empathie, Ehrlichkeit, Großzügigkeit, Standhaftigkeit etc.) getrimmt sind.

An diesem Punkt setzt mit Recht die deontologische Renaissance der "moralischen Dimension" (Etzioni 1988) ein, die uns wieder an die zentrale Bedeutung von bedingungslosen Werten erinnert bzw. an das griechische "deon", das heißt an die "bindende Pflicht". So ist zum Beispiel die kant'sche Spielregel, andere zu behandeln so wie man selbst behandelt zu werden wünscht, ein Verhaltensziel an sich und kein Mittel der individuellen Nutzenmaximierung. Sie ist eine Handlungsorientierung, die sozial oder kulturell schon vorher festgelegt ("sozialisiert") sein muß, bevor die Konsequenzen einer Handlung bekannt sind (Etzioni 1988:13). Ohne Selbstbindung des Verhaltens an bedingungslose Werte wie Wahrheitsliebe, professionelles Berufsethos, Toleranz u.a. müßten die bisher behandelten Diskurse über Koordinationsversagen uns in tiefste Depressionen stürzen. Nur für die Gemeinschaft verbindliche Werte lösen die restlichen Dilemmas, die wir in den Diskursen zum Markt-, Staats- und Netzwerkversagen entdeckt haben; sie sind die Voraussetzung für deren Effektivität. Gemeinschaftliche Werte, die kooperatives Verhalten und deren Einhaltung affektiv belohnen, sind nicht weniger "soziales Kapital" wie Straßen, Schienen, Schulen oder Fabriken (Coleman 1990; Frank 1988:253).

Gemeinschaftliche Werte sind mehr als persönliche Meinungen. Es kommt deshalb darauf an, sie zu institutionalisieren. "Wenn die Leute gelehrt werden, nicht zu lügen und zu betrügen, wird die Welt zu einem attraktiven Platz für fast jedermann oder jedefrau. Wichtiger noch, die Gewinne daraus sind nicht nur allgemein; sie werden denjenigen überproportional zufallen, die diese Werte effektiv internalisieren" (Frank 1988:251). Der letzte Punkt ist von besonderem

Interesse. Robert Frank hat spieltheoretisch nachgewiesen, daß die Orientierung an kooperativen Werten oder gar Altruismus zwar im Einzelfall dem ökonomischen Eigeninteresse schaden mag, langfristig jedoch auch mit ökonomischer Nutzenmaximierung kompatibel ist. In den vielen Situationen des Gefangenendilemmas, die das gesellschaftliche Leben charakterisieren und in denen Opportunismus eigentlich rational wäre, kommt es darauf, daß sich die kooperationswilligen Partner finden. Die Selbstbindung an gemeinschaftlichen Werten ist ein zentrales Erkennungsmerkmal für diesen Findungsprozeß.

Viele solcher gemeinschaftlichen Werte entstehen spontan und werden in lokal oder funktional begrenzten Gemeinschaften gepflegt bzw. in mündlichen oder schriftlichen Spielregeln weitergegeben. In anderen Worten: In vielen Fällen bedarf es keiner gesetzlichen Kodifizierung. So könnten die Sozialpartner selbständig das Leitbild der "qualifizierenden Organisation" in Tarifverträgen gestalten⁴³, ebenso wie die Spitzenverbände der Wirtschaft sich freiwillig verpflichten wollen, die von der Europäischen Union von 1995 an verlangte Überprüfung ihrer Umweltmaßnahmen nach der sog. Öko-Audit-Verordnung selbst zu übernehmen.⁴⁴ Das zweite Beispiel zeigt, daß der Staat (hier in Gestalt der Europäischen Union) durchaus die Initiative zur Institutionalisierung neuer gemeinschaftlicher Werte ergreifen kann. Und im Zusammenhang mit unserer Fallstudie rechtfertigt (wenn auch nicht zwingend) der Diskurs über die "moralische Dimension", den Wert der kontinuierlichen Weiterbildung zu einer gesetzlichen Norm, sprich zu einem Rechtsanspruch (wenigstens für Arbeitslose) zu erheben, der in Verhandlungssystemen oder Netzwerken differenzierend implementiert werden könnte.

Mit den vier Diskursen zu den Stärken und Schwächen gesellschaftlicher Koordinierungsmechanismen haben wir die notwendige theoretische Brücke zu unserem analytischen Bezugsrahmen geschlagen. Wir können nun die wichtigsten Ergebnisse und offen gebliebenen Fragen unserer Fallstudie

⁴³ Dieses Leitbild ginge weiter als das der "lernenden Organisation", das zur Zeit Mode ist. Die "qualifizierende Organisation" würde das Gewicht stärker auf die Weiterbildung der Beschäftigten legen und nicht nur den Gesichtspunkt der erfolgreichen Anpassung an sich verändernde Umwelten (wie Technologie oder Märkte) berücksichtigen, sondern auch die Perspektive einer eigenständigen qualitativen Gestaltung der Umwelt (vgl. auch Villeval 1994).

⁴⁴ Die Umweltkontrollen würden von unabhängigen Umweltgutachtern vorgenommen, die - etwa Wirtschaftsprüfern vergleichbar - vorwiegend freiberuflich tätig wären. Die Zulassung als Umweltgutachter sollen die Industrie- und Handelskammern oder die Handwerkskammern vornehmen, die auch für die Qualifikation der Umweltgutachter Sorge zu tragen hätten. Die Kammern sollen auch zuständig für die Registrierung jener Betriebe sein, die sich der Umweltprüfung unterwerfen und ein entsprechendes Zertifikat erhalten (Tagesspiegel, 28.10.94). Dieses Zertifikat wiederum signalisiert den umweltbewußten Lieferanten oder Abnehmern die gemeinschaftliche Wertorientierung, d.h., man gibt sich als kooperationswilliger Partner zu erkennen, was zu Wettbewerbsvorteilen führen kann. Das Umweltministerium, übrigens, dringt auf eine zentrale Zulassung der Gutachter und auf eine Registrierung durch die Länder.

"Weiterbildung für Arbeitslose" im Lichte dieser Diskurse diskutieren und einer - wenn auch vorläufigen - Bewertung unterziehen.

3.4 Reorganisation der Weiterbildung: Erfahrungen und offene Fragen

Hat die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik auf die strukturellen Probleme des Koordinationsversagens erfolgversprechende Antworten gefunden? Wir rekapitulieren zunächst die strukturellen Koordinationsprobleme, werden aber in der Darstellung ihrer Lösung von zentralen Merkmalen der Organisation bzw. Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik ausgehen, da diese in der Regel zur Lösung mehrerer oder gar aller Koordinationsprobleme beitragen.

Weiterbildung kommt, wenn richtig plaziert, nicht nur den Arbeitslosen, sondern auch der Allgemeinheit zugute. Es ist daher ein gemischtes privates und öffentliches Gut, so daß hier vor allem positive externe Effekte als Koordinationsproblem auftreten. Aber auch mögliche negative externe Effekte sollten nicht vernachlässigt werden, die infolge zu starker Spezialisierung auftreten können. Eine rein private Lösung dieses Koordinationsproblems wird voraussichtlich zu wenig allgemein verwertbare und zuviel spezialisierte Weiterbildung hervorbringen, während eine rein öffentliche Organisationslösung zu viel Weiterbildungsaktivitäten auslösen wird, es sei denn, daß fiskalische Inkongruenzprobleme auf Grund institutioneller Fragmentierung auftreten. Da bei öffentlicher Finanzierung und Erstellung eines Gutes harte Budgetrestriktionen fehlen, wird auch die Effizienz leiden. Faktisch finden wir jedoch in allen Ländern gemischte Organisationsformen vor. Da aber die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik das Gewicht überall auf Privatisierung und Dezentralisierung verschoben hat, stellt sich die Frage, ob sich damit die Lösung dieses Koordinationsproblems deutlich verbessert hat.

Wie wird, zweitens, das Informationsproblem bei der Weiterbildung für Arbeitslose gelöst? Das Informationsproblem besteht einmal in der Ungewißheit, welches die zukünftigen Qualifikationsbedarfe sind und ob die Arbeitslosen geeignet sind, diese durch Weiterbildung zu erwerben. Zum anderen besteht dieses Problem in der Asymmetrie der Information zwischen Arbeitskraftanbietern und Nachfragern, in anderen Worten: Wie können Arbeitslose zukünftigen Arbeitgebern ihre verbesserte Qualifikation nachweisen?

Als nächste Frage stellt sich das Opportunismusproblem, das verschiedene Facetten hat. Nutzen beispielsweise private Unternehmen die Existenz öffentlicher Weiterbildungsprogramme zur Einsparung sonst anfallender Qualifizierungskosten? Nutzen Programmmanager Interpretationsspielräume zur Selektion von Arbeitslosen oder Beschäftigten mit sowieso guten Arbeitsmarktchancen, d.h. zum sog. "creaming", um gegenüber ihren Vorgesetzten

Erfolge vorweisen zu können? Mißbrauchen Arbeitslose Weiterbildungsangebote, um ihre Ansprüche auf Lohnersatzleistungen zu verlängern? Hier geht es also vor allem um die individuellen Anreizwirkungen verschiedener institutioneller Arrangements der Weiterbildung.

Und schließlich das Gleichheits- und Gerechtigkeitsproblem. Welchen Beitrag leistet die Weiterbildungspolitik zur Verbesserung der Chancengleichheit zwischen den gut und wenig qualifizierten Erwerbspersonen bzw. zum sozialen Ausgleich der ungleichen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit?

3.4.1 Finanzierung

Bei der Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik stand immer wieder die Frage der Finanzierung im Vordergrund, und als ein mögliches Element von Koordinationsversagen hatten wir die institutionelle Fragmentierung politischer Verantwortlichkeiten identifiziert (1). Sozioökonomisch ungleiche Voraussetzungen (2) und widersprüchliche oder falsche Anreizsignale für Arbeitslose oder Beschäftigte, deren Arbeitsmarktchancen durch Weiterbildung verbessert werden könnten (3), waren weitere Möglichkeiten von Koordinationsversagen im Zusammenhang mit Finanzierung.

(1) Institutionelle Inkongruenz

Wie können die institutionellen Anreize verstärkt werden, sinnvolle Weiterbildung statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren? Welche Erkenntnisse lassen sich aus unserem Ländervergleich gewinnen? In den Ländern, in denen die Weiterbildung weitgehend aus Steuermitteln oder aus universellen Sozialversicherungsfonds finanziert wird (Großbritannien, Dänemark, Niederlande), macht es für die Arbeitsverwaltungen offensichtlich keinen Unterschied, ob sie Arbeitslosigkeit oder Weiterbildung finanzieren. Allerdings bietet dieses Finanzierungssystem auch keinen expliziten Anreiz, Weiterbildung statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, es sei denn, daß mit der Weiterbildung eine schnellere Wiedereingliederung und damit eine fiskalische Entlastung erfolgt. Insofern müßte die jeweils finanzierende Zentralinstitution (meist der zentrale Regierungshaushalt) ein Interesse haben, die implementierenden Behörden zu mehr Weiterbildung zu stimulieren. Großbritannien erhoffte sich diesen Stimulus durch die Privatisierung der Planung und Implementation. Der erhoffte Effekt blieb jedoch aus, da die Implementation der Arbeitslosenversicherung (neuerdings wieder einschließlich der Arbeitsvermittlung) und der Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik (wie das Weiterbildungsprogramm ET, und TFW) institutionell getrennt blieb und Koordinationsprobleme auftraten. Vor allem die anschließende Vermittlung von weitergebildeten Arbeitslosen leidet unter dieser Trennung. Wohl gewichtiger noch für das Scheitern ist jedoch der mangelnde Wille, die Trainingsprogramme auch finanziell ausreichend zu dimensionieren.

Die schon in der Analyse der Politikregimes verwunderte Feststellung, daß Dänemark im Aktivitätsgrad (also in der Responsivität für Vollbeschäftigung) hinter allen anderen Ländern herhinkt, scheint in der Finanzierungsstruktur eine Erklärung zu finden. Die Lohnersatzleistungen der dänischen Arbeitslosenversicherung sind relativ generös. Diese Versicherung wird zwar aus historischen Gründen von den Gewerkschaftskassen verwaltet, wird aber stark aus Steuermitteln subventioniert. Damit hat die Gewerkschaftsseite wohl wenig Anreiz, auf aktive Maßnahmen zu drängen, zumal - im Gegensatz zu den anderen (europäischen) Ländern - die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit infolge des Rechts auf eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme relativ gering ist, in anderen Worten: die Last der Arbeitslosigkeit wird gleichmäßiger verteilt. Da die Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld ebenfalls gering sind - im Gegensatz etwa zu Deutschland - hat ein Teil der "passiven" Ausgaben vermutlich die Funktion, befristete Entlassungen oder Kurzarbeit zu kompensieren; diese Funktion enthält auch "aktive" Komponenten, insofern sie den Unternehmen große Flexibilität der Arbeitskräfteanpassung ermöglicht. Trifft diese Vermutung zu, dann hat auch die Arbeitgeberseite im korporatistischen Spiel einen geringen Anreiz, am System etwas zu ändern. Das paradoxe Ergebnis ist: Obwohl die öffentliche und soziale Infrastruktur der Weiterbildung in Dänemark im Ländervergleich überdurchschnittlich entwickelt ist; behindert die Finanzierungsstruktur eine offensivere Weiterbildung für Arbeitslose. Das zeigt sich z.B. auch darin, daß die Kapazitäten für weiterbildungswillige Kurzeitarbeitslose nicht ausreichen und zu Warteschlangen führen.

In der Bundesrepublik sind die fiskalischen Entlastungseffekte bei Weiterbildung für die Bundesanstalt um mindestens 20 % geringer als die alternative Belastung durch Arbeitslosigkeit (Bruche/Reissert 1985:133). Für die Implementationsinstanz im engeren Sinne besteht also ein leicht negativer fiskalischer Anreiz zur Finanzierung von Weiterbildung statt Arbeitslosigkeit; das gilt selbst dann, wenn der fiskalisch letztlich verantwortliche Bund in die Kalkulation mit einbezogen wird. Dieser institutionelle Mangel wurde jedoch auf der anderen Seite durch den legalen Anreiz in Gestalt eines Rechtsanspruchs auf Weiterbildung (wenigstens bis 1994) kompensiert, und in der Koordination der Implementation von Lohnersatzleistungen bzw. Arbeitsvermittlung gibt es keine Probleme. Wie auch in den anderen Ländern wird der fiskalische Handlungsdruck für die zentrale Regierung erst dann stärker, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit und mithin der Anteil des zentralen Staatshaushalts an der Finanzierung der Arbeitslosigkeit (in der Bundesrepublik zahlt "Vater" Staat, also der Steuerzahler die Arbeitslosenhilfe) steigt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung legen nahe, den negativen fiskalischen Anreiz der Bundesanstalt beispielsweise durch einen geregelten Bundeszuschuss zu beseitigen (Schmid 1986) und den Rechtsanspruch zu re-etablieren.

(2) *Sozioökonomische Ungleichheit*

Bieten die Finanzierungssysteme einen Ausgleich der Benachteiligung von Arbeitslosen im Wettbewerb um gute Arbeitsplätze? In keinem Land der EU müssen die Arbeitslosen die Kosten der Weiterbildung vollständig selbst tragen, wenn sie sonst Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Insofern bieten die Finanzierungssysteme einen sozialen Ausgleich. In rein beitragsfinanzierten Systemen, wie in der Bundesrepublik, ist die Ausgleichsfunktion aus versicherungsrechtlichen Äquivalenzgründen jedoch weitgehend auf diejenigen Arbeitslosen beschränkt, die durch vorher längere Erwerbstätigkeit ausreichende Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben haben. Dies setzt voraus, daß die "normale arbeitslose Person" auch vorher erwerbstätig war. Diese Voraussetzung ist immer weniger gegeben. 1982 waren beispielsweise im alten Bundesgebiet noch 78,6 % der Arbeitslosenzugänge vorher erwerbstätig, 1992 waren es nur noch 56,5 %; 6,8 % (1982 5,1 %) kamen aus schulischer Ausbildung, der Rest (36,7 %) aus der "stillen Reserve". In einer zunehmenden Zahl von Fällen muß daher die Ausgleichsfunktion von den Kommunen oder Ländern übernommen werden, deren arbeitsmarktpolitischer Handlungsspielraum jedoch sehr eingeschränkt ist.⁴⁵ In überwiegend steuerfinanzierten Systemen tritt das Äquivalenzproblem, das die sozioökonomische Ausgleichsfunktion einschränken kann, nicht auf (Schmid/Reissert/Bruche 1992). Ein geregelter Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit wäre eine Lösungsmöglichkeit, um die Ausgleichsfunktion des deutschen Finanzierungssystems zu verbessern (Schmid 1986).

(3) *Mangelnde finanzielle Anreize*

Bieten die Finanzierungssysteme genügend individuelle Anreize für Arbeitslose, um ihre Arbeitsmarktchancen über eine Weiterbildung zu verbessern? Für die Arbeitslosen sind unmittelbare finanzielle Anreize⁴⁶, sich weiterzubilden anstatt in Arbeitslosigkeit zu verharren, kaum vorhanden. Dort, wo sie einmal bestanden (wie Anfang der siebziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Unterhaltsgeld bei Weiterbildung 90 % gegenüber 68 % Arbeitslosengeld betrug), sind sie weitgehend abgeschafft worden. In der Regel entspricht das Unterhaltsgeld bei Weiterbildung weitgehend dem sonst zu erzielenden Lohnersatz; die darüber hinausgehenden Beträge kompensieren allenfalls die höheren Lebenshaltungskosten (z.B. Anfahrtskosten zur Weiterbildungsstätte, höhere Kosten der Haushaltsführung).

⁴⁵ Weitere Einschränkungen sind: Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit verlischt der Anspruch auf Lohnersatzleistungen und damit auf Unterhaltsgeld bei Weiterbildung. Seit 1994 ist auch die mehrfache Weiterbildung eingeschränkt worden: Zwischen zwei Kursen muß eine Beschäftigungszeit von mindestens einem Jahr liegen.

⁴⁶ Im Gegensatz zu den Anreizen im "Anreizregime", in denen es um die nachfolgende "Belohnung" nach der Weiterbildung beispielsweise in Form höherer Lohneinkommen geht, handelt es sich hier um den vergleichenden Anreiz zwischen Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld bei Weiterbildung.

Ein weiterer Anreiz mag die Erhaltung von Rechtsansprüchen auf Arbeitslosengeld sein, wofür es Anhaltspunkte in Dänemark gibt. In Großbritannien war das Gegenteil, nämlich eine Art "Teilnehmerfalle" zu beobachten: Wegen Ungewißheit der auf die Weiterbildung nachfolgenden Rechtsansprüche scheinen Arbeitslose eher demotiviert, mögliche Weiterbildungsangebote wahrzunehmen; darüber hinaus wird hier die Weiterbildung für Arbeitslose überwiegend mit produktiven Leistungen im Betrieb verbunden, so daß der Eindruck der "Ausnutzung" entstehen kann. Der individuelle Anreiz zur Weiterbildung muß sich daher aus anderen Quellen speisen.

Der unmittelbare individuelle Anreiz zur Weiterbildung kann natürlich auch dadurch verstärkt werden, indem die Nichtbefolgung einer Weiterbildungsempfehlung durch die Arbeitsverwaltung - beispielsweise im Anschluß an die (nach 6 Monaten bzw. 12 Monaten erfolgenden) obligatorischen Restart-Beratung in Großbritannien - durch Entzug der Arbeitslosengeldansprüche sanktioniert wird. In keinem der Länder haben wir einen nennenswerten Rückgriff auf dieses Mittel beobachtet. Auch wenn der Vollzug von Sanktionen selten zu konstatieren ist, kann doch die Sanktionsdrohung wirksam sein. Wenn die Arbeitslosen bedenken müssen, daß ihre Bezüge gefährdet sind, werden sie auch schlechte Weiterbildungsangebote annehmen.

Die Praxis, den Unterhalt bei Weiterbildung auf die Stufe des Arbeitslosengelds zu heben, erscheint fragwürdig. Das gilt vor allem dann, wenn es sich um anspruchsvolle Qualifizierung handelt, zu deren Erwerb höchste Motivation und Durchhaltevermögen erforderlich ist. Finanzielle Sorgen wirken hier in dieser Situation kontraproduktiv. Diese Praxis ist auch fraglich dort, wo Alternativen für Arbeitslose zur Verfügung stehen (beispielsweise die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik), deren finanzielle Kompensation höher ist als bei Weiterbildung, ohne daß die arbeitsmarktpolitische Zweckhaftigkeit unbedingt größer sein muß. Kombinationen solcher Maßnahmen oder Förderketten lassen sich bei solchen ungerechtfertigten finanziellen Differenzen schwer implementieren.

3.4.2 Dezentralisierung und Regionalisierung

Dezentralisierung und Regionalisierung sind zwei weitere Kennzeichen der Reorganisation. Dezentralisierung bedeutet vor allem Verlagerung der Programmimplementation auf räumlich "niedrigere" Ebenen (1), während Regionalisierung darüber hinaus die Freigabe von Entscheidungsspielräumen impliziert (2). Beide Reorganisationsformen zielen auf die Lösung von gleich vier Problemen des Markt- oder Staatsversagens: Vor allem auf die Verbesserung der Informationsgrundlagen der Weiterbildung, aber auch auf die Beseitigung des institutionellen Immobilismus zentraler Steuerung, des Mangels harter Budgetrestriktionen und der Eigenverantwortung des Programmanagements.

(1) *Dezentralisierung*

Die Fallstudien zeigen, daß die Flexibilität der Programmausführung durch die Dezentralisierung beeindruckend zugenommen hat, damit möglicherweise aber auch neue Probleme auftreten. Das gilt vor allem für Großbritannien, wo die gewonnene Flexibilität möglicherweise die betriebswirtschaftliche Effizienz der Programmausführung verbessert hat (präzise Informationen lagen nicht vor), während für die arbeitsmarktpolitische Effizienz eher das Gegenteil zutrifft. Die Vermutung, daß sich die Kosten-Effizienz verbessert hat, hängt mit der freigegebenen Preisgestaltung und mit der Einführung harter Budgetrestriktionen zusammen. Die in Interviews vermittelten anekdotischen Hinweise über komplizierte Abrechnungsmodalitäten lassen jedoch die tatsächlich erzielte Effizienzsteigerung fragwürdig erscheinen.

Gegenüber der zweifelhaften Steigerung der Kosten-Effizienz hat die weiterhin zentralisierte inhaltliche Programmregulierung das Informationsproblem eindeutig nur teilweise und widersprüchlich gelöst. Die zunehmende Verengung der Zielgruppen auf Langzeitarbeitslose ließ den Programmanagern keinen Spielraum, sich gezielt auf regionale Qualifikationsengpässe zu orientieren; außerdem stellte sich heraus, daß die Arbeitgebervertreter in den TEC-Beiräten nicht besser oder allenfalls selektiv über den zukünftigen Informationsbedarf informiert sind. Die Vorgabe von Qualitätsstandards, wiederum, gab den Programmanagern eindeutig den Anreiz zum "creaming", weil die Konzentration auf die "stärkeren" Arbeitslosen hier natürlich zu besseren und schnelleren Resultaten führt als auf die "schwachen" Arbeitslosen, zu deren Erfolg erheblich mehr Arbeit (und wohl auch Geld) zu investieren ist. Auch die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, daß Dezentralisierung bei Vorgabe zentraler Erfolgskriterien zur positiven Auswahl von Arbeitslosen (also zum "creaming") führt.

Daraus ist wohl der verallgemeinernde Schluß zu ziehen, daß Dezentralisierung der Implementierung nur effektiv ist, wenn auch der Handlungsspielraum für Standards freigegeben wird. In der Konsequenz hieße das, daß die dezentralen (regionalen) Instanzen dann auch stärker in die finanzielle und (damit) politische Verantwortung gezogen werden. Werden zentrale Standards (wie Zielgruppenkonzentration, Qualität) beibehalten, müssen auch die Anreize entsprechend gesetzt werden, um "creaming" zu vermeiden. Konsequenz dieser Lösung ist die Verbesserung des Monitoring-Systems, eine Lösung, zu der sich vor allem die Niederländische Arbeitsmarktbehörde entschlossen hat.

(2) *Regionalisierung*

Die wichtigste Form der Regionalisierung ist die Verteilung zentraler Budgets auf die Regionen nach bestimmten Kriterien der Arbeitsmarktbelastung und die Eröffnung mehr oder weniger großer Implementierungsspielräume. Damit soll

die Lösung von drei Koordinationsproblemen verbessert werden: Neben dem Informationsproblem (die Regionen wissen besser, was ihnen not tut) soll die strikte Deckelung der Mittel harte Budgetrestriktionen setzen, während die zentrale Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien die gerechte Verteilung allgemein knapper öffentlicher Mittel gewährleisten soll.

Zunächst zur Frage der gerechten Verteilung. In der Bundesrepublik, wo ja bis 1993 Rechtsanspruch auf Weiterbildung für Arbeitslose bestand, gab es konsequenterweise auch keine feste regionale Deckelung der Mittel für Weiterbildung. Recherchen haben erwiesen, daß dies in der Praxis zu einer unterproportionalen Ausschöpfung der Mittel in Regionen mit dem höchsten Bedarf (gemessen an der Zahl der Arbeitslosen) führte. So betrug in den 80er Jahren die Korrelation der regionalen Ausgaben für Weiterbildung mit der regionalen Arbeitslosenquote $-0,54$ (Reissert 1989:6). Dagegen korrelierten die regionalen Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, also dem einzigen Instrument mit zentraler Mittelzuweisung, stramm positiv mit $0,80$ (Reissert 1989:6). Aus der negativen Korrelation ist jedoch nur bedingt auf ein Koordinationsversagen zu schließen. Der Grund dafür ist einmal die Interferenz mit der Implementation der Arbeitslosenversicherung: Bei integrierter Implementation werden zum einen die operativen Ressourcen zunehmend von der Verwaltung der Arbeitslosigkeit absorbiert, zum anderen verlieren immer mehr Arbeitslose den Anspruch auf Unterhaltsgeld bei Weiterbildung. Soweit die Korrelation auf diese beiden Faktoren zurückgeht, ist die negative Interferenz als Koordinationsversagen zu interpretieren. Der andere mögliche Grund: Mit steigender Arbeitslosigkeit sinkt die Sinnhaftigkeit von Weiterbildung, weil die Arbeitsmarktbelastung weniger ein Problem der Qualifikation der Arbeitslosen, sondern zunehmend ein Problem mangelnder Arbeitsplätze (bzw. mangelnder Nachfrage) ist; danach wäre der Schluß auf Koordinationsversagens aus der negativen Korrelation verfehlt. Beim Stand der (undifferenzierten) Informationen läßt sich kein endgültiger Schluß ziehen.

Bei zentraler Zuweisung regionaler Mittel ist ein objektiv nachvollziehbarer Verteilungsschlüssel notwendig. In den Niederlanden gehen zur Zeit Beschäftigungs- und Arbeitslosenniveau mit den Gewichten von $0,25$ und $0,75$ in die regionale Mittelallokation ein.⁴⁷ Dies steht ganz im Gegensatz zur konditionalen Programmierung in der eben betrachteten Bundesrepublik, deren finanziellen Folgerungen von den Konditionen, also den Ereignissen sowie der Implementationseffizienz gesteuert werden. Es hat sich jedoch herausgestellt, daß diese mechanische Allokation keinen Belohnungsmechanismus für besonders aktive Arbeitsämter darstellt. Deshalb wird daran gedacht, den Verteilungsschlüssel in Zukunft stärker erfolgsorientiert zu gestalten, etwa die Zahl der effektiven (und

⁴⁷ Im Verteilungsschlüssel von Dänemark (Erwerbspersonen $0,5$, Arbeitslose $0,25$) geht mit einem Gewicht von $0,25$ noch die Zahl der Betriebe mit mehr als 2 Beschäftigten ein, so daß Regionen mit relativ vielen Klein- und Mittelbetrieben begünstigt werden; in anderen Worten: Es besteht ein finanzieller Anreiz, die aktive Arbeitsmarktpolitik an dieser Zielgruppe zu orientieren.

relativen) Vermittlungen von Langzeitarbeitslosen als Gewicht mit einzubeziehen. Aber auch hier stellt sich heraus, was bei der Dezentralisierungsfrage schon gefolgert wurde: Soll arbeitsmarktpolitischer Handlungserfolg mehr Entscheidungsgewicht erhalten, gewinnt die Erfolgsüberwachung (das Monitoring) an Bedeutung. In den Niederlanden klagt die Zentrale Arbeitsverwaltung über mangelhaftes Monitoring, und in den anderen Ländern sind hierzu auch noch keine überzeugenden Systemalternativen erkennbar.

Zentrale regionale Mittelzuweisungen sind - wie schon erwähnt - ein Instrument, um den Mangel harter Budgetrestriktionen zu beseitigen. Eine erwünschte Konsequenz dieser Maßnahme ist der Anreiz, eigene Mitteleinnahmen zu mobilisieren, sei es durch Gebührenerhebung für Leistungen (verboten sind nach wie vor überall Vermittlungsgebühren für Arbeitslose), sei es durch offensiven Verkauf von Leistungen. Die regionalen Arbeitsverwaltungen in Dänemark und in den Niederlanden sind nun ausdrücklich befugt zu solch zusätzlicher Mittelmobilisierung, während dies für die deutsche Arbeitsverwaltung noch nicht möglich ist. Auch die TEC's in Großbritannien können sich dieses Instrumentes bedienen. Einen bedeutsamen Umfang der Gesamtausgaben machen diese marktorientierten Einnahmen allerdings noch nicht aus. Um die negativen Folgen einer regional mechanischen Mittelallokation zu kompensieren, macht die niederländische Zentralverwaltung (wenn auch im bescheidenen Umfang) von einem weiteren Instrument marktgerechter politischer Steuerung gebrauch: Ein zentraler Experimentiertopf soll zwischen den regionalen Arbeitsverwaltungen einen Wettbewerb um möglichst innovative Projekte inszenieren. Dieses Steuerungsinstrument könnte in die Zukunft weisen.

3.4.3 *Privatisierung*

Privatisierung ist wohl die umstrittenste Form der Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Deshalb ist hier ein ausführlicherer Exkurs nötig. Die primäre Motivation, die Implementation der Weiterbildung zu privatisieren, richtet sich in erster Linie auf die Verbesserung der Information über die "Marktbedürfnisse" und die Effektivierung der Leistungskontrolle durch kommerzielle Budgetrestriktionen, kurz: die Möglichkeit des Bankrotts einer ineffizienten Organisation. Erst in zweiter Linie interessiert die Verbesserung der Kosten-Wirksamkeit, die - bleibt alles andere gleich - eine direkte Folge der ersten Veränderung ist. Vorwegzuschicken ist, daß die Privatisierung der Weiterbildung bisher immer nur die Leistungs- und nicht die Finanzierungsseite betraf. Selbst in Großbritannien, wo die Privatisierung bisher am konsequentesten verfolgt wurde, wird die Weiterbildung für Arbeitslose nach wie vor öffentlich finanziert. Man spricht in diesem Fall von "Quasi-Märkten" (Bartlett/Le Grand 1994).

Erste strukturelle Voraussetzung für die Erfüllung des Privatisierungsziels ist die Existenz von Wettbewerb unter den privatisierten Anbietern; ansonsten würde ja dem häufig vorzufindenden Monopol der öffentlichen Nachfrage ein

privates Monopol entgegenzutreten, das die Situation im Vergleich zu vorher wahrscheinlich verschlimmert. Denn mit der Privatisierung des Angebots gibt die öffentliche Hand sowohl die direkte Kontrolle über die professionellen Qualitätsstandards als auch die Kontrolle über die Preis- und Lohngestaltung auf. Preiswettbewerb muß deshalb konsequenterweise die Funktion der Qualitätskontrolle übernehmen. Eine zweite strukturelle Voraussetzung für die Effizienz von "Quasi-Märkten" ist, daß sich auch auf der Käuferseite Konkurrenz entwickelt; denn wenn die kompetitiven Anbieter nur von einem Käufer abhängig bleiben, dann kann dieser ihnen die Bedingungen diktieren. Im Extremfall führt dies zu ruinöser Konkurrenz unter den Anbietern.

Die Fallstudie Großbritannien zeigt, daß der Wettbewerb auf der Anbieterseite (hier vor allem der Training Manager [TM]) aus mehreren Gründen (noch) wenig ausgeprägt ist: Erstens agieren diese auf einem regional begrenzten Markt, zweitens spezialisieren sie sich in der Regel auf bestimmte Segmente des Marktes, drittens übernehmen sie häufig (und dann natürlich in ihrem Interesse) auch die Beratungsfunktion für Arbeitslose, und viertens sind die Eintrittsbarrieren für Konkurrenten sehr hoch. Auf Grund der eingeschränkten Konkurrenz wird der Informationsfluß über offene Stellen bzw. über mögliche Weiterbildungsplätze behindert, weil die TM's dieses Wissen als "privates Gut" behandeln. Darüber hinaus etablieren sich zwischen den quasi-staatlichen Vermittlungsinstanzen (den TEC's) und ihren Untervertragspartnern (den TM's) Vertrauensverhältnisse, so daß es für Außenseiter (mögliche Neueintritte in den Markt) schwer ist, ihre potentiell bessere Qualität unter Beweis zu stellen.

Auf der Käuferseite hat nach wie vor die zentrale Regierung das Monopol als Käufer von Weiterbildungsleistungen für Arbeitslose. Die Weiterbildungsinfrastruktur - wie etwa in Dänemark oder in der Bundesrepublik, wo halbstaatliche oder kommerzielle Träger auch von dem Geschäft der Weiterbildung für Beschäftigte leben, die zum großen Teil privat (von Betrieben und/oder Beschäftigten) finanziert werden - ist in Großbritannien noch stark unterentwickelt. Da die TM's jedoch (zunehmend) auch andere Leistungen insbesondere im Bereich der Unternehmensberatung erbringen, ist dieses Käufermonopol wenig wirksam. Da auch die TEC's als intermediäre Instanzen sowohl andere Regierungsprogramme implementieren als auch (zunehmend) rein kommerzielle Dienstleistungen auf dem Markt anbieten, besteht das Problem eher darin, genügend Anreize für die Implementation des Programms zu entwickeln.

Als Reaktion auf dieses Problem hat die britische Regierung Prämiensysteme eingeführt, so daß zukünftig weniger die bloße Inanspruchnahme des Programms als der tatsächliche Erfolg, nämlich die Wiedereingliederung von Arbeitslosen, honoriert wird. Das Problem solcher Prämiensysteme ist jedoch, daß sie die bei Kommerzialisierung eh schon vorhandene Tendenz zum "Creaming" (also die Auswahl aus der zu fördernden Zielgruppe zugunsten der Leistungsfähigsten) verstärken. Im Prinzip könnte dieses Problem jedoch ge-

löst werden, indem die Prämien nach sozialen Kriterien gestuft werden, was bisher allerdings nicht praktiziert wird.

Wie beim Stichwort Dezentralisierung schon festgestellt wurde, hat die Privatisierung bisher noch wenig zur Verbesserung der Informationslage beigetragen. Die angesprochenen Monopolisierungstendenzen der Information durch die untereinander konkurrierenden Anbietern sprechen für eine Verschlechterung. Andererseits beginnen einige TEC's, für ihre Regionen Befragungspanels zur Arbeitsmarktlage zu etablieren, die zu einer Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen führen werden. Allerdings können solche Aktivitäten auch von öffentlichen Instanzen entfaltet werden, wie die systematischen Befragungspanels in den Niederlanden zeigen. Ihrem zentralisierten Modell getreu hat die Bundesrepublik ein bundesweites Betriebspanel eingerichtet, das auf Grund der geringen Stichprobe und wegen Datenschutzproblemen regional kaum nutzbar sein dürfte. Letztlich wird beides notwendig sein: Leichtfüßige und problemorientierte Befragungen auf regionaler oder lokaler Ebene, und zentralisierte Informationssysteme, um allgemeine Trends zu entdecken und Grundlagen für Vergleiche zu schaffen.

Ob nun nach der Privatisierung beispielsweise eine Woche Weiterbildung für eine Arbeitslose (bei gleicher Qualität) kostengünstiger ist unklar. Genaue Informationen dazu liegen nicht vor, Zweifel sind jedoch angebracht. Da die privatisierte Implementationsinstanz - die TEC's - nun alle mit Weiterbildung zusammenhängenden Leistungen im "out-contracting" kaufen muß, fallen zahlreiche Transaktionskosten an, die bei hierarchischer Organisation nicht auftreten würden. Die Lage wird noch verschärft durch die kurzfristigen Verträge, die immer wieder zu Neuverhandlungen zwingen. Selbst die Verhandlungen zwischen den TEC's und der Regierung sind sehr zeitaufwendig und enden in umfangreichen Vertragswerken, die nach dem Druck kaum noch aktuell sind. Die Vertragshektik führt auch zur Unsicherheit der Anbieter. Da diese keine langfristige Perspektive entwickeln können, unterbleiben Investitionen in aufwendige Infrastruktur, die für qualitativ hochwertige Maßnahmen erforderlich wären. Zu einer solchen Infrastruktur gehören nicht nur Maschinen oder Anlagen, deren Anschaffungswert sich erst nach Jahren auszahlen würde, sondern auch professionalisiertes und damit teures Personal. Skaleneffekte, die für hohe X-Effizienz erforderlich wären, werden so nicht genutzt; während sich auf der anderen Seite die Vorteile hoher Anbieterkonkurrenz nicht entfalten können.

Das interessante Gegenmodell zu Großbritannien sind die Niederlande, wo die Weiterbildung für Arbeitslose nach wie vor in 35 regionalen Weiterbildungszentren implementiert wird, die der öffentlichen Arbeitsverwaltung unterstehen. Diese Zentren scheinen die erforderlichen ökonomische Skaleneffekte zu nutzen, ohne daß sie das Kriterium funktionaler Flexibilität, also der Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse verletzen. Funktionale Flexibilität des Angebots setzt ja eine breites Leistungsprofil voraus, das kleine private Träger

nicht anbieten können. Andererseits garantiert das faktische regionale Anbietermonopol eine gewisse Auslastung der vorgehaltenen hochwertigen Kapazitäten. Die korporatistischen Entscheidungsstrukturen sind ein Moment, um das Informationsproblem und das Problem des institutionellen Immobilismus zu lösen, der zunehmend ausgeübte Druck, auch Leistungen auf dem externen Markt zu verkaufen, das andere.

Ob diese Kontrollmechanismen ausreichen, muß mangels Information hier noch offen bleiben. Festzuhalten bleibt, daß das niederländische Modell im eigenen Lande selbst infragegestellt wird; die Forderungen nach Privatisierung oder zumindest den Einbau von mehr Wettbewerbselementen in die öffentlichen Weiterbildungszentren, stärkere Erfolgsorientierung der Budgetzuweisungen und die noch stärkere Vernetzung mit lokalen Akteuren sind nicht zu überhören. Die Implementationsstrukturen in Dänemark und Deutschland liegen gleichsam zwischen den Extremen Großbritannien und Niederlande. Auch in diesen Ländern sind die Anzeichen unverkennbar, die Netzwerkverknüpfung auf lokaler oder regionaler Ebene zu verstärken.

3.4.4 *Qualitätsstandards*

Die Inszenierung eines kooperativen Wettbewerbs mit Hilfe von Qualitätsstandards scheint - unabhängig vom Politikregime - eine vielversprechende Alternative, Koordinationsversagen verschiedener Art - hier vor allem das Trittbrettfahrerproblem und das Problem unvollkommener Information - zu mildern. Im Diskurs über die Renaissance der "moralischen Dimension" hatten wir auf die Bedeutung bedingungsloser Werte als Handlungsorientierung hingewiesen. Aus dieser Perspektive sprechen mehrere Gründe dafür, im britischen "Investors in People" Programm (IiP) ein paradigmatisches Beispiel für die Herausbildung einer "moralischen" Weiterbildungskultur zu sehen. Erstens wird in diesem Programm ein wertbesetzter Standard als Hebel zur Mobilisierung erwünschter Aktivitäten gesetzt. Gegenüber bloßen gesellschaftlichen Konventionen wie "rechts vor links" oder "links-vor-rechts"-Regeln sind Standards wie "Qualität" affektiv und emotional wertgeladen (Frank 1988: 157) und somit wirkungsvollere Kooperationsanreize als Konventionen oder bloße Appelle. Zweitens wird die Erfüllung dieser Standards zertifiziert, so daß es von den Betrieben als verkaufs- oder reputationssteigerndes Logo genutzt werden kann. Drittens kann dieses Zertifikat politisch als Auswahlkriterium für weitere Regierungssubventionen dienen. Die britische Regierung verstärkt schließlich den Effekt durch finanzielle Anreize: Betriebe, die im Rahmen dieses Programms aktiv werden, erhalten für jedes Pfund Sterling Investition ein zusätzliches Pfund Sterling als Subvention. Für das Jahr 1993-4 plant die Regierung immerhin Ausgaben von 39 Millionen Pfund Sterling, also etwa knapp 100 Millionen DM (Department of Employment 1993:16 f.).

Neben solchen anreizorientierten Programmen werden freiwillige oder gesetzliche Kodifizierungen zur Unterstützung einer gemeinschaftlichen Weiterbildungskultur notwendig sein. In den korporatistischen Ländern (Dänemark, Niederlande und Deutschland) sind Anzeichen erkennbar, Weiterbildung tarifvertraglich als Rechtsanspruch zu etablieren. Während dagegen die konservativ-liberale Regierung in der Bundesrepublik den gesetzlichen Rechtsanspruch aufgegeben hat, ist Dänemark dabei, zum bestehenden Rechtsanspruch für Langzeitarbeitlose weitere solcher Rechte, beispielsweise in Form eines Weiterbildungssabbaticals, zu kodifizieren. Vieles ist hier im Fluß, und die Handlungsspielräume sind noch nicht ausgereizt.

SCHLUSS

"Wie schafften es Eiweiß und Nukleinsäure zu überleben, sich fortzupflanzen und am Ende gar weiterzuentwickeln zu Zellen, zu Quallen, zu Pflanzen, Tieren und Menschen? Die Antwort lautet: Darwinscher Kampf ums Dasein allein reichte dazu nicht aus. Das Schlüsselwort zu Beginn hieß Kooperation." (Albrecht/Gurche 1992:56).

"Es muß Nukleinsäuren gegeben haben, die nicht konkurrierten, sondern kooperierten. Nukleinsäuren, die sich gegenseitig sehr wirksam bei der Vermehrung halfen. (Manfred Eigen in Geo, 2, 1990:80).

In der Evolutionstheorie hat das Prinzip Kooperation das Prinzip Wettbewerb längst überflügelt. Ist diese Wende auch in der Arbeitsmarktpolitik sinnvoll? Einiges scheint dafür zu sprechen, wenn wir unter Kooperation nicht ein harmonisches, sondern ein strategisches Konzept verstehen. Während Harmonie vollständige Interessengleichheit voraussetzt, findet Kooperation nur in Situationen statt, die eine Mischung von konfligierenden und komplementären Interessen enthalten. "In solchen Situationen findet Kooperation statt, wenn Akteure ihr Verhalten an die aktuellen oder antizipierten Präferenzen der anderen anpassen." (Axelrod/Keohane 1985:226)

Vieles spricht freilich dafür, daß die Organisation der Arbeitsmarktpolitik sich eines "Mix" von Koordinationsinstrumenten bedienen muß, in dem Kooperation ein wesentliches aber nicht das ausschließliche Element sein wird. Dieses Mix ist nicht beliebig, sondern vom Steuerungskontext und vom Steuerungsziel abhängig. In Zukunft wird es kein dominantes gesellschaftliches Steuerungsparadigma mehr geben. Weder Märkte, noch zentrale politische Steuerung (Hierarchie), und schon gar nicht die vielbeschworenen Netzwerke können die leitende Richtschnur zukunftsgerichteter Arbeitsmarktpolitik sein. Zweifellos muß Arbeitsmarktpolitik die kooperativen Beziehungen verstärken; zweifellos muß der Wettbewerb zwischen Anbietern von Weiterbildung gestärkt werden; zweifellos ist die effektive Kontrolle der Arbeitsverwaltung durch Dezentralisierung und Erfolgsorientierung zu verbessern; zweifellos sind aber auch eine aktivere zentrale Steuerung von Qualitätsstandards und ein entsprechendes Monitoring notwendig, ebenso wie als weiter integrierendes Element die Revitalisierung einer gemeinschaftlichen Weiterbildungsethik erforderlich sein wird, die das Recht auf Weiterbildung wenn nicht de jure so doch de facto institutionalisiert. Kurz: Die paradoxe oder gar widersprüchlich erscheinende Vielfalt von Anforderungen kann nur durch das Organisationsprinzip der flexiblen Koordination erfüllt werden. Was darunter zu verstehen ist, soll abschließend kurz resümiert werden.

Eingangs hatten wir die Frage gestellt, ob die Arbeitsmarktpolitik eher in Richtung Wettbewerb oder Kooperation zu reorganisieren sei. Während die Wettbewerbsthese im neoliberalen Trend liegt, wird die Kooperationsthese von der neueren Organisationssoziologie vertreten. Die Analyse der Organisationsreformen, die ja zum Teil auf die Einführung von ökonomischen Wettbewerbse-

lementen zielen, hat die meisten Thesen zum Marktversagen eindrucksvoll bestätigt. Preislicher Wettbewerb oder Erfolgsdruck gehen eindeutig zu Lasten der schwächeren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. zum "creaming". Dieser Tendenz muß entweder durch Standardregulierung gegengesteuert werden oder durch öffentliche Erbringung der Weiterbildungsleistungen. Standardregulierung erfordert wiederum ausgefuchste Monitoring-Systeme, die erst in der Entwicklung begriffen sind. Es ist noch offen, ob sie ein taugliches Instrument sozial verantwortlicher Koordinierung werden, oder ob die Kontrollkosten so prohibitiv werden, daß öffentliche Formen der Weiterbildung effizienter werden. Öffentliche Formen der Weiterbildung, wiederum, wären nur eine Alternative, wenn es gelänge, das bekannte "Staatsversagen" mangelnder Budgetrestriktionen durch erfolgsorientierte Budgetzuweisungen (wie sie etwa in den Niederlanden geplant sind) zu lösen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Verstärkung politischer Kontrolle beispielsweise durch erweiterte Partizipation der Schlüsselakteure auf regionaler Ebene; dazu liegen aber noch keine Erfahrungen vor.

Weitere altbekannte Strukturprobleme bei der Einführung von Marktelementen tauchten auch in unserer Studie wieder auf: Die Schwierigkeit eines echten Wettbewerbs auf der Angebotseite durch hohe Schwellen des Markteintritts von Neuankömmlingen; die Privatisierung von Informationen, die eigentlich öffentlich sein sollten; die Nichtausnutzung von Skaleneffekten und mangelnde Investitionen in langfristige und kostenaufwendige Projekte, insbesondere dann, wenn sie noch externe positive Effekte beinhalten.

Die Regimethese der Organisationssoziologen geht davon aus, daß kooperative "Netzwerke" die dominante oder wenigstens zu bevorzugende Regulierungsform moderner Gesellschaften seien (etwa Powell 1990). Dies, so stellte sich heraus, ist jedoch eher ein Wunschdenken als Realität. Auch aus normativer Sicht erscheint eine solche Verallgemeinerung fragwürdig. Der Erfolg von Netzwerk-Regulierung erscheint vielmehr kontingent zu sein. In bestimmten Kontexten sind auch Netzwerke mit komplementären Steuerungsressourcen zu koordinieren, um ihre Wirkung zu entfalten. Selbstorganisation, Selbstähnlichkeit (Fraktale) und Selbstoptimierung - alles Prinzipien der evolutionären Chaostheorie (u.a. Warnecke 1992:142 ff) - bedürfen nicht nur einer übergreifenden Zielorientierung, sondern auch einer gemeinsamen Ressourceninfrastruktur, um wirklich synergetische Effekte zu erzielen, die sowohl den ökonomischen als auch den sozialen Effizienzkriterien entsprechen.

Die Hoffnung auf Politik-Netzwerke trägt also nur zum teil. Netzwerk-Regimes stoßen dort an Grenzen, wo Massenreaktionen über soziale Systemgrenzen hinaus (z.B. Sektoren oder Regionen) stattfinden; das ist bei Arbeitslosigkeit häufig der Fall. In solchen Fällen sind unterstützende zentrale Regulative erforderlich. Netzwerk-Regimes stoßen auch dort an Grenzen, wo zwischen den lose gekoppelten Akteuren erhebliche Machtasymmetrien bestehen. Die Interessen der Arbeitslosen sind nicht nur schwer organisierbar, um sie etwa gegenüber den Arbeitsplatzbesitzern kraftvoll zu vertreten; viele Arbeits-

lose sind darüber hinaus in einer besonders benachteiligten Position, so daß sie einer autoritativen Unterstützung bedürfen. Netzwerk-Regimes stoßen - ebenso wie Wettbewerbs-Regimes - schließlich dort an Grenzen, wo kollektive Güter oder Dienstleistungen erzeugt werden, die zu opportunistischem Verhalten (Trittbrettfahrer; exit al libidum) verleiten; Weiterbildung ist zwar bei weitem kein reines öffentliches Gut, hat jedoch starke Elemente davon, die durch gemeinschaftliche Werte oder öffentliche Infrastruktur zu unterstützen sind. Die Hoffnungen auf kooperative Netzwerke als neues Paradigma der Arbeitsmarktpolitik sind daher zu dämpfen. Mehrere Gründe sprechen dafür, die Etablierung von Netzwerken durch materielle, informationelle und regulative (normativ-ethische) Infrastrukturen zu fördern bzw zu ergänzen.

Die Merkmale eines idealtypischen Regimes des kooperativen Wettbewerbs bzw. einer "flexibel koordinierten Arbeitsmarktpolitik" lassen sich - abschließend - in sieben Punkten zusammenfassen:

- (1) Um das Problem mangelnder Budgetrestriktionen in staatlichen oder halbstaatlichen Institutionen zu lösen, sind bei der Implementation der Weiterbildung effektive Informations- und Kontrollstrukturen zu etablieren, beispielsweise durch die Förderung von Anbieterwettbewerb, durch Monitoringsysteme und erfolgsorientierte Budget- bzw. Gehaltszuweisungen in öffentlichen Organisationen; statt nicht übertragbarer Jahresbudgets sollten mittelfristige Budgets zu sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel anreizen.
- (2) Um das Problem der unvollkommenen Information (speziell in der Weiterbildung von Arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohter Beschäftigter) vor Ort besser als bisher zu lösen, sind auf regionaler Ebene die partizipativen Strukturen zu verbessern und die Entscheidungsspielräume zu erhöhen.
- (3) Um das mit Weiterbildung verbundene Problem öffentlicher Güter zu lösen bzw. Anreize zum "Trittbrettfahren" zu mindern, bedarf es sowohl einer umfassenden öffentlichen Infrastruktur als auch finanzieller Anreize zur Internalisierung externer Effekte.
- (4) Um das Problem des Gefangenendilemmas zu lösen, sind kooperative Netzwerke - in denen die Akteure sowohl gemeinsame als auch kompetitive Interessen haben - zu fördern; die Förderung kann indirekt durch finanzielle Anreize (Belohnung freiwilliger Kooperation) oder direkt durch staatliche Moderation bei der Koordination erfolgen.
- (5) Diese Netzwerke werden zum Teil den Charakter gesetzlich vorgeschriebener Solidarsysteme annehmen müssen (z.B. Pflichtbeiträge zur Finanzierung von Bildungsfonds), um das Problem der ausgleichenden sozialen Gerechtigkeit zu lösen.
- (6) Um Koordinationsversagen in Situationen, die dem "Spiel der Feiglinge" (chicken game) entsprechen, zu vermeiden, erscheint es bisweilen notwendig, die materiellen oder sozialen Kosten nichtkooperativen Verhaltens zu erhöhen, etwa durch Nichtberücksichtigung bei öffentlichen Aufträgen

bzw. Subventionen oder drohender Reputationsverlust durch Informationspflichten.

- (7) Schließlich sind alle Anstrengungen zu unternehmen, um eine solidarische Weiterbildungskultur durch selbstbindende gemeinschaftliche Werte zu entwickeln; denn wir kennen und bestimmen allenfalls die Richtung des Strukturwandels; Geschwindigkeit und lokal konkrete Erscheinungsform des Strukturwandels sind prinzipiell ungewiß und nicht steuerbar. Die Möglichkeiten politischer Steuerung hierbei sind zwar gering, aber nicht zu vernachlässigen. Beispielsweise können motivierende und informierende Kampagnen verbunden mit finanziellen Anreizen für betriebliche Pionierleistungen dazu anregen, Praktikumsarbeitsplätze für sich weiterbildende Arbeitslose anzubieten oder das Rotationssystem "Weiterbilden und Einstellen" zu praktizieren. Die Etablierung universeller Rechtsansprüche auf Weiterbildung, deren Implementierung jedoch dezentraler Eigenständigkeit, Freiwilligkeit und Selbstorganisation bedarf, ist ein weiteres zentrales Element für die Herausbildung einer zivilisierten Weiterbildungskultur.

Mit der Realisierung dieser Prinzipien könnte am Horizont die Institutionalisierung einer dualen Weiterbildung als vierte Säule des Bildungssystems stehen, die den geregelten und kontinuierlichen Wechsel von Arbeiten und Bilden für alle Erwerbspersonen ermöglicht und der alten Idee präventiver Arbeitsmarktpolitik wieder Zugkraft verleiht.

Die institutionelle Ausprägung dieser Vision wird freilich von Land zu Land verschieden sein. Eine europaweite Harmonisierung der Weiterbildungsinstitutionen wird weder möglich noch notwendig sein, denn Institutionen haben eine Tradition, und Institutionen sind - wie diese Studie gezeigt hat - in Grenzen funktional äquivalent. Makrosoziologisch betrachtet ist institutionelle Diversifizierung sowieso ein evolutionärer Vorteil.

LITERATUR

- Adonis, Andrew/Hames, Tim (eds.) 1994. *A Conservative Revolution? The Thatcher-Reagan Decade in Perspective*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Albrecht, Jörg/Gurche, John 1992. *Wie wir wurden, was wir sind*, in: *Zeitmagazin*, Nr. 16, 52-60.
- Anheier, Helmut K./Romo, Frank P. 1992. *Modelle strukturellen Scheiterns in Policy-Netzwerken*, in: *Journal für Sozialforschung*, 32 (1), 33-60.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley and Sons; rev. ed. 1963.
- Arrow, Kenneth J. 1994. *Methodological Individualism and Social Knowledge*, in: *Papers and Proceedings of the American Economics Association*, May:1-9.
- Ashby, Ross W. 1970 (1956). *An Introduction to Cybernetics*, London: Chapman & Hall University Paperbacks.
- Auer, Peter 1992. *Further Education and Training for the Employed (FETE): European Diversity. A description of country models and an analysis of European Labour Force Survey Data*, Discussion Paper FS I 92-3, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Auer, Peter/Schmid, Günther (eds.) 1993. *Challenges and Possible Responses: Further Education and Training for the Employed in Europe. A Reader*, Discussion Paper FS I 93-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985. *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*, in: *World Politics. A Quarterly Journal of International Relations*, 38 (1), 226-254.
- Bangel, Bettina/Reissert, B./Jaedicke, W./Weißert, D. 1992. *Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg*, Discussion Paper FS I 92-7, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard 1992. *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/New York: Campus.
- Bourdet, Yves/Persson, Inga 1992. *Does Labour Market Policy Matter? Long-Term Unemployment in France and Sweden*, Working Paper 6/1992 of the Department of Economics, University of Lund, Sweden.
- Boyer, Robert 1993. *The Economics of Job Protection and Emerging New Capital-Labor Relations*, in: C. F. Buechtemann (ed.), *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca: ILR Press, 125.
- Bruche, Ger/Reissert, Bernd 1985. *Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1990. *Betriebliche Weiterbildung. Forschungsstand und Forschungsperspektiven. Teil I: Aus betrieblicher Sicht (Institut der deutschen Wirtschaft); Teil II: Aus Sicht von Arbeitnehmern (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen)*, Bonn: Varus Verlag (Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft 88).
- CEDEFOP 1992. *Weiterbildung von Langzeitarbeitslosen in zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Synthesebericht*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Coleman, James 1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, Belknap Press.
- Davis, Morton D. 1972. *Spieltheorie für Nichtmathematiker (mit einem Vorwort von Oskar Morgenstern)*, München, Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- Department of Employment 1993. *The Government's Expenditure Plans 1993-94 to 1995-96*, London: HMSO
- Deutsch, Karl W. 1966 (1963). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York/London: The Free Press/Collier-Macmillan.

- Etzioni, Amitai 1968. *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*, New York/London: The Free Press/Collier-Macmillan.
- Etzioni, Amitai 1988. *The Moral Dimension. Toward a New Economics*, New York and London: The Free Press and Collier Macmillan Publishers.
- Finegold, David/Soskice, David 1988. The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription, *Oxford Review of Economic Policy*, 4, 21-50.
- Frank, Robert H. 1988. *Passions Within Reason. The Strategic Role of the Emotions*, New York and London: W.W. Norton & Company.
- Granovetter, Mark 1979. The Theory Gap in Social Network Analysis, in: Paul W. Holland, Samuel Leinhardt (eds.), *Perspectives on Social Network Research*, New York: Academic Press, 501-518.
- Grünert, Holle/Lutz, Burkhardt 1994. Transformationsprozeß und Arbeitsmarktsegmentation, in: Hildegard M. Nickel, Jürgen Kühn, Sabine Schenk (Hrsg.), *Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch*, Berlin: Akademie Verlag, 3-28.
- Guy, Richard/Howells, David 1994. Training and enterprise Councils: Are They Cost-Effective?, in: *Policy Studies*, 15 (2), 19-36.
- Hansen, Lee 1991. Nonmarket Failure in Government Training Programs, in: D. Stern, J. M. Ritzen (eds), *Market Failure in Training*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 215-233.
- Höcker, Herrad 1992. Berufliche Weiterbildung für Beschäftigung in Dänemark, Discussion Paper FS I 92-8, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Höcker, Herrad 1994a. Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Dänemark, Discussion Paper FS I 94 - 202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Höcker, Herrad 1994b. Die Organisation der Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: *InformISEP*, 48, forthcoming.
- Hofbauer, Hans/Dadzio, Werner 1987. Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2, 129-141.
- Holler, Manfred J./Illing, Gerhard 1993. *Einführung in die Spieltheorie*, Berlin et al.: Springer Verlag, 2. Aufl.
- Huggett, Frank E. 1982. *The Dutch Connection*, The Hague: Government Publishing Office.
- Jensen, Karsten/Madsen, Per K. (eds.) 1993. *Measuring Labour Market Measures. Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Copenhagen: Ministry of Labour, Denmark.
- Kasperek, Peter/Koop, Werner 1991. Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, in: *Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2, 317-332.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: B. Marin/R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a. M. and Boulder: Campus and Westview, 25-59.
- Keohane, Robert O./Ostrom, Elinor 1994. Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains. Introduction, in: *Journal of Theoretical Politics*, 6 (4), 403-428.
- de Koning, Jaap 1993. The Dutch Experience, in: K. Jensen/P.K. Madsen (eds.), *Measuring Labour Market Measures. Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Copenhagen: Ministry of Labour, 265-293.
- Krasner, Stephen (ed.) 1983. *International Regimes*, Ithaca and London: Cornell University Press (Cornell Studies in Political Economy).

- Laumann, Edward/Knoke, David 1987. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Le Grand, Julian 1991. *The Theory of Government Failure*, in: *British Journal of Political Science*, 21, 423-442.
- Le Grand, Julian/Bartlett, Will (eds.) 1993. *Quasi-Markets and Social Policy*, Houndmills and London: The Macmillan Press.
- Linke, Lothar 1994. *Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Deutschland*, Discussion Paper FS I 94 - 203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Lipsmeier, Antonius 1991. *Berufliche Weiterbildung. Theorieansätze, Strukturen, Qualifizierungsstrategien, Perspektiven*, Frankfurt: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter forschung und Bildung.
- Marin, Bernd 1991. *Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Frankfurt a.M./Boulder, Col. Campus/Westview Press.
- Mayntz, Renate 1987. *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme*, in: Th. Ellwein et al. (Hrsg.). *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band I, Baden-Baden: Nomos, 89-110.
- Mayntz, Renate 1992. *Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken*, in: *Journal für Sozialforschung*, 32. Jg. (1), 19-32.
- Moraal, Dick 1994. *Die Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden*, Discussion Paper FS I 94 - 204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mosley, Hugh/Degen, Christel 1994. *The Reorganization of Labour Market Policy. Further Training for the Unemployed in the United Kingdom*, Discussion Paper FS I 94-205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mosley, Hugh/Schmid, Günther (1993). *Public Services and Competitiveness*, in: Hughes, Kirsty S. (ed.), *European Competitiveness*, Cambridge: Cambridge University Press, 200-231.
- Müller, Dennis C. 1989. *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nickel, Hildegard Maria/Schenk, Sabine 1994. *Prozesse geschlechtsspezifischer Differenzierung im Erwerbssystem*, in: Hildegard M. Nickel, Jürgen Köhl, Sabine Schenk (Hrsg.), *Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch*, Berlin: Akademie Verlag, 259-282.
- Niskanen, W. W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD 1964. *Recommendation on an Active Manpower Policy*, Paris: Manpower and Social Affairs Committee.
- OECD 1991. *Evaluating Labour Market and Social Programmes. The State of a Complex Art*, Paris: OECD Publications.
- OECD 1992. *High-Quality Education and Training For All*, Paris: OECD Publications.
- OECD 1993. *Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects*, in: *OECD Employment Outlook 1993*, Paris: OECD Publications, 39-80.
- Pappi, Franz U. (Hg) 1987. *Methoden der Netzwerkanalyse*, München: Oldenbourg.
- Powell, Walter W. 1990. *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, in: *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Prais, S. J. 1988. *Qualified Manpower in Engineering. Britain and Other Industrially Advanced Countries*, in: *National Institute Economic Review*, (1), 76-83.

- Rasmusen, Eric 1989. *Games and Information. An Introduction to Game Theory*, Cambridge: Basil Blackwell.
- Raub, Werner/Weesie, Jeroen 1992. *The Management of Matches. Dezentralized Mechanisms for Cooperative Relations with Applications to Organizations and Households*, Utrecht: Institute for the Study of Cooperative relations (ISCORE).
- Reissert, Bernd 1989. Regionale Umverteilung der Arbeitsmarktpolitik: Hilfe für Problemregionen, in: *WZB-Mitteilungen*, H. 43, 5-8.
- Reissert, Bernd/Schmid, Günther 1994. Unemployment Compensation and Active Labour Market Policy, in: G. Schmid (ed.), *Labour Market Institutions in Europe*, Armonk, N.Y.: Sharpe, 83-119.
- Rose, Richard/Page, Edward C. 1990. Action in Adversity: Responses to Unemployment in Britain and Germany, in: *West European Politics*, 13 (4): 66-84.
- Salamon, Lester M. (ed) 1989. *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W. 1988. Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: M.G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit, Sonderheft 19 der Politischen Vierteljahresschrift*. 61-87.
- Scharpf, Fritz W. 1991. Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, MPIFG Discussion Paper 91/10, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf 1992. Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: A. Benz et al., *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/New York: Campus, 11-27.
- Schettkat, Ronald 1993. Beschäftigungsstabilität in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, Discussion Paper FS I 93-301, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmid, Günther 1976. Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Michael Bolle (Hrsg.) 1976, *Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik*, Opladen: Leske + Budrich (Uni Taschenbücher Band 572), 165-185.
- Schmid, Günther 1986. Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: *Wirtschaftsdienst*, 66, 141-147.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert 1987 (1992). *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik*, Berlin: edition sigma; (Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy, Detroit: Wayne State University Press).
- Schmid, Günther 1993. Equality and Efficiency in the Labor Market. Towards A Socioeconomic Theory of Cooperation in the Globalizing Economy, in: *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 22, No. 1, 31-67.
- Schmid, Günther 1994. Wettbewerb und Kooperation zwischen den Geschlechtern. Institutionelle Alternativen einer gerechten und effizienten Arbeitsmarktorganisation, in: W. Zapf, M. Dierkes (Hg), *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*, WZB Jahrbuch 1994.
- Schmid, Günther/Schömann, Klaus 1994. Institutional Choice and Labour Market Performance, in: G. Schmid (ed.), *Labour Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, 9-57.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd 1991. On the Institutional Conditions of Effective Labour Market Policies, in: Egon Matzner, Wolfgang Streeck (eds.), *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Aldershot 1991, Edward Elgar, 81-110.
- Steedman, Hilary/ Wagner, Karin 1987. A Second Look at Productivity, Machinery and Skills in Britain and Germany, in: *National Institute Economic Review*, (11), 84-95.

- Stöbe, Sybille 1992. Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren, Opladen: Leske + Budrich.
- Streck, Wolfgang u.a. 1987. Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung, Berlin: edition sigma.
- Sydow, Jörg 1992. Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation, Bamberg: Gabler.
- Villeval, Marie-Claire 1994. Organisation qualifiante et apprentissage par interaction, Université Lumière Lyon 2, mimeo.
- Warnecke, Hans-Jürgen 1992. Die Fraktale Fabrik. Revolution der Unternehmenskultur, Berlin u.a.: Springer Verlag.
- Westergard-Nielsen, Niels 1993. Effects of Training: A Fixed-Effect Model, in: K. Jensen/P.K. Madsen (eds.), Measuring Labour Market Measures. Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives, Copenhagen: Ministry of Labour, 167-199.
- Wilkinson, Frank 1994. Equality, Efficiency and Economic Progress: The Case for Universally Applied Equitable Standards for Wages and Conditions of Work, in: W. Sengenberger, D. Campbell (eds.), Creating Economic Opportunities. The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring, Geneva: ILO Publications, 61-86.
- Willke, Helmut/Krück /Thorn 1995. Benevolent Conspiracies, Berlin: de Gruyter (Manuskript 1994).
- Wolf, Charles Jr. 1988. Markets and Governments: Choosing between Imperfect Alternatives, Cambridge, Mass.:MIT Press.

