

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: eine aggregierte Wirkungs- und Implementationsstudie

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1981) : Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: eine aggregierte Wirkungs- und Implementationsstudie, In: Werner Schulte (Ed.): Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Bundesverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag, Bremen, 16. bis 19. September 1980, ISBN 3-88722023-4, Universität, Bremen, pp. 986-991

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112178>

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

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

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>.

ARBEITSMARKTPOLITISCHES PROGRAMM DER BUNDESREGIERUNG FÜR
REGIONEN MIT BESONDEREN BESCHÄFTIGUNGSPROBLEMEN: EINE AGGREGIERTE
WIRKUNGS- UND IMPLEMENTATIONSSTUDIE

Internationales Institut für Management und Verwaltung des
Wissenschaftszentrums Berlin

Günther Schmid

1. Das Problemfeld:

Seit dem Höhepunkt der Beschäftigungsschwierigkeiten im Jahr 1975 hat sich die allgemeine Arbeitsmarktlage Jahr für Jahr stetig verbessert. Von dieser Entwicklung wurden jedoch nicht alle Regionen des Arbeitsmarktes gleichmäßig erfaßt. Ganz im Gegenteil: Die seit 1974 andauernde allgemeine Wirtschaftsschwäche hat zu einer verstärkten Heranbildung arbeitsmarktpolitischer Problemregionen geführt. So ist beispielsweise die bundesdurchschnittliche Arbeitslosenquote von 4,7 % im Jahre 1975 auf 4,3 im Jahr 1978 und 3,8 % im April 1979 gesunken, während in einer Vielzahl von Arbeitsamtsbezirken die Arbeitslosenquote entweder sehr hoch blieb oder sogar angestiegen ist. Diese Entwicklung hat zur Polarisierung des Arbeitsmarktes beigetragen.

2. Zielvorstellung:

In dieser Situation hat die Bundesregierung ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen mit Wirkung vom 1. August 1979 aufgelegt. Von diesem Sonderprogramm sind 23 Arbeitsamtsbezirke mit Arbeitslosenquoten von über 6 % betroffen. Für das Sonderprogramm waren ursprünglich 500 Millionen DM vorgesehen; die gute Inanspruchnahme veranlaßte jedoch bald zu einer Aufstockung der Mittel bis zu 1 Milliarde DM. Das Programm setzt sich drei Schwerpunkte:

- Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen,

- Wiedereingliederung ungelernter sowie längerfristig Arbeitsloser,
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der Sozialen Dienste und der Sozialen Infrastruktur.

Der Programmschwerpunkt "Qualifizierung" hat eine präventive arbeitsmarktpolitische Funktion in dem Sinne, daß umstellungsbedingte Entlassungen möglichst vermieden werden; er soll trotz notwendiger Freisetzungs- und Anpassungsprozesse Arbeitslosigkeit verhüten und die Qualifizierungsanpassung jeweils in den betreffenden Unternehmen sicherstellen. Die entsprechenden finanziellen Aufwendungen werden bis zu 100 % der Lohn- oder Unterhaltskosten vergütet. Der Schwerpunkt "Wiedereingliederung" will durch finanzielle Hilfen die Vermittlung strukturell benachteiligter Arbeitsloser auf einen Dauerarbeitsplatz fördern. Hier werden die Lohnkosten bis zu einem Jahr und bis zu 90 % ersetzt. Im Bereich "Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen" sollen vor allem Dauerarbeitsplätze in den Bereichen Soziale Dienste und Soziale Infrastruktur gefördert und initiiert werden. In Zusammenarbeit mit Ländern und Gemeinden, die nach zwei bzw. drei Jahren die Dauerfinanzierung schließlich übernehmen sollen, werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert für Dienste zur Erhaltung der selbständigen Lebensführung älterer und behinderter Bürger, für die Betreuung von Ausländerkindern sowie für die Schaffung von Beratungs- und Betreuungsdiensten in sozialen Brennpunkten. Im Bereich "Verbesserung der sozialen Infrastruktur" geht es vorrangig darum, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf den Gebieten Umweltschutz und Verbesserung des Wohnumfeldes in Problemregionen zu fördern.

Die Bundesregierung hat mehrere sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute zur Begleitforschung dieses arbeitsmarktpolitisch wichtigen Sonderprogramms aufgefordert. Das Internationale Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin (Forschungseinheit Arbeitsmarktpolitik) hat einen wichtigen Teil dieser Begleitforschung übernommen. Aufgabe dieser Wirkungs- und Implementationsstudie ist es, die Rolle des Managements bei der Umsetzung des Programms und die aggregierte Beschäftigungswirkung des Programmes zu analysieren und quantitativ einzuschätzen. Dieses Projekt bemüht sich also um eine Kombination von quantitativer und quali-

tativer Wirkungsanalyse, bzw. um eine Kombination von Ergebnis-
analyse und Prozeßanalyse. Im folgenden soll kurz das methodische
Vorgehen geschildert werden.

3. Der methodische Ansatz der Studie:

Wir wollen wissen, warum die einen Arbeitsämter viel, die anderen
wenig Mittel des Sonderprogramms in Anspruch genommen haben. Dabei
interessiert uns besonders, welche Rolle das "Management" der Ar-
beitsämter dabei spielt. Unter Management verstehen wir die interne
Abwicklung und Organisation des Programms, besonders aber die Art
und Weise, wie die Arbeitsverwaltung mit den relevanten Akteuren
(Betriebe, Kommunen, Träger der Wohlfahrtsverbände, Kammern, Lan-
desarbeitsämter und Bundesanstalt für Arbeit) Kontakte aufgenommen
hat. Quantitativ läßt sich der Managementeinfluß weitgehend nur
indirekt bestimmen, weil wir kaum über operationalisierbare Größen
verfügen. Wie sich der Spielraum des Managementeinflusses insgesamt
einschätzen läßt, wird im folgenden kurz erläutert.

Angenommen, ein Programm sagt, alle männlichen Beschäftigten mit
blauen Augen erhalten Qualifizierungszuschüsse, dann hängt die In-
anspruchnahme dieses Programms offensichtlich von zwei Faktoren ab:
(a) von der Zahl der männlichen Beschäftigten mit blauen Augen, und
(b) von der Fähigkeit der Arbeitsverwaltung, diese potentiellen
Kunden zu erreichen (Information, bei Windhundverfahren die Schnel-
ligkeit der Antragstellung, die Schnelligkeit der Antragsabwicklung
etc.). Grundsätzlich müssen wir also den Bedarf im weiteren Sinne
(gewissermaßen den objektiven Umfang und die objektive Grenze der
Inanspruchnahme, d.h. das Bedarfsniveau) und die Realisierung des
Bedarfs (gewissermaßen die Umsetzung eines Potentials in "Energie",
d.h. den Realisierungsgrad) ermitteln.

Ist das Kriterium der Programmvorgabe so eindeutig wie im oben ge-
nannten Beispiel, dann genügt eine einfache Verhältniszahl, um den
Realisierungsgrad zu bestimmen: die Zahl der geförderten männlichen
Beschäftigten mit blauen Augen zur Gesamtzahl, d.h. zu den über-
haupt existierenden männlichen Beschäftigten mit blauen Augen. Da
wir aber eine so einfache (Bedarfs-)Realisierungsquote nicht er-
mitteln können, weil der Bedarf komplex und interpretierbar defi-

niert wurde ("Umstrukturierung..."), müssen wir eine Hilfskonstruktion erfinden. Wie beziehen die Zahl der Förderungsfälle beispielsweise im Schwerpunkt 1 auf alle Beschäftigten, denn sie sind das Potential, das für Qualifizierungsmaßnahmen überhaupt ausschöpfbar ist. Da wir den objektiven Bedarf also nicht präzise definieren können, müssen wir versuchen, ihn im Modell durch Indikatoren zu umschreiben und einzugrenzen.

Die Fähigkeit der Arbeitsverwaltung, den Bedarf zu realisieren, hängt wiederum von zwei Faktoren ab: (a) vom Kontext oder den Rahmenbedingungen, unter denen die Arbeitsverwaltung arbeiten muß, und (b) vom Aktivitäts- und Informationsniveau sowie von den Strategien der Programmumsetzer. Eine Arbeitsverwaltung, die z.B. nur mit einem Großbetrieb verhandeln muß, wird es vermutlich leichter haben, das Programm umzusetzen als eine Arbeitsverwaltung, die mit vielen Klein- und Mittelbetrieben kommunizieren muß; durch bessere Informierung und entsprechende Personalkapazitäten werden vermutlich auch Großbetriebe selbst Umsetzungsfunktionen wahrnehmen.

Der Grundgedanke unseres Modells besteht also darin, neben der weiteren Eingrenzung und Präzisierung des eigentlichen Bedarfs an Qualifizierung den Kontext bzw. die Rahmenbedingungen der programmumsetzenden Institution (das Arbeitsamt) als mögliche Determinanten der Inanspruchnahme (bzw. des Realisierungsgrades) explizit abzubilden. Unter der Voraussetzung, daß sowohl die präzisere Umschreibung des Bedarfs als auch die Abbildung des (arbeitsamtunabhängigen) Kontextes einigermaßen vollständig gelungen ist, kann angenommen werden, daß der verbleibende unerklärte Rest der Varianz auf Aktivitäts- und Informationsniveau, auf Strategien und auf arbeitsamtunabhängige Kontextmerkmale zurückzuführen ist! (Arbeitsamt hier im administrativen Sinne gemeint!)

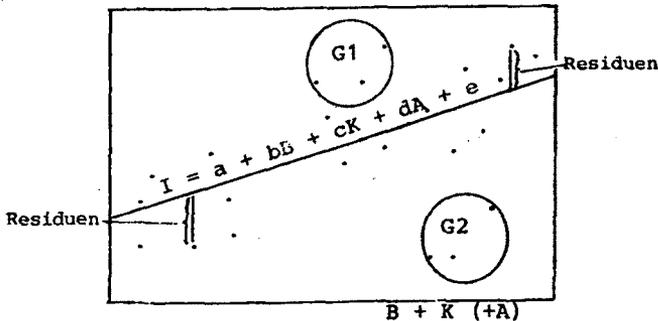
Technisch formulieren wir also die Gleichung:

$$(1) \quad I = a + bB + cK + dA + e$$

a = rechnerische Konstante
 b,c,d = Parameter (bzw. Regressionskoeffizienten)
 e = Error term (Irrtumsgröße)
 B = ein oder mehrere Bedarfsindikatoren

- K = ein oder mehrere arbeitsamtunabhängige
Kontextvariablen
- A = arbeitsamtsspezifische Handlungsgrößen oder
Kontextvariablen
(bB entfällt, wenn $I = R$, d.h., wenn die Inanspruchnahmequote gleich dem Realisierungsgrad
des Bedarfs)

Diese Gleichung wird durch den multiplen Regressionsansatz gelöst. Hierbei wird versucht, die Varianz der Inanspruchnahme möglichst vollständig zu erklären. Mathematisch-statistisch geschieht dies durch die Minimierung der quadrierten Abweichungen vom Mittelwert. Auf eine zweidimensionale Ebene reduziert sieht das so aus, daß durch die Punktwolke eine Gerade (bei komplexeren Verfahren, und wenn sinnvoll, auch eine Kurve) gelegt wird, die gewissermaßen den Trend wiedergibt:



In dem konstruierten Beispiel lassen sich zwei Gruppen identifizieren, die vom Trend extrem abweichen: G1 hat viel mehr Förderungsfälle bzw. eine viel höhere Inanspruchnahme (bezogen auf die Beschäftigten) als vom statistisch erkläraren Trend her zu erwarten gewesen wäre. Angenommen, daß wir den Bedarf und den arbeitsamtexternen Kontext, der mit der Inanspruchnahme von SP1 sinnvollerweise in Zusammenhang gebracht werden kann, vollständig erfaßt haben, dann ist diese Abweichung nach oben nur noch auf besondere Aktivitäten, Strategien und arbeitsamtabhängige Kontextmerkmale in Zusammenhang zu bringen. Da die Inanspruchnahme über die Erwartung hinauschießt, ist diese Gruppe als besonders erfolgreich zu be-

trachten. G2 dagegen weicht stark nach "unten" ab, nimmt also viel weniger in Anspruch als vom Bedarf und Kontext her zu erwarten wäre; G2 darf daher als die unter "Managementgesichtspunkten" wenig erfolgreiche Gruppe betrachtet werden.

Diese Extremfälle lassen sich in multiplen Regressionen leicht durch die sog. Residuen identifizieren, d.s. die Abweichungen der tatsächlichen Werte (der Inanspruchnahme) von den durch die Trendfunktion geschätzten Werte. Die oben genannten extremen Gruppen sind die Arbeitsämter mit den höchsten positiven oder negativen Residuen. Natürlich müssen die Abweichungen als Kontinuum begriffen werden, so daß der Schnitt für die Gruppenbildung mehr oder weniger beliebig ist.

4. Ausblick:

Sind diese "erfolgreichen" und "weniger erfolgreichen" Arbeitsämter identifiziert, kommt die "qualitative" Implementationsstudie zum Zuge. Ausführliche Interviews mit allen Arbeitsämtern, mit Betrieben, Kommunen, Trägern u.a. bilden die Basis, um Strategietypen in der Abwicklung des Programms festzustellen. Die Variationen werden dann mit der quantitativen Analyse der Inanspruchnahme, insbesondere mit der Residuenanalyse in Beziehung gesetzt: theoretische Überlegungen müssen dann entscheiden, ob die "Voraussage" des quantitativen Modells mit den "qualitativ" ermittelten empirischen Erfahrungen übereinstimmen.

Versuchsweise und als langfristige Zielsetzung werden auch gemischte multivariate Modelle, in denen Kontext- wie Managementvariablen enthalten sind, quantitativ getestet werden.

Die Analyse der Beschäftigungswirkung erfolgt getrennt. Vergleiche zum Ansatz dazu z.B. die Veröffentlichung Schmid/Wilke, Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine methodischen Probleme, Discussion Paper Series des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin, IIM/dp80 - 31, Berlin 1980.