

**W
I
P**

Christian Roth / Dirk Maier / Alexandra Resch

**Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenensystem
der EU**

- eine Untersuchung von vier europäischen Ländern -

Wirtschaft und Politik

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse*

WIP Occasional Paper Nr. 16 – 2002

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT
ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE
SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

ISBN 3 – 927604-85-2

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

©Tübingen, 2001
Christian Roth / Dirk Maier / Alexandra Resch

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Jobrotation als neue arbeitsmarktpolitische Strategie	5
1.1. Entstehungs-, Problem- und Verwendungskontext	5
1.2. Jobrotation: Definition, Konzeption und Varianten	8
1.3. Jobrotation: Umsetzung in der Europäischen Union und Dänemark	13
2. Stellenwert und Funktion von Jobrotation in den Untersuchungsländern	17
2.1. Relevanz von Jobrotation für die nationale Arbeitsmarktpolitik	17
2.2. Beschreibung und Klassifikation ausgewählter Einzelprojekte	21
2.2.1. Großbritannien	22
2.2.2. Österreich	23
2.2.3. Deutschland	25
2.2.4. Niederlande	25
2.2.5. Gegenüberstellung und Vergleich	26
3. Implementationsstrukturen: Voraussetzungen für die Umsetzung von Jobrotation in den Untersuchungsländern	29
3.1. Großbritannien	31
(a) Politisch-administrative Strukturen	31
(b) Industrielle Beziehungen	32
(c) Organisation der Arbeitsverwaltung	33
(d) Erklärung für die stärker strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation	35

3.2	Österreich	35
	<i>(a) Politisch-administrative Strukturen</i>	35
	<i>(b) Industrielle Beziehungen</i>	37
	<i>(c) Organisation der Arbeitsverwaltung</i>	38
	<i>(d) Erklärung für die stärker strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation</i>	39
3.3	Deutschland	40
	<i>(a) Politisch-administrative Strukturen</i>	40
	<i>(b) Industrielle Beziehungen</i>	41
	<i>(c) Organisation der Arbeitsverwaltung</i>	42
	<i>(d) Erklärung für die eher prozesspolitische Ausrichtung von Jobrotation</i>	43
3.4	Niederlande	43
	<i>(a) Politisch-administrative Strukturen</i>	44
	<i>(b) Industrielle Beziehungen</i>	45
	<i>(c) Organisation der Arbeitsverwaltung</i>	46
	<i>(d) Erklärungen für die eher prozesspolitische Ausrichtung und das Scheitern von Jobrotation</i>	48
4.	Ursachen der begrenzten Varianz und Erfolgsbedingungen für Jobrotation	50
	Literaturverzeichnis	55
	Abkürzungsverzeichnis	59

Einleitung

In diesem Arbeitspapier wird die *Implementation von Jobrotation* als neue arbeitsmarktpolitische Strategie im Rahmen der europäischen Struktur fondsförderung und der EU-Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland, Österreich, Großbritannien und den Niederlanden untersucht¹. Die ausgewählten Maßnahmen repräsentieren dabei unterschiedliche Konfigurationen von Implementationsnetzwerken in den Untersuchungsländern, vor dem Hintergrund divergierender politisch-administrativer Rahmenbedingungen, variierender Interessenvermittlungsstrukturen und einer unterschiedlichen Organisation des Arbeitsmarktes (Schmid/ Roth 2000: 224ff.).

Der *analytische Focus* des Arbeitspapiers (Roth/ Schmid 2000) konzentriert sich auf folgende drei Aspekte:

1. Bezogen auf die formale Dimension von Politik („polity“) gilt es die Komplexität, die es allgemein beim Regieren im europäischen Mehrebenensystem und speziell im Bereich der Beschäftigungspolitik gibt, zu bewältigen. Denn die Ansätze einer einheitlichen Steuerung der Beschäftigungspolitik durch die EU kontrastieren mit den unterschiedlichen nationalen Strukturen in dem Politikfeld.
2. Im Hinblick auf die prozessuale Dimension von Politik („politics“) führt diese Tatsache nicht nur zu den bekannten Problemen der Konsensfindung bei europäischen Entscheidungsprozessen, sondern auch zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Implementation von Programmen bzw. zu nationalen Varianzen in den jeweils realisierten Steuerungsversuchen.
3. Für die Betrachtung der inhaltlichen Dimension („policy“) europäischer Beschäftigungspolitik hat dies zur Konsequenz, die Implementationsstrukturen in ausgewählten Ländern der EU in den Blick zu nehmen. Das *Erkenntnisziel* dieser Studie richtet sich dabei auf folgende Leitfrage: *Spielt die Struktur von Netzwerken eine entscheidende Rolle bei der Kooperation von Akteuren, der Koordination und Implementation politischer Strategien?*

¹ Das Arbeitspapier beinhaltet Ergebnisse eines von der DFG geförderten Forschungsprojektes mit dem Thema „Governance of Complexity. Politische Steuerung im Mehrebenensystem der Europäischen Union am Beispiel der Beschäftigungspolitik“ (vgl. dazu Roth/ Schmid 2000).

Das vorliegende Arbeitspapier gliedert sich wie folgt: Im ersten Kapitel wird zunächst der Entstehungs-, Problem- und Verwendungskontext von Jobrotation untersucht. Neben einer Definition sowie die Vorstellung von Konzeption und unterschiedlichen Varianten von Jobrotation, wird schließlich auf erste Umsetzungsversuche in der Europäischen Union und in Dänemark eingegangen.

Kapitel 2 beschäftigt sich mit Stellenwert und Funktion von Jobrotation in den Untersuchungsländern Deutschland, Österreich, Großbritannien und den Niederlanden. In einem ersten Schritt wird die Relevanz von Jobrotation für die nationale Arbeitsmarktpolitik bestimmt, des weiteren eine Beschreibung und Klassifikation ausgewählter Einzelprojekte vorgenommen und untersucht, welche arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen die Länder bei der Umsetzung von Jobrotationsmaßnahmen verfolgen.

Im dritten Kapitel werden die Implementationsstrukturen in den Untersuchungsländern dahingehend untersucht, ob sie eine eher arbeitsmarktpolitische- oder strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation begünstigen und welche Faktoren dafür verantwortlich sind.

Inhalt von Kapitel 4 sind die Ursachen der materiellen Varianz von Jobrotation in den Untersuchungsländern, die daraus resultierenden steuerungspolitischen Implikationen im europäischen Mehrebenensystem sowie die Erfolgsbedingungen des Konzeptes.

1. Jobrotation als neue arbeitsmarktpolitische Strategie

1.1 Entstehungs-, Problem- und Verwendungskontext

In Dänemark wird Jobrotation seit Beginn der neunziger Jahre erfolgreich umgesetzt. In fast allen anderen Ländern der Europäischen Union begann man 1996, Jobrotation im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative ADAPT zu erproben und seit 1997 im Kontext der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie weiter zu entwickeln. Jobrotation gilt im Rahmen der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie als „*Best Practice-Ansatz*“, der für die Beschäftigungsfähigkeit von Beschäftigten und die Aktivierung von Arbeitslosen nutzbar gemacht werden kann. Eine Befragung im Herbst 1999 bei den Netzwerkpartnern des EU-weiten Vereins „EU Jobrotation“ ergab folgendes: Bis Ende 1999 hatten sich in den EU-Ländern 3.125 Betriebe, 88.839 Beschäftigte und 19.882 Arbeitslose an Jobrotations-Projekten beteiligt (Uhrig 2001: 3).

Den *Problemkontext* für Jobrotation als neue arbeitsmarktpolitische Strategie bilden folgende Entwicklungen. Der rasche *Wandel von Qualifikationsprofilen* beschleunigt die Bildung eines Arbeitsmarktes der zwei Geschwindigkeiten, wobei sich die Beschäftigung zunehmend auf anspruchsvolle Berufe konzentriert. Bereits zu Beginn der neunziger Jahre besagten Studien, dass 2005 rund 80% der Beschäftigten Ausbildungen haben werden, die älter als 10 Jahre sind, aber gleichzeitig 80% der Technologien jünger als 10 Jahre sein werden (Uhrig 2001: 3). Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass die Schere zwischen geforderten und vorhandenen Qualifikationen immer weiter auseinander klafft.

Hintergrund bilden Globalisierungsprozesse in den traditionellen Industriestaaten, die Einführung neuer Technologien und Veränderungen in den Produktions- und Organisationsstrukturen, die tief greifende Auswirkungen auf die Funktionsweise der Arbeitsmärkte haben. Sie induzieren eine Erosion der Normalarbeitsverhältnisse, so dass „Arbeit“ für die meisten Erwerbstätigen nicht länger ein „sicheres Gut“ darstellt und Erwerbsbiographien in stärkerem Maße als bisher von Brüchen gekennzeichnet werden. Gleichzeitig gewinnen für die wirtschaftliche Performanz einer Industriegesellschaft Dynamik und Flexibilität an Bedeutung, sowie die Verfügbarkeit „erwerbsfähiger“ Personen; d.h. solcher Personen, die den sich ständig wandelnden Arbeitsanforderungen gerecht werden, die eine hohe Qualität und Produktivität in der Güter- und in zunehmendem Maße auch in der

Dienstleistungsproduktion sicherstellen, die Innovationen vorantreiben und den strukturellen Wandel tragen können (Blancke/ Roth/ Schmid 2000: 3).

Insbesondere die Tatsache, dass ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Arbeitslosen nicht über die notwendigen Qualifikationen verfügt, um sich auf diesem Arbeitsmarkt erfolgreich zu behaupten, verlangt nach neuen Antworten. Angesichts dieser Entwicklungen werden in den westlichen Industriegesellschaften „Lifelong Learning“ und „Employability“² als zentrale Zielgrößen einer dynamischen Arbeitsmarktstrategie betrachtet. Übergeordnetes Ziel ist es, die Beteiligung aller, auf sich wandelnden Arbeitsmärkten sicherzustellen und möglichst allen Erwerbspersonen das „Rüstzeug“ (fachliche, kognitive und soziale Kompetenzen) für Beschäftigung nicht nur in einem Beruf, bei einem Arbeitgeber sondern vor allem bei wechselnden Arbeitgebern, Arbeitszusammenhängen und Tätigkeitsprofilen mitzugeben (vgl. dazu Blancke/ Roth/ Schmid 2000 und 2001).

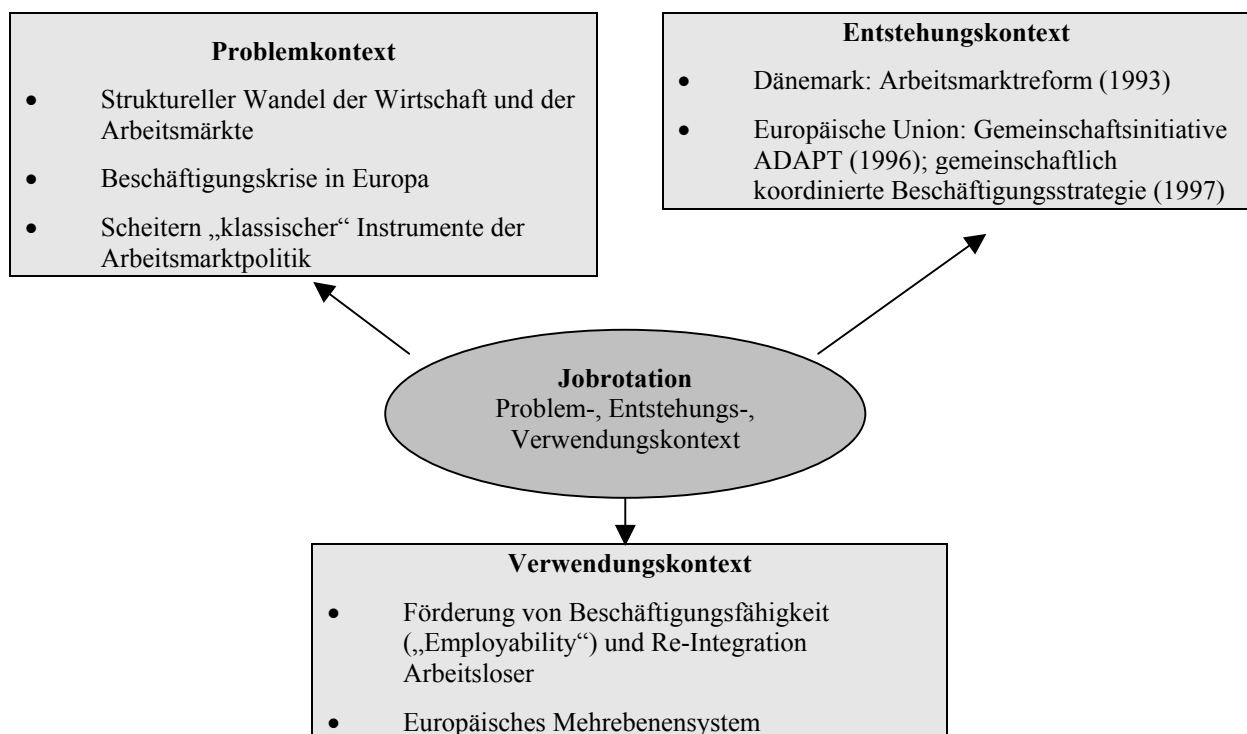
Jobrotation ist eine Methode, die an diesem Qualifizierungsbedarf ansetzt: Beschäftigte werden für Weiterbildung freigestellt und können sich während ihrer Arbeitszeit qualifizieren. Arbeitslose vertreten sie und können durch Lernen am Arbeitsplatz neue Kenntnisse erwerben. Letztendlich geht es darum die Segmentierung zwischen „erstem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt zu überwinden und eine dynamische Verbindung zwischen regulärer Erwerbsarbeit mit anderen gesellschaftlichen oder persönlichen Aktivitäten wie Weiterbildung, Erziehung, soziales Engagement, etc. zu schaffen. Dabei beziehen Arbeitnehmer in Übergangsarbeitsmärkten (vgl. dazu G. Schmid 1993; Raabe/ Schmid 1999) tariflich ausgehandelte Vergütungen und Transferzahlungen.

Neben dem strukturellen Wandel der Wirtschaft und der Arbeitsmärkte sind es insbesondere die *Beschäftigungskrise* in Europa und das Scheitern klassischer *Instrumente der Arbeitsmarktpolitik*, die die Europäische Union veranlassen, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einen hohen Stellenwert innerhalb der Gemeinschaftspolitiken einzuräumen. In ihrem Bericht „Beschäftigung in Europa“ (1997) hob die Europäische Kommission hervor, dass Europas mangelnde Wachstums- und Beschäftigungsleistung darauf zurückzuführen sei, dass Wettbewerbserfolge keine entsprechend wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik

² Beschäftigungsfähigkeit beschreibt die Fähigkeit einer Person, auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, ihrer Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit ihre Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben einzutreten, ihre Arbeitsstelle zu halten oder wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen (Blancke/ Roth/ Schmid 2000: 9).

gegenübersteht. Die Verbesserung der Beschäftigungssituation wird derzeit als größte gesellschaftspolitische Herausforderung und wirtschafts- sowie sozialpolitische Aufgabe der EU betrachtet. Dahinter verbirgt sich auch die Auffassung, dass die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beim Ringen um die Akzeptanz der Bevölkerung und bei der Stärkung der Legitimität der EU als effektiver Problemlösungsrahmen eine Schlüsselrolle einnimmt (vgl. Platzer 1997: 233).

Der *Verwendungskontext* von Jobrotation als neue arbeitsmarktpolitische Strategie in Europa beinhaltet in ihrer inhaltlichen Dimension eine innovative Verknüpfung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik durch die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und die Reintegration Arbeitsloser. Eingebettet ist sie in die spezifischen Implementationsstrukturen des europäischen Mehrebenensystems im Rahmen der Strukturfondsförderung der EU, welche – im Gegensatz zu der Phase der Politikformulierung – durch eine Öffnung der Policy-Netzwerke und durch dezentrale Kontextsteuerung charakterisiert sind. Verantwortlich hierfür sind insbesondere unterschiedliche politisch-administrative Rahmenbedingungen, divergierende Interessenvermittlungsstrukturen und nicht zuletzt Unterschiede in den Arbeitsmarktverwaltungen.

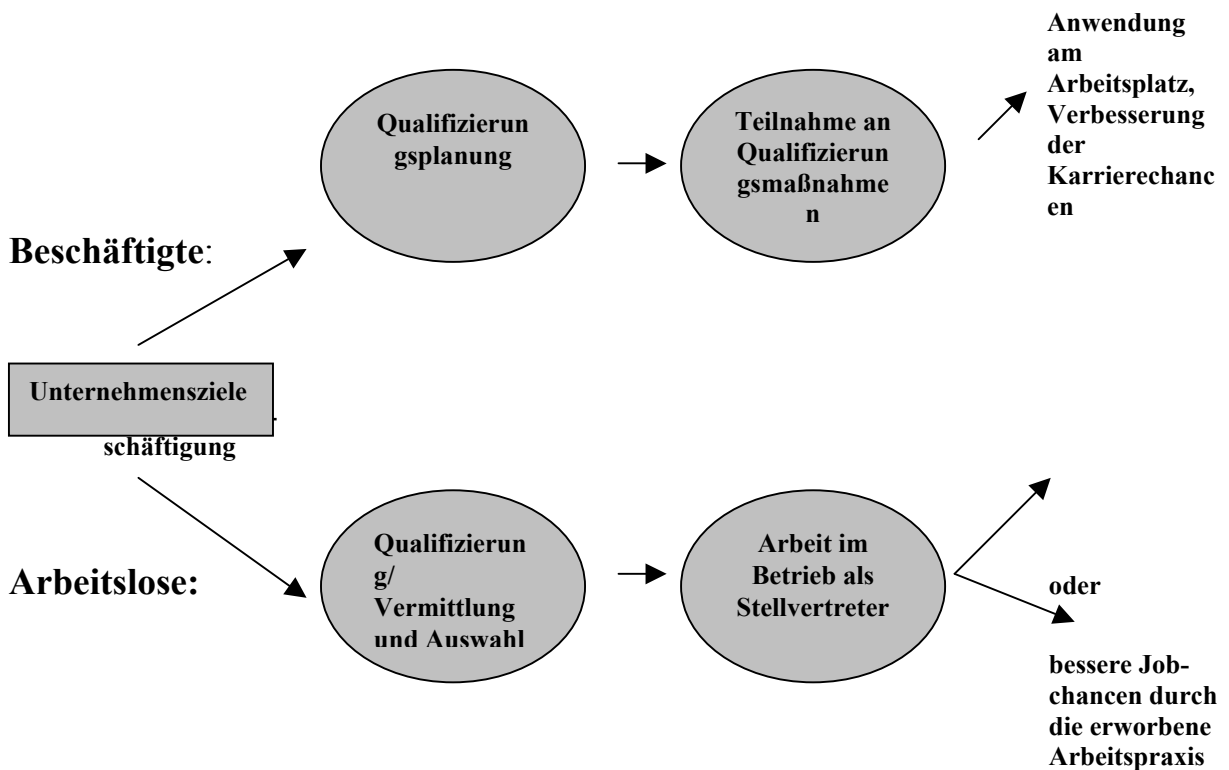


1.2 Jobrotation: Definition, Konzeption und Varianten

Definition

Jobrotation als Instrument zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern und zur Re-Integration von Arbeitslosen bezeichnet eine spezifische Form der Verknüpfung von Weiterbildung für Arbeitslose und Beschäftigte, bei der für die Zahl der sich in Weiterbildung befindlichen Beschäftigten Arbeitslose als Stellvertreter im Betrieb eingesetzt werden. Jobrotation kann als *innovative Koppelung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik* angesehen werden, die dem Prinzip der Übergangsarbeitsmärkte entspricht (vgl. Schmid, G. 1993). Einerseits werden als strukturpolitische Maßnahme Qualifizierungsdefizite unter den Beschäftigten verringert. Andererseits wird durch Schulung und zeitlich befristete Beschäftigung von Arbeitslosen ein Beitrag zur Erhöhung des Qualifikationsniveaus und zur Verbesserung der Vermittlungschancen für Arbeitslose geleistet (Schömann /Mytzek / Gülker 1998: 2).

Jobrotation: Das Konzept



Quelle: NUS-ADAPT (2000: 5)

Der Ausgangspunkt von Jobrotationsprojekten ist der Qualifizierungs- und Eingliederungsbedarf von Arbeitnehmern und Arbeitslosen. Den Erwerbstätigen soll es ermöglicht werden, ohne finanzielle Verluste ihre Qualifizierung auf den neusten Stand zu bringen. Zugleich soll durch einen Stellvertreter der Ausfall der Arbeitskraft für den Betrieb minimiert werden. Da die Anstellung eines solchen Stellvertreters in der Regel bezuschusst wird, ist dies ein weiterer Anreiz für den Betrieb, Arbeitnehmer für die Qualifizierung freizustellen. Als Stellvertreter kommen insbesondere Arbeitslose in Frage, deren Qualifizierung veraltet ist, die jedoch bereits in verwandten Branchen gearbeitet haben oder aber jüngere Arbeitslose zwischen 25 und 40 Jahren. Arbeitslosen wird dadurch die Möglichkeit gegeben, auf dem ersten Arbeitsmarkt ihre Leistungsfähigkeit zu beweisen. Sie können nach Abschluss des Projekts Schlüsselqualifikationen sowie Berufserfahrung vorweisen und haben so bessere Aussichten, von einem Betrieb eingestellt zu werden.

1:1 Stellvertretung

Die ursprüngliche Jobrotationsvariante basiert auf einer 1:1 Stellvertretung von Arbeitnehmern und Arbeitslosen. Problematisch an dieser Variante ist erstens, dass man relativ viele ausreichend qualifizierte Arbeitslose benötigt, was in der Praxis schwierig ist; zweitens ist der Verwaltungsaufwand im Vergleich zu anderen Modellen höher (vor allem auf betrieblicher Seite); und drittens kann die Verweildauer des Stellvertreters im Betrieb nur kurz sein. Aus diesem Grunde haben sich in der Zwischenzeit weitere Varianten von Jobrotation in allen Mitgliedstaaten der EU herausgebildet.

Mehrfachstellvertretung

Bei dieser Variante vertritt ein Arbeitsloser mehrere Beschäftigte, die nacheinander für eine Weiterbildung freigestellt werden. Bei diesem flexibleren Modell treten die oben angeführten Nachteile nicht auf. Dabei ist es grundsätzlich nicht notwendig, dass der Stellvertreter den Arbeitsplatz des freigestellten Arbeitnehmers einnimmt. Dieser kann auch von einem anderen Betriebsangehörigen übernommen werden, während der Stellvertreter dessen Arbeit übernimmt.

Teilzeitweiterbildung

Eine weitere Variante stellt die Teilzeitweiterbildung dar. Bei dieser ist die Zeit der wöchentlichen Weiterbildung geringer als die Wochenarbeitszeit, so dass der Arbeitnehmer in der Restarbeitszeit weiterhin dem Betrieb zur Verfügung steht und seine bisherige Tätigkeit gemeinsam mit dem Stellvertreter verrichten kann.

Neben den Jobrotation Varianten bezüglich Art und Umfang der Stellvertretung gibt es auch Varianten bezüglich der Art und des Umfangs der Qualifizierung.

Gruppenmaßnahmen

In einer Gruppenmaßnahme werden die Beschäftigten in einem Weiterbildungskurs gemeinsam geschult (Bölke-Zeuner/Uhrig 99: 18). Die Stellvertreter kommen in der Regel aus berufspraktischen Fortbildungsmaßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung, welche ebenfalls in Gruppen durchgeführt wird. Vorteile von Gruppenmaßnahmen sind nicht nur geringeren Kosten, sondern auch das gemeinsame Lernen der Weiterbildungsteilnehmer. Nachteilig kann sich bei Gruppenmaßnahmen die notwendige Breite des Weiterbildungsinhalts auswirken, so dass die Themenschwerpunkte der Weiterbildung dem Bildungsbedarf von Beschäftigten und Stellvertretern nicht hundertprozentig entsprechen. Des weiteren besteht bei Gruppenmaßnahmen längerer Planungsbedarf, so dass eine kurzfristige, auf die Bedürfnisse der Betriebe zugeschnittene Stellvertretung kaum möglich ist. Diese Probleme sind mit einzelfallbezogenen Stellvertretungen und mit einer verstärkten Modularisierung von Weiterbildungsinhalten zu umgehen.

Jobrotation ohne vorherige Schulung der Arbeitslosen

Jobrotation kann auch ohne vorherige Schulung der Arbeitslosen durchgeführt werden. Diese Variante kommt natürlich nur dann in Frage, wenn die Erwerbslosen noch über die am Arbeitsplatz geforderten Qualifikationen verfügen. Die Weiterbildungsinhalte lassen sich in so genannte „hard“ (fachspezifische Weiterbildungsinhalte) und „soft“ skills (allgemeine Weiterbildungsinhalte) aufteilen. Dabei ist die Grenze zwischen diesen Beiden allerdings schwierig zu ziehen. So kann zum Beispiel ein Erste Hilfe Kurs bei einem Sportstudio als „hard“ skill kategorisiert werden, während der selbe Kurs für einen kaufmännischen Angestellten eher in die Kategorie „soft“ skills fallen würde. Dies gilt es bei der folgenden Kategorisierung zu beachten. „Hard“ skills sind produktionsrelevante EDV- (CNC-, SPS-) Weiterbildung, fachlich-technische Qualifizierung (Schweißerlehrgang, Meisterprüfung),

Qualitätsmanagement und Organisation, kaufmännische Weiterbildungskurse und dienstleistungsorientierte Weiterbildung wie Service- und Managementkurse. Unter „soft“ skills werden Kurse zur Persönlichkeitsentwicklung, Erste Hilfe Kurse, Antirassismuskurse usw. subsumiert. Beide Arten von Weiterbildung stellen berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen dar und sagen – wenn überhaupt – nur bedingt etwas über die Qualität der Weiterbildung aus.

Trotz aller Vorzüge von Jobrotation (vgl. folgendes Schaubild) können auch Probleme bei der Umsetzung auftreten, weil die Bereitschaft der Arbeitnehmer an Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen teilzunehmen, unterschiedlich hoch ist und Arbeitnehmer oft keine Bereitschaft zeigen, an Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen teilzunehmen. Zudem überwiegt bei den Arbeitnehmern oft die Angst, der Stellvertreter könne den Job gänzlich übernehmen. Unerwähnt bleiben soll nicht, dass eine Schwierigkeit darin bestehen kann, den passenden Stellvertreter zu finden. Sehr oft sind die Qualifikationen und Kenntnisse der Arbeitslosen nicht transparent, so dass die Suche nach dem „passenden“ Stellvertreter einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt als wünschenswert wäre. Der Mitarbeit durch die Betriebe und Unternehmen sind zudem oft Steine in den Weg gelegt, da die Zusammenarbeit mit der Arbeitsmarktverwaltung schwierig und unflexibel ist. Hinzu kommen gesetzliche Regelungen die das Training und den Einsatz von Arbeitslosen schwierig und für die Betriebe unrentabel machen können, da etwa Arbeitslose aus dem Training vom Arbeitsamt abgezogen werden können, wenn ihnen ein fester Job angeboten wird.

Nutzen von Jobrotation



1.3 Jobrotation: Umsetzung in der Europäischen Union und Dänemark

Jobrotation im Rahmen von ADAPT und der europäischen Beschäftigungsstrategie

Die europaweite Ausbreitung von Jobrotation in bisher vierzehn Mitgliedstaaten ist insbesondere auf die EU-Gemeinschaftsinitiative ADAPT von 1995 zurückzuführen sowie auf das Konzept des „lebenslangen Lernens“, welches heute der zentrale Bezugspunkt beruflicher Weiterbildung zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer in Europa darstellt (vgl. dazu auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Kommission 2000). Die im Rahmen von ADAPT zur Verfügung gestellten Mittel aus den Europäischen Strukturfonds sollen, ergänzt durch weitere nationale Mittel, dazu beitragen, einerseits Defizite in der Qualifikationsstruktur der Unternehmen – und hier vor allem der kleineren und mittleren Unternehmen – zu beheben und so deren Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel zu steigern („*Adaptability*“) und andererseits die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen zu verbessern („*Employability*“) (Seifert 2001: 4). Jobrotation bedient dabei gleichzeitig mehrere Ziele des Europäischen Sozialfonds (ESF):

- Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1)
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel 3)
- Eingliederung Jugendlicher und von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohter Personen in das Erwerbsleben; speziell durch Maßnahmen für die Berufsbildung (Ziel 4)

Neben dem direkten arbeitsmarktpolitischen besteht auch ein *regionalpolitischer Bezug*. Die Kommission fördert nicht nur Inhalte der Arbeitsmarktpolitik, sondern auch die damit verbundenen Strukturen und Ebenen der Arbeitsmarktpolitik. Dies verdeutlicht das Beispiel der territorialen Beschäftigungspakte, einer anderen Gemeinschaftsinitiative der EU. Hier fördert die EU regionale Strukturen, die sich auf lokaler Ebene mit den Problemen des Arbeitsmarktes auseinandersetzen und versuchen die Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien mit Hilfe lokaler Projekte (das können auch Jobrotationsprojekte sein) zu lösen. Das bedeutet, dass die EU vor allem die lokalen und regionalen Akteure der Arbeitsmarktpolitik stärken möchte. Dieses Ziel wird auch über Jobrotation indirekt erreicht.

Jobrotation gilt auch im Kontext der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie als „*Best Practice-Ansatz*“, der für die Zielerreichung von Beschäftigungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit nutzbar gemacht werden soll.³ Im Laufe der ersten Evaluationsrunden der Beschäftigungsberichte der Mitgliedstaaten und auf dem Europäischen Rat in Lissabon wurde deutlich, dass innerhalb der beiden Schwerpunktbereiche verstärkte Aktionen, unter anderem in den Bereichen aktive Maßnahmen und lebenslanges Lernen notwendig sind, um die Beschäftigungsquote in Europa auf das angestrebte anspruchsvolle Niveau anzuheben. Die Methode Jobrotation kann hierbei beide Aktionsbereiche verstärken. Sie ermöglicht einerseits das lebenslange Lernen der Beschäftigten und somit deren Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel, andererseits fördert Jobrotation die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und kann somit der Aktivierung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes dienen (was zur Zeit im Rahmen von EQUAL modelliert wird.). Unter den 19 beschäftigungspolitischen Leitlinien 2001 beziehen sich die ersten drei konkret auf Beschäftigungsfähigkeit und fünf weitere auf das lebenslange Lernen. Die Leitlinien 4-6 nehmen dabei den Staat in die Pflicht und fordern ihn auf Bildungsmedien und –inhalte für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, während die Leitlinien 14 und 16 die Sozialpartner zu geeigneten Übereinkünften auffordern. Im Einzelnen beinhalten die Leitlinien folgende Zielvorgaben:

Leitlinie	Zielvorgabe
4.	Es geht darum Bildungsgrundvoraussetzungen zu schaffen, damit sich den Menschen das lebenslange Lernen erschließen kann, die Zahl der Schulabbrecher zu verringern und den Anteil der Menschen, die an einer allgemeinen oder fachspezifischen Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen zu erhöhen.
5.	Das E-learning soll für alle Bürger/innen voran getrieben und die Verbreitung der entsprechenden Medien gefördert werden..
6.	Durch die Vorgabe quantitativer Ziele sollen die Qualifikationslücken in den Mitgliedstaaten verringert werden.
14.	Die Sozialpartner sollen bei der Schaffung geeigneter Arbeitsorganisationsstrukturen zur Schaffung von Möglichkeiten zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und generell flexiblerer Arbeitsorganisation einen Beitrag leisten.
16.	Die Sozialpartner sollen Vereinbarungen treffen, die das lebenslange Lernen fördern, insbesondere in den IKT und um Best Practice Beispiele auf betrieblicher Ebene zu fördern, umzusetzen und zu verbreiten.

Im Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission von September 1997 ist Jobrotation als *Best Practice Beispiel Nr. 7* aufgeführt. Damit hat die Kommission noch einmal ausdrücklich auf die Möglichkeiten hingewiesen, die Jobrotation im Rahmen der Ziele der Beschäftigungsstrategie bietet. Dabei belässt es die Kommission nicht allein bei wohlfeilen

³ Die erfolgreiche Anwendung von Jobrotation bei der Förderung der Chancengleichheit wird sich für Deutschland im Rahmen von EQUAL noch herausstellen müssen. Die Erwartungen dabei sind jedoch sehr positiv. In Österreich wurden Frauen im Rahmen von Jobrotation bereits erfolgreich gefördert.

Bekundungen, sondern sorgt für die Verbreitung der Methode in den Mitgliedstaaten. So fand genau einen Monat später, zur selben Zeit wie der Luxemburger Sondergipfel zu Beschäftigung, in Kopenhagen eine von der dänischen Regierung und dem Europäischen Sozialfond (ESF) organisierte Konferenz über Jobrotation statt. Die Methode wurde dort als „Ei des Kolumbus“ in der dänischen Arbeitsmarktpolitik vorgestellt und auf die Kohärenz von Jobrotation, den Zielen des ESF und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien hingewiesen.

Dänemark – Ein Referenzmodell für Europa

Die Erfolge, die sich inzwischen auf dem dänischen Arbeitsmarkt recht deutlich zeigen⁴, sind Ergebnis eines Policy-Mix, welcher durch ein konzertiertes Vorgehen von Fiskal- und Lohnpolitik sowie aktiver Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet ist. Jobrotation hat dabei wesentlich zum Erfolg der Arbeitsmarktreform von 1993 beigetragen⁵. Im Zusammenhang mit unterschiedlichen Freistellungsprogrammen („*publicly financed paid leave arrangements*“) können in Dänemark vier Jobrotationsmodelle unterschieden werden. Generell gilt, dass Beschäftigte, Arbeitslose und Selbständige, die in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre beschäftigt waren, alle fünf Jahre das Recht auf einen einjährigen (Arbeitslose: zwei Jahre) Weiterbildungsurlaub (mit Einverständnis des Arbeitgebers) haben. Die Einstellung von arbeitslosen Stellvertretern während der Freistellung ist freiwillig (vgl. Nätti 1997).

Insbesondere im öffentlichen Sektor und hier vor allem von der dänischen Post wurde Jobrotation im großen Maßstab angewendet⁶. Das Verhältnis von Arbeitnehmern und eingesetzten Stellvertretern ist dabei nahezu konstant 1:5. Die anfangs hohe Beteiligung des öffentlichen Sektors sinkt dabei im Laufe der Zeit stark, während im privaten Sektor zunehmend die größeren Betriebe davon Gebrauch machen. Frauen sind in beiden Sektoren

⁴ In den Jahren 1993 (10,1%) bis 1997 (6,2%) konnte die Arbeitslosigkeit fast um die Hälfte reduziert werden und gehört mittlerweile im Jahre 2001 mit einer Arbeitslosenquote von etwa 4,3% zu den niedrigsten in der Europäischen Union. Hervorzuheben ist ferner, dass dieser Erfolg mit einem drastischen Rückgang der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sowie mit einer vergleichsweise fortgeschrittenen Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist. Auch die Beschäftigungsquote in Dänemark ist mit 77,5% eine der höchsten Erwerbsbeteiligungsraten in Europa. Bemerkenswert ist schließlich die Gleichzeitigkeit einer ungewöhnlich hohen Flexibilität und großzügigen sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Freistellungen und Renten.

⁵ Die Arbeitsmarktreform stützte sich ersten auf eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung und zweitens auf eine stärkere Gewichtung der aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sowie eine Konzentration auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes (vgl. dazu Madsen 1996). Wichtige Elemente der Arbeitsmarktreform waren unter anderem Freistellungsprogramme, Erwachsenenbildung und Weiterbildung.

⁶ Die Teilnehmerzahlen an Jobrotationsprojekten in Dänemark betragen insgesamt: 1994 über 17.800, 1995 über 29.000, 1996 über 36.000, 1997 über 17.000 und 1998 über 26.000 Teilnehmer (vgl. Soerensen 2001/ Kruhoffer 1999).

mit 30% stark unterrepräsentiert. Für den harten Kern der Langzeitarbeitslosen (länger als 2 Jahre) bietet der öffentliche Sektor bessere Chancen als der private. In beiden Fällen wird diese Zielgruppe jedoch nicht sehr gut erreicht. Die Angaben über die Wiedereingliederung der Stellvertreter schwanken zwischen 40 und 75%; was jedoch die Raten der konventionellen Arbeitsmarktpolitik übertrifft (vgl. G. Schmid 1999: 32).

Jobrotationsmodelle in Dänemark

<i>Programm</i>	<i>Geltungsdauer</i>	<i>Rechtliche Regelungen</i>	<i>Leistungen</i>
Erziehungsurlaub	Seit 1994	Beschäftigte/ Arbeitslose. Schließt sich an Mutterschaftsurlaub von 6 Monaten an und sieht für beide Elternteile einen Zeitraum von 13-52 Wochen vor.	Zunächst 80% des Arbeitslosengeldes, ab 1997 noch 60%
Sabbaturlaub	1994 bis 1996	Beschränkt auf unselbständig Beschäftigte älter als 25 Jahre mit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Zeitraum 13-52 Wochen. Zustimmung des Arbeitgebers erforderlich. Arbeitgeber musste Arbeitslosen als „Stellvertreter“ einstellen	80% des Arbeitslosengeldes, später nur noch 60%
Allgemeiner Bildungsurlaub	Seit 1994	Beschäftigte (bis 1998) und Arbeitslose. Dauer maximal 1 Jahr	Für die Dauer des Bildungsurlaubs 100% des Arbeitslosengeldes (maximal 1.500 Euro pro Monat)
Bildungsurlaub für gering qualifizierte Arbeitskräfte	Seit 1994	Gering qualifizierte Arbeitskräfte. Förderdauer bis zu maximal 40 Wochen	Für die Dauer des Bildungsurlaubs 100% des Arbeitslosengeldes (maximal 1.500 Euro pro Monat)

Die in Dänemark gewonnenen Erfahrungen wurden genutzt, um in Europa ein transnationales Netzwerk aufzubauen, das zu der Etablierung und Implementierung von Jobrotation in anderen Mitgliedsländern der EU beitragen soll. So fanden in den Partnerländern zumindest Pilotprojekte zu Jobrotation statt und in einigen Ländern wie etwa Deutschland und Österreich ist Jobrotation bereits auf eine breitere Basis gestellt worden und die Anzahl und der Umfang der Projekte wurden stark erweitert. Im Rahmen von ADAPT und der europäischen Beschäftigungsstrategie, werden dieses Netzwerk und die Zusammenarbeit zwischen den Projekten zusätzlich gefördert und ausgebaut.

2. Stellenwert und Funktion von Jobrotation in den Untersuchungsländern

2.1 Relevanz von Jobrotation für die nationale Arbeitsmarktpolitik

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Beschreibung und Klassifikation der untersuchten Jobrotationsprojekte in den vier ausgewählten Untersuchungsländern. Zunächst soll der Versuch unternommen werden, den *Umfang von Jobrotationsmaßnahmen* auf nationaler Ebene quantitativ zu bestimmen. Im Zusammenhang mit der Betrachtung einzelner Projekte erlaubt uns dies, Aussagen über Stellenwert und Funktion von Jobrotation als arbeitsmarktpolitisches Instrument im jeweiligen nationalen Kontext zu treffen und zu einem realistischen Bild im Hinblick auf die Wirksamkeitsbedingungen von Jobrotation zu kommen.

Es stellt sich die Frage welche Kosten unter Jobrotation subsumieren werden können. Praktisch ergibt sich dabei das Problem, dass teilweise mehrere unterschiedliche Stellen (u. a. Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialverwaltung) mit der Finanzierung der einzelnen Komponenten und deren Aufbereitung bzw. Archivierung betraut sind. Dabei lässt sich oftmals im Einzelnen nicht mehr bestimmen, welche Maßnahme in Verbindung mit Jobrotation und welche ohne Jobrotation zustande kam.

Das EU-Jobrotationsekretariat schlägt drei unterschiedliche Modelle zur *Berechnung des finanziellen Umfangs* von Jobrotation vor.

Modell A umfasst die Kosten für die Subsistenz der freigestellten (**SBfg**) Beschäftigten und deren Weiterbildung (**WBfg**). Das *Modell B* wird um die Kosten für das Projektmanagement (**PM**) ergänzt (vgl. Kruhöffler 2001). Das *Modell B* lässt sich durch folgende Formel abbilden:

$$\text{Kosten Jobrotation} = \text{SBfg} + \text{WBfg} + \text{PM}$$

Schon bei diesem einfachen Modell entstehen die oben angeführten Probleme, so dass Ergebnisse auf dieser Basis selbst in Dänemark nur annäherungsweise angegeben werden können.

Das umfangreichere *Modell C* - es ist um die Subsistenz für Stellvertreter (**SBsv**) und deren Weiterbildung (**WBsv**) erweitert – findet in Dänemark bei der Berechnung von Jobrotation keine Anwendung, weil die notwendigen Daten nicht erhoben werden können.

$$\text{Kosten Jobrotation} = \text{SBfg} + \text{WBfg} + \text{PM} + \text{SBsv} + \text{WBsv}$$

Im Folgenden soll geprüft werden, welches Modell zur Bestimmung des Jobrotationsumfangs der Länder genutzt werden kann. Das Erhebungsproblem für die ADAPT-Projekte liegt darin, dass die einzelnen Komponenten je nach Land unterschiedlich gefördert werden. So müssen zum Beispiel in Österreich die Arbeitgeber den Stellvertreter fest anstellen (SBsv), so dass die Kosten für die Stellvertretung nicht vom Arbeitsmarktservice (AMS) erhoben werden, während in Deutschland die SBsv mehrheitlich über die Arbeitsverwaltung gewährleistet wurde. Deshalb werden diese in Deutschland erhoben – in Österreich aber nicht. Ähnlich verhält es sich mit der Weiterbildung der Stellvertreter. Aus diesen Gründen ist Modell C für uns nicht umsetzbar.

Wie verhält es sich mit *Modell B*? Die Daten die dafür benötigt werden, sind auch im Rahmen eines begrenzten Programms wie ADAPT nur schwer zu erheben, weil nationale Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Regelungen zur Freistellung bestehen.

Die Subsistenz der Freigestellten ist in Österreich wie in Dänemark geregelt, so dass hier der Mittelumfang erhoben werden kann. In Deutschland hingegen werden die Freigestellten vom Betrieb bezahlt. Diese Kosten können also nur ungefähr angegeben werden. Was nun die Weiterbildungskosten für die Beschäftigten angeht, so ist auch hier die Datengrundlage gering. Je nach Land herrschen unterschiedliche bis gar keine gesetzlichen Regelungen darüber. Zwar wurde ein Großteil dieser Maßnahmen mit ADAPT-Mitteln teilfinanziert und müsste dementsprechend transparent sein. Allerdings werden diese Daten je nach Land und Projekt unterschiedlich genau aufbereitet. In den Niederlanden besteht ein generelles Informationsproblem, da die Akten bei der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT nur noch zum Teil zur Verfügung stehen und bei den Projektträgern keine Unterlagen mehr existieren. Dort ist aufgrund des zeitlichen Abstandes vom Projektende zu unserer Untersuchung, eine genaue Aufschlüsselung nicht mehr möglich.

Aus diesen Gründen können für die folgende Gegenüberstellung nur die *Kosten für das Projektmanagement (PM)* international vergleichend mit den anderen Größen Reintegrationsquote⁷, aktive Arbeitsmarktpolitik und Teilnehmerzahl in Bezug gesetzt werden, um so den Stellenwert von Jobrotation in den Ländern zu ermitteln.

⁷ Unter Reintegrationsquote wird die Rückkehr der Stellvertreter in den ersten Arbeitsmarkt verstanden, unabhängig davon ob sie in dem Stellvertretungsbetrieb oder einem anderen Betrieb Arbeit gefunden haben. Über deren Verweildauer im ersten Arbeitsmarkt existieren keine Erhebungen.

Dabei ist folgendes zu beachten. Die Mittel für Jobrotation sind aus den oben angesprochenen Gründen höher als in der Tabelle angegeben. Diese Werte beziehen sich aber auf 4 Jahre, während sich die Größe „Arbeitsmarktpolitik“ auf ein Jahr bezieht. Dies musste so erhoben werden, weil die Projekte nicht dem jährlichen Turnus folgen und eine besondere Ausprägung nicht mehr feststellbar war. In der folgenden Tabelle sind die Kosten für Jobrotation in den Vergleichsländern aufgeführt.

Kosten für Jobrotation in den Vergleichsländern

	<i>Deutschland</i>	<i>Großbritannien</i>	<i>Österreich</i>	<i>Niederlande</i>	<i>Dänemark</i>
Volumen ADAPT 95-99⁸	539,292	712,0114	30,1889	172,8655	70,5022
nur EU in mio Euro	256,709	313,285	13,585	69,666	31,726
Volumen Jobrotation 95-99⁹	6.302.611	826.338,09	700.800,00	293.625,00	3.350.000 ¹⁰
Anteil von Jobrotation an aktiver Arbeitsmarktpolitik¹¹	0,0274 %	0,0167%	0,085 %	0,004 %	1,35 %
Anteil von Jobrotation an ADAPT	2,45 %	0,26 %	5,15 %	0,42 %	./.
Reintegrationsquote	61% = 590	79% = 31	80% = 116	100% = 15	3.180
Gesamtzahl der Teilnehmer	3030	204	2576	30	26.626
Kosten pro Integrierten in Euro	10.682	26.656	6.041	19.575	1.053
Kosten pro Teilnehmer	2.080,06	4.050,67	272,04	9787,50	125,81
Anteil von Jobrotationsteilnehmer an Zahl der Arbeitslosen¹²	0,0768	0,010	1,50	0,0075	16,64

Generell gilt, dass in keinem der Länder der Umfang von Jobrotation über den eines *Modellprojektes* hinausgegangen ist (Zeile 3), da in jedem Land der Anteil von Jobrotation an der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter 0,1 % lag¹³. Dies wird durch den Vergleich mit Dänemark besonders deutlich. Hier hat Jobrotation einen Anteil von 1,35% an der aktiven

⁸ Europs, zitiert nach Roth 2000.

⁹ Für Deutschland: NU-ADAPT, für GB: Lisa Hancox (NUS-ADAPT), Karen Foster (North Ayr) und Annette Kerr (WEA), für Österreich: Fr. Dr. Lizzi Feiler (ÖSB), für NL: Karin van Pelt (NUS-ADAPT BUESI).

¹⁰ Die Finanzierung erfolgte nicht im Rahmen von ADAPT, sondern durch das nationale Jobrotationbudget (Kruhoffer 2001).

¹¹ Eigene Berechnung auf Basis OECD – Daten 1997, OECD Employment Outlook 2000

¹² Eigene Berechnung auf Basis OECD – Daten 1997, OECD Employment Outlook 2000

¹³ In den Niederlanden gibt es mit dem „Wet Financiering loopbanonderbreking“ seit 1998 und in Österreich mit dem Gesetz zum Bildungsurlaub seit 1996, eine rechtliche Grundlage für Freistellungsregelungen und Jobrotation. Die Evaluationen dieser Gesetze gehen in der Darstellung nicht mit ein. Das Österreichische Gesetz wurde nicht bei ADAPT angewendet, weil es unbrauchbar war. Das niederländische wird gerade reformiert um die Anwendung signifikant zu erhöhen (vgl. Schömann/Mytze/Gülker 1998, S. 38 für Österreich; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Presbericht Nr. 2001/2; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Kenmerk AV/RV/2000/36399, 30. Mai 2000).

Arbeitsmarktpolitik. Interessanter und etwas ausgeprägter ist der Anteil von Jobrotation im Rahmen der GI-ADAPT (Zeile 4). In Deutschland (2,45 %) und Österreich (5,15 %) ist dieser relativ stark ausgeprägt, während er in Großbritannien und den Niederlanden schwach ausgeprägt ist.

Interessante Aufschlüsse wurden von der Antwort auf die Frage erwartet, ob für Jobrotation mehr Mittel bereit gestellt werden als im Rahmen der übrigen aktiven Arbeitsmarktpolitik; konkret, ob für Jobrotationsteilnehmer mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, als für die übrigen Arbeitslosen. Dies wird über einen Vergleich des Anteils von Jobrotation an der aktiven Arbeitsmarktpolitik, mit dem Anteil von Jobrotationsteilnehmern an allen Arbeitslosen ermittelt. In den Ländern, die eine umfangreiche aktive Politik betreiben, ist der Anteil der Ausgaben von Jobrotation an der aktiven Arbeitsmarktpolitik geringer, als der Anteil der Teilnehmer an allen Arbeitslosen. Zum Beispiel werden in Deutschland 0,0274 % der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jobrotation bereitgestellt, während der Anteil der Teilnehmer an allen Arbeitslosen 0,0768 % beträgt. Dieses Verhältnis ist nur in Großbritannien genau umgekehrt, obwohl (oder gerade weil) Großbritannien traditionell eine geringere aktive Arbeitsmarktpolitik betreibt als die Vergleichsländer. In unserem Referenzland Dänemark ist das Verhältnis noch um einiges höher als in Deutschland (1.35% Mittel für 16% „Arbeitslose“).

Auf der Basis der Koordinierungskosten lässt sich festhalten, dass in Österreich das Projektmanagement pro Teilnehmer am wenigsten Mittel benötigt, Großbritannien dagegen die meisten und Deutschland einen Mittelfeldplatz einnimmt. Dabei dient auch der Referenzfall Dänemark zur besseren Orientierung. Hier sind die Kosten pro Kopf noch um die Hälfte niedriger als in Österreich.

Am Ende soll noch einmal deutlich darauf hingewiesen werden, dass Jobrotation in keinem der Länder die Größenordnung eines Modellversuchs übertroffen hat und der finanzielle Rahmen von Jobrotation nur marginal ist. Der Umfang von Jobrotation ist in allen Ländern deutlich geringer als der in Dänemark. Dies wird nicht allein am finanziellen Umfang, sondern auch an den Teilnehmerzahlen deutlich. Interpretationen anderer Art sind auf Basis des Zahlenmaterials momentan nicht zu treffen. Besondere, länderspezifische Varianzen konnten auf dieser Ebene nur bedingt festgestellt werden. Deshalb soll im folgenden Teil untersucht werden, ob auf Projektebene besondere Unterschiede oder Gemeinsamkeiten feststellbar sind.

2.2 Beschreibung und Klassifikation ausgewählter Einzelprojekte

Mit der Beschreibung der Projekte aus einer *Bottom-Up-Perspektive* soll im Folgenden die Aufmerksamkeit auf diejenige Ebene gerichtet werden, auf der die Entscheidung darüber getroffen wird, ein Projekt aufzulegen. Die Ermessensspielräume, die dabei existieren, sind insofern wünschenswert, da das Instrument Jobrotation während der Implementation „neu erfunden“ werden muss, um den lokalen Bedürfnissen besser zu entsprechen (vgl. Najam 1995: 13; SPI 1999: 10). Diese führen sowohl zu unterschiedlichen policy-outcomes, als auch zu unterschiedlichen policy-outputs.

Die materiellen Varianzen sollen erhoben, systematisch erfasst und einander gegenübergestellt werden. Die Ausprägung der Merkmale wird auf Basis eines Vergleichs der untersuchten Projekte bestimmt, das heißt es wird der gemeinsame Durchschnitt errechnet und anhand dessen die Projekte als *über-* (3), *unter-* (1) oder *durchschnittlich* (2) klassifiziert.

Die *Klassifikation* erfolgt nach:

- der Art der Jobrotationsvariante;
- der Dauer der Weiterbildung;
- der Anzahl der Teilnehmer;
- dem arbeitsmarktpolitischen Effekt; sowie
- der Zielgruppenspezifizierung;

Die ausgewählten Projekte sind nicht als repräsentativer Querschnitt anzusehen. Die untersuchten Projekte wurden zunächst einmal wegen ihres Beginns in der ersten Antragsrunde von ADAPT ausgewählt, damit eine ex-post Betrachtung der Fälle möglich ist.

2.2.1 Großbritannien

In Großbritannien wurden in Glasgow und im Südwesten Englands Jobrotationsmaßnahmen durchgeführt. Das Projekt in Glasgow wurde von uns näher betrachtet, weil hier die Datengrundlage breiter ist (vgl. WEA Scotland) Als Koordinierungsstelle des Projektes fungierte die WEA, ein unabhängiger Bildungsträger der Arbeitnehmer, der auch eigene Schulungen im Rahmen von Jobrotation durchgeführt hat. Es fand eine enge Zusammenarbeit mit der Glasgow Development Agency¹⁴ statt, welche die Beantragung der Finanzmittel bei der EU durchführte. Das Projekt wurde im Rahmen von ADAPT in den Jahren 1996 bis 1998 durchgeführt. In dieser Zeit wurden insgesamt 638.502 Euro für 14 Stellvertreter und 92 Beschäftigte (nur Projektmanagement: 470.765 Euro) ausgegeben, die aus öffentlichen, privaten und ESF-Mitteln aufgebracht wurden (WEA 1996; 1997). Eine besondere Zielgruppenorientierung hatte das Projekt nicht, dennoch wurden hier überdurchschnittlich viele jugendliche Stellvertreter (< 25 Jahre: 48%) eingesetzt. Im Rahmen des Projektes wurden vor allem Beschäftigte aus der Dienstleistungsbranche in relativ kurzen, einwöchigen Weiterbildungsmaßnahmen sowohl in fachspezifischen als auch allgemeinen Weiterbildungskursen geschult. Dabei wurde die Mehrfachstellvertretung mit 14 Arbeitslosen im Verhältnis von 4:1 realisiert. Die Hälfte der Stellvertreter wurde vorqualifiziert. Das Projekt kann mit einer Reintegrationsquote von 79% als sehr erfolgreich bezeichnet werden. Besondere Probleme lagen laut Projektbericht in der aqoise von Unternehmen mit unter zehn Beschäftigten.

Beurteilung und Klassifikation

Jobrotationvariante	Mehrfachstellvertretung mit	2
nach Weiterbildung	kurzer Qualifizierungsdauer und großem Anteil an allgemeinen Weiterbildungsinhalten	1
Reintegrationsquote	sehr hoch	3
Projektgröße	klein	1
Zielgruppenorientierung	unspezifische Planung, aber unintendierte Spezifizierung	2

¹⁴ Die GDA nennt sich heute Scottish Enterprise Glasgow und ist eine sogenannte Local Enterprise Company (LEC), und nimmt dieselbe Funktion ein wie ein Training and Enterpris Council (TEC) in England. TEC `s sind privatwirtschaftliche Organisationen, die sich auf Ausschreibungen von öffentlichen Aufgaben bewerben (ausführlicher dazu Schömann/ Mytzek/ Gülker 1998: 32).

2.2.2 Österreich

In Österreich wurde vom 1.7.1996 bis zum 31.12.1998 ein Pilotprojekt durchgeführt, das bis zum 30.04.1999 verlängert wurde (vgl. ÖSB 1999). Das Projekt wurde im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich von der ÖSB-Unternehmensberatung GmbH mit einer wirtschaftsstrukturellen (Branchenverbundprojekt dreier Bundesländer in der Papierindustrie) und einer zielgruppenspezifischen Ausrichtung (Frauen) mit 2.430 Beschäftigten durchgeführt (vgl. Feiler 1998: 18). Die ÖSB nahm die Funktion einer Koordinierungsstelle wahr und moderierte den Netzwerkprozess zwischen den verschiedenen Akteuren: regionale Geschäftsstellen des AMS, Unternehmen und Weiterbildungsträger. Für das Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Beratung wurden 700.800 Euro ausgegeben. Die Zahlen für die Weiterbildung, Schulung etc. liegen im Moment noch nicht vor. Allerdings hat der AMS von Oberösterreich ESF-Mittel für Jobrotation in Höhe von 1.759.300 Euro zur Verfügung gestellt (Obrovski 1998: 9)

Die Weiterbildungsinhalte waren fast ausschließlich fachspezifisch und wurden im Projektdurchschnitt innerhalb von 2 Wochen vermittelt. Die mindestens sechs Monate dauernde Jobrotation wurde in der Regel ohne eine Vorqualifizierung der Arbeitslosen durchgeführt. Nur im Rahmen des Verbundprojektes wurden die Arbeitslosen vor Beginn extern und bis zu drei Monaten auf die Jobrotation vorbereitet. Mit einer Eingliederungsquote von 81% bei 266 Stellvertretern, ist das österreichische Projekt trotz der gesetzlich geforderten langen Rotationsverpflichtung, der Festeinstellung der Stellvertreter, der geringen Entlohnung der in Weiterbildung befindlichen Arbeitnehmer sowie der Eigenbeteiligung der Arbeitgeber in Höhe von 13% sehr erfolgreich. Eine Besonderheit des österreichischen Projekts sei hier noch erwähnt. Legt man die Definition für Betriebsgrößen der EU zugrunde, dann waren knapp über 20% der beteiligten Unternehmen Großunternehmen mit über 250 Beschäftigten.¹⁵

¹⁵ KMU sind Firmen, die weniger als 250 Beschäftigte, höchsten 40 Mio ECU Umsatz oder 27 Mio ECU Jahresbilanzsumme sowie nicht zu 25% von einem Großunternehmen abhängen dürfen. Wird einer dieser drei Punkte nicht erfüllt, geht der Status KMU verloren. (vgl. dazu Europäische Kommission, Amtsblatt Nr. L107 vom 30/04/1996: 4ff).

Beurteilung und Klassifikation

Jobrotationvariante	Mehrfachstellvertretung mit	3
nach Weiterbildung	mittlerer Qualifizierungsdauer und großem Anteil an fachspezifischen Weiterbildungsinhalten	2
Reintegrationsquote	sehr hoch	3
Projektgröße	groß	3
Zielgruppenorientierung	spezifisch	3

2.2.3 Deutschland

In Deutschland wurde die von der SPI-Servicegesellschaft in Berlin (vgl. dazu SPI 1999) geförderte Maßnahme und das Jobrotationsverbundprojekt des Berufsförderungszentrums (BfZ) in Essen, Nordrhein-Westfalen untersucht. Im Gegensatz zum österreichischen Branchenverbundprojekt, ist in NRW ein Trägerverbund von 4 regionalen Bildungsträgern und Koordinierungsstellen für die Umsetzung verantwortlich. Dem BfZ oblagen die Projektentwicklung, Koordinierung, das Antragswesen sowie die Abwicklung. Das Projekt lief vom 01.11.1996 bis zum 31.12.1999 und hatte ein finanzielles Volumen von 3.987.690 Euro für Management und Weiterbildung. Dabei wurden die Weiterbildungsinhalte von knapp über 1 Mio. Euro zu 44 % von den Arbeitgebern entrichtet (zur Relativierung des 13% igen Anteils in Österreich), die zum Großteil aus dem Handwerk kamen. Eine bestimmte Zielgruppenorientierung war in der Projektplanung, im Gegensatz, zu Österreich nicht intendiert. Am Ende der Laufzeit zeigte sich jedoch, dass ein überdurchschnittlich großer Anteil Langzeitarbeitsloser (38%) und älterer Arbeitsloser (> 45 Jahre) als Stellvertreter eingesetzt werden konnten. Dies geschah bei der BfZ in der Regel ohne Vorqualifizierung der Arbeitslosen (BfZ 2000: 24). Die lange durchschnittliche Weiterbildung von 883 Beschäftigten mit überwiegend berufsspezifischen Inhalten wurde zu Beginn in Gruppenmaßnahmen mit einer 1:1 Stellvertretung durchgeführt, die im Laufe des Projektes aber dann durch individuelle Schulungen mit Mehrfach- und indirekter Stellvertretung abgelöst wurden und zu einem Verhältnis von 3:1 führten. Der Erfolg, gemessen an der Eingliederungsquote von 59% kann als unterdurchschnittlich bezeichnet werden. Als hinderlich erwiesen sich nicht nur bei der BfZ, sondern auch bei der SPI die gesetzlichen Regelungen des SGB III.

Die SPI-Servicegesellschaft m.b.H. nahm innerhalb des Berliner Jobrotationsprojektes die Rolle einer Koordinierungsstelle ein. Dem Berliner Projekt standen im Laufe der Projektdauer

von März 1996 bis Februar 1999 1.785.000 Euro für 137 Beschäftigte und 103 Stellvertreter zur Verfügung (Maliszewski 1997: 22). Bei der 1:1 Stellvertretung wurde keine besondere Zielgruppe des Arbeitsmarktes direkt angesprochen. Zwar waren fast 50% Frauen an der Stellvertretung beteiligt, jedoch war der Frauenanteil bei den Beschäftigten genauso hoch. In Österreich war dies nicht der Fall. Die Dauer der Weiterbildung (vgl. Behringer 1997: 329) und der Rotation war durch den gesetzlichen Rahmen der des BfZ ähnlich. Im Berliner Projekt wurden überwiegend fachspezifische kaufmännische und dienstleistungsrelevante Inhalte angeboten. Der arbeitsmarktpolitische Erfolg unterscheidet sich von dem der BfZ mit einer Eingliederungsquote von 60% nicht wesentlich.

Beurteilung und Klassifikation

	<i>BFZ</i>		<i>SPI</i>	
Jobrotation-variante	Mehrfachstellvertretung und indirekte Stellvertretung	1	„one to one“ Stellvertretung	1
nach Weiterbildung	lange Qualifizierungsdauer und großer Anteil fachspezifischer Weiterbildungsinhalte	3	lange Qualifizierungsdauer und großer Anteil fachspezifischer Weiterbildungsinhalte	3
Reintegrationsquote	niedrig	1	niedrig	1
Projektgröße	mittel	2	niedrig	1
Zielgruppenorientierung	unspezifische Planung, aber unintendierte Spezifizierung	2	unspezifisch	1

2.2.4 Niederlande¹⁶

In den Niederlanden wurde eine branchenspezifische Ausrichtung von Jobrotation mit dem REGIOMET Projekt (Regional Innovative Training Approach Metalelectro) angestrebt. Das Projekt sollte in 4 Phasen aufgeteilt werden. Das Anlernen von 300 Arbeitslosen, die Weiterbildung von 600 Beschäftigten, Jobrotation und die Verbreitung der Ergebnisse waren angedacht. Projektentwicklungsstelle war CINOP (Center for Innovation of Education and Training). Für die Weiterbildung war der 1995 gegründete Bildungsverbund der Metallverarbeitenden Industrie (SSM) zuständig, während die Rotation der Weiterbildungsträger Fontys Hogeschol Eindhoven (Fontys) vornehmen sollte. Die

¹⁶ Zu den Niederlanden liegen widersprüchliche Informationen von den beteiligten Stellen vor. Deshalb beziehen wir uns nur auf den formellen Abschlußbericht des Projektes, der bei der offiziellen Beantragungsstelle eingegangen ist (Fontys o. D.).

Maßnahme sollte in der Zeit zwischen dem 1.04.1996 und dem 30.09.1998 durchgeführt werden. Während der Laufzeit des Jobrotationsprojekts wurden vom ESF Mittel in Höhe von 134.172 Euro und vom Projektträger 161.920 Euro zur Verfügung gestellt. Das Projekt konnte nach uns vorliegenden Informationen nicht im ursprünglichen Rahmen durchgeführt werden, weil:

- ein Anziehen der Konjunktur Engpässe auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts verursachte.
- in der Region ein starker Konkurrenzdruck herrschte und deshalb
- Weiterbildung der Beschäftigten am unteren Ende der betrieblichen Präferenzenliste stand.

Es konnten lediglich 15 Stellvertreter in der „one-to-one“ Stellvertretung bei dem Großunternehmen DAF-Trucks eingesetzt werden, die dann auch vom Unternehmen übernommen wurden.

Beurteilung und Klassifikation

Jobrotationvariante nach Weiterbildung	„one to one“ Stellvertretung mit unbekannter Qualifizierungsdauer	1
Reintegrationsquote	hoch	3
Projektgröße	klein	1
Zielgruppenorientierung	unspezifisch	1

2.2.5 Gegenüberstellung und Vergleich

In allen Projekten waren die meisten Stellvertreter – also immer über 50% - zwischen 25 und 45 Jahre alt. Auffallend war der geringe Anteil von älteren Arbeitslosen über 45 Jahren. Nur bei dem Projekt der BfZ war eine überdurchschnittlich hohe Anzahl dieser Altersgruppe vertreten und dies nicht nur im Projektvergleich, sondern auch im nationalen Vergleich. Überdurchschnittlich viele Jugendliche wurden bei dem Projekt der WEA in Glasgow eingesetzt. Bei beiden Projekten war diese Zielgruppenorientierung im Vorfeld nicht geplant. Das österreichische Projekt setzte als einziges erfolgreich die Zielgruppe der Frauen als Stellvertreter auf mehrheitlich von Männern besetzten Arbeitsplätzen ein. In den Projekten von Glasgow und Berlin waren mit nahezu 50% sehr viele Frauen als Stellvertreter beteiligt.

Eine Vorqualifizierung der Arbeitslosen war in der Gesamtschau der betrachteten Projekte nicht die Regel, sondern die Ausnahme; ganz entgegen des idealtypischen Jobrotationsverlaufs, der eine Vorqualifizierung der Arbeitslosen vorsieht. Nur bei dem Projekt der SPI wurden alle Stellvertreter vorher geschult. Bei den Projekten der BfZ und der ÖSB wurden kaum Vorqualifizierungen durchgeführt – in Schottland wurden 50% der Stellvertreter vorqualifiziert. An der Weiterbildung der Beschäftigten wurde im Regelfall festgehalten. Bei dem schottischen Projekt war die längste Weiterbildung 10 Tage, während bei den kontinentalen Projekten auch sehr viel längere Weiterbildungsmaßnahmen mit bis zu 12 Monaten durchgeführt wurden. Spitzenreiter ist hier die BfZ mit einer durchschnittlichen Weiterbildungsdauer von fast 4 Wochen.

Ein nicht unerheblicher Punkt für den Erfolg von Jobrotation scheint die Betriebsgröße zu sein, wie dies aus den Endberichten des niederländischen und des schottischen Projekts hervorgeht. In ihnen wird darauf hingewiesen, dass je kleiner ein Unternehmen ist, desto schwieriger es ist, diese von der Teilnahme zu überzeugen. Deshalb soll an dieser Stelle noch einmal hervorgehoben werden, dass in Österreich 22% der beteiligten Unternehmen Großunternehmen waren und in den Niederlanden an den gesamten Maßnahmen nur 1 Großunternehmen beteiligt war. Bei der BfZ in Deutschland waren 10 Großunternehmen beteiligt. Dies fällt jedoch bei 230 beteiligten Unternehmen kaum ins Gewicht.

Gegenüberstellung der untersuchten Jobrotationsprojekte

	Glasgow	ÖSB	BFZ	SPI	Fontys
Jobrotationsvarianten	2	3	1	1	1
Weiterbildung	1	2	3	3	-
Reintegrationsquoten	3	3	1	1	3
Projektgröße	1	3	2	1	1
Zielgruppenorientierung	2	3	2	1	1

Anhand der tabellarischen Gegenüberstellung der untersuchten Projekte, lassen sich wenigstens *zwei Typen* unterscheiden:

- Projekte mit einer ausgeprägten Mehrfachstellvertretung, eher kurzer Weiterbildungsdauer, sehr hoher Integrationsrate und einer starken (un-) intendierten Spezifizierung (WEA u. ÖSB).

- Projekte mit einem geringen Stellvertretungsverhältnis, langer Weiterbildungsdauer, niedriger Integrationsrate und geringer (unintendierter) Spezifizierung (SPI und BfZ [fontys]).

Dabei folgt die *erste Gruppe* eher einem *strukturpolitischen Ziel*, weil hier die Qualifizierung der Arbeitnehmer – in Relation zu den eingesetzten Arbeitslosen – im Vordergrund steht. Dies wird an dem Stellvertretungsverhältnis deutlich. Bei diesen Maßnahmen werden arbeitslose Stellvertreter nur selten vorqualifiziert. Das österreichische Projekt hat zwar als einziges der untersuchten Projekte explizit eine Zielgruppenorientierung verwirklichen können. Allerdings geht aus Äußerungen des AMS-Vizepräsidenten hervor, dass eine spezifische Zielgruppenorientierung nicht gefordert war und der AMS sich deshalb überlegen muss, wie eine stärkere Zielgruppenorientierung gewährleistet werden kann (ÖSB 1998). Der Fokus des Verbundprojektes auf die unter strukturellen Schwierigkeiten leidende Papierindustrie (keine KMU) unterstützt unsere Betrachtungsweise.

Die *zweite Gruppe* folgt eher dem *prozesspolitischen Ziel* der Arbeitsmarktpolitik, weil hier nicht die Qualifizierung der Beschäftigten Vorrang hat vor der Qualifizierung der Arbeitslosen, sondern beide Ziele gleichberechtigt berücksichtigt werden. Dies kommt in einem Stellvertretungsverhältnis von nahezu 1:1 zum Ausdruck. Zwar ist die Weiterbildung der Beschäftigten in dieser Gruppe länger als in der anderen, dafür ist aber auch die Vorqualifizierung der Arbeitslosen eher die Regel als die Ausnahme.

Dieses Ergebnis entspricht der *funktionalen Logik von Jobrotationsprojekten*, denn „Jobrotation kann als innovative Verknüpfung von Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik angesehen werden (...). Einerseits werden als strukturpolitische Maßnahme Qualifizierungsdefizite unter den Beschäftigten in Unternehmen verringert. Andererseits wird durch die Schulung und temporäre Beschäftigung von Arbeitslosen ein Beitrag zur Erhöhung des Qualifikationsniveaus und zur Verbesserung der Vermittlungschancen für Arbeitslose geleistet“ (Schömann/Mytze/Gülker 98: 2). Mit Jobrotation werden somit zwei Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik verfolgt. Einmal das strukturpolitische Ziel die Beschäftigungsstruktur qualitativ zu verbessern, die Sicherheit des Arbeitsplatzes zu erhalten und die Verbesserung der beruflichen Mobilität der Erwerbstätigen zu erreichen, zum zweiten das prozesspolitische Ziel die Erwerbsquote zu erhöhen.

3. Implementationsstrukturen: Voraussetzungen für die Umsetzung von Jobrotation in den Untersuchungsländern

Die Untersuchung von Stellenwert und Funktion von Jobrotation in den ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigte,

1. dass Jobrotation als arbeitsmarktpolitisches Instrument bisher lediglich einen *Modellcharakter* hat, und
2. eine *materielle Varianz* der Jobrotationsmaßnahmen hinsichtlich von Projekten, die eher einem strukturpolitischen Pfad folgen und Projekten, die eher ein arbeitsmarktpolitisches Ziel verfolgen.

In diesem Kapitel sollen nun die Rahmenbedingungen für Jobrotation in den Ländern dahingehend untersucht werden, ob sie eine eher arbeitsmarkt- oder strukturpolitische Ausrichtung begünstigen und sie teilweise für die Art der Stellvertretung, die Dauer der Weiterbildung und die Weiterbildung von Arbeitslosen verantwortlich gemacht werden können. Die Frage die sich stellt lautet: *Wie lässt sich die materielle Varianz bei der Umsetzung von Jobrotation innerhalb der beiden Gruppen erklären?*

Für den Erfolg von arbeitsmarktpolitischen Programmen und Maßnahmen – wie die Gemeinschaftsinitiative ADAPT und die Umsetzung von Jobrotation – spielen die Implementationsstrukturen in den Ländern eine zentrale Rolle. Zwar bestehen hinsichtlich der Zielvorgaben der Europäischen Union bezüglich der Durchführung von Jobrotation durchaus Ermessensspielräume für die Akteure. Diese werden aber durch strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen begrenzt (vgl. Schömann/ Mytze/ Gülker 1998).

Die in den Mitgliedstaaten etablierten Implementationsstrukturen bestehen im wesentlichen aus drei Komponenten: allgemeinen politisch-administrativen Strukturen; dem System der industriellen Beziehungen; dem Aufbau der Arbeitsmarktverwaltungen (vgl. dazu Schmid/ Roth 2000: 224ff.).

Die generellen *politisch-administrativen Rahmenbedingungen* lassen sich dabei in einem ersten analytischen Schritt auf die Dichotomie Unitarismus vs. Föderalismus zuspitzen. Dabei wird als Arbeitshypothese davon ausgegangen, dass Regionen bzw. Länder in föderativ strukturierten EU-Staaten in der Phase der Policy-Implementation wesentlich mehr Einfluss auf die politische Steuerung nehmen als subnationale Einheiten in unitarisch strukturierten

Mitgliedstaaten. Zu erwarten ist auch, dass sie sich besser an die Steuerungsstrategien und ziele der Europäischen Kommission anpassen können, weil sie einerseits an komplizierte Aushandlungs- und Selbstorganisationsprozesse gewöhnt sind und weil sie andererseits eine entsprechende organisatorische Infrastruktur bei staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen aufweisen.

In einer ähnlichen Weise lassen sich die *industriellen Beziehungen* auf einem Kontinuum zwischen Korporatismus und Pluralismus anordnen. Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Vermutung, dass Wahlverwandtschaften zwischen präferierten Steuerungsstrategien und den Interessenvermittlungsstrukturen in den Mitgliedstaaten bestehen. Diese Hypothese basiert auf den Überlegungen von Peters et al. (1977), wonach politische Systemcharakteristika Auswirkungen auf präferierte Steuerungsstrategien haben.

Die *Arbeitsverwaltungen* in westeuropäischen Ländern weisen entsprechend der unterschiedlichen Staats- und Politiktraditionen erhebliche Divergenzen auf. Vereinfachend kann unterschieden werden zwischen

- einer zentralisierten und integrierten Organisation (v.a. in Deutschland und Österreich),
- einer zentralisierten und fragmentierten Organisation (etwa in Frankreich), und
- einer dezentralisierten Organisation (in den Niederlande, Großbritannien und Dänemark).

Angesichts der aktuellen Diskussionen über „Best Practices“ und „Modellländer“ in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (vgl. dazu Heinze u.a.1998) ist man versucht, der letzten Gruppe eine hohe Innovationsfähigkeit und Problemlösungskapazität zuzuschreiben.

Insgesamt ergeben sich damit hinsichtlich der Implementationsstrukturen für die Untersuchungsländer folgende Konfigurationen:

Implementationsstrukturen in ausgewählten Ländern der EU

Land/ Komponente der Implementationsstrukturen	<i>Deutschland</i>	<i>Großbritannien</i>	<i>Österreich</i>	<i>Niederlande</i>
Politisch-Administratives System	Föderalismus	Unitarismus	Föderalismus	Unitarismus
Industrielle Beziehungen	Korporatismus	Pluralismus	Korporatismus	Korporatismus
Organisation der Arbeitsverwaltungen	Zentralisierung + Integration	Dezentralisierung	Zentralisierung + Integration	Dezentralisierung

Dabei ist zu vermuten, dass die unterschiedlichen Konfigurationen von Implementationsstrukturen in den Untersuchungsländern in horizontaler Perspektive erstens die materielle Varianz bei der Umsetzung von Jobrotation und zweitens in horizontaler Perspektive Abweichungen betreffend der Zielkonformität europäischer Programme erklären.

3.1 Großbritannien

(a) Politisch-administrative Strukturen

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Großbritannien ist grundsätzlich unitarisch organisiert. Abweichend davon wurde Schottland und Wales im Jahre 1999 eine administrative Unabhängigkeit übertragen, welche auch die Sachbereiche Jugend, Berufsausbildung, Bildung und wirtschaftliche Entwicklung betreffen. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im engeren Sinne fällt in die Zuständigkeit des Department for Education and Employment (DfEE) bzw. dem Department of Trade and Industry (DTI). Das DfEE deckt dabei primär die Felder Ausbildung und Arbeitsmarktverwaltung ab. Im DTI sind besonders die arbeitsrechtlichen Fragen der Arbeitsmarktpolitik angesiedelt.

Die Strategie des „*welfare to work*“ steht klar im Mittelpunkt der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik Großbritanniens. Dabei kommen besonders drei Arten von Anreizinstrumenten zum Einsatz:

- Aktivierungsmaßnahmen, die bei der Arbeitssuche helfen und Methoden der Arbeitssuche verbessern.
- Finanzielle Anreize, die in Form von Arbeitsplatzsubventionen oder Anhebung der Einkommen zur Arbeitsaufnahme ermuntern sollen.

- Aus- und Weiterbildung, d.h. verschiedene Weiterbildungsangebote ebenso wie finanzielle Unterstützungen für Ausbildungsprogramme.

Die finanzielle Ausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist in Großbritannien während des Untersuchungszeitraumes sehr gering. Nur 0,37% des BIP wurden im Jahr 1997 für die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Der Anteil für passive Arbeitsmarktmaßnahmen betrug 0,82% (OECD 2000). Generell ist die Sicherung des Arbeitsplatzes in Großbritannien nur wenig rechtlich abgesichert. Die Arbeitnehmer stehen unter dem ständigen Druck ihre Qualifikationen auf dem neuesten Stand zu halten, was der Idee des lebenslangen Lernens entgegenkommt und eine starke Mitarbeit der Arbeitnehmer bei Schulungen und Qualifikationsmaßnahmen verspricht. Es gibt auch keine allgemein bindenden Regelungen zur Freistellung von Beschäftigten. Weiterbildung wird deshalb vor allem durch Anreize für Unternehmen oder Beschäftigte gefördert. Durch Verpflichtungen, die mit dem Aussetzen von Transferleistungen sanktioniert werden können, ist auch der Zwang ein deutlicher Charakterzug der britischen Arbeitsmarktpolitik (Atkinson 1998: 193f.).

Da Jobrotation im Kontext von „Employability“ und „Life-long-learning“ zu sehen ist, fügt sich dieses Modell hervorragend in die Arbeitsmarktstrategie „welfare to work“ von New Labour ein. Die Finanzierung von Jobrotation wird insbesondere durch die TECs/LECs und die Unternehmen getragen. Da große Teile Schottlands als ESF/ Ziel 1 Gebiet definiert wurden, können Mittel des Europäischen Sozialfonds, pro Projekt bis zu 50% der Finanzierung, in Anspruch genommen werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Rolle des Weiterbildungsträgers in Glasgow, der WEA, die auf einer volontären Basis arbeitet und die Erwachsenenbildungsmaßnahmen mit Hilfe von Studenten und ehrenamtlichen Mitgliedern durchführt.

(b) Industrielle Beziehungen

Die heutigen britischen Arbeitsbeziehungen sind durch eine eher pluralistische Struktur und durch die Schwäche der Gewerkschaften gekennzeichnet. Das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wurde bis in die siebziger Jahre primär durch soziale Selbstregulierungsmechanismen bestimmt, die sich ohne staatliche Intervention in der freien Auseinandersetzung der kollektiven Kräfte ausgeformt hatten. Gegen den verhältnismäßig hohen Einfluss der Gewerkschaften in diesem System schritt in den achtziger Jahren Premierministerin Thatcher ein. Durch die daraus resultierende asymmetrische

Verrechtlichung der industriellen Beziehungen sowie die Entwicklung am Arbeitsmarkt ist die Position der Gewerkschaften entschieden geschwächt worden (Schmid/ Picot 2001: 234f.)

Die entscheidende Verhandlungsebene der Arbeitsbeziehungen im heutigen Großbritannien sind die Betriebe, firmenübergreifende Vereinbarungen sind dagegen selten. Stellenweise konnten hier die Gewerkschaften ihren Einfluss bewahren. So ist die Rolle der Shop Stewards auf Betriebsebene, etwa bei der Durchführung von Bildungsmaßnahmen für die Beschäftigten, immer noch von großer Bedeutung (vgl. Dingeldey 1997). Die Bedeutung von Tarifverträgen und ihre Regelungen etwa zur Weiterbildung ist generell gering, da z.B. im Jahr 1996 nur noch 37% der Arbeitnehmer nach kollektiv ausgehandelten Tarifverträgen entlohnt wurden.

Bei der Implementation von Arbeitsmarktpolitik werden Gewerkschaften und vor allem Unternehmen auf der lokalen Ebene stark miteingebunden. Auf dieser Ebene sind die TECs tätig, die unter der Führung von Arbeitgebern, für Aus- und Weiterbildungsprogramme zuständig sind. Bei der Durchführung vieler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z.B. beim „New Deal“) werden die Jobcenters beauftragt, örtliche Partnerschaften mit Arbeitgebern und anderen lokalen Einrichtungen ins Leben zu rufen, um so die lokale Verankerung der Beschäftigungsförderung zu verstärken (vgl. Finn 2000: 48). Die bereits erwähnten Gewerkschaften sitzen zudem auch im Kontrollrat von Projekten, der über die Auswahl der Teilnehmer und die Durchführung der Maßnahmen wacht.

(c) Organisation der Arbeitsverwaltung

Für die Verwaltung des Arbeitsmarktes sind insbesondere zwei Institutionen relevant: der Employment Service (ES) und die Training and Enterprise Councils (TECs). Der ES bildet das Dach zu einem Netz von über 1.000 lokalen Arbeitsämtern (Jobcentres). In den Jobcentres findet Arbeitsvermittlung sowie darüber hinausgehende Beratung statt. Zudem werden dort vor Ort die Lohnersatzleistungen ausbezahlt.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung ist dezentral organisiert und wird von den Training and Enterprise Councils durchgeführt. In Schottland werden diese Aufgaben von Local Enterprise Companies (LECs) wahrgenommen. Sie übernehmen die Planung und Durchführung der wichtigsten Ausbildungsmaßnahmen, bieten ein breites Beratungs- und Informationsangebot für Kleinunternehmen an und knüpfen die Verbindungen zwischen Bildungseinrichtungen und den Unternehmen. Die TECs/ LECs sind private

Kapitalgesellschaften und erhalten ihre Finanzierung durch leistungsbezogene Verträge mit der Regierung. Dies ist insofern mit Problemen behaftet als sich die TECs/ LECs nach einiger Zeit erneut um Verträge bewerben müssen und Jobrotationmaßnahmen nicht mit kurzfristigen Kosten-Nutzen Kalkulationen zu messen sind (Schömann et. al. 1998: 32). Die LECs helfen bei der Rekrutierung der Stellvertreter, sind aber nicht allein dafür zuständig, da die zu vergebenden Stellen auch öffentlich bekannt gegeben werden und Vereine sowie andere Organisationen (Job Clubs, Adult Guidance Network, Community Education Service etc.) bei der Bekanntmachung und Vergabe der Plätze mithelfen.

(d) Erklärung für die stärker strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation

Die *Implementationsstrukturen* in Großbritannien sind geprägt von

- einem *unitarischen politisch-administrativen System* mit zunehmenden Regionalisierungstendenzen,
- *pluralistisch geprägten Industriellen Beziehungen*, in denen die Gewerkschaften gegenüber der Regierung und der Arbeitgeberseite zunehmend an politischem Einfluss verlieren, und
- einer *dezentralisierten Organisation der Arbeitsmarktverwaltung*, die privatwirtschaftlich organisiert ist.

Insbesondere die neuartige Struktur der industriellen Beziehungen wirkte sich auf die Herausbildung von vier Charakteristika des britischen Arbeitsmarktes aus: Erstens ist der Arbeitsmarkt nur geringfügig gesetzlich reguliert. Zweitens mangelt es an einem umfassend ausgebauten Berufsbildungssystem. Drittens ist der britische Arbeitsmarkt durch ein niedriges Qualifikationsniveau der Beschäftigten geprägt. Viertens ist, entsprechend der institutionell zentralisierten Organisation von Arbeitsmarktpolitik, die jeweils amtierende Regierungspartei der wichtigste Akteur im Politikfeld (Schmid/ Picot 2001: 236).

Die *strukturpolitische Ausrichtung* von Jobrotation lässt sich mit dem Primat der Ökonomie in der Politik Großbritanniens erklären. Der unter der Regierung Thatcher begonnene Kurs einer ökonomiefreundlichen Politik wurde von der Regierung Blair fortgesetzt. Die Ersatzzahlungen für Arbeitslose sind niedrig und die Verantwortung bei der Jobsuche liegt primär bei den Arbeitslosen, was den Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht. Ein seit längerem bestehendes Merkmal des britischen Arbeitsmarktes ist das geringe Qualifikationsniveau der Beschäftigten. In den letzten Jahren konnte diesbezüglich nur eine

geringfügige Verbesserung registriert werden (vgl. Chapman/ Temple 1998). Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass die prozesspolitische Komponente von Jobrotation eine untergeordnete Rolle spielt und stattdessen die strukturpolitische der Maßnahme im Vordergrund steht. Die Tatsache, dass die Region um Glasgow zu den strukturschwachen Gebieten gehört, die im Sinne von ESF Ziel 1 förderungswürdig sind, unterstreicht diesen Befund zusätzlich.

Der Focus der Jobrotationsmaßnahme in Glasgow liegt auf der Schulung von Arbeitnehmern und damit auf der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. WEA Scotland 1998). Die Schulungen sind stark auf „soft“ skills ausgerichtet und konzentrieren sich auf den Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, dem Counselling und den sozialen Kompetenzen. Diese Weiterbildungsmaßnahmen müssen jedoch im Zusammenhang mit dem allgemeinen, defizitären Ausbildungs- und Schulungskonzept in Großbritannien gesehen werden, das im europäischen Vergleich auf einem niedrigen Niveau liegt. Zusätzlich werden zunehmend auch Maßnahmen aus dem „soft“ skill Bereich als wichtige Instrumente zur Steigerung der Employability gesehen (vgl. Larsson 2001).

3.2 Österreich

(a) Politisch-administrative Strukturen

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich war bis in die neunziger Jahre stark zentralstaatlich geprägt. Erst mit der Verabschiedung des Arbeitsmarktservicegesetzes im Jahre 1994 wird die Arbeitsmarktverwaltung (AMV) aus dem Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ausgegliedert, der Arbeitsmarktservice als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechtes konstituiert sowie regional und lokal organisiert. Die Aufgaben des Arbeitsmarktservices betreffen die Vermittlung von Arbeitslosen, die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosenversicherung und das Ausländerbeschäftigungsverfahren.

Auch die Bundesländer sind mittlerweile durch die europäische Beschäftigungsstrategie und dem Instrument der territorialen Beschäftigungspakte wesentlich an der Umsetzung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beteiligt. Das Ziel dieser Pakte ist die Bündelung der Kräfte der Beschäftigungspolitik in den Regionen, die Dezentralisierung von Maßnahmen und eine nähere Heranführung der Maßnahmen an die Betroffenen. Den Ländern kommen auch im Rahmen des Arbeitsmarktservices große Kompetenzen zu. Die Landesorganisationen des

AMS sind verantwortlich für die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen für das jeweilige Bundesland, für die Koordinierung des AMS in den Landeseinrichtungen, für die Rahmenbedingungen im jeweiligen Land und für die Anleitung und Unterstützung der regionalen Organisationen.

Die Kombination eines Bündels von Maßnahmen aus Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik sowie die Betonung der Sozialpartnerschaft waren und sind die Kennzeichen der österreichischen Beschäftigungspolitik. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf aktiven Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, die sich schwerpunktmäßig an Jugendliche, Frauen und Behinderte wenden. In diesem Zusammenhang soll darauf verwiesen werden dass aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Unterstützung der Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel abzielt, in Österreich traditionell nur schwach ausgeprägt war und erst seit Mitte der neunziger Jahre konsequent ausgebaut wird. Die Arbeitsmarktpolitik weist deshalb zunehmend strukturpolitische Bezüge auf. Es geht um die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, die durch Maßnahmen, die „lebenslanges Lernen“ und „Employability“ fördern, erreicht werden soll.

Die finanzielle Ausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik war in Österreich traditionell sehr gering. So wurden 1997 nur 0,45% des BIP für aktive Maßnahmen und 1,28% für passive Maßnahmen ausgegeben (OECD 2000). In Folge der Verabschiedung und Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurden die Mittel für aktive Maßnahmen seit 1999 beträchtlich aufgestockt, im Jahr 2000 z.B. um 36% im Vergleich zum Vorjahr. Diese stärkere Betonung von aktiven Maßnahmen kommt auch dem Instrument Jobrotation zugute, da nun bessere Voraussetzungen geschaffen worden sind, um diese Projekte zu finanzieren. Jobrotationsmaßnahmen werden im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative ADAPT gefördert und deshalb über den Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert. Im Rahmen der geförderten ADAPT-Maßnahmen machen die ESF-Gelder etwa 40% der Finanzierung aus. Bezogen auf Jobrotation werden 15,8% aller österreichischen ESF-/ Ziel 4-Mittel hierfür eingesetzt, das entspricht einem Finanzvolumen von etwa 1,7 Mio. EURO (vgl. ÖSB 1998).

Was die rechtlichen Rahmenbedingungen für Jobrotation angeht sei darauf hingewiesen, dass das Arbeitsmarktförderungs- wie auch das Arbeitsmarktgesetz keine hoheitlichen Gesetze sind, sondern einen privatwirtschaftlichen Charakter haben. Für die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und damit auch Jobrotationsmaßnahmen besteht daher kein für den Arbeitnehmer durchsetzbarer Rechtsanspruch (Europäische Kommission 1998a: 4).

(b) Industrielle Beziehungen

Die industriellen Beziehungen in Österreich sind gekennzeichnet durch einen starken *Neokorporatismus*, der nicht nur die Arbeitswelt dominiert, sondern auch alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchdringt. Die österreichische Sozialpartnerschaft ist durch eine enge Kooperation der politischen Akteure und der Konzertierung ihrer interessenpolitischen Aktivitäten gekennzeichnet. Durch die lange Tradition der Zusammenarbeit ist eine Form des Interessenausgleichs möglich, der nicht nur die, für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung förderliche Makroflexibilität der Löhne und Einkommen ermöglicht, sondern auch wichtige Beiträge für Politikentwicklung und –umsetzung leistet, gerade im Bereich von Arbeitsmarkt und Beschäftigung (vgl. Republik Österreich 1998: 7; Arbeitsdokument Sozialpolitik in Österreich 1994: 30). Durch die ÖVP-FPÖ Regierung ist dieser „Austrokorporatismus“ etwas abgeschwächt worden. Doch bleibt die Mitwirkung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände ein unabdingbarer Faktor, wenn Jobrotation in Österreich funktionieren soll.

Vor allem auf der Betriebsebene ist der Einfluss der Gewerkschaften sehr hoch und die Bereitschaft der Arbeitnehmer, an den Bildungsmaßnahmen teilzunehmen hängt stark von der Haltung der Gewerkschaften ab. Ferner hat die Wirtschaftskammer Österreich, die Vertretung der Arbeitgeber, eine Empfehlung herausgegeben, wonach Jobrotation von den Betrieben unterstützt werden sollte.

Ferner sind die Sozialpartner stark in die Weiterbildung involviert, da viele Schulungen und Fortbildungskurse in ihren Einrichtungen stattfinden. Insbesondere die Gewerkschaften verfügen über ein ausgeprägtes Netzwerk an Weiterbildungseinrichtungen und tragen sogar einen Teil der Kosten von den Weiterbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten. Zusammen mit den Trägern und dem regionalen Arbeitsmarktservice bauen sie so ein lokales Netzwerk zur Umsetzung von Jobrotationsmaßnahmen auf. Deshalb ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass die Weiterbildung in den Tarifverträgen geregelt ist und durch diese gefördert wird.

Alle gesellschaftlich relevanten Akteure fördern das Prinzip des lebenslangen Lernens und stehen deshalb überwiegend hinter dem neuen Ansatz von Jobrotation. SPÖ und die Gewerkschaften sprechen sich für Jobrotation aus, da mit diesen Maßnahmen sowohl Beschäftigte als auch Arbeitslose gefördert werden. Zwar ist die SPÖ im Moment nicht an der Regierung beteiligt, dennoch ist ihr Einfluss auf Länderebene immer noch enorm. Auch durch

die traditionell enge Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften ist die SPÖ in das politische System eingegliedert. Auch die Unternehmer haben das Konzept Jobrotation, obwohl sie in Österreich an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt sind, gut aufgenommen. Es fällt jedoch auf, dass in Österreich insbesondere relativ große Unternehmen mit mehr als 200 Arbeitnehmern an den Maßnahmen teilnahmen, die nicht zu den besonders förderungswürdigen Klein- und Mittelständischen Unternehmen gezählt werden können.

(c) Organisation der Arbeitsverwaltung

Österreich besitzt eine zentralisierte, integrierte Arbeitsmarktverwaltung. Seit Juli 1994 wurden dem Arbeitsmarktservice weitreichende Kompetenzen bei der Politikumsetzung eingeräumt. Das Ziel war eine kunden- und leistungsorientierte Umgestaltung der Arbeitsmarktverwaltung hin zu einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen. Der Arbeitsmarktservice setzt sich aus einer Bundes-, neun Landes- und 95 regionalen Organisationen, 13 Zweigstellen und 50 Berufsinformationszentren zusammen. Auf allen Ebenen ist das AMS zweigliedrig aufgebaut und besteht aus paritätisch besetzten Gremien mit Entscheidungs- und Kontrollbefugnissen auf der einen Seite und geschäftsführenden Organen auf der anderen Seite.

Mit der Ausgliederung aus der unmittelbaren Bundesverwaltung hat sich auch das Managementverständnis des AMS geändert. Die Organisation formuliert mittelfristig gültige und jährliche Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik. D.h. der AMS entscheidet über den Instrument- und Mitteleinsatz unter Berücksichtigung der Ziele der Bundesregierung. Im Rahmen der generellen arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden folgende Schwerpunkte formuliert:

- Förderung der Chancengleichheit als übergreifendes Ziel;
- Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem;
- Optimierung des Arbeitsmarktmatching;
- Optimale Bereitstellung der behördlichen Dienstleistungen;
- Unterstützung der Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel.

Auf der Ebene der Landesorganisationen werden die Ziele und der Ressourceneinsatz geplant. Die Regionalorganisationen setzen die zur Verfügung stehenden Ressourcen schließlich je nach individueller Situation der Kunden ein. Von zentraler Bedeutung ist die Erstellung eines

individuellen Betreuungsplans. Ein solcher muss zwischen dem Betreuer und dem Kunden zu Beginn des Betreuungsprozesses festgelegt werden. Die Art und zeitliche Abfolge der Aktivitäten sowie der Betreuungsform und -inhalt werden dort verbindlich definiert und konkrete Angebote vereinbart. Die wesentlichen Inhalte sind: Aufgabenstellung und Zielsetzung der Betreuung, konkrete Problemstellung und Hindernisse definieren, sowie Problemlösungsversuche, Aktivitäten und Maßnahmen einleiten (Europäische Kommission 1998a: 4).

(d) Erklärung für die stärker strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation

Die *Implementationsstrukturen* in Österreich sind geprägt von:

- einem *föderativen politisch-administrativen System* und eine zunehmende Verlagerung arbeitsmarktpolitische Kompetenzen auf Landesebene.
- Industriellen Beziehungen, die von einem besonders *starken Korporatismus* geprägt sind, und
- einer *zentralisierten und integrierten Arbeitsmarktverwaltung*, die seit 1994 privatwirtschaftlichen Organisations- und Managementprinzipien folgt und einen starken Dienstleistungscharakter besitzt.

Die stärker *strukturpolitische Ausrichtung* von Jobrotationsmaßnahmen liegt erstens in dem Bedeutungszuwachs aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen begründet, die im Kontext von lebenslangem Lernen und Employability zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur in Österreich beitragen sollen. Der gesellschaftspolitische Konsens zu dieser Arbeitsmarktstrategie und die starke Position der Gewerkschaften in allen drei Dimensionen des Implementationsregimes, bedingt durch die traditionell engen Beziehungen zu der über die Jahrzehnte dominierenden Regierungspartei SPÖ, ist ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor.

Da die „natürliche Klientel“ der Gewerkschaften die Arbeitnehmer sind und da ein Großteil der Weiterbildungseinrichtungen in der Hand der Sozialpartner liegt (vgl. Feiler 2001: 4), ist es nicht verwunderlich, dass die Gewerkschaften die Weiterbildung der Arbeitnehmer zur Steigerung ihrer Beschäftigungsfähigkeit vorantreiben. Dass die Regionen Nieder- und Oberösterreich, in denen zwei der Jobrotationprojekte stattfinden, zu den vom Strukturwandel bedrohten Regionen gemäß ESF-Ziel 4 gezählt werden, macht die strukturpolitische Orientierung der Maßnahmen zudem verständlich.

3.3 Deutschland

(a) Politisch-administrative Strukturen

Die Institutionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Entwicklung eines entsprechenden arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums erfolgten in Deutschland 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) (vgl. Blancke 1998: 17). Dadurch sollte ein hohes Beschäftigungsniveau gesichert und das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beseitigt werden. Mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997 wurde die Arbeitsförderung in das Sozialgesetzbuch III (SGB III) integriert und der Instrumenteneinsatz dezentralisiert und flexibilisiert. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) kann danach über den Einsatz der ihr zugeteilten Geldmittel frei verfügen und diese entsprechend den Erfordernissen des lokalen Arbeitsmarktes gezielt einsetzen. Diese werden vorwiegend für berufliche Weiterbildung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt. Seit 1999 gibt es mit dem zweiten Gesetz zur Änderung des SGB III eine weitere Neuregelung mit drei Schwerpunkten:

1. Gezielter Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Problemgruppen
2. Beseitigung sozialer Härten für Arbeitslose
3. Entlastung der Arbeitsämter von unnötiger Bürokratie

Diese Reform entspricht einer Neuorientierung der rot-grünen Bundesregierung in der Arbeitsmarktpolitik. Zukünftig soll aktiven Maßnahmen deutlich der Vorrang gegenüber passiven Lohnersatzleistungen gegeben werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird demnach insbesondere zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt und an Problemgruppen des Arbeitsmarktes (insbesondere Jugendliche, Geringqualifizierte und ältere Arbeitslose) ausgerichtet. Dementsprechend wurde der prozentuale Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1,23% im Jahr 1997 leicht auf 1,3% im Jahr 1999 erhöht. Im Vergleich dazu ist der Anteil der passiven Maßnahmen am BIP kontinuierlich gefallen (vgl. OECD 2000).

Die föderative Ordnung der BR Deutschland gesteht den Bundesländern keine originären Kompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik zu. Sie müssen allerdings die einzelnen Programme der Bundesanstalt für Arbeit, des Bundes oder der Europäischen Union kofinanzieren, so dass die Arbeitsmarktpolitik mittelbar in den Kompetenzbereich der Länder fällt (vgl. Kaluza 1998: 162ff.). Dies führt in letzter Konsequenz dazu, dass die Bundesländer zunehmend eine

eigene Arbeitsmarktpolitik – sogar unabhängig von den strengen Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes – auf den Weg bringen und diese oft auch mit regionaler Strukturpolitik verbinden (Blancke 1998: 23). Die Länder verwalten 85% der ADAPT-Mittel eigenständig, sind für die landesspezifische Ausgestaltung, Umsetzung, Trägerberatung sowie Projektbewilligung zuständig und führen die Maßnahmen in eigener Regie durch (vgl. ISG 1998: 66ff).

(b) Industrielle Beziehungen

Die Struktur der deutschen industriellen Beziehungen ist gekennzeichnet durch einen *selbstregulativen Korporatismus* (vgl. Traxler 1998), in dem der Staat eine äußerst zurückhaltende Rolle spielt. Zentrales Prinzip in diesem System ist die Tarifautonomie, die durch eine zentrale Verhandlungsebene und dezentrale, aber kollektiv ausgehandelte, überbetriebliche Tarifverträge zwischen den Sozialpartnern gekennzeichnet ist. Die Sozialpartner sind überwiegend branchenbezogen bzw. sektoral organisiert und parteipolitisch neutral. Der Organisationsgrad der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ist in Deutschland relativ hoch und die Arbeitsbeziehungen sind stark verrechtlicht (vgl. Schmid/Picot 2001: 249f).

Die Sozialpartner haben im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung auf allen politischen Handlungsebenen institutionalisierte Einflussmöglichkeiten. So sind im Beirat der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT der DGB, die DAG, der BDA, der DIHT und der ZDH stimmberechtigte Mitglieder (ISG 1997: 67). Im Begleitausschuss auf Bundesebene sind neben den Vertretern des Bundes und der Länder ebenfalls der DGB und der BDA Mitglieder. Auf Landesebene variiert der Einfluss der Sozialpartner bei der Projektauswahl und der inhaltlichen Gestaltung der Landesprogramme (ISG 1999: 129ff). Grundsätzlich wird bei ADAPT, im Gegensatz zu den ESF-Ziel 4 Programmen, eine stärkere Rolle der Sozialpartner, vor allem der Unternehmensseite gefördert, um die Wirtschaftsnähe der Projekte zu gewährleisten. Auf lokaler Ebene und innerhalb der einzelnen Projekte treten in Deutschland die Sozialpartner teilweise als Projektträger auf. In NRW führte zum Beispiel die Kreishandwerkerschaft Warendorf eine Jobrotationsmaßnahme durch.

Für die Umsetzung von Jobrotation auf betrieblicher Ebene sind die Positionen der Sozialpartner zur beruflichen Weiterbildung und deren tarifvertragliche Absicherung besonders interessant und wichtig. Im dualen Berufsausbildungssystem haben die Sozialpartner wichtige und (zum Teil) gesetzlich festgelegte Funktionen. Im europäischen

Vergleich stellt dies eine Besonderheit dar. Allerdings sind die Instrumente des Betriebsverfassungsgesetzes, die sich auf die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer in der betrieblichen Weiterbildung beziehen veraltet und reflektieren ein Weiterbildungsverständnis, „das die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme als ein Element der betrieblichen Sozialpolitik und nicht als ein Schlüsselement für die Unternehmensentwicklung und die individuelle Kompetenzentwicklung begriffen hat“ (Grünewald 1998: 25). Fondslösungen finden sich dementsprechend eher auf Branchen- und dezentraler Ebene (Banken, Versicherungen, Baugewerbe, Lehrgänge der Kammern). Wobei die Einbindung Arbeitsloser nur in denjenigen Branchen von den Sozialpartnern getragen wird, wo ein Arbeitskräfte- und Qualifizierungsmangel vorherrscht. Regelungen der Tarifvertragsparteien gibt es zum so genannten Bildungsurlaub, Weiterbildungen im Rahmen von Rationalisierungsabkommen und im Rahmen von Qualifizierungstarifverträgen (vgl. Grünewald/ Moraal 1998: 98 ff).

(c) Organisation der Arbeitsverwaltung

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wird von der Bundesanstalt für Arbeit organisiert. Sie ist alleiniger Träger der Arbeitsförderung sowie zentral und integriert organisiert. Rechtlich dem Arbeits- und Sozialministerium unterstellt, wird die BA durch drittelparitätisch besetzte Selbstverwaltungsorgane geführt (vgl. Höcker 1998: 194). Die Bundesanstalt für Arbeit, deren Sitz in Nürnberg ist, gliedert sich in 181 Arbeitsämter mit zehn Landesarbeitsämtern und rund 600 Geschäftsstellen. Zu den einzelnen Aufgaben der BA und ihren Ämtern gehören die passive Arbeitsmarktpolitik (Lohnersatzleistungen für Arbeitslose) und aktive Maßnahmen wie Beratung, Vermittlung und Qualifizierung von Arbeitslosen. Zusätzlich ist sie auch für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Arbeitsmarktbeobachtung und –berichterstattung sowie für Arbeitsmarktstatistiken zuständig. Die BA ist durch die Lohnbezogenheit ihres Budget sehr stark von konjunkturellen Schwankungen abhängig und damit zu einer prozyklischen aktiven Arbeitsmarktpolitik gezwungen (Schmid/ Picot 2001: 249)¹⁷.

¹⁷ Die Höhe des Budgets wird zu 90% durch die lohnbezogenen Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber bestimmt. Die restlichen 10% steuern die Bundesländer und die Europäische Union bei. Diese Finanzierungsstruktur bestimmt den Handlungsspielraum der BA und kann diesen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten stark einschränken. Die Ausgaben für aktive und passive Leistungen der BA werden aus einem gemeinsamen Haushalt bestritten, was zur Folge hat, dass in Zeiten großer Arbeitslosigkeit die Ausgaben für passive Leistungen steigen und dementsprechend die Mittel und Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik reduziert werden. Dies wirkt sich in besonders negativer Weise für die Qualifizierungsinstrumente, die präventive Arbeitsmarktpolitik und die Förderung innovativer Maßnahmen aus (vgl. Grünewald 1998: 26).

Über den so genannten „Experimentiertopf“ des §10 AFG besteht für die BA generell die Möglichkeit, innovative Maßnahmen, wie z.B. Jobrotation, zu fördern. Die Mehrzahl der deutschen Jobrotationsprojekte bezieht sich jedoch auf gesetzliche Regelungen, die stark auf besondere Zielgruppen des Arbeitsmarktes ausgerichtet sind und nicht ohne weiteres für Jobrotationsmaßnahmen im Rahmen von ADAPT zu verwenden sind, weil die BA keinen originären strukturpolitischen Auftrag besitzt. Bei der letzten Reform des AFG wurde in § 89 SGB III Jobrotation als besondere Maßnahme aufgenommen, die an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist. Eine besondere gesetzliche Regelung für Jobrotation existierte in Deutschland bis zu diesem Jahr jedoch nicht.

Der zentral verwaltete Haushalt und der rechtliche Rahmen begrenzen den Handlungsspielraum der BA bei der Umsetzung von Jobrotation, dennoch sollte ihr Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Projekte und den Erfolg der Maßnahmen nicht unterschätzt werden. Insbesondere die Vertreter der lokalen Arbeitsämter besitzen einen nicht zu unterschätzenden Ermessens- und Entscheidungsspielraum bei der Interpretation der rechtlichen Rahmenbedingungen¹⁸ und der Umsetzung einzelner Maßnahmen. So entscheidet das lokale Arbeitsamt über die Förderung der Stellvertreter auf Basis des AFG und SGB III nach Einzelfallprüfung und – in manchen Fällen erst – nach Rücksprache mit dem Landesarbeitsamt (BfZ 2000: 20). Das heißt Jobrotation kann auf dieser Ebene – trotz einer Projektbewilligung – noch scheitern, wenn die Stellvertretung durch die BA nicht abgesichert wird.

(d) Erklärung für die eher prozesspolitische Ausrichtung von Jobrotation

Die *Implementationsstrukturen* in Deutschland sind geprägt von:

- einem *föderativen politisch-administrativen System* und einer zunehmenden Verlagerung arbeitsmarktpolitische Kompetenzen auf Landesebene.
- Industriellen Beziehungen, die von einem *selbstregulativen Korporatismus* geprägt sind, und
- einer *zentralisierten und integrierten Arbeitsmarktverwaltung*, welche durch eine zunehmende Tendenz der Dezentralisierung und Flexibilisierung des Instrumenteneinsatzes sehr große Handlungsspielräume bei der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik besitzt.

¹⁸ Vgl. dazu §§ 10, 48, 77, 89, A-Reha SGB III; ESF-Mittel, BSHG-Mittel für Maßnahmenfinanzierung.

Das deutsche Implementationsregime ist in vertikaler Perspektive durch die föderative Ordnung geprägt. Die Einengung der operationellen Programme durch die Länder gibt diesen die Möglichkeit eigene Akzente zu setzen. Sowohl in NRW mit dem Rahmenprogramm QUATRO, als auch in Berlin mit dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm 1994-99, wurde versucht ADAPT für die Flankierung des strukturellen Wandels einzubinden und vor allem durch die Qualifizierung der Beschäftigten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, deren Entwicklung zu fördern und so die Modernisierung des Arbeitslebens z voran zu treiben. Dabei besteht auf betrieblicher Ebene ein Konsens der Sozialpartner bezüglich der primären Ziele des Instrumentes Jobrotation.

Bei der Umsetzung vor Ort verfügt die BA über eine Schlüsselposition innerhalb des Netzwerks von Koordinierungsstelle, Bildungsträger und Unternehmen. Sie ist die zentrale Anlaufstelle für die Bereitstellung und Finanzierung der Stellvertreter, die nur über die bestehenden Regelungen des AFG und SGB III an Jobrotation teilnehmen können. Dabei folgen die Regelungen primär dem *prozesspolitischen Ziel*, Problemgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und haben nur eine begrenzte strukturpolitische - auf die Bedürfnisse der Netzwerkpartner ausgerichtete - Zielrichtung. Ein erfolgreiches Projekt muss diesen Regelungen Rechnung tragen. Die eher prozesspolitische Ausrichtung der beiden deutschen Maßnahmen lässt sich zum Großteil auf den Einfluss der Arbeitsverwaltung bzw. der „Macht der Bürokratie“ zurückführen. Dies vor allem deshalb, weil von politischer Seite aus ein eher strukturpolitisches Ziel anvisiert wurde.

3.4 Niederlande

(a) Politisch-administrative Strukturen

Die Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden ist grundsätzlich unitarisch organisiert. Federführend bei der Koordination arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist das Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung. Jedoch stehen dem Ministerium ein Netzwerk von tripartistisch eingerichteten Institutionen, regionale und kommunale Einrichtungen bei der Ausführung der Programme zur Seite. Insbesondere die Kommunen haben bei der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik eine sehr starke Stellung, obgleich sie zu ca. 90% von Finanzaufweisungen der Zentralregierungen abhängig sind¹⁹. Deshalb werden die

¹⁹ Das Ziel der Arbeitsmarktreform – die noch immer nicht vollständig abgeschlossen ist – besteht darin, die einzelnen Institutionen des Arbeitsmarktes und deren Ressourcen, also die Arbeitsverwaltung, die Sozialversicherungsagenturen und die Sozialdienste der Kommunen unter der Federführung der Kommunen für eine effiziente Aktivierung von Leistungsempfängern zusammenzulegen (vgl. Trampusch 1999).

Niederlande oft auch als „dezentralisierter Einheitsstaat“ bezeichnet (vgl. dazu Kleinfeld 1999).

Die niederländische Arbeitsmarktpolitik trägt Grundzüge einer neoliberalen Deregulierungsstrategie, die im Wesentlichen von den Sozialpartnern getragen wird. Sie ist verbunden mit dem Verzicht der Arbeitnehmer auf weitreichende staatliche soziale Absicherung, die sich damit jedoch ein hohes Maß an Beschäftigungsfähigkeit erkaufen. Dies stellt keinen Widerspruch dar, da die bisherige Arbeitsmarktpolitik einen stark reaktiven und passiven Charakter hatte und auf Arbeitsplatzverlust um jeden Preis abzielte. Das Augenmerk richtet sich mittlerweile stärker auf aktive Maßnahmen, die die Flexibilität und Mobilität des Arbeitsmarktes fördern und das Beschäftigungsniveau hochhalten sollen. Dabei werden vom Staat insbesondere die Arbeitnehmer und Unternehmen in die Verantwortung genommen und die Arbeitsmarktpolitik in zunehmendem Maße dezentralisiert. Die Schwerpunkte der niederländischen Arbeitsmarktpolitik liegen auf „Flexicurity“ (Flexibilisierung und Dynamisierung der Arbeitsmärkte) und „Employability“ (Förderung von Beschäftigungsfähigkeit). Daneben spielen aktivierende Maßnahmen wie die Förderung der Teilzeitarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (die sogenannten Melkert-Stellen²⁰), die man auch als subventionierte Arbeit bezeichnet, eine zentrale Rolle (vgl. van der Heijden 1999). Daneben werden in kommunalen Beschäftigungspools Arbeitslose an Unternehmen ausgeliehen und innerhalb der Pools geschult. Im Vergleich zu Deutschland gibt es in den Niederlanden relativ umfassende gesetzliche Regelungen zur Bildungsfreistellung. Deren Durchführung obliegt der Arbeitsverwaltung sowie den sozialpartnerschaftlich verwalteten Branchenbildungsfonds. Im Oktober 1998 wurde in den Niederlanden mit dem Gesetz „financiering loopbaanonderbreking“ (Wet Finlo) auch eine rechtliche Grundlage für Jobrotation geschaffen (vgl. Kötter 1998). Diese Regelung war auf zwei Jahre begrenzt und lief am 01.12.2001 ersatzlos aus.

1997 wurden in den Niederlanden 1,60 % des BIP für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet (vgl. OECD 2000). Für die Gemeinschaftsinitiative ADAPT standen der Niederlande im Zeitraum 1994-1999 69,9 Mio. EURO zur Verfügung.

(b) Industrielle Beziehungen

²⁰ Minister Melkert hat einige innovative policies implementiert, die auf eine Reintegration unqualifizierter und schlecht bezahlter Arbeitnehmer abzielen (Kleinfeld 1999: 138).

Die industriellen Beziehungen in den Niederlanden sind, ähnlich wie in Deutschland, sektoral koordiniert und organisiert. Der niederländische Korporatismus ist durch die Konzertierung, also der gemeinsamen Regulierung der Arbeitsbeziehungen durch den Staat und die Verbände gekennzeichnet²¹ (vgl. Traxler 98). Der Konfliktbearbeitungsmodus lässt sich als konsensual bezeichnen, wobei ein leichtes Machtübergewicht der Arbeitgeber und eine „paternalistisch-hierarchische Überordnung des Staates“ (Zaiser 2000) innerhalb der Industriellen Beziehungen festgestellt werden kann. Die Sozialpartner sind in den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Politiken über formelle und informelle Netzwerke integriert. Dabei haben sie oft ihre eigenen Interessen erfolgreich durchsetzen können. (Hemerijck et al 2000: 107).

In den zentralen Verhandlungen (Wassenaar, und „Neue Richtung“) wurde von den Gewerkschaften für die Lohnzurückhaltung eine Qualifizierungsoffensive für die Beschäftigten gefordert. Auf Branchenebene wurden in den neunziger Jahren zahlreiche Weiterbildungsvereinbarungen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Bildungseinrichtungen (s.o.) geschaffen und spezielle Ausbildungs- und Entwicklungsfonds sowie Stiftungen ins Leben gerufen, die tarifvertraglich abgesichert sein können und mit RBA- und ESF-Mitteln kofinanziert werden können. In 2/3 der Tarifverträge gibt es Vereinbarungen der Sozialpartner zur beruflichen Weiterbildung mit teilweise sehr detaillierten Regelungen, die durch Vereinbarungen auf regionaler Ebene mit den ROCs ergänzt werden („Branche-Region-Kombinationen“) (Boonstra et al. 1998).

Die Bereitschaft zur Umsetzung von Jobrotation ist bei den Sozialpartnern dennoch sehr unterschiedlich. Während die Gewerkschaften das Instrument begrüßen und sehr interessiert daran sind, zeigen die Vertreter der Arbeitgeber ein geringeres Interesse, weil sie die finanzielle Förderung der informellen Lernprozesse ablehnen (Hollander 1998: 88). Eine Ursache dieser Ablehnung könnte in der besonders starken Ausprägung von Teilzeit- und Zeitarbeit (3% der Erwerbsbevölkerung) des niederländischen Arbeitsmarktes liegen (Werner 1998: 14).

(c) Organisation der Arbeitsverwaltung

²¹ Das korporatistische Gefüge der niederländischen Arbeitsmarktpolitik ist durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet. Erstens ist die Tarifautonomie in Lohnfragen stärker eingeschränkt. Die Regierung kann politische Zwangselemente androhen und auch umsetzen. Zweitens spielen bei der Informationsgewinnung und beim Informationsaustausch Beratungsgremien eine wichtige Rolle. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die „Stiftung für Arbeit“ und der „Sozialökonomische Rat“.

Bis 1991 war die staatliche Arbeitsverwaltung durch ein Generaldirektorat in das Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung integriert. Durch das Arbeitsförderungsgesetz von 1991 wurde die staatliche Arbeitsverwaltung (Arbeitsvoorziening – Arbvo) in eine unabhängige Behörde mit tripartistischer Struktur umgewandelt. Sie besteht nunmehr aus einer zentralen Verwaltung, 18 Regionalverwaltungen und regionalen Geschäftsführungen sowie über 200 lokalen Arbeitsämter und 60 Berufsbildungszentren. Die Rahmenrichtlinien der Arbeitsverwaltung werden mit dem Ministerium ausgehandelt und bestimmt, wobei sowohl die Mittelbereitstellung, als auch der Einfluss des Ministeriums auf Arbeitsvermittlung, Weiterbildungs- und Reintegrationsmaßnahmen in den neunziger Jahren zurückgefahren wurden. Das am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Arbeitsverwaltungsgesetz legt die Ziele und Aufgaben der Arbeitsverwaltung fest.

Aufgabe der neuen staatlichen Arbeitsverwaltung ist die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere richtet sich ihr Dienstleistungsangebot an schwer zu vermittelnde Arbeitssuchende. Die Aufgaben der staatlichen Arbeitsverwaltung wurden also auf die besonders stark betroffenen Gruppen reduziert, mit dem Argument, dass es bei der großen Anzahl an erfolgreichen Arbeitsvermittlungsagenturen keinen Bedarf für einen teuren staatlichen Service gibt. Die Stellenvermittlung ist nicht mehr Monopol des Staates. Andere, private „exchange agencies“ oder Zeitarbeitsfirmen können diverse Dienstleistungen anbieten, benötigen aber teilweise spezielle Genehmigungen der zentralen oder regionalen Körperschaften der staatlichen Arbeitsverwaltung.

Für aktive und passive Maßnahmen gibt es in den Niederlanden unterschiedliche Haushalte und Zuständigkeiten. Die zentrale Verwaltung setzt das nationale Budget fest und kontrolliert die Regionalverwaltungen hinsichtlich einer effizienten Mittelverwendung und der Zielkonformität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Regionalverwaltungen (RBA) haben, neben der Umsetzung der Rahmenrichtlinien der Arbeitsverwaltung und des Arbeitsverwaltungsgesetzes, einen großen Spielraum zur Förderung innovativer Maßnahmen. In bestimmten Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Berufseingliederung und Weiterbildungsmaßnahmen, musste die Arbeitsverwaltung ihre Kompetenzen in den neunziger Jahren, mit den Gemeinden und Sozialversicherungsagenturen teilen (van Velzen 2001: 219). 1996 wurde ein großer Teil der Mittel für aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung den 19 größten Städten sowie den Sozialversicherungsagenturen überstellt. Dennoch stehen ihr weitreichende Instrumente und eigene Bildungsorganisationen

bei der beruflichen Erstausbildung zur Verfügung. Bei der beruflichen Weiterbildung ist die Zusammenarbeit mit den Bildungseinrichtungen der Branchen notwendig.²²

Durch die Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung sollen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den regionalen Problemlagen angepasst und durch die tripartistische Struktur soll eine stärkere Verknüpfung mit der Tarifpolitik gewährleistet werden. Gleichzeitig sollen, durch weitergehende Kooperationen zwischen den Arbeitsämtern und Sozialämtern der Kommunen, der Sozialhilfebezug enger an den Zwang zur Arbeitsaufnahme gekoppelt werden (Ganßmann/ Haas 2000: 48). Das bedeutet in letzter Konsequenz, dass in den Niederlanden die analytische Trennung von aktiven und passiven Maßnahmen sowie zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kaum noch vorhanden ist.

(d) Erklärungen für die eher prozesspolitische Ausrichtung und das Scheitern von Jobrotation

Die *Implementationsstrukturen* in den Niederlanden sind geprägt von:

- einem *unitarisch politisch-administrativen System* mit starken Dezentralisierungstendenzen in der Arbeitsmarktpolitik
- einem *konzertierten Korporatismus* mit einem konsensorientierten Konfliktaustragungsmodus, und
- einer *dezentralisierten Organisation der Arbeitsmarktverwaltung*, die zunehmend privatwirtschaftlich organisiert ist.

Die in den Niederlanden geplante Variante von Jobrotation wäre nach den von uns aufgestellten Kriterien eher auf ein prozesspolitisches Ziel ausgerichtet gewesen. Letztendlich scheiterte die Rotation an der Aufkündigung des Konsens durch die Arbeitgeber, die aufgrund der wirtschaftlichen Lage nicht mehr gewillt waren, die Maßnahme zu unterstützen. Monokausale Erklärung für das Scheitern von diesem niederländischen Projekt greifen allerdings zu kurz. Vielmehr scheinen hier mehrere Faktoren verantwortlich zu sein.

²² Die Rahmenregelung zur Berufsbildung in Betrieben (KBS) wurde 1996 wegen Einsparungsmaßnahmen aufgegeben, ebenso wie die Rahmenregelung zur Integration ins Arbeitsleben (KRA). Für die Rahmenregelung zur Weiterbildung (KRS) von Beschäftigten und Arbeitslosen werden den RBAs von der CBA auch immer weniger Mittel zur Verfügung gestellt. Während des Jobrotationszeitraums standen 1994 90 Mio. EURO und 1997 nur noch 18 Mio. EURO zur Verfügung. Im Rahmen der Beitragsregelung für branchenspezifische Berufsbildung von Arbeitslosen (BBSW) vergibt die CBA für die einzelnen Branchen Mittel für die von den Branchen zu erstellenden Bildungsplänen. (vgl. Europäische Kommission 1998b und 2000a)

- Durch Zeitarbeit und Teilzeitarbeit ist der niederländische Arbeitsmarkt relativ flexibel. Dadurch stehen den Unternehmen relativ kurzfristig geschulte Arbeitskräfte zur Verfügung.
- Durch relativ umfangreiche Weiterbildungsfonds in mehreren Branchenverbänden von KMU ist die Qualifizierung der Beschäftigten institutionalisiert. Dadurch wird für die Unternehmensentwicklung und Modernisierung des Arbeitslebens in KMU gesorgt und das strukturpolitische Ziel von Jobrotation mit anderen Instrumenten bedient.
- In den Niederlanden stehen zahlreiche Instrumente (Melkert Gesetze und Beschäftigtenpools sowie die Rahmenregelung zur Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen) zur Verfügung (vgl. Trampusch 2001), die implizit für Jobrotation genutzt werden können. Hier werden Arbeitslose aus dem zweiten Arbeitsmarkt oder aus Weiterbildungen an Unternehmen ausgeliehen, haben aber einen unbefristeten Vertrag mit dem jeweiligen Träger der Maßnahme. Durch diese Regelungen wird die Eingliederung von Arbeitslosen durch Arbeitseinsätze in Betrieben miteinander verbunden und das prozesspolitische Ziel von Jobrotation bedient.
- In konjunkturellen Aufschwungphasen herrscht ein Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitskräften, während die vom Arbeitsmarkt besonders weit entfernten Arbeitslosen aufgrund ihrer großen Qualifikationslücke nicht ohne langfristige Schulung für Jobrotation eingesetzt werden können. Gleichzeitig verringert sich der Leidensdruck, der für die Einführung neuer Maßnahmen notwendig zu sein scheint.

Diese Punkte erklären nur zum Teil das Scheitern von Jobrotation. In den Niederlanden gab es zudem einen häufigen Personalwechsel bei den Projektträgern. Die Durchführung von Modellprojekten hängt jedoch sehr stark von den personellen Möglichkeiten der Träger, dem persönlichen Engagement des Projektbearbeiters und dessen kontinuierlichen Einsatz ab. In den Niederlanden scheint es generell Schwierigkeiten bei der Implementation von ESF-Programmen zu geben (vgl. FAZ vom 30.08.01, S.6). Dieser Eindruck bestätigte sich im Laufe unserer Untersuchung. Die zentrale Stelle für die GI-ADAPT im MinSZW, Buesi, scheint nach der Projektbewilligung keinerlei Einfluss mehr auf die Durchführung der geförderten Maßnahmen zu nehmen und Unterlagen über die Vorgänge zu besitzen.

4. Ursachen der begrenzten Varianz und Erfolgsbedingungen für Jobrotation

Im vorliegenden Arbeitspapier wurde die Implementation von Jobrotation als neue arbeitsmarktpolitische Strategie im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung und der EU-Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland, Österreich, Großbritannien und den Niederlanden untersucht. Das Erkenntnisziel richtete sich dabei auf die Frage, ob die Struktur von Netzwerken eine entscheidende Rolle bei der Kooperation von Akteuren sowie der Koordination und Implementation politischer Strategien spielt.

Für die vier Untersuchungsländer wurde eine bemerkenswerte *materielle Varianz* von Jobrotation festgestellt: Der Focus dieses Instrumentes liegt in Großbritannien und Österreich eher auf einer *strukturpolitischen Ausrichtung* der Projekte, während in Deutschland das Augenmerk der geförderten Maßnahmen stärker auf *prozesspolitischen Zielen* liegt (vgl. dazu Kapitel 2). Die besondere Ausrichtung in den Untersuchungsländern wird dabei weniger von den programmspezifischen Implementationsstrukturen begünstigt, als vielmehr durch die unterschiedlichen nationalen Implementationsregime (vgl. dazu Kapitel 3). „*Nations matter*“ – so kann man aus der Sicht der vergleichenden Politikfeldanalyse festhalten (vgl. dazu Feick/ Jann 1988; Richardson/ Jordan 1985; Peters/ Doughtie/ McCulloch 1977).

Welche Aspekte sind dabei besonders wichtig? Die prozesspolitische Ausrichtung von Jobrotation im deutschen Fall kann auf den dominierenden Einfluss der Bundesanstalt für Arbeit bei der Politikimplementation zurückgeführt werden, während in Großbritannien das Primat der Ökonomie in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie der politische Bedeutungsverlust der Gewerkschaften wichtige Bestimmungsfaktoren für die eher strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation sind. Kennzeichnend für Österreich sind die starke Stellung der Sozialpartner bei der Implementation von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens hinsichtlich des Einsatzes von Jobrotation im Sinne einer eher strukturpolitischen Zielsetzung.

Die materielle Varianz von Jobrotation in den Untersuchungsländern erfährt jedoch aufgrund der konzeptionellen Ausrichtung von Jobrotation und dem großen Einfluss der Europäischen Union bei der Politikimplementation eine Relativierung. Auf zwei Aspekte muss in diesem Zusammenhang hingewiesen werden:

1. Jobrotation als innovative Arbeitsmarktstrategie kann als Verknüpfung von Struktur- und Prozesspolitik angesehen werden, da mit diesem Instrument gleichzeitig die Ziele der qualitativen Verbesserung der Beschäftigungsstruktur in Unternehmen und die Reintegration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt verfolgt werden (vgl. *Kapitel 1.2* und *2.2.5*).
2. Die Umsetzung von Jobrotation in den Mitgliedstaaten der EU erfolgte bisher im Kontext der europäischen Strukturfondsförderung, der Gemeinschaftsinitiative ADAPT und der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie. Insbesondere die Fokussierung auf die Ziele „Employability“ und lebenslanges Lernen“ sowie die operationelle Ausrichtung von ADAPT begründen eine stärker strukturpolitische Ausrichtung europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (vgl. *Kapitel 1.3*).

Es kann daher von einer „*begrenzten*“ Varianz bei der Umsetzung von Jobrotation in den Untersuchungsländern gesprochen werden, da die Konzeptualisierung des Instruments und die inhaltlichen Vorgaben der EU in der Phase der Politikformulierung eine einseitige prozesspolitische bzw. strukturpolitische Ausrichtung von Jobrotation bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten verhindern.

Betrachtet man die Bedingungen unter denen politische Steuerung bei der Umsetzung von Jobrotation erfolgt, kann konstatiert werden, dass das Ausmaß an Festlegung von Maßnahmen und Entscheidungsprozeduren in den von der EU, insbesondere der von der Kommission geförderten Programme – wie die Gemeinschaftsinitiative ADAPT – auf ein hohes Maß an Interventionsintensität und Programmierung durch die Kommission in der Phase der Agenda-Gestaltung und der Politikformulierung verweisen. Dies belegt die Möglichkeiten der Politiksteuerung, die der EU durch die entsprechende Ausrichtung ihrer Programme zur Verfügung stehen (vgl. dazu Lang/ Naschold/ Reissert 1998). Gleichzeitig eröffnen sich Handlungsspielräume für Implementeure und Adressaten auf bei der Durchführung der Maßnahmen, die ihre Ursachen im Ebenenwechsel und der Veränderung institutioneller Arrangements in der Implementationsphase hat (vgl. dazu Schmid/ Roth 2001: 400f.).

Bei der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie, die den Rahmen für Jobrotation bildet, handelt es sich ferner um eine „weiche“ Koordinationsmethode, welche durch „Benchmarking“ und „Policy Learning“ auf eine Konvergenz arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen in den Mitgliedstaaten durch dezentrale Kontextsteuerung

abzielt. Dies belegt auch die von uns konstatierte „begrenzte“ Varianz bei der Umsetzung von Jobrotation in den Untersuchungsländern. Es entsteht für die an der Durchführung von Jobrotation beteiligten Akteure eine „Win-Win“ Situation, die die Gefahr steuerungspolitischer Restriktionen bei der Anwendung von Jobrotation minimiert. Handlungsspielräume bei der Implementation von Jobrotation durch regionale und lokale Akteure werden zur Anpassung des Instrumentes an die spezifischen Bedingungen des nationalen Implementationsregimes und unterschiedlichen Problemlagen des Arbeitsmarktes genutzt. Gleichzeitig sieht die Kommission die Zielkonformität von Jobrotation durch die Einbettung des Instrumentes in eine europäische Politikstrategie in der Phase der Agenda-Gestaltung und der Politikformulierung sowie durch die operative Offenheit und die flexible Handhabung des Konzeptes Jobrotation gewährleistet. Auf diese Art und Weise kann die Europäische Union trotz begrenzter regulativer und distributiver Potentiale unter geschickter Nutzung der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie als weichem Steuerungsinstrument erheblichen Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Arbeitsmarktpolitiken ausüben. Darüber hinaus wird die Policy-Diffusion zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und insgesamt der Ausbau solcher Politiken beschleunigt, was weiter, nicht zentral induzierte Angleichungseffekte mit sich bringt. Insbesondere die in Dänemark gewonnenen Erfahrungen mit dem Instrument Jobrotation wurden genutzt, um das Konzept in anderen Mitgliedstaaten zu etablieren und implementieren (vgl. dazu *Kapitel 1.3*).

Im Hinblick auf die Erfolgsbedingungen von Jobrotation soll zunächst einmal darauf hingewiesen werden, dass die Umsetzung von Jobrotation in den vier Untersuchungsländern lediglich *Modellcharakter* hat. Dies wird nicht nur allein am geringen finanziellen Rahmen, sondern auch an den niedrigen Teilnehmerzahlen deutlich (vgl. *Kapitel 2.1*).

Als ein neues, erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre aufkommendes und sich nach und nach in den europäischen Ländern ausbreitendes Instrument müssen Jobrotations-Modelle in die jeweiligen bestehenden nationalen rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Strukturen eingepasst werden. Das dänische Beispiel zeigt, dass es im Wesentlichen auf eine *Verknüpfung* von wenigen Rahmenbedingungen ankommt, um Voraussetzungen für eine flächendeckende und erfolgreiche Implementation zu schaffen (vgl. im folgenden Schömann/ Mytze/ Gülker 1998: 46f.).

- Es sind weitgehende rechtliche oder tarifliche Regelungen bezüglich der Weiterbildung für Beschäftigte und der praxisnahen Aus- und Weiterbildung für Arbeitslose und Teile der inaktiven Bevölkerung erforderlich.

- Die Anreize für Beschäftigte, an Weiterbildung teilzunehmen, müssen durch die Existenz von entsprechenden Regelungen gewährleistet sein. Die Weiterbildungsfreistellungen sollten durch Arbeitsplatzsicherheit flankiert werden.
- Die Kosten, die durch Jobrotationsprojekte anfallen, sollten durch eine entsprechende Kofinanzierungsstruktur „gerecht“ verteilt sein, um Mitnahmeeffekte möglichst gering zu halten.
- Die Anreize für die Stellvertreter sollten günstig sein. Durch leistungsgerechte Entlohnung der Tätigkeit als Stellvertreter sollte ein ausreichender Abstand zwischen dem Niveau der Lohnersatzleistung und dem Entgelt für die Stellvertretung sichergestellt werden.
- Zur Implementation der Projekte an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sind funktionsfähige regionale Netzwerke erforderlich.

In Dänemark wurde durch eine neue Freistellungsregelung eine gesicherte rechtliche Grundlage für die Weiterbildung von Beschäftigten geschaffen. Auf der anderen Seite wurden durch das Recht von Arbeitslosen, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit ein Jobangebot zu bekommen, die rechtlichen wie finanziellen Voraussetzungen zum Einsatz von Stellvertretungen geschaffen. Diese beiden Neuerungen in den letzten Jahren scheinen den Schlüssel zum dänischen Erfolg bei der flächendeckenden Implementation von Jobrotationsprojekten zu bilden (so auch Schömann/ Mytze/ Gülker 1998: 47).

Beim europäischen Vergleich und in Rekurs auf das dänische Modell zeigt sich, dass Jobrotation überall dort besser aufgenommen worden ist, wo generelle Anspruchsrechte auf berufliche Weiterbildung existieren oder zumindest ein umfassendes nationales Fördersystem für berufliche Weiterbildung etabliert ist. Generelle Rechte auf berufliche Weiterbildung sowie öffentliche Förderleistungen findet man in einer Gruppe von vorrangig skandinavischen Ländern (Dänemark, Finnland, Schweden), die sich auf jeweils ausgebaute Systeme einer aktiven Arbeitsmarktpolitik stützen können.

Das Konzept ist in den vier Untersuchungsländern unterschiedlich erfolgreich implementiert worden. Neben den oben aufgeführten generellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Jobrotation lassen sich weitere *länderspezifische Bestimmungsfaktoren* benennen. Der Erfolg von Jobrotation in Großbritannien gründet sich in erster Linie auf die Einbindung aller relevanten Akteure in dezentral organisierte Durchführungsstrukturen. Kennzeichnend für die

erfolgreiche Implementation von Jobrotation in Österreich sind der breite gesellschaftspolitische Konsens über die Wichtigkeit der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit sowie die starke Einbindung der Sozialpartner bei der Umsetzung der Maßnahmen. Auch in Deutschland konnte Jobrotation erfolgreich umgesetzt werden. Insbesondere der politische Wille auf Länderebene und die Rolle der Bundesanstalt für Arbeit bei der Durchführung dieser Maßnahmen begünstigten eine erfolgreiche Implementation. Ein Sonderfall stellen die Niederlande dar. Letztendlich scheiterte Jobrotation an der Haltung der Arbeitgeber, die insbesondere aufgrund der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gewillt waren die Maßnahme zu unterstützen (vgl. dazu *Kapitel 3.4*).

Literaturverzeichnis

- Atkinson, John (1998):* „New Deal“ in Großbritannien?; in: Scherrer, Peter u.a. (Hrsg.): Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa, Marburg, 188-194.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997):* Jobrotation – en introduktion, Kopenhagen.
- Behringer, Friederike (1998):* Jobrotation – eine „Patentlösung“ für die Probleme auf dem europäischen Arbeitsmarkt?; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 4, 67. Jg., 326-343.
- Berufsförderungszentrum Essen e.V. (BfZ) (Hrsg.) (2000):* Jobrotation NRW. Abschlussbericht – Juli 2000, Essen.
- Blancke, Susanne / Schmid, Josef (1998):* Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 18, Tübingen.
- Blancke, Susanne/ Roth, Christian/ Schmid, Josef (2000):* Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt - Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Konzept- und Literaturstudie. Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsberichte, Nr. 157- Mai 2000, Stuttgart.
- Blancke, Susanne/ Roth, Christian/ Schmid, Josef (2001):* „Employability“ – Sicherung der eigenen Beschäftigungschancen? Skizze einer neuen Strategie der beruflichen Qualifizierung; in: SOWI 3/01.
- Bölke-Zeuner, G/ Uhrig, B. (1999):* Jobrotation ein Spiel, bei dem es nur Gewinner gibt?; in: DGB (HG), Gewerkschaftliche Bildungsarbeit, Nr. 3/4.
- Boonstra, W./ Hövels, B./ Kraayvanger, G. (1998):* Niederlande. Beschreibung der Finanzierung der Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen; in: Grünewald, Uwe/ Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser: Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen, Bielefeld, 225-277.
- Chapman, Paul/ Temple, Paul (1998):* The Performance of the UK Labour Market; in: Buxton, Tony et al. (Hrsg.): Britain's Economic Performance, London/ New York, 299-339.
- Dingeldey, Irene (1997):* Britische Arbeitsbeziehungen. Gewerkschaften zwischen Konflikt, Kooperation und Marginalisierung, Wiesbaden.
- Europäische Kommission (1996):* Empfehlung der Kommission von 3. April 1996 96/280/EG. Amtsblatt Nr. L107 vom 30/04/1996.
- Europäische Kommission (1998a):* Beschäftigungsobservatorium. Österreich 1997. MISEP Basisinformationsbericht, Berlin.
- Europäische Kommission (1998b):* Beschäftigungsobservatorium. Niederlande 1997 MISEP Basisinformationsbericht, Berlin.
- Europäische Kommission (2000a):* Beschäftigungsobservatorium. Niederlande 1999 MISEP Basisinformationsbericht, Berlin.
- Europäische Kommission (2000b):* Beschäftigungsobservatorium. Vereinigtes Königreich 1999.MISEP Basisinformationsbericht, Berlin.
- Europäisches Parlament (1994):* Sozialpolitik in Österreich. Reihe Soziale Angelegenheiten. Generaldirektion Wissenschaft. Arbeitsdokument.
- Feiler, Lizzi (1998):* Wie sinnvoll ist das Instrument Jobrotation?; in: ÖSB-Unternehmensberatung GmbH (Hrsg.): JobRotation. Erfahrungen für die Zukunft, Workshop 12. Nov. Linz
- Feiler, Lizzi (2001):* Co-operative Approaches to Identify and Meet Qualification Needs. The Implementation Systems of Jobrotation and Other Company-based Programmes in Austria. WZB -

- Workshop 27-28 September 2001, Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?, Berlin.
- Finn, Dan (2000):* Welfare to Work: The Local Dimension; in: Journal of European Social Policy, 10/1, 43-57.
- Fontys Hoogeschool (Hrsg.) (o.D.):* Eindverslag van het project EU – Jobrotation (95/A/116).
- Feick Jürgen/ Jann, Werner (1988):* „Nations matter“ – Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?; in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderheft 19), Opladen, 196-220.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001):* „Haag kritisiert Zahlungsbescheid der EU“; in FAZ, 30.08.2001, Nr. 201, 6.
- Gaßmann, Heiner/ Haas, Michael (2000):* Flexibilität und Rigidität der Arbeitsmärkte in den Niederlanden, Dänemark und Schweden. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Soziologie FU Berlin, Februar 2000.
- Grünewald, Uwe (1998):* Die Rolle der Sozialpartner und öffentlicher Instanzen bei der Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte und Arbeitslose; in: Grünewald, Uwe/ Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser: Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen, Bielefeld.
- Grünewald, Uwe/ Moraal, Dick (1998):* Beschreibung der Finanzierung der Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen in Deutschland; in: Grünewald, Uwe/ Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser: Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen, Bielefeld.
- Heijden, Paul F. van der (1998):* Wege aus der Beschäftigungskrise. Das holländische Beispiel, Frankfurt 1998.
- Hemerijck, Anton/ Manow, Philip/ Kersbergen, Kees van (2000):* Welfare without Work? Divergent Experiences of Reform in Germany and the Netherlands; in: Kuhnle/ Stein (Hrsg.): Survival of the European Welfare State, London, 106-127.
- Höcker, Herrad (1998):* The Organisation of Labour Market Policy Delivery in the European Union; in: Auer, P. (Hrsg.): Employment Policies in Focus. Labour Markets and Labour Market Policy in Europe and Beyond – International Experiences, Berlin, 191-214.
- Hollander, P. den (1998):* Erfahrungen der Vertreterin des niederländischen OOM-Fonds mit den Workshops zu Fragen der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung; in: Grünewald, Uwe/ Moraal, Dick (Hrsg.): Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser: Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen, Bielefeld.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.)(1997):* Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Zwischenbewertung 1997 – Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.)(1998):* Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Zwischenbewertung 1998 – Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.)(1999):* Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland - Endbericht – Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.
- Kaluza, Hildegard (1998):* Der Europäische Sozialfonds: Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozess mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung, Baden-Baden.

- Kleinfeld, Ralf (1998):* Was können die Deutschen vom niederländischen Poldermodell lernen?; in: Scherrer, Peter/ Simons, Rolf/ Westermann, Klaus (Hrsg.): Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa, Marburg, 121-145.
- Kötter, Ute (1998):* Soziale Sicherheit in den Niederlanden. Ein Kaleidoskop öffentlicher und privater Sicherungsformen; in: Soziale Sicherheit 10, 339-348
- Kruhöffner, Jens (1999):* Jobrotation in Denmark. Status and Problems; in: Schmid, Günther / Schömann, Klaus (Hrsg.): Von Dänemark lernen, Discussion Paper FS I 99 –201, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), Berlin, 17-23.
- Kruhöffner, Jens (2001):* Costs of Jobrotation in Denmark. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Lang, J. / Nascshold, F./ Reissert, B. (1998):* Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Berlin, 43-73.
- Larsson, Allan (1998):* The European Employment Strategy and the EMU; in: Economic and Industrial Democracy, Vol. 19: 3, 391-415.
- Maliszewski, Bärbel (1997):* Von unseren europäischen Nachbarn lernen. Das dänische Modell Jobrotation; in: Wirtschaftsbulletin für Ostdeutschland, 03, HBS, 18-23.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001):* Staatssecretaris Verstand will Wet financiering loopbaanonderbreking verbeteren. Persbericht Nr. 2001/2, 10. Januar 2001
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000):* Onderwerp evaluaties Wettelijke regeling ouderschapsverlof en Wet finlo, Kenmerk AV/RV/2000/36399.
- Nätti, Jouko (1997):* Sabbatical Leave Schemes in Finland, unveröffentlichtes Manuskript
- Najam, A. (1995):* Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective, Laxenburg (IIASA Working Paper 95-61).
- NU-ADAPT (Hrsg.) (2000):* Jobrotation in Deutschland. Eine bundesweite Auswertung, Berlin.
- Obrovski, Roman (1998):* JobRotation in Oberösterreich Arbeitsmarktpolitische Ziele und Nutzen; in: ÖSB-Unternehmensberatung GmbH (Hrsg.): JobRotation. Erfahrungen für die Zukunft, Workshop 12. Nov., Linz
- OECD (2000):* Employment Outlook.
- ÖSB-Unternehmensberatung GmbH (Hrsg.) (1998):* JobRotation. Erfahrungen für die Zukunft, Workshop 12. Nov., Linz
- ÖSB Unternehmensberatung Gesellschaft m.b. H. (Hrsg.) (1999):* Endbericht Jobrotation - ADAPT 1996-1999. Im Auftrag des AMS Österreich, Wien.
- Peters, Guy B./Doughtie, John C./ McCulloch, Kathleen M. (1976):* Types of Democratic Systems and Types of Public Policy. An Empirical Examination; in: Comparative Politics, Vol. 9, Nr. 1, 327-355.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1997):* Beschäftigungspolitik als Herausforderung und Aufgabe der EU. Perspektiven der Regierungskonferenz; in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die Reformen der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden.
- PLS-Consult (1999):* Evaluation of EU Jobrotation. Final Report, o. Ort.
- Raabe, Birgitta / Schmid, Günther (1999):* Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik; in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 37/99, 21-30.
- Republik Österreich Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, für wirtschaftliche Angelegenheiten und für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Hrsg.) (1998):* Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich, Wien.
- Richardson, Jeremy/ Jordan, Grant (1985):* Overcrowded Policymaker: Some British and European Reflections; in: Policy Studies Review Annual, Vol. 7, 30-51.

- Roth, Christian (2000):* Die GI-ADAPT im Rahmen der europäischen Strukturfondförderung. Unveröffentlichtes Manuskript, Tübingen.
- Roth, Christian/ Schmid, Josef (2000):* Multi-Level Governance in the European Employment and Labour Market Policy. A Conceptual Outline and Some Empirical Evidences; in: German Policy Studies 1/2000.
- Sabatier, Paul A. (1986):* Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and A Suggested Synthesis; in: Journal of Public Policy, 6. Jg., Nr. 1, 21-48.
- Schmid, Günther (1993):* Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik. WZB Discussion Paper FS I 93 – 208, Berlin.
- Schmid, Günther (1999):* Jobrotation – Ein Modell für investive Arbeitszeitverkürzung, in: Schmid, Günther / Schömann, Klaus (Hrsg.): Von Dänemark lernen, Discussion Paper FS I 99 –201, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), Berlin, 31-36.
- Schmid, Josef/ Picot, Georg: (2001):* Welfare to Work bei Blair und Schröder, in: Hierscher/ Sturm (Hrsg.): Die Strategie des dritten Weges, München.
- Schmid, Josef/ Roth, Christian (2000):* European Labour Market Policy and National Regimes of Implementation; in: Klemmer, Paul/ Wink, Rüdiger (Hrsg.): Preventing Unemployment in Europe – A New Framework for Labor Market Policy, Cheltenham/ Northampton 2000, 210-231.
- Schmid, Josef/ Roth, Christian (2001):* Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik, in: Burth, Hans-Peter/ Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 395-416.
- Schömann, K./ Mytzek, R./ Gülker, S. (1998):* Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen für Jobrotation in neun europäischen Ländern, WZB, Berlin: 1998
- Seifert, Hartmut (2001):* Job-Rotation – Baustein für ein Konzept des lebenslangen Lernens; unveröffentlichtes Manuskript
- Soerensen, John Houman (2001):* Jobrotation – A Conjunctural Influenced Instrument of Active Labour Market Policy – and its Effects on Enterprises' Qualification Strategies, WZB – Workshop: "Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementing", Berlin 27.-28. September 2001.
- SPI-ServiceGesellschaft mbH Projekt JobRotation (Hrsg.) (1999):* Abschlußbericht ADAPT Projekt SPI Jobrotation, März 1996 – Februar 1999. Berlin.
- Trampusch, Christine (1999):* Die Rolle der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik – Ein Vorbild für Deutschland?; in: Zeitschrift für Sozialreform, 45 Jg., H. 11/12, 983-1004.
- Trampusch, Christine (2000):* Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltung der Länder Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 – 1990, Göttingen.
- Traxler, Franz (1998):* Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich; in: Politische Vierteljahresschrift, 39, 235-260.
- Uhrig, Bettina (2001):* Jobrotation. Qualifizierung auf zwei Seiten; in: Böckler zum Bündnis. Informationen zu Vereinbarungen und Bündnissen für Arbeit, Nr. 13, 3.
- WEA Scotland (Hrsg.) ohne Datum:* JobRotation in Glasgow. Glasgow.
- WEA Scotland (Hrsg.) ohne Datum:* EU-Jobrotation Spend two year 1996 and 1997, unveröffentlichtes Manuskript.
- Werner, Heinz (1998):* Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden – welche Lehren für uns?; in: Arbeit und Sozialpolitik, 52.Jg1-2/ 98.
- Zaiser, Helmut (2000):* Arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit: Dänemark, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, WIP Occasional Paper Nr. 9, download unter: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/schmid5.htm>

Abkürzungsverzeichnis

ADAPT	Anpassung der Arbeitnehmer und Unternehmen an den industriellen Wandel
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice, Arbeitsmarktverwaltung in Österreich
AMV	Arbeitsmarktverwaltung
Arbvo	Arbeidsvoorziening, Staatliche Arbeitsmarktverwaltung
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BDA	Bund Deutscher Arbeitgeber
BfZ	Berufsbildungszentrum Essen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BUESI	Büro für europäische Subventionsinstrumente
CBA	Zentrale Verwaltung der Arbeitsverwaltung
CINOP	Center für Innovation Ausbildung und Training, Bildungsträger
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DfEE	Department for Education and Employment, Ministerium für Bildung und Arbeit
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DTI	Department of Trade and Industrie, Ministerium für Handel und Industrie
ES	Employment Service, Arbeitsverwaltung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EQUAL	Programm zur Bekämpfung von Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt
Fontys	Hochschule, Bildungsträger und Projektträger

FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
GDA	Glasgow Development Agency
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LEC	Local Enterprise Company
MinSZW	Sozialministerium Niederlande
NRW	Nordrhein-Westfalen
NUS	Nationale Unterstützungsstelle
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development.
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PM	Projektmanagement
QUATRO	Qualifizierung, Arbeit, Technik, Reorganisation
RBA	Regionalbüro der Arbeitsmarktverwaltung
REGIOMET	Regional Innovative Trainingsmethode in der Metall-Elektro-Industrie
ROC	Regionales Ausbildungszentrum
SBfg	Subsistenz freigestellter Beschäftigter
SBsv	Subsistenz der Stellvertreter
SGB	Sozialgesetzbuch
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreich
SSM	Stichting Samenwerking Metaalbewerking, Bildungstiftung der Metallbranche
TEC	Training and Enterprise Council
WBfg	Weiterbildung freigestellter Beschäftigter
WBsv	Weiterbildung der Stellvertreter
WEA	Workers Educational Association, Bildungsträger der Arbeitnehmervertreter
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Der Arbeitsbereich für Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen ist in Lehre und Forschung vor allem zuständig für die Analyse von materiellen Politiken und Staatsaktivitäten sowie den ökonomischen Grundlagen des politischen Handelns. Den materiellen Schwerpunkt der Forschung bildet die Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsmarktpolitik. Weiter Aktivitäten betreffen die Felder Arbeit und Technik; Gewerkschaften und industrielle Beziehungen; Interessenvermittlung; materielle Föderalismusanalyse; Politik und Ökonomie in Großbritannien, in Japan, in kleinen Ländern (Österreich, Schweiz, Niederlande) und in südeuropäischen Ländern; Europäische Sozialpolitik; Konzepte und Methodik der Politikfeldanalyse und des Vergleichs; politisch-ökonomische Ansätze und Theorien (Regulationsschule, Neue Politische Ökonomie, Neuer Institutionalismus).

**W
I
P**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse*

OCCASIONAL PAPERS

- Nr.1: **Schmid, Josef**,
Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt: Entwicklungspfade zwischen ökonomischem
Globalisierungsdruck, staatlicher vermittelter Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im
Vergleich, 1998,
ISBN 3-927604-99-2

- Nr.2: **Cox, Robert Henry**,
From Safety Net to Trampoline Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark, 1998
ISBN 3-927604-98-4

- Nr.3: **Große Hüttmann, Martin / Roth, Christian / Schmid, Josef**,
WIP Schwerpunktheft: Policy-Making im Parteienstaat, 1998
ISBN 3-927604-97-6

- Nr.4: **Fuhrmann, Nora/ Matschke, Ursula/ Weckenmann, Ruth**,
WIP Schwerpunktheft: Frauen und Arbeitsmarkt, 1999
ISBN 3-927604-95-x

- Nr.5: **Cox, Robert / Schmid, Josef**,
WIP Schwerpunktheft: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, 1999
ISBN 3-927604-96-8

- Nr.6: **Schmid, Josef / Blancke, Susanne (Hrsg.)**,
Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, 1999
ISBN 3-927604-94-1

- Nr.7: **Eissler, Stephan**,
Der Prozeß der europäischen Währungsintegration. Vom Werner-Plan zum Vertrag von
Maastricht, 1999
ISBN 3-927604-93-3

- Nr.8: **Goos, Elisabeth / Schmid, Josef**,
Die US-Amerikanische Welfare-Reform, 1999
ISBN 3-927604-92-5

- Nr.9: **Zaiser, Helmut**,
Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden, 1999
ISBN 3-927604-89-5

- Nr.10: **Rehm, Philipp**,
Unabhängigkeit von Notenbanken – empirische Befunde und öffentliche Meinungen, 1999
ISBN 3-927604-91-7

- Nr.11: **Blancke, Susanne / Schmid, Josef / Tiemann, Heinrich / Kaulisch, Thomas**
Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse, 1999
ISBN 3-927604-90-9

- Nr.12: **Blancke, Susanne / Schmid, Josef**,
Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, 2000
ISBN 3-927604-88-7

- Nr. 13: **Rehm, Philipp / Schmid, Josef**,
Vier Welten der Beschäftigungsförderung - eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer
Performanz;. 2001
ISBN 3 – 927604-87-9

- Nr. 14: **Blancke, Susanne / Lindlohr, Andrea / Schmid, Josef,**
Wer führt? Ein Benchmarking der Bundesländer nach Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsindikatoren,
2001.
ISBN 3-927604-86-0

- Nr. 15: **Hülsmann, Joachim / Schmid, Josef / Schöll, Sarah,**
Rentenreformen in sechs westeuropäischen Ländern: Ein Blick über den Tellerrand, 2001

Bezug direkt über Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Innen- und EG-Politik und
Politische Theorie