

Ides Nicaise/ Joost Bollens

## Berufliche Qualifizierung und Beschäftigungschancen für benachteiligte Personen

Arbeitspapier 5/2000

Arbeitspapiere  
aus der wissenschaftlichen Begleitung  
zum Modellprogramm Arbeitsweltbezogene  
Jugendsozialarbeit des Bundesministeriums  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Der Text von Nicaise und Bollens wurde ursprünglich als Teil des Hintergrundreports 1998 des Projektes "Vocational education and training – the European research field" des European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) in Thessaloniki erarbeitet.

Der Text wird in der Reihe der Arbeitspapiere aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprogramms "Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) veröffentlicht, weil er wichtige Informationen und Diskussionen zur Benachteiligtenförderung in internationaler Perspektive zusammenfaßt. Die Veröffentlichung erfolgt mit Förderung durch das BMFSFJ.

© 2000 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Projekt Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit

Nockherstraße 2, 81541 München      Telefon (089) 62 306-199  
Telefax (089) 62 306-162

Regionale Arbeitsstelle Leipzig

Stallbaumstraße 9, 04155 Leipzig      Telefon (0341) 56 654-16  
Telefax (0341) 56 654-47

Umschlagsentwurf: HS-Design Heike Schumacher, München

Gesamtherstellung: Druckerei Rohde, Rackwitz

Übersetzung aus dem Englischen: Hella Beister, Berlin

Layoutbearbeitung: Heike Pöltzig

	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	
<b>A</b>	Frank Braun: Zu dieser Veröffentlichung . . . . .	5
<b>B</b>	Ides Nicaise, Joost Bollens: Berufliche Qualifizierung und Beschäftigungschancen für benachteiligte Personen . . . . .	12
<b>1</b>	Theoretischer und sozio-ökonomischer Hintergrund . . . . .	12
	1.1 Die Betroffenen . . . . .	12
	1.2 Sinkende Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit? . . . . .	15
	1.3 Geringqualifizierte Erwerbslose und ihre erfolglose Arbeitssuche . . . . .	20
	1.4 Unzureichende Aufwärtsmobilität durch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen . . . . .	21
	1.4.1 Rechtliche, administrative und institutionelle Barrieren . . . . .	21
	1.4.2 Creaming unter Bewerbern . . . . .	22
	1.4.3 Motivation zur Teilnahme . . . . .	23
<b>2</b>	Konzepte und Methodologien . . . . .	26
	2.1 Messen des Umfangs, in dem benachteiligte Gruppen erreicht werden . . . . .	26
	2.2 Messen des Effekts von Qualifizierungsmaßnahmen . . . . .	26
<b>3</b>	Darstellung und Interpretation von Forschungsergebnissen . . . . .	28
	3.1 Zugänglichkeit der Qualifizierungsmaßnahmen . . . . .	28
	3.2 Die Effektivität von Qualifizierungsmaßnahmen für Risikogruppen . . .	30
	3.2.1 Effekte auf Teilnehmerebene . . . . .	30
	3.2.2 Makroökonomischer Effekt . . . . .	34
	3.3 Erhöhung der Effektivität von Qualifizierungsangeboten . . . . .	35
	3.3.1 Zielgruppenorientierung . . . . .	36
	3.3.2 Erwerb von Abschlüssen . . . . .	36
	3.3.3 Arbeitsmarktorientierung . . . . .	36
	3.3.4 Die Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen . . . . .	39
	3.3.5 Integration der Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung in einen allgemeineren Beratungskontext . . . . .	40

4	Bestimmung von Forschungsdefiziten und -prioritäten . . . . .	43
5	Zusammenfassung und Schluß . . . . .	45
c	Bibliographie . . . . .	49

## A Zu dieser Veröffentlichung

Im Rahmen der Diskussion im “Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit” haben die Fragen der beruflichen Integration von Jugendlichen mit Benachteiligungen ein neues Gewicht gewonnen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2000). Einerseits wurden in der Arbeitsgruppe “Aus- und Weiterbildung” eine Reihe von Vorschlägen zu einer Verbesserung der Förderung dieser Jugendlichen erarbeitet und verabschiedet (ebd., Anhänge 9-11), andererseits wurde die “Förderung von benachteiligten Jugendlichen beim Übergang von der Schule in die Ausbildung ... (als) Daueraufgabe” und die “sozialpädagogisch orientierte berufliche Benachteiligtenförderung (als) ... integraler Bestandteil der Berufsausbildung” ausdrücklich anerkannt (Bulmahn 2000, S. 33).

Gleichzeitig hat in der Fachöffentlichkeit die Diskussion über die Wirksamkeit vorhandener Programme und Instrumente an Gewicht gewonnen. Die an die Akteure der Benachteiligtenförderung gerichteten Fragen lauten u.a.:

- Erreicht die Benachteiligtenförderung die Benachteiligten? Oder haben wir es eher mit einem “Creaming-Effekt” zu tun, bei dem Projekte und Programme ihre Aktivitäten an den Merkmalen und Bedürfnissen von Jugendlichen mit eher günstigen Voraussetzungen ausrichten? Und weiter: Wer gehört zur Gruppe der “genuin Benachteiligten”, von denen in den Fachdiskussionen der Jugendsozialarbeit immer wieder die Rede ist? Sind es die “klassischen” Gruppen der Schulversager (neuerdings auch der Schulverweigerer), der Jugendlichen mit Heimkarrieren, der MigrantInnen mit unzureichenden Sprachkenntnissen, der Langzeitarbeitslosen, der Jugendlichen mit abweichendem Sozialverhalten? Oder entstehen durch die Veränderungen der Arbeitswelt und der Wege des Übergangs von der Schule ins Arbeitsleben (und die damit einhergehenden Veränderungen der Jugendphase) neue Hürden für den Eintritt in Erwerbsarbeit und Erwachsenenstatus, neue Risiken der beruflich-sozialen Ausgrenzung, neue Benachteiligungen, die mit den Instrumentarien der Jugendsozialarbeit überwunden werden können?
- Ein zweiter derzeit breit diskutierter Fragenkomplex betrifft die Zusammenhänge zwischen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und Bildungs- bzw. Qualifikationsmerkmalen der betroffenen Personen. Die Diskussion knüpft an das schon 1984 von Mertens beschriebene Paradox an, daß Bildung einerseits eine immer wichtigere Voraussetzung für einen stabilen Erwerbsverlauf ist, diesen andererseits aber immer weniger garantiert (Mertens 1984). Indizien dafür sind die Entwertung des Hauptschulabschlusses als einst nicht nur formale, sondern auch faktische Grundvoraussetzung für den Zugang zu einer Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf, und die wachsenden Probleme an der “zweiten Schwelle” (insbesondere in den neuen Bundesländern), also die Probleme von AusbildungsabsolventInnen, nach erfolgreichem Abschluß der Berufsausbildung in eine der Ausbildung entsprechende Arbeit einzumünden. Wenn aber Bildungs- und Ausbil-

dungsdefizite nicht die Ursache von Brüchen im Ausbildungs- und Erwerbsverlauf und von Arbeitslosigkeit sind, welchen Sinn macht es, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen schwerpunktmäßig auf eine Verbesserung von Bildungs- und Ausbildungsvoraussetzungen ihrer Zielgruppen ausgerichtet sind, sei es, daß diese in eher formalisierter Kursform, sei es, daß diese im Arbeitsvollzug erworben werden sollen?

- Einen zentralen Hintergrund für die Benachteiligtenförderung bilden Analysen und Prognosen zum kontinuierlichen Rückgang von Einfacharbeitsplätzen bzw. Ungelerntentätigkeiten (Lappe 1999; Wolff 2000). Als Gründe werden die technologische Entwicklung, Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung und der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft genannt. Eine an die letzte Diagnose anknüpfende Gegenthese lautet, daß Arbeitsplätze für geringer qualifizierte Arbeitskräfte nicht quasi “naturgesetzlich” verschwinden, sondern daß ihr Abbau in einigen Branchen und insbesondere der nicht stattfindende Aufbau in anderen den Marktfaktoren geschuldet ist (Streek/Heinze 1999).
- Mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III (SGB III) ist das in vielen anderen Feldern öffentlicher Leistungen feststellbare wachsende Interesse an der Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung auch in die Arbeitsförderung eingeschrieben. “Eingliederungsbilanzen” sollen die Effekte unterschiedlicher Strategien (z.B. zwischen Arbeitsämtern), Instrumente und Träger der Arbeitsförderung meßbar und vergleichbar machen (Brinkmann 1999).

Der Beitrag von Nicaise und Bollens behandelt diese Fragen vor dem Hintergrund internationaler Politik, Praxen und Forschungen zur beruflichen Qualifizierung und Verbesserung der Beschäftigungschancen von benachteiligten Arbeitskräften.

Wer wird benachteiligt?

Die Frage, wie die am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen – bzw. Arbeitskräfte zu bestimmen sind, halten Nicaise und Bollens für nicht leicht zu beantworten. Die gängige Praxis, als benachteiligt die Gruppen zu identifizieren, die in der offiziellen Arbeitslosenstatistik überrepräsentiert sind, ist insofern problematisch, als sie Arbeitssuchende, die in dieser Statistik nicht erfaßt sind, der Betrachtung entzieht. Ob aber eine Person eher der Kategorie der Arbeitslosen oder der der “stillen Reserve” zugerechnet wird, wird damit eher eine Frage von – wechselnden – gesetzlichen Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften, als sie Aussagen über die Dringlichkeit des Wunsches nach einem Arbeitsplatz ermöglicht. So tendiert die Bezugnahme auf die Arbeitslosenstatistik z.B. dazu, die Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt unzureichend abzubilden.

Auch Konzepte der Vermittelbarkeit und ihrer Kehrseite, der “vermittlungshemmenden Merkmale”, sehen Nicaise und Bollens als nicht unproblematische Indikatoren der Arbeitsmarktbenachteiligung an. Diese Konzepte stellen die individuellen Merkmale und das Verhalten der Arbeitssuchenden in den Mittelpunkt, blenden strukturelle und institutionelle Merkmale des Arbeitsmarktgeschehens aus und tendieren dazu, die Verantwortung für Nicht-Vermittelbarkeit dem Individuum anzulasten.

Nicaise und Bollens formulieren die These, daß Arbeitsmarktbenachteiligung von Arbeitskräftegruppen nicht zwangsläufig durch Bildungs- bzw. Ausbildungsdefizit verursacht wird, aber häufig mit Bildungsdefiziten bzw. veralteten oder sonst nicht marktfähigen Qualifikationen einhergeht. Die Liste von Merkmalen, die nach Nicaise und Bollens mit Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt einhergehen, umfaßt zwar gängige Kategorien (Folgen von Migration, Behinderungen, Qualifikationsdefizite, Alter usw.), sie macht aber auch deutlich, daß es sich hier nicht (ausschließlich) um Merkmale handelt, die den Benachteiligten an sich eigen sind, sondern daß diese Merkmale häufig sekundäre Folgen von Bildungs- und Arbeitsmarkterfahrungen der Betroffenen und damit nicht unabhängig von der Ausgestaltung des Bildungs- und Ausbildungssystems und der Lage auf regionalen und sektoralen Arbeitsmärkten sind. Eine solche Sicht auf Benachteiligungen erlaubt einerseits die Analyse von dynamischen, kumulativen Effekten, die vom Ausbildungssystem bzw. Arbeitsmarktgeschehen ausgehen können: Merkmale, die zur Benachteiligung im Ausbildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt führen, können durch das Ausbildungssystem und den Arbeitsmarkt selbst verursacht sein: z.B. die "Maßnahmekarriere", deren Konsequenz die Nicht-Vermittelbarkeit werden kann (Lex 1997). Das Wissen um die Dynamik von Benachteiligungen eröffnet gleichzeitig auch Interventionschancen: Durch präventive oder kompensatorische Angebote kann die Ausprägung von Benachteiligungsmerkmalen verhindert werden. Dies betrifft insbesondere das Bildungs- und Ausbildungssystem, aber auch die Arbeitsförderung.

Insbesondere wird durch ein dynamisches Konzept der Genese und Ausprägung von Arbeitsmarktbenachteiligung die Aufmerksamkeit auf die Diskrepanzen gerichtet, die zwischen den herkömmlichen Verfahren der Entwicklung des Arbeitsvermögens und den Veränderungen der Arbeitswelt entstehen: Durch den Einsatz neuer Techniken und die damit einhergehenden Veränderungen von Qualifikationsanforderungen; durch Veränderungen der Arbeitsorganisation und die damit verbundenen Veränderungen der Verhaltensanforderungen an Arbeitskräfte; durch Veränderungen des Status von Arbeitskräften und von Mustern von Erwerbsverläufen und der sich daraus ergebenden Anforderung an diese, die eigene Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsbiographie zu "managen".

Exemplarisch für die Risiken einer Herausbildung neuer, tiefgreifender Benachteiligungen am Arbeitsmarkt durch die Veränderung der Arbeitswelt ist die rasante Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken und deren wachsende Bedeutung an Arbeitsplätzen nicht nur in "Hightech-Branchen" zu nennen. Hier hat Jugendsozialarbeit damit begonnen, Strategien zu entwickeln, um eine Abkoppelung von Jugendlichen mit ungünstigen Bildungs- und sozialen Voraussetzungen bzw. Brüchen in der Bildungs- und Ausbildungsbiographie von dieser technologischen Entwicklung zu verhindern (DJI 2000).

Nach Nicaise und Bollens ist zwar die Tatsache eines Rückgangs der mit gering qualifizierten Arbeitskräften besetzten Arbeitsplätze unstrittig, unklar bleiben jedoch die Ursachen und die Zwangsläufigkeit dieses Trends. Auch sie thematisieren das in der Bundesrepublik im Rahmen des Bündnisses für Arbeit kontrovers diskutierte Argument des (Miß-) Verhältnisses von Arbeitskosten und Produktivität als eine mögliche Ursache des Endes der ungelernten Arbeit in Deutschland. Die auf solchen Arbeitsplätzen zu erbringenden Leistungen würden deshalb nicht bzw. nicht ausreichend nachgefragt, weil diese Leistungen zu teuer seien. Beispielhaft werden in diesem Zusammenhang wiederholt die "personenbezogenen Dienstleistungen" genannt, für die ein erhebliches Wachstumspotential bestünde (Kommission für Zukunftsfragen 1997; Streek/Heinz 1999, S. 41-42). Daß dieser Bereich gering qualifizierten Arbeitskräften im erheblichen Umfang Beschäftigungschancen eröffnet, wird von anderen Autoren wiederum in Frage gestellt oder verneint (Bergmann 1998; Bosch 1999; Karr 1999; Krüger 2000; Walwei 1998). Nicaise und Bollens verweisen darauf, daß vor dem Hintergrund eines insgesamt hohen Defizits an Arbeitsplätzen mit Verdrängungseffekten zwischen Arbeitskräften mit unterschiedlichen Niveaus der Qualifizierung zu rechnen ist: Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen werden dabei mit "überqualifizieren" Arbeitskräften besetzt, die wiederum von den ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplätzen verdrängt wurden. Bei einer Subventionierung von Arbeit, die an den Arbeitsplätzen und nicht an den Merkmalen der Arbeitskräfte festgemacht wird, sind deshalb Creaming- und Mitnahmeeffekte zu erwarten. Wenn sich aber nicht nur eine Verringerung der Zahl einfacher Arbeitsplätze, sondern auch eine Verdrängung von gering qualifizierten Arbeitskräften von diesen Arbeitsplätzen vollzieht und dies Ausdruck eines quasi unumkehrbaren Trends ist, welche Strategien braucht es dann, junge Leute mit Lern- und Leistungsminderungen für Arbeit zu qualifizieren (Galuske 1999)?

#### Evaluation von Maßnahmen und Programmen der Benachteiligtenförderung

Fragen nach der Wirksamkeit von Maßnahmen und nach der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes werden inzwischen auch an die Jugendsozialarbeit und die Benachteiligtenförderung generell gerichtet (z.B. v. Bothmer/Teixeira 1996). Bei ihrem Überblick über Evaluationsstudien aus verschiedenen europäischen Ländern, den USA und Kanada heben Nicaise und Bollens die Widersprüchlichkeit der Ergebnisse unterschiedlicher und z.T. derselben Untersuchungen in denselben Ländern hervor: Mal profitieren eher die jüngeren, mal eher die älteren Arbeitskräfte, mal eher die geringer, mal die besser qualifizierten, mal eher Männer und mal die Frauen. Als Grunddefizit der Mehrzahl der Evaluationsstudien sehen die Autoren, daß diese in der Regel allein nach den Effekten der Förderung fragen und diese im Vergleich zu Kontrollgruppen, die diese Förderung nicht erfahren haben, zu ermitteln suchen. Kriterien sind: Einkommenverbesserungen, der Erwerb von Abschlüssen, die unmittelbare oder längerfristige Vermittlung in Arbeit, selten die Persönlichkeitsentwicklung der TeilnehmerInnen.



Demgegenüber werden die genauen Inhalte und Gestaltungen der Maßnahmen und Programme zumeist als "Black Box" behandelt, deren Wirkung für Erfolg und Mißerfolg unaufgeklärt bleibt. Muß Evaluation nicht also auch verstärkt die Qualität von pädagogischen Prozessen in den Blick nehmen, wie Trube es vorschlägt (Trube 1999)? Nicaise und Bollens führen eine Reihe von guten Gründen an, diesen Weg stärker zu gehen.

Zu dieser Übersetzung

Der Text von Nicaise und Bollens wurde ursprünglich als Teil des Hintergrundreports 1998 des Projektes "Vocational education and training – the European research field" des European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) in Thessaloniki erarbeitet. Für die deutsche Veröffentlichung in den Arbeitspapieren des Forschungsschwerpunktes "Übergänge in Arbeit" des Deutschen Jugendinstitutes (DJI) wurde der ursprüngliche Beitrag um die Abschnitte 3.4 (Qualifizierungsmaßnahmen und Beschäftigungsaussichten für spezielle Zielgruppen) und 6 (Netzwerke) gekürzt. Ebenfalls nicht in den hier veröffentlichten Text wurden zwei Tabellen im Abschnitt 3.2 übernommen, die erheblichen Erklärungsaufwand zu den Bildungssystemen der betreffenden Länder erfordert hätten.

Da im englischen Manuskript von den Autoren bei der Bezeichnung von Personengruppen die (vermeintlich) geschlechtsneutrale (häufig männliche) Form benutzt wurde, wurde dies auch bei der deutschen Übersetzung beibehalten. Sprachlich aufmerksame LeserInnen werden um Nachsicht gebeten.

Der Text wird in der Reihe der Arbeitspapiere aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprogramms "Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht, weil er wichtige Informationen und Diskussionen zur Benachteiligtenförderung in internationaler Perspektive zusammenfaßt. Es handelt sich nicht um ein Ergebnis der wissenschaftlichen Begleitung selbst.

## Literaturverzeichnis

*Bergmann, Christine (Hrsg.) (1998):* Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Berlin: BBJ-Verlag, S. 124-144.

*Brinkmann, Christian (1999):* Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen der Arbeitsförderung. In: IAB Werkstattbericht 2/1999.

*Buhlmahn, Edelgard (2000):* "Ausbilden werden wir alle." – Zukünftiger Qualifikationsbedarf, Gemeinwohl und gesellschaftliche Verantwortung. In: Gemeinwohl und Konsens in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. DISKURS-Tagung vom 19. bis 21. November 1999 in der Evangelischen Akademie Bad Boll. Bad Boll, S. 29-34.

*Bosch, Gerhard (1999):* Niedriglöhne oder Innovation. Überlegungen zur Zukunft der Erwerbsarbeit. In: WSI Mitteilungen, 52 (1999) 12, S. 861-869.

*von Bothmer/Teixeira, Carmen (1996):* In: BMFSFJ (Hrsg.): Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe, H. 7.

*DJI (2000):* Fit für Leben und Arbeit. Neue Praxismodelle zur sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen. München/Leipzig: Deutsches Jugendinstitut.

*Galuske, Michael (1999):* Die Zukunft der Jugendsozialarbeit. Zur sozialpolitischen Bedeutung von Jugendsozialarbeit. In: Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit (Hrsg.): Evangelische Jugendsozialarbeit im Wandel der Zeit. Münster: Votum Verlag, S. 71-81.

*Karr, Werner (1999):* Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? In: IAB Kurzbericht 3/1999.

*Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997):* Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn S. 116-135.

*Krüger, Helga (2000):* Ein expandierender Arbeitsmarkt mit sieben Siegeln. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 39 v. 16.02. 2000, S. 11.

*Lappe, Lothar (1999):* Berufliche Chancen Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1999, H. 26, S. 30-39.

*Lex, Tilly (1997):* Berufswege Jugendlicher zwischen Integration und Ausgrenzung. Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit Bd. 3, München: DJI Verlag.

*Mertens, Dieter (1984):* Das Qualifikationsparadox. Bildung und Beschäftigung bei kritischer Arbeitsmarktperspektive. In: Zeitschrift für Pädagogik, 30 (1984) – , S. 439-455.

*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2000):* Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe "Aus- und Weiterbildung". Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

*Streeck, Wolfgang/Heinze, Wolf (1999):* An Arbeit fehlt es nicht. In: Der Spiegel, 1999, H. 19, S. 38-45.

*Trube, Joachim (1999):* Beschäftigung und Qualifizierungsmaßnahmen – tut die freie Wohlfahrtspflege das Richtige? In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1999, H. 10, S. 384-389.

*Walwei, Ulrich (1998):* Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnsektors. In: IAB Werkstattbericht 5/1998

*Wolff, Heimfrid (2000):* Gesellschaftsprägende Entwicklungspfade und Trends im Bildungs- und Beschäftigungssystem der Bundesrepublik Deutschland – Beruf, Bildung, Qualifikationsbedarf und Ressourcen im Jahre 2010. In: Gemeinwohl und Konsens in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. DISKURS-Tagung vom 19. bis 21. November 1999 in der Evangelischen Akademie Bad Boll. Bad Boll, S. 9-18.

## B Berufliche Qualifizierung und Beschäftigungschancen für benachteiligte Personen

### 1 Theoretischer und sozio-ökonomischer Hintergrund

#### 1.1 Die Betroffenen

Manche sozialen Gruppen sind deutlich mehr als andere vom Problem der Arbeitslosigkeit betroffen und haben deutlich mehr Schwierigkeiten, Arbeit zu finden und zu behalten. Bei der Identifizierung dieser benachteiligten Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt scheint es auf den ersten Blick sinnvoll, sich auf soziale Gruppen zu konzentrieren, die aufgrund ihrer sozialen, ökonomischen, psychologischen oder demographischen Merkmale in der offiziellen Arbeitslosenstatistik überrepräsentiert sind. Dieser Ansatz ist jedoch zu eng, vor allem wenn er sich auf die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung beschränkt. In vielen Ländern sind nur solche Personen offiziell als arbeitslos erfaßt, die zuvor eine bestimmte Zeit gearbeitet haben. Manche Gruppen, etwa Schulabbrecher oder Berufsrückkehrer, sind damit von vornherein ausgeschlossen. In den meisten europäischen Ländern steht außerdem ein erheblicher Anteil der Erwerbspopulation "dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung". Die Grenzen des Arbeitsmarkts aber sind durchaus nicht immer klar, und das heißt, daß bestimmte Gruppen als "dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehend" betrachtet werden, obwohl nicht von vornherein auszuschließen ist, daß zumindest ein Teil von ihnen eigentlich Arbeit sucht. Diese Randzone des Arbeitsmarkts besteht in der Regel aus benachteiligten Personen. Dies ist bedeutsam, weil Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, gewöhnlich auch nicht zur Teilnahme an Arbeitsmarktmaßnahmen berechtigt sind, die ihnen helfen sollten, Arbeit zu finden. Außerdem ist nicht auszuschließen, daß manche von denen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, deshalb keine Arbeit suchen, weil sie – zu Recht oder zu Unrecht – annehmen, daß sie mit ihrer mitunter langen Fallgeschichte auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben. So ist zum Beispiel ein negativer Zusammenhang zwischen dem Grad der Erwerbsbeteiligung und dem Bildungsstand nachweisbar. Das hohe Arbeitslosigkeitsrisiko von Geringqualifizierten könnte einer der Gründe für ihren Rückzug vom Arbeitsmarkt sein (OECD, 1989).

Doch selbst innerhalb der Grenzen des Arbeitsmarkts im engeren Sinne ist das Kriterium der Arbeitslosigkeit möglicherweise unzureichend, um die Benachteiligung von Arbeitskräftegruppen zu identifizieren. So kann es zum Beispiel Personen geben, die zwar arbeiten, aber Stellen mit ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, unqualifizierte Arbeit oder Teilzeitstellen usw. haben. Auch bestehen die Erwerbsverläufe mancher Personen aus einer Ansammlung von befristeten, ungesicherten Beschäftigungen, zwischen denen immer wieder Perioden der Arbeitslosigkeit liegen. Ein gewisser Teil dieser Arbeitskräftegruppen muß wahrscheinlich ebenfalls zu den benachteiligten Personen gezählt werden.

Ein anderer Ansatz zur Identifizierung schwächerer oder benachteiligter Gruppen beruht auf dem Konzept der "Vermittelbarkeit". Bei diesem Ansatz, der häufig von den staatlichen (oder auch privaten) Arbeitsvermittlungen benutzt wird, wird anhand der individuellen Merkmale eines Arbeitssuchenden der Grad seiner Vermittelbarkeit bestimmt. Damit gelangt man schnell zu Einteilungen, die von "leicht vermittelbar" über "schwer vermittelbar" zu "nicht vermittelbar" reichen. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, daß er nicht vom Kern der Sache ablenkt, nämlich Arbeitssuchenden zu helfen, Arbeit zu finden. Doch hat er auch einige bedeutsamen Nachteile. Zum Beispiel besteht bei derartigen Einteilungen immer die Gefahr, daß sie zur "self-fulfilling prophecy" werden, da sich die Arbeitsvermittlungen bei Arbeitssuchenden, die als schwer oder gar nicht vermittelbar eingestuft wurden und durch diese Klassifizierung von vornherein wenig Aussichten auf Erfolg haben, vermutlich nicht mehr viel Mühe geben. Außerdem kann dieser Ansatz einen Stigmatisierungseffekt haben. Erhalten die individuellen Merkmale und das Verhalten des Arbeitssuchenden eine zu große Bedeutung, besteht die Gefahr, daß die Verantwortung für die Schwervermittelbarkeit ganz auf das Individuum abgewälzt wird (Erhel u.a., 1996). Schließlich werden hier ausschließlich die Merkmale der Arbeitssuchenden betrachtet, obwohl bestimmte strukturelle und institutionelle Merkmale des Arbeitsmarktgeschehens, die gegen die benachteiligten Arbeitskräftegruppen arbeiten, nicht übersehen werden dürfen (siehe unten). Außerdem beruht der Eindruck der Nichtvermittelbarkeit auf einem ganzen Komplex von individuellen Merkmalen, von denen einige – etwa Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit oder ethnische Zugehörigkeit – bei den Arbeitgebern häufig auf Vorurteile stoßen, und diese Vorurteile gehen zweifellos implizit auch in eine "neutrale" Kategorisierung der Vermittelbarkeit ein.

Bleibt man sich all dieser Einschränkungen bewußt, kann der Grundgedanke, der hinter dem Konzept der Vermittelbarkeit steht, dennoch genutzt werden, um zu einer genaueren Bestimmung derjenigen Gruppen zu gelangen, die als benachteiligt betrachtet werden können. Im folgenden sprechen wir von einer Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, wenn die Chancen einer Person, Arbeit zu finden, aufgrund persönlicher Merkmale erheblich vermindert sind, oder wenn diese Person zwar Arbeit findet, aber gewöhnlich nur in geringfügiger Beschäftigung (mit ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, sehr hoher Flexibilität, schlechter Bezahlung usw.). Dies ist zum Beispiel bei Personen aus folgenden Gruppen oder mit folgenden Merkmalen der Fall:

- Immigranten und ethnische Minderheiten;
- Behinderte (körperlich, geistig, sozial);
- Berufsrückkehrer;
- Geringqualifizierte;
- Schulabbrecher;
- Sozialhilfeempfänger;
- ältere Arbeitssuchende;
- Vorbestrafte;
- Langzeitarbeitslose;

- Personen mit unstabilen Erwerbsverläufen (Gelegenheitsarbeiten, Saisonarbeit);
- Personen mit gesundheitlichen Problemen

Diese Liste ließe sich zweifellos noch um viele weitere Kategorien ergänzen. Außerdem ist sie noch in anderer Hinsicht zu modifizieren:

- Nicht alle aufgeführten Kategorien gelten in allen europäischen Ländern in gleichem Maße als benachteiligend.
- Die hier zusammen aufgeführten Kategorien bilden eine äußerst heterogene Gruppe und haben jeweils eigene, mitunter höchst spezifische Probleme. So ist klar, daß Behinderte bei der Arbeitsmarktintegration potentiell mit Problemen ganz anderer Art konfrontiert sind als Immigranten. Und selbst innerhalb der Gruppe der Behinderten, um bei diesem Beispiel zu bleiben, gibt es sehr große Unterschiede, da sich bei einem arbeitssuchenden Körperbehinderten ganz andere Probleme stellen (zum Beispiel die Notwendigkeit eines behindertengerechten Arbeitsplatzes oder einer Ausbildung im Gebrauch behindertengerechter Werkzeuge) als bei der Eingliederung von geistig Behinderten. Daher kann man nicht von einem einzigen Weg zur beruflichen Qualifizierung von Behinderten sprechen; hier muß unbedingt differenziert werden.

Die hochgradige Heterogenität zwischen den (und innerhalb der) aufgezählten Kategorien heißt nicht, daß es nicht auch in gewissem Umfang Überschneidungen zwischen bestimmten Kategorien gibt. So haben viele Benachteiligte mit einer Häufung von Benachteiligungen zu kämpfen. Auffällig ist aber, daß Defizite auf der Ebene von Ausbildung und Fertigkeiten einen geradezu einigenden Faktor für alle Kategorien darstellen, ob in Gestalt einer defizitären schulischen Erstausbildung oder in Form von Wissen, das inadäquat oder veraltet ist:

- Immigranten haben zu Anfang gewöhnlich mit ihrer unzureichenden Kenntnis der Sprache des Gastlandes zu kämpfen. Außerdem haben erwerbslose Immigranten in der Regel einen niedrigen Bildungsstand.
- In der Gruppe der Behinderten im Erwerbsalter sind ältere Männer mit relativ niedrigem Bildungsstand und beruflichem Status überrepräsentiert (Delsen, 1996);
- Bei Berufsrückkehrern kann nicht von vornherein von einem Vorliegen unzureichender Qualifikationen ausgegangen werden. Doch besteht bei einigen von ihnen möglicherweise das Problem des Veraltens beruflicher Fertigkeiten.
- Jugendliche Schulabbrecher kommen unzulänglich oder unvollständig qualifiziert auf den Arbeitsmarkt.
- Geringqualifizierte sind gewöhnlich unter den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert. Bei Langzeitarbeitslosen kann, vor allem bei sehr langer Dauer der Arbeitslosigkeit, das Problem des Veraltens oder des Verlusts von einmal erworbenen Fertigkeiten bestehen.
- Außerdem leiden alle Gruppen von benachteiligten Arbeitskräften in mehr oder weniger hohem Maße darunter, daß das mitunter sehr lange Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß oder die Situation, überhaupt noch nie am Arbeitsprozeß beteiligt gewesen zu sein, zu einem Verlust oder einem Man-

gel an grundlegenden Arbeitshaltungen führen kann: etwa die Fähigkeit, Verabredungen einhalten, Autorität akzeptieren, sich längere Zeit auf eine bestimmte Aufgabe zu konzentrieren, angemessenes Sozialverhalten an den Tag legen, den in den meisten Erwerbssituationen bestehenden strengen Anforderungen genügen.

Dieser kurze Abriß zeigt, daß eine Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt gewöhnlich, aber nicht immer, mit unzureichenden, unvollständigen oder veralteten Qualifikationen und Fertigkeiten einhergeht. Die Schwierigkeiten, vor denen diese Personen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Alters, ihrer Behinderung usw. bei der Arbeitssuche stehen, werden durch ihren geringen oder unzureichenden Ausbildungsstand noch einmal verstärkt. Insofern könnte eine mögliche Lösung für ihre Probleme zumindest teilweise in einer Erhöhung ihrer beruflichen Fertigkeiten durch Teilnahme an geeigneten beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen bestehen. Dies würde immerhin eine ihrer Benachteiligungen beseitigen. Ehe wir uns jedoch im Detail mit den beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für benachteiligte Personen befassen, muß zunächst die Beziehung zwischen niedrigem Bildungs- und Ausbildungsstand und Arbeitsmarktchancen näher betrachtet werden.

1.2

Sinkende Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit?

Geringqualifizierte sind bei den Arbeitslosen gewöhnlich überrepräsentiert. So geht aus einer Übersicht über die OECD-Länder hervor, daß bei Personen mit einer Schulbildung unter der Sekundarstufe II oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung ein in der Regel um ein Drittel bis zwei Mal höheres Risiko besteht, arbeitslos zu werden (gilt nicht für Italien und Spanien) (OECD, 1994b). In derselben Studie wird für eine kleinere Gruppe von Ländern bestätigt, daß das relative Arbeitslosigkeitsrisiko für Geringqualifizierte zwischen dem Ende der 70er und dem Ende der 80er Jahre dramatisch zugenommen hat (OECD, 1994a). Geringqualifizierte finden offensichtlich weniger leicht Arbeit als höher Qualifizierte. Außerdem ist bei Geringqualifizierten, wenn sie eine Stelle finden, das Risiko, diese Stelle wieder zu verlieren, größer als bei besser ausgebildeten Beschäftigten (De Beer, 1996). Für dieses Phänomen existieren verschiedene Erklärungen. Möglicherweise werden für geringqualifizierte Stellen mehr befristete Verträge vergeben. Außerdem dürften geringqualifizierte Arbeitskräfte bei nachlassender Konjunktur als erste entlassen werden. Die Unternehmen haben gewöhnlich in ihre besser ausgebildeten Beschäftigten mehr investiert, und Beschäftigte in höheren Positionen verfügen mit hoher Wahrscheinlichkeit über mehr unternehmensspezifische Kenntnisse und Erfahrungen, so daß ein Unternehmen bei ihrer Entlassung mehr zu verlieren hat. Außerdem sind die Rekrutierungs- und Entlassungskosten bei den besser ausgebildeten Beschäftigten höher als bei den schlecht ausgebildeten.<sup>1</sup>

Das bei geringqualifizierten Beschäftigten bestehende höhere Risiko der Entlassung ist in jeder Hinsicht einer der Faktoren, die das Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Gruppe erklären. Der Hauptgrund dürfte jedoch sein, daß die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften im Laufe der Zeit dramatisch zurückge-

gangen ist, so daß sie weniger leicht Arbeit finden als besser ausgebildete Arbeitskräfte. In den letzten Jahrzehnten ist der durchschnittliche Ausbildungsstand der Arbeitnehmer deutlich gestiegen, und der Anteil der höher qualifizierten Arbeitnehmer an der Erwerbsbevölkerung hat vor allem in den 80er Jahren dramatisch zugenommen. Wenn also trotzdem zu beobachten ist, daß sich die Arbeitsmarktposition der höher qualifizierten Arbeitskräfte in dieser Zeit nicht verschlechtert hat, so kann daraus nur geschlossen werden, daß der relative Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften so zugenommen hat, daß diese zusätzliche Nachfrage nach entsprechenden Arbeitsplätzen ohne Schwierigkeiten gedeckt werden konnte (OECD, 1996). Die Kehrseite dieser Entwicklung ist, daß sich in der gleichen Zeit die Position von Geringqualifizierten signifikant verschlechtert hat; manche Autoren sprechen sogar von einem Zusammenbruch der Nachfrage (Nickell und Bell, 1995).

Weniger Gewißheit herrscht, was die Erklärung für dieses Phänomen angeht. So lautet eine Hypothese, daß aufgrund der technologischen Entwicklung immer weniger Stellen für Geringqualifizierte zur Verfügung stehen. Die Einführung neuer Technologien habe eine steigende Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften auf Kosten der geringer qualifizierten nach sich gezogen. Die dem zugrunde liegenden Mechanismen hängen damit zusammen, daß sich höher qualifizierte Arbeitskräfte neuen Technologien besser anpassen können, daß viele dieser neuen Technologien zur Entwicklung von Maschinen führen, die die traditionell von geringqualifizierten Beschäftigten ausgeführten Arbeiten übernehmen, und daß die Computertechnologie, wie zu beobachten ist, bei höher qualifizierten Beschäftigten zu einem größeren Produktivitätszuwachs führt als bei geringqualifizierten Beschäftigten. Zusätzlich zu diesem die Qualifikationsanforderungen steigernden Effekt der neuen Technologien kann es jedoch auch einen Effekt der Senkung von Anforderungen geben. Dies ist zum Beispiel dort der Fall, wo für die Verrichtung einer bestimmten Aufgabe nach Einführung der Technologie geringere Fertigkeiten als vorher erforderlich sind, weil Entscheidungen und Handlungen, die zuvor Sache des Arbeitnehmers waren, nun von der Technologie selbst übernommen werden (OECD, 1996). Aus der oben genannten, auf einer umfassenden Sichtung der Literatur beruhenden Studie ist der Schluß zu ziehen, daß der anforderungssteigernde Effekt der Technologie der bedeutsamere ist, mit anderen Worten, daß ein enger Zusammenhang zwischen höher entwickelter Technologie und höher qualifizierten Arbeitskräften besteht. Im Hinblick auf eine Erklärung der gesunkenen Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften jedoch ist die Bedeutung der technologischen Entwicklung viel weniger klar. Zwar wird die technische Entwicklung als ein wichtiger Faktor erkannt, doch "bleibt umstritten, in welchem Ausmaß sie für diesen Rückgang verantwortlich ist" (OECD, 1996, S. 101).

Außer auf die Rolle der technologischen Entwicklung wird in der Diskussion um die sinkende Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften gewöhnlich auch auf die zunehmende Konkurrenz aus den sogenannten Niedriglohnländern mit ihrem relativ hohen Aufkommen an geringqualifizierten und gering entlohnten Arbeitskräften verwiesen. Infolge des zunehmenden Handelsverkehrs



mit diesen Ländern steige (in den Hochlohnländern) die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften, während die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften zurückgehe. Auch das Phänomen der teilweisen Verlagerung der Produktion in Niedriglohnländer durch westliche Unternehmen könnte Teil einer Erklärung für diese Entwicklung sein. Tatsächlich hat der Handel mit Niedriglohnländern im Laufe der Zeit zugenommen: 1970 betrug der Anteil der Importe aus Nicht-OECD-Ländern in EU-Länder 5 %, im Jahre 1990 war er auf 12 % angestiegen (OECD, 1996). Dennoch stellen die meisten Untersuchungen zu dieser Frage fest, daß diese Zunahme nur einen relativ geringen Effekt auf die Verteilung von Löhnen und Beschäftigung hat (OECD, 1996). Das Hauptargument ist immer noch, daß der Handelsverkehr mit Niedriglohnländern zwar zugenommen hat, sein Anteil am europäischen Bruttoinlandsprodukt jedoch insgesamt gering ist (siehe auch European Commission, 1993a). Außerdem betrifft dieser Handel hauptsächlich Halbfertigwaren und kann deshalb nur auf ein bestimmtes Segment der europäischen Beschäftigung einen begrenzten Einfluß haben – ein Segment, das noch dazu in Ökonomien, in denen die Beschäftigung im Dienstleistungssektor ständig an Umfang zunimmt, immer mehr an Bedeutung verliert (OECD, 1996).

Zum Teil läßt sich der beobachtete Rückgang der Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften also durch die technologische Entwicklung und den Welt-handel erklären, doch scheinen hier noch andere Vorgänge eine Rolle zu spielen. Die westlichen Ökonomien machen derzeit einen Strukturwandel durch, bei dem sich die Beschäftigung vom industriellen Sektor in den Dienstleistungssektor verlagert. Viele Industriearbeitsplätze gingen verloren. Außerdem betrifft dieser Verlust an Beschäftigungsmöglichkeiten weitgehend die geringqualifizierten Beschäftigungen, was daran abzulesen ist, daß die Beschäftigung bei hochqualifizierten Industrieangestellten in Ländern wie Deutschland, Frankreich und Italien sogar zugenommen hat. Auf der anderen Seite stieg die Beschäftigung im Dienstleistungssektor deutlich an. Dort wurden außerdem in den genannten Ländern zusätzlich zu den vielen hochqualifizierten Stellen auch viele geringqualifizierte Angestelltenbeschäftigungen geschaffen (OECD, 1996). Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich auch in anderen Ländern ab (zu den Niederlanden, siehe Social and Cultural Planning Office, 1995).

Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß sich der wahrgenommene Rückgang der Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften nicht einfach auf den dramatischen Rückgang der Zahl der unqualifizierten Beschäftigungen zurückführen läßt. Wir sprechen in diesem Kontext von Substitution und Verdrängung. Um die Substitutionseffekte zu erklären, wird darauf verwiesen, daß geringqualifizierte Arbeitskräfte infolge aller möglichen Institutionen wie Mindestlöhne usw. im Verhältnis zu teuer geworden seien. Diese These geht davon aus, daß das Ausbildungsniveau vom Arbeitgeber als Indikator für die zu erwartende Produktivität benutzt wird. Hochqualifizierte Beschäftigte mögen zwar teurer sein als geringqualifizierte, doch wird dies durch die von ihnen zu erwartende höhere Produktivität weitgehend ausgeglichen. In Entscheidungssituationen wird der Arbeitgeber darum der höher qualifizierten Arbeitskraft den Vorzug geben. Die

Verdrängung tritt dann im Zusammenhang mit einem Überangebot an Arbeitskräften ein. Bei einem generell hohen Niveau der Arbeitslosigkeit kann Stellenknappheit auf allen Qualifikationsebenen auftreten. Ein höher qualifizierter Arbeitsuchender kann sich, wenn er keine seinem Ausbildungsniveau entsprechende Stelle findet, auch mit einer Stelle mit geringerem Qualifikationsniveau einschließlich schlechterer Bezahlung zufrieden geben. Die Folge ist, daß die am geringsten qualifizierten Arbeitskräfte insgesamt immer weiter nach unten verdrängt werden und daß ihre Chancen, Arbeit zu finden, sinken, ohne daß sie – gemessen an den Anforderungen der zu besetzenden Arbeitsplätze – unterqualifiziert sein müssen.

Diese Verdrängungshypothese läßt sich unter anderen Gesichtspunkten auch auf andere Merkmale als das Ausbildungsniveau übertragen. Thurows Modell von der Konkurrenz um zu besetzende Stellen (1975) geht davon aus, daß der Arbeitgeber die Bewerber um eine freie Stelle einer imaginären Warteschlange zuordnet. Am Ende bekommt der Bewerber auf dem ersten Platz die Stelle. Die Position in der Warteschlange bestimmt sich nach den Qualifizierungskosten, die dem Arbeitgeber seiner Meinung nach bei den einzelnen Bewerbern entstehen. Das bedeutet, daß die am höchsten qualifizierten Bewerber an die Spitze der Schlange kommen. Letztlich wird angenommen, daß die Qualifizierungskosten umso geringer ausfallen, je höher das Niveau der vorhandenen Qualifikationen ist. Auch Merkmale wie Alter, ethnische Herkunft, Behinderung usw. dürften für die Wahrnehmung der zu erwartenden Qualifizierungskosten und damit für die Position in der Warteschlange entscheidend sein. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit werden die Warteschlangen bei freien Stellen länger. Höher qualifizierte Arbeitsuchende sind gezwungen, sich mit einer weniger produktiven Stelle zufrieden zu geben (Van Der Meer, 1993). Geringqualifizierte und Personen mit anderen Benachteiligungen haben wenig Chancen, an die Spitze der Warteschlange zu gelangen. Die Stellen, auf die sie früher Anspruch erheben konnten, sind ihnen nicht mehr zugänglich.

Genau wie die Technologie- und die Welthandelshypothese lassen sich auch die Substitutions- und die Verdrängungshypothese empirisch nicht durchgängig nachweisen. Zur Substitution scheint es zu kommen, weil die geringqualifizierten Arbeitskräfte relativ gesehen zu teuer geworden sind. Auf den weniger stark regulierten Arbeitsmärkten der USA und Großbritanniens hat sich die Lohndifferenz zwischen qualifizierten und unqualifizierten Beschäftigten infolge der gesunkenen Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften vergrößert. In den USA kam es sogar zu einem realen Rückgang der Löhne für Geringqualifizierte, der zu einer Verstärkung des Phänomens der working poor führte. In den meisten westeuropäischen Ökonomien ist der Arbeitsmarkt stärker reguliert und die Lohnfestsetzung rigider, so daß hier statt einer Preisanpassung eine quantitative Anpassung (höhere Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten) zu beobachten war (OECD, 1994a; Jackman, 1994). In diesem Sinne könnte als Folge des zu hohen relativen Preises von geringqualifizierten Arbeitskräften tatsächlich der Substitutionseffekt wirksam sein. Dies erklärt jedoch nicht,

warum die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften überhaupt zurückgegangen ist.

Dies läßt sich jedoch durch die Verdrängungshypothese erklären. Als Grund für die zunehmende Bedeutung der Verdrängung wird manchmal die Zunahme der sogenannten Überqualifikation genannt. Überqualifikation liegt dann vor, wenn ein Beschäftigter über höhere Qualifikationen verfügt, als für die Arbeit, die er verrichtet, erforderlich sind. In den europäischen Ländern, über die uns Informationen vorliegen (Niederlande 1960-1995, Spanien 1983-1990, Portugal 1982-1992), ist zu beobachten, daß die Häufigkeit von Überqualifikation mit der Zeit zugenommen hat, während die Häufigkeit von Unterqualifikation abnimmt (Hartog, 1997). Diese Zunahme der Überqualifikation ist, wie gesagt, durchaus eine Erklärung für die zunehmende Verdrängung, die Überqualifikation selber aber kann auch auf andere Erscheinungen zurückgeführt werden, etwa darauf, daß Geringqualifizierte relativ zu teuer sind oder daß sich der Wert von Bildungsabschlüssen und formalen Qualifikationen im Laufe der Zeit verändert hat (De Beer, 1996).

Die Frage nach der Ursache für die schlechtere Position der geringqualifizierten Arbeitsuchenden und darüber hinaus aller Personen mit schwacher Arbeitsmarktposition hat durchaus auch politische Relevanz. Ließe sich die technologische Entwicklung unzweideutig als primäre Ursache bestimmen, wäre dies ganz unmittelbar ein starkes Argument für beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen als dem idealen Instrument zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von benachteiligten Gruppen. Spielen jedoch andererseits auch Substitutions- und Verdrängungseffekte eine Rolle, ist alles viel komplizierter. Dann dürften Qualifizierungsmaßnahmen allein kaum ausreichend sein, um eine dauerhafte Lösung herbeizuführen. In Anbetracht des Problems der zu hohen Lohnkosten von Geringqualifizierten wäre zum Beispiel an Lohnkostensubventionen in der einen oder anderen Form zu denken. Diese Subventionen können befristet sein, wenn der Beschäftigte schließlich – durch Erfahrung und Ausbildung am Arbeitsplatz, eventuell in gewissem Umfang ergänzt durch formale Qualifizierung – ein Produktivitätsniveau erreicht, das dem ortsüblichen Lohn entspricht. Manche Kategorien von Arbeitsuchenden weisen jedoch eine derartige Häufung von Benachteiligungen auf, daß sie das erwartete Produktivitätsniveau nicht rechtzeitig erreichen, eine Situation, die sich nicht ausschließen läßt. Wenn auch diese Arbeitsuchenden echte Aussichten auf einen Arbeitsplatz haben sollen, sind andere Lösungen nötig.

Genau genommen sind mit der Verdrängungshypothese nicht unbedingt auch Qualifikationsdefizite impliziert. Das Hauptproblem ist hier schließlich, daß auf dem Arbeitsmarkt insgesamt Arbeitsplatzmangel herrscht. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik einschließlich solcher Instrumente wie beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen zielt in allererster Linie auf eine Aktivierung des Arbeitsplatzangebots. Theoretisch ist jedoch von einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auch ein positiver Effekt auf Seiten der Arbeitsplatznachfrage zu erwarten. Durch die Verbesserung des Potentials und der Effektivität der Erwerbslosenpopulation können

Spannungen auf dem Arbeitsmarkt vermieden werden, was auf lange Sicht der Arbeitsmarktentwicklung zugute kommt. Allerdings ist bis jetzt nicht klar, welche Form diese Anstrengungen angesichts des europäischen Wunsches nach ausgeglichenen Haushalten annehmen könnten. So herrscht, was die Möglichkeiten der Stärkung der Nachfrageseite angeht, erheblicher Pessimismus (siehe Bean, 1997).

Zusätzlich zu den Entwicklungen und Mechanismen, die zu einem ungenügenden Arbeitsplatzangebot für geringqualifizierte Arbeitskräfte führen, haben einige Mechanismen auch noch den Effekt, daß sie deren Arbeitsmarktzugang behindern. Dies gilt insbesondere bei Arbeitssuchenden, die auf Ersatzeinkommen wie Arbeitslosenunterstützung oder Behindertenunterstützung angewiesen sind. Hier kann man von einer Arbeitslosigkeitsfalle und einer Armutsfalle sprechen (OECD, 1996b). Die Arbeitslosigkeitsfalle tritt auf, wenn die Leistungen, die jemand bezieht (etwa Arbeitslosenunterstützung), im Vergleich zu den zu erwartenden Einkünften aus Arbeit relativ hoch sind. In diesem Falle kann es sein, daß der Anreiz gering ist, aktiv Arbeit zu suchen. Bei diesem Mechanismus kommt es auf die Höhe der Einkommensersatzleistungen an. Dazu betrachtet man das Verhältnis zwischen der bezogenen Unterstützung und dem letzten Einkommen vor der Arbeitslosigkeit. In den meisten westeuropäischen Ländern beträgt die Brutto-Einkommensersatzrate<sup>2</sup> 30 bis 40 %, eine Rate, die nicht auf größere Negativanreize hindeutet. Bezieht man jedoch in die Berechnung der Netto-Einkommensersatzrate auch Steuern (die Tatsache, daß diese Leistungen z.B. in Belgien und Deutschland nicht besteuert werden), Sozialversicherungsabgaben, Kindergeld, Wohngeld usw. ein, sind in einigen Ländern sehr viel höhere Raten (bis 80 oder 90 %) zu verzeichnen. Außerdem kann die tatsächliche Arbeitslosigkeitsfalle in bestimmten Fällen viel größer sein, weil mit dem Übergang von Nichtarbeit zu Arbeit unter Umständen zusätzliche Ausgaben etwa für Fahrtkosten, Kleidung, Kinderbetreuung anfallen, die schwächere Gruppen überproportional belasten, da das Einkommen, daß sie bei einem etwaigen Übergang in Arbeit zu erwarten haben, niedrig ist (OECD, 1996b). Daher ist nicht auszuschließen, daß die Arbeitslosigkeitsfalle für die in diesem Bericht untersuchten benachteiligten Gruppen relevant ist. Dies ist mit Sicherheit in Ländern der Fall, in denen es (wie in Irland) keinen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenunterstützung und letztem Verdienst oder (wie in Belgien und Frankreich) bestimmte Mindestsätze für die Unterstützung gibt. Eine Lösung für dieses Problem ist nicht leicht zu finden, weil eine Kürzung der Unterstützung fast unvermeidlich zu größerer Armut führt.

Die Armutsfalle tritt auf, wenn aufgrund des Zusammenwirkens von Steuersystem und dem Verlust oder der Kürzung von Unterstützungsleistungen zusätzliche Anstrengungen des Arbeitssuchenden zu keiner oder fast keiner Erhöhung des verfügbaren Einkommens führen. Besonders betroffen von diesem Mechanismus sind Personen mit verminderter Erwerbsfähigkeit, denen es nicht gelingt, eine Vollzeitarbeit zu bekommen. Nehmen sie eine Arbeit auf Teilzeit-

basis an, haben sie finanzielle Verluste, was bedeutet, daß diese Option für sie nicht attraktiv und gewöhnlich sogar unmöglich ist. Hängt die Unterstützung von einer Vermögensüberprüfung ab, können mitunter ganze Familien in die Armutsfalle geraten, weil beide Partner gleichzeitig Arbeit finden müssen, wenn sie nicht finanzielle Einbußen erleiden wollen (OECD, 1996b).

#### 1.4

Unzureichende Aufwärtsmobilität durch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen

Aus dem oben Gesagten wird deutlich, daß die Arbeitsmarktposition von Geringqualifizierten und anderen benachteiligten Gruppen ziemlich schwach ist. Diese Position wird noch dadurch weiter untergraben, daß viele Arbeitsmarktmaßnahmen einschließlich vieler Qualifizierungsmaßnahmen nur unzureichend auf benachteiligte Zielgruppen abgestimmt sind oder von ihnen nicht ausreichend genutzt werden bzw. genutzt werden können. Für die Unterrepräsentation benachteiligter Personen in den Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung gibt es verschiedene Erklärungen.

#### 1.4.1

Rechtliche, administrative und institutionelle Barrieren

Bereits in der Einleitung wurde darauf hingewiesen, daß die Grenzen des Arbeitsmarkts nicht immer klar definiert sind. Bestimmte Gruppen von erwerbslosen Personen werden aus historischen oder administrativen Gründen nicht als "arbeitslos" betrachtet; in der Arbeitslosenstatistik werden zwecks Beschönigung der offiziellen Arbeitslosenzahlen mitunter ganze Gruppen weggelassen. Personen, die weder arbeiten, noch offiziell "arbeitslos" sind, gelten dann "als dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehend".

Der Arbeitsmarktstatus hat insofern erhebliche Bedeutung, als viele (Regel-) Arbeitsmarktprogramme (Lohnkostensubventionen, Zuschüsse zur Unternehmensgründung, Qualifizierungsmaßnahmen) ausschließlich für Personen bestimmt sind, die als arbeitslos registriert sind, in manchen Fällen sogar überhaupt nur für die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung. Wer unter die Rubrik "dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehend" fällt, hat daher gewöhnlich keinen (oder einen nur ausnahmsweise gewährten) Anspruch auf eine Teilnahme an diesen Programmen. Außerdem können Personen mit unklarem Status in einigen Ländern nicht (automatisch) die Vermittlungsdienste der Arbeitsämter in Anspruch nehmen und also auch keine Stellenangebote erhalten oder sonstige Beratungsangebote wahrnehmen. Bei den benachteiligten Arbeitskräftegruppen wiegt dies besonders schwer. Benachteiligten Personen fällt es aufgrund psychologischer oder anderer Barrieren oft schwer, die Initiative zu ergreifen und ein Arbeitsamt aufzusuchen, obwohl vielleicht gerade sie Rat und Hilfe bei der Arbeitssuche am dringendsten benötigen (zum Teil schon deswegen, weil ihr geringes Qualifikationsniveau und manchmal auch ein funktionaler Analphabetismus die Zahl der Kanäle, die sie bei der Arbeitssuche nutzen können, erheblich einschränkt).

Auch für Arbeitskräfte in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen, Personen also, die zwar Arbeit haben, aber Arbeit mit äußerst ungesicherten Beschäftigungsbedingungen, unqualifizierte Arbeit oder geringfügige Arbeit, ist es ein schwerwiegendes Hindernis, wenn Arbeitslosigkeit die Teilnahmevoraussetzung darstellt. Auch bei ihnen besteht das Risiko, daß sie in den Teufelskreis der weiteren beruflichen Marginalisierung geraten, weil sie nicht in der Lage sind, ihre Position zum Beispiel durch berufliche Qualifizierung zu verbessern. Zum Teil wird als Förderkriterium für Qualifizierungsmaßnahmen eine bestimmte Mindestdauer der Arbeitslosigkeit vorausgesetzt. In Großbritannien etwa ist der Zugang zu den Arbeitsmarktprogrammen in der Regel an eine bestimmte Dauer der Arbeitslosigkeit gebunden (beim Training for Work-Programm z.B. 6 Monate). Für Personen, deren Erwerbsverlauf aus einer Abfolge von Gelegenheitsarbeiten besteht, können diese Barrieren unter Umständen unüberwindlich sein.

#### 1.4.2

#### Creaming unter Berwerbern

Die Arbeitssuche benachteiligter Personen wird zum Teil auch durch die Voreingenommenheit von Arbeitgebern gegenüber bestimmten Merkmalen wie höheres Lebensalter, ethnische Herkunft, Behinderungen und lange Arbeitslosigkeit erschwert. Diese Zurückhaltung der Arbeitgeber muß nicht immer nur auf Vorurteilen beruhen: ältere Arbeitssuchende sind im Durchschnitt tatsächlich oft weniger flexibel, die Einstellung von Behinderten kann zusätzlichen Aufwand erfordern, Langzeitarbeitslose können anfänglich Anpassungsprobleme oder manche Fertigkeiten infolge ihrer längeren Abwesenheit vom Arbeitsmarkt verloren haben. Eine vergleichbare Mischung aus Vorurteilen und objektiven Gründen kann auch dazu führen, daß die Träger von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen – unausgesprochen – lieber “stärkere” Arbeitssuchende aufnehmen als solche, die bei den genannten Merkmalen “schlecht” abschneiden.

Auf den ersten Blick haben die Maßnahmeträger gute Argumente, um ihr Creaming-Verhalten zu rechtfertigen: alle Erwerbslosen hätten ein Recht auf Hilfe bei der Arbeitssuche, auch die in besserer Position. Außerdem wollen sie ihre Reputation bei den Arbeitgebern maximieren – Arbeitgeber, die ja schließlich nur die besten Arbeitssuchenden auswählen, und so weiter (Verdié und Sibille, 1992). Auch die Regierungen legen zunehmend Wert auf “Effektivität”, insbesondere darauf, daß nach Abschluß einer Qualifizierungsmaßnahme Vermittlungsraten festgestellt und als Erfolgs- oder Qualitätsmaßstab oder sogar als Grundlage von Finanzierungsentscheidungen benutzt werden.

Ein Argument lautet, wir müßten einfach lernen, damit zu leben, daß zugunsten der Effektivität Abstriche bei der Gleichberechtigung gemacht werden, und begründet dies damit, daß es keinen Sinn habe, in einem umgekehrten Auslese-systemsystem immer nur die schwächsten Bewerber in eine Qualifizierungsmaßnahme aufzunehmen. Anderson u.a. (1993) verweisen z.B. darauf, daß bei einer Neuorientierung eines Jugendtrainingsprogramms in Tennessee auf die

Zielgruppe der Arbeitsuchenden mit dem niedrigsten Ausbildungsstand die Vermittlungsrate der Absolventen von 71 % um ein Viertel fallen würde.

Allerdings bleibt die konzeptuelle Grundlage dieser Auffassung fragwürdig, weil der Effekt von Qualifizierungsprogrammen nicht bloß an den Vermittlungsraten zu messen ist. Schließlich sind solche Vermittlungsraten nicht nur ein Maß für die mögliche Wirkung der Qualifizierung, sondern auch für den Effekt aller möglichen sonstigen Faktoren, die die Vorgeschichte des Einzelnen betreffen und nichts mit der Qualifizierung als solcher zu tun haben. Die Tatsache, daß zusätzlich zur beruflichen Qualifizierung auch Merkmale wie Jugend, kurze Dauer der Arbeitslosigkeit, männliches Geschlecht, höherer Ausbildungsstand vor der Maßnahme, "normale" Nationalität, Gesundheit, normaler Sozialversicherungsstatus usw. die Vermittelbarkeit einer Person erhöhen, heißt ja nicht, daß diese Merkmale auch die "Qualifizierbarkeit" dieser Person verbessern.

Da die direkte Wirkung von Qualifizierungsprogrammen schwer zu messen ist, wären differentielle Vermittlungsraten (die Differenz der Vermittlungsraten von Kandidaten mit gleichen Merkmalen, aber mit bzw. ohne Qualifizierungsmaßnahmen) in jedem Falle ein angemesseneres (wenn auch immer noch indirektes) Kriterium. Im Hinblick auf dieses korrigierte Kriterium ist es äußerst wichtig, empirisch zu untersuchen, ob berufliche Qualifizierungsmaßnahmen bei Arbeitsuchenden aus benachteiligten Gruppen relativ wirksamer oder weniger wirksam sind als bei anderen Arbeitsuchenden.

#### 1.4.3

#### Motivation zur Teilnahme

Eine verbreitete Annahme lautet, die Unterrepräsentation von benachteiligten Personen in den verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen sei darauf zurückzuführen, daß diese Gruppen schwerer für eine Teilnahme zu mobilisieren seien. Insofern wäre zu untersuchen, welche Erklärungen es für eine mangelnde Motivation geben könnte, um dies bei der Entwicklung von zielgruppenorientierten Qualifizierungsinitiativen so weit wie möglich berücksichtigen zu können. Dies ist nicht nur im Hinblick auf eine Erhöhung der Teilnehmerzahlen wichtig, sondern auch, weil Untersuchungen darauf hindeuten, daß die Arbeit mit motivierten Teilnehmern zu sehr viel besseren Ergebnissen führt. (Aakrog, 1991)

Um zu erklären, daß paradoxerweise gerade die schwächeren Gruppen weniger zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen motiviert sind, haben Wissenschaftler und Praktiker die folgenden Annahmen formuliert (Nicaise u.a., 1995):

*Die Teilnahme stellt für die betreffenden Personen eine riskante Investition dar.*

Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen hat den Charakter einer Investition mit sicheren Kosten, aber höchst unsicherem potentielltem Nutzen. Erstens, die Teilnahme kann bestimmte direkte Kosten mit sich bringen, etwa Fahrtkosten, Kosten für Kinderbetreuung, Unterrichtsmaterialien usw. Außerdem kann

sich durch die Teilnahme die aktive Arbeitssuche verzögern und die zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit damit verlängern. Demgegenüber ist der Nutzen einer Teilnahme im voraus alles andere als sicher. Die Evaluierung eines Projekts für die berufliche Qualifizierung geringqualifizierter Langzeitarbeitsloser in Belgien ergab, daß die Chance, nach 6 Monaten Arbeit zu finden, bei Teilnehmern 40 % und bei Nichtteilnehmern 20 % betrug. Dieses an sich positive Ergebnis ändert jedoch nichts daran, daß die Mehrheit der Teilnehmer keine Arbeit fand (Bollens und Hooge, 1996). Bei der Gestaltung von Qualifizierungsprogrammen müßte daher zur Kenntnis genommen werden, daß benachteiligte Personen weder die direkten materiellen noch die indirekten Kosten tragen können, daß also, mit anderen Worten, eine angemessene Bezahlung der Teilnehmer eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg sein dürfte. In der Praxis ist daher bei sehr vielen Qualifizierungsmaßnahmen eine Erstattung der direkten Kosten und/oder ein über die Arbeitslosenunterstützung hinausgehender Zuschuß für die Dauer der Qualifizierungsmaßnahme vorgesehen. Außerdem wird manchmal ein Bonus für die Berechnung der Dauer der Arbeitslosigkeit gewährt, indem zum Beispiel die Zeit der Teilnahme an der Qualifizierungsmaßnahme nicht auf die Dauer der Arbeitslosigkeit angerechnet oder der Anspruch auf den weiteren Bezug von Arbeitslosenunterstützung von der Teilnahme abhängig gemacht wird.

#### *Versagensängste oder sonstige psychologische Barrieren*

Soweit Arbeitslose eine negative Schulkarriere hinter sich und Angst haben, erneut zu versagen, kann dies sie an der Teilnahme hindern. Diese Situation läßt sich am besten überwinden, indem sichergestellt wird, daß Qualifizierung vorhandene Qualifikationen ausbaut und das Selbstvertrauen der Arbeitslosen fördert. Negative Erfahrungen in der Vergangenheit erklären auch, warum manche Menschen eine Abneigung dagegen haben, noch einmal "die Schulbank zu drücken". Außerdem gibt es eine Reihe weiterer psychologischer Probleme, die einer Teilnahme im Wege stehen (James, 1993). Hemmnisse wie ein negatives Selbstbild, Versagensangst, drohende Ausgrenzung, Fatalismus usw. sollten durch die Kombination von beruflicher Qualifizierung und sozialer Unterstützung in einem ganzheitlichen Ansatz abgebaut werden. Auch scheint positive Unterstützung einen besseren Anreiz darzustellen als Druck und Sanktionen.

#### *Berufliche Qualifizierung hat keine Priorität*

Manche der am stärksten benachteiligten Personen (die älter, ohne jede Ausbildung oder schon sehr lange arbeitslos sind) sind weniger als durchschnittliche Arbeitssuchende bereit, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Sie wollen Arbeit und betrachten die berufliche Qualifizierung als ein überflüssiges oder sogar unakzeptables Hindernis bei ihrer Arbeitssuche. Dies kann der Fall sein, wenn der zu erwartende Ertrag der Qualifizierung zum Beispiel aus Altersgründen oder aufgrund des früheren Versagens in der Schule ziemlich gering ist oder wenn die finanzielle Not so groß ist, daß sich jeder Einkommensaufschub verbietet. Für diese Personen ist eine berufliche Qualifizierung für den Anfang



nicht unbedingt die beste Strategie; hier scheint eine direkte Beschäftigung, in einem späteren Stadium möglicherweise ergänzt durch Qualifizierungsmaßnahmen, kurzfristig die bessere Variante (Wagner, 1990; Lynn, 1992; Chérain und Demazière, 1992). Damit ist auch die Strategie vieler lokaler Beschäftigungsinitiativen gerechtfertigt, manchmal auch Projekte der "sozialen Ökonomie" oder "Drittsektor-Projekte" genannt, bei denen die Beschäftigung vor der beruflichen Qualifizierung Priorität hat.

*Qualifizierungsmaßnahmen entsprechen nicht den Bedürfnissen und Ansprüchen der benachteiligten Gruppen*

Bei vielen Maßnahmetypen hängt die Teilnahme vom Stand der vorhandenen Qualifikationen ab. Gering oder gar nicht qualifizierte Arbeitsuchende, die sich für spezifische Maßnahmen bewerben, werden meist aufgrund mangelnder Qualifikationen abgelehnt oder auf Maßnahmen auf niedrigerem Niveau (bzw. überhaupt auf eher berufsvorbereitende als -qualifizierende Maßnahmen) verwiesen. Selbst wenn sie aufgrund objektiver Kriterien abgelehnt werden, kann dies zu Frustration und Motivationsverlust führen.

*Desillusionierungseffekt*

Die meisten westlichen Länder investieren bereits seit geraumer Zeit stark in Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung von Arbeitsuchenden. Damit gibt es eine wachsende Gruppe von Arbeitslosen, die bereits an Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen haben, aber trotz hoher Erwartungen nicht (sofort) Arbeit finden konnten. Solche Personen können infolgedessen von der Qualifizierungsstrategie enttäuscht und zu erneuten Versuchen nicht mehr bereit sein.

Um aus der Sackgasse der unterproportionalen Teilnahme der benachteiligten Gruppen an Qualifizierungsprogrammen herauszukommen, könnte man die Teilnahme zur Pflicht machen. So wird in manchen Ländern der Anspruch auf Fortzahlung von Arbeitslosenunterstützung nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit von der Teilnahme an Qualifizierungs- oder anderen proaktiven Maßnahmen abhängig gemacht. Soweit mit diesem Zwang auch das Recht auf ein entsprechendes Qualifizierungsangebot einhergeht, kann ein solches System tatsächlich dazu beitragen, auch sehr stark benachteiligten Personen Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen zu verschaffen. Eine wichtige Voraussetzung ist, daß die (Zwangs-) Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen auch angemessen befriedigt werden kann, daß also, mit anderen Worten, ausreichend Qualifizierungsplätze vorhanden sind. Wird hier rationiert, ist schließlich die Wahrscheinlichkeit hoch, daß gerade die am meisten benachteiligten Gruppen hinausgedrängt werden. Außerdem kann die Zwangsqualifizierung auch einen verstärkten Zustrom von gering motivierten Kandidaten mit sich bringen, was die Erfolgchancen nicht eben erhöht. Dieser letzte Einwand ist vielleicht weniger stichhaltig, wenn die Qualifizierung nicht die einzige Angebotsform ist, sondern auch andere Optionen wie Praktika, "job clubs" und dergleichen angeboten werden.

Benachteiligte Gruppen sind aufgrund einer Reihe von Prozessen der Selektion und der Selbstaussgrenzung in vielen Qualifizierungsmaßnahmen deutlich unterrepräsentiert. Damit erhebt sich die Frage, wie das Ausmaß dieser Unterrepräsentation am besten gemessen werden kann. Ein verbreitetes Untersuchungsverfahren ist hier, die Häufigkeitsverteilungen für die als relevant erachteten Benachteiligungsmerkmale zwischen der Zielgruppe insgesamt und der Teilnehmerpopulation der betreffenden Qualifizierungsmaßnahme zu vergleichen. Auf diese Weise läßt sich z.B. eine Vorstellung davon gewinnen, in welchem Umfang zum Beispiel Langzeitarbeitslose oder Immigranten unterrepräsentiert sind.

Ein derartiger univariater Ansatz kann sicher zu interessanten Einsichten führen. Wo jedoch eine Häufung von Benachteiligungen vorliegt, das heißt, wo bestimmte Personen bei mehreren Merkmalen "schlecht" abschneiden (z.B. geringqualifizierte, bereits lange Zeit arbeitslose Immigranten), greift diese Art Analyse nicht mehr, da sie keinerlei Aussagen über die am stärksten benachteiligten Gruppen erlaubt. Daher ist es angeraten, bei der Analyse des gesamten Spektrums der Qualifizierungsangebote mit einem multivariaten Ansatz zu arbeiten, der berücksichtigt, in welchem Umfang verschiedene Merkmale interagieren und sich so auf die Teilnahmechancen auswirken. Im übrigen betreffen die Probleme eines univariaten im Gegensatz zu einem multivariaten Meßinstrument nicht nur die korrekte Messung und Darstellung des Ausmaßes der Unterrepräsentation; vielmehr können sie auch praktische Rückwirkungen haben. So könnte ein Finanzierungsträger, der den Creaming-Effekt reduzieren möchte, zunächst bestimmte Quoten oder Standards für Qualifizierungsangebote festlegen, um auf diese Weise benachteiligte Gruppen zu erreichen. Werden diese Quoten aufgrund univariater Annahmen festgelegt, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß die am stärksten benachteiligten Gruppen, bei denen mehrere Benachteiligungen kumulieren, immer noch nicht erreicht werden.

Das Endziel von Qualifizierungsmaßnahmen im arbeitsmarktpolitischen Kontext ist die Verbesserung der Arbeitsmarktposition der Teilnehmer. Das Messen des Umfangs, in dem dieses Ziel erreicht wird, ist jedoch leichter gesagt, als getan. An dieser Stelle können nicht alle Aspekte untersucht werden, die mit der ökonomischen Evaluierung der Arbeitsmarkteffekte von Qualifizierungsmaßnahmen zusammenhängen, doch sollen zumindest einige von ihnen etwas ausführlicher dargestellt werden:

### *Auswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen auf die spätere Arbeitsmarktsituation des Einzelnen*

Zur Messung des Effekts von Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeitssuchenden werden vor allem zwei Ansätze benutzt. Bei dem ersten, hauptsächlich in den USA verwendeten Ansatz wird untersucht, ob nach der Teilnahme eine Veränderung in der Einkommenssituation der Teilnehmer zu beobachten ist. Beim zweiten Ansatz, mit dem sowohl in den USA als auch in Europa gearbeitet wird, wird untersucht, ob sich der Arbeitsmarktstatus der Teilnehmer nach einer Qualifizierungsmaßnahme verändert, vor allem, ob sie Arbeit finden oder erwerbslos bleiben oder in einen anderen Status übergehen (z.B. Weiterbildung). Danach können die Qualität der gefundenen Beschäftigung (Vollzeitarbeit oder nicht, zeitlich befristete oder unbefristete Arbeit, Einkommen usw.) sowie die Dauer der Wirkung (d.h. ob diese Personen beschäftigt bleiben usw.) untersucht werden.

#### *Kontrollieren des kontrafaktischen Falls*

Der Bruttoeffekt der Qualifizierung, wie er sich etwa als Prozentsatzes der Teilnehmer niederschlägt, die nach einer Qualifizierungsmaßnahme für Erwerbslose Arbeit finden, ist kein korrektes Maß für den Effekt dieser Maßnahme. Schließlich hätte ein gewisser Prozentsatz dieser Gruppe auch ohne die Maßnahme Arbeit gefunden. Der Effekt wird daher als der Unterschied zwischen diesem (kontrafaktischen) und dem tatsächlich beobachteten Prozentsatz gemessen. Auf welche Weise man zu einer Schätzung dieses kontrafaktischen Anteils kommt, dürfte eine der am heißesten diskutierten Fragen in der Welt der Evaluierung sein. Der eine Ansatz arbeitet mit der auch als "experimentelles Design" bekannten Zuweisung nach dem Zufallsprinzip. Hierbei werden die Personen, die sich zu einer Qualifizierungsmaßnahme anmelden, in zwei Gruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe – die "Experimentalgruppe" – darf an der Maßnahme teilnehmen, die zweite Gruppe – die Kontrollgruppe – nicht. Die Arbeitsergebnisse dieser Kontrollgruppe werden dann als Schätzwert für den kontrafaktischen Anteil benutzt. Bei einem zweiten, dem "quasi-experimentellen" Ansatz wird – gewöhnlich nachträglich – eine Gruppe von Personen zusammengestellt, die nicht an der Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben, aber in jeder anderen Hinsicht der Gruppe der Qualifizierungsteilnehmer so ähnlich wie möglich sind. In diesem Falle werden die Ergebnisse der Vergleichsgruppe als Schätzwert für den kontrafaktischen Anteil benutzt.<sup>3</sup>

#### *Nettoeffektivität*

Der auf diese Weise gemessene Qualifizierungseffekt kann dann als die Nettoeffekt der Maßnahme betrachtet werden.<sup>4</sup> Der Bruttoeffekt (das heißt, der Prozentsatz der Erwerbslosen, die nach der Qualifizierungsmaßnahme Arbeit finden) ist in der Regel umso größer, je günstiger die Hintergrundmerkmale sind, während dies beim Nettoeffekt nicht immer der Fall ist.

Selbst wenn Qualifizierungsmaßnahmen die Chancen eines einzelnen Arbeitssuchenden erhöhen, ist damit noch nicht gesagt, daß sie in irgendeiner Hinsicht die Chancen der Erwerbslosen als Gruppe verändern. Schließlich lautet eine häufig geäußerte Kritik, daß mit Qualifizierungsmaßnahmen nicht viel mehr zu erreichen sei als eine Umverteilung der Arbeitsmarktchancen.

Formal läßt sich dies mit folgenden Konzepten fassen:

- Substitutionseffekt: Ein Arbeitssuchender findet als Ergebnis seiner Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen Arbeit, bekommt aber damit nur die Stelle, die ohne seine Teilnahme an der Qualifizierung ein anderer Arbeitssuchender eingenommen hätte. Folglich kommt es zu keinem Nettoanstieg der Beschäftigung.
- Mitnahmeeffekt: Ein Arbeitssuchender wird nach der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen eingestellt, wäre aber auch ohne die Qualifizierungsmaßnahme eingestellt worden.

Der makroökonomische Effekt von Qualifizierungsmaßnahmen (für benachteiligte Gruppen oder für Arbeitslose überhaupt) wird oft als die Bruttovermittlungsrates nach der Qualifizierung definiert, vermindert um den Mitnahme- und den Substitutionseffekt. Diese Form der Darstellung ist aber immer noch problematisch, weil sie nur ein partielles Bild von der Realität vermittelt. Erstens gibt es nicht nur Effekte, die die Netto-Wirkung verringern, sondern auch positive indirekte Beschäftigungseffekte von Qualifizierungsmaßnahmen (etwa wenn sich dadurch Engpässe in einem Subsegment des Arbeitsmarktes auflösen lassen). Zweitens sollten wir uns nicht zu sehr auf den Beschäftigungseffekt allein konzentrieren. Unter normalen Umständen leisten berufliche Qualifizierungsmaßnahmen auch einen Beitrag zu höherer Produktivität, geringerer Inflation, höheren Löhnen, Unternehmenswachstum und haben positive Rückwirkungen auf den Staatshaushalt. Will man all diese sonstigen Effekte in die Evaluation von Qualifizierungsmaßnahmen einbeziehen, ist unserer Ansicht nach eine soziale Kosten-Nutzen-Analyse die bessere Methode. Dies erfordert ein Globalmodell, in dem die Wechselbeziehungen zwischen all diesen Variablen definiert werden. In Extremfällen wäre sogar denkbar, daß Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung per Saldo überhaupt keine Stellen für unqualifizierte Arbeitskräfte schaffen und dennoch effektiv und profitabel sind. Diese sonstigen Effekte von Qualifizierungsmaßnahmen (außer dem Beschäftigungseffekt) sind allerdings tatsächlich mitunter schwer zu messen.

## Darstellung und Interpretation von Forschungsergebnissen

### Zugänglichkeit der Qualifizierungsmaßnahmen

Bei Teilnehmern an “Regel-Arbeitsmarktprogrammen”, deren Ziel die Wiedereingliederung von Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt ist, ist in der Regel eine Überrepräsentation von jüngeren, einheimischen, männlichen, höher qualifizierten und erst kurze Zeit arbeitslosen Arbeitssuchenden festzustellen, mit anderen Worten, eben jener Arbeitssuchenden, deren Ausgangsposition ohnehin

bereits besser ist als die anderer Gruppen. Dasselbe Phänomen tritt jedoch auch innerhalb von Programmen auf, die auf bestimmte Zielgruppen (etwa Langzeitarbeitslose) zugeschnitten sind; auch hier ist gewöhnlich zu beobachten, daß innerhalb der Grenzen der Zielgruppenbeschreibung die am wenigsten Benachteiligten am häufigsten teilnehmen: Wenn zum Beispiel bei einem Programm für Langzeitarbeitslose 12 Monate Arbeitslosigkeit die Zugangsvoraussetzung sind, sind in der Regel Personen mit sehr langer Arbeitslosigkeit (über 24 Monate) deutlich unterrepräsentiert (McGinnity, 1996; Serrano und Tohario, 1992; Verdié und Sibille, 1992; Schömann, 1993; Anderson u.a., 1993; Nicaise u.a., 1995b).

Mögliche Erklärungen für diese Beobachtungen wurden bereits in Abschnitt 1.4 genannt: gesetzliche, administrative und institutionelle Barrieren, die per Definition bestimmte Gruppen aus dem Programm ausschließen; das Auswahlverhalten der Programmträger; Faktoren wie Motivation und mögliche materielle und finanzielle Barrieren, die an der Teilnahme hindern, und Qualifizierungsangebote, die nicht auf die Bedürfnisse der schwächsten Gruppen ausgerichtet sind.

Immer mehr Erwerbslose werden als dem Arbeitsmarkt "nicht zur Verfügung stehend" betrachtet. Dies galt z.B. in England noch bis vor kurzem für alleinerziehende Eltern und gilt in den Niederlanden noch heute für Langzeitarbeitslose, die als "behindert" eingestuft werden, in Belgien und Frankreich für ältere Erwerbslose. Zwischen der offiziellen Registrierung als Arbeitsloser und dem Bezug von Arbeitslosenunterstützung besteht gewöhnlich ein enger Zusammenhang. Die Folge ist, daß es in manchen Ländern zu einer erheblichen Diskrepanz zwischen der Gruppe der offiziell als arbeitslos Registrierten und der Gruppe derer kommt, die tatsächlich Arbeit suchen. In Großbritannien z. B. umfaßt die registrierte Arbeitslosigkeit nur die Zahl der Personen, die Arbeitslosenunterstützung oder Einkommenszuschüsse beziehen, weil sie arbeitslos sind. Vergleicht man jedoch diese amtliche Zahl mit Schätzwerten, die auf der Arbeitslosendefinition der International Labour Organisation (ILO, Internationale Arbeitsorganisation) beruhen, so ergeben sich erhebliche Differenzen. Für den Zeitraum von 1984 bis 1991 hätte danach die Zahl der nicht als erwerbslos registrierten Arbeitssuchenden bei durchschnittlich 841.000 gelegen (Lawlor und Kennedy, 1992). Im übrigen ist die ILO in ihrer Definition von Arbeitslosigkeit immer noch relativ eng. Würde diese Definition so erweitert, daß einerseits die entmutigten Arbeitskräfte und andererseits solche Personen einbegriffen wären, die arbeiten wollen, aber nicht aktiv Arbeit suchen ("stille Reserve"), betrüge laut EPI die Zahl der Arbeitslosen in Großbritannien – nach dem amtlichen Labour Force Survey im Winter 1995 2.3 Millionen – tatsächlich 4.3 Millionen (EPI, 1996). Auch andere Länder haben Probleme mit der nicht-registrierten Arbeitslosigkeit (siehe zum Beispiel für Deutschland Karr, 1997, für die Niederlande Hoffmann, 1997, und für Großbritannien Wells, 1996, und Convery, 1996).

Der Arbeitsmarktstatus der Bezieher von Sozialhilfe ist in vielen Ländern uneindeutig. So ist in Belgien Arbeitswilligkeit eine Voraussetzung für den Bezug dieser Unterstützung. Infolgedessen müssen sich Antragsteller offiziell als Arbeitssuchende registrieren lassen. Die Arbeitslosenzahlen aber werden, um sie nicht "unnötig" aufzublähen, regelmäßig um diese Registrierungen bereinigt, so daß unter den offiziell registrierten Arbeitslosen weniger als 20% der Sozialhilfeempfänger erfaßt sind. Die Sozialhilfeempfänger werden zwar in vielen belgischen Arbeitsmarktprogrammen explizit als Zielgruppe anerkannt, sind aber in Anbetracht ihrer Entfernung aus den Registern in Wirklichkeit von ihnen ausgeschlossen. Gleiche oder andere Mechanismen scheinen auch in einer Reihe von anderen Ländern ein ernst zu nehmendes Hindernis für den Zugang der Sozialhilfeempfänger zu den Arbeitsmarktprogrammen darzustellen (Nicaise u.a., 1994).

## 3.2

Die Effektivität von Qualifizierungsmaßnahmen für Risikogruppen

Im folgenden wollen wir uns damit befassen, was sich anhand der vorliegenden Literatur über die Effektivität von schulischen und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen als Strategie zur Wiedereingliederung von benachteiligten Personen sagen läßt. Der Begriff "Effektivität" wird dabei im engeren Sinne benutzt, da wir nur den Effekt betrachten, den die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen für die spätere Arbeitsmarktposition eines Teilnehmers hat.

Schließlich ist das Ziel der beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen im arbeitsmarktpolitischen Rahmen die Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer, und so befassen sich die meisten Evaluierungsstudien auch hauptsächlich mit diesem Aspekt. Natürlich schließt das nicht aus, daß die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen auch andere Ziele und Effekte haben kann, etwa gestiegenes Selbstvertrauen.

### 3.2.1

Effekte auf Teilnehmerebene<sup>5</sup>

#### 3.2.1.1

Dänemark

Westergård-Nielsen (zitiert in Pedersen und Westergård-Nielsen, 1993a) stellt fest, daß Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen zu einer Zunahme ihrer Erwerbslosigkeit im folgenden Jahr führen. Als Erklärung für dieses Ergebnis verweist der Autor auf die mitunter zweifelhafte Qualität der Qualifizierungsmaßnahmen und mögliche Motivationsdefizite. Tatsächlich sah das Danish Job Offer-System, nach dem bis 1994 verfahren wurde, eine Zwangsteilnahme für Langzeitarbeitslose vor, was nicht gerade einen Anreiz darstellt.

Aus einer anderen Untersuchung des Job Offer-Systems (Rosholm, 1994, zitiert in Fay, 1996) geht außerdem hervor, daß die Qualifizierungsangebote für die meisten Gruppen einen negativen oder nicht-signifikanten Effekt für ihre Chance hatten, aus der Erwerbslosigkeit herauszukommen. Beobachtet wurde ein

negativer Effekt bei allen Männern und Frauen über 50; und bei Männern unter 50 manchmal ein positiver Effekt. Nur bei Frauen unter 50 führten die Qualifizierungsmaßnahmen zum Erfolg.

#### 3.2.1.2

Norwegen

Raaum und Torp (1996) berichten von einem positiven Einkommenseffekt nach Absolvierung einer Qualifizierungsmaßnahme, die sich primär an erwerbslose Arbeitsuchende richtete. Einzelanalysen für Untergruppen zeigen, daß der Einkommenseffekt von Qualifizierungsmaßnahmen bei Erwachsenen größer ist als bei Jugendlichen, außerdem größer bei Teilnehmern mit niedrigem Ausbildungsstand, und daß er mit der Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme zunimmt.<sup>6</sup>

#### 3.2.1.3

Großbritannien

Eine Evaluierung eines Jugend-Trainingsprogramms (Dolton u.a., 1993) stellt fest, daß die Teilnehmer im Gegensatz zu Nichtteilnehmern weniger rasch Arbeit finden, unabhängig von der Dauer der Qualifizierungsmaßnahme. Das Programm schien die Chancen weiblicher Teilnehmer, eine "gute" Stelle zu bekommen, zu erhöhen. Dies gilt jedoch nicht für männliche Teilnehmer.

Payne u.a. (1996, zitiert in Fay, 1996) untersuchten das Employment Training für Erwerbslose. Sie stellen fest, daß die Absolventen des Programms im anschließenden Beobachtungszeitraum (Januar 1993 bis Januar 1995, das heißt 25 Monate) im Durchschnitt ungefähr 9,5 Monate arbeiteten, gegenüber nur 7,5 Monaten in der Vergleichsgruppe. Ein weiteres Ergebnis war, daß die Unterbringung in einer "Maßnahme" wenig effektiv war (es sei denn, sie erstreckte sich über einen langen Zeitraum), effektiv hingegen war eine Platzierung in Betrieben (in Verbindung mit Qualifizierungsmaßnahmen).

#### 3.2.1.4

Die Niederlande

In einer Evaluierung des Vocational Training Centre, einer Qualifizierungseinrichtung für jüngere Arbeitsuchende, Langzeitarbeitslose, Personen über 25 und Berufsrückkehrer stellen de Koning u.a. (1990) abschließend fest, daß Teilnehmer schneller Arbeit finden als Nichtteilnehmer. Sie weisen außerdem auf die Bedeutung des Inhalts der Qualifizierungsmaßnahmen hin.

Van der Burgh und Bavinck (1995) untersuchen außer dem Vocational Training Centre auch noch ein Qualifizierungsangebot für schwer vermittelbare Erwerbslose (KRS). Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß relativ unterprivilegierte Arbeitslose (Langzeitarbeitslose) von einer Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen am meisten profitieren. Dieses Ergebnis ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig, da der Anteil dieser Gruppe an der Untersuchungspopulation sehr gering ist. Ein weiteres Ergebnis war, daß der Effekt von Qualifizierungsmaßnahmen bei Immigranten gering ist.

Die Studie von Den Boer (1995) zur Primary Vocational Adult Education zeigt, daß Qualifizierungsmaßnahmen für geringqualifizierte Teilnehmer eine Hilfe bedeuten. Nach neun Monaten haben 68 % der Teilnehmer eine Stelle, gegenüber 57 % der Vergleichsgruppe. Ein mit der Dauer der Qualifizierungsmaßnahme zusammenhängender Effekt konnte nicht beobachtet werden.

Gravesteyjn-Ligthelm u.a. (1995) evaluierten Qualifizierungsmaßnahmen für jüngere Arbeitsuchende und Langzeitarbeitslose. Daraus geht hervor, daß die Nettoeffektivität von Qualifizierungsmaßnahmen bei Personen mit höherem Qualifikationsniveau abnimmt, bei Kurzarbeitslosen negativ und bei Langzeitarbeitslosen signifikant positiv ist. Bei Immigranten wird ein negativer Effekt festgestellt. Ein hoher positiver Effekt ist bei über 35-jährigen Teilnehmern zu verzeichnen.

#### 3.2.1.5

#### Schweden

Eine 1981 beendete Untersuchung von Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (Axelsson, 1989, zitiert in Björklund, 1993) weist einen signifikanten Einkommenseffekt nach. Außerdem war der Effekt bei ausländischen Teilnehmern größer als bei Einheimischen, bei Frauen größer als bei Männern, bei Behinderten größer als bei Nicht-Behinderten und außerdem größer bei Personen ohne frühere Berufsausbildung. Demgegenüber stellt Andersson, 1993 (zitiert in Björklund, 1993) fest, daß Qualifizierungsmaßnahmen bei den Kohorten von 1989 und 1990 keinen signifikanten oder sogar einen negativen Einkommenseffekt hatten. Dieser erstaunliche Unterschied zu Axelssons Ergebnissen könnte damit zusammenhängen, daß Ende der 1980er Jahre Qualifizierungsmaßnahmen benutzt werden konnten, um den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu verlängern, was Anfang der 1980er Jahre noch nicht der Fall war.

#### 3.2.1.6

#### Frankreich

Zwei Untersuchungen (Ministère de l'Emploi usw., 1995; Tuchsirer u.a., 1993, zitiert in Perker, 1996) evaluieren den Crédit Formation Individualisé (CFI – Individueller Qualifikationskredit), der sich an Jugendliche ohne Qualifikationen richtete. Nach Beendigung des CFI hatten 29 % der Teilnehmer einen vollgültigen Abschluß erworben, nach einem Jahr hatten 42 % Arbeit gefunden, 43 % noch immer nicht. Die Contrats de Retour à l'Emploi (Verträge für Berufsrückkehrer) richten sich an Erwerbslose, die über 3 Jahre arbeitslos oder über 50 Jahre alt sind, sowie an Sozialhilfeempfänger. Nach 18 Monaten scheinen 60 % Arbeit gefunden zu haben.

#### 3.2.1.7

#### Spanien

Auch Saez und Toledo (1995) stellen fest, daß berufliche Qualifizierungsmaßnahmen die Chancen von Erwerbslosen, Arbeit zu finden, signifikant erhöhen. Eine Unterteilung der Maßnahmen nach dem Qualifizierungsniveau ergibt, daß die Vermittlungsrate bei unqualifizierten Teilnehmern 7.8 Punkte höher ist als



bei unqualifizierten Nichtteilnehmern. Bei geringqualifizierten Teilnehmern (Primarschulbildung von 6 bis 14 Jahren oder erste Ebene Fachausbildung) beträgt der Unterschied zu den Nichtteilnehmern 16.6 Punkte. Bei noch höherem Qualifizierungsniveau fällt dieser Unterschied wieder von 13.9 bzw. 9.1 bis 7.9 Punkte.

#### 3.2.1.8

Irland

Eine Analyse, bei der unter anderem das Foundation Training (Grundausbildung in allgemeinen Qualifikationen für Personen mit geringer Schulbildung, Berufsrückkehrer und ältere männliche Langzeitarbeitslose) und das Specific Skills Training Programme untersucht wurden, zeigt eine Vermittlungsrate von 31 % nach zwei und 34 % nach 18 Monaten für das Foundation Training und von 57 % bzw. 60 % für das Specific Skills Training (O'Connell, 1996). Ein Vergleich mit Nichtteilnehmern für die Altersgruppe unter 23 Jahren ergibt für das Foundation Training einen kurzfristigen positiven aber keinen langfristigen Beschäftigungseffekt. Das Specific Skills Training hat sowohl kurzfristige als auch langfristige positive Effekte.

#### 3.2.1.9

Deutschland

Eine Untersuchung von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für Erwerbslose (Hofbauer und Dadzio, 1987) zeigt, daß zwei Jahre nach Ende der Maßnahme 56 % der Teilnehmer Arbeit haben, verglichen mit 41 % der Vergleichsgruppe. Werden diese Ergebnisse nach Hintergrundmerkmalen der Teilnehmer aufgeschlüsselt (Qualifikationsniveau, Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme), sind die Bruttovermittlungsraten nach zwei Jahren, wie zu erwarten, umso niedriger, je mehr einschränkende Merkmale ein Teilnehmer aufweist (siehe Tabelle 2). Die Nettoeffekte lassen andererseits einen positiven Effekt bei den schwächeren Gruppen erkennen. Außerdem ist festzustellen, daß länger dauernde Qualifizierungsmaßnahmen einen höheren Nettoeffekt sowohl bei den schwächeren Teilnehmern als auch bei Teilnehmern mit stärkerer Ausgangsposition haben.

#### 3.2.1.10

Belgien

Bollens und Hooge (1996) evaluierten berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für erwerbslose Teilnehmer. Sie stellten fest, daß 12 Monate nach Abschluß der Maßnahme etwa 75 % der Teilnehmer Arbeit hatten, gegenüber 45 % der Vergleichsgruppe. Dieser Unterschied ist auch drei Jahre nach der Maßnahme noch zu beobachten. Die Zahlen für eine berufsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahme für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose betragen 49 % bzw. 27 %. Schlüsselt man sie nach Untergruppen auf, zeigt sich, daß die Nettoeffektivität mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt und mit dem Bildungsstand abnimmt.

Trican Consulting Group u.a. (1993, zitiert bei Fay, 1996) untersuchte die "Severely Employment Disadvantaged"-Option innerhalb des übergreifenden Job Development Programms. Sie stellten fest, daß Männer wie Frauen vom Programm profitierten, das verschiedene Leistungen anbot, darunter Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung, Beratung und Stellenvermittlung. Die positiven Effekte bezogen sich sowohl auf das Einkommen als auch auf die Beschäftigung.

Aus diesem Überblick können keine schnellen und eindeutigen Schlußfolgerungen gezogen werden. Wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, daß in den meisten Evaluierungen die Qualifizierungsmaßnahmen selbst als "Black Box" betrachtet werden. Hinter der Vielfalt der Ergebnisse verbergen sich nicht nur eine ebenso große (wenn nicht größere) Vielfalt der Typen, Inhalte und Dauer der Maßnahmen sowie der von ihnen erreichten Populationen, sondern auch offenkundig unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen in den jeweiligen Ländern.

Wie aus theoretischen Gründen zu erwarten, scheint auch die Bruttobeschäftigungschance nach der Qualifizierung umso geringer zu sein, je mehr Benachteiligungen ein Teilnehmer auf sich vereint. Aus Untersuchungen, die zwischen verschiedenen Untergruppen unterscheiden, geht allerdings bei mehreren Gelegenheiten hervor, daß bei Teilnehmern mit einer schwächeren Position auf dem Arbeitsmarkt (Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Frauen) die Nettoeffektivität von Qualifizierungsmaßnahmen größer ist. Wir können jedoch nicht völlig ausschließen, daß auf einer bestimmten Ebene eine systematisch verzerrte Auswahl wirksam wird: Wir wissen, daß Personen mit Benachteiligungen weniger motiviert sind und im allgemeinen weniger Chancen haben, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, als Personen mit stärkerer Ausgangsposition. Daher kann es durchaus sein, daß es sich bei den Personen, die in der ersten Gruppe erreicht werden können, gerade auch um diejenigen mit der stärkeren Motivation handelt. Trotzdem bleibt der offensichtlich größere Nettoeffekt bei schwächeren Teilnehmern ein interessanter Tatbestand. Bassi und Ashenfelte (1986), Bell und Orr (1988), Haveman und Hollister (1991) und Gueron und Pauly (1991) gelangen für die USA zur gleichen Feststellung.

Es ist klar, daß der Nettobeschäftigungseffekt von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen mit der Zunahme von Mitnahme- und Substitutionseffekten abnimmt. Von spezifischen Maßnahmen speziell für benachteiligte Gruppen wird im allgemeinen angenommen, daß sie relativ weniger Mitnahmeverluste mit sich bringen als allgemein zugängliche Maßnahmen, und zwar aus mehreren Gründen (Bassi und Ashenfeller, 1986; OECD, 1993):

- Die Maßnahmen betreffen automatisch die arbeitsintensiveren Wirtschaftszweige, die schlechter qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen;

- der Mehrwert von Qualifizierungsmaßnahmen ist bei geringqualifizierten Arbeitsuchenden potentiell größer als bei qualifizierten;
- die Bereitschaft der Arbeitgeber, benachteiligte Arbeitskräfte ohne staatliche Intervention einzustellen, ist relativ geringer als bei hochproduktiven Arbeitskräften.

Auf der anderen Seite läßt sich durchaus vertreten, daß zielgruppenorientierte Qualifizierungsprogramme wegen der größeren Konkurrenz (zwischen den mehr und den weniger qualifizierten Arbeitskräften) um die Stellen auf der untersten Ebene der Stellendistribution auch größere Substitutionseffekte haben. Hohe Substitutionseffekte sind unter dem Gesichtspunkt sowohl der Gerechtigkeit als auch der Effektivität vertretbar, vorausgesetzt, das Arbeitsmarktprogramm hat zur Folge, daß benachteiligte Gruppen mit geringen Beschäftigungschancen an die Stelle von höher qualifizierten Arbeitsuchenden mit besserer Ausgangsposition treten. In der Praxis jedoch kommt es zur Substitution auch innerhalb der Gruppe der Benachteiligten selbst. So kann es zur Substitution innerhalb von Zielgruppen und zwischen Zielgruppen kommen, wenn Qualifizierungsangebote für unterschiedliche Adressaten gleichzeitig und unkoordiniert ausgebaut werden.

Mitnahme- und Substitutionseffekte sind empirisch äußerst schwer zu schätzen. Schätzungen können entweder mit Hilfe makroökonomischer Untersuchungen erfolgen, die – neben der Zahl der Nutznießer der betreffenden Programme – auch alle anderen relevanten Kontextvariablen (Wachstum des Bruttosozialprodukts, Einkommen, Fluß der freien Stellen usw.) berücksichtigen, oder mit Hilfe von Betriebserhebungen. Obwohl derartige Erhebungen theoretisch und methodologisch weniger ausgefeilt sind, erbringen sie mitunter die verlässlicheren Ergebnisse. Ein im Zusammenhang mit benachteiligten Gruppen bemerkenswertes Beispiel ist die Untersuchung von Ameels, Lopez-Novella und Van Der Linden (1994), die eine geschichtete Stichprobe von 400 Arbeitgebern interviewten, ausgewählt aufgrund ihrer noch nicht lange zurückliegenden Erfahrung mit Arbeitsmarktmaßnahmen für benachteiligte Gruppen (Langzeitarbeitslose, geringqualifizierte Jugendliche, Bezieher von Mindesteinkommen, Berufsrückkehrerinnen und Behinderte). Sie fanden Mitnahmeeffekte von 55 % bei Lohnsubventionen, gegenüber nur 9 % bei Qualifizierungsmaßnahmen. Die geringeren Schätzwerte für Qualifizierungsmaßnahmen scheinen mit anderen Untersuchungen konsistent (Bassi und Ashenfelter, 1986; OECD, 1993). Zu beachten ist jedoch, daß die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen auch von der Wahrscheinlichkeit einer Einstellung nach der Maßnahme abhängt, während Einstellungs-subsidien per Definition an eine Einstellung gebunden sind.

Im folgenden soll untersucht werden, wie bestimmte Faktoren, die Aufbau, Inhalt und Rahmenbedingungen von Qualifizierungsmaßnahmen betreffen, zur Erhöhung ihrer Effektivität beitragen können.

Qualifizierungsmaßnahmen sind nicht effektiv, wenn sie nicht zu einem Ausbau der Fähigkeiten, des vorhandenen Wissensstands und des Selbstvertrauens der Erwerbslosen führen, an die sie sich richten. Ist das Niveau eines Kurses zu niedrig, kann das Ergebnis Demotivierung und als Folge davon vielleicht sogar Abbruch sein. Ist das Niveau zu hoch, ist die Maßnahme einfach eine Verschwendung von Mitteln. Ein Mangel vieler Qualifizierungsprogramme ist, daß sie für Gruppen, denen elementare Fähigkeiten wie Lesen und Rechnen bzw. grundlegende Arbeitshaltungen fehlen, zeitlich zu kurz sind. In manchen Fällen gibt es deshalb berufsvorbereitende Angebote, doch wenn diese nicht mit den nachfolgenden Qualifizierungsstufen verknüpft sind, bleibt der Prozeß auf halbem Wege stehen.

Paradoxerweise scheinen Arbeitsmarktmaßnahmen für die schwächeren Gruppen der Erwerbslosen gewöhnlich kürzer zu sein als Maßnahmen für stärkere Gruppen (Nicaise u.a., 1995). Auf der anderen Seite kann bei relativ langfristigen Qualifizierungsmaßnahmen das Problem des Abbruchs auftreten. Aus diesem Grund muß bei der Planung von Maßnahmen für diese Gruppen sehr sorgfältig auf das richtige Verhältnis der verschiedenen Arbeitsformen geachtet werden.

Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen sollten, vor allem wenn sie relativ langfristig sind, auch zu einer formalen Qualifikation führen (Fay, 1996). Bei einer Evaluierung des Employment Training in Großbritannien (Payne u.a., 1996) wurde der Erwerb (oder Nichterwerb) einer formalen Qualifikation als einer der Faktoren isoliert, die einen Einfluß darauf hatten, ob Arbeit gefunden wurde oder nicht. Zum gleichen Ergebnis kamen auch Raaum u.a. (1995).

Qualifizierungsprogramme sollten die Bedürfnisse und spezifischen Probleme der Population berücksichtigen, für die sie gedacht sind. Soll die Qualifizierung jedoch auch zu einer signifikanten Erhöhung der Chancen bei der Arbeitssuche führen, ist es mindestens ebenso wichtig, daß die erworbenen Fertigkeiten dem Bedarf des Arbeitsmarkts entsprechen. Diese beiden Ziele können in Widerspruch zueinander geraten. Manche Autoren sprechen sogar von einem Dilemma (Erhel u.a., 1996). Je mehr die Programmplaner die Nachfrage des Arbeitsmarkts berücksichtigen, desto mehr Auslese unter den Teilnehmern wird stattfinden, während eine Entscheidung zugunsten schwächerer Zielgruppen wiederum Abstriche auf der Ebene der Arbeitsmarktrelevanz der angebotenen Qualifikationen bedeutet. Doch muß dieser Konflikt wirklich sein? Natürlich setzen die Merkmale bestimmter Zielgruppen, etwa begrenzte Lernfähigkeit (besonders bei geistig Behinderten, aber bis zu einem gewissen Grade auch bei anderen Kategorien) und Mangel an Basisqualifikationen den Möglichkeiten einer

anspruchsvollen Qualifizierung Grenzen. Dennoch kann man sich mitunter fragen, ob Qualifizierungsprojekte für benachteiligte Personen nicht manchmal anspruchsvoller sein könnten. Schon jetzt ist klar, daß weder die Gesellschaft noch die teilnehmenden Arbeitslosen von einer Qualifizierung in Fertigkeiten etwas haben, nach denen letztlich keine Nachfrage besteht. Natürlich ergibt sich, wenn eine stärker arbeitsmarktrelevante Qualifizierung für schwächere Gruppen angestrebt wird, ein Effektivitätsproblem. Schließlich tritt das erwähnte Dilemma ja gerade deshalb auf, weil sich besser ausgebildete Arbeitsuchende auch schneller, unmittelbarer und damit billiger qualifizieren lassen als die schwächeren Gruppen, die gewöhnlich erst einmal berufsvorbereitende Maßnahmen absolvieren müssen, ehe mit einer beruflichen Qualifizierung überhaupt begonnen werden kann. Die Zeitdauer, die es braucht, um diesen Weg zurückzulegen, stellt ein weiteres Problem dar, da sich Überschüsse bzw. Defizite bei bestimmten beruflichen Qualifikationen auf dem lokalen Arbeitsmarkt manchmal kurzfristig ändern können, so daß arbeitsmarktorientierte Qualifizierungsmaßnahmen in der Lage sein müssen, sich abzeichnende Defizite rasch und flexibel zu antizipieren.

Dieses letztgenannte Problem ist eines von vielen, wenn man versucht, die Nachfrage des Arbeitsmarkts nach bestimmten Qualifikationen vorherzusagen. Einige Autoren behaupten sogar, daß viele staatliche Qualifizierungsprogramme aufgrund der unvermeidlichen Standardisierung und des begrenzten Angebotspektrums so wenig geeignet sind, den Bedarf der Wirtschaft zu decken, daß die Mittel für die Qualifizierungsmaßnahmen am besten direkt an Unternehmen gegeben werden sollten, die die Qualifizierung dann so genau wie möglich auf die zur Verfügung stehenden Stellen abstimmen können (Snower, 1997). Dies mag eine einigermaßen extreme Position sein, doch ist das Erstellen von auf bestimmte Qualifikationen bezogenen Bedarfsprognosen nach wie vor ein äußerst heikles Terrain, auf dem trotz zunehmender Literatur (Boydell und Leary, 1996; Commissariat général du Plan, 1996) noch viel zu tun bleibt. All dies verweist auf die Notwendigkeit eines wirksamen Austauschs zwischen den Arbeitsmarktakteuren, die eine Vorstellung von dem potentiellen Bedarf haben, etwa Arbeitsämter, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Fay, 1996).

Es wurde oben wiederholt darauf hingewiesen, daß Qualifizierungsmaßnahmen nicht für alle benachteiligten Personen die am besten geeignete Strategie ist und daß einige von ihnen wahrscheinlich von direkten Beschäftigungsmaßnahmen mehr profitieren würden. Angesichts der haushaltsbedingten Grenzen einer Strategie, massenhaft Beschäftigungen im staatlichen Sektor zu schaffen, wird man das Konzept der direkten Beschäftigung allerdings neu interpretieren müssen. Selbst bei der Gruppe jener Arbeitsuchenden, die von der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen im Prinzip profitieren können, stößt man unweigerlich an die mit der aktuellen Arbeitsmarktsituation gesetzten Grenzen jeder Qualifizierungsstrategie. Unverminderte Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen sind weiterhin nötig, werden aber angesichts ihres gewöhnlich geringen Bruttoeffekts und der potentiell hohen Substitutions- und Mitnahmeeffekte

nicht in der Lage sein, die gesamte Gruppe der Benachteiligten aus der Arbeitslosigkeit herauszuführen.

Dies hat dazu geführt, daß sich die Aufmerksamkeit in den letzten Jahren zunehmend auf die Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte und benachteiligte Personen richtete. Die Rahmenbedingungen dafür sind (Drèze und Sneessens, 1997; Pacolet, 1997):

- Die Beschäftigung muß ökonomisch sinnvoll sein; es müssen Tätigkeiten gesucht werden, für die eine Nachfrage zwar existiert, aber nicht zu aktuellen Marktpreisen, so daß sie, wenn überhaupt, nur in winzigen Mengen angeboten werden.
- Die Auswahl der möglichen Beschäftigungsbereiche wird durch die technologische Entwicklung und die Konkurrenz von Niedriglohnländern noch weiter eingeschränkt.<sup>7</sup>
- Interventions- und Subventionsmöglichkeiten des Staates sind begrenzt oder nicht existent.

Eine Gruppe von Tätigkeiten, für die eine offene Nachfrage besteht und die durch Maschinen oder ausländische Arbeitskräfte relativ wenig bedroht sind, sind die sogenannten "personenbezogenen Dienstleistungen" (a.a.O.; Rayssac u.a., 1994); dabei handelt es sich in erster Linie um Dienstleistungen im lokalen Pflege- und Betreuungssektor. Von der Europäischen Kommission (EC, 1993b; EC, 1995) werden sie im einzelnen wie folgt bestimmt (einige wurden hier zusammengefaßt):

- häusliche Betreuung, Hilfe für behinderte und alte Menschen;
- Kinderbetreuung, Hilfe für Kleinkinder und Schulkinder;
- Information und Kommunikation;
- Verbesserung der Wohnbedingungen;
- persönliche und öffentliche Sicherheit;
- öffentlicher Personennahverkehr;
- Verbesserung öffentlicher Räume;
- lokale Läden;
- Tourismus;
- audiovisueller Sektor;
- kulturelles Erbe, lokale Kulturentwicklung;
- Abfallbeseitigung und -verwertung, Wasserversorgung, Naturschutz, Umweltüberwachung.

Hier sollte vielleicht darauf hingewiesen werden, daß nicht alle genannten Bereiche für geringqualifizierte Arbeitsuchende unmittelbar zugänglich sind. Andererseits eröffnen sie Aussichten für die künftige Erweiterung und Entwicklung von schulischen und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für benachteiligte Personen.

Unter dem allgemeinen Begriff "Qualifizierung" können sich viele verschiedene Maßnahmeformen verbergen. Der wichtigste Unterschied dürfte der zwischen einer durch Unterricht vermittelten formalen Qualifikation einerseits und dem Lernen am Arbeitsplatz andererseits sein. Angesichts der negativen Bildungserfahrungen zum Beispiel von Schulabbrechern, aber auch von vielen Geringqualifizierten, mag eine Qualifizierung in Gestalt von Schulunterricht weniger wünschenswert sein, läßt sich aber vielleicht schwer vermeiden, etwa wenn der Erwerb von Basiskompetenzen wie Lese- und Rechenfähigkeit notwendig ist. Zwischen einer solchen berufsvorbereitenden Phase und der eigentlichen beruflichen Qualifizierung bestehen, wie gesagt, Koordinierungsprobleme. Dies liegt zum Teil auch daran, daß sich manche Maßnahmen ausschließlich auf die Vermittlung von Basis- bzw. berufsvorbereitenden Qualifikationen konzentrieren, so daß im Rahmen ein und derselben Maßnahme der Übergang in eine berufliche Qualifizierung nicht automatisch erfolgen kann. Außerdem können auch Probleme der Nichtanerkennung von Vor-Qualifikationen entstehen, die mitunter für die Teilnahme an einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme erforderlich sind. Aus diesem Grund ist es besser, die Qualifizierung von benachteiligten Personen als einen Prozeß zu betrachten, bei dem die Arbeitssuchenden Schritt für Schritt und in integrierter Form auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts vorbereitet werden.

Eine attraktive Form besteht in der dualen oder alternierenden Ausbildung. Ein gutes Beispiel ist die "alternierende Ausbildung" für Schulabbrecher in Belgien, mit der 1985 in Flandern auf experimenteller Basis begonnen wurde. Bei der alternierenden Ausbildung wird der allgemeinbildende und berufsbildende Unterricht mit beruflicher Qualifizierung und Berufserfahrung in Betrieben kombiniert. Das Programm entstand im Kontext der Heraufsetzung des Schulpflichtalters auf 18 Jahre und war auf die Bedürfnisse benachteiligter und schulüberdrüssiger Jugendlicher zugeschnitten. Die Kombination von Teilzeitunterricht und Teilzeitarbeit erleichterte schulüberdrüssigen und stark arbeitsorientierten Jugendlichen den Übergang. Eine Evaluierungsstudie zu diesem Programm konnte einen hohen qualitativen Beschäftigungseffekt nachweisen, das heißt, berufliche Qualifizierung und Arbeit waren (im Vergleich zu anderen Teilzeitausbildungen) besser aufeinander abgestimmt, so daß sich stabilere Arbeitsplätze und bessere Beschäftigungsbedingungen erreichen ließen (Nicaise und Douterlungne, 1991).

Unterschiedliche Formen des Wechsels von Lern- und Arbeitsphasen bieten Qualifizierungsmöglichkeiten auch bei extremen Fällen von Abneigung gegen formalen Schulunterricht. Berufserfahrung ist für das Erlernen und Üben bestimmter beruflicher Fertigkeiten ebenso wichtig wie für die Einübung grundlegender Arbeitshaltungen (Einhalten von Terminen, Akzeptieren von Autorität, Fähigkeit, sich über lange Zeitspannen auf eine Aufgabe zu konzentrieren, Sozialverhalten usw.). Darüber hinaus verhilft diese Berufserfahrung gewöhnlich zu dem dringend benötigten Einkommen und hat einen dynamischen Effekt. Es

sind auch Beispiele von Maßnahmen bekannt, die mit Berufserfahrung anfangen und erst später eine allmählich umfangreicher werdende Qualifizierungskomponente einbeziehen (Brun u.a., 1991; Godinot u.a., 1995).

Integration der Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung in einen allgemeineren Beratungskontext

In den letzten Jahren wurde verstärkt auf die Bedeutung einer die Wiedereingliederung von benachteiligten Personen begleitenden Beratung hingewiesen (Van Den Berg u.a., 1996). Dem liegt die Philosophie zugrunde, daß angesichts der Komplexität der Wiedereingliederung von benachteiligten Personen, deren Qualifikationsdefizite gewöhnlich nur eines von vielen Problemen sind, nur eine multidimensionale Strategie Aussichten auf Erfolg hat. Der Ausgangspunkt für eine begleitende Beratung ist ein individueller Plan, in dem der Arbeitsuchende in Absprache mit einem Berater einen realistischen Ablauf entwirft, der zu Arbeit führen kann. Je nach den Möglichkeiten und Bedürfnissen des Arbeitsuchenden kann ein derartiger Plan ganz unterschiedliche Werkzeuge zu ganz unterschiedlichen Anteilen umfassen. Der Vorteil ist, daß auf diese Weise – zumindest im Idealfall – ein logisches und integriertes Ganzes zustande kommt, ohne Koordinierungsprobleme und mit den richtigen Dosierungen. Oben wurden bereits eine Reihe von Elementen behandelt, die auch Bestandteil eines solchen Plans sein können:

- Besprechung und Bestimmung der tatsächlichen Fähigkeiten, Bedürfnisse und Ansprüche des Arbeitsuchenden;
- Bestimmung des Umfangs, in dem berufsvorbereitende Maßnahmen nötig sind, und anschließender Übergang in echte berufliche Qualifizierungsmaßnahmen. Werden einem Arbeitsuchenden gleich zu Anfang berufliche Qualifizierungsmaßnahmen in Aussicht gestellt, kann das seine Motivation zur Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen erhöhen;
- Bestimmung des Umfangs, in dem während des gesamten Verlaufs soziale und psychologische Unterstützung nötig ist;
- Besprechung der finanziellen Lage des Arbeitsuchenden, der im Zusammenhang mit bestimmten Maßnahmen eventuell anfallenden Kosten und der bestehenden Finanzierungs- und Bezuschussungsmöglichkeiten (Erstattung von Fahrtkosten usw.);
- Bestimmung der jeweiligen Anteile und des Bedarfs an formaler Ausbildung, Berufserfahrung und Ausbildung am Arbeitsplatz.

Weitere, möglicherweise in den Verlaufsplan aufzunehmende Aspekte könnten sein:

- Hilfe beim Finden von Stellen oder Praktikumsplätzen;
- Arbeitssuche-Training, bei dem es darum geht, wie man Arbeit sucht, sich bewirbt usw.
- Hilfe und Beratung bei der eigentlichen Arbeitssuche während und nach der Qualifizierungsmaßnahme;
- Betreuung von Arbeitsuchenden, die für bestimmte Zeit Arbeit gefunden haben, nach dieser Arbeit;



- wenn abzusehen ist, daß die genannten Hilfen nicht ausreichen werden, um eine Stelle zu finden, oder wenn sich herausstellt, daß der Arbeitsuchende keine Stelle findet: Inanspruchnahme eines der Werkzeuge für befristete Lohnkostensubventionen, die den Arbeitsuchenden in die Lage versetzen sollen, Arbeit zu finden, vorzugsweise direkt im Anschluß an die Qualifizierungsmaßnahme, so daß einmal getätigte Investitionen nicht verloren sind;
- bei Arbeitsuchenden, deren Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen per definitionem ausgeschlossen ist und für die Beschäftigungschancen auf dem normalen Arbeitsmarkt als sehr gering eingeschätzt werden, direkte Weitervermittlung in eine geschützte Umgebung. Beispiele hierfür sind u. a. die “geschützte Beschäftigung” für stark behinderte Personen und in Projekten der “Sozialen Ökonomie” für andere unterprivilegierte Personen.

### 3.3.5.1

#### Qualitätswahrnehmung

Bei Qualifizierungsmaßnahmen, die stark auf benachteiligte Personen zugeschnitten sind, besteht die Gefahr, daß sie mit der Zeit mit Reputationsproblemen zu kämpfen haben, zum Beispiel weil die Außenwelt die Qualität der angebotenen Qualifizierung zu Recht oder zu Unrecht mit den Problemen der Teilnehmer identifiziert. Um dieses Problem zu vermeiden, wäre eigentlich zu empfehlen, daß die schwächeren Gruppen, wenn möglich, an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, die auch der weniger benachteiligten Zielgruppen offenstehen. In der Praxis wird dies jedoch gewöhnlich nicht möglich sein, weil die spezifischen Probleme der verschiedenen Kategorien von benachteiligten Personen Methoden und Lernrhythmen erfordern, die ihnen gemäß sind. Aus diesem Grund ist es vielleicht noch mehr als bei den üblichen Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung notwendig, die Qualität von Projekten für benachteiligte Personen zu überwachen und insbesondere sicher zu stellen, daß keine Abstriche an der Qualität der Ausbildung gemacht werden. Ganz allgemein ist dies natürlich auch im Hinblick auf den Erwerb von Abschlüssen und formalen Qualifikationen erforderlich. Eine weitere Strategie zur Vermeidung von Reputationsproblemen ist die direkte Einbeziehung von Betrieben bei Gestaltung und Umsetzung des Angebots (Nicaise u.a., 1995).

### 3.3.5.2

#### Private und staatliche Anbieter

In den meisten Ländern umfaßt die Landschaft der beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen ein äußerst vielfältiges Spektrum von Anbietern, das von Kleinstinitiativen mit nur wenigen Teilnehmern bis zu gewaltigen Organisationen reicht, die jedes Jahr Zehntausende von Teilnehmern durchschleusen. Die Grenzlinie zwischen großen und kleinen Anbietern verläuft gewöhnlich parallel zu dem Unterschied zwischen privaten und staatlichen Angeboten, obwohl dies – teilweise als Folge länderspezifischer Akzentsetzungen bei Dezentralisierung und Privatisierung – nicht immer der Fall sein muß. Ein Zusammenhang zwischen der Effektivität der angebotenen Qualifizierung und dem privaten bzw. staatlichen Charakter des Angebots läßt sich auf der Grundlage der vorliegenden Evaluierungsliteratur nicht herstellen (Fay, 1996). Qualifizierung und Beratung für benachteiligte Arbeitskräftegruppen erfolgen überwiegend durch nicht-

kommerzielle privaten Initiativen ("lokale Initiativen", "Nichtregierungsorganisationen" usw.). Viele dieser Kleinstinitiativen entstanden, weil man der Ansicht war, daß benachteiligte Personen von den staatlichen Angeboten nicht ausreichend Gebrauch machen konnten. Sie richten sich daher gewöhnlich an Kategorien von Arbeitsuchenden, die im allgemeinen als besonders stark benachteiligt oder von Ausgrenzung bedroht gelten (Behinderte, Trebegänger, Sozialhilfeempfänger, Obdachlose, Immigranten und ethnische Minderheiten, psychisch Kranke, (ehemalige) Drogenabhängige, Vorbestrafte usw.). Außer Qualifizierungsmaßnahmen wird auch ein breites Spektrum anderer Dienstleistungen angeboten (individuelle Betreuung und Beratung, Wohnmöglichkeiten, Lösung persönlicher oder familialer Probleme, Hilfe beim Kampf gegen Diskriminierung usw.), mitunter auf Kosten der eigentlichen Qualifizierung. Verglichen mit den staatlichen Angeboten, die stark arbeitsmarktorientierte Qualifizierungen anbieten, orientieren sich die Maßnahmen in diesen Initiativen gewöhnlich mehr an den Bedürfnissen der Teilnehmer. Zusammen mit den Merkmalen ihrer Klientel und der gewöhnlich ungewissen und begrenzten finanziellen Position dieser Projekte erklärt dies auch, warum ihre Effektivität, gemessen am unmittelbaren Übergang in eine Arbeit, manchmal geringer ist als bei staatlichen Maßnahmen (Nicaise u.a., 1995). Trotzdem sind solche Initiativen notwendig, um die am stärksten benachteiligten Personen zu erreichen, so daß sich staatliche und private Initiativen in diesem Falle eindeutig ergänzen.

#### 3.3.5.3

#### Netzwerke

Wie aus der Erörterung des Konzepts der begleitenden Beratung hervorging, ist die Wiedereingliederung von benachteiligten Personen ein komplexer Vorgang, an dem eine ganze Reihe von unterschiedlichen Instrumenten beteiligt sein können. Daher ist es unwahrscheinlich, daß eine einzelne Maßnahme, vor allem wenn sie klein ist, in all diesen Bereichen wirksam sein kann. Aus diesem Grund ist eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen erforderlich, etwa in Form eines Netzwerks. Hier wäre an ein Joint Venture zwischen den privaten Anbietern sowie zwischen privaten und staatlichen Initiativen denkbar, unter Beteiligung von Behörden, Arbeitsämtern und Sozialpartnern (Nicaise u.a., 1995).

#### 3.3.5.4

#### "Black Box-Probleme"

Schließlich bleiben noch einige weitere Probleme übrig, die von den meisten Beobachtern für wichtig gehalten werden, über die aber bisher wenig bekannt ist oder zu denen es zwar theoretische Literatur, aber wenig oder gar kein empirisches Material gibt. Ein Beispiel ist der Aspekt der Qualität und Qualifikation der Projektmitarbeiter im allgemeinen und der Ausbilder im besonderen. Dieser Aspekt hat ganz klar Auswirkungen auf die Endergebnisse, wird aber in der Evaluierungsliteratur immer noch viel zu wenig untersucht. Gleiches gilt für die Gestaltung und Umsetzung von Qualifizierungsprojekten. Über die Zusammenhänge zwischen Faktoren wie Lehrmethoden, Bedingungen an der Ausbildungsstätte und Größenordnung (des Projekts bzw. der beteiligten Gruppen)

und der Effektivität einer Maßnahme ist relativ wenig bekannt. Evaluationsstudien für verschiedene Arbeitsmarktprogramme geben in der Regel an, in welchem Umfang Effekte bei der Arbeitsmarktposition der Teilnehmer erzielt wurden, sagen aber selten, warum dies so ist. In diesem Sinne kann mit Recht gesagt werden, daß die inhaltlichen und formalen Aspekte von Qualifizierungsprogrammen weitgehend "Black Box-Probleme" bleiben, die dringend der weiteren Untersuchung bedürfen (Fay, 1996).

## Bestimmung von Forschungsdefiziten und-prioritäten

Die Beobachtung, daß bestimmte soziale Gruppen besonders stark von Erwerbslosigkeit betroffen sind, hat in den letzten Jahren zur Entwicklung zahlreicher Initiativen zur Wiedereingliederung dieser benachteiligten Gruppen geführt. Man sollte also meinen, daß diese Fülle der Erfahrungen zusammen mit den vielen inzwischen vorliegenden Untersuchungsergebnissen ein einigermaßen gutes Bild von den Grenzen und Möglichkeiten einer Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Personen ergibt. Die Wahrheit ist jedoch vielschichtiger. Es bleiben viele unbeantwortete Fragen, und je mehr sich die Evaluierungsmethodologie verfeinert, desto mehr neue Fragen tauchen auf und desto mehr Gewißheiten werden wieder in Frage gestellt. So blieb von dem anfänglichen Optimismus, der in Bildung und Ausbildung die ideale Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sah, nicht viel übrig.

Was die weitere (Qualifizierungs-) Politik für benachteiligte Gruppen betrifft, so sind auf jeden Fall neue Erkenntnisse zu folgenden Aspekten nötig:

- In allererster Linie ist weitere Forschung zu den Ursachen von Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt erforderlich, insbesondere zu den Hürden, die den Zugang zum Arbeitsmarkt (und zu den Arbeitsmarktprogrammen) erschweren oder verhindern. Darüber hinaus müssen konkrete Lösungen gesucht werden, die zum besseren Zugang zum Arbeitsmarkt beitragen können, etwa durch eine Registrierung aller Arbeitsuchenden bei den Arbeitsämtern, gezielte Kampagnen zur Bekämpfung bestehender Vorurteile, Suche nach Mechanismen zur Neutralisierung der Erwerbslosigkeits- und der Armutsfalle. Außerdem müssen Methoden zur Verbesserung der Zugänglichkeit der Arbeitsmarktprogramme selbst gefunden werden, zum Beispiel durch Anwendung des Kriteriums der Nettoeffektivität bei der Programmevaluierung, Forschung zum Für und Wider von Quoten, zielgruppenorientierte Politik usw. Hier ist besonders darauf hinzuweisen, daß wir über die Ansprüche und Motivationen von benachteiligten Gruppen immer noch sehr wenig wissen. Forschung zu diesen Aspekten kann dazu beitragen, daß gezielte Anreize entwickelt werden, die zu höheren Teilnahme- bzw. niedrigeren Abbruchraten führen.
- Die Evaluationssmethodologie zur Messung des Effekts von Qualifizierungsprogrammen hat sich in den letzten zwanzig Jahren dramatisch verändert. Manchmal scheint es dabei, als bestünde der eigentliche Beitrag der wachsenden theoretischen Einsichten darin, daß die Ergebnisse der meisten bisher durchgeführten Evaluierungen methodologische Defizite aufweisen und

daher mit Vorsicht zu interpretieren sind. Jetzt schon ist klar, daß eine Reihe von Aspekten bislang nicht genügend beachtet wurden. Zum Beispiel muß dringend der Frage nachgegangen werden, was wirkt und für welche Gruppen. So geht aus einigen Studien hervor, daß formale Qualifizierung durch Unterricht bei jüngeren Menschen einen geringen Effekt hat, bei anderen Gruppen jedoch durchaus effektiv ist. Wenig Zweifel hingegen herrscht an der Wichtigkeit von Schulausbildung, Ausbildung am Arbeitsplatz, Berufserfahrung und Vermittlung der zur Arbeitsuche erforderlichen Fähigkeiten, während über den jeweiligen Anteil dieser Elemente in den Angeboten für verschiedene Zielgruppen sehr viel weniger Klarheit besteht.

- Womöglich noch unklarer ist die Antwort auf die Frage, warum etwas effektiv ist. Die Grundfrage ist, wie berufliche Qualifizierungsmaßnahmen die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Liegt es daran, daß die Qualifizierung zur Bildung von Humankapital beiträgt und deshalb zu höherer Produktivität führt? Oder ist es vielmehr so, daß das Niveau der Maßnahme und die Teilnahme oder Nichtteilnahme an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen von den Arbeitgebern als eine billige (und je nach der Reputation der betreffenden Maßnahme positive oder negative) Auslesemethode und als Hinweis auf die Motivation eines Bewerbers benutzt wird? Neben dieser Grundfrage, die auch in politischer Hinsicht relevant ist, ist insbesondere sehr wenig über die Beziehung zwischen der Effektivität einer Qualifizierungsmaßnahme auf der einen Seite und ihren formalen und inhaltlichen Aspekten auf der anderen Seite bekannt. Dies betrifft zum Beispiel die Qualität des Lehrpersonals und der Maßnahme, die angewendeten Methoden, die Bedeutung der Abschlüsse, die Frage, ob nicht manche benachteiligten Gruppen in Regelprogrammen besser aufgehoben wären, oder ob die Vorteile der Entwicklung individueller Programme für bestimmte Zielgruppen, die mit entsprechend angepaßten Methoden arbeiten, nicht manche Nachteile aufwiegen.
- Der Erfolg von Qualifizierungsmaßnahmen hängt in jedem Falle eng mit ihrer Arbeitsmarktrelevanz zusammen. Aus diesem Grunde ist dringend weitere Forschung nötig, um Qualifikationsdefizite bzw. Qualifikationsbedarf zu ermitteln. Vor allem müssen bestehende oder neue Marktsegmente gefunden werden, die aktuell oder künftig Beschäftigungen für Geringqualifizierte bieten, so daß die Qualifizierungsbemühungen für benachteiligte Gruppen gezielter und effektiver gestaltet werden können.
- Eine Präventiv- oder Frühintervention kann in manchen Fällen effektiver sein als ein kurativer Ansatz. Zusätzlich zur Einrichtung von speziellen Abbruch-Präventionsprogrammen wäre hier auch an eine frühere Identifizierung von Erwerbslosengruppen mit sehr hohem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit zu denken. Zu diesem Zwecke ist jedoch weitere Forschung zu den Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit nötig, um zu einem richtigeren Verständnis des relativen Gewichts der verschiedenen Benachteiligungen zu gelangen.
- Schließlich ist ein allgemeiner Überblick über den makroökonomischen Effekt von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich. Eine Korrektur der Vermittlungsergebnisse um Mitnahme- und Substitutionseffekte reicht nicht aus: Auch andere indirekte Beschäftigungseffekte und ganz all-

gemein andere Variablen als die bloße Beschäftigung (Einkommen, Produktivität, Kosten und Nutzen für die Allgemeinheit usw.) müssen in Betracht gezogen werden.

## Zusammenfassung und Schluß

Probleme der Arbeitslosigkeit und Schwierigkeiten, Arbeit zu finden und zu behalten, betreffen bestimmte soziale Gruppen erheblich stärker als andere. Dies scheint in der Regel für Immigranten und ethnische Minderheiten, Behinderte, Berufsrückkehrer, Geringqualifizierte, Schulabbrecher, Sozialhilfeempfänger, ältere Arbeitsuchende und Vorbestrafte zu gelten.

Obwohl diese Liste wahrscheinlich nicht vollständig ist, zeigt sie deutlich, daß sich das Problem der benachteiligten Gruppen nicht einfach auf eine einzige Dimension beschränken läßt. Die Liste ist ziemlich heterogen, und jede der in ihr genannten Gruppen hat ihre spezifischen Einschränkungen und Möglichkeiten. Dennoch ließe sich eine vorläufige Verallgemeinerung etwa folgendermaßen zusammenfassen: Bildungs- und Kompetenzdefizite scheinen ein alle Kategorien verbindendes Thema zu sein, ob aufgrund unzureichender (oder überhaupt fehlender) Schulbildung oder aufgrund von inadäquatem oder veraltetem Wissen. Letzteres verweist auf eine mögliche Lösung für das Problem – oder zumindest einen Teil des Problems –, nämlich die Teilnahme an geeigneten beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, durch die die Betroffenen ihre beruflichen Kompetenzen auf einen neueren Stand bringen können.

### Arbeitsmarktposition

Die Probleme, die sich bei benachteiligten Personen stellen, sind vor dem Hintergrund eines dramatischen Rückgangs der Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit zu sehen. Als Gründe werden unter anderem die neuen Technologien angeführt, die sich zum Nachteil der geringqualifizierten Arbeit auswirkten, sowie die zunehmende Konkurrenz aus Niedriglohnländern. Auf der anderen Seite zeigt sich bei näherer Betrachtung, daß es parallel zu der massiven Vernichtung von geringqualifizierten Arbeitsplätzen in der Industrie eine eindrucksvolle Zunahme der geringqualifizierten Stellen im Dienstleistungsbereich gegeben hat. Mit anderen Worten, die aktuellen Probleme sind nicht ausschließlich auf einen Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte zurückzuführen: Andere Faktoren sind unter anderem die Verdrängung von geringqualifizierten Arbeitskräften durch Kapital und/oder höher qualifizierte Arbeitskräfte, die aufgrund der Prämisse erfolgt, daß Geringqualifizierte im Verhältnis zu teuer sind. Zur Verdrängung kommt es, weil sich hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die keine ihren Qualifikationen entsprechende Stelle finden können, oft mit einer Position mit niedrigerem Anforderungsniveau zufrieden geben (müssen). Ist die Verdrängung empirisch signifikant, und einiges deutet darauf hin, daß dies der Fall ist, dann kann angenommen werden, daß Qualifizierungsmaßnahmen allein nicht ausreichen, um eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von benachteiligten Gruppen zu bewirken.

Eine Analyse der Population der Teilnehmer an Regelarbeitsmarktprogrammen einschließlich beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen zeigt eine typische Unterrepräsentation der benachteiligten Gruppen. Ein ähnliches Phänomen ist bei Programmen zu beobachten, die sich speziell an benachteiligte Zielgruppen richten: Die Teilnehmer kommen im allgemeinen aus der am wenigsten benachteiligten Teilmenge der betreffenden Zielgruppe. Für diese Beobachtungen gibt es mehrere mögliche Erklärungen. Es gibt gesetzliche, administrative und institutionelle Barrieren, die unterprivilegierte Gruppen a priori oder de facto von den Programmen ausschließen. Ein Problem ist unter anderem die Position von Personen, die in den Randzonen des Arbeitsmarkts gestrandet sind; ein anderer Faktor ist das Ausleseverhalten der für die Qualifizierungsprogramme Verantwortlichen, insbesondere wenn die Beurteilung der Programme aufgrund der Bruttoreaten des anschließenden Übergangs in Arbeit erfolgt: Der Zwang, dafür zu sorgen, daß ein bestimmter Mindestprozentsatz der Teilnehmer einer Maßnahme anschließend eine Stelle findet, führt oft dazu, daß Bewerber mit stärkerem Profil bevorzugt werden – und dies, obwohl paradoxerweise gerade diese von der Qualifizierung weniger als andere profitieren (siehe unten). Weitere Erklärungen sind bei den benachteiligten Personen selbst zu suchen, die durch mangelnde Motivation, Versagensängste, negative Schulerfahrungen und mögliche materielle und finanzielle Barrieren oder von allem zusammen von der Teilnahme abgehalten werden können. Nicht zuletzt kann es sein, daß das Spektrum der zur Verfügung stehenden Programme den Bedürfnissen und Ansprüchen der meisten Angehörigen von schwächeren Gruppen nicht angepaßt ist. Die Einführung einer Teilnahmepflicht für bestimmte Kategorien von Arbeitslosen würde die proportionale Unterrepräsentation beheben, vorausgesetzt, es gäbe genug Qualifizierungskurse, um einen entsprechenden Zustrom aufzufangen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß Zwang zusätzliche Qualitäts- und Motivationsprobleme nach sich zieht; eine solche Option kann deshalb nicht vorbehaltlos empfohlen werden. Eine Antizipation der Bedürfnisse der Zielgruppe (Status, Einkommen, Aussichten auf Übergang in Arbeit, umfassende Beratung usw.) dürfte hier angemessener sein.

Ein Überblick über die Evaluationsstudien, die den Effekt von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für den anschließenden Arbeitsmarktstatus der Teilnehmer einschätzen, führt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. In der Regel sind die Chancen eines Teilnehmers, nach der Qualifizierungsmaßnahme eine Stelle zu finden, umso schlechter, je mehr Benachteiligungen er aufweist. Einige Studien jedoch legen den Schluß nahe, daß bei Teilnehmern mit schwächerer Arbeitsmarktposition (Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose usw.) die Nettoeffektivität der Qualifizierungsinitiative (das heißt, die anschließende Varianz der Beschäftigungschancen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern mit vergleichbaren Merkmalen) größer ist. Diese Beobachtung ist wichtig, weil sie zeigt, daß das Effektivitätsargument durchaus benutzt werden

kann und muß, um eine Qualifizierungspolitik für benachteiligte Gruppen zu unterstützen. Diese Beobachtung richtet sich auch kritisch gegen das Creaming-Verhalten der für Qualifizierungsprogramme und Qualifizierungspolitik Verantwortlichen. Folglich ist es von grundlegender Wichtigkeit, die Aufmerksamkeit von Politikern und Trägern von Einrichtungen für berufsvorbereitende und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen auf diesen Punkt zu lenken. Dazu müssen die Kriterien für die Evaluierung von Qualifizierungskursen neu festgelegt werden: Statt der Bruttoreaten des Übergangs in Arbeit sollte der Nettoeffekt der Qualifizierungsmaßnahme in Bezug auf die Merkmale der angesprochenen Zielgruppe zugrunde gelegt werden. Damit erhielte man nicht nur genaue Indikatoren für die Effektivität dieser Politik, sondern trüge indirekt auch zu einer Umverteilung zugunsten der am stärksten benachteiligten Zielgruppen bei.

Wichtig ist außerdem, nicht nur den Effekt einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (wie der beruflichen Qualifizierung) für die Chancen eines einzelnen Teilnehmers zu untersuchen, sondern darüber hinaus ihre Effekte für die Arbeitslosen insgesamt. Das potentielle Ausmaß des Verdrängungs- und des Mitnahmeeffekts ist sehr groß, obwohl eine der angeführten Studien auch zeigt, daß diese Effekte bei Qualifizierungsmaßnahmen für schwächere Zielgruppen nicht übermäßig ausgeprägt sind. Auch dieses Argument also spricht für Umverteilung und Zielgruppenorientierung.

#### 5.1.1.4

#### Erhöhung der Effektivität

Die vorliegende Forschungsliteratur läßt zwar eine Reihe von relevanten Fragen unbeantwortet, nennt aber einige formale und inhaltliche Elemente von Qualifizierungsmaßnahmen, die helfen könnten, ihre Effektivität zu erhöhen.

- Beim Aufbau von Qualifizierungsinitiativen ist es äußerst wichtig, die Fähigkeiten, das Wissen, die Bedürfnisse und die Ansprüche der Zielpopulation zu berücksichtigen. Maßnahmen zur Qualifizierung von benachteiligten Gruppen sind häufig kürzer als andere Qualifizierungsangebote, obwohl gerade diese Gruppen eindeutig längere Qualifizierungszeiten brauchen. Im Hinblick auf eine Erhöhung der Teilnehmerzahlen, Senkung der Abbruchraten und Steigerung der Effektivität ist es wichtig, daß Motivierung und soziale Betreuung im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes genügend Gewicht erhalten.
- Zielgruppenorientierung bedeutet auch, daß der Bedarf des Arbeitsmarkts berücksichtigt wird. Dieser Aspekt wird bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für benachteiligte Gruppen manchmal vernachlässigt, was unmittelbare Rückwirkungen auf die Ergebnisse, nämlich den Übergang in Arbeit hat. Daher ist es wichtig, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um ein Instrument zur Ermittlung von Bedarfslücken zu entwickeln, insbesondere in solchen Marktsektoren, in denen noch Beschäftigungschancen für benachteiligte Gruppen zu finden sind. In dieser Hinsicht scheinen die "personenbezogenen Dienstleistungen" immer noch Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen für schwächere Gruppen zu bieten. Mehrere andere Punkte wie Qualitätskontrolle, Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern

und den Arbeitsämtern sowie der Erwerb von Abschlüssen hängen eng mit diesem Punkt zusammen.

- Die Eingliederung von benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt ist ein komplexes Problem. Instrumente wie die beruflichen und berufsvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahmen haben hierbei mit Sicherheit eine signifikante Rolle zu spielen, reichen aber im allgemeinen allein nicht aus. Im Idealfall sollte das Ziel ein individueller, bedürfnisorientierter, maßgeschneiderter Ausbildungsverlauf sein, zu dem nicht nur die berufliche Qualifizierung gehört, sondern auch Berufserfahrung, Training und Hilfe für die Stellensuche, sozio-psychologische Unterstützung und Sorge für den materiellen und finanziellen Status des Arbeitssuchenden. Da es den meisten Anbietern von Qualifizierungsmaßnahmen unmöglich sein dürfte, alle diese Aspekte abzudecken, sollte eine umfassende Netzwerkbildung und Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten angestrebt werden.

Mehrere für die Evaluierung der Effektivität von Qualifizierungsprogrammen potentiell sehr wichtige Punkte wurden bis jetzt nicht ausreichend berücksichtigt. Die Qualität der Ausbilder, die in der Maßnahme angewendeten Qualifizierungsmethoden, die unterschiedliche Effektivität bestimmter Instrumente bei verschiedenen Gruppen, die Bedingungen an der Ausbildungsstätte und Niveau, Dauer und Intensität der Maßnahme, all das sind Faktoren, die entscheidenden Einfluß auf die Effektivität haben dürften, für die aber wenig oder gar keine Untersuchungen vorliegen. Weitere Forschung in dieser Richtung ist also dringend erforderlich.



## C Bibliographie

*Aakrog, V.; u. a. (1991):* UTB, Uddannelsesstilbud for langtidsledige, Kopenhagen, Danmarks Lærerhøjskole & Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning.

*Ameels, J., Lopez-Novella, M., Van Der Linden, B. (1994):* Apport d'une enquête auprès de firmes à la définition de politiques favorisant l'embauche des groupes concernés par l'objectif 3, IRES, Univ. Cath. de Louvain.

*Anderson, K., Burkhauser, R.; Raymond, J. (1993):* The effect of creaming on placement rates under the Job Training Partnership Act, in: *Industrial and Labor Relations Review*, Bd. 46, Nr. 4, Juli, S. 613-624.

*Andersson, H. (1993):* Choosing among alternative non experimental methods for estimating the impact of training: New Swedish Evidence, vervielf. Manuskript, Swedish Institute for Social Research, Universität Stockholm.

*Axelsson, R. (1989):* Svensk Arbetsmarknadsutbildning – en kvantitativ analys av dess effekter, in: *Umea Economic Studies*, Universität Umea.

*Bassi, L. J.; Ashenfelter, O. (1986):* The effect of direct job creation and training programs on low-skilled workers, in: Danziger, S.; Weinberg, D. (Hrsg.): *Fighting poverty: what works and what doesn't*, Harvard Univ. Press, S. 133-151.

*Bean, C. (1997):* Reducing unemployment: demand-management policies, in: Snower, D.; de la Dehesa, G. (Hrsg.): *Unemployment Policy: government options for the labour market*, Cambridge University Press.

*Bell, S. H.; Orr, L. L. (1988):* Screening (and creaming?) applicants to job training programs: the Homemaker-Home Health Aide Demonstration, Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Seattle.

*Björklund, A. (1993):* Evaluation of Labour Market Policy in Sweden. Beitrag zur Danish Presidency Conference: Effects and measuring Effects of Labour Market Policy Initiatives, Kolding, Mai.

*Bollens, J.; Hooge, J. (1996):* Bereik, kwaliteit en effectiviteit van de VDAB-beroepsopleiding voor werkzoekenden, Luik 1, deelrapport 1, HIVA, Leuven.

*Boydell, T.; Leary, M. (1996):* Identifying Training needs, Institute of Personnel and Development, London.

*Brun, P.; Guillot, F.; Viard, T. (1991):* Le Crédit formation Individualisé auf regard des jeunes issus des milieux très défavorisés, Pieerelaye, IRFHR, ATD-Quart Monde.

*Ch rain, A.; Demazière, D. (1992):* in: Verdié, M.; Sibille, H.: *Former pour insérer*, Editions Syros.

*Commisariat général du Plan (1996):* Outils pour une prospective des qualifications, La Documentation française, Paris.

*Conseil de l'Europe*: Comité pour la Réadaptation et l'intégration des personnes handicapées, La Formation et la réadaptation professionnelles des personnes handicapées dans 15 pays. Rapport d'étude comparative, Strasbourg.

*Convery, P. (1996)*: How many people are unemployed?, Working Brief, The Unemployment Unit, London, Okt. S. 23-26.

*De Beer, P. (1996)*: Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag, in: Economisch Statistische Berichten, S. 908-913.

*de Koning, J.; Koss, M.; Verkalk, A. (1990)*: A quasi-experimental evaluation of the vocational training centre for adults. Beitrag zur EALE-Konferenz, Lund, Sept.

*Delsen, L. (1996)*: Employment Opportunities for the Disabled, in: Schmid, G.; O'Reilly, J.; Schömann, K. (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, S. 520-550.

*den Boer, P. (1995)*: Scholing van laag opgeleide volwassenen, vervielf. Manuskript, Lezing op de Nederlandse arbeidsmarktdag.

*Dolton, P.; Makepeace, G.; Treble, J. (1993)*: The Youth training Scheme and the School-to-Work Transition. Beitrag zur EALE-Konferenz, Maastricht, Sept.

*Drèze, J.; Sneessens, H. (1997)*: Technological development, competition from low-wage economies and low-skilled employment, in: Snower, D.; de la Dehesa, G. (Hrsg.): Unemployment Policy: government options for the labour market, Cambridge University Press.

*Employment Policy Institute (EPI) (1996)*: Employment audit, Ausgabe 1, Sommer.

*Erhel, C.; Gautié, J.; Gazier, B.; Morel, S. (1996)*: Job Opportunities for the hard-to-place, in: Schmid, G.; O'Reilly, J.; Schömann, K. (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, S. 277-307.

*European Commission (1993a)*: Employment in Europe, Luxemburg.

*European Commission (1993b)*: Création d'emploi dans les services abrités par un abaissement du coût salarial, DGV Social Papers.

*European Commission (1995)*: Les initiatives locales de développement et d'emploi. Enquête dans l'union Européenne, Document de Travail des Services de la Commission.

*European Commission (1995b)*: Leonardo Da Vinci. Compendium 1995 projects.

*European Commission (1996)*: L'emploi en Europe, Luxemburg.

*Fay, R. (1996)*: Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD Countries. Labour Market and social Policy occasional Papers, Nr. 18, OECD.

*Godinot, X., u.a. (1995)*: On voudrait connaître le secret du travail, Paris, Ed. L'atelier / Quart Monde.

*Gravesteijn-Ligthelm, J.; De Koning, J.; Olieman, R.; van der Weijde, I. (1995):* Ex post evaluatie van de ESF hulpprogramma's voor doelstellingen 3 en 4 in Nederland, NEI, Rotterdam.

*Gueron, J. M.; Pauly, E. (mit Cameran, M. L.) (1991):* From welfare to work, a manpower demonstration research corporation study, New York, Russell Sage Foundation.

*Hardman, M. (1994):* Supported Employment: Quality Services for People with Severe Disabilities, in: OECD (Hrsg.): Disabled Youth and Employment, Paris.

*Hartog, J. (1997):* On Returns to Education: Wandering along the Hills of ORU Land, Eröffnungsansprache auf der Conference of the Applied Econometrics Association, Maastricht, Mai.

*Haveman R. H.; Hollister, R. (1991):* Direct job creation: economic evaluation and lessons for the United States and Western Europe, in: Björklund, A.; u.a. (Hrsg.): Labour market and unemployment insurance, Oxford, Clarendon Press.

*Hofbauer, H.; Dadzio, W. (1987):* Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern zwei Jahre nach Beendigung der Massnahme, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/87, S. 129-141.

*Hoffmann, L. (1997):* Zoeken naar werkloosheid, in: Economische Statistische Berichten, 19/2, s. 157-158.

*Jackman, R. (1994):* Unemployment and wage inequality in OECD countries. Beitrag zum ILO/UNDP Expert Meeting in Economic Policies and Employment, Genf, Mai.

*James, R. L. (1993):* Why can't they get jobs? The long-term unemployed and designing Employment Service interventions to help them – a literature synthesis, Employment Department, psychological Services Report, Nr. 439, Sheffield.

*Jensen, K.; Madsen, P. K. (Hrsg.) (1993):* Measuring labour market measures. Evaluating the effects of active labour market policies, Kopenhagen, Ministry of Labour.

*Karr, W. (1997):* Conceptual problems in the understatement of long-term unemployment, in: IAB Labour Market Research Topics, 21.

*Lawlor, J.; Kennedy, C. (1992):* Measures of Unemployment, The Claimant Count and the Labour Force Survey, in: Employment Gazette, Employment Department, London.

*Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R. (1991):* Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.

*Lunt, M.; Thornton, P. (1993):* Employment Policies for disabled People. A Review of Legislation and Services in Fifteen Countries, Research Series Nr. 16, Sheffield, Employment Department, University of York.

*Lynn, P. (1992):* Employment training: a survey of trainees, 1991, Social and Community Planning Research, London.

*McGinnity, F. (1996):* Long-Term Unemployment and access to Active Labour Market Programmes in Ireland, vervielf. Manuskript, Economic and Social Research Institute, Dublin.

*Ministère du travail, du dialogue social et de la participation (1995):* Bilan de la politique de l'emploi de 1994, in: Cahier travail emploi, La Documentation Française, Paris.

*MISEP (1997):* Employment Observatory, Trends, Nr. 27, Special Issue on The Integration of Disadvantaged Groups into the Labour Market.

*MISEP:* Basic Information Report on employment policies in Europe (verschiedene Länder).

*Nicaise, I.; u.a., (1995c):* Pitfalls and dilemmas in labour market policies for disadvantaged groups – and how to avoid them, in: Journal of European Social Policy, 5 (3), S. 199-217.

*Nicaise, I. (Hrsg.); Bollens, J.; Dawes, L.; Laghael, S.; Thaulow, I.; Verdié, M.; Wagner, A. (1995):* Labour market Programmes for the Poor in Europe: Pitfalls, Dilemmas, and how to avoid them, Avebury.

*Nicaise, I.; u.a., (1995b):* Groupes faibles face au marché du travail: point de mire du Fonds Social Européen. Evaluation finale du Cadre communautaire d'appui belge (1990-1992) relatif aux objectifs 3 et 4, Leuven, HIVA.

*Nicaise, I.; Douterlungne, M. (1991):* Alternating Education for disadvantaged youth in Flanders (Belgium): its costs and benefits for youngsters and employers. Beitrag zur EALE-Konferenz, El Escorial, Sept.

*Nickell, S.; Bell, B. (1995):* The collapse in the demand for Unskilled and Unemployment across the OECD, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 11, S. 40-62.

*O'Connell, P. (1996):* The Effects of active Labour Market Programmes on Employment in Ireland, Economic and Social Research Institute, Dublin, Working Paper 72.

*OECD (1989):* Educational Attainment of the Labour Force, in: OECD Employment Outlook, Juli, S. 47-93.

*OECD (1992):* Employment Policies for People with Disabilities: report by an Evaluation Panel (Labour Market and Social Policy occasional papers, Nr. 8), Paris.

*OECD (1993):* Employment Outlook, Paris.

*OECD (1994a):* The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations, Part I, Labour Market trends and underlying Forces of Change, Paris.

*OECD (1994b):* The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations, Part II, The Adjustment Potential of the Labour Market, Paris.

*OECD (1996):* The OECD Jobs Strategy. Technology, Productivity and Job Creation. Vol 2, Analytical Report, Paris.

*OECD (1996b):* Making Work pay, in: OECD Employment Outlook, Juli, S. 25-58.

*Orr, L.; Bloom, H.; Bell, S.; Doolittle, F.; Lin, W.; Cave, G. (Hrsg.) (1996):* Does Training for the Disadvantaged Work? Evidence from the National JTPA Study, Avebury.

*Pacolet, J. (1997):* Ontwikkeling van nieuwe vormen van sectoren van werkgelegenheid, vervielf. Manuskript.

*Payne, J.; Kissenburgh, S.; White, M.; Payne, C. (1996):* Unemployment training and Employment Action, An Evaluation by matched comparison method, Department for Education and Employment, research series, Nr. 74.

*Pedersen, P.; Westergård-Nielsen, N. (1993):* Unemployment: A Review of the Evidence from Panel Data. Beitrag zur EALE-Konferenz, Maastricht, Sept.

*Perker, H. (1996):* La Formation Professionnelle Continue en France, in: Struyven u.a. (Hrsg.): De VDAB-beroepsopleiding in Europees vergelijkend perspectief: Denemarken, Frankrijk, Zweden, HIVA, Leuven.

*Pozner, A.; Hammond, J. (1993):* An Evaluation of Supported Employment Initiatives for Disabled People, Research Series, Nr. 17, Sheffield, Employment Department, University of York.

*Raaum, O.; Torp, H. (1996):* Impact of training on earnings. Testing alternative models. Beitrag zur EALE-Konferenz, Kreta, Sept.

*Raaum, O.; Torp, H.; Goldstein, H. (1995):* Effects of Labour Market Training. A Multinomial Analysis. Working Paper, Nr. 9/95.

*Rayssac, G.; u.a. (1994):* Le développement des services de proximité en Europe, Résumé des travaux du réseau d'experts, Groupe Ten, Paris.

*Rosholm, M. (1994):* Effektmaling af ATB m.v., Centre for Labour Market Training and Social Research, Aarhus.

*Saez, F.; Toledo, M. (1995):* Education, Labour Market and Employment Policy: empirical evidence and implications. Beitrag zur EALE-Konferenz, Lyon, Sept.

*Samoy, E. (1993):* Beroepsopleidingen voor personen met een handicap, HIVY, Leuven.

*Samoy, E.; Waterplas, L. (1992):* Sheltered Employment in the European Economy: Final Report Submitted to the Commission of the European Community, Brüssel.

*Schömann, K. (1993):* Focusing on the micro-level, in: Jensen, K.; Madsen, P. K. (Hrsg.), S. 141-166.

*Serrano, C. G.; Toharío, L. (1992):* Labour market training in Spain, 1987-91: a first analyses based on the Labour Market Survex. Beitrag zur Fourth Annual Conference of the European Association of Labour Economists, Univ. Warwick.

*Snower, D. (1997):* Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us?, in: Snower, D.; de la Dehesa, G. (Hrsg.): Unemployment Policy: government options for the labour market, Cambridge University Press.

*Sociaal an Cultureel Planbureau (1995):* Sociale en Culturele verkenningen.

*Thurow, L. (1975):* Generating inequality, Basic Books, New York.

*Trican Consulting Group; u.a. (1993):* Evaluation of the Severely Employment Disadvantaged (SED): Option of the Job Entry Program, Program Evaluation Branch, Strategic Policy and Planning, Employment and Immigration Canada, Januar.

*Tuchszirer, C.; Gelot, D.; Zilbermann, S. (1993):* Les effets des aides publiques à l'emploi des jeunes, une comparaison contrat de qualification -exo-jeunes, in: *Revue Travail et Emploie*, Nr. 5, Dares, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

*Van den Berg, H.; Denolf, L.; van der Veer, K.; Vanschoren, J. (1996):* Integrale trajectbemiddeling. Een methodiekomschrijving, Uitgeverij Jan Mets, Amsterdam.

*Van der Burgh, Y.; Bavinck, S. (1995):* Scholing en werkervaring voor de onderkant van de arbeidsmarkt, in: Huijgen, F.; u.a. (Hrsg.): *Naar volwaardige werkgelegenheid? Bundel arbeidsmarktcongres 25 april 1995*, Siswo publikatie 394, Amsterdam, S. 343-360.

*Van Der Meer, P. (1993):* Verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Sector- en sekseverschillen, Amsterdam, Thesis Publishers.

*Verdié, M.; Sibille, H. (1992):* Former pour insérer, Editions Syros.

*Wells, J. (1996):* The controversy about UK unemployment statistics. The latest developments, in: *Ethical Perspectives*, 3 (1), April, S. 7-13.

*Westergård-Nielsen, N. (1993b):* The effects of Labour Market Training Programs, where initial conditions differ, Ministry of Labour, Kopenhagen.

*Wouters, M.; van Meensel, R.; Nicaise, I. (1993):* De TOK-projecten en hun cursisten, drie jaar later. Follow-up onderzoek van de projecten von 1989, HIVA, Leuven.

- <sup>1</sup> Schließlich gibt es für die größere Wahrscheinlichkeit einer Entlassung bei schlechter ausgebildeten Beschäftigten neben diesen unternehmensspezifischen Faktoren auch noch eine auf der Makroebene angesiedelte Erklärung, nämlich daß einige der besonders konjunkturanfälligen Sektoren wie Landwirtschaft, Industrie und Bauindustrie verhältnismäßig viele geringqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen.
- <sup>2</sup> Durchschnitt der von der OECD für zwei Einkommensniveaus, drei Familientypen und drei verschieden lange Perioden von Arbeitslosigkeit berechneten Einkommensersatzraten.
- <sup>3</sup> Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile. So kann es bei dem quasi-experimentellen Ansatz sein, daß die Vergleichsgruppe der Gruppe der Teilnehmer in allen beobachtbaren Merkmalen relativ ähnlich ist, nicht aber in nicht-beobachtbaren Merkmalen wie etwa der Motivation. Dies kann zu einer verzerrten Auswahl führen. Dieses Problem dürfte bei dem Experiment mit der Zufallszuweisung nicht auftreten, doch gibt es dafür andere Probleme.
- <sup>4</sup> Dieser Begriff wird manchmal auch mit einer anderen Bedeutung benutzt, nämlich als der Effekt der Maßnahme nach Bereinigung um makroökonomische Effekte wie den Substitutions- oder den Deadweight-Effekt.
- <sup>5</sup> Der folgende Überblick beruht auf Studien, die uns einerseits direkt vorlagen, andererseits anderen Studien entnommen sind, die selber einen Überblick über Evaluierungsstudien geben. Aus diesem Grund wird bei den einzelnen Studien zuerst der Basisnachweis angegeben und dann, falls die Studie nur aus einer sekundären Quelle bekannt ist, auch noch diese Quelle.
- <sup>6</sup> Die beiden letzten Effekte gelten nicht für Qualifizierungsmaßnahmen, in denen die Träger eine Form von Zufallszuweisung praktizierten. Dies war bei etwa einem Viertel der Bewerber der Fall.
- <sup>7</sup> Obwohl Ungewißheit über den empirischen Status dieser Erscheinungen in Bezug auf die schwache Arbeitsmarktposition von Geringqualifizierten besteht, können wir nicht ausschließen, daß sie in Zukunft nur an Bedeutung gewinnen können, teilweise im Kontext der Erweiterung der Europäischen Union.