

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1987) : Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen, In: Peter Hurler, Martin Pfaff (Ed.): Lokale Arbeitsmarktpolitik: Vorträge anlässlich eines Workshops zum Thema "Lokale Arbeitsmarktpolitik" in Augsburg, ISBN 3-428-06251-5, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 31-56

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122634>

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>.

HANDLUNGSSPIELRÄUME DER ARBEITSÄMTER BEIM EINSATZ OPERATIVER ARBEITSFÖRDERUNGSMASSNAHMEN

Von Günther Schmid *

Das Thema „Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Förderungsmaßnahmen“ läßt sich in vier Fragen aufteilen:

- Was kann Arbeitsmarktpolitik generell und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik im besonderen zur Lösung des gegenwärtigen Problems der Massenarbeitslosigkeit beitragen?
- Welche Faktoren bestimmen die Handlungsspielräume der Arbeitsämter?
- Wie nutzen die Arbeitsämter ihre Handlungsspielräume und was können wir aus den Unterschieden lernen?
- Welche Rahmenbedingungen müßten gegeben sein, damit die Arbeitsämter bei der Lösung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme eine größere Rolle spielen könnten und wo zeigen sich erfolgversprechende Ansätze?

Ich werde diese Fragen im folgenden in der Reihenfolge behandeln und vor allem an den Beispielen *Weiterbildung* und *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* – d. h. den wichtigsten Instrumenten operativer Arbeitsmarktpolitik – erläutern.

1. Reichweite und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik

Es ist zwar trivial und muß doch einleitend ausgedrückt werden: der Handlungsspielraum der Arbeitsämter kann sich nur im Rahmen der ihnen zugewiesenen Funktionen und der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente bewegen. Der Handlungsspielraum der Arbeitsämter ist also durch den allgemeinen Rahmen abgesteckt, den man der Arbeitsmarktpolitik wirtschafts- und sozialpolitisch einräumt. Sowohl von der Theorie her als auch aus historischen Erfahrungen und internationalen Vergleichen wissen wir, daß der Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Rollen zugewiesen wurden bzw. werden. Werfen wir zunächst einen Blick auf die empirische Erfahrung.

* Ich danke Gerhard Engelbrech, Friederike Maier, Hans Maier, Manfred Rademacher, Bernd Reissert und Klaus Semlinger für konstruktive Kritik und Anregungen zur ersten Fassung dieses Beitrages.

Operative Arbeitsförderungsmaßnahmen, d. h. aktive Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung oder zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – im Gegensatz zu bloßen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit – haben im letzten Jahrzehnt zwar allgemein an Bedeutung zugenommen, dennoch beobachten wir im internationalen Vergleich erhebliche Unterschiede. Einen Anhaltspunkt dafür bieten die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und deren Entlastungspotential für den Arbeitsmarkt. Tabelle 1 vergleicht zwei Extremfälle, Österreich und Schweden mit der Bundesrepublik:

Tabelle 1
**Die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik ^{a)} in Österreich,
 Schweden und in der Bundesrepublik**

	Österreich	Schweden	Bundesrepublik
Ausgaben für aktive Maßnahmen in % BSP (Ø 1970 bis 1980)	0,1	1,6	0,5
Vermiedene Arbeitslosigkeit in % EWP (Ø 1970 bis 1980)	0,3	3,1	1,2

BSP = Bruttosozialprodukt, EWP = Erwerbspersonen

a) Schließt folgende Maßnahmen ein: berufliche Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederung und berufliche Rehabilitation, Kurzarbeit und saisonale Anpassungsmaßnahmen für die Bauwirtschaft (nicht in Schweden); *nicht* eingeschlossen sind Ausgaben für Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung in Schweden und in der Bundesrepublik.

Quellen: Schmid 1982; Wösendorfer 1980; Soltwedel 1984.

Österreich und Schweden gehören zu den wenigen Ländern, denen es in den siebziger Jahren gelungen ist, die Vollbeschäftigung – im Sinne geringer Arbeitslosigkeit – einigermaßen zu erhalten. Beide Länder haben jedoch auf die wirtschaftliche Krise in diesen Jahren politisch-strategisch völlig unterschiedlich reagiert: während Österreich der drohenden Massenarbeitslosigkeit mit überwiegend neo-keynesianischer Beschäftigungspolitik begegnete und operative Arbeitsförderungsmaßnahmen zwar zunehmend, aber nur flankierend und in einem insgesamt bescheidenen Rahmen einsetzte, hatte Schweden geringe Arbeitslosigkeit und hohes Beschäftigungsniveau in starkem Maße (nicht nur) mit Hilfe aktiver Arbeitsmarktpolitik erzielt (für einen ausführlichen Vergleich siehe *Scharpf* 1984). Gegenüber den durchschnittlich nur 0,1 % BSP-Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich betragen die durchschnittlichen Ausgaben in Schweden 1,6 % des Bruttosozialprodukts, und durchschnittlich 3 % der Erwerbspersonen befanden sich in verschiedenen Maßnahmen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesrepublik nimmt

hier eine mittlere Position ein, im Vergleich mit weiteren Industrienationen jedoch eher eine Spitzenposition.

Von den eklatanten Unterschieden abgesehen macht dieser Vergleich die grundsätzlich beschränkte Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit deutlich: selbst bei extensiver Nutzung der verfügbaren Instrumente wie in Schweden kann Arbeitsmarktpolitik bei einem Niveau von 10 % Arbeitslosigkeit, wie es in vielen Industrieländern zur Zeit üblich ist, mit ihren klassischen Instrumentarien allenfalls ein Drittel des Problems „aus dem Wege räumen“¹. Aber immerhin, das wäre schon allerhand und Anlaß genug darüber nachzudenken, wie der Handlungsspielraum der Arbeitsmarktpolitik besser ausgeschöpft oder erweitert werden könnte. Darüber hinaus korrespondieren die höheren Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Schweden mit einer gegenüber der Bundesrepublik stärkeren Mitbestimmung der Regionen bei Planung und Aufstellung des Arbeitsmarkthaushaltes und mit einer größeren Autonomie bei der Implementation (*Schmid* 1984), was zu der Vermutung Anlaß gibt, daß zwischen Regionalisierung und verstärktem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ein Zusammenhang besteht.

Aber bevor wir uns auf das bloße Argument verlassen, daß ein anderes Land aus der Arbeitsmarktpolitik mehr macht als wir, sollten wir uns vergewissern, ob nicht auch vernünftige Gründe dafür sprechen, stärker auf die Arbeitsmarktpolitik generell und auf ihr regionales Handlungspotential im besonderen zu setzen als bisher. Denn das Modell Schweden läßt sich nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik übertragen.

Die Gründe für die Notwendigkeit einer stärkeren Ausschöpfung der kommunalen und regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik können in diesem Rahmen nur cursorisch notiert werden. Die dominierenden ökonomischen Theorieansätze bieten uns hierzu wenig Ermutigung. Sowohl die keynesianische als auch die neoklassische Beschäftigungstheorie weisen der Arbeitsmarktpolitik eine untergeordnete Rolle zu, freilich aus verschiedenen Gründen: Die *keynesche Theorie* leitet Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt von Ungleichgewichten auf den Kapital- und Gütermärkten ab, von falschen Zinsignalen und mangelnder Nachfrage. Dort muß auch Beschäftigungspolitik ansetzen, d. h. an der Geldpolitik und an der Anregung öffentlicher und privater Investitionen. Arbeitsmarktpolitik beschränkt sich im wesentlichen auf flankierende Mobilitätsförderung (beruflich, regional), Herstellung der Markt-

¹ Nicht einbezogen ist hier die mögliche Entlastungsfunktion durch Arbeitsvermittlung, die vor allem durch Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit das Arbeitslosen-niveau nicht unerheblich reduzieren kann. Aufgrund der wenigen offenen Stellen bei Massenarbeitslosigkeit wird dieser Spielraum jedoch erheblich eingeschränkt. Andererseits wurde bei den obigen Berechnungen von maximalen Beschäftigungseffekten ausgegangen, Mitnehmer- und Verdrängungseffekte wurden nicht berücksichtigt. Beide Effekte halten sich möglicherweise die Waage.

transparenz durch Informationen und auf Lohnersatzleistungen, die aus keynesianischer Sicht für die antizyklische Stabilisierung der Kaufkraft wichtig sind.

Für die *neoklassische Beschäftigungstheorie* sind vor allem zu hohe Löhne und starre Lohnstrukturen für länger anhaltende Massenarbeitslosigkeit verantwortlich. Arbeitsmarktpolitik wird eher als weiterer Störfaktor betrachtet (vgl. als Paradefall *Soltwedel* 1984): zu hohe Lohnersatzleistungen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stören den Ausgleichsmechanismus der Löhne, die überwiegend als Kostenfaktor im Rahmen privater Investitionstätigkeit gesehen werden. Die positive Funktion der Arbeitsmarktpolitik beschränkt sich aus dieser Sicht im wesentlichen auf die Informations- und Mobilitätsförderung oder – im Rahmen der Lohnersatzleistungen – auf den disziplinierenden Test der Arbeitswilligkeit.

Aus der Sicht beider theoretischen Ansätze ist die Frage der Handlungsspielräume der Arbeitsämter ziemlich uninteressant. Die entscheidenden Parameter liegen diesen Theorien zufolge auf anderen Ebenen: in der Geld- und Finanzpolitik sowie in der Einkommenspolitik und – aus neoklassischer Sicht – in den regulativen Markteingriffen des Staates, welche die Marktsteuerung durch Löhne beeinträchtigen, beispielsweise Kündigungsschutz, Quotenregulierung, Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz.

Beide Theorieansätze einschließlich ihrer zahlreichen Nebenzweige konzentrieren sich auf die Identifikation von Ursachenkomplexen für das globale Beschäftigungsdefizit. Unabhängig von ihrer Bewertung im einzelnen sind sie für Fragen globaler Beschäftigungspolitik zweifellos von großer Relevanz. Angesichts der Tatsache, daß die auf diesen Ansätzen basierenden Therapien weder in der einen noch in der anderen Weise die Massenarbeitslosigkeit verhindert, geschweige denn wesentlich zur Minderung regionaler Disparitäten beigetragen haben, können nur zu zwei Schlußfolgerungen gezogen werden: Entweder entsprechen diese Strategien nicht (mehr) den heutigen politisch-institutionellen Bedingungen (*Scharpf* 1983)² und/oder die Wirtschaftspolitik muß sich verstärkt auch anderer Strategien bedienen, sei es der Arbeitszeitverkürzung oder einer dezentralen und selektiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik oder einer Strukturpolitik, deren Implementation größere regionale/lokale Entscheidungsspielräume öffnet.

Im folgenden seien einige Gründe angeführt, warum das heutige Beschäftigungsproblem den verstärkten Einsatz selektiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erfordert. Die Aufzählung ist kursorisch und eklektizistisch, denn eine geschlossene Theorie ist weder verfügbar noch in Sicht:

² Was ökonomisch-theoretisch richtig sein mag, ist nicht schon politisch-institutionell durchführbar. So erklärt sich das amerikanische „Job-Wunder“ zu einem großen Teil sicherlich dadurch, daß die Lohnkosten, aber auch die Produktivität wesentlich langsamer gewachsen sind als in Europa. *Time*, June 25, 1984, zitiert den amerikanischen Ökonomen Richard Freeman: „Zum erstenmal in der Geschichte der amerikanischen Ökonomie bewegt sich der Trend in Richtung der Niedrig-Lohnindustrie.“

- Die regionalen Unterschiede in Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit sind groß *und* relativ stabil, und sie verstärken sich erfahrungsgemäß im Aufschwung. Die bisherige regionale Strukturpolitik, die vor allem auf die Mobilität von Kapital mit Hilfe finanzieller Anreize zielte – also neoklassisch orientiert war –, hat diese Diskrepanzen nicht nachhaltig beseitigen können (*Schmid 1983 a; Semlinger / Knigge 1983; Bade 1984*).
- Große regionale Disparitäten sind jedoch wiederum Barrieren für globale keynesianische Nachfragesteuerung, weil sie die Inflation schüren; insofern ist regionale Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sogar Voraussetzung für erfolgreiche globale Nachfragesteuerung.
- Aufgrund der Sättigungsgrenzen von Massengütern und auch zur Schonung der Umwelt muß globales Wachstum durch selektives und qualitatives Wachstum ersetzt werden, dessen Chancen und Erfordernisse sich vor Ort besser beurteilen lassen. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne verfügt zwar nur über ein einziges direktes Instrument der Nachfragesteuerung, nämlich die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM); diese könnten jedoch in wesentlich stärkerem Maße als bisher experimentell zur Aufdeckung und zum Testen neuer Bedarfsbereiche eingesetzt werden, was wiederum nur durch dezentrale Planung, Implementation und Kontrolle bewerkstelligt werden kann (*Auer 1983; Auer / Maier 1984; Maier 1983*).
- Die Instabilität des Weltmarktes und die wachsende Weltmarktkonkurrenz im Bereich standardisierter Massengüter macht das Konzept der „flexiblen Spezialisierung“ (*Sabel 1984*) zu einer erfolgversprechenden Strategie vor allem für kleinere und mittlere Betriebe. Bei Anwendung dieser Strategie wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht über Preiskonkurrenz (etwa durch Lohnsenkung), sondern über Qualitätskonkurrenz (Zuschneiden der Produkte auf individuelle Kundenwünsche, Produktvielfalt, bessere Qualität in Material und ästhetischem Design) erhalten. Die Mikroelektronik schafft dafür zwar die notwendigen technologischen Voraussetzungen; das Konzept der flexiblen Spezialisierung erfordert aber auch hochqualifizierte und/oder breit qualifizierte Mitarbeiter, die nicht nur Kleinserien- und Einzelfertigung beherrschen, sondern auch Marktnischen zu erkennen in der Lage sind. Will die Arbeitsverwaltung diesen Prozeß fördern, muß sie ihr lokales Kontaktnetz und ihr Wissen um qualifikatorische Anforderungsprofile, die regional/lokal stark variieren werden, verbessern.
- Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik müssen sich heute stärker auf Erhaltung und Verbesserung regional vorhandener Potentiale konzentrieren, weil die Mobilität von Kapital und Arbeit aus vielfältigen Gründen zu gering oder gar nicht wünschenswert ist. Dabei wird einmal die Frage entscheidend, warum die in der Region vorhandene Aktivbevölkerung nicht stärker zur Ausweitung vorhandener oder zur Gründung neuer Betriebe bereit ist und von Investitionshilfen oder Infrastrukturangeboten oft selten Gebrauch macht. Es ist jedoch bekannt, daß das Angebot an Zinsvergünstigungen und anderen kostenmindernden Geldleistungen nur in geringem Umfang wahrgenommen wird, wenn hinreichende Informationen über Marktlücken und Absatzchancen fehlen und das know-how für entsprechende Umstellungen

und Erweiterungen des betrieblichen Produktionsapparates nicht vorhanden ist. Zum anderen hat die Zahl der Konkursverfahren ein besorgniserregendes Niveau erreicht. Nun kann es zwar nicht Aufgabe staatlicher Politik sein, Konkurse generell zu verhindern. Volkswirtschaftlich, regional- wie arbeitsmarktpolitisch und nicht zuletzt auch sozialpolitisch entstehen jedoch hohe Kosten, wenn gewachsene Betriebe ohne gezielte Unterstützung ihrem Schicksal überlassen bleiben. Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik werden hier jedoch kaum gezielt aktiv. In einem integrierten Konzept der Sanierungsberatung könnte die Arbeitsmarktpolitik vor Ort eine stärkere Rolle als bisher spielen (*Semlinger / Knigge* 1983: 147 f.).

- Regionale Disparitäten beruhen also im starken Maße auf Wissenslücken und Organisationsmängeln. Hier liegt ein entscheidender Engpaß, zu dessen Beseitigung regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beitragen könnte. Sowohl bei der Umsetzung von Forschungsergebnissen in industrielle Innovationen wie auch bei der Verteilung von Neuerungen kommt offensichtlich dem unmittelbaren persönlichen Kontakt gegenüber der Informationsweitergabe durch unpersönliche Medien große Bedeutung zu. Diese Bedingung ist aber in peripheren Gebieten aufgrund ihrer Distanz zu den Zentren sozialwissenschaftlicher, naturwissenschaftlicher sowie technischer Forschung und Entwicklung nicht erfüllt. Konzepte zur Förderung intraregionaler Initiativen in unterentwickelten Gebieten müßten daher darauf abzielen, die Vermittlung von Informationen über neue Produkte und deren Absatzchancen sowie über die entsprechende Gestaltung der betrieblichen Leistungserstellung und die dazu notwendige Technologie gerade auf die Kommunikations- und Informationsbelange von Klein- und Mittelbetrieben in peripheren Regionen abzustellen (*Scharpf* 1977: 46; *König* 1983: 23 f.).
- Parallel dazu muß eine Qualifizierungspolitik betrieben werden, die sich nicht nur entlang traditioneller berufsfachlicher Arbeitsmärkte bewegen kann, sondern sich stärker auf funktionsbezogene Teilqualifikationen konzentrieren muß (Querschnittqualifikationen). Hinter dem vielbeschworenen Facharbeitermangel steckt ein tatsächliches Problem, das die potentielle Wachstumsdynamik blockiert: vor allem Klein- und Mittelbetrieben fehlt es an flexibel einsetzbaren und Problemlösungen selbständig bearbeitenden Arbeitnehmern. Diese Qualifikationsanforderungen verlaufen oft quer zu den anerkannten Berufsbildern. Neben einer breiten beruflichen Grundausbildung bedarf es zunehmend der Anreicherung durch funktional spezifische Teilqualifikationen. Vor allem Klein- und Mittelbetrieben fehlt es hier an Konzepten wie an Kapazitäten, um diese Qualifikationsanforderungen vorausschauend zu befriedigen. In der betrieblichen Fortbildungsberatung und in der Bereitstellung oder Unterstützung von Fortbildungskapazitäten bieten sich noch nicht ausgeschöpfte Handlungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik an (u. a. *Garlichs* 1983: 201 ff.).

Inwieweit entspricht die Konzeption der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik diesen Anforderungen, und sind die Handlungsspielräume der Arbeitsämter ausreichend, um der veränderten Situation gerecht zu werden?

2. Die Determinanten der Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen

Im folgenden stelle ich ein funktionales und strukturelles Raster vor, mit dessen Hilfe sich die Handlungsspielräume der Arbeitsämter beurteilen lassen. Daran knüpfe ich einige Beobachtungen und Hypothesen über die Handlungsspielräume unter den Bedingungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und der Organisationsstruktur der Arbeitsverwaltung.

a) Funktionen, Instrumente und Strukturbedingungen der Arbeitsämter

In der Bundesrepublik sind den Arbeitsämtern, d. h. den weisungsgebundenen Behörden der Bundesanstalt für Arbeit auf regionaler/lokaler Ebene, viele Funktionen übertragen worden, angefangen von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit bis hin zur Auszahlung des Kindergeldes (Übersicht 1). Die rechtlichen Grundlagen sind im Arbeitsförderungsgesetz (AFG), zum Teil auch in anderen Gesetzen – etwa dem Schwerbehindertengesetz – niedergelegt. Zur Erfüllung der einzelnen Funktionen stehen zahlreiche Instrumente bereit. Die rechtlichen Grundlagen der einzelnen Funktionen und Instrumente sowie der Verwaltungsstruktur muß ich hier als bekannt voraussetzen. Für die generelle Beurteilung des Handlungsspielraumes ist jedoch die Feststellung wichtig, daß die Arbeitsämter multifunktionale Serviceinstitutionen sind, im Gegensatz etwa zu den Arbeitsämtern in Frankreich, denen fast nur Vermittlungs- und Beratungsfunktionen zugewiesen worden sind (*Bruche* 1983). Damit sind Vorteile und Nachteile verbunden, wobei die Vorteile im Zusammenhang mit lokaler Arbeitsmarktpolitik überwiegen.

Mit der Zentralisierung verschiedener, jedoch miteinander zusammenhängender Funktionen (vom Kindergeld einmal abgesehen) in einer einzigen Behörde wird die Lösung von Koordinationsproblemen erleichtert. Den Arbeitsämtern stehen darüber hinaus mehrere Alternativen zur Verfügung, d. h., sie können den Schwerpunkt ihrer Strategie (in einem bestimmten Rahmen) selbst wählen und den örtlichen Gegebenheiten anpassen. Gegenüber ihren Klienten, insbesondere gegenüber den Arbeitgebern, stehen sie in einer günstigeren Verhandlungsposition: einem Betrieb z. B., dem schon einmal mit Kurzarbeit geholfen wurde, kann der Arbeitsvermittler eher plausibel machen, auch soziale Belange von schwervermittelbaren Arbeitslosen zu berücksichtigen, wenn es ihm wieder besser geht (*Schmid / Semlinger* 1980).

Der prinzipielle Nachteil multifunktionaler Institutionen liegt darin, daß die zu erfüllenden Funktionen nicht nur alternativen oder komplementären, sondern möglicherweise auch kompetitiven Charakter haben. Dies gilt vor allem bei Personalknappheit und bei de facto hierarchischen Funktionen.

Zwar sollen die aktiven Funktionen wie Vermittlung, Fortbildung usw. nach den Richtlinien des AFG Vorrang vor den Lohnersatzleistungen haben, tatsächlich werden jedoch die Arbeitsämter von der Realität der Massenarbeitslosigkeit und der faktischen Vordringlichkeit der Lohnersatzleistungen überrollt: je höher die Arbeitslosigkeit, desto mehr Personalkapazitäten werden durch die Verwaltung der Arbeitslosengelder gebunden; es wurde sogar von Fällen berichtet, in denen die Vermittlungsabteilungen Personal an die Leistungsabteilungen abgeben mußten, um die Abwicklung des Arbeitslosengeldes zu gewährleisten. An dieser Stelle mag auch schon der Hinweis angebracht sein, daß die schwedische Arbeitsverwaltung ein ähnlich multifunktionales Instrumentenbündel wie die Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung hat, daß jedoch die technische Handhabung der Lohnersatzleistungen entweder von den Gewerkschaftskassen oder (im Falle von KAS, vergleichbar mit der Arbeitslosenhilfe) von den Sozialversicherungskassen übernommen wird (*Schmid* 1984). Die gleichsam prozyklische operative Einschnürung der Arbeitsämter bei steigender Arbeitslosigkeit ist in Schweden sicherlich nicht in dem starken Umfang gegeben wie in der Bundesrepublik.

Die in Übersicht 1 aufgeführten Strukturbedingungen werden im folgenden Abschnitt näher erläutert. Hier bleibt nur noch zu erwähnen, daß Funktionen, Instrumente und Strukturbedingungen jeweils unter den verschiedenen regionalen und überregionalen Kontextbedingungen zu betrachten sind. Es handelt sich hier in anderen Worten um den Zusammenhang von Programmstruktur und Problemstruktur, d. h. um die Frage, inwieweit die verfügbaren Instrumente prinzipiell in der Lage sind, die anstehenden Probleme zu lösen. Ich kann diese komplizierte Frage in diesem Rahmen nicht weiter erörtern (vgl. *Schmid* 1983a; *Peters/Schmid* 1982a und 1982b). Es ist jedoch – um nur ein extremes Illustrationsbeispiel zu geben – evident, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen bloß friktioneller Arbeitslosigkeit, oder wenn angebotene und nachgefragte Qualifikationen nicht übereinstimmen, kein geeignetes Instrument sind, es sei denn, die ABM werden mit Elementen der Qualifizierung angereichert. Die externe und nicht beeinflussbare Problemstruktur determiniert somit den Handlungsspielraum der Arbeitsämter: sie schränkt ihn ein, wenn der „fit“ zwischen vorgegebenem Instrumentenbündel und Problemstruktur schlecht ist, sie erweitert ihn, wenn dieser „fit“ gut ist.

b) Strukturelle Bedingungen der Handlungsspielräume

aa) Finanzierungsstruktur

Arbeitsförderung kostet in der Regel Geld, sei es für monetäre Transfers (Lohnersatzleistungen, Subventionen), sei es für Personal oder Infrastruktur, die für diverse Dienstleistungen erforderlich sind. Hinsichtlich der Einnahme-

Übersicht 1: Handlungsspielräume der Arbeitsämter nach funktionalen, instrumentellen und strukturellen Aspekten: Fragestellungen

Funktionen	Lohnersatzleistungen	Arbeitsplatz-erhaltung	Information	Berufli. Mobilität	Ausgleich *	Ersatzarbeitsmarkt	Sonstige
Instrumente	Alo- Alo- Konkurs- Kurz- geld ausfall- geld	Winter- und Schlecht- wetter- geld	Ver- Arbeits- FuU EZ mitt- und lern- Beru- fungs- beru- tung	berufl. EZ	EB Reha- Quote für SB***	ABM Werk- stätten	Kinder- geld
Struktur- bedingungen							
Kontexte							
Finanzierungs- struktur	Wieviel Geldmittel stehen zur Verfügung? Sind die Mittel austauschbar? — auf das folgendes Jahr über- tragbar? Berücksichtigung externer Effekte (institutionelle Verteilung fiskalischer Kosten)?						
Materielle und personelle Infrastruktur	Wieviel Personal steht zur Verfügung? Ausstattung und Modernität der technischen und administrativen Hilfsmittel? Verfügbarkeit externer Ressourcen? Wie qualifiziert ist das Personal? Verfügbarkeit externer Ressourcen (z. B. Aus- und Weiterbildungskapazitäten)?						
Regulative Ent- scheidungsstruktur	Wer plant und entscheidet über Einsatz der Instrumente? Welches sind Kann- und Pflichtleistungen? Welche Entscheidungsspielräume hat die Leitung der Arbeitsämter und welche haben einzelne Arbeits- berater und Vermittler?						
Organisations- struktur und „administrative Kultur“	Nach welchen Gesichtspunkten sind die Arbeitsämter intern strukturiert (Berufs- bereiche [Angebotsorientierung] oder Wirt- schaftsbereiche [Nachfrageorientierung])? Welches ist die materielle Einstellung und Wertorientie- rung des Personals in der Ar- beitsverwaltung?						
Informations- struktur und Erfolgskontrolle	Quantitative und qualitative Informationsverarbeitungskapazität der Arbeitsämter? Rückkopplung über Erfolg der Maßnahmen?						
Regional spezi- fische Arbeits- marktstruktur	Regional spezifische Ursachen der Arbeitslosigkeit? Struktur der Arbeitslosigkeit? Monostruktur? Betriebsstruktur?						
Externe Arbeits- marktbedingungen	Überregionale Ursachen der Arbeitslosigkeit? Wanderungen? Wachstumschancen? Wertewandel?						

* Ausgleich angebotsseitiger Wettbewerbsnachteile. — ** Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber nach dem Schwerbindertengesetz. FuU = Fortbildung und Umschulung; EB = Eingliederungsbeihilfen; EZ = Einarbeitungszuschüsse; ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

seite haben die Arbeitsämter überhaupt keinen autonomen Handlungsspielraum, sie dürfen nicht einmal Gebühren erheben. Bei der Ausgabenseite sieht es anders aus: hier gibt es vielfältige Ermessens- und Interpretationsspielräume bei den sog. Pflichtleistungen (Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld bei Fortbildung und Umschulung, Kurzarbeitergeld – vgl. in diesem Zusammenhang vor allem die Ermessensspielräume bei der Definition von zumutbaren Arbeitsplätzen) und vielfältige Entscheidungsspielräume bei den sog. Kann-Leitungen (EZ, EB, ABM).

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik ist durch mehrere Struktur­mängel gekennzeichnet:

(1) Die Finanzierung durch Beiträge macht die Bildung eines separaten Fonds erforderlich. Damit wird das Ausgabenniveau, aber auch die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in einer viel direkteren Weise von der Einnahmenentwicklung abhängig als dies beispielsweise bei einer Finanzierung aus nicht zweckgebundenen Haushaltsmitteln der Fall ist. Entsprechend werden Ausgabensteigerungen als „lokalisierbare Defizite“ wahrgenommen und Sanierungsmaßnahmen auf den Fonds gelenkt. Umgekehrt schließlich kann die Fondsbildung freilich auch zum Anlaß für die Expansion von Ausgaben werden, wenn sich Überschüsse ergeben – diese Situation war 1969 für die Entstehung des AFG maßgeblich.

(2) Entscheidend ist weiter, daß aktive wie passive Maßnahmen aus demselben Fonds finanziert werden. Der Kürzungsdruck bei steigender Arbeitslosigkeit (aufgrund steigender Lohnersatzleistungen und fallender Einnahmen) verlagert sich entsprechend zunächst auf die Maßnahmen, die kurzfristig am ehesten disponibel sind: auf die Kann-Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch auf die Pflichtleistungen, die nicht das Maß an „Eigentumsschutz“ genießen wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.

Folge dieser Struktur­mängel sind ein prozyklisches Gebaren der aktiven Arbeitsmarktpolitik – anstelle der erforderlichen antizyklischen Ausrichtung (Mertens 1981; Hardes 1983; Bruche / Reissert 1985; Schmid 1983b) sowie eine zunehmende Einschränkung des leistungsberechtigten Personenkreises. Schon heute wird sichtbar, daß die Sparmaßnahmen der letzten drei Jahre zu einem Überschuß der Bundesanstalt schon in diesem Jahre (1984) führen werden, eine paradoxe und fatale Situation, die an die Situation der Weimarer Republik erinnert: 1932 machte die Reichsversicherungsanstalt für Arbeit bei einem Niveau von 5 Mio. Arbeitslosen einen Überschuß von 360 Mio. Reichsmark (bei einem Ausgabenniveau von etwas mehr als einer Mrd. RM); die Zahl der Leistungsempfänger war auf 25 % der Arbeitslosen geschrumpft (Bosch 1984).

(3) Ein weiterer Struktur­mangel liegt in der institutionellen Finanzierungsstruktur, d. h., Kosten und Nutzen der Finanzierung sind institutionell nicht deckungsgleich, was zu falschen Anreizen führt. Lassen Sie mich das an einem

Vergleich der institutionellen Kostenverteilung der Arbeitslosigkeit und an den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erläutern.

In Tabelle 2 ist die institutionelle Verteilung der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit im Zeitablauf abgetragen. Aus dem Vergleich der Verteilung der prozentualen Kosten der Arbeitslosigkeit mit der Verteilung der prozentualen Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird unmittelbar ersichtlich, daß die Gemeinden und die Bundesanstalt die fiskalischen Verlierer und daß der Bund, die Länder und die Parafisci die fiskalischen Gewinner sind. Fiskalisch besteht also zunächst ein negativer Anreiz für die Gemeinden, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in die Wege zu leiten. Dieser negative Anreiz kann natürlich dadurch ausgeglichen werden, daß die Gemeinden vom Produktionswert der ABM profitieren, aber auch dadurch, daß die Gemeinden reguläre Aufgaben durch ABM substituieren. Bei gegebener Finanzierungsstruktur gilt jedoch: je strikter Substitution durch regulative Kontrolle verhindert wird (in dieser Richtung drängen verständlicherweise auch Gewerkschaften und Personalräte kommunaler Behörden) und je geringer der produktive Wert der ABM, desto geringer der Anreiz für Gemeinden – und dies sind nach wie vor die zentralen Träger von ABM –, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu implementieren (ausführlicher dazu, auch im Zusammenhang mit anderen Arbeitsförderungsmaßnahmen, vgl. *Bruche / Reissert 1985*).

Tabelle 2

**Die institutionelle Verteilung der fiskalischen Kosten
der Arbeitslosigkeit im Zeitablauf und im Vergleich mit ABM**

	Alo Mrd. DM	ABM DM	Alo Mrd. DM	Alo Mrd. DM	Alo %	ABM %	Alo %	Alo %
	1978	1981	1982	1983	1978	1981	1982	1983
Bundesanstalt für Arbeit	8,3	25 000	20,8	23,2	41,5	61,0	46,2	43,3
Bund	4,2	600	12,1	12,6	21,0	1,5	26,8	23,0
Länder	2,1	1 150	4,4	5,0	10,6	2,8	9,8	9,1
Gemeinden	0,7	12 000	2,2	2,9	3,3	29,3	4,9	5,3
Kranken- versicherung	1,0	–	2,1	2,8	4,8	–	4,7	5,1
Renten- versicherung	3,5	–	3,4	8,4	17,8	–	7,6	15,3
Insgesamt	19,9	41 000	45,0	54,9	100	100	100	100
Sonstige Träger		2 250				5,5		

Quelle: Vgl. Tabelle 16, in: *Bruche / Reissert 1984*.

Die derzeitige Finanzierungsstruktur operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen sichert also weder eine kontinuierliche Ausgabenplanung – ich erinnere nur an die stop-and-go-Politik bei ABM in den vergangenen Jahren –, noch bietet sie fiskalische Anreize für ein verstärktes Engagement auf lokaler oder regionaler Ebene.

bb) Materielle und personelle Infrastruktur

Daß zur Nutzung lokaler Handlungsspielräume materielle und personelle Ressourcen gehören, versteht sich von selbst; ebenso, daß es nicht nur um quantitative, sondern auch um qualitative Relationen geht. Es stellt sich hier die Frage, inwieweit die materielle und personelle Infrastruktur der Arbeitsämter dem Verständnis einer offensiveren Rolle der Arbeitsämter vor Ort entspricht. Dieser Punkt bedürfte allein einer gesonderten Betrachtung; ich kann hier nur einige Thesen zur Debatte stellen. *These 1* besagt, daß die klassischen Funktionen der Arbeitsämter, nämlich Vermittlungs- und Beratungsleistungen, nach wie vor im Vordergrund operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen stehen und in Zukunft eine eher noch größere Rolle spielen werden als heute. Drei Gründe können dafür angeführt werden: Aktive lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erfordert eine Ausweitung der Beratungsleistungen auf die Nachfrageseite (also die betriebliche Seite) im Rahmen der Neuansiedlung von Betrieben wie im Rahmen der Arbeitsplätzebestandspflege (vgl. die Thesen im ersten Kapitel wie auch *Meyer-Haupt* 1984). Will die Arbeitsverwaltung darüber hinaus ihren sozialpolitischen Verpflichtungen effektiver nachkommen, nämlich Reintegration der aus dem Arbeitsmarkt abgedrängten schwachen Gruppen des Arbeitsmarktes, verspricht nach bisherigen Erfahrungen die Intensivierung der Arbeitsvermittlung große Erfolge³. Für beide Funktionserweiterungen ist hochqualifiziertes und eher mehr als weniger Personal erforderlich, und diese Sorte von persönlichen Dienstleistungen läßt sich technologisch kaum rationalisieren. Wer A sagt (Aktivierung lokaler Beschäftigungspolitik), muß auch B sagen (Verstärkung der personellen Ressourcen) oder funktionale Äquivalente finden⁴.

These 2 bezieht sich auf die zuletzt genannten funktionalen Äquivalente der Personalerweiterung. Da eine Stellenvermehrung bei der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage politisch kaum durchzusetzen ist, müssen die technischen

³ In *Peter Auers* Studie über Maßnahmen für Langzeitarbeitslose wird auf Evaluierungsanalysen hingewiesen, aus denen hervorgeht, daß spezielle Vermittlungsinitiativen für Langzeitarbeitslose in Frankreich, Großbritannien und Schweden zu signifikant besseren Eingliederungserfolgen geführt haben (*Auer* 1984).

⁴ Als grobe Veranschaulichung für dieses Argument mag folgende Relation dienen: In Schweden kommen auf einen Arbeitsvermittler/-berater 600 Beschäftigte (bzw. 12 Arbeitslose), in der Bundesrepublik dagegen 1 000 (bzw. 32 Arbeitslose), geschätzt für das Jahr 1980 (*Bruche* 1983: 133).

Rationalisierungsmöglichkeiten der Leistungsverwaltung, aber auch des Vermittlungsgeschäftes über EDV beschleunigt vorangetrieben werden, um die operativen Personalkapazitäten von routinisierbaren Funktionen zu entlasten. Die computerunterstützte Arbeitsvermittlung (Co-Arb) verspricht nach bisherigen Erfahrungen jedoch nicht nur eine Entlastung von Routine- und Kontrollfunktionen, sondern auch eine Beschleunigung der Vermittlungstätigkeit und eine Erweiterung der Dienstleistungskapazitäten der Arbeitsverwaltung⁵.

These 3 verweist auf die prinzipielle Möglichkeit, den Handlungsspielraum von Organisationen durch Mobilisierung externer Ressourcen zu erweitern. Im Zusammenhang mit Co-Arb könnte z. B. die Vermittlungsarbeit stärker nach dem Prinzip der halboffenen Vermittlung ausgestaltet werden, was nichts anderes heißt, als Eigeninitiative und Eigenleistung der Arbeitssuchenden bei der Suche nach geeigneten Arbeitsplätzen zu mobilisieren⁶. Eine weitere Form wäre die Mobilisierung von Aus- und Weiterbildungskapazitäten von Betrieben durch Bereitstellung und (über ABM) Finanzierung von Ausbildern und Fortbildungstrainern, eine Möglichkeit, die mit der 3. Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung (22. 9. 83) realisierbar geworden ist, und zwar „bis zum Ende des Berufsausbildungsverhältnisses, das mit der Maßnahme gefördert wird“.

cc) Regulative Entscheidungsstruktur

Die gegenwärtige regulative Entscheidungsstruktur schränkt den Handlungsspielraum der Arbeitsämter in zweifacher Hinsicht wesentlich ein: Arbeitsförderungsgesetz und Satzung der Bundesanstalt für Arbeit sehen zwar vor, daß die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter für ihre Bezirke eigene Vorschläge für den Haushalt erstellen (§ 216, Abs. 1 AFG und Art. 11 der Satzung), durch die Praxis der Haushaltskonsolidierung in den vergangenen Jahren ist jedoch die Mitwirkungsmöglichkeit der lokalen und

⁵ So ist die computerunterstützte Arbeitsvermittlung in Schweden schon wesentlich weiter entwickelt als in der Bundesrepublik. 1987 wird jeder Arbeitsvermittler in Schweden mit einem Terminal ausgestattet sein. Dies erlaubt dem Arbeitsvermittler einen schnellen Zugriff zu allen offenen Stellen, zu allen Arbeitssuchenden *und* zu den wichtigsten Grundinformationen über die Betriebe. Unterstützungs- und Entlastungseffekte ergeben sich durch Vereinfachung und Teilautomatisierung der Formularausfüllung, innerbehördlicher und überregionaler Aktentransport erübrigt sich, automatische Erinnerungsmeldungen helfen bei der Kontrolle noch nicht abgeschlossener Vorgänge. Das gegenwärtige Micros-Verfahren (Microfiches und Lesegeräte) der Bundesanstalt für Arbeit bietet diese Entlastungseffekte zu einem Großteil nicht. Es ist außerdem noch relativ langsam: offene Stellen werden erst nach 3 bis 5 Tagen nach Bekanntwerden veröffentlicht und braucht die gleiche Zeit, um besetzte Stellen wieder zu löschen (*Knab* 1984: 242).

⁶ Vorstellbar ist die Vernetzung mit Heimterminals (Bildschirmtexte), über die sich die Arbeitssuchenden vorinformieren und dann gezielt telefonisch mit dem Arbeitsvermittler und dem infragekommenden Betrieb in Verbindung setzen.

regionalen Organisation zunehmend eingeschränkt worden (ausführlicher dazu *Bruche / Reissert 1985*).

Ein zweiter strukturell einschränkender Faktor ist die im internationalen Vergleich starke Verrechtlichung der Arbeitsförderungsmaßnahmen (*Blankenburg / Krautkrämer 1979*), die sich am Prinzip universeller Anspruchsberechtigung (unter gleichen Bedingungen steht jedem die gleiche Leistung zu) und der Einzelfallgerechtigkeit (Einklagbarkeit des Anspruchs) orientiert. Das gilt vor allem für die Pflichtleistungen, färbt jedoch auch auf die Kannleistungen ab, die zentral über die Bundesanstalt durch Anordnungen, Durchführungsanweisungen und Erlasse feingesteuert werden. Handlungsspielräume werden hier typischerweise durch Ausnahmeregelungen eröffnet⁷, die jedoch das Festhalten an zentraler Feinsteuerung von oben infragestellen. Sind Verrechtlichung und Gewährleistung von Einzelfallgerechtigkeit bis ins einzelne Detail bei Anspruchsleistungen (wie Arbeitslosengeld) gerechtfertigt, so kann die Orientierung an diesem Prinzip bei offenen Programmtypen (rechtlich: „Kann-Leistungen“) eher lähmend wirken. Das gilt vor allem dann, wenn sich die Zentrale durch Änderung der Arbeitsmarktstruktur, vor allem aber durch Änderung der Finanzlage, zu dauernden Korrekturen bei der Feinsteuerung gezwungen sieht. Diese kann aber der differenzierten Problemlage vor Ort nie gerecht werden. Um den Handlungsspielraum der Arbeitsämter zu vergrößern, ist sowohl eine Vereinfachung als auch eine Kontinuität von Förderungsregeln dringend erforderlich. Dies kann jedoch nur durch ein gröberes Raster von Richtlinien und durch eine Verstärkung der politischen Verantwortlichkeit der dezentralen Organe erzielt werden⁸.

dd) Interne Organisationsstruktur und „administrative Kultur“

Für die wichtige Frage, wie die interne Organisationsstruktur beschaffen sein muß, um die breite Dienstleistungspalette der Arbeitsämter effektiver zur Geltung zu bringen, gibt es kaum gesicherte Erkenntnisse. Hier liegt ohne Zweifel eine Forschungslücke, so daß ich diesen Punkt nur durch einige Fragestellungen illustriere:

Soll die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung nach Berufsbereichen (also angebotorientiert) oder nach Wirtschaftszweigen oder Betriebsgruppen (also nachfrageorientiert) organisiert werden⁹?

⁷ Typisch dafür ist die ABM-Ausnahmeregelung nach § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG und § 5 Abs. 5 Satz 4 der entsprechenden Dienstanweisung.

⁸ Ausführlicher zu EB (Eingliederungsbeihilfen) und EZ (Einarbeitungszuschüsse) vgl. *Schmid / Semlinger 1980*; zu ABM *Auer / Maier 1984*; zu FuU (Fortbildung und Umschulung) *Sauter u. a. 1984*, *Weitzel 1983*.

⁹ Hier herrschen noch ganz unterschiedliche Auffassungen vor. Der Vorrang der beruflichen Organisation (nach der Arbeitsvermittlung und -beratung zur Zeit gegliedert wird) wird z. B. dezidiert von Manfred Rademacher (Direktor des Arbeitsamtes Augsburg)

Welches ist die materielle und immaterielle Anreizstruktur der Arbeitsvermittler und Arbeitsberater? Fördert die jetzige Struktur eher den risikofreudigen innovativen Managertyp oder den risikoscheuen, strikt regelungsorientierten Verwaltungsbeamten?

ee) Informationsstruktur und Erfolgskontrolle

Eine wesentliche Rolle für die Beurteilung der Handlungsspielräume der Arbeitsämter spielt auch die Informationsstruktur und die Art der erfolgskontrollierenden Rückkopplungsbeziehungen. Welches ist eigentlich der Informationsbedarf für eine integrierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor Ort und wie muß dezentrale Erfolgskontrolle institutionalisiert sein? Auch für diese Fragen stehen keine gesicherten Erkenntnisse bereit. Mein Eindruck ist, daß es uns weniger an der Masse von Informationen mangelt, obwohl auch hier eindeutige Lücken zu lokalisieren sind: beispielsweise mangelt es an zuverlässigen Informationen über die Entwicklung des regionalen Erwerbspotentials oder an regionalisierten Informationen über Stromgrößen (Wanderungsbewegungen zwischen Sektoren, Berufen, verschiedenen Erwerbstätigkeitsformen). Hier ist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dabei, richtungweisende Pionierarbeiten zu leisten (*Reyher / Bach* 1982). Vielmehr mangelt es auch an integrierten oder funktional spezifischen Informationen, d. h. an Informationen, die sich an Ziel- oder Alternativplanungen bzw. an Problemlösungen orientieren (vgl. aus regionalwirtschaftlicher Perspektive im Ansatz *Bade* 1984).

vertreten. Ausgangspunkt der Organisation sei der Bewerber, der eine Arbeitsstelle sucht; diese suche er sich nur Ausnahmefällen nach Wirtschaftszweigen oder Betriebsgruppen. Beim Vorliegen eines Auftrages seien alle Bewerber, die die fachliche (berufliche) Eignung besitzen, sofort präsent. Bei einer Führung der Bewerberangebote nach Wirtschaftszweigen oder Betriebsgruppen wäre eine solche Einbeziehung aller Bewerber ausgeschlossen (ein Argument, das m. E. bei computerunterstützten Zugriffsmöglichkeiten an Gewicht verliert). Die Nachteile würden sicherlich darin liegen, daß der Betrieb bei diesem Organisationsprinzip mehrere Ansprechpartner im Arbeitsamt habe. Dies könne durch klare Abgrenzungen und Informationen an die Betriebe ausgeglichen werden. Im Außendienst sei es schon jetzt so, daß der den Außendienst ausführende Arbeitsvermittler alle Aufträge entgegennehme und sofort den beruflich zuständigen Arbeitsvermittler informiere.

Vertreter des sektoralen oder betrieblichen Organisationsprinzips (z. B. *Meyer-Haupt* 1984) verweisen auf den drastischen Rückgang des Einschaltungsgrades der Arbeitsverwaltung, bezogen auf die Zahl der Arbeitslosenabgänge und führen dies u. a. darauf zurück, daß die Arbeitsämter den Betrieben bei ihrer Personalsuche und -selektion wegen mangelnder Branchen- und Betriebskenntnis wenig echte Serviceleistungen anzubieten hätten. Erst ein „Mehr an Service“ beim betrieblichen Auswahlverfahren oder bei betrieblichen Qualifikationsproblemen könne die Arbeitsverwaltung wieder stärker ins Spiel bringen.

Möglicherweise lassen sich mit Hilfe von Co-Arb beide Organisationsprinzipien in Zukunft miteinander verbinden. Für das berufliche Organisationsprinzip spricht noch die Notwendigkeit, das zwischensektorale und zwischenbetriebliche Mobilitätspotential der Arbeitnehmer zu erhalten oder zu verbessern, ein Gesichtspunkt, der durch die bloße sektorale oder betriebliche „Brille“ vernachlässigt werden könnte.

Beispielsweise sind Berufsprognosen wenig entscheidungsrelevant, wenn sich die Berufsbilder im laufenden Wandel befinden oder wenn sich unter derselben Berufsbezeichnung ganz unterschiedliche Tätigkeiten und Qualifikationsanforderungen verbergen. Auch Befragungen über zukünftige Qualifikationsbedarfe, so notwendig sie sind (vgl. beispielhaft *Hurler* 1984), haben nur begrenzte prognostische Entscheidungsrelevanz, wenn die befragten Betriebe selbst nur sehr undeutliche Vorstellungen haben, was in drei oder fünf Jahren sein wird. Lokale Informationssysteme müssen auch vergleichend angelegt sein und Informationen aus unterschiedlichen Quellen (Indizien-sammlungen) müssen zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden.

Intelligente lokale Informationssysteme werden daher weniger durch riesige Datenbanken mit allen Raffinessen des computergesteuerten Datenzugriffes gekennzeichnet sein, als durch institutionelle Vernetzung verschiedener Informationsquellen, inklusive „weicher“ Informationsträger, die ihre „Nase im Wind“ haben. Dieses „erfahrungsgesättigte Wissen“ vor Ort muß durch szenarienartige Strukturmodelle unterstützt und durch vergleichende Analysen von überregionalen Zusammenhängen kontrolliert werden, um systematische Verzerrungen oder Blindheiten „aus der Kirchturmperspektive“ zu vermeiden.

3. Faktische Nutzung der Handlungsspielräume durch die Arbeitsämter bei gegebenen Bedingungen

Wir haben oben aus theoretischen und spekulativen Überlegungen die Notwendigkeit einer stärkeren Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik abgeleitet. In einem zweiten Schritt wurde der Handlungsspielraum der Arbeitsämter unter den gegebenen finanziellen, politisch-institutionellen, administrativen und arbeitsmarktstrukturellen Bedingungen abgesteckt. Wie nutzen die Arbeitsämter ihren Handlungsspielraum tatsächlich und was können wir daraus lernen?

Aus empirischen Analysen wissen wir, daß die Arbeitsämter das verfügbare arbeitsmarktpolitische Instrumentarium sowohl nach Umfang als auch in der Struktur sehr unterschiedlich einsetzen. Erfahrungsgemäß lassen sich diese Unterschiede nur etwa zur Hälfte aus den unterschiedlichen Bedingungen des Arbeitsmarktes (also Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit, Industriestruktur etc.) erklären, die andere Hälfte ist auf unterschiedliche Handlungsstrategien zurückzuführen (*Peters / Schmid* 1982a; *Schmid* 1983b; *Deeke / Seifert* 1981).

Wenn also 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 Interpretations-

spielräumen, 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 das Argument widerlegt, daß das optimale Niveau effizienter aktiver Arbeitsmarktpolitik schon längst erreicht sei.

Bei der gegebenen Datenlage und dem gegebenen Stand der Forschung läßt sich dieser Beweis noch nicht voll befriedigend durchführen¹⁰. Für regionalisierte Kosten-Nutzen-Analysen wären regionalisierte Teilnehmerdaten, regionalisierte Ausgabedaten und regionalisierte Wirksamkeitsdaten erforderlich, die jedoch nicht oder nur teilweise verfügbar sind. Hier ist ein gewaltiges Datendefizit zu verzeichnen, das die Bundesanstalt für Arbeit schleunigst beseitigen sollte. Eine Organisation, die ihren Erfolg nicht in harten Daten belegen kann, wird sich auf lange Sicht dem Verdacht aussetzen, daß sie ineffizient ist.

Relativ gute, wenn auch noch längst nicht ideale Datenbedingungen waren im Rahmen der Begleitforschung des Sonderprogramms 1979/80 gegeben (*Bundesminister für Arbeit* 1984). Hier konnte mathematisch-statistisch ein signifikanter Nettobeschäftigungseffekt nachgewiesen werden (*Peters / Schmid* 1982b), was den Schluß zuläßt, daß sich eine auf Problemregionen konzentrierte Arbeitsförderung lohnt. Der Befund stützt außerdem indirekt die These, daß besonders aktive Arbeitsämter in der Regel (also nicht immer) auch größere Beschäftigungseffekte erzielen. Einen weiteren Hinweis darauf, daß das Niveau effizienter Arbeitsmarktpolitik noch nicht ausgeschöpft ist, liefert eine neuere, richtungsweisende Studie zur beruflichen Weiterbildung. „Die Wirksamkeit beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose (gemessen am Anteil derjenigen, die vorzeitig aus einer Weiterbildung ausgeschieden bzw. nach Abschluß der Weiterbildung eine Arbeit aufnehmen können) ist relativ unabhängig vom Grad der Inanspruchnahme von beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose, d. h. berufliche Weiterbildung für Arbeitslose könnte insgesamt ausgeweitet werden, ohne daß dadurch die Wirksamkeit gemindert würde.“ (*Hofbauer / Dadzio* 1984: 199).

Tabelle 3 zeigt die erheblichen Unterschiede in der Inanspruchnahme der regulären Arbeitsförderungsmaßnahmen durch die Arbeitsämter. Wie schon erwähnt, läßt sich erfahrungsgemäß gut die Hälfte dieser Unterschiede durch unterschiedliche Strukturbedingungen erklären; ein Großteil der Unterschiede ergibt sich jedoch auf jeden Fall durch unterschiedliche Amtsstrategien oder gar Amtsphilosophien (*Schmid* 1983b), also durch Nutzung von Handlungsspielräumen. Wir verfügen aber noch über wenig systematisches Wissen, wie die

¹⁰ Die vom IAB errechneten Beschäftigungs- und Entlastungseffekte der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente (FuU, Kug und ABM) sind von einem kosten-nutzen-analytischen Standpunkt aus deswegen nicht voll befriedigend, weil sie Bruttobeschäftigungseffekte berechnen und keine systematische Beziehung zwischen Kosten und Nutzen herstellen (vgl. u. a. *Autoren-gemeinschaft* 1983: 343 f.).

Arbeitsämter vorhandene Spielräume ausnutzen und inwiefern die Mobilisierung solcher Spielräume in bislang weniger aktiven Ämtern adaptiert werden können.

Neben der Demonstration unterschiedlicher Inanspruchnahme enthält Tabelle 3 noch einige interessante Hinweise. Der Variationskoeffizient, also die relative Streuung um den Mittelwert, spiegelt deutlich den Unterschied zwischen Kann- und Pflichtleistungen wider. Die Streuung ist bei den Pflichtleistungen FuU wesentlich geringer als bei den Kann-Leistungen, und der kontinuierliche Rückgang der Streuung weist darauf hin, daß sich die Ämter in der Praxis von Fortbildung und Umschulung anzugleichen beginnen. Dieser Angleichungsprozeß gilt insbesondere auch für die Kann-Leistung der betrieblichen Einarbeitungszuschüsse, deren Niveau insgesamt jedoch drastisch gesunken ist. Am stärksten streut die Inanspruchnahme von ABM, wobei anzunehmen ist, daß diese Streuung in den achtziger Jahren noch zugenommen hat. Durch regulative Bestimmungen wird nun der ABM-Einsatz nach der Höhe der Arbeitslosenquote differenziert; Arbeitsämter mit einer relativ guten Arbeitsmarktlage dürfen nur noch in Ausnahmefällen ABM als Förderungsinstrument einsetzen. Diese Ausnahmeregeln lassen wieder Interpretations- und Ermessensspielräume offen, so daß sehr unterschiedliche „Mobilisierungsgrade“ der Ausnahmeregulierung zu erwarten sind. Leider stellt die Bundesanstalt für Arbeit seit 1980 nicht einmal mehr die bloßen Teilnehmerzahlen in ABM nach Regionen zur Verfügung.

Es fällt weiterhin auf, daß die Inanspruchnahme der Förderungsinstrumente durch die Arbeitsämter relativ stabil ist, d. h., daß sich die Rangfolge der Arbeitsämter im Aktivitätsniveau¹¹ nicht sprunghaft verändert. In Tabelle 3 wird unmittelbar ersichtlich, daß z. B. das Arbeitsamt Göppingen seit 1978 den ersten Rangplatz in der relativen Inanspruchnahme von FuU einnimmt, bei Eingliederungsbeihilfen ist es Korbach. Ein präziseres Maß für die Kontinuität der Inanspruchnahme ist der Korrelationskoeffizient. Er zeigt, daß die Teilnehmerzahlen in einem Jahr sehr stark mit den Teilnehmerzahlen im vorhergehenden Jahr korrelieren. Das gilt für alle Förderungsinstrumente, am stärksten jedoch für FuU, am schwächsten für ABM (*Schmid* 1983b: 149). Daraus können wir den wichtigen Schluß ziehen, daß die Nutzung von Handlungsspielräumen nicht ad hoc und erratisch erfolgt, sondern Ausdruck langfristiger Strategien, möglicherweise auch amtsinterner institutionalisierter Arrangements ist. In anderen Worten: die institutionell bedingten Aktivitätsunterschiede wären systematischer Analyse zugänglich.

¹¹ Ich verweise noch einmal darauf, daß die Höhe der Inanspruchnahme noch keinen Schluß auf die quantitative und qualitative Wirksamkeit zuläßt, zumal die Teilnehmerzahlen noch nicht um die durchschnittliche Dauer der Maßnahmen korrigiert wurden. Hohe Inanspruchnahme ist nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine hohe Beschäftigungswirkung (*Peters / Schmid* 1982b).

Tabelle 3: Mittelwerte, Variationskoeffizienten, kleinste und größte Werte des Einsatzes von AFG-Instrumenten in den 142 Arbeitsämtern, 1978-1982

AFG-Instrumente	Mittelwert	Variationskoeffizient	kleinster Wert	größter Wert	Amt mit dem kleinsten Wert	Amt mit dem größten Wert	Wert des AA-Augsburg
FuU 78	14.60	0.35	5.86	30.88	Hameln	Göppingen	18.46
FuU 79	18.81	0.32	7.86	38.36	Emden	Göppingen	21.98
FuU 80	21.01	0.28	9.36	41.74	Köln	Göppingen	31.21
FuU 82	12.56	0.25	5.62	21.93	Berlin	Göppingen	14.82
EZ 78	2.47	0.74	0.26	10.52	Krefeld, Freising	Schwäb.-Hall	1.56
EZ 79	3.81	0.69	0.54	14.17	Memmingen	Schwäb.-Hall	3.57
EZ 80	3.92	0.61	0.56	13.58	Freising	Schwandorf	2.38
EZ 82	0.67	0.58	0.17	2.99	Solingen	Marburg	0.69
EB 78	8.44	0.47	1.66	24.81	Schweinfurt	Korbach	12.23
EB 79	9.91	0.42	3.43	27.83	Ludwigsburg	Korbach	12.33
EB 80	6.78	0.45	1.50	20.34	Ludwigsburg	Korbach	7.98
EB 81	2.75	0.48	0.32	7.28	Bamberg	Korbach	2.64
ABM 78	4.97	0.89	0.41	32.90	Duisburg	Kreuznach	7.99
ABM 79	5.56	0.74	1.17	25.58	Düsseldorf	Deggendorf	12.59
ABM 80	4.43	0.82	0.46	23.62	Bonn	Leer	9.45

FuU = Eintritte in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (Wohnortkonzept) in % jahresdurchschnittliche Arbeitslose (+ Zähler).

EZ = Eintritte in betriebliche Einarbeitung (Wohnortkonzept) in % jahresdurchschnittliche Arbeitslose (+ Zähler).

EB = Eingliederungsbeiträge: Zahl der Förderfälle in % jahresdurchschnittliche Arbeitslose (+ Zähler).

ABM = Jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl in ABM in % jahresdurchschnittliche Arbeitslose (+ Zähler).

Quelle: IIMV/AMP-Regionaldatei, eigene Berechnungen (leichte Abweichungen zu den Werten in Schmid 1983b: 149 erklären sich dadurch, daß hier der Nenner generell um den Zähler nach oben korrigiert wurde).

Interessant ist auch die Frage, ob es zwischen der Inanspruchnahme einzelner Arbeitsförderungsmaßnahmen systematische Zusammenhänge gibt. Trifft die Vermutung zu, daß Ämter mit hohen Teilnehmerzahlen in FuU beispielsweise auch hohe Teilnehmerzahlen in ABM haben, oder trifft eher das Gegenteil zu, daß die beschränkten operativen (vor allem personellen) Kapazitäten der Arbeitsämter nur die Konzentration auf ein oder zwei Förderungsmaßnahmen erlauben? Auch hier geben uns die Korrelationen der Inanspruchnahmedaten aller 142 Arbeitsämter einen interessanten Hinweis (*Schmid* 1983b: 149): Zwischen FuU und EZ gibt es einen schwachen positiven Zusammenhang, d. h., Ämter mit hohen FuU-Teilnehmerzahlen verwenden offenbar auch in stärkerem Maße das Instrument der Lohnkostensubventionen für betriebliche Einarbeitungsmaßnahmen (EZ).

Dagegen gibt es so gut wie keinen Zusammenhang zwischen FuU und EB und in der Tendenz sogar eher einen negativen Zusammenhang zwischen FuU und ABM: Ämter mit hohen Teilnehmerzahlen in FuU haben im Durchschnitt relativ niedrige Teilnehmerzahlen in ABM (und umgekehrt). Wenn also Ämter ihre Aufmerksamkeit stark auf die Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen richten, geht dies leicht auf Kosten von FuU-Maßnahmen und umgekehrt; gleichzeitig beide Arbeitsförderungsinstrumente offensiv einzusetzen, übersteigt offensichtlich den Handlungsspielraum der Arbeitsämter¹².

Zwischen EB und EZ, also den beiden Lohnkostensubventionsprogrammen für die Eingliederung von Arbeitslosen, gibt es einen relativ starken positiven Zusammenhang. Beide Instrumente dienen ähnlichen Zielsetzungen und sind – wie wir aus Interviews erfahren haben (*Schmid / Semlinger* 1980) – von den Politikadressaten (hier Betriebe) kaum unterscheidbar. Arbeitsämter, die EB in starkem Maße einsetzen, verwenden auch relativ häufig EZ als Förderungsinstrument¹³.

Generell bleibt festzuhalten, daß die Differenzen der unterschiedlichen Aktivitätsniveaus der Arbeitsämter – vom Sonderprogramm 1979/80 einmal abgesehen – noch nicht gut erforscht sind, geschweige denn die damit zusammenhängenden Fragen einer Effizienzanalyse (Nettobeschäftigungswirkungen, Verteilungswirkungen, Opportunitätskosten). Aus den Implementationsstudien zum Sonderprogramm haben wir einige Erfahrungen gewinnen können, die jedoch nicht ohne weiteres auf das Routinegeschäft der Arbeitsmarktpolitik

¹² Ausnahmen bestätigen die Regel, zumal der negative Zusammenhang nicht sehr ausgeprägt ist. Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, daß beispielsweise das Arbeitsamt Augsburg sowohl überdurchschnittliche Teilnehmerzahlen in FuU als auch überdurchschnittliche Teilnehmerzahlen in ABM hat.

¹³ Es bleibt noch zu testen, ob dieser Zusammenhang lediglich Ausdruck eines ähnlich starken Problemdruckes (etwa gemessen an der Arbeitslosenquote) ist oder Ausdruck einer (im weitesten Sinne zu verstehenden) unterschiedlichen Subventionsphilosophie der Arbeitsämter. Interviewerfahrungen sprechen eher für die zweite These. Die Interviewpartner äußerten sich meist recht positiv oder eindeutig zurückhaltend gegenüber diesen Arbeitsförderungsinstrumenten.

übertragen werden können, weil die Implementation des Sonderprogramms stark durch das Windhundverfahren geprägt war. Einige dieser Erfahrungen im Zusammenhang mit betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen sollen kurz zusammengefaßt werden.

- Auch die Inanspruchnahme der Qualifizierungszuschüsse im Sonderprogramm korrelierte deutlich mit dem vorjährigen Niveau von FuU (*Peters / Schmid* 1982a: 131). Darüber hinaus haben Fallstudien gezeigt, daß die von den Arbeitsämtern praktizierte Maßnahmenstruktur (z. B. das Verhältnis von Aufstiegs- und Anpassungsförderung) systematisch mit dem institutionellen Umfeld, insbesondere der Trägerstruktur, variierte und über einige Zeit konstant blieb (*Maier, F.*, 1983). Einige Arbeitsämter mit besonders hohem Aktivitätsniveau 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 Qualifizierungsstau vor allem auf kleinere Betriebe zutrifft, ist die Implementation arbeitsmarktpolitisch wertvoller Qualifizierungsmaßnahmen in Kleinbetrieben wesentlich schwieriger; Planung und Organisation von Weiterbildung sind hier Engpaß. Problemdruck und institutionelle Handlungsbedingungen laufen hier also nicht parallel; diese Diskrepanz wurde nachweislich durch das Windhundverfahren noch verschärft. Arbeitsämter mit schwierigen institutionellen Umfeldbedingungen weisen daher entweder eine relativ geringe Inanspruchnahme auf, oder sie unternehmen besondere Anstrengungen, um ihre „institutionelle Benachteiligung“ wettzumachen. Die ökonomische Analyse bestätigt diese Erwartung: In der ersten Phase des Sonderprogramms, in der das Windhundverfahren sich besonders stark auswirkte, haben Indikatoren der Problemstruktur statistisch weniger zur Erklärung der Inanspruchnahme beigetragen als in der zweiten Phase, nachdem die Arbeitsämter Zeit hatten, sich an die institutionellen Umfeldbedingungen anzupassen bzw. selbst günstige Bedingungen dafür zu schaffen. Eine wichtige Bedingung für die Steigerung des Aktivitätsniveaus war die Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe zur Implementation der betrieblichen Qualifizierungszuschüsse *in Verbindung* mit der direkten und persönlichen Ansprache von kleinen und mittleren Betrieben, die bisher noch kaum Qualifizierungsanstrengungen unternommen hatten (*Scharpf u. a.* 1982).

Nicht nur das Niveau, sondern auch die Struktur bzw. die Qualität der Inanspruchnahme hängen vom institutionellen Umfeld und von den Strategien (bzw. der „Philosophie“) der Arbeitsämter ab. Aus den Fallstudien in einigen

Arbeitsamtsbezirken schälen sich vor allem drei 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 Arbeitslosen) scheint die Existenz möglichst betriebsunabhängiger Lehrwerkstätten (Übungsfirmen, Übungswerkstätten, Schulen) zu sein; diese Erfahrung gilt unabhängig vom Sonderprogramm. So ist der Anteil von „Aufstiegsmaßnahmen“ dort am höchsten, wo die Träger betriebsnah organisiert sind (IHK, HWK, Verbände); entsprechend ist der Anteil an „Anpassungsmaßnahmen“ dort geringer (*Maier, F., 1983*).
- Die Einbindung der Selbstverwaltung in die Umsetzungsstrategien scheint sich ebenfalls zugunsten von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen auszuzahlen: So wird von guten Erfahrungen in verschiedenen Arbeitsämtern berichtet, indem der Arbeitskreis „Ausbildung und Jugendarbeitslosigkeit“ selbständig als Gremium Betriebe angeschrieben oder angesprochen hatte, mehr Ausbildungs- oder Weiterbildungsplätze anzubieten. Aus dem Munde eines Arbeitsamtsdirektors: „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 (einschränkend *Kühl 1983: 252 f.*).

4. Notwendige Verbesserungen der Rahmenbedingungen für dezentrale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Thesen

Zum Abschluß fasse ich die Voraussetzungen für eine offensivere Arbeitsmarktpolitik auf regionaler und lokaler Ebene thesenartig zusammen.

- a) Erforderlich ist eine Verstetigung und mittelfristige Orientierung der Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik. Dies macht mehrere organisatorische und finanzierungsstrukturelle Schritte notwendig:
 - aa) Abkopplung der Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik von der Finanzierung passiver Arbeitsmarktpolitik, sei es durch
 - eine allgemeine Arbeitsmarktsteuer für aktive Arbeitsmarktpolitik oder
 - durch instrumentenspezifische Fonds, wie Kurzarbeiterfonds, Fonds für berufliche Weiterbildung, oder

- durch Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- bb) Schaffung eines finanziellen Spielraums der Gemeinden durch eigenständige einkommensbezogene Steuereinnahmen, um das derzeit prozyklische Finanz- und Investitionsgebaren der Gemeinden zu reduzieren und um Anreize für beschäftigungswirksame öffentliche Investitionen zu schaffen.
- cc) Verwirklichung eines Programmbudgets, um von der kurzfristigen Haushaltsplanung wegzukommen. Das Programmbudget sollte jedem Instrument alle Kostenstellen zuordnen, aber auch die fiskalischen Nutzen für die verschiedenen Fiski und Parafiski identifizieren. Auch die anteiligen Sach- und Personalkosten sollten ausgewiesen werden. Durch die exaktere Kosten- und Nutzenzurechnung könnte für einige Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung auch eine längerfristige Gestaltung von Gebühren vorbereitet werden.
- b) Die materielle und personelle Infrastruktur der Arbeitsverwaltung muß ausgebaut und modernisiert werden durch
 - beschleunigten Ausbau der computerunterstützten Arbeitsvermittlung (Co-Arb),
 - multifunktionale Servicezentren mit besonderem Schwerpunkt für schwervermittelbare Arbeitslose (Übungsfirmen, Übungswerkstätten).
- c) Stärkere Einbindung der Arbeitsämter in die Haushaltsplanung und Bildung von Regionalbudgets bei den Kann-Leistungen, deren Mittel eigenverantwortlich ausgegeben werden können, wobei die Mittel zwischen einzelnen Instrumenten austauschbar sein sollten.
- d) Dezentrale Institutionalisierung der Erfolgskontrolle und Entwicklung integrierter regionaler Arbeitsmarktinformationssysteme.

Will die Bundesanstalt für Arbeit sich zu einer modernen und erweiterten Dienstleistungsorganisation entwickeln, stehen ihr in den kommenden zehn Jahren große institutionelle Reformen ins Haus. Bundesregierung und Bundesanstalt sollten einen Rahmenplan entwerfen, wie die Arbeitsämter von morgen, d. h. in zehn bis fünfzehn Jahren, aussehen sollen. Eine Kommission, welche die erforderlichen Einzelschritte der Implementation ausarbeitet, sollte ins Leben gerufen werden.

Literatur

Auer, Peter, 1983: Strategien der Arbeitsbeschaffung in 3 Ländern: Antizyklische, problemgruppenorientierte und experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Discussion Paper IIM/LMP 83-22, Wissenschaftszentrum Berlin. — Auer, Peter / Maier, Hans, 1984: Strategien der Arbeitsbeschaffung in der

Bundesrepublik Deutschland und im Ausland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2, S. 158-167. — *Auer*, Peter, 1984: Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in acht Ländern. Discussion Paper IIM/LMP 84-20, Wissenschaftszentrum Berlin. — *Autoren-gemeinschaft*, 1983: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1983 und 1984 — insgesamt und regional, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, S. 325-344. — *Bade*, Franz-Josef, 1984: Die funktionale Struktur der Wirtschaft und ihre räumliche Arbeitsteilung. Discussion Paper IIM/IP 84-27, Wissenschaftszentrum Berlin. — *Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung*, 1984: Ergebnisse der Begleitforschung zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom 16. Mai 1979, Bonn (II a 2 — 21513/53). Mimeo. — *Blankenburg*, Erhard / *Krautkrämer*, Uta, 1979: Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Vorschlag zur Dezentralisierung aufgrund ausländischer Erfahrungen, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 18, S. 61-73. — *Bosch*, Gerhard, 1984: Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose oder: Was macht die Bundesanstalt mit ihren Überschüssen in den nächsten Jahren?, in: *Soziale Sicherheit*, Heft 5, S. 146-151. — *Bruche*, Gert, 1983: Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme. Ein internationaler Vergleich (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, USA). Discussion Paper IIM/LMP 83-10, Wissenschaftszentrum Berlin. — *Bruche*, Gert / *Reissert*, Bernd, 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt a. M. — *Garlichs*, Dietrich, 1983: Qualifizierung im Betrieb als Mittel der Wachstumsförderung und Beschäftigungssicherung, in: *Garlichs*, D. / *Maier*, F. / *Semlinger*, K. (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt, S. 125-158. — *Hardes*, Heinz-Dieter, 1983: Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, in: *Hardes* / *Pagenstecher* / *Winterstein* (Hrsg.): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates I, Berlin, S. 45-87. — *Hofbauer*, Hans / *Dadzio*, Werner, 1984: Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2, S. 183-200. — *Hurler*, Peter, 1984: Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Prognose der Arbeitskräftenachfrage nach Wirtschaftszweigen und Berufen im Wirtschaftsraum Augsburg, in: *Hurler*, P. / *Pfaff*, M. (Hrsg.): Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten, Berlin, S. 87-109. — *Knab*, Helmut, 1984: Arbeitsvermittlung — Initiative contra Erschwernis, in: *arbeit und beruf*, Heft 8, S. 242-243. — *König*, Wolfgang, 1983: Gewerbeansiedlung und Facharbeitermangel, *Wirtschaftspolitische Studien* 65, Göttingen. — *Kühl*, Jürgen, 1983: Koordinationsaufgaben bei regionalisierter Arbeitsmarktpolitik, in: *Garlichs*, D. / *Maier*, F. / *Semlinger*, K. (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt, S. 239-256. — *Maier*, Friederike, 1983: Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsmarktpolitik. Discussion Paper IIM/LMP 83-5, Wissenschaftszentrum Berlin. — *Maier*, Hans, 1983: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als regional differenziertes Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: *Garlichs*, D. / *Maier*, F. / *Semlinger*, K. (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt, S. 214-238. — *Meyer-Haupt*, Klaus, 1984: Arbeitsmarktausgleich — Arbeitsvermittlung oder Direktkontakt

der Sozialpartner ?, in: *arbeit und beruf*, Heft 4, S. 101-102. – *Mertens*, Dieter, 1981: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament)* B 38/81, S. 25-31. – *Peters*, Aribert / *Schmid*, Günther, 1982a: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Discussion Paper IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin. – *Peters*, Aribert B. / *Schmid*, Günther, 1982b: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkungen. Discussion Paper IIM/LMP 82-32, Wissenschaftszentrum Berlin. – *Reyher*, Lutz / *Bach*, Hans-Uwe, 1982: Die Arbeitskräftegesamtrechnung des IAB. Ein Zwischenbericht: Ziele, Erfahrungen, Probleme und Möglichkeiten, Nürnberg, Mimeo. – *Sabel*, Charles F., 1983: Kontrollierte Flexibilität, in: *Benya*, A. / *Sabel*, Ch. F.: *Gewerkschaftsstrategie in den achtziger Jahren*, Wien, S. 9-29. – *Sauter*, Edgar u. a., 1984: Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit. Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter, Bundesinstitut für Berufsbildung, Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 47, Berlin. – *Scharpf*, Fritz W., 1977: Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente, in: *ders.*: *Politischer Immobilismus und ökonomische Krisen*, Kronberg/Ts., S. 39 ff. – *Scharpf*, Fritz W. / *Garlichs*, Dietrich / *Maier*, Friederike / *Maier*, Hans, 1982: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt. – *Scharpf*, Fritz W., 1983: Zur Bedeutung institutioneller Forschungsansätze, in: *Scharpf* / *Brockmann* (Hrsg.): *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt, S. 9-20. – *Scharpf*, Fritz W., 1984: Strategy Choice, Economic Feasibility and Institutional Constraints as Determinants of Full-Employment Policy During the Recession, in: *Gerlach*, K. / *Peters*, W. / *Sengenberger*, W. (Hrsg.): *Public Policies to Combat Unemployment in a Period of Economic Stagnation. An International Comparison*, Frankfurt/Main und New York, S. 67-114. – *Schmid*, Günther / *Semlinger*, Klaus, 1980: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein/Ts. – *Schmid*, Günther, 1982: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik, in: *Scharpf*, Fritz W. et al. (Hrsg.): *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege*, Frankfurt a. M., S. 29-62. – *Schmid*, Günther, 1983a: Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik: Das Beispiel des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 16. Mai 1979, in: *Garlichs* / *Maier* / *Semlinger* (Hrsg.): *Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt, S. 14-37. – *Schmid*, Günther, 1983b: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: Theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen, in: *Scharpf* / *Brockmann* (Hrsg.): *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt, S. 135-165. – *Schmid*, Günther, 1984: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden: Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, Entscheidungsprozesse, Kosten und Nutzen. Discussion Paper IIM/LMP 84-21 a, Wissenschaftszentrum Berlin. – *Semlinger*, Klaus / *Knigge*, Rainer, 1983: Regionalpolitik und Arbeits-

marktpolitik – Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer wirkungsvollen Verknüpfung, in: *Garlichs, D. / Maier, F. / Semlinger, K.* (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt, S. 125-158. – *Soltwedel, Rüdiger*, 1984: Mehr Markt am Arbeitsmarkt. Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik, München/Wien. – *Weitzel, Renate*, 1983: Berufliche Bildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Rechtliche und institutionelle Bedingungen der Teilnahme von Frauen im Vergleich zu Männern. Discussion Paper IIM/LMP 83-12, Wissenschaftszentrum Berlin. – *Wösendorfer, J.*, 1980: Beurteilungskriterium für das Arbeitsmarktförderungsgesetz. Untersuchung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Wien, Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik.