

Schmid, Günther

**Book Part — Digitized Version**

Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1983) : Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen, In: Fritz W. Scharpf, Marlene Brockmann (Ed.): Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, ISBN 3-593-33270-1, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 135-165

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112037>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Günther Schmid

## **Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: Theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen**

1. Zum Handlungsspielraum einer aktiven Arbeitsmarktpolitik
2. Zur Theorie von Handlungsspielräumen aktiver Arbeitsmarktpolitik
  - 2.1 Elemente institutionalistischer Betrachtungsweise
  - 2.2 Allgemeine Zusammenhänge von institutionellen Handlungsbedingungen und Handlungsspielräumen.
3. Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik
  - 3.1 Erfahrungen aus der Praxis der Eingliederungsbeihilfen (EB)
  - 3.2 Erfahrungen aus der Praxis von Fortbildung und Umschulung (FuU)
4. Ausblick: Steuerungsdefizite aktiver Arbeitsmarktpolitik

Anmerkungen

Literaturverzeichnis



# 1. Zum Handlungsspielraum aktiver Arbeitsmarktpolitik

Was kann die Arbeitsverwaltung bei Massenarbeitslosigkeit tun? Böse Zungen behaupten schon längst, die Bundesanstalt für Arbeit (BA) »verwalte nur noch« die Arbeitslosen. Sieht man einmal von der ungerechtfertigten Polemik ab, dann ist diese Behauptung nicht so weit von der Wirklichkeit entfernt — wenn auch weiter, als gemeinhin angenommen wird. Eine Verwaltung, die sich überwiegend aus Beitragszahlungen der Versicherungsgemeinschaft finanziert, muß sich nolens volens zunehmend auf die »Schadensregulierung« konzentrieren, wenn sich das Versicherungsrisiko häuft. Insofern ist die Frage nach dem Handlungsspielraum der Arbeitsverwaltung schnell beantwortet: er steht — wenigstens nach einem bestimmten Schwellenwert — im umgekehrten Verhältnis zur Höhe der Arbeitslosigkeit.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit sinken die Beitragseinnahmen der BA. Einer Kompensation dieses Einnahmeverlustes durch Beitragserhöhungen sind politische Grenzen gesetzt; jedenfalls kann die Bundesanstalt ihre Beiträge nicht autonom erhöhen bzw. dem Versicherungsrisiko entsprechend automatisch anpassen. Dagegen steigen die gesetzlich festgelegten Ausgaben für Lohnersatzleistungen; für aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt — vereinfachend gesagt — immer weniger übrig. Diese Logik läßt sich an der Ausgabenstruktur der Bundesanstalt ablesen: Betrag der Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitik an allen BA-Ausgaben 1970 70%, waren es 1981 nur noch 42%; 1982 wird dieser Anteil voraussichtlich weiter sinken (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik 1965-1981

Jahr	Ausg. der Bundesanstalt f. Arbeit (BA) in Mio. DM	Ausg. f. aktive Arbeitsmarkt politik in Mio. DM		Ausg. f. berufl. Fortbildung u. Umschulung nach §§ 41-50 AFG in Mio.		Ausg. für Eingliederungsbeihilfen nach § 54 AFG in Mio. DM		Ausg. f. Kurzarbeitergeld nach §§ 63-67 AFG in Mio. DM		Ausg. f. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91-96 in Mio. DM	
	1	absolut	in % 1	absolut	in % 2	absolut	in % 2	absolut	in % 2	absolut	in % 2
1965	1.618	961	59	1	0	k.A.	k.A.	1	0	5	1
1967	3.206	1.124	35	70	6	k.A.	k.A.	206	18	10	1
1970	3.927	2.728	70	590	22	10	0	12	0	14	1
1973	6.849	4.517	66	1.582	35	9	0	74	2	24	1
1975	18.053	7.953	44	2.588	33	100	1	2.207	28	137	2
1977	15.780	6.420	41	1.200	19	266	4	594	9	847	12
1980	22.832	11.010	48	2.483	23	574	5	471	4	1.368	12
1981	31.677	13.459	42	3.306	25	454	3	1.285	10	1.210	9

- 1) Inklusive Bundesmittel für Arbeitslosenhilfe, Sonderprogramme u.ä.
- 2) Alle Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (inkl. Bundesmittel) mit Ausnahme von: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974), 50% der von der Bundesanstalt ausgewiesenen Kosten für Durchführung der Fachaufgaben (Annahme: 50% sind für aktive Maßnahmen wie Vermittlung und Beratung zu veranschlagen), die von der BA ausgewiesenen »Sonstigen Ausgaben«.
- 4) k.A. = bis 1970 nicht getrennt ausgewiesen.
- 6) inklusive Bundes- und Sonderprogrammmitteln.

Nicht aufgeschlüsselt sind hier die Ausgaben für berufliche Ausbildung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme sowie nicht Eingliederungsbeihilfen, Rehabilitation, Schlechtwetter- und Wintergeld sowie sonstige Maßnahmen zur Förderung der Bauwirtschaft.

Quellen: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen.

Diese widersinnige Logik gilt auch operativ: Mit steigender Arbeitslosigkeit treten beschäftigungssichernde und arbeitsfördernde Aufgaben der Arbeitsverwaltung in den Hintergrund: So muß beispielsweise Personal aus der Arbeitsberatung und -vermittlung in die Leistungsabteilung abgezogen werden, um die pünktliche Zahlung von Arbeitslosengeldern zu gewährleisten, oder das Vermittlungspersonal wird zunehmend mit Kontrollaufgaben — z.B. Kontrolle der Arbeitswilligkeit — belastet, deren Wahrnehmungen u.U. zum Widerspruch und dieser wieder zum Gegenwiderspruch führt, eine zur Selbstblockierung tendierende »bürokratische Spirale«.

Aus der Sicht aktiver Arbeitsmarktpolitik hat die deutsche Arbeitsverwaltung aber auch im politischen Sinne einen Konstruktionsfehler: Gerät die BA in Defizite, ist der Bund zu Zuschüssen verpflichtet. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto höher der Zuschußbedarf. Die Zuschüsse wiederum werden als Steuerfinanzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert, so daß der Zuschußgeber vor allem in diesem Bereich Gestaltungsrechte beansprucht, die in die Durchführung hineinreichen; die häufigen Novellen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und zahlreiche Sonderprogramme sind dafür Ausdruck. In der Praxis tendiert dieses System zu einer restriktiven Fiskalisierung der Arbeitsmarktpolitik, d.h. zu Einsparungen unter dem Gesichtspunkt des kurzfristigen Haushaltsausgleichs. Das globale Beschäftigungsdefizit, das mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik allein nicht bewältigt werden kann, ist also die Ursache der Zuschußfinanzierung. Sie kehrt sich jedoch selbst gegen einen verstärkten Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die wenigstens im beschränkten Maße globale Beschäftigungspolitik ersetzen oder ergänzen könnte (Mertens 1981, Schmid 1982). Widerstand gegen diese Politik etwa von Seiten der Gewerkschaften wird mit der Drohung der Kürzung von Lohnersatzleistungen beantwortet, so daß die Verfechter aktiver Arbeitsmarktpolitik in ein Dilemma geraten. Die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Verantwortung verbleibt so institutionell diffus, und Opfer dieser »Nullsummenpolitik« (Thurow 1980) sind die Arbeitslosen.

Der zentrale Beitrag zur Lösung des globalen Beschäftigungsdefizits kann in der Tat nicht von der Arbeitsmarktpolitik, sondern nur von einer beschäftigungsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik, zum Teil auch — das gilt vor allem für arbeitszeitpolitische Fragen — von der Tarif- und Sozialpolitik erwartet werden. Über den Beitrag, den die Arbeitsmarktpolitik auch bei Massenarbeitslosigkeit leisten kann, gehen die Auffassungen allerdings auseinander: eher pessimistische Stimmen sehen den Stellenwert schon überschritten, bis zu dem der Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik effizient sein könnte (z.B. Zeppernick 1982). Eher optimistische Stimmen sehen auch bei gegebenen Umständen einen größeren Handlungsspielraum der Arbeitsverwaltung und verweisen auf die bisherigen Erfolge aktiver Arbeitsmarktpolitik oder auf die Erfahrungen anderer Länder (z.B. Scharpf 1981; Schmid 1982; Engelen-Kefer 1982).

Der Hinweis auf andere Länder — hier vor allem Schweden — ist in diesem Zusammenhang sicherlich mit Vorbehalten zu betrachten, denn die »gegebenen Umstände« sind in Schweden wenigstens in zweifacher Hinsicht anders: Die Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik wird hier aus allgemeinen Steuermitteln gesichert, und die Arbeitsverwaltung hat vor allem im Zusammenhang mit beruflicher Weiterbildung und mit Arbeits-

beschaffungsmaßnahmen schon in den sechziger Jahren institutionelle Bedingungen aufbauen können, über welche die Bundesanstalt nicht im gleichen Umfang verfügt. Die Effizienz auch eines höheren Niveaus aktiver Arbeitsmarktpolitik wird durch die institutionell engere Verflechtung der Arbeitsverwaltung mit lokal wichtigen Akteuren und Interessengruppen des Arbeitsmarktes, also Betrieben, Gewerkschaften, Kommunen und durch einen im Vergleich zur Bundesrepublik schon länger dauernden Lernprozeß innerhalb solcher institutionellen »Netzwerke« garantiert. Hinzu kommen eine im öffentlichen Bewußtsein wesentlich stärkere Betonung des Vollbeschäftigungsziels als in der Bundesrepublik sowie eine zweifache Flankierung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf anderen Politikebenen: eine stärkere Berücksichtigung beschäftigungspolitischer Auswirkungen in der Einkommenspolitik (solidarische Lohnpolitik, individuelle Besteuerung) und in der Sozialpolitik (starker Kündigungsschutz für ältere Erwerbspersonen, Möglichkeiten der Teilzeitarbeit). Schon ein flüchtiger Blick auf Schweden zeigt also, daß für den erweiterten Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik auch die notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen gegeben sein müssen. Diese Rahmenbedingungen können nicht von heute auf morgen verändert werden. Wenn jedoch gezeigt werden kann, daß unter denselben ökonomischen und rechtlichen Voraussetzungen die Arbeitsämter die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschiedlich einsetzen, erhalten wir Hinweise auf Handlungsspielräume unter gegebenen Rahmenbedingungen. Diese können in unterschiedlichen Aktivitätsniveaus, in der unterschiedlichen Nutzung von Interpretationsspielräumen, aber auch in unterschiedlichen institutionellen Handlungsbedingungen der Arbeitsämter bestehen. Wenn darüber hinaus demonstriert werden kann, daß überdurchschnittlich aktive Ämter auch eine größere arbeitsmarktpolitische Wirkung erzielen, dann wäre die »Nullhypothese« der Pessimisten widerlegt, daß das Niveau effizienter aktiver Arbeitsmarktpolitik schon längst erreicht sei.

Im folgenden zeige ich, aus welchen Gründen die »Schwellentheorie« der Pessimisten falsch ist, und welche Beobachtungen aus der Praxis der Arbeitsämter dagegen sprechen. Auf der Basis eines groben Analyserasters werden Hypothesen zum Zusammenhang von Arbeitsmarktpolitik und institutionellen Handlungsbedingungen entwickelt (Kapitel 2). Im Hauptteil (Kapitel 3) werden statistische Analysen der Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente vorgestellt und die Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Arbeitsämter bei gegebenen strukturellen Bedingungen diskutiert. Im Vordergrund stehen die Instrumente der beruflichen Weiterbildung (FuU) und der Eingliederungsbeihilfen (EB) sowie Erfahrungen aus dem arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung vom Mai 1979. Abschließend versuche ich zu beurteilen, unter welchen institutionellen Bedingungen ein verstärkter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente denkbar wäre (Kapitel 4).

## 2. Zur Theorie von Handlungsspielräumen aktiver Arbeitsmarktpolitik

### 2.1 Elemente institutionalistischer Betrachtungsweise

Die Unterscheidung von ökonomischer und institutioneller Betrachtungsweise hat sich in der angelsächsischen »labor economics« herausgebildet, für die es bezeichnenderweise keine adäquate deutsche Übersetzung gibt. Die 'Ökonomie der Arbeit' ist aus ökonomischer Sicht eine **Theorie des Arbeitsmarktes**, die im wesentlichen auf der Annahme nutzenmaximierender oder kostenminimierender Individuen basiert. Instrumentelles oder rationales Verhalten von Individuen, d.h. die Ziel-Mittelorientierung unter Effizienzgesichtspunkten, ist der Kern dieser Betrachtungsweise. Aus institutionalistischer Sicht ist 'Ökonomie der Arbeit' dagegen im wesentlichen eine **Theorie der Arbeitsbeziehungen**, die von rechtlichen Normen und administrativen Regeln, von Gewohnheiten und Machtstrukturen gekennzeichnet sind. Instrumentelles Verhalten von Individuen wird zwar nicht ausgeschlossen; es wird jedoch als von institutionellen Bedingungen »gebrochen«, »gefiltert« oder »überlagert« betrachtet.

Der institutionalistische Ansatz ist durch ganzheitliche Betrachtungsweise gekennzeichnet. Die Bedingungen des »Umfeldes« einzelner Akteure stehen im Vordergrund, weniger die Motive. Diese werden von Ökonomen als gegeben (exogen), vor allem als eigennützig betrachtet; von den Institutionalisten dagegen als abhängig (endogen), geschichtlich und wandelbar. Institutionen werden von Ökonomen als Restriktionen rationalen Marktverhaltens, von Institutionalisten dagegen als fundamentale Kontrollinstanzen neben dem Markt gesehen.<sup>1</sup> Zum Umfeld des »Anbieters von Arbeit« gehören der Haushalt bzw. die Familie, die Nachbarschaft, der Verein oder die Partei, die Religions- oder ethnische Gemeinschaft, die Gewerkschaften, Berufsgenossenschaften und Standesorganisationen, aber auch die staatliche Regulierung des Arbeitslebens. Zum Umfeld des »Nachfragers von Arbeit«, dem Betrieb, gehören analoge Institutionen, die Kammern oder Innungen, die Kommunen, die Interessenorganisationen, während die Arbeitsämter für die Nachfrage- wie für die Angebotseite zentrale Institutionen darstellen.

Die **institutionellen Säulen** sind also — zusammenfassend — (a) die internen und externen, durch Recht formell sanktionierten Entscheidungsprämissen und -strukturen, (b) die internen und externen Machtstrukturen, (c) tradierte Werte und Gewohnheiten, die sich durch Interaktionen von Individuen einspielen und dann als »sozial-kulturelles Umfeld« informelle Sanktionswirkungen ausüben. Diese Elemente institutionalistischer Betrachtungsweise können analog auf die Analyse der Arbeitsverwaltung übertragen werden.

(a) Im Vordergrund steht natürlich das **extern gesetzte Recht, das Arbeitsförderungsgesetz (AFG)**, dessen Steuerung der Bundesanstalt weitgehend entzogen ist. Die im AFG formulierten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, die hier erörtert werden, sind wiederum verschieden stark durchreglementiert und lassen der Arbeitsverwaltung auf diese Weise auch unterschiedlichen Handlungs- und Interpretationsspielraum. Bei-

spielhaft erwähnt werden soll hier nur, daß Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen »Kann-Leistungen« sind, während auf die Förderung beruflicher Weiterbildung — von den Einarbeitungszuschüssen, § 49 AFG, abgesehen — ein Anrecht besteht, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Kann-Leistungen sind aus der Sicht der Verwaltungstheorie als »Zweckprogramme«, Anrecht-Leistungen dagegen als »Konditionalprogramme« zu betrachten. Bei Zweckprogrammen ist der Handlungsspielraum im allgemeinen größer als bei Konditionalprogrammen (Luhmann 1966:87 ff).

Als Selbstverwaltungsorgan besitzt die Bundesanstalt weitgehende Richtlinienkompetenzen im Rahmen des AFG (**interne Entscheidungsstruktur**). Diese Kompetenz ist ihrerseits wieder infolge der drittelparitätischen Struktur des Verwaltungsrates und der Verwaltungsausschüsse von der Notwendigkeit des institutionellen Interessenausgleichs geprägt. Die daraus abgeleitete Neutralitätspflicht der Arbeitsverwaltung gegenüber arbeitsmarktpolitischen Einzelinteressen ist eine ganz wesentliche Einschränkung ihres Handlungsspielraums. Andererseits vertritt die Bundesanstalt auch das allgemeine arbeitsmarktpolitische Interesse, so daß die Neutralitätspflicht vor allem auf lokaler Ebene für Interpretationsspielräume und für Verhandlungen offen ist. Auf globaler Ebene tendiert diese Entscheidungsstruktur jedoch zu einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Die Richtlinienkompetenz der Arbeitsverwaltung wiederum war bisher sehr zentralistisch ausgerichtet. Erst mit der 5. Novelle des AFG (1979) und der daraus folgenden neuen Satzung der Bundesanstalt für Arbeit (April 1980) wurden wichtige Grundlagen für eine dezentralere Ausgestaltung der Selbstverwaltung geschaffen, deren Auswirkungen jedoch noch nicht klar abzusehen sind.

(b) Von den inhaltlichen wie prozessualen rechtlichen Rahmenbedingungen abgesehen, wird der Handlungsspielraum der Arbeitsverwaltung durch ihre **externe wie interne Machtstruktur** bestimmt. Verhandlungen etwa mit Betrieben über die Einstellung schwervermittelbarer Arbeitsloser oder über die Förderung von Kurzarbeit hängen z.B. von der lokalen Bedeutung der Betriebe ab; u.U. werden auch Machtoptionen ausgetauscht, d.h. Entgegenkommen auf der einen wird mit Entgegenkommen auf der anderen Seite beantwortet. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst müssen (wegen der Substitutionsmöglichkeit regulärer Arbeitsplätze) unter der besonderen Aufmerksamkeit und Kontrolle der lokalen Gewerkschaften abgewickelt werden; für Auftragsmaßnahmen in FuU müssen geeignete Träger gefunden werden, d.h., die Arbeitsverwaltung ist von der externen Trägerstruktur abhängig; diese Beispiele externer Machtfaktoren sollen genügen.

Interne Machtfaktoren sind vor allem die Fähigkeiten treffsicherer und schneller Informationsverarbeitung. Für eine vorausschauende und gestaltende Arbeitsmarktpolitik sind gute Kenntnisse über die derzeitige und zukünftige Arbeitsmarktentwicklung unabdingbar. Vor allem im Hinblick auf den zukünftigen Arbeitskräftebedarf gibt es hier Defizite. Die Durchsetzungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wird auch um so mehr eingeschränkt, je mehr ihre internen Handlungsressourcen für passive Politik gebunden sind. Wenig ins Bewußtsein geraten ist bisher z.B.

die Möglichkeit, den Handlungsspielraum der Arbeitsverwaltung für aktive Arbeitsmarktpolitik gerade an dieser Stelle zu erweitern, wo sie zur Zeit am stärksten eingeschnürt wird, nämlich bei der Abwicklung und Zahlung von Lohnersatzleistungen. Wo Leistungsansprüche abzuwickeln sind, werden »Akten« produziert. Sind mehrere Stellen damit befaßt — was meistens der Fall ist — müssen diese Akten zeitraubend hin und her geschoben werden, wobei sie — etwa für schnelle Auskünfte — oft schwer aufzufinden sind. In der computerunterstützten Abwicklung dieser Leistungsansprüche, bei der jeder Bearbeiter etwa über Bildschirm unmittelbar Zugang zu der »Akte« erhält, steckt ein erheblicher Rationalisierungsspielraum. Dieser Spielraum könnte dann für die weniger rationalisierungsfähige aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, aber auch diese kann von einer automatisierten, dezentralen Datenverarbeitung nur gewinnen.

(c) **Tradierte Werte, Gewohnheiten und eingespielte Kontakte** — um die dritte institutionelle Säule anzusprechen — spielen sicherlich auch in der Arbeitsverwaltung eine große Rolle. Mitarbeiter, deren Arbeitsauffassung noch stark von der sozialversicherungsrechtlichen Konstruktion geprägt ist, werden sich bei der Implementation »aktiver Arbeitsmarktpolitik« schwerer tun als Mitarbeiter, die von Anfang an in die neue Philosophie hineingewachsen sind. Entscheidend ist auch die Anreizstruktur, mit der Mitarbeiter großer Organisationen konfrontiert sind, denn im Gegensatz zur ökonomistischen Betrachtungsweise ist die Motivation von Einzelpersonen aus institutionalisierter Sicht stark von der »Kultur« der Organisation geprägt, in der sie arbeiten: Welche Haltungen und Meinungen im Organisationsmilieu anerkannt, welche Arbeitsweise belohnt oder bestraft, ob innovatorisches und risikofreudiges Verhalten oder eher die enge Auslegung von Anweisungen ermutigt wird, macht für die Effektivität einer Organisation einen großen Unterschied. Aber auch der Umgang mit den Partnern oder Klienten »draußen« und die durch mehrfache Kontakte angesammelten (guten oder schlechten) Erfahrungen, sind ganz wichtige institutionelle Handlungsbedingungen der Arbeitsverwaltung.

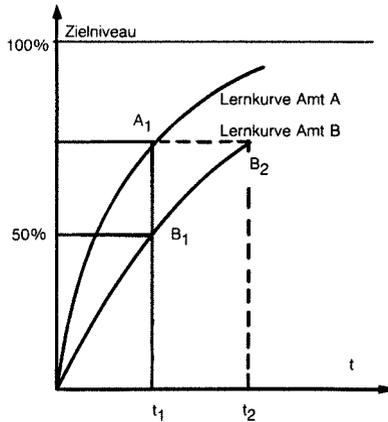
Die Bundesanstalt tut sich hier schwer, da sie gesetzlich zur Verwaltung insbesondere schlechter Risiken verpflichtet ist. Immerhin: das Image einer produktiven Dienstleistungsorganisation hatte sich in den siebziger Jahren gegenüber dem Image einer bloßen »Arbeitslosenverwaltung« durchzusetzen begonnen. Durch die Entwicklung der jüngsten Jahre droht dieser Bonus verloren zu gehen. Beigetragen dazu haben — von den unzähligen internen Erlassen, Verfügungen und Dienstanweisungen abgesehen — sicherlich auch die vielen Novellen des AFG (seit 1969 sieben), die für eine lernende Verwaltung eine enorme Belastung darstellen: kaum beginnen sich Routinen einzuspielen, muß die Verwaltung wieder neue Richtlinien einstudieren. Organisches Lernen ist unter solchen Bedingungen schwierig, vor allem ist das Wachsen stabiler Verhaltenserwartungen zwischen Arbeitsverwaltungen und Umfeldakteuren gestört. Positive stabile Verhaltenserwartungen — d.h. Vertrauen — sind aber entscheidende Voraussetzungen für die Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie später noch zu zeigen sein wird.

## 2.2 Allgemeine Zusammenhänge von institutionellen Handlungsbedingungen und Handlungsspielräumen

Der Handlungsspielraum der Arbeitsämter beim Einsatz von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik ist also von der Regelungsstruktur dieser Instrumente und von der objektiven Problemstruktur, zu deren Lösung die Instrumente beitragen sollen, abhängig. Weitere institutionelle Handlungsbedingungen sind Macht und Gewohnheit der Adressaten sowie die Struktur der implementierenden Organisation. Ein genaues Aufeinanderpassen von Regelungsstruktur und Problemstruktur garantiert daher noch keinen Erfolg, wenn wichtige institutionelle Voraussetzungen — wie die Möglichkeit zu raschem und richtigen Erkennen der Situation oder das Potential zum Widerstand gegen Subventionserschleichung — nicht gegeben sind. Umgekehrt kann eine Diskrepanz zwischen Regelungs- und Problemstruktur durch günstige institutionelle Voraussetzungen behoben werden, wenn beispielsweise unklare oder falsche Zieldefinitionen durch eine erfahrene Arbeitsverwaltung berichtigt werden oder falsche Regelungsanweisungen schlicht nicht befolgt werden.<sup>2</sup> Schon auf Grund dieses Sachverhalts sind Variationen zwischen den Arbeitsämtern bei der Implementation arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu erwarten.

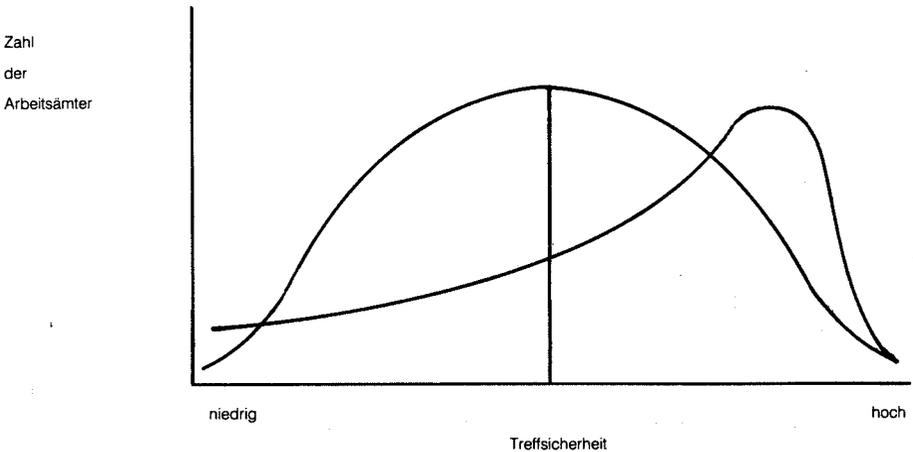
Entscheidend ist jedoch, daß die Nutzung von Handlungsspielräumen — bei gegebener Regelungs- und Problemstruktur — eine Funktion der Zeit ist. Sowohl die vollziehende Verwaltung — also die Arbeitsämter — als auch die betroffenen Adressaten (Arbeitsuchende, Betriebe) müssen den Gebrauch des Programms erst erlernen. Die Adressaten, an die sich arbeitsmarktpolitische Programme wenden, müssen erst informiert sein, und sie müssen ihr Entscheidungskalkül umstellen. Wegen der »Macht der Gewohnheit« muß beispielsweise ein Anreiz, der bisheriges Verhalten ändern soll, attraktiv genug sein, um überhaupt Aufmerksamkeit zu wecken, und darüber hinaus muß er langfristig genug sein, um die kostspielige Änderung eingefahrener Entscheidungsroutrinen auszuführen (Scharpf 1982). Auch die Arbeitsämter brauchen bei jeder Änderung der Regelungsstruktur Zeit, ihre eingefahrenen Entscheidungsroutrinen zu ändern. Auch hier wird analog zur Adressatenstruktur gelten, daß die Änderung der Regelungsstruktur massiv genug sein muß, um die Aufmerksamkeit einer vielbeschäftigten Verwaltung zu wecken, und die Änderung muß langfristig genug sein, um tatsächlich auch das Verhalten zu ändern. Verwaltungsbeamte, die erwarten müssen, daß Anweisungen von heute durch neue Anweisungen übermorgen überholt sind, werden sich nach der alten preußischen Regel verhalten, wonach ein Befehl erst dann auszuführen ist, wenn der nächste kommt. Bei der Flut von AFG-Änderungen, Erlassen, Verfügungen ist daher schon mit Wahrscheinlichkeitstheoretischer Sicherheit zu erwarten, daß bei 142 Arbeitsämtern (Berlin = 1) ganz unterschiedliche Vollzugsstrukturen herauskommen, die rein zufällig sind und systematisch überhaupt nicht erklärt werden können.

Da sich aber neben der Regelungsstruktur auch die regionale Problemstruktur laufend im Fluß befindet — an welche die von oben gesetzte Regelungsstruktur wieder laufend anzupassen ist —, ist es geradezu unwahrscheinlich, daß die Arbeitsämter jemals das ideale Ziel ihrer Lernkurve erreichen, nämlich 100% des vom Programmgeber angestrebten Zielniveaus:



Langfristig gleichen sich die Arbeitsämter zwar dem anzustrebenden Zielniveau an, zu einem gegebenen Zeitpunkt — beispielsweise  $t_1$  — befinden sie sich jedoch auf unterschiedlichen Niveaus. Je instabiler die Problemstruktur in der zeitlichen Dimension, und je differenzierter die Problemstruktur in der räumlichen (regionalen) Dimension, desto wahrscheinlicher, daß sich die Arbeitsämter bei zentraler Regulierung auf unterschiedlichem Zielerreichungsniveau ihrer Lernkurve befinden.

Die Gestalt der arbeitsamtspezifischen Lernkurve ist — die Regulationsstruktur einmal konstant gehalten — eine Funktion der regionalen Problemstruktur, der Machtstruktur, der »Arbeitsamtskultur« und der etablierten Kontaktsysteme. Ein Programm, dessen effizienter Vollzug einer Mithilfe anderer Akteure bedarf, wird in Ämtern mit etablierten Kontaktsystemen (etwa zu Betrieben, FuU-Trägern, Kammern) schneller umgesetzt werden als in Ämtern, wo diese Infrastruktur noch aufgebaut werden muß. Selbst wenn es kaum einer Kooperation Dritter bedarf, etwa bei konditionalen Routineprogrammen wie der Zahlung von Lohnersatzleistungen, hängt die Abwicklung beispielsweise von der internen Machtstruktur ab, d.h. von Arbeitsorganisation, maschineller und personeller Ausstattung. So dauerte etwa die Bearbeitungszeit von Leistungsanträgen (Alo-Geld, Alo-Hilfe) in den einzelnen Arbeitsämtern im Jahr 1981 zwischen einer und vier Wochen, ein Unterschied, der kaum ausschließlich aus der Struktur der Arbeitslosen erklärt werden kann. Schließlich ist die Treffsicherheit der globalen Regulationsstruktur wegen der schon erwähnten regionalen und zeitlichen Differenzierungen der Problemstruktur unterschiedlich, wie folgende Verteilungskurve veranschaulicht. Je höher die Treffsicherheit der Regulationsstruktur, desto steiler wird die Lernkurve sein, und desto schneller wird — falls keine Änderung der Regulationsstruktur oder der Problemstruktur dazwischen kommt — das erwünschte Zielniveau erreicht werden. Je geringer die Treffsicherheit, desto mehr wird es auf die institutionellen Handlungsbedingungen ankommen. Je mehr die Treffsicherheit der Regulationsstruktur von der Normalverteilung abweicht (vgl. Schaubild), desto ungleicher werden die Lernkurven der Arbeitsämter sein.



Folgende allgemeinen Zusammenhänge zwischen Regulationsstruktur, Handlungsspielraum und institutionellen Handlungsbedingungen lassen sich hypothetisch postulieren:

- Je stärker ein Programm vorweg reglementiert ist, desto geringer — ceteris paribus — der Handlungsspielraum für die Arbeitsämter.
- Selbst bei idealem »fit« zwischen Regulationsstruktur und Problemstruktur braucht jedes Handlungssystem Zeit zum lernen.
- Je neuer ein Programm, desto unterschiedlicher sind die Reaktionsweisen; im Laufe der Zeit nähern sich die Lernkurven einander an.
- Je etablierter die Kontaktsysteme zwischen »Anbietern« und »Nachfragern von Arbeitsmarktpolitik«, desto steiler die Lernkurve.
- Zentral vorgegebene Entscheidungsprämissen und -strukturen müssen flächendeckend standardisiert sein; je instabiler und je differenzierter die Problemstruktur, desto größer die Wahrscheinlichkeit von Disparitäten zwischen Regulations- und Problemstruktur, und desto größer der nötige Handlungsspielraum, und desto größer die Rolle institutioneller Handlungsbedingungen, um Regulationsdefizite zu korrigieren oder zu kompensieren.
- Arbeitsmarktpolitische Programme, die auf Verhaltensänderung der Akteure auf dem Arbeitsmarkt aus sind, müssen
  - a) einen ausreichenden Anreiz für die Adressaten zur Aufmerksamkeitsänderung anbieten, der für eine Verhaltensänderung auch langfristig genug ist;
  - b) ihr Implementationserfolg hängt von internen Machtbedingungen des »Anbieters« ab und von der Macht der verhaltensgesteuerten Akteure des Arbeitsmarktes (d.h. vom Grad ihrer Lernfähigkeit und der Notwendigkeit, sich überhaupt lernend an der Umwelt anpassen zu müssen),
  - c) und ihr Erfolg hängt von »kulturellen« Erfahrungen und Verhaltensgewohnheiten ab.

### 3. Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik

Wie sieht die Praxis der Arbeitsämter beim Einsatz von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik aus? Ich konzentriere mich im folgenden auf die Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme und der beruflichen Weiterbildung und gehe jeweils in vier Schritten vor:

(1) Knappe Darstellung der Entscheidungsprämissen und -strukturen, die durch das formale Recht gesetzt sind, und Skizzierung der Entwicklung und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Instruments; (2) Ableitung der Handlungsspielräume aus den gegebenen institutionellen Handlungsbedingungen; (3) Identifizierung von Umfang und Struktur der Handlungsspielräume durch statistische und ökonomische Analysen; (4) Besonderheiten bei der Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Arbeitsämter sowie abschließendes Urteil, inwieweit die systematische Nutzung von Handlungsspielräumen einen erweiterten und wirkungsvolleren Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik ermöglicht.

#### 3.1 Erfahrungen aus der Praxis der Eingliederungsbeihilfen (EB)

(1) Die Arbeitsverwaltung kann die berufliche Eingliederung von schwervermittelbaren Arbeitssuchenden mit Lohnkostenzuschüssen an die Arbeitgeber fördern (§ 54 AFG). Fördersatz, Förderdauer und Kriterien der Schwervermittelbarkeit wurden seit 1975 mehrfach geändert. Heute gilt ein maximaler Fördersatz von 70% der Lohnkosten für maximal 1 Jahr. Rückblickend kann die Geschichte der Regulierung von EB als zunehmende Spezifizierung der Förderungskriterien bezeichnet werden, die den Handlungsspielraum der Arbeitsverwaltung zunehmend verengte. Höhepunkt der Durchreglementierung war das Sonderprogramm 1979/80, in dem Förderhöhe, -dauer und Zielgruppe für den mit EB vergleichbaren Schwerpunkt 2 genau festgelegt waren. Die Bedeutung von EB ist bis 1977 sprunghaft angestiegen, sicherlich ein Ausdruck für die Strukturierung der Arbeitslosigkeit zu Ungunsten von schwachen Gruppen des Arbeitsmarktes. So mußte 1973 nur jede zweihundertste Vermittlung in eine Dauerbeschäftigung (länger als 3 Monate) mit einer Eingliederungsbeihilfe gefördert werden, 1978 wurde dagegen jede elfte bezuschußt. Der finanzielle Anteil dieses Instruments an allen Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrug 1980 5,2% gegenüber nur 0,2% im Jahre 1973. Seit 1977 gehen jedoch die Teilnehmerzahlen zurück, teils infolge einer politischen Kursänderung, die durch wachsende Kritik an der Effizienz dieses Instruments geleitet war und zur Verschärfung der Förderkriterien führte, teils wegen zunehmender finanzieller Engpässe.

(2) Die formale Regulationsstruktur der Eingliederungsbeihilfen (EB) läßt der Arbeitsverwaltung in mehrfacher Hinsicht Handlungsspielraum: Da EB Kann-Leistungen sind, bleibt es den Arbeitsämtern überlassen zu entscheiden, ob Lohnkostenzuschüsse bei der Vermittlung von Arbeitssuchenden opportun sind. Auch die BA-internen Anweisungen geben für die Arbeitsämter keinen verbindlichen Kanon von Regeln in dieser Hinsicht. Die externe und interne Entscheidungsstruktur gibt nur Regeln vor, wenn sich ein

Arbeitsvermittler bzw. Arbeitsamt entschieden hat, von dem Instrument Gebrauch zu machen. Von der Regelungsseite her gibt es daher für die Inanspruchnahme nach unten keine Grenze, und nach oben ist die Inanspruchnahme nicht durch Regeln, sondern durch den Haushaltsansatz begrenzt; das gilt allerdings nur BA-gesamt, nicht für das einzelne Arbeitsamt, das sich m.W. bisher nicht nach einem strikten Vorabbudget richten mußte.

Handlungsspielraum besteht auch in der Festlegung des Fördersatzes und der Förderdauer **unterhalb** der festgelegten Höchstgrenze. Der Arbeitsvermittler verhandelt darüber in der Regel mit dem Arbeitgeber, wobei der Ausgang des Verhandlungsprozesses verständlicherweise von der internen wie externen Machtstruktur sowie von Gewohnheiten abhängt. Es versteht sich von selbst, daß die Machtbalance mit zunehmend schwieriger Arbeitsmarktlage auch zunehmend zuungunsten des Arbeitsamtes ausfällt, so daß dem Instrument eine Tendenz zum Höchstsatz und zur Höchstdauer der Förderung innewohnt; das zeigt sich dann auch am raschen Anstieg der Ausgaben pro gefördertem Teilnehmer (Schmid 1982: 29). Dies führt wiederum zu Gegenreaktionen auf der Regelungsseite, um die »galoppierende Inanspruchnahme« in den Griff zu bekommen. Die daraus resultierenden Differenzierungen und Festlegungen engen den Handlungsspielraum nun von der Regelungsseite ein, wobei jedoch die Flexibilität des Instruments, d.h. die Anpassung an die regional je differenzierte Problemlage verloren geht. **Anreizinstrumente** vom Typ EB haben eine inhärente **Tendenz zur Selbstblockierung**, die — wie später noch zu zeigen sein wird — nur durch geeignete institutionelle Arrangements gelöst werden kann. Handlungsspielraum besteht auch in der Definition oder Interpretation, welche Eingliederung von Arbeitssuchenden »unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist« (§ 54 AFG). Aber auch dieser Handlungsspielraum ist durch die externe Machtsituation »korrumpierbar«; so wurde bei Interviews in Arbeitsämtern von »Messer auf die Brust setzen« gesprochen.

Handlungsspielraum ergibt sich schließlich aus Alternativen, die den Arbeitsämtern zur Verfügung stehen: statt mit Lohnkostenzuschüssen können schwervermittelbare Arbeitssuchende auch durch intensivere Betreuung oder auf dem Umweg über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Fortbildungsmaßnahmen oder Einarbeitungszuschüssen vermittelt werden. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle der internen Machtbedingungen für den Handlungsspielraum aktiver Arbeitsmarktpolitik deutlich: Jeder Einschnitt in den finanziellen Spielraum eines Instruments wirkt sich auf die Einsatzbedingungen der anderen Instrumente aus! Je weniger z.B. der Arbeitsverwaltung die Alternative der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen offen steht, desto mehr ist sie auf das Instrument der Lohnkostenzuschüsse angewiesen und desto schwächer wird damit ihre Position im Verhandlungsprozeß gegenüber Arbeitgebern. Oder je mehr die Arbeitsverwaltung mit der Bearbeitung von Lohnersatzleistungen beschäftigt ist, desto weniger verbleibt die Alternative einer intensiven Beratung und Betreuung, um ohne finanzielle Anreize das Ziel einer Vermittlung zu erreichen. Zeit ersetzt Geld, was jedoch nicht notwendigerweise umgekehrt sein muß; weniger Geld auf der einen Seite (etwa ABM oder FuU) reduziert jedenfalls auch die »Kaufkraft« des verfügbaren Geldes auf der anderen Seite (etwa EB).

(3) Die identifizierten Handlungsspielräume lassen eine regional starke Streuung der Inanspruchnahme von EB erwarten; dies wird durch die Statistik auch eindrucksvoll bestätigt: Normiert man die Zahl der Förderfälle in EB um den größten Einflußfaktor, nämlich der Zahl der Arbeitslosen, ergeben sich immer noch große Unterschiede unter den 142 Arbeitsamtbezirken: Die relativ niedrigste Zahl der Förderfälle im Jahre 1978 hatte das Arbeitsamt Schweinfurt (1,68 auf 100 Arbeitslose), die höchste Zahl das Arbeitsamt Korbach (33,0 auf 100 Arbeitslose).

Es scheint landesarbeitsamtspezifische Unterschiede zu geben : In Rheinland-Pfalz wurde 1978 eine Dauervermittlung in 14 von 100 Fällen mit EB gefördert, in Berlin dagegen war dies nur in 2 von 100 Vermittlungen der Fall (Schmid/Semlinger 1980: 124). Dies deutet darauf hin, daß die Landesarbeitsämter einen gewissen Einfluß auf die Praxis von EB ausübten. Aus der Analyse der Sonderprogrammregionen (23 Arbeitsamtbezirke) wissen wir, daß die regionalspezifischen Unterschiede sich 1979/80 etwa ausgleichen: Im Saarland scheinen die Förderfälle gezielt gebremst worden zu sein, in Bayern dagegen fand eher noch eine Expansion statt (Peters/Schmid 1982: 45f.). Auch die Streuung um den Mittelwert aller 142 Arbeitsamtbezirke nimmt leicht ab; 1980 betrug sie 46% gegenüber 53% 1978 (vgl. Tabelle 2). Dies könnte die These bestätigen, daß sich die »Lernkurven« der Arbeitsamtbezirke langsam angleichen; es könnte aber auch Folge der gegenüber 1978 stärkeren Durchregulierung des Instruments sein. Es ist zu erwarten, daß infolge des AFKG die Arbeitsämter sich noch stärker angleichen werden.

Die relativ konstante Inanspruchnahme über die Zeit ist eine Hinweis für die Stabilität regional spezifischer institutioneller Handlungsbedingungen und -strategien. Arbeitsamtbezirke, die 1978 eine hohe EB -Inanspruchnahme aufweisen, nehmen dieses Instrument auch 1979 und 1980 überdurchschnittlich stark in Anspruch. Die Korrelation von EB78EB79 beträgt  $r = 0.86$ ; von EB78EB80  $r = 0.69$ . Verglichen mit der beruflichen Weiterbildung ist die EB-Inanspruchnahme allerdings weniger stabil (vgl. Tabelle 3). Ich führe das darauf zurück, daß durch EB in geringerem Maße Abhängigkeiten zwischen Politikanbietern und Politikabnehmern geschaffen werden als bei FuU. Ein Arbeitsamt kann bei diesem Instrument daher schneller eine strategische Wende vollziehen als etwa bei FuU-Auftragsmaßnahmen, bei denen sich der entsprechende Träger darauf verläßt, in Zukunft weitere Auftragsmaßnahmen zu erhalten; u.U. ist dessen Existenz davon abhängig, während eine solche Abhängigkeit für Betriebe nicht in Frage kommen dürfte. (zumindest nicht sollte!).

Wie erklärt sich nun die die regional starke Streuung der EB-Inanspruchnahme? Mit Hilfe einer multivariaten Analyse wurde der Versuch unternommen zu zeigen, wie stark Unterschiede in der Problemstruktur bzw. Unterschiede der institutionellen Handlungsbedingungen und Arbeitsämterstrategien dafür verantwortlich sind (Schmid/Wilke 1981, Schmid/Semlinger 1980). Aus einer Vielzahl möglicher Einflußfaktoren haben sich folgende Faktoren als statistisch signifikante »Prädiktoren« herausgestellt (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 2: Mittelwerte, Variationskoeffizienten, kleinste und größte Werte des Einsatzes von AFG-Instrumenten durch die 142 Arbeitsämter in den Jahren 1978-80

AFG-Instrumente	Mittelwert	Variations-Koeffizient	kleinster Wert	größter Wert	Amt mit dem kleinsten Wert	Amt mit dem größten Wert
FuU 78	17.71	0.46	6.22	44.68	Hamel	Göppingen
EZ 78	2.10	0.79	0.26	11.76	Krefeld	Schwäbisch Hall
EB 78	8.16	0.53	1.68	33.00	Schweinfurt	Korbach
ABM 78	4.97	0.89	0.41	32.90	Duisburg	Kreuznach
FuU 79	23.63	0.44	8.53	62.24	Emden	Göppingen
EZ 79	3.32	0.74	0.55	16.51	Memmingen	Schwäbisch Hall
EB 79	9.86	0.46	3.57	38.56	Ludwigsburg	Korbach
ABM 79	5.56	0.74	1.17	25.58	Düsseldorf	Deggendorf
FuU 80	26.43	0.40	10.33	71.65	Köln	Göppingen
EZ 80	3.44	0.68	0.56	15.72	Freising	Schwandorf
EB 80	6.71	0.46	1.53	25.53	Ludwigsburg	Korbach
ABM 80	4.43	0.82	0.46	23.62	Bonn	Leer

FuU = Eintritte in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen im Jahr, Wohnortkonzept,

EZ = Eintritte in betriebliche Einarbeitung im Jahr, Wohnortkonzept,

EB = Eingliederungsbeihilfen: Zahl der Förderfälle im Jahr,

ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: durchschn. geförderte Teilnehmer im Jahr

Mittelwerte und Variationskoeffizienten sind mit der Beschäftigungszahl der jeweiligen Arbeitsamtsbezirke gewichtet; die Inanspruchnahme ist um die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl normiert (z.B.: Teilnehmer EB78 in vH Arbeitslose 78)

Tabelle 3: Korrelationsmatrix der Inanspruchnahme von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik 1978-80; N = 142 Arbeitsamtsbezirke

	FuU 78	FuU 79	FuU 80	EZ 78	EZ 79	EZ 80	EB 78	EB 79	EB 80	ABM 78	ABM 79
FuU 78											
FuU 79	0.94										
FuU 80	0.87	0.91									
EZ 78	0.25	0.29	0.32								
EZ 79	0.22	0.28	0.33	0.88							
EZ 80	0.07	0.14	0.19	0.75	0.83						
EB 78	0.12	0.14	0.17	0.42	0.50	0.44					
EB 79	0.10	0.12	0.17	0.45	0.54	0.47	0.86				
EB 80	-0.03	-0.02	0.04	0.33	0.41	0.34	0.69	0.77			
ABM 78	-0.08	-0.04	-0.00	0.27	0.27	0.28	0.35	0.31	0.21		
ABM 79	-0.16	-0.10	-0.04	0.24	0.26	0.28	0.29	0.25	0.19	0.95	
ABM 80	-0.24	-0.22	-0.13	0.12	0.19	0.17	0.16	0.11	0.17	0.66	0.75

$r \geq 0.17$  : 5% Signifikanzniveau;  $r \geq 0.22$  : 1% Signifikanzniveau

FuU = Eintritte in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen im Jahr

EZ = Eintritte in betriebliche Einarbeitungsmaßnahmen im Jahr

EB = Eingliederungsbeihilfen; Zahl der Förderfälle im Jahr

ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: durchschn. geförderte Teilnehmer im Jahr

Die Inanspruchnahme ist um die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl normiert.

Tabelle 4: Multiple Regressionsanalyse der Eingliederungsbeihilfen 1978 (in vH der anhängigen Erwerbspersonen für 120 Arbeitsamtsbezirke)

Variable	$\hat{b}$	s ( $\hat{b}$ )	$\hat{\beta}$	F
X14 Arbeitslosenquote Sept. 1977	0.19	0.04	0.73	21.8
X19 Anteil längerfristiger Arbeitsloser 1977	-0.04	0.01	-0.44	19.5
X05 Beschäftigungsanteil in den drei größten Industriezweigen 1977	-0.01	0.00	-0.27	8.5
X01 Beschäftigungsanteil im Tertiärsektor 1977	-0.01	0.00	-0.26	6.7
X08 Beschäftigungsanteil in arbeitsintensiven Industriezweigen 1977	0.01	0.00	0.16	4.9
X15 Arbeitslosenanteil Jugendlicher unter 20, 1977	0.03	0.01	0.19	4.6

$\hat{b}$  = Regressionskoeffizient

s ( $\hat{b}$ ) = Standardfehler des Regressionskoeffizienten

$\hat{\beta}$  = standardisierter Regressionskoeffizient ( $\hat{\beta} = b_i \frac{S_i}{S_y}$ )

F = Signifikanz;  $F = (b_i/s(b_i))^2$ ;  $F \geq 3.92$  signifikant auf 5%-Niveau

$R^2$  = erklärte Varianz = 74%

Rechnung: GüS/HW, SPSS, FU-RZ Berlin, 29/02/80

Im Modell wurden noch folgende Variablen auf ihren Erklärungswert getestet:

- Arbeitslosenanteil Älterer über 55
- Anteil der männlichen Angestellten im Verarbeitenden Gewerbe
- Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung
- Anteil der Beschäftigten in schrumpfenden Industriezweigen
- Offene Stellen auf 100 Erwerbspersonen
- Anteil arbeitsloser Frauen
- Anteil der Beschäftigten in der Bauwirtschaft
- Anteil der Beschäftigten in expandierenden Sektoren
- Anteil der Arbeitslosen im Alter 20-24 Jahre
- Anteil der Beschäftigten in Großbetrieben (1970)
- Anteil der Beschäftigten in Kleinbetrieben (1970)
- Zugänge an Arbeitslosen in % abh. Erwerbspersonen
- Anteil der beschäftigten Ausländer im Verarbeitenden Gewerbe
- Anteil der weiblichen Arbeiter im Verarbeitenden Gewerbe

- (a) Den überragenden Einfluß auf die EB-Inanspruchnahme hat —wie erwartet— die Arbeitslosenquote, d.h. die Stärke des Problemdrucks; denn: je höher die Arbeitslosenquote, desto schwieriger ist es, Arbeitslose von gleicher Qualität auf dem offenen Arbeitsmarkt zu vermitteln. Dieser Faktor erklärt allein schon 38% der Varianz.
- (b) Gemessen am erklärten Varianzanteil folgt dann allerdings die Variable »Arbeitslosenanteil Jugendlicher unter 20 Jahren«: ein Prozent höherer Anteil an jugendlichen Arbeitslosen erhöhte die EB-Quote der Arbeitsämter (ceteris paribus) um 0,25%. Dieses Ergebnis ist u.a. erklärbar, wenn man die institutionellen Faktoren der Lohnbildung berücksichtigt: Bei Jugendlichen ist der Zusammenhang von Lohn und Leistung enger als bei Älteren, bei denen institutionelle Faktoren —vor allem aber Senioritätsprinzipien— bei der Lohnbestimmung eine größere Rolle spielen. Bei Jugendlichen haben Lohnkostensubventionen daher eine stärkere Anreizwirkung als bei Älteren; dementsprechend hat der Arbeitslosenanteil von Älteren keinen signifikanten Einfluß auf die EB-Inanspruchnahme.
- (c) Ein Hinweis für Mängel in der Regelungsstruktur des Instruments ist das Ergebnis, daß der Anteil an längerfristig Arbeitslosen die EB-Quote signifikant vermindert: Entgegen der Regelungsinstruktionen, daß besonders die Vermittlung längerfristig Arbeitsloser mit finanziellen Anreizen zu unterstützen sei, stellt sich heraus, daß der Anreiz gerade bei dieser Zielgruppe wenig nützt.
- (d) Monostrukturierte Arbeitsamtsbezirke weisen ebenfalls eine systematisch geringere EB-Aktivität auf als industriell stärker diversifizierte Arbeitsamtsbezirke. Dieses Ergebnis könnte als Indikator für die externe Marktstruktur gedeutet werden: Wo Betriebe auf dem lokalen Arbeitsmarkt keine oder wenig Konkurrenz zu befürchten haben, bzw. dort, wo Betriebe eine lokal überragene Bedeutung haben, ist ihr Verhalten durch finanzielle Anreize kaum beeinflussbar. Übertrieben ausgedrückt: Arbeitsämter, die mit einer solchen Situation konfrontiert

sind, werden alles tun, um »ihre Betriebe« bei Laune zu halten und sie nicht mit Problemfällen zu belasten. Eine andere Erklärung, die dieses Argument nicht ausschließt, könnte lauten: In monostrukturierten Arbeitsamtbezirken ist eine geringere Fluktuation (Einstellungs- und Entlassungsdynamik) zu verzeichnen; aus wahrscheinlichkeitstheoretischen Gründen ist daher die Möglichkeit des Einschleusens schwervermittelbarer Arbeitsloser geringer als in diversifizierten Regionen mit hoher Fluktuation.

Entsprechend geringer ist dann natürlich auch die Wahrscheinlichkeit fluktuationsbedingter »windfall profits« in monostrukturierten Arbeitsämtern. In dieselbe Richtung weisen auch die Ergebnisse einer analogen Analyse des Sonderprogramms: Dort stellte sich u.a. heraus, daß die Inanspruchnahme der Wiedereingliederungszuschüsse positiv mit einem Indikator hoher Fluktuationsdynamik korrelierte (Peters/Schmid 1982: 148 f.)

- (e) Die Analysen bestätigen auch die Erwartung, daß ein hoher Beschäftigungsanteil in arbeitsintensiven Industrien sich »günstig« für EB-Inanspruchnahme auswirkt: Das Instrument »Anreiz über Lohnkostenreduzierung« ist verständlicherweise dort am attraktivsten, wo der Lohnkostenfaktor ein relativ großes Gewicht hat.
- (f) Auch sektoral zeigt sich, daß Lohnkostenzuschüsse um so weniger wirksam sind, je stärker die Lohnbindung durch institutionelle Faktoren ( Seniorität, Laufbahnsysteme, interne Arbeitsmärkte) geprägt ist: Arbeitsamtbezirke mit einem hohen Beschäftigungsanteil im Tertiärsektor haben daher eine systematisch geringere EB-Inanspruchnahme als Arbeitsamtbezirke mit einem niedrigen Tertiäranteil.
- (g) Im zuletzt genannten Zusammenhang ist auch die Tatsache zu sehen, daß das Strukturmerkmal »Arbeitslosenanteil Frauen« nicht EB-relevant ist, obwohl die Frauen zum großen Teil offensichtlich ebenfalls zu den Schwervermittelbaren zählen. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, andererseits aber auch nicht plausibel, daß die Arbeitsverwaltung arbeitslose Frauen im Zusammenhang mit EB bewußt diskriminiert. Die wenigen Hinweise der qualitativen Interviews zu diesem Problem deuten jedoch darauf hin, daß das Frauenmerkmal wiederum weniger ein Qualifikations- als ein produktionsstruktureller Indikator ist. Bei arbeitslosen Frauen scheint das Problem noch weniger als sonst in Merkmalen der Person zu liegen, sondern an fehlenden Arbeitsplätzen, vor allem an Teilzeitarbeitsplätzen. Finanzielle Anreize müßten hier also weniger an der Person als am Arbeitsplatz ansetzen.

(4) Die hier vorgestellte multivariate Analyse erklärt statistisch nahezu drei Viertel der Varianz. Unter der Annahme, daß das Modell die wichtigsten Einflußfaktoren der Problemstruktur enthält, kann man aus der unerklärten Varianz auf singuläre Ereignisse oder auf arbeitsamtspezifische Strategien und institutionelle Handlungsbedingungen schließen. Eine Forschungsstrategie zur Erschließung dieser ämterpezifischen Handlungsbedingungen besteht in der Identifikation von Arbeitsämtern, deren realisierte Inanspruchnahme stark vom Voraussagewert des ökonometrischen Modells abweicht; modellogisch gibt es dabei stark positiv und stark negativ abweichende Ämter. Bei den stark positiv abweichenden Ämtern — deren realisierte Inanspruchnahme also höher ist als der Voraussagewert (sog. Residuum) — ist zu vermuten, daß sich günstige institutionelle Handlungsbedingungen für die Inanspruchnahme des Instruments der Eingliederungsbeihilfe identifizieren lassen. **Wenn sich durch eine parallele Wirkungsanalyse bestätigen läßt, daß diese Bedingungen nicht lediglich Ausdruck einer Überattraktivität der Regelungsstruktur sind (mithin der Verdacht auf bloßen Mitnahmeeffekt vorliegt), sondern auch zu besseren arbeitsmarktpolitischen Effekten geführt haben, dann ist der Nachweis für die Existenz positiver Handlungsspielräume gelungen.** Diese können dann auch von anderen Arbeitsämtern ausgeschöpft werden und u.U. auch Hinweise für eine verbesserte Regelungsstruktur geben.

Systematische Analysen in dieser Richtung liegen bisher nur in Ansätzen vor.<sup>3</sup> Ich werde mich hier auf einige Erkenntnisse aus der Analyse des Schwerpunkts 2 des Sonderprogramms, der eine mit den Eingliederungsbeihilfen vergleichbare Regelungsstruktur aufweist, beschränken.

Die Ergebnisse der Implementationsstudie (Scharpf u.a. 1982a) und der Wiedereingliederungsstudie (Semlinger/Lücker 1982, Semlinger 1982) stimmen in der Einschätzung überein, daß der Handlungsspielraum der Arbeitsämter durch die — gegenüber EB nach dem Arbeitsförderungsgesetz — geänderte Regelungsstruktur stark eingeengt wurde, ohne daß auf der anderen Seite die Attraktivität des Instruments für die Betriebe nennenswert erhöht wurde; entsprechend lief die Inanspruchnahme auch sehr schleppend. Eine Steuerung der Quantität der Inanspruchnahme durch die Arbeitsämter war aus zwei Gründen kaum möglich: Zum einen konzentrierten die Arbeitsämter ihre Aufmerksamkeit auf die beiden anderen, wesentlich attraktiveren Schwerpunkte des Sonderprogramms (innerbetriebliche Qualifizierung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), und zum anderen konnten die Betriebe von sich aus an die Ämter mit Anträgen herantreten, was eigentlich dem ursprünglichen Charakter der EB als »Vermittlungshilfe« widerspricht.

Dementsprechend waren auch die Selektionsmöglichkeiten durch die Arbeitsämter gering; in vielen Fällen hatten die Betriebe schon konkrete Vorstellungen, welche Arbeitslose sie einstellen wollten. Die Arbeitsämter mußten sich weitgehend auf die Prüfung beschränken, ob die Förderungskriterien erfüllt waren, und diese waren durch die pauschale Definition der Zielgruppen (längerfristige Arbeitslose und Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung) großzügig ausgefallen. Auch die finanzielle Förderhöhe war strikt festgelegt, so daß oft nur noch über die Förderdauer verhandelt wurde. Da es auch kein Vorabbudget gab, hatten die einzelnen Arbeitsämter keinen Anreiz, bei den eintreffenden Anträgen die Förderungswürdigkeit über die formalen Kriterien hinaus strenger zu prüfen. Folglich war auch die Verteilungswirkung dieses Schwerpunktes — aus der Sicht der wirklich schwervermittelbaren Arbeitslosen — noch ungünstiger als bei EB (Peters/Schmid 1982, Semlinger/Lücker 1982).

Dennoch gab es einige Arbeitsämter, die sich um besondere Akquisitionsstrategien bemühten und dadurch eine über die Erwartung hinausgehende Inanspruchnahme erzielten: So hat beispielsweise ein Arbeitsamt im Ruhrgebiet eine Sondergruppe zur Implementation des Schwerpunktes 1 und 2 gebildet, und sich besonders um eine Akquisition von Anträgen in kleinen und mittleren Betrieben bemüht. Diese Strategie hat sich in einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme ausgezahlt. Auch in anderen Arbeitsämtern hat sich gezeigt, daß die persönliche Ansprache von Betrieben wesentlich effektiver ist als Informations- und Werbematerialien und daß durch den persönlichen Kontakt Appelle an die soziale Verantwortung eher auf fruchtbaren Boden fallen.

Betriebsinterviews haben auch Hinweise ergeben, daß die »Einschleusung« von schwervermittelbaren Arbeitslosen in kleine und mittlere Betriebe leichter fällt als in Großbetriebe mit rigideren Einstellungskriterien. Dem entspricht auch das statistische Ergebnis, daß Ämter, die überwiegend Vermittlungen in Großbetrieben erreichten, eine insge-

samt schlechtere Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen aufweisen (Peters/Schmid 1982; Scharpf u.a. 1982a:204). Schließlich sei noch auf das Ergebnis einer quantitativen Wirkungsanalyse hingewiesen, die eine — wenn auch geringfügige — Entlastungswirkung des Arbeitsmarktes nur in denjenigen Arbeitsamtsbezirken (für 1978) feststellen konnte, die besonderes Gewicht auf längerfristige und ältere Arbeitslose gelegt hatten (Schmid/Semlinger 1980).

Selektivität scheint sich also auch in der Beschäftigungswirkung auszuzahlen, sofern sie überhaupt Ziel von Lohnkostenzuschüssen sein kann. Die vorrangigen Ziele von Eingliederungsbeihilfen — Stabilisierung der Beschäftigung durch qualifizierte Einarbeitung und eine sozial gerechtere Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit — sind durch finanzielle Anreize allein auch nicht befriedigend zu erreichen. Dies haben alle bekannten Evaluierungen dieses Instrumentes nachhaltig bestätigt. Schwervermittelbarkeit ist keine Eigenschaft, die sich einheitlich für alle Situationen festlegen läßt. Sie ist ein komplexes Phänomen, oft auch mit sozialen und psychologischen Problemen vermischt; sie kann daher auch nicht pauschal und flächendeckend reguliert werden. Die Definition von Schwervermittelbarkeit muß den Verantwortlichen auf dem lokalen Arbeitsmarkt überlassen bleiben. Einige qualifizierte Vermittler mehr, ein gut ausgebautes Kontaktsystem und ein vielfältiges Dienstleistungsangebot — beispielsweise Übungswerkstätten als Vermittlungsvorbereitung und Anpassungsgruppen zur Betreuung — können mehr ausrichten als bloßes Geld (Schmid/Semlinger 1980; Semlinger 1982). In dieser Richtung müssen Handlungsspielräume der Arbeitsämter ausgebaut und weiter unterstützt werden, und nicht in einer Verfeinerung der Richtlinien und finanziellen Förderkriterien. Unter diesen Voraussetzungen werden dann auch Lohnkostenzuschüsse als gegebenenfalls flankierendes Instrument nützliche Dienste leisten können.

### 3.2 Erfahrungen aus der Praxis von Fortbildung und Umschulung (FuU)

(1) Die Bundesanstalt fördert nach §§ 33-52 AFG Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Damit sollen »die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert, nachteilige Folgen, die sich... aus der technischen Entwicklung oder aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden« (2 AFG). Das AFG unterscheidet Fortbildungsmaßnahmen (FB), Umschulungsmaßnahmen (UM) und Maßnahmen der betrieblichen Einarbeitung (EZ) (im einzelnen vgl. u.a. Garlichs/Maier 1982). Die Förderung besteht vor allem in der vollen oder teilweisen Übernahme der Lehrgangskosten und in der Zahlung von Unterhaltsgeld bei Vollzeitkursen (bei FB und UM); bei der Einarbeitung können Betriebe Lohnkostenzuschüsse erhalten. Die Förderbedingungen wurden durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 und durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) 1981 einschneidend geändert: 1975 wurde die finanzielle Förderung reduziert und auf bestimmte Zielgruppen konzentriert (Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Arbeitnehmer ohne berufliche Ausbildung), 1981 erfolgte zusätzlich die Eingrenzung auf beitragszahlende Arbeitnehmer und eine weitere Reduzierung des Unterhaltsgeldes, eine Umstellung auf Darlehensförderung bei nur »zweckmäßiger« Weiterbildung und eine starke Betonung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

Mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 war die Förderung beruflicher Weiterbildung zum Kern aktiver Arbeitsmarktpolitik geworden. Von 1970 bis 1975 stiegen die Ausgaben für Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung von 0,6 auf 2,6 Mrd. DM. Relativ zu den Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sank allerdings der Anteil der Mittel seit 1974 zugunsten von Kurzarbeitergeld, Eingliederungsbeihilfen und etwas später auch der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vgl. Tabelle 1). Danach bewirkten die Einschränkungen des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975 einen drastischen Rückgang der Ausgaben auf weniger als die Hälfte, entsprechend halbierte sich die Teilnehmerzahl (Eintritte 1975 rund 271.000, 1977 rund 126.000). Eine zweite Expansionsphase läßt sich für 1978 bis 1980 feststellen, allerdings wurde das hohe Niveau von 1975 nicht wieder erreicht.

(2) **Die formelle Regelungsstruktur** hat den Handlungsspielraum der Arbeitsämter beim Einsatz dieses Instruments zunehmend eingeschränkt; das gilt vornehmlich für Fortbildung und Umschulung, weniger für die betriebliche Einarbeitung, die eine Kann-Leistung darstellt. Der Anspruch auf Förderung von Fortbildung und Umschulung wurde zunehmend mit individuellen Merkmalsvoraussetzungen verknüpft (insbesondere Beitragspflicht, Anwartschaftszeit, Notwendigkeit der Maßnahme — die ihrerseits wieder mit Persönlichkeitsmerkmalen präzisiert wurde), und mit dem AFKG werden neuerdings auch auf der Angebotsseite beruflicher Weiterbildung rigide Kriterien vorgegeben (z.B. Orientierung am Durchschnittskostensatz, Bevorzugung berufsbegleitender Kurse, Vollzeitkurs muß in Wohnortnähe angeboten werden).

Interpretationsspielraum gibt es nach wie vor in der Beurteilung, ob eine Maßnahme arbeitsmarktpolitisch »zweckmäßig« oder »notwendig« ist; entsprechend kann auch im Förderungssatz des Unterhaltsgeldes variiert werden. Auch die Förderung betriebsbezogener beruflicher Weiterbildung ist der Interpretation des Arbeitsamtes überlassen, d.h., ob die Maßnahme im »überwiegenden« Interesse des Betriebes (und dann nicht förderbar) oder im allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Interesse liegt. Schließlich besteht für die Arbeitsämter nach wie vor Handlungsspielraum in der Entscheidung, welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente sie bevorzugen. D.h., in der Struktur sowohl der Bildungsmaßnahmen selbst (Strukturanteile von Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung) als auch in der Gewichtung gegenüber anderen Maßnahmen (insbesondere EB und ABM) sind unabhängig von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur Variationen bei den 142 Arbeitsamtbezirken zu erwarten. Wenn es solche Variationen gibt, ist die Frage interessant, welche »Politikmischung« arbeitsmarktpolitisch günstiger zu beurteilen ist. Von besonderem Interesse für den regelungstheoretischen Handlungsspielraum sind die Auftragsmaßnahmen, die ebenfalls eine Kann-Leistung darstellen: »Die Bundesanstalt kann berufliche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen von anderen Trägern durchführen lassen oder gemeinsam mit anderen Trägern oder allein durchführen.« (§ 33,2 AFG). Die Wirkungsweise dieses Regelungstyps kann jedoch nur im Zusammenhang mit der internen und externen Machtstruktur der Arbeitsämter beurteilt werden.

Auftragsmaßnahmen sind sehr beratungs- und arbeitsintensiv, so daß den Arbeitsämtern diese Option nur in dem Maße zur Verfügung steht, wie sie Zeit und interne Ressourcen

cen dafür aufbringen können. Daß hier ein zentraler Engpaß liegt, haben mehrere Studien deutlich gezeigt (u.a. Sörgel 1978:173). Der Aufwand kumuliert sich mit den persönlichen Problemen der Arbeitslosen. Selbst bei Auftragsmaßnahmen, die vor allem für die Problemfälle unter den Arbeitslosen gedacht sind, wird daher die Tendenz des »creaming« bestehen, d.h. es werden eher die erfolgsträchtigen Fälle gefördert.

In ähnlicher Richtung wirken sich die externen Machtbedingungen in Form der Trägerstruktur aus. Eine Besonderheit bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik ist die weitgehend private oder halbstaatliche Struktur von Anbietern beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen. Um Auftragsmaßnahmen durchzuführen, müssen die Arbeitsämter auf die externen Angebote zurückgreifen, die sie nur bedingt steuern können. Erfahrungsgemäß konzentrieren sich die beruflichen Weiterbildungsträger in Ballungsgebieten bzw. großen Einzugsgebieten (überregionalen Arbeitsmärkten), so daß die institutionellen Handlungsbedingungen in ländlichen Gebieten für Auftragsmaßnahmen ungünstiger sind. Zudem orientiert sich das Kursangebot vieler Träger wegen der geringeren Ausstattungskosten einseitig auf kaufmännische Berufe, während das Angebot für gewerbliche Berufe häufig unzureichend ist (Garlichs/Maier 1982:103).

Werte, Gewohnheiten und Kontaktsysteme spielen auch hier eine große Rolle, sowohl bei der Angebotsseite der Politik (Arbeitsämter) als auch bei der Nachfrageseite (Erwerbspersonen oder Betriebe). Aus soziologischen und organisationstheoretischen Studien wissen wir, wie stark die »Definitionsmacht« des Arbeitsberaters oder des Arbeitsvermittlers ist: Diese ist um so stärker, je artikulationsschwächer der Klient; und Artikulationsschwäche korreliert wiederum mit der Schwierigkeit, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. So wird das Ergebnis eines Vermittlungsgesprächs stark von der Einstellung, der Erfahrung und den Gewohnheiten des Arbeitsberaters abhängen. Es ist beispielsweise zu vermuten, daß die einseitige Konzentration auf Dienstleistungsberufe bei den FuU-Maßnahmen für Frauen auch etwas mit Werten und Gewohnheiten der Arbeitsberater und -vermittler zu tun hat.

Aber auch die Motivationsstruktur und der Kenntnisstand der potentiellen Interessenten beruflicher Weiterbildung spielen eine große Rolle und lassen den Arbeitsämtern Handlungsspielraum, sich entsprechend anzupassen. So ist die Zielgruppe der ungelerten Arbeitslosen in der Motivation stärker arbeitsplatzgebunden, und ein Großteil der Weiterbildungsangebote ist aus ihrer Sicht zu stark verschult; auch der Informationsstand über vorhandene Weiterbildungsangebote ist bei dieser Zielgruppe in der Regel geringer als bei qualifizierten Erwerbspersonen.

(3) Die FuU-Eintritte streuen bei den Arbeitsämtern im Jahr 1979 zwischen den Extremwerten 8,53 (bezogen auf 100 jahresdurchschnittliche Arbeitslose) in Emden und 62,24 in Göppingen; die Eintritte in betriebliche Einarbeitung schwanken regional zwischen den Werten 0,55 (Memmingen) und 16,51 (Schwäbisch Hall). Aus den Variationskoeffizienten ist abzulesen, daß die »Kann-Leistungen« EZ relativ sehr viel stärker streuen als die »Anrecht-Leistungen« von Fortbildung und Umschulung (0,74 gegenüber 0,44; vgl. Tabelle 2). Eine zu EZ vergleichbare Streuung weisen nur noch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf, die ebenfalls eine Kann-Leistung darstellen (Tabelle 2). Die-

se unterschiedlich relevante Streuung kann als Ausdruck unterschiedlicher Handlungsspielräume interpretiert werden.

Sowohl bei EZ wie auch bei FuU sinkt der Variationskoeffizient von 1978 bis 1980 (von 0,79 auf 0,68 bzw. von 0,46 auf 0,40), d. h., die Arbeitsämter gleichen sich in der Anwendung dieser Instrumente an. Da im betrachteten Zeitraum keine wesentlichen Änderungen der Regelungsstruktur zu verzeichnen sind, kann dies so interpretiert werden, daß die Lernkurven der Arbeitsämter sich angleichen. Der Variationskoeffizient wird sich vermutlich 1981 auf Grund der veränderten Problemlage (Rezession) wieder leicht ändern; im Jahr 1982 wird er auf Grund der Änderung des AFKG voraussichtlich wieder sehr viel stärker ausschlagen. Auch hier ist noch ein Vergleich mit ABM aufschlußreich: bei ABM sinkt der Variationskoeffizient von 1978 auf 1979 stark (von 0,89 auf 0,74), steigt dann aber 1980 wieder an, vermutlich auf Grund der AFG-Novelle 1979, die vor allem die Regelungsstruktur von ABM änderte, und auf Grund des Sonderprogramms 1979/80.

Die Stabilität der institutionellen Handlungsbedingungen zeigt sich auch im Zeitverlauf der Inanspruchnahme: Arbeitsämter, die 1978 hohe Inanspruchnahme von FuU zu verzeichnen haben, weisen auch 1979 bzw. 1980 hohe Werte auf. Etwas schwächer ist erwartungsgemäß der Zusammenhang bei der Kann-Leistung EZ, und bei ABM wiederum ist deutlich an dem Sinken des Korrelationskoeffizienten die Veränderung der institutionellen Handlungsbedingungen von 1979/80 abzulesen (vgl. Tabelle 3).

Schließlich sind noch zwei Zusammenhänge bemerkenswert: Es besteht eine positive Korrelation zwischen den Eingliederungsbeihilfen und den Einarbeitungszuschüssen. Beide dienen ähnlichen Zielsetzungen und sind — wie wir aus Interviews erfahren haben — von den Politikadressaten (hier die Betriebe) kaum unterscheidbar (Schmid/Semlinger 1980). Arbeitsämter, die EB in starkem Maße einsetzen, setzen daher auch EZ in stärkerem Maße als andere Arbeitsämter ein, weil beide Instrumente funktional als Äquivalente zu betrachten sind (vgl. Tabelle 3); in jüngster Zeit erst sind Anzeichen zur Substitution von EB durch EZ zu beobachten. Demgegenüber sind — und das ist ein überraschendes Ergebnis — FuU und ABM in der Tendenz eher sich ausschließende funktionale Alternativen; dies ist schon an den leicht negativen Korrelationskoeffizienten abzulesen (Tabelle 3). Bei einer einfachen Regression der FuU-Inanspruchnahme mit EZ, EB und ABM als unabhängige Variable ergibt sich regelmässig ein signifikant negativer  $\beta$ -Koeffizient: So induziert im Jahr 1979 eine um zwei Prozentpunkte höhere ABM-Inanspruchnahme eine um einen Prozentpunkt niedrigere FuU-Inanspruchnahme. Verallgemeinert ausgedrückt: Wenn Arbeitsämter ihre Aufmerksamkeit stark auf die Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen richten, geht dies leicht auf Kosten von FuU-Maßnahmen und umgekehrt; gleichzeitig beide Instrumente expansiv anzuwenden, übersteigt offensichtlich den Handlungsspielraum der Arbeitsämter.

Wie erklärt sich nun die unterschiedliche Inanspruchnahme des Instruments beruflicher Weiterbildung durch die Arbeitsämter im statistischen Sinne? Wie oben deutlich gemacht wurde, spielen offensichtlich die unterschiedliche Problemstruktur und das unterschiedlich institutionelle Umfeld eine starke Rolle; die Restvarianz müßte sich dann — so

weit diese Einflußfaktoren berücksichtigt sind — auf unterschiedliche Arbeitsämterstrategien bei den Auftragsmaßnahmen zurückführen lassen, weil ja die Regelungsstruktur bei den sog. freien Maßnahmen wenig Handlungsspielraum offen läßt. Da jedoch weder die Trägerstruktur noch die Motivationsstruktur der Interessenten beruflicher Weiterbildung auf der aggregierten Ebene von Arbeitsamtsbezirken gut abbildbar ist, kann die quantitative Bestimmung des strategischen Handlungsspielraums der Arbeitsämter nur in Annäherung gelingen.

Tabelle 5 faßt die Ergebnisse einer multiplen Regressionsanalyse zusammen, die ich hier nur knapp erläutern möchte. Das Modell erklärt 47% der Varianz; von 30 Variablen tragen 7 signifikant zur Erklärung der Varianz bei:

Tabelle 5: Multiple Regressionsanalyse der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung 1979 (Wohnortkonzept und auf tausend Wohnbevölkerung) für 142 Arbeitsamtsbezirke

Variable	$\hat{b}$	s( $\hat{b}$ )	$\hat{\beta}$	F
XBESQUOT Beschäftigte auf 1.000 Wohnbevölkerung	0.05	0.01	0.50	24.2
XALQ Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote	0.22	0.05	0.48	24.1
XANTEZ EZ in % aller FuU-Eintritte (2. Pr.)	0.04	0.01	0.39	25.8
XMEIST Meister in % aller Beschäftigten	0.78	0.15	0.37	27.0
X114R Bevölkerungsdichte	-0.00	0.00	-0.33	11.9
XFALO Arbeitslose Frauen in % aller Alo	-0.03	0.01	-0.23	5.9
XOFQUA Offene Stellen für Qualif. Bewerber in % Beschäft.	0.02	0.01	0.17	6.4

$\hat{b}$  = Regressionskoeffizient

s( $\hat{b}$ ) = Standardfehler des Regressionskoeffizienten

$\hat{\beta}$  = standardisierter Regressionskoeffizient ( $\hat{\beta} = \frac{b_i s_y}{s_x}$ )

F = Signifikanz;  $F = (b_i/s(b_i))^2$ ;  $F \geq 3.92$  signifikant auf 5%-Niveau

$R^2$  = erklärte Varianz = 0.47; korrig.  $R^2 = 0.44$

Wegen unterschiedlicher Größen wurden die Arbeitsämter mit ihrem Beschäftigungsanteil gewichtet.

Rechnung: GüS/UH, BMDP, FU-RZ Berlin, 24/08/82

Im Modell wurden noch folgende Variablen getestet:

- Zunahme Beschäftigte 77-79
- Beschäftigungsanteil im Sekundärsektor
- Beschäftigungsanteil in Kleinbetrieben
- Beschäftigungsanteil in Großbetrieben
- Beschäftigungsanteil in expandierenden Sektoren
- Beschäftigungsanteil in schrumpfenden Sektoren
- Offene Stellen auf 100 Beschäftigte
- Beschäftigungsanteil in Textil- und Lederindustrie
- Beschäftigungsanteil im Groß- und Einzelhandel
- Beschäftigungsanteil in Dienstleistungen
- Beschäftigungsanteil in Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen
- Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung
- Anteil der Fortbildung in % aller FuU-Eintritte (2. Priorität)
- Beschäftigungsanteil Facharbeiter
- Beschäftigungsanteil Teilzeitbeschäftigte
- Offene Stellen mit Laufzeit länger als 2 Monate
- Anteil der arbeitslosen Männer im Alter 25-44
- Anteil der Arbeitslosen im Alter bis 25 Jahre
- Anteil der Arbeitslosen über 45 Jahre
- Anteil der gesundh. eingeschr. Arbeitslosen

(a) Den relativ stärksten Einfluß auf die Inanspruchnahme der Instrumente beruflicher Weiterbildung übt die Beschäftigungsquote aus: Arbeitsamtsbezirke mit hoher Beschäftigungsquote (Beschäftigte auf 1000 Wohnbevölkerung) weisen in der Tendenz sehr viel mehr Teilnehmer in Fortbildung, Umschulung und betrieblicher Einarbeitung auf als Arbeitsamtsbezirke mit geringer Beschäftigungsquote. Nun ist die Beschäftigungsquote Ausdruck zweier Faktoren, die sich nicht trennen lassen: Eine hohe Beschäftigungsquote kann heißen, daß das entsprechende Arbeitsamt eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzdichte hat, entsprechend mehr Arbeitskräfte nachfragt und ei-

nen Einzugsbereich für die Erwerbspersonen umliegender Arbeitsamtbezirke darstellt (die daraus resultierende mögliche Verzerrung der Regressionsanalyse ist durch die Benutzung des Wohnortkonzepts bei der Zahl der Eintritte ausgeschaltet); eine hohe Beschäftigungsquote kann aber auch — von der Arbeitsangebotseite her — ein Indikator für überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung sein. Es ist zu vermuten, daß das Nachfrageelement stärker durchschlägt als das Angebotselement, und daß außerbetriebliche Maßnahmeträger — gewissermaßen als unsichtbare intermediäre Institutionen — sich dort ansiedeln, wo sich die Arbeitsplätze konzentrieren. In direkter Weise wird durch die Beschäftigungsquote das Potential an betrieblichen Weiterbildungsplätzen (oder auch Einarbeitungsplätzen) abgebildet. Auch bei berufsbegleitenden Maßnahmen wird die Arbeitsplatznähe der Maßnahme bzw. des Maßnahmeträgers wichtig sein und in Zukunft — infolge des AFKG — noch wichtiger werden.

(b) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Beschäftigungsquote und Bevölkerungsdichte positiv zusammenhängen ( $r = 0,48$ ), d.h., daß sich das Arbeitsplatzangebot in Ballungsgebieten konzentriert; das war zu erwarten. Interessant ist lediglich, daß die Bevölkerungsdichte unter Konstanthalten der Beschäftigungsquote einen negativen Einfluß auf die Inanspruchnahme beruflicher Weiterbildung ausübt. In anderen Worten: Vom Agglomerationsvorteil einmal abgesehen — in Ballungsgebieten konzentrieren sich, wie gesagt, die überregionalen Maßnahmeträger — ist das FuU-Niveau in großstädtischen Regionen geringer als in ländlichen und kleinstädtischen Regionen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den Ergebnissen von Karr/Leupoldt (1979), wonach die Leistungsberechtigungquote von Arbeitslosen in Ballungsgebieten systematisch geringer ist, weil dort in stärkerem Maße als in ländlichen Regionen marginale Erwerbspersonen auf dem Arbeitsmarkt erscheinen (Teilzeitbeschäftigte, Gelegenheitsbeschäftigung), welche die Kriterien der Leistungsberechtigung für Arbeitslosengeld nicht erfüllen. Da die Förderung von FuU stark an die versicherungsrechtlichen Bedingungen des Arbeitslosengeldbezuges geknüpft ist, wird das im Modell erzielte Ergebnis verständlich.

(c) Mit steigendem Problemdruck (Höhe der Arbeitslosigkeit) nimmt die Zahl der Eintritte in FuU-Maßnahmen zu; das war zu erwarten. Das Ergebnis ist jedoch unter dem Gesichtspunkt hervorzuheben, daß die freiwillige und von einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis ausgehende berufliche Weiterbildung mit zunehmender Arbeitslosigkeit wohl abnehmen wird; der positive Zusammenhang ist daher vermutlich vor allem ein Resultat zunehmender Aktivität der Arbeitsämter bei den Auftragsmaßnahmen.

(d) Hohe Aktivität der Arbeitsämter bei der Förderung beruflicher Weiterbildung hängt auch mit einem hohen Anteil an EZ-Maßnahmen zusammen. Arbeitsämter, die expansiv berufliche Weiterbildung betreiben, orientieren sich offensichtlich verstärkt an betriebsnaher Weiterbildung, die vom Anspruchsniveau zwar niedriger zu bewerten ist als FuU-Maßnahmen; auch die Gefahr der Mitnahme ist hier nicht unerheblich. Andererseits bietet diese Maßnahme für die Zielgruppe ungelearnter Arbeitsloser den unschätzbaren Vorteil, daß die Bildungsmaßnahme arbeitsplatznah und unter Gründung eines Beschäftigungsverhältnisses erfolgt.

(e) Arbeitsämter mit einem hohen Meisteranteil unter den Beschäftigten ihres Bezirkes wiesen einen überdurchschnittlichen Anteil von AFG-geförderten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf (in einem statistisch weniger gesicherten Sinne trifft dies auch für Ämter mit einem hohen Facharbeiteranteil unter den Beschäftigten zu); dieses Ergebnis mag Ausdruck der hohen Weiterbildungsbereitschaft und auch -fähigkeit sein, aber auch Ausdruck einer für diese Zielgruppe günstigen Trägerstruktur (IHK und arbeitgeberorientierte Träger orientieren sich stark an dieser Zielgruppe).

(f) Erwartungsgemäß weisen diejenigen Arbeitsämter eine geringere FuU-Aktivität auf, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Frauen unter den Arbeitslosen haben. Auch dieses Ergebnis ist angebot- wie nachfragebedingt: Fallstudien haben gezeigt, daß Arbeitsämter oft große Schwierigkeiten haben, bei Auftragsmaßnahmen beruflicher Weiterbildung für Frauen geeignete Träger zu finden (F. Maier 1982); andererseits spiegelt dieses Ergebnis den Sachverhalt wider, daß arbeitslose Frauen öfter als Männer die Kriterien des Förderungsanspruchs nicht erfüllen (Karr 1979); mit Wirkung des AFKG ist eine Verstärkung dieses negativen Zusammenhangs zu erwarten.

(g) Schließlich stellt sich heraus, daß diejenigen Arbeitsämter 1979 FuU stärker in Anspruch nahmen, in denen relativ zahlreiche offene Stellen für Bewerber mit beruflicher Qualifizierung gemeldet waren (Mai 79). Dieses Ergebnis entspricht den allokatonspolitischen Zielen des Instruments, qualifikationsspezifische Ungleichgewichte auf lokalen Arbeitsmärkten durch Förderung beruflicher Weiterbildung zu beseitigen.

Das Modell läßt mehr als die Hälfte der regionalen Variation von FuU (inkl. EZ) unerklärt. Es ist zwar denkbar, durch Verbesserung der Modellspezifikationen (anstelle des durchschnittlichen Arbeitslosenbestandes ist vermutlich die Zugangsquote ein besserer Prädiktor) den erklärten Teil der Varianz zu erhöhen — Deeke/Seifert (1981) erklären beispielsweise 58% der Varianz von FuU 1978 in Nordrhein-Westfalen — ; mit Sicherheit wird jedoch eine große statistisch unerklärte Restvarianz verbleiben, die auf institutionelle Handlungsbedingungen der Arbeitsverwaltung hindeuten, die quantitativ nicht fassbar sind. Diese Interpretation wird indirekt auch dadurch gestützt, daß eine Reihe von Merkmalen der Arbeitslosigkeit — z.B. Arbeitslose ohne Berufsausbildung, Arbeitslose mit gesundheitlicher Einschränkung, ältere Arbeitslose — erstaunlicherweise keinen systematischen Einfluß auf die Inanspruchnahme von FuU haben: in allen drei Fällen waren negative  $\beta$ -Koeffizienten zu erwarten; auch sektorale Strukturdaten tragen statistisch nichts zur Erklärung bei, ein Ergebnis, das sich mit der Studie von Deeke/Seifert deckt.

Was macht also die immer noch verbleibenden regionalen Unterschiede aus? Im folgenden gehe ich kurz auf einige Hinweise ein, die sich aus der Begleitforschung des Sonderprogramms ergeben haben.

(4) Zunächst ist bemerkenswert, daß nur solche Arbeitsämter überdurchschnittlich FuU in Anspruch genommen haben, die über mehrere Jahre gezielt in die Infrastruktur eines Instruments investiert und durch die Praxis Erfahrungen gesammelt haben. Dafür gibt es mehrere Hinweise: Die hohe Korrelation der FuU-Aktivität mit der jeweiligen Aktivität der Vorjahre; die Inanspruchnahme der Qualifizierungszuschüsse im Sonderprogramm korrelierte deutlich mit der vorjährigen FuU-Praxis (Peters/Schmid 1982: 131); Fallstudien haben gezeigt, daß die von den Arbeitsämtern praktizierte Maßnahmenstruktur (z.B. das Verhältnis von Aufstiegs- und Anpassungsförderung) systematisch mit dem institutionellen Umfeld (insbesondere der Trägerstruktur) variiert und über einige Zeit relativ konstant bleibt (F. Maier 1982). Einige Arbeitsämter, die vom (oben vorgestellten) statistischen Modell stark positiv abweichen, haben entweder eine gut ausgebaute Infrastruktur überbetrieblicher Lehrwerkstätten oder eine langjährige Praxis und Erfahrung betrieblicher Weiterbildung.

Auch die Abhängigkeit der »Lernkurve« der Arbeitsämter vom institutionellen Umfeld wurde bei der Implementation des Sonderprogramms deutlich: Unter den rigorosen Bedingungen des »Windhundverfahrens« waren zunächst einmal diejenigen Arbeitsämter im Vorteil, die über etablierte Kontakte mit Betrieben (insbesondere Großbetriebe) verfügten bzw. wo eine Betriebsstruktur mit Erfahrungen in beruflicher Weiterbildung vorhanden war (die wiederum mit der Betriebsgröße zusammenhängt). Obwohl die These vom Qualifizierungstau vor allem auf kleinere Betriebe zutrifft, ist die Implementation arbeitsmarktpolitisch wertvoller Qualifizierungsmaßnahmen in Kleinbetrieben wesentlich

schwieriger; Planung und Organisation von Weiterbildung sind hier Engpaß. Problem-  
druck und institutionelle Handlungsbedingungen laufen hier also nicht parallel; diese  
Diskrepanz wurde nachweislich durch das Windhundverfahren noch verschärft  
(Scharpf u.a. 1982a). Arbeitsämter mit schwierigen institutionellen Umfeldbedingungen  
weisen daher entweder eine relativ geringe Inanspruchnahme auf, oder sie unterneh-  
men besondere Anstrengungen, um ihre »institutionelle Benachteiligung« wetzuma-  
chen. Die ökonomische Analyse bestätigt diese Erwartung: In der ersten Phase des  
Sonderprogramms, in der das Windhundverfahren sich besonders stark auswirkte, ha-  
ben Indikatoren der Problemstruktur statistisch weniger zur Erklärung der Inanspruch-  
nahme beigetragen als in der zweiten Phase, nachdem die Arbeitsämter Zeit hatten, sich  
an die institutionellen Umfeldbedingungen anzupassen bzw. selbst günstige Bedingun-  
gen dafür zu schaffen. Unter den strukturell-institutionellen Faktoren spielte vor allem der  
Beschäftigtenanteil in Großbetrieben eine große Rolle (Peters/Schmid 1982:131f). Eine  
weitere Bedingung war die Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe zur Implemen-  
tation von Schwerpunkt 1 und 2 in **Verbindung** mit der direkten und persönlichen An-  
sprache von kleinen und mittleren Betrieben, die bisher noch kaum Qualifizierungsan-  
strengungen unternommen hatten.

Nicht nur das Niveau, sondern auch die Struktur bzw. Die Qualität der Inanspruchnah-  
me hängen vom institutionellen Umfeld und von den Strategien (bzw. der »Philosophie«)  
der Arbeitsämter ab. Aus den Fallstudien in einigen Arbeitsamtsbezirken schälen sich  
vor allem vier erwähnenswerte Ergebnisse heraus:

- Die anspruchsvolleren innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen  
des Sonderprogramms konnten vor allem von denjenigen Ämtern erzielt werden, die  
traditionell gute Betriebskontakte aufweisen. Es muß daher alles getan werden, um  
den Arbeitsämtern mehr Möglichkeiten zu direkten Betriebskontakten zu geben.
- Eine Voraussetzung für die erfolgreiche Einbeziehung von arbeitsmarktpolitischen  
Zielgruppen (hier vor allem der ungelerten Arbeitslosen, der Frauen und älteren Ar-  
beitslosen) scheint die Existenz möglichst betriebsunabhängiger Lehrwerkstätten  
(Übungsfirmen, Übungswerkstätten, Schulen) zu sein; diese Erfahrung gilt unabhän-  
gig vom Sonderprogramm. So ist der Anteil von »Aufstiegsmaßnahmen« dort am  
höchsten, wo die Träger betriebsnah organisiert sind (IHK, HWK, Verbände); ent-  
sprechende ist der Anteil an »Anpassungsmaßnahmen« dort geringer (F. Maier  
1982).
- Die Einbindung der Selbstverwaltung in die Umsetzungsstrategien scheint sich eben-  
falls zugunsten von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen auszuzahlen: So wird von  
guten Erfahrungen in verschiedenen Arbeitsämtern berichtet, in dem der Arbeits-  
kreis »Ausbildung und Jugendarbeitslosigkeit« selbständig als Gremium Betriebe an-  
geschrieben oder angesprochen hatte, mehr Ausbildungs- oder Weiterbildungsplät-  
ze anzubieten. Aus dem Munde eines Arbeitsamtdirektors: »Das lief besser als von  
der Verwaltung her und hatte mehr Erfolg als ich von mir aus hätte erwarten  
können.« Es ist daher zu bedenken, den Selbstverwaltungsausschüssen — neben  
den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — mehr Entscheidungsbefugnisse zu geben;  
jemand, der auch Entscheidungen treffen kann, ist besser motiviert.
- Die Organisation der Arbeitsberatung/Arbeitsvermittlung nach Berufsgruppen — al-

so ein Merkmal der »internen Machtstruktur« — wirkt sich nicht mobilitätsfördernd aus, sondern verfestigt eher berufsfachliche Segmentierungen. So beachten Arbeitsberater/-vermittler bei der Organisation von Auftragsmaßnahmen in der Regel nur diejenigen Arbeitslosen als potentielle Teilnehmer, die bei Eintritt in Arbeitslosigkeit auf Grund ihrer Berufszugehörigkeit ihrem beruflichen Abschnitt zugeordnet wurden. Da das Bildungsangebot »ihrer Träger« (das ebenfalls entsprechend berufsfachlich geprägt sein wird) aber auch für Arbeitslose interessant oder arbeitsmarktpolitisch sinnvoll sein kann, die bei Eintritt in Arbeitslosigkeit in ganz anderen Berufsgruppen gearbeitet haben, ist der potentielle Teilnehmerkreis unzweckmäßig institutionell eingeengt. Hier haben Arbeitsämter angefangen, organisatorische Alternativen zu erfinden — etwa berufsübergreifende Arbeitsgruppen oder Koordinatoren von Auftragsmaßnahmen. Auch hier kann sich eine dezentrale automatisierte Datenverarbeitung — mit Zugang jedes Arbeitsberaters/-vermittlers zur »Kartei« seiner Kollegen über Bildschirm — günstig auswirken.

#### 4. Ausblick: Steuerungsdefizite aktiver Arbeitsmarktpolitik

Aus den statistisch-ökonomischen Analysen und den Fallstudien aus der Praxis der Arbeitsämter geht hervor, daß staatliche Intervention in Gestalt aktiver Arbeitsmarktpolitik von institutionellen Handlungsbedingungen vielfach gebrochen und gefiltert wird. Es hat sich gezeigt, daß eine Politik gegen die institutionellen Strukturen nicht durchzuhalten ist, vor allem daß sich noch stärkeres Gegensteuern gegen institutionelle Gegebenheiten nicht auszahlt. Es hat sich aber auch herausgestellt, daß einer im Grunde vernünftigen Politik günstige Infrastrukturen entgegenwachsen müssen, die man zwar fördern, aber nicht erzwingen kann. Die Nutzung von Handlungsspielräumen unter gegebenen Rahmenbedingungen durch die Arbeitsämter gibt uns zahlreiche Hinweise für derartige »Infrastrukturen«; ich fasse sie abschließend überspitzt und etwas spekulativ zusammen.

Die Strategie, die von der modernen Spieltheorie in Situationen großer Turbulenz gefordert wird, heißt »strategisches Warten«, d.h., die Fähigkeit zu entwickeln, kurzfristige Gewinnchancen zugunsten sich längerfristig auszahlender Züge zurückzuweisen. Strategisches Warten heißt auch, eine als vernünftig erkannte Strategie beizubehalten und nicht neues Terrain zu erobern, sondern erobertes Terrain zu verteidigen (Elster 1979). Strategisches Warten heißt daher nicht passives Abwarten, sondern die Voraussetzungen für zukünftiges Handeln schaffen, also in »institutionelle Handlungsbedingungen« investieren.

Die erste »Säule« institutioneller Handlungsbedingungen sind die durch Recht formell sanktionierten Entscheidungsprämissen und -strukturen. Historisch wohl verständlich, arbeitsmarktpolitisch jedoch dysfunktional, hat sich hier die Steuerung fast ausschließlich auf die Verfeinerung von Kriterien beschränkt, die bestimmte (zunehmend eingeschränkte) Anspruchsleistungen regeln sollen. Die Treffsicherheit flächendeckender Normierung wird jedoch mit zunehmender Differenzierung geringer, und die akzelerierenden Steuerungskorrekturen frustrieren nicht nur die Adressaten, sondern auch die »Vollstrecker«. Darüber hinaus führt die Steuerung auf der überwiegenden Basis individueller Merkmale (also angebotsorientiert) zu einer einseitigen Handlungsorientierung

der Arbeitsverwaltung: So werden etwa bei beruflichen Bildungsmaßnahmen tendenziell eher die persönlichen Umstände des Arbeitslosen berücksichtigt als die arbeitsmarktpolitische Verwertbarkeit der Maßnahme; die Entwicklung und Steuerung der Nachfrageseite tritt dabei in den Hintergrund. Die kontraproduktiven Wirkungen eines einseitig übersteuerten Instruments konnten auch am Beispiel der Eingliederungsbeihilfen veranschaulicht werden.

Die Alternative zur leerlaufenden Steuerung mit Hilfe zunehmend differenzierter Entscheidungsprämissen ist die Steuerung über Entscheidungsstrukturen. Diese muß von zwei Grundsätzen geleitet sein: Verstärkung autonomer Entscheidungsspielräume auf lokaler oder regionaler Ebene und Verknüpfung lokal wichtiger Entscheidungsträger zu »Verantwortungsbünden«. Damit muß kein Abdanken zentraler Steuerungselemente verbunden sein. Diese können sich jedoch auf arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben und Erfolgskriterien sowie auf finanzierungspolitische Vorgaben (etwa Vorabbudgets) konzentrieren.

Die Bedenken gegen eine weitere Expansion aktiver Arbeitsmarktpolitik können — leider — nicht durch Erfolgsmeldungen bisheriger oder ausländischer Erfahrungen zerstreut werden, weil nachträgliche Evidenzen immer anfechtbar sind; ihnen kann aber begegnet werden durch Institutionalisierung der Erfolgskontrolle im Prozeß und Vollzug aktiver Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene (Semlinger/Knigge 1983). Die Betonung von Wirtschaftlichkeitskriterien durch das AFKG ist ein erster Schritt in diese Richtung; es besteht jedoch die Gefahr, daß dieses Effizienzkriterium ohne explizite Verknüpfung mit arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben zur bloßen Verwaltungseffizienz verflacht.

Zweitens muß stärker in die »internen und externen Machtstrukturen« investiert werden. In der Leistungsverwaltung der Arbeitsämter stecken erhebliche Rationalisierungsrreserven, die für aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden könnten. Zur Institutionalisierung lokaler Erfolgskontrolle gehört darüber hinaus auch ein dezentraleres Informationssystem, wobei hier weniger an Verfeinerung der Statistik zu denken ist, sondern an Verbesserung von Informationsströmen durch dezentrale Datenverarbeitung (elektronische Ein- und Ausgabe von Daten am Arbeitsplatz) und Kooperation wichtiger Informationsträger lokaler Arbeitsmarktentwicklung: zum »lokalen Verantwortungsverbund« gehört auch ein »lokaler Intelligenzverbund«.

Die externen Machtbedingungen der Arbeitsverwaltung sind weitgehend durch die großen Interessengruppen, die Kommunen, und durch autonome ökonomische und soziale Systeme (Betriebe, Familien, Personen) bestimmt. Es hat sich gezeigt, daß finanzielle Anreize zur Veränderung des Verhaltens dieser sozialen Systeme in arbeitsmarktpolitisch erwünschter Richtung nur beschränkt wirksam sind. Stattdessen zahlt sich der »Umweg« über Kooperation, persönliche Kontakte und Austauschbeziehungen aus. Die Handlungsspielräume solcher Verbundsysteme auf »mittlerer Ebene« sind sicherlich noch nicht ausgeschöpft (vgl. dazu den Beitrag von Wolfgang Streeck in diesem Band). Denkbar ist auch, daß das »Vermittlungsmonopol« der Bundesanstalt weniger restriktiv ausgelegt wird und mehr Platz für »vermittlungsvorbereitende« oder »vermittlungsunterstützende« Institutionen außerhalb bzw. in Verbindung mit der Bundesanstalt (Modell »Neue Arbeit«, zielgruppenspezifische Vermittlungs- und Beratungsinitiativen).<sup>4</sup>

Die am stärksten betroffenen »Opfer des Arbeitsmarktes« bedürfen jedoch nach wie vor zentraler staatlicher Intervention, sei es durch verpflichtende Vorgaben (etwa Quoten- bzw. Abgabenregelungen für Schwerbehinderte) oder durch öffentliche Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen (etwa überbetriebliche Lehrwerkstätten besonders für leistungsschwächere Erwerbspersonen). Als leitende Prämisse könnte jedoch auch hier der Gesichtspunkt in den Vordergrund treten, marktwirtschaftliche Leistungsdefizite weniger kompensierend als komplementär auszugleichen.<sup>5</sup>

Die dritte »institutionelle Säule« — Werte, Gewohnheiten, etablierte Kontaktsysteme — kann und sollte nicht direkt von oben gesteuert werden. Mit der Änderung von Entscheidungsstrukturen und den internen und externen Machtstrukturen wird sich aber sicherlich auch die »Arbeitsämterkultur« bewegen; sie bewegt sich auch jetzt schon, wie die unterschiedliche Nutzung von Handlungsspielräumen gezeigt hat. Denkbar wäre eine Verstärkung dieser Dynamik durch einen intensiveren Erfahrungsaustausch zwischen den Arbeitsämtern und eine verstärkte Publizität erfolgreicher Neuerungen. Die Wissenschaft kann mit ihren Recherchen dazu nur einen Anstoß geben.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> In der deutschen ökonomischen Theorie hat sich eine institutionalistische Schule im eigentlichen Sinne nicht herausgebildet, wohl deshalb, weil institutionelles Denken hier schon immer stärker ausgeprägt war als beispielsweise in Amerika. Die institutionalistische Schule in Amerika spielte im Bereich der »labor economics« vor allem in den frühen fünfziger Jahren eine starke Rolle (als Klassiker neben Dunlop vgl. Clark Kerr, »The Balkanization of Labor Markets«, wo er zwischen »natürlichen« und »institutionellen« Märkten unterscheidet; institutionelle Märkte »are set not by the whims of workers and employers but by rules, both formal and informal«; Kerr 1954 : 93) und wurde dann in der Theorie segmentierter Arbeitsmärkte (Doeringer/Piore 1971 als Klassiker) wieder aufgegriffen. Das publizistische Organ der Institutionisten in Amerika ist die Zeitschrift »Journal of Economic Issues«, vgl. als neuere Aufsätze Dugger 1981 und Ramstad 1981.
- <sup>2</sup> Dafür gibt es durchaus Beispiele, etwa jüngst das Schicksal der neuen ABM-Regelungen im AFGK, die sich weder als praktikabel noch als arbeitsmarktpolitisch sinnvoll herausstellte. Kaum war die Gesetzesnovelle verabschiedet, wurden auf Drängen der Arbeitsverwaltung erneut Anstrengungen zur Aufhebung oder Modifizierung der Novelle, also zur »Novelle der Novelle« unternommen, oder gesetzlich Widersprüchliches wurde in den Durchführungsverordnungen »bereinigt«.
- <sup>3</sup> Vergleiche z.B. Peters/Schmid 1982; Schmid/Wilke 1981; Schmid 1980; Deeke/Seifert 1981.
- <sup>4</sup> Vergleiche dazu Christoph Häselbarth 1979; Hans Maier 1982.
- <sup>5</sup> D.h. die Aufmerksamkeit sollte weniger auf Verhaltenssteuerung konzentriert sein als auf Ergänzung (und damit Stärkung) marktwirtschaftlicher Strukturen durch Bereitstellung realer (sachlicher und personeller) Hilfestellungen. (Vgl. z.B. das Modell der multifunktionalen Trainingszentren bei Schmid/Semlinger 1980; Semlinger 1982; Semlinger/Knigge 1983).

## Literatur

- Deeke, A. und H. Seifert**, 1981: »Lokale Arbeitsmarktpolitik-Zum Problem von Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten«, in: WSI-Mitteilungen 3: 165-178.
- Doeringer, P.B., and M.J. Piore**, 1971: *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington: D.C. Heath and Company.
- Dugger, W.M.**, 1981: »The Administered Labor Market: An Institutional Analysis«, in: *Journal of Economic Issues* 15, 2: 397-407.
- Elster, J.**, 1979: *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge University Press.
- Engelen-Kefer, U.**, 1982: »Beschäftigungspolitik ohne Alternative. Lehren aus den Sparmaßnahmen zur Sanierung des Bundeshaushalts 1982«, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 33/2: 73-83.
- Garlichs, D. und F. Maier**, 1982: »Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung«, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), 1982 b: *Aktive Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: 89-118.
- Häselbarth, Ch.**, 1979: »Chancen und Grenzen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich der Sozialen Dienste«, in: F.W. Scharpf/S. Gensior/J. Fiedler, 1979: *Arbeitsmarktpolitik für Akademiker? Vorschläge und Einwände*: 174-184.
- Kerr, C.**, 1954: »The Balkanization of Labor Markets«, in: E.W. Bakke et al. (eds.) 1954: *Labor Mobility and Economic Opportunity*. New York and London: 92-110.
- Luhmann, N.**, 1966: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*. Köln und Berlin: Grote.
- Maier, F.**, 1982: *Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Vergleich zwischen den Arbeitsamtsbezirken Leer, Gelsenkirchen, Recklinghausen und Schweinfurt. Endbericht im Rahmen der Begleitforschung zum Arbeitsmarktpolitischen Programm von 1979*. Berlin: Manuskript.
- Maier, H.**, 1982: *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument offensiver Arbeitsmarktpolitik*. Discussion Paper IIM/LMP 82 - xx, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Mertens, D.**, 1981: »Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 38/81*: 25-31.
- Peters, A. und G. Schmid**, 1982: *Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen - Zwischenbericht*. Discussion Paper IIM/LMP 82-1 Wissenschaftszentrum Berlin.
- Ramstad, I.**, 1981: »Institutional Economics: How Prevalent in the Labor Literature«, in: *Journal of Economic Issues* 15, 2: 339-350.
- Scharpf, F.W.**, 1981: »Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hinweise aus einem Sonderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 38/81*: 33-44.
- Scharpf, F.W. und D. Garlichs, F. Maier, H. Maier**, 1982a: *Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, F.W. und M. Brockmann, M. Groser, F. Hegner, G. Schmid** (Hrsg.), 1982b: *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, F.W.**, 1982: »Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen«, Berlin: Manuskript.
- Schmid, G.**, 1980: *Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik. Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Schmid, G., und H. Wilke**, 1981: »Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine methodischen Probleme«, in: Hellstern/Wollmann (Hrsg.), 1981: *Handbuch der Evaluierungsforschung*, Bd. II. Opladen.
- Schmid, G. und K. Semlinger**, 1980: *Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen*. Königstein/Ts.: Anton Hain.
- Schmid, G.**, 1982: *Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor*. Discussion Paper IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin 1982.