

Gehrhardter, Gabriele; Gruber, Markus; Mahringer, Helmut; Woitech, Birgit;
Zinöcker, Klaus

Research Report

Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf arbeitsmarktpolitische Träger

AMS report, No. 24

Provided in Cooperation with:

Public Employment Service Austria (AMS), Vienna

Suggested Citation: Gehrhardter, Gabriele; Gruber, Markus; Mahringer, Helmut; Woitech, Birgit; Zinöcker, Klaus (2001) : Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf arbeitsmarktpolitische Träger, AMS report, No. 24, ISBN 3900936188, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97914>

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.

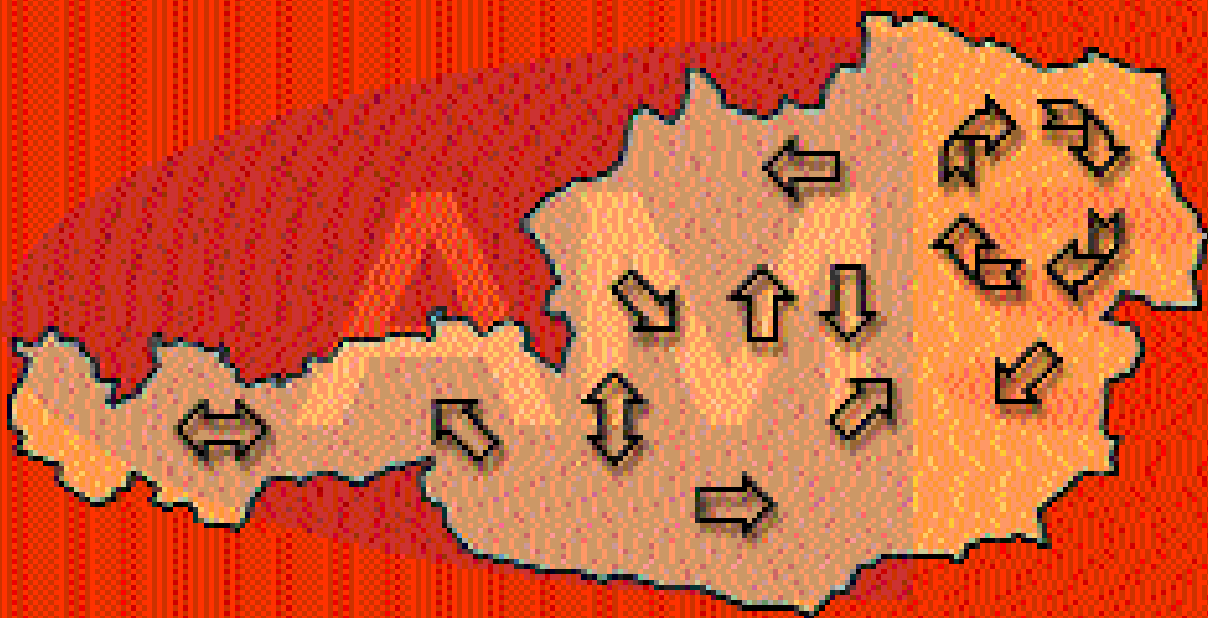
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

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.

Gabriele Gerhardter, Markus Gruber,
Helmut Mahringer, Birgit Woitech, Klaus Zinöcker

Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf arbeitsmarktpolitische Träger

Herausgegeben vom
Arbeitsmarktservice Österreich



Der vorliegende AMS report, der auf einem im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark im Frühjahr 2001 abgeschlossenen Forschungsprojekt (Auftragnehmer: Joanneum Research, Institut für Technologie- und Regionalpolitik) basiert, thematisiert die Wirkungen der vom AMS eingesetzten Steuerungsmechanismen auf arbeitsmarktpolitische Träger. Behandelt wird dabei auch die Frage nach Möglichkeiten zur Schaffung einer »abgestimmten« regionalen Institutionenlandschaft. Als Untersuchungsgebiet wurde die Obersteiermark gewählt, da sich dort aufgrund der regionalen Besonderheiten des langjährigen Umstrukturierungsprozesses eine Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Initiativen und Projekten gebildet hat.



P.b.b.
Verlagspostamt 1200

ISBN 3-900936-18-8

Gabriele Gerhardter, Markus Gruber,
Helmut Mahringer, Birgit Woitech, Klaus Zinöcker

Steuerungsformen des AMS und ihre Rück- wirkungen auf arbeits- marktpolitische Träger

Herausgegeben vom
Arbeitsmarktservice Österreich



Medieninhaber und Herausgeber: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung, Maria Hofstätter, René Sturm, A-1200 Wien, Treustraße 35–43 • Verlegt im Verlag Hofstätter Dr. Verena Hofstätter, Wien, September 2001 • Grafik und Titelfoto: Paul Lanz, A-1090 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., A-3580 Horn

© Arbeitsmarktservice Österreich 2001
Verlegt im Verlag Hofstätter, A-1190 Wien
ISBN 3-900936-18-8

Inhalt

1	Einleitung und Aufgabenstellung	5
2	Steuerung: Bewußtes Beeinflussen von Handlungs- und Wirkungsketten zur Erreichung eines Steuerungszieles	7
2.1	Steuerungsformen: Markt, Planung und Selbststeuerung	8
2.2	Steuerung in der praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik	10
2.3	Rolle des Marktes in der Arbeitsmarktpolitik	12
3	Steuerung des AMS und seine Wirkungen auf die Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	16
3.1	Trägerlandschaft in der Obersteiermark	16
3.1.1	Trends in der Veränderung der Institutionenlandschaft	18
3.1.2	Bewußte Steuerung oder eigendynamische Entwicklung?	20
3.2	Beziehungsstrukturen zwischen arbeitsmarktpolitischen Trägern	23
3.3	Schnittstellen: AMS und Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	26
3.4	Rückwirkungen der Steuerungsmechanismen auf die Träger	28
3.5	Rückwirkungen der Beziehungsstrukturen und Steuerungsmechanismen auf die Zielerreichung des AMS	30
4	Empfehlungen	33
5	Literatur	39
	Anhang	42
	Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Obersteiermark (Stand: 2000)	42

1 Einleitung und Aufgabenstellung

Ausgangslage

Spätestens seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre sind grundlegende Änderungen der Arbeitsmarktpolitik sowohl in ihrer inhaltlichen Ausrichtung als auch in der organisatorischen Gestaltung ihrer Umsetzung zu beobachten. An dieser Stelle seien diesbezüglich nur genannt:

- Verstärkung der Orientierung hin zur präventiven Arbeitsmarktpolitik;
- Aufwertung der Region als Handlungs- und Entscheidungsraum sowie
- Organisationsumgestaltung durch die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung aus der Hoheitsverwaltung.

Diese beispielhaft aufgezählten Veränderungen haben unmittelbare Rückwirkungen auf die Frage der Steuerung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten.

In der Obersteiermark wiederum ist aufgrund der regionalen Besonderheiten des langjährigen Umstrukturierungsprozesses, begleitet durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, eine Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Institutionen, Initiativen und Projekten entstanden. Dies ist mit ein Grund, warum für dieses Projekt die Obersteiermark als Beobachtungsraum gewählt wurde. Seit dem EU-Beitritt und der Implementierung der EU-Strukturförderung hat zudem die Projektszene nochmals an Schwung gewonnen.

Das Arbeitsmarktservice (AMS) ist im Rahmen der Tätigkeiten arbeitsmarktpolitischer Akteure eine wesentliche Koordinations- und Steuerungsstelle; vom AMS verwendete Steuerungs- und Interventionsmechanismen, wie z.B. Planungs- und Förderungsaktivitäten bzw. Förderungsmodalitäten, haben unmittelbare Rückwirkung auf das Entstehen und Funktionieren einer arbeitsmarktpolitischen Institutionenlandschaft.

Zielsetzungen des Projektes

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des Projektes, einen Überblick über den Status quo der arbeitsmarktpolitischen Träger- und Projektlandschaft in der Obersteiermark, über deren Beziehungsstrukturen sowie die Wirkungen der vom AMS verwendeten Steuerungsformen auf die Träger und die Erbringung ihres Leistungsangebotes zu geben. Weiters werden mögliche Steuerungsstrategien für das AMS vorgeschlagen, und zwar insbesondere vor dem Hintergrund einer auf lokalen und regionalen Entwicklungssystemen aufbauenden Arbeitsmarktpolitik. Damit ergeben sich die in der folgenden Übersicht genannten Fragestellungen:

Übersicht 1: Institution – Steuerung – resultierende Empfehlungen (Fragestellungen)

Institutionelle Ebene	
	• Welche arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen arbeiten in der Obersteiermark? Lassen sich Typen herauskristallisieren?
	• Gibt es Entwicklungstendenzen in Ausrichtung, Angebot und Größenstrukturen?
	• Lassen sich Aussagen über die Beziehungsstrukturen tätigen?
Ebene der Steuerung des AMS	
	• Welche Steuerungsformen gibt es für das AMS? Welche Vor- und Nachteile sind damit verbunden?
	• Wie werden die eingesetzten Steuerungsmechanismen wahrgenommen? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Träger?
	• Lassen sich spezifische Wirkungen auf die Träger und die Erbringung ihres Leistungsangebotes erkennen?
Empfehlungen	
	• Welche Empfehlungen für Steuerungsstrategien lassen sich für das AMS daraus ableiten?

Vorgangsweise

Neben der notwendigen Literaturrecherche wurden Informationen über die Trägerlandschaft und die Projekte durch umfangreiche Recherchen beim AMS gesammelt und aufbereitet. Darauf aufbauend wurden mehr als dreißig Interviews mit VertreterInnen von Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Obersteiermark bzw. mit MitarbeiterInnen der sieben Regionalen Geschäftsstellen und der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark durchgeführt. Ergebnisse wurden in Workshops mit VertreterInnen der Trägereinrichtungen, der Regionalen Geschäftsstellen sowie im Rahmen von zwei Präsentationen mit der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark diskutiert.

Der vorliegende AMS report basiert auf dem Kurzband des sehr detaillierten Projektberichtes* und beinhaltet alle wesentlichen Ergebnisse.

* AMS Steiermark: Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf arbeitsmarktpolitische Träger anhand des Beispiels Obersteiermark, Graz 2001.

2 Steuerung: Bewußtes Beeinflussen von Handlungs- und Wirkungsketten zur Erreichung eines Steuerungszieles

Steuerung beschäftigt sich mit den Problemen der Koordination von Handlungen und Handlungsfolgen. Bezeichnend dafür ist das Zusammenwirken von Akteuren und das Entstehen von Handlungs- und Wirkungsketten. Durch die aktive Gestaltung eines Prozesses wird ein Handeln in die Wege geleitet, das in Einklang mit einem Steuerungsziel stehen soll. Dies erfordert wiederum, daß es Vorstellungen über Maßnahmen, Wirkungsbeziehungen und Steuerungsaktivitäten gibt. Systematisch muß aber das Steuerungshandeln von der Steuerungswirkung unterschieden werden. Schließlich muß Steuerung nicht immer erfolgreich sein und ist deshalb auch nicht von Problemen ausgenommen. Als Steuerungsziele des AMS können u.a. genannt werden:

- Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem;
- Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt;
- Prävention von Jugendarbeitslosigkeit.¹

Der Arbeit des AMS – in Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen – liegt die Hypothese zugrunde, daß durch bestimmte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierung, Beratung, Beschäftigungsbeihilfen etc.) Wirkungen entstehen, die das Erreichen dieser Ziele positiv beeinflussen.

Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich ein sehr breites Betätigungsfeld umfassen, u.a. geht es dabei um das Setzen von Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik auf nationaler oder supranationaler Ebene (z.B. im Rahmen der Diskussion über die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes). An dieser Stelle ist jedoch ein sehr eingeschränkter Steuerungsbegriff von Interesse: Es geht ausschließlich um die Steuerung des AMS im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen Trägerinstitutionen, die durch ihre Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Erreichung der Zielsetzungen des AMS beitragen können. Das heißt, es geht letztlich um die Relationen zwischen dem AMS und den arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen sowie die Beziehungsstrukturen dieser Trägereinrichtungen untereinander.

¹ Vgl. AMS Steiermark 1998.

2.1 Steuerungsformen: Markt, Planung und Selbststeuerung

Idealtypisch können drei Formen der Steuerung unterschieden werden, und zwar jene des Marktes, jene einer weitgehend hierarchischen Planung sowie jene der Selbststeuerung auf Basis von Netzwerken und von Solidarität. Jeder der drei darin enthaltenen Steuerungsmechanismen (Markt, Hierarchie und Solidarität) kann als spezieller Versuch mit je spezifischer Leistungsfähigkeit zur Lösung bestimmter Koordinationsprobleme betrachtet werden. Den Steuerungsmechanismen ist gemeinsam, daß sie Anreizsysteme generieren, die auf die Steuerung von Verhalten gerichtet sind.

Übersicht 2: Steuerungsformen – Steuerungsmechanismen

Steuerungsform	Beziehungsstruktur	Steuerungsmechanismus	Kontrollmechanismus
Markt	Konkurrenz	Markt	Qualitäts- bzw. Preiswettbewerb
Planung	Komplementarität der geplanten Angebote	Hierarchie	Qualitäts- und Kostenkontrolle
Selbststeuerung (Netzwerke)	Freiwillige Kooperation	Solidarität	(Wechselseitige) Selbstkontrolle

Im Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage ermöglicht der Markt als Steuerungsform mittels des Preises als Bewertungsmaßstab, der als Signal für Knappheitsrelationen, Gewinnaussichten oder Belohnungsvorteile und Kosten dient, im günstigsten Falle einen Selbststeuerungsprozeß in Form einer dezentralen Koordination. Die Logik des Leistungsaustausches erfolgt auf der Basis einer Besitzstandsordnung (Eigentumsrechte), der Freiwilligkeit (Vertragsautonomie) und in der Form von Tauschregeln und Geld (Institutionalisierungsform). Im neoklassischen Marktmodell finden Angebot und Nachfrage durch sofortige Anpassung der Preise an die Marktbedingungen zu einem Gleichgewicht. Um dies de facto zu ermöglichen, wäre ein idealer Markttypus erforderlich, der in erster Linie durch drei Merkmale gekennzeichnet ist: Homogenität der Güter, vollkommene Information sowie vollständige Konkurrenz. Dies sind alles Voraussetzungen, die im Falle der Arbeitsmarktpolitik und des Zusammenwirkens des AMS mit Trägereinrichtungen nur mit großen Einschränkungen oder gar nicht gegeben sind.

Hierarchischer Planungsmechanismus bedeutet im Extremfall, daß Maßnahmen top-down und in der Regel horizontal – d.h. ohne weitgehende regionale Differenzierung – festgelegt werden. Aufgabe der Planung ist es, durch die Verarbeitung entsprechender Informationsgrundlagen über den Bedarf sowie der Hypothesen über die Wirkungszusammenhänge das Angebot festzulegen, um damit die erwartete Nachfrage zu befriedigen. Der hierarchische Planungsmechanismus steht vor allem vor einem Informationsverarbeitungsproblem. Für Entscheidungsinstanzen ist es nahezu unmöglich, zutreffende Informationen sowohl über die lokalen

Bedingungen von Problemen als auch die adäquaten Lösungsmöglichkeiten zu erlangen. Selbst wenn diese Hürde nicht besteht oder überwunden wurde, können die Entscheidungsträger das kumulierte lokale Wissen nicht hinreichend nutzen und verarbeiten. In weiterer Folge können durch externe Informationsknappheit oder Informationsüberlastung nur Entscheidungen auf Basis von problem inadäquaten Informationen getroffen werden. Daraus resultieren entweder rein horizontale Maßnahmen, die regionale und lokale Besonderheiten nicht berücksichtigen können, oder Maßnahmen, die auf inadäquater Informationsbasis erstellt werden.

Selbststeuerung basiert auf Netzwerken, wobei diese organisatorische Beziehungsgeflechte darstellen, die nicht durchgehend hierarchisch strukturiert sind. Kennzeichnend sind Dichte oder Dauerhaftigkeit der Beziehungen und Gegenseitigkeit.² Bei arbeitsmarktpolitischen Netzwerken findet sich – in einer Extremvariante – eine Gruppe von Akteuren zusammen, die durch freiwillige Zusammenarbeit die Lösung arbeitsmarktpolitischer Problemstellungen übernehmen. Die steuernde Institution beschränkt sich auf die Zieldefinition, Budgetbereitstellung und dessen Kontrolle. Die Maßnahmenumsetzung erfolgt weitgehend autonom durch das arbeitsmarktpolitische Netzwerk, als Kontrolle würde hier ein Mechanismus der Selbstevaluierung durch die Netzwerkteilnehmer erfolgen. Netzwerke sind, genauso wie Markt und Hierarchie, auf bestimmte Koordinationsleistungen spezialisiert und vernachlässigen andere.³ Machtsymmetrie und hierarchische Beziehungen werden durch Netzwerke nicht ausgeschlossen – wohl aber fest gekoppelte Teile in Form von Befehlsketten. Man findet in interorganisatorischen Netzwerken jedoch sowohl Macht als auch die Ausübung von Zwang. Der Vorzug von Netzwerken wird in der Verfolgung von kollektiven Zielen gesehen und in der Möglichkeit, etwaige Trittbrettfahrer (Free-Rider) durch Selbstbindung und Selbstkontrolle der Akteure auszuschließen.

Weiters bietet der Transaktionskostenansatz eine Erklärung für Vorteile von Netzwerken gegenüber Markt und Hierarchie. Akteure entscheiden unter Betrachtung ihrer Kosten, auf welche Weise die Erledigung bestimmter ökonomischer Aufgaben am günstigsten erfolgt. Vorrangig sind folgende Vorgangsweisen zu nennen:

- Eigenfertigung (Hierarchie, Organisation);
- Fremdbezug von anderen Unternehmen (Markt);
- strategische Netzwerke zwischen Markt und Hierarchie mittels hybrider Organisationsformen (Lizenzverträge, Kooperationsverträge, Joint Ventures, Forschungsgemeinschaften).

Tatsächlich haben alle Netzwerke – Politiknetzwerke wie Unternehmensnetzwerke – gegenüber den reinen Steuerungsformen Markt und Hierarchie Transaktionskostenvorteile.

Die ausschließliche Anwendung eines einzigen Steuerungsmechanismus – so stimmt die Literatur überein – wird mit dem steigenden Bedarf an Koordination zwischen staatlichen, individuellen und korporativen Akteuren im öffentlichen und privaten Sektor immer unwahr-

2 Vgl. Bußhoff 1992, Seite 216.

3 Vgl. Hild 1997, Seite 93.

scheinlicher. Die zunehmende Dichte und das Ausmaß interdependenter Beziehungen überfordert die Kapazität bisher gängiger Mechanismen und Institutionen der Koordination.⁴

2.2 Steuerung in der praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik

Welche Steuerungsformen kommen in der Arbeitsmarktpolitik faktisch zur Anwendung? Wenn man nun ein Dreieck der Steuerungsmechanismen aufspannen würde, so kann man im Zuge der letzten Jahre eine Bewegung des AMS weg von der Hierarchie (Arbeitsmarktverwaltung) hin zu Vernetzung und Markt identifizieren, eine Bewegung, die einen Weg zum Methodenmix darstellt, wobei die marktwirtschaftliche Komponente der Steuerungsmethodik des AMS (in Form von Auslobungen) erst in letzter Zeit vermehrt an Bedeutung gewonnen hat. Diese Transformation der Steuerungsmethodik ist zum Teil auch eine Konsequenz der Neustrukturierung des AMS (die freilich mittlerweile so neu nicht mehr ist).

Lange Zeit wurden horizontal Maßnahmen festgelegt und entweder über die vormalige Arbeitsmarktverwaltung (AMV) selbst oder durch beauftragte Träger durchgeführt. Es kam zum direkten Zukauf der Maßnahmen meist von eingeführten Trägern. Der AMV oblag die Kosten- und Qualitätskontrolle, die Variation von Trägern zur Leistungserbringung erfolgte nur in eingeschränktem Maße. Die Planung mußte sicherstellen, daß nicht zu viel oder zu wenig oder falsche Angebote geschaffen wurden. Das daraus resultierende Problem war – und ist – vor allem jenes des Hierarchyversagens. Dagegen zielt die Reform des AMS, die durch die Ausgliederung aus der Hoheitsverwaltung, also im Rahmen des Prozesses der Agencification,⁵ eine neue Form der Planung im Sinne eines Ziel-Ergebnis-Kreislaufes ermöglichte und weiters die konkrete Maßnahmenplanung auf eine räumlich niedrigere Ebene (Landesgeschäftsstelle bzw. Regionale Geschäftsstellen des AMS) verlagerte - womit hierarchische Elemente abgebaut wurden.⁶

Ziel-Ergebnis-Steuerung

Die Steuerung über Ziele bedeutet, daß die zentrale Organisationseinheit Ziele bzw. zu erreichende Effekte vorgibt, die Maßnahmen zur Zielerreichung jedoch von den Ausführenden selbst bestimmt werden. Dies folgt der Erkenntnis, daß es unterschiedliche Wege zur Zielerreichung gibt und der jeweils beste Weg zur Zielerreichung jeweils in Abhängigkeit von den konkreten Gegebenheiten des Arbeitsmarktes auf regionaler Ebene festzulegen ist. In der praktischen Um-

⁴ Vgl. Hild 1996, Seite 83.

⁵ Die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben wird zwar in eigenen Organisationseinheiten gebündelt, diese Organisationseinheiten bleiben jedoch weiterhin Teil des öffentlichen Sektors. Laut Naschold (1999) firmiert dies unter dem Begriff »Agencification«.

⁶ Eingangsstatement von Franz Fuchs, AMS Steiermark, Dialogtagung Ost, 22./23. Juni 1999 und Korrespondenz vom 10. April 2000.

setzung werden jährlich acht bundesweit geltende Ziele für das AMS entwickelt. Flankiert werden diese von je einem Landesziel und einem regionalen Ziel. Hinzu kommt, daß zu jedem dieser Ziele jeweils ein Zielindikator festgelegt wird. Der von den jeweiligen Landesorganisationen des AMS zu erreichende Indikatorwert wird am Verhandlungsweg mit diesen festgelegt, wobei die eigentliche Erstellung von Arbeitsprogrammen den Landesgeschäftsstellen obliegt. Unter Federführung der Landesgeschäftsstelle werden auf Landesebene und der Ebene der Arbeitsmarktbezirke die Arbeitsprogramme erstellt, die die auf die jeweiligen Ebenen herabgebrochenen Ziele und einen Ziel-Mittel-Raster beinhalten. Inhalt dieses Rasters ist eine Zuordnung der Ziele zu Maßnahmebereichen, TeilnehmerInnenzahlen, Budget und anderen Aktivitäten. Als Basis der Zuordnung dienen die geplanten Förderungsmaßnahmen. Der Steuerungsprozeß innerhalb des AMS stellt also eine Abkehr von einer klassisch-bürokratischen Regelsteuerung dar und folgt einem ziel- und ergebnisorientierten Kontraktmanagement. Die Planungsphase und damit die wichtigste Phase der Steuerung ist mit der Erstellung des Arbeitsprogrammes abgeschlossen. Die Zielgrößen und verwendeten Indikatoren werden letztlich direkt an die Träger weitergegeben, deren Maßnahmen sich an den Schwerpunktsetzungen und den Zielgrößen des AMS orientieren müssen.

Verlagerung der Ebene der Planung

Die neue Struktur sieht damit eine weitgehend zentrale Zielplanung und ein zentrales Controlling vor. Der Steuerungsmechanismus ist damit nach wie vor Planung, die allerdings auf eine adäquatere räumliche Ebene verlagert wurde. Die Umstrukturierung des AMS war damit eine Reaktion auf die Hierarchieprobleme. Die Frage, die nun bleibt, ist: Welche Ebene ist die geeignete Planungs- und Steuerungsebene: Jene der Länder oder jene der darunterliegenden Einheiten?

Trend zum Markt in der Steuerung

In der Relation des AMS zu den Trägern setzt nun neuerdings auch ein Trend zu mehr Wettbewerb und Markt durch Ausschreibungen, oder Auslobungen in der Diktion des AMS, ein. Der Steuerungsmechanismus ist nach wie vor Planung – jetzt auf regionaler, sprich Landesebene –, aber die Entscheidung, wer die Maßnahme durchführt, wird, überspitzt formuliert, in Form von Auslobungen dem Markt überlassen.

Lokale Netzwerke in der Arbeitsmarktpolitik

Darüber hinaus wurden – im speziellen auch in der Steiermark – lokale und regionale Netzwerke der Arbeitsmarktpolitik geschaffen, d.h. regional verankerte Trägerstrukturen (Beschäftigungsgesellschaften, arbeitsmarktpolitische Selbstorganisationsprojekte) sowie Beschäftigungsplattformen. Ziele sind dabei die Verbreiterung der Verantwortung für Arbeitsmarktpolitik – damit kommt auch Solidarität als Steuerungsform ins Spiel –, die Verbreiterung der Finanzierung und auch die Verbesserung der Maßnahmenentwicklung aufgrund der exakten Kenntnisse von regionalen Problemlagen und Bedürfnissen. Allerdings müssen die

Aktivitäten mit der AMS-Planung in Einklang gebracht werden. In einer extremen Form der Steuerung würden solche Netzwerke auch eine Budgethoheit erhalten.

2.3 Rolle des Marktes in der Arbeitsmarktpolitik

Aus dem aktuellen Anlaß, daß durch die seit dem Jahr 2000 eingeführten Ausschreibungen mehr Wettbewerbs- und Marktelemente in die Zusammenarbeit des AMS mit den Trägereinrichtungen eingeführt wurden (und dies sowohl von GesprächspartnerInnen in den Interviews einen breiten Raum einnahm als auch im Workshop mit den Trägern zu intensiven Diskussionen führte), wird hier etwas detaillierter auf die Rolle des Marktes im Zusammenhang mit den Steuerungsfragen eingegangen.

Im neoklassischen Marktmodell finden Angebot und Nachfrage durch sofortige Anpassung der Preise an die Marktbedingungen zu einem Gleichgewicht. Um diese Anpassung plausibel gestalten zu können, geht dieses Marktmodell von Annahmen aus, wie vor allem der Homogenität der gehandelten Güter, des Vorhandenseins vollkommener Information für alle Marktteilnehmer, einer vollständigen Konkurrenz bzw. des Fehlens von Präferenzen seitens der Nachfrager und auch der Anbieter. Dies sind durchwegs Annahmen, die auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überhaupt nicht oder nur mit großen Einschränkungen zutreffen.

Um den Markt als Steuerungsmechanismus einsetzen zu können, ist eine gewisse Anbietervielfalt, in gegenständlicher Untersuchung eine gewisse Trägervielfalt, vonnöten, um eben vollständige Konkurrenz garantieren zu können. Darüber hinaus besteht die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS aus einer Reihe von verschiedenen Gütern (bzw. Produkten des AMS), sodaß von einem Markt mit einem homogenen Gut kaum gesprochen werden kann. So zerfällt der Markt arbeitsmarktpolitischer Produkte in einige (kleinere) Teilmärkte, zu deren Funktionieren wiederum eine gewisse Trägervielfalt Voraussetzung ist. Die Produkte des AMS steuern im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Ansätze lassen sich in die Bereiche Beratung, Qualifizierung und Beschäftigung unterteilen, jeder dieser Bereiche wiederum in Teilbereiche (allgemeine Beratung, Berufsorientierung, Gründerberatung etc.). Man kann durchaus davon ausgehen, daß der Markt der arbeitsmarktpolitischen Initiativen in 30 Teilmärkte zerfällt, die wiederum nach regionalen Gesichtspunkten weiter zergliedert sind. Das heißt mit anderen Worten, daß es eine Anbietervielfalt in den einzelnen Teilmärkten nicht gibt.

Betrachtet man nun das Verhältnis des AMS (Nachfrager) zu den arbeitsmarktpolitischen Trägern (Anbieter), so kann man dieses als Monopson charakterisieren,⁷ d.h., das AMS verfügt über ein Nachfragemonopol und steht wenigen oder mehreren Anbietern gegenüber.

Das Verhältnis zwischen dem AMS und den Trägern ist also von einer monopolistischen Nachfragestruktur dominiert. Hier muß man allerdings einschränkend erwähnen, daß dieses

7 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß man auch bei Monopolen oder Oligopolen von Märkten bzw. Marktformen spricht, nicht nur bei Märkten in ihrer »idealen« Ausprägung.

Verhältnis vereinzelt durchbrochen wird. So können etwa gewisse Leistungen von Qualifizierungseinrichtungen sowohl vom AMS als auch von anderen Einrichtungen und/oder von Privatpersonen nachgefragt werden. In der Regel aber ist das AMS mit Abstand der größte Kunde des jeweiligen Trägers, die Bedeutung von alternativen Kunden ist gering.

Aber selbst wenn der Markt die Bedingungen zu seinem Funktionieren erfüllen würde, muß nicht a priori ein stetiger Ausgleich von Angebot und Nachfrage erfolgen, da es zum sogenannten »Marktversagen« kommen kann. Ursachen des Marktversagens können sein:

- Positive oder negative externe Effekte, wenn die Produktion und/oder der Konsum eines Gutes Auswirkungen auf andere Personen haben;
- Probleme der unvollkommenen Information, was zu Entscheidungen unter Unsicherheit oder zu asymmetrischer Information führen kann;
- Skaleneffekte, wenn mit steigendem Produktions- oder Leistungsumfang die durchschnittlichen Kosten je Einheit fallen und in der Folge Kleinproduzenten längerfristig nicht mehr mit Großproduzenten konkurrieren können.

Was nun das AMS innerhalb der derzeit geltenden Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik zur Generierung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen machen kann – und seit geraumer Zeit auch tatsächlich praktiziert –, ist die Stimulierung eines Wettbewerbes durch Ausschreibungen bzw. Auslobungen.

Prinzipiell sind Ausschreibungen zu befürworten, da sie zu einer Verringerung der Gefahr möglicher Wettbewerbsverzerrungen führen.⁸ Zudem können allein schon durch Androhung des möglichen Marktzutrittes durch potentielle Konkurrenten Märkte etablierter Unternehmen zu gesamtwirtschaftlicher Effizienz führen.⁹ Für das AMS würde das bedeuten, daß etablierte Träger, die schon seit geraumer Zeit eine bestimmte Maßnahme durchführen, gezwungen sind, die Maßnahme möglichst effizient und (für das AMS) kostengünstig zu kalkulieren, da bei jeder Auslobung der Maßnahme ein potentieller Konkurrent diese Maßnahme günstiger anbieten und somit (zumindest für ein Jahr) den ursprünglichen Träger aus dem Markt drängen könnte. Seine Grenzen findet dieses Konzept jedoch in der Existenz von hohen Fix- bzw. Eintrittskosten: Je teurer ein Marktzutritt durch Fixkosten wird, desto weniger Unternehmen bzw. Organisationen werden potentiell in der Lage sein, auf den Markt zu drängen.

Setzt nun das AMS Marktmechanismen verstärkt als Steuerungsmechanismen ein, so muß es sich aber auch seiner Rolle als nachfrageseitiges Monopol bewußt sein. Das heißt nun in Folge, daß das AMS seine Teilmärkte nicht sich selbst überlassen kann und nicht auf einen selbststeuernden Prozeß durch Marktmechanismen hoffen darf: Das AMS muß als Regulator diese Teilmärkte aktiv beeinflussen, um ein Funktionieren garantieren zu können, denn auch Ausschreibungsmechanismen sind im Zusammenhang mit der Steuerung arbeitsmarktpolitischer Leistungserstellung mit großer Vorsicht zu nutzen. Vor allem ist das Steuerungsinstrument nicht

⁸ Siehe dazu auch Schmid 1996 im Rahmen der Diskussionen über kooperative Arbeitsmarktpolitik.

⁹ Siehe dazu die Theorie der »Contestable Markets« von Baumol/Willing/Panzer 1982.

in allen Bereichen sinnvoll einsetzbar, insbesondere wenn es bei Maßnahmen einer regionalen Verankerung bedarf und damit auch Aspekte der Solidarität in den Vordergrund rücken (Beschäftigungsgesellschaften) oder wenn es nur wenige oder gar nur einen Anbieter gibt und zugleich die Markteintrittsbarrieren hoch sind (bei speziellen Qualifizierungsangeboten).

Vor allem können auch Mechanismen des Marktversagens eintreten, z.B. durch Skaleneffekte, wodurch sich längerfristig das Instrument der Stimulierung eines Wettbewerbes durch Ausschreibungen selbst ad absurdum führen könnte. Dies wäre z.B. der Fall, wenn bei Ausschreibungen Institutionen aufgrund ihrer Größenstruktur schneller, kostengünstiger und flexibler reagieren können als kleinere Anbieter, die damit längerfristig vom Markt verdrängt würden. Im Extremfall – vor allem wenn Skaleneffekte tatsächlich zum Tragen kommen – könnte längerfristig eine Monopolsituation resultieren. Der unreflektierte Einsatz von Ausschreibungsmechanismen könnte Monopolisierungstendenzen unterstützen und durch ein mehr an Wettbewerb könnte genau das Gegenteil dessen erreicht werden, was man erreichen wollte, es könnte nämlich die Basis für den Wettbewerb verloren gehen.

Erste Erfahrungen aus dem Einsatz dieses Steuerungsinstrumentes seit Beginn des Jahres 2000 führten zu positiven Kosteneffekten. Effekte auf die Zielerreichung und Qualität der Leistungserstellung können derzeit noch nicht beurteilt werden. Allerdings können Ausschreibungen, insbesondere wenn sie sich nach dem Billigstbieterprinzip richten, zu nicht-intendierten Wirkungen führen, die Rückwirkungen auf die Qualität der Leistungsbereitstellung und damit längerfristig auf die Zielerreichung des AMS haben. Dazu folgendes Beispiel:

- In manchen Marktsegmenten kann durch den Übergang von Angestellten auf sogenannte »Freie DienstnehmerInnen« (oder andere atypische Beschäftigungsformen) in der Leistungsbereitstellung ein positiver Kosteneffekt durch Anbieter erzielt werden. Bei einer Vorgangsweise nach dem Billigstbieterprinzip – unter der Annahme der sonst gleichen Kostenstrukturen – würde ein Anbieter mit einer solchen Strategie den Zuschlag erhalten. Tatsächlich führt dies zu Problemen bei der Gestaltung einer längerfristigen Personalentwicklung in den Trägerorganisationen und kann Rückwirkungen auf die Arbeitsqualität und längerfristig auch auf die Qualität der Leistungsbereitstellung haben. Zudem erfolgt durch die AMS-Finanzierung eine Verlagerung von Beschäftigungsverhältnissen in freie Dienstverhältnisse. Dem AMS müssen solche potentiellen Effekte bewußt sein, und es muß sich zu solchen Nebeneffekten entsprechend positionieren.

Umgekehrt – und das findet bisher offensichtlich noch zu wenig Beachtung – kann durch Ausschreibungen und durch eine bewußte Gestaltung ihrer Kriterien (Terms of References) eine aktive Steuerung vorgenommen werden. Einerseits können nicht-intendierte Effekte durch die Gestaltung der Kriterien von vornherein ausgeschlossen oder zumindest gemindert werden (für oben genanntes Beispiel wäre also nur ein entsprechendes Ausschreibungskriterium einzufügen), umgekehrt können intendierte Nebeneffekte zusätzlich erzeugt werden, so z.B. wenn über Ausschreibungen bewußt Kooperationen stimuliert werden sollen.

Exkurs: Markt als Steuerungsmechanismus im Bereich von Qualifizierungsmaßnahmen:

Die herrschende Praxis ist der Zukauf von kompletten Maßnahmen von Trägern in Form eines Stundenkontingentes. Das AMS tritt also als Nachfrager auf. Ein alternativer, stärker marktgesteuerter Mechanismus, der in Workshops auch von AMS-Seite angesprochen wurde, könnte folgendermaßen aussehen: Auf Basis von zu erstellenden individuellen Betreuungsplänen (die eine Reflexion der Ausgangssituation, eine künftige Karriereplanung und entsprechende Maßnahmen vorsehen) erfolgt im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen, deren Inhalt im Betreuungsplan festgelegt wird, nicht mehr die Zuweisung der KlientInnen durch das AMS an einen Träger. Hingegen erhalten die einzelnen KlientInnen eine Art »Bildungsscheck« und können selbst entscheiden, welchen Anbieter sie für die vorgesehene Qualifizierung in Anspruch nehmen. Die tatsächliche Nachfrage wird damit nicht durch das AMS reguliert, sondern durch die KlientInnen selbst gesteuert.

Vorteile eines solchen Ansatzes liegen in einer erhöhten Selbstverantwortung der KlientInnen und einer Selbststeuerung des Angebotes. Allerdings bleibt eine Fülle von Fragen offen, die eine exaktere Analyse einer solchen Vorgangsweise erfordern würde:

- Informationsprobleme auf Seiten der KlientInnen (Welches Angebot ist das beste?);
- Gefahren der Beeinflussung der KlientInnen durch die Betreuung und Einflußnahme der Träger auf eben diese;
- fehlende regionale Auswahl bei den Qualifizierungsanbietern, verbunden mit Mobilitätsproblemen;
- Gefahr, daß Angebote aufgrund der mangelnden Bündelung durch das AMS nicht entstehen;
- die Verhandlungsmacht durch das Monopson AMS geht verloren; damit ist unklar, ob eine solche Strategie nicht negative Auswirkungen auf das Preisniveau und letztlich auf die Effizienz der Qualifizierungsmaßnahmen mit sich bringt.

Eine entsprechende Strategie müßte daher in jedem Falle einer exakten Prüfung unterzogen werden.

3 Steuerung des AMS und seine Wirkungen auf die Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Welche Wirkungen erzeugt die derzeitige Steuerung des AMS auf die Träger bzw. die Landschaft der Trägereinrichtungen? Planungsmechanismen können natürlich andere Wirkungen als Ausschreibungen und die Androhung des Markteintritts haben. Darüber hinaus steuert jedoch das AMS auch über weitere Instrumente: Gestaltung der konkreten Fördervereinbarungen, Informationstransfer, Finanzierungsvereinbarungen etc.

Als erster Schritt soll daher ein Überblick über die arbeitsmarktpolitische Institutionenlandschaft sowie deren Beziehungsstrukturen gegeben werden, um anschließend die Rückwirkungen der Steuerung des AMS auf die Träger zu diskutieren. Die räumliche Untersuchungseinheit bezieht sich dabei auf die Obersteiermark und die dortige arbeitsmarktpolitische Trägerlandschaft. Die Obersteiermark umfaßt die NUTS-III-Regionen der Östlichen und der Westlichen Obersteiermark sowie Liezen.

3.1 Trägerlandschaft in der Obersteiermark

Die Region ist gekennzeichnet durch eine hohe Dichte an arbeitsmarktpolitischen Trägern und Maßnahmen. Insgesamt arbeiten zur Zeit (2000) etwa 37 Trägereinrichtungen arbeitsmarktpolitischer Initiativen,¹⁰ die 1998/1999 ca. 60 unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt haben.

Diese vorsichtige Formulierung führt uns zugleich zum ersten Befund: Auf der Ebene der Maßnahmen herrscht eine Dynamik, die es kaum zuläßt, einen vollständigen Überblick über die einzelnen Projekte in den unterschiedlichen Teilsegmenten der Arbeitsmarktpolitik zu erhalten. Offensichtlich ermöglicht es die derzeitige EDV-Erfassung der Maßnahmen kaum, einen solche Überblick in einfacher Weise zu generieren. Der Überblick ist zwar regional – allerdings auch nicht in allen Teilsegmenten – gegeben, kaum jedoch überregional. Erschwerend kommt hinzu, daß in den letzten Jahren neben den zusätzlichen Aktivitäten des AMS über die EU-Strukturfonds (von Gemeinschaftsinitiativen bis Artikel 6 – Projekte) auch neue arbeitsmarktpolitische Programme des Landes entwickelt wurden und Projekte nun von unterschiedlichen »Schienen« in die Regionen eingespeist werden. Das AMS ist dabei bei weitem nicht mehr der einzige Player in der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik.

Damit verbunden ist jedoch der zweite Befund: Aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist die damit verbundene Verbreiterung der Finanzierungsbasis äußerst zu befürwor-

¹⁰ Hinzu kommen sieben Regionale Geschäftsstellen des AMS.

ten, zudem entspricht dies in Ansätzen einer kooperativen Arbeitsmarktpolitik. Im Sinne der Steuerung positiv hervorzuheben ist auch, daß es dem AMS gelungen ist, seine Kompetenz innerhalb der einzelnen Förderungsprogramme einzubringen, wobei diese mit den Richtlinien des AMS in Abstimmung gebracht werden. Auf Landesebene bleibt damit das AMS Knotenpunkt der Arbeitsmarktpolitik, auch wenn dadurch seine personellen Steuerungsressourcen verstärkt beansprucht werden.

Regionale Konzentration und Strukturkonservatismus

Die regionale Verteilung der Träger und Maßnahmen zeigt eine klare räumliche Schwerpunktsetzung. Wählt man die Zahl der Beschäftigten oder jene der Arbeitslosen als Bezugsgröße, so weist jeweils mit Abstand der Bezirk Leoben vor der Region Bruck an der Mur/Mürzzuschlag die stärkste Dichte auf.

Tabelle: Maßnahmendichte

	Maßnahmen je 100.000 Beschäftigte	Maßnahmen je 1000 Arbeitslose
Leoben	26	9,5
Bruck an der Mur/Mürzzuschlag	18	5,5
Aichfeld-Murboden/Murau	11	5,2
Liezen	11	2,6

Zur oben dargestellten Auswertung ist jedoch festzuhalten, daß sie sehr schematisch und einfach gewählt wurde, soll sie doch nur geeignet sein, einen Überblick über regionale Konzentrationen zu geben. Vor allem sind unterschiedliche Kapazitäten und damit Größenstrukturen der Maßnahmen bzw. Trägereinrichtungen nicht berücksichtigt, auch nicht die unterschiedlichen Zielgruppen.

So wird für Leoben schlagend, daß neben einigen großen Trägern auch zahlreiche kleinere Maßnahmen (Projekte der Gemeinschaftsinitiativen oder Beschäftigungsprojekte) umgesetzt werden. Nichtsdestotrotz ergibt sich ein Bild, welches auch in den Interviews bestätigt wurde. Das Bild signalisiert gleichzeitig ein Problem, welches als sogenannter »Strukturkonservatismus« bezeichnet werden soll, und nichts anderes bedeutet, als daß die Landschaft arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erst mit erheblicher Verzögerung auf ein Nachlassen des regionalen Problemdrucks reagiert und ein Beharrungsvermögen im Sinne eines Bürokratiephänomens aufweist. In diesem Sinne ist die regionale Schwerpunktsetzung aus dem jeweiligen Problemdruck der Vergangenheit zu erklären.¹¹

Der Strukturkonservatismus führt notgedrungen aber auch zur Tendenz der Bewahrung herkömmlicher, d.h. der bestehenden Maßnahmen. Neue Schwerpunktsetzungen und Maßnahmen

¹¹ Wer hier wen instrumentalisiert, oder ob dieser Druck in Politik und Medienlandschaft gleichzeitig und unabhängig entsteht, sei hintangestellt.

können nur in eingeschränktem Maße begonnen werden, da durch bestehende Maßnahmen das Gros der Budgetmittel bereits gebunden wird. Entscheidend ist dabei, daß durch Druck von Politik und Medien auch die Schließung bestehender Maßnahmen verhindert werden kann.

Vier Arbeitsmarktsubregionen kristallisieren sich heraus

Eine weitere Beobachtung, die sich bereits in obiger Tabelle widerspiegelt und gleichzeitig einen ersten Einblick in das Beziehungsgefüge der Trägerlandschaft gibt, sind regionale Kooperationsstrukturen, die die Obersteiermark in vier Teilregionen zerfallen lassen.¹² Kriterien zur Bildung dieser vier »Cluster« waren die Kenntnisse bezüglich der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Szene sowie die Struktur der Kooperationsbeziehungen:

- Mürzzuschlag und Bruck an der Mur;
- Leoben;
- Westliche Obersteiermark (Aichfeld-Murboden und Murau);
- Liezen.

Die Gründe hierfür können mannigfaltig sein und umfassen die Struktur des Arbeitsmarktes, geographische Gründe und – damit verbunden – Distanzen bzw. Anfahrtswege sowie (industrie-)historische Ursachen: Aus geographischen Gründen gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen Bruck und Mürzzuschlag, die ihren Niederschlag auch auf Projektebene durch gemeinsame Maßnahmen findet. Die eigenständige Rolle von Leoben scheint historisch begründet zu sein, während Liezen durch die Tauerngrenze einerseits und lange Anfahrtswege andererseits eine eigene Unterregion bildet. In der Region Aichfeld-Murboden kommt es zu einer engen Kooperation, wobei die Kooperationsdichte mit dem ländlich geprägten Raum Murau deutlich geringer ist.

Diese Entwicklung hin zu arbeitsmarktpolitischen Subregionen ist durchaus positiv zu sehen und z.B. aus geographischen Gründen, so in Liezen, auch gar nicht anders möglich. Dort allerdings, wo historische bzw. politische Gründe ausschlaggebend für die Grenzziehung der Regionen waren, wie etwa in Leoben, ist die Sinnhaftigkeit der Subregion zu hinterfragen.

3.1.1 Trends in der Veränderung der Institutionenlandschaft

Eine der Aufgabenstellungen des Projektes war es, einen Überblick über die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu generieren. Es war zwar nicht möglich, eine detaillierte Veränderung der Maßnahmen- und Trägerlandschaft im Zeitablauf zu erfassen, dennoch zeichneten sich folgende Entwicklungen ab, die zum Teil in einem engen Zusammenhang mit Steuerungswirkungen des AMS zu sehen sind.

12 Diese Regionalisierung ist einstimmiges Ergebnis der Interviews mit den LeiterInnen der Regionalen Geschäftsstellen sowie mit den GesprächspartnerInnen der diversen Trägerorganisationen.

Die Institutionenlandschaft in der Obersteiermark ist stark in Bewegung geraten – Neue Träger konnten für die Arbeitsmarktpolitik gewonnen werden.

In den letzten fünf bis acht Jahren sind zahlreiche neue Organisationen als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen aufgetreten. Einerseits wurden seit Beginn der 90er Jahre, verstärkt aber ab Mitte der 90er Jahre, regional verankerte (im Sinne der Einbindung von Gemeinden) Trägervereine geschaffen, die zum Teil die Funktion von regionalen Netzwerken der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik übernehmen. Häufig sind sie als organisatorische Basis regionaler arbeitsmarktpolitischer Selbstorganisationsprojekte geschaffen worden. Die Obersteiermark verfügt – anders als andere Regionen in der Steiermark – fast flächendeckend über solche Trägerorganisationen. Zum anderen sind insbesondere durch die Ausschreibungen im Rahmen der seit Mitte der 90er Jahre umgesetzten EU-Gemeinschaftsinitiativen Employment und ADAPT bereits bestehende (aber nicht im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang arbeitende) Institutionen tätig geworden. Zu nennen sind beispielsweise das Technikum Joanneum oder auch die Montanuniversität Leoben als wichtige regionale Ausbildungsstätten.

Die Tendenz geht hin zu großen Trägern von Multimaßnahmen

Zu beobachten ist eine klare Tendenz hin zum Wachstum einzelner Träger und zur Ausweitung ihres Angebotes. Insbesondere die neu entstandenen und vor allem regional verankerten Trägereinrichtungen haben in kurzer Zeit ein wachsendes Aufgabenspektrum übernommen. Darüber hinaus drängen Träger, die in zum Teil engen Marktsegmenten arbeiten, auf eine Verbreiterung ihres Angebotsspektrums. Das gilt insbesondere für die Bereiche der Weiterbildung sowie der Aktivierungsleistungen. Dies bedeutet keineswegs nur eine Verlagerung der Aktivitätsfelder, sondern bewirkt vielmehr eine Ausweitung des Angebotes – man schafft sich also mehrere Standbeine.

»Die Szene trocknet aus«

Auf der anderen Seite ist das allmähliche Verschwinden von kleinen arbeitsmarktpolitischen Initiativen für die Veränderung der Institutionenlandschaft charakteristisch. Diese Tatsache ließ einen Interviewpartner schlußfolgern: *»Die Szene trocknet aus.«* Gemeint war damit einerseits die Dominanz weniger, immer größer werdender Einrichtungen und andererseits das scheinbare Fehlen neuer Ansätze in regionalen arbeitsmarktpolitischen Projekten. Tatsächlich sind kaum mehr kleine Initiativen als Träger identifizierbar. In diesem Zusammenhang ist folgendes zu beobachten:

- Die kleineren Initiativen werden bereits bei ihrer Entstehung in größere Trägereinrichtungen eingebunden, wobei das AMS in der Regel hier durch Vorgaben mitsteuert.
- Bereits bestehende Kleininitiativen suchen sich eine größere Trägerorganisation – auch im Sinne einer strategischen Partnerschaft (z.B. die Eingliederung eines Beschäftigungsprojektes in den Verbund der Caritas).

- Einzelne Einrichtungen, wie z.B. ST:WUK oder der Landesverband für Kinderbetreuungseinrichtungen, bieten Overhead-Leistungen für kleine regionale Beschäftigungsinitiativen (im Falle der ST:WUK) oder Kinderbetreuungseinrichtungen an.

Die Folge ist, daß kleine Initiativen in größere Einheiten eingegliedert werden, was aus Effizienzgesichtspunkten durchaus zu befürworten ist, wird doch der Aufbau von Overheads – insbesondere in der Verwaltung – dadurch vermieden. Dies geht jedoch zu Lasten der Eigenständigkeit kleiner Initiativen, die von der Zusammenarbeit und damit auch vom Good Will größerer Träger abhängig werden. Eine daraus resultierende Folge könnte sein, daß das Entstehen solcher neuer Kleininitiativen längerfristig behindert wird. Starke Träger können neue, innovative Ansätze an sich ziehen, umgekehrt können sie von kleinen Initiativen jedoch kaum umgangen werden.

Oligopolistische bis monopolistische Angebotsstrukturen

Betrachtet man die Marktform in den einzelnen arbeitsmarktpolitischen Segmenten, so lassen sich in einigen Segmenten oligopolistische bis monopolistische Angebotsstrukturen feststellen, die vor allem auf organisatorische und kapitalmäßige Verflechtungen der Institutionen bzw. auf gebietsmäßige Abgrenzungen regional verankerter Trägereinrichtungen zurückgehen.

Ein formales Kooperationsnetzwerk – formal im Sinne von organisatorischer und kapitalmäßiger Verflechtung – entwickelte sich in den letzten Jahren über das Bfi, das mit über 16 regionalen Trägereinrichtungen verbunden ist. Aus der Sicht der Steuerung ist kritisch anzumerken, daß sich hier Monopolisierungstendenzen abzeichnen, denen umgekehrt jedoch auch die Vorteile einer Selbststeuerung der Angebotsbereitstellung innerhalb eines organisatorischen Verbundes gegenüberstehen.

Die Entwicklung in der Trägerlandschaft der letzten Jahre könnte folgendermaßen zusammengefaßt werden: Stetiger Aufbau der Aktivitäten mit Konzentration auf regional verankerte und gebietsmäßig abgrenzbare Trägereinrichtungen, die sich in die Richtung von arbeitsmarktpolitischen »Generalunternehmen« entwickeln, und ein Bfi, das durch Kapitalverflechtungen zunehmend regionale Trägereinrichtungen in seinen Verbund integriert. Damit verbunden ist ein Verschwinden kleiner Initiativen, gleichzeitig aber auch eine rege, »junge« Projektszene im Rahmen betrieblicher Qualifizierungsprojekte.

3.1.2 Bewußte Steuerung oder eigendynamische Entwicklung?

Die Frage ist nun, ob diese Entwicklungstendenzen durch Steuerung bewußt forciert werden oder durch eine Eigendynamik gekennzeichnet sind? Nach Aussagen von AMS-VertreterInnen ist diese Entwicklung nur in Teilbereichen bewußt gesteuert, nämlich die Eingliederung kleiner Initiativen in größere Einheiten, um die Verdopplung von Overheads zu vermeiden. Der Übergang von kleinen Initiativen hin zu größeren Trägern von Multimaßnahmen basiert daher nur in eingeschränktem Maße auf einer bewußten Steuerung durch das AMS und geht primär

auf eine eigendynamische Entwicklung zurück. Damit ist die Frage verbunden, welche Faktoren für eine solche Entwicklung verantwortlich sein können:

Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik

- Sprunghaftigkeit der Arbeitsmarktpolitik: Aufgrund kurzfristiger Reaktionen auf sensible arbeitsmarktpolitische Probleme durch die Politik, verbunden mit sich verlagernden Schwerpunkten und der Entstehung von neuen Unterstützungsprogrammen weist die Arbeitsmarktpolitik Charakteristika einer gewissen »Sprunghaftigkeit« auf. Durch diese Sprunghaftigkeit ist das AMS – da ja verantwortlich für die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes – unter Druck, auf die vorgegebenen Zielsetzungen und Programme zu reagieren. Dieser Druck wird unmittelbar an die Träger weitergegeben. Gefragt sind also als Konsequenzen größtmögliche Flexibilität und die Fähigkeit, auf kurzfristige Entscheidungen auch kurzfristig und kompetent reagieren zu können.¹³ Diese Anforderungen stellen kleine Träger vor unerfüllbare, große Träger vor schwer erfüllbare Anforderungen. Konsequenz daraus ist, daß eben große Träger, die noch am ehesten über die finanziellen, infrastrukturellen und personellen Ressourcen verfügen, durch diese Sprunghaftigkeit Positionsvorteile gegenüber kleinen Trägern genießen.
- Formale Anforderungen inklusive der Finanzierungsregelungen: Zudem steigen die formalen und organisatorischen Anforderungen, die das AMS an die Träger stellt. Größere Trägereinrichtungen sind besser in der Lage, diesen Anforderungen – die auch in gewissem Sinne eine Professionalisierung erfordern – nachzukommen. Eine Zuspitzung findet dies in Fragen der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Vor allem die Kameralistik bringt es mit sich, daß das AMS die Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Trägern nur auf ein Jahr zusichern kann. Zusammen mit Verzögerungen bei der Auszahlung bringt dies für die Träger ein breites Feld an Problemen mit sich, so z.B. bezüglich der notwendigen Vor- und Zwischenfinanzierungen. Große Träger, die oft unter einer sozialpartnerschaftlichen Eigentümerstruktur arbeiten, sind viel eher in der Lage, Probleme der Vor- und Zwischenfinanzierung abzufedern.

Strategische Ausrichtung der Trägerorganisationen

Die Tendenz zu Wachstum und Ausweitung des Angebotes stellt aber auch eine bewußte Strategie einiger Trägereinrichtungen dar, um ihre Marktstellung zu verbessern bzw. um kritische Größen zu erreichen und Professionalisierungsschritte zu ermöglichen.

Zum anderen dürfte diese Entwicklung auch als Bürokratiephänomen erklärbar und eine Folge der erwähnten Sprunghaftigkeit der Arbeitsmarktpolitik sein. Kurzfristige Programmentwicklung bedeutet in der Regel eine Kapazitätsausweitung, die, wenn sie einmal vorgenommen wurde, in der Folge auf zumindest gleich hohem Level fortgeführt werden will, wo-

¹³ Wenn z.B. eine Maßnahmenentwicklung in möglichst kurzer Zeit als Anforderung an die Träger herangetragen wird.

durch die Trägerorganisationen Eigenaktivitäten entwickeln und der Prozeß eine Eigendynamik erhält. Auch dies stellt kein Marktphänomen dar, sondern vielmehr handelt es sich um ein Bürokratiephänomen, das auch einen Strukturkonservatismus (im Sinne vom Beharrungsvermögen von Größenstrukturen) bewirken kann.

Implizites Steuerungsverhalten des AMS

Zwar verfolgt das AMS keine explizite Strategie, große Träger von Multimaßnahmen zu schaffen, diese Tendenz wird aber möglicherweise durch ein implizites Steuerungsverhalten verstärkt oder ausgelöst. Der angesprochene Umsetzungsdruck, resultierend auch aus der Sprunghaftigkeit der Arbeitsmarktpolitik, ist für das AMS leichter durch den strategischen Kontakt mit einigen wenigen Trägereinrichtungen als durch eine breite Streuung auf eine größere Zahl kleiner Träger zu bewältigen. Dadurch entsteht ein klarer Anreiz für ein Steuerungsverhalten, das diese Entwicklungstendenz unterstützt.

Vor- und Nachteile dieser Entwicklungstendenz

Im folgenden wird versucht, das Pro und das Contra dieser Tendenzen einzuschätzen. Potentielle Vorteile sind:

- Entsprechende kritische Größen ermöglichen einen Professionalisierungsschritt der Trägerorganisationen in Vorbereitung und Abwicklung der Maßnahmen, verbunden mit dem notwendigen administrativen Abwicklungsverfahren.
- Durch Einbettung in eine größere Trägerorganisation können potentielle Existenzängste, die sich aus der lediglich einjährigen Finanzierungszusage für die Schlüsselkräfte der Maßnahmen ergeben, etwas abgefedert werden. Die Interviews zeigen, daß diese Existenzängste¹⁴ eine erhebliche Beeinträchtigung der Arbeitsqualität bedeuten und – was hier allerdings nur vermutet werden kann – nicht ohne Einfluß auf die Qualität der Leistungsbereitstellung sein dürften.¹⁵ Bestätigt wurde letztere Vermutung zumindest durch Aussagen von VertreterInnen von Trägereinrichtungen.
- Es ist auch zu vermuten, daß in größeren Einheiten das Problem des inhaltlichen Strukturkonservatismus abgemildert werden kann. Größere Institutionen (Bfi, Caritas etc.) als Träger arbeitsmarktpolitischer Initiativen sind vermutlich eher in der Lage, flexibler auf Änderungen der Nachfrage des AMS zu reagieren (und auch dazu bereit) als etwa kleine Vereine, deren Zweck ausschließlich die Abwicklung einer einzelnen Maßnahme ist und die alle Mittel und Wege in Bewegung setzen würden, das Schließen einer Maßnahme zu verhindern.

¹⁴ Diese Beseitigung von Existenzängsten wurde in einigen Interviews als ganz besonders positiver Effekt dieser Entwicklung hervorgehoben. So können sich Schlüsselkräfte wieder auf die Probleme und Ängste ihrer KundInnen bzw. KlientInnen konzentrieren und nicht auf ihre eigene Unsicherheit.

¹⁵ In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß die hier geschilderten Probleme rechtlicher Natur sind bzw. mit Unsicherheiten der Träger zusammenhängen, nicht jedoch mit einer etwaigen Praxis des AMS, abrupte Abstellungen von Maßnahmen in größerem Stil durchzuführen.

Potentielle Nachteile stellen sich folgendermaßen dar:

- Entscheidend ist jedoch die Beobachtung des auslösenden Faktors dieser Entwicklungsdynamik: Prinzipiell unterliegt diese nicht einer Markt- und damit auch keiner Selbststeuerung, sondern sie resultiert aus einem bürokratischen Phänomen. Die Trägereinrichtungen schaffen ihr Angebot aufgrund des Outsourcings der Aktivitäten des AMS. Sie stellen damit – überspitzt formuliert – eine Verlängerung der Bürokratie dar und werden in ihrer Entwicklung auch Bürokratiephänomene und die damit verbundenen Probleme aufwerfen. Weiter oben wurde bereits gezeigt, daß institutionelles Beharrungsvermögen auch zu Strukturkonservatismus führen kann. Träger entwickeln Verhandlungsmacht und können dabei auch politisches Lobbying benutzen.
- Wachstum und Ausweitung des Angebotes stellen gleichzeitig ein Hemmniss für künftige Kooperationen dar. Jeder Träger »(...) muß zuerst seine Ressourcen auslasten und wird erst dann an Kooperationen denken«. Das heißt, daß eine Wachstumsspirale gleichzeitig zu einem Hemmnis für Kooperationen werden kann.
- Offen ist auch die Frage nach der experimentellen Orientierung der Arbeitsmarktpolitik. Bei verstärkt auf die Umsetzung von großen Standardmaßnahmen ausgerichteten Trägern – bei gleichzeitigem, allmählichen Verschwinden kleiner Projektträger, die meist mit besonders hohem Engagement arbeiten – muß seitens des AMS darauf geachtet werden, daß entsprechender Innovationsdruck entsteht. Hier bedarf es einer genauen Beobachtung durch das AMS. Wenn Innovationen nicht aus den Trägereinrichtungen selbst geschaffen werden können, bedarf es einer entsprechenden Steuerung durch das AMS.

3.2 Beziehungsstrukturen zwischen arbeitsmarktpolitischen Trägern

Versuchen wir nun nach den Entwicklungstendenzen einen Blick auf die Beziehungsstrukturen zwischen den Trägereinrichtungen zu werfen. Eine Betrachtung der Beziehungsstrukturen der arbeitsmarktpolitischen Trägerlandschaft führt zu folgenden Ergebnissen:

- 30 Einrichtungen sind Teil eines überregionalen Trägers oder weisen eine Verflechtung zu einem solchen auf, in der Regel mit einer Zentrale im Grazer Zentralraum, darunter fallen auch Dachverbände (z.B. für Kinderbetreuungseinrichtungen).
- Drei sind Stand-alone-Einrichtungen ohne einen überregionalen Verbund oder einer regionalen Verankerung.
- Vier Träger sind regional verankert und bauen auf ein lokales arbeitsmarktpolitisches Netzwerk von Gemeinden auf.

Die Märkte für Anbieter arbeitsmarktpolitischer Leistungen segmentieren sich relativ stark. Es sind bei Integrationsprojekten relativ wenig inhaltliche Überschneidungen im Sinne von Kon-

kurrenz zu beobachten. Nur in wenigen Fällen – bezeichnenderweise in der Region mit der höchsten Projektdichte – wurde eine Konkurrenz um die KlientInnen signalisiert. In einigen Fällen wurde bereits steuernd eingegriffen, um das Entstehen von Doppelstrukturen zu vermeiden. Sehr wohl jedoch ist zum Teil ein Zielgruppenfokus gegeben, der in der Frage mündete: *»Geht uns die Zielgruppe [Anmerkung: Jugendliche] aus?«* Allerdings ist hier Steuerungsbedarf auf Programmebene gegeben, die Angebote der Träger sind hier lediglich eine Reaktion auf die Förderprogramme.

Kooperationsbeziehungen

Im Rahmen der Kooperationen zwischen Trägereinrichtungen sind drei unterschiedliche Kooperationsbeziehungen zu finden:

- **Formale Kooperationsbeziehungen:** Formale Kooperationsbeziehungen entstehen z.B. durch die Eingliederung in einen Dachverband (Kinderbetreuungseinrichtungen, ST:WUK). Ein formales Kooperationsnetzwerk (formal im Sinne von organisatorischer und kapitalmäßiger Verflechtung) entwickelte sich in den letzten Jahren über das Bfi, welches durch seine regionalen Geschäftsstellen und eine kapitalmäßige Verflechtung mit anderen Trägern über 16 Standorte in der Region verfügt (fünf davon sind Trägereinrichtungen arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen). Die Bezeichnung »Formale Kooperationsbeziehungen« geht auf die Einschätzung zurück, daß die Einrichtungen relativ selbständig agieren, formal aber in den größeren Verbund des Bfi eingebunden sind. Aus der Sicht der Steuerung ist kritisch anzumerken, daß sich Monopolisierungstendenzen abzeichnen, denen umgekehrt jedoch auch die Vorteile einer Selbststeuerung der Angebotsbereitstellung innerhalb eines organisatorischen Verbundes gegenüberstehen. Verschärfend – und diese Probleme der Steuerung gelten österreichweit, nicht nur in der Obersteiermark – sind die personellen Verflechtungen, die sich aufgrund der AMS-Strukturen (Beiratsstruktur) und des starken Engagements der Sozialpartner im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen ergeben.
- **Gesteuerte formale Kooperationsbeziehungen:** In einigen, allerdings wenigen Beispielen, die zumeist im Leobener Raum angesiedelt sind, ergeben sich gesteuerte Kooperationen, in denen anstelle der Schaffung neuer Trägereinrichtungen eine Einbindung in bestehende erfolgte. So wurde z.B. anstelle einer neuen Beschäftigungsgesellschaft eine Außenstelle der PRIMA Eisenerz in Leoben eingerichtet, oder es wurde anstelle des Aufbaus eigener Betreuungsleistungen ein Zukauf dieser Leistungen durch das AMS angeregt, um die Komplementaritäten zwischen den Einrichtungen besser zu nutzen. Hier handelt es sich also um Beispiele bewußter Steuerung durch das AMS und seiner Regionalen Geschäftsstelle.
- **Spontane Kooperationsbeziehungen:** Es gibt – allerdings nur relativ wenige – Beispiele einer selbstorganisierten Kooperation in Maßnahmen, die über reinen Maßnahmenzukauf (z.B. spezielle Ausbildungen) hinausgehen. Als Beispiel dazu kann eine Projektpartnerschaft des WBI Leoben mit ZAT und der ARED-Beratungs-GmbH angeführt werden. Es

gibt natürlich weitere Beispiele von Projektpartnerschaften, jedoch – vorsichtig formuliert – nicht in stark ausgeprägter Form. Eine weitere Form einer spontanen Zusammenarbeit unter Nutzung der Komplementaritäten der Angebote kann der Austausch von KlientInnen zwischen den Trägern der Maßnahmen bedeuten. Tatsächlich gibt es einige Beispiele, jedoch keine systematische Form eines solchen Austauschs. Als Ergebnis des Workshops mit Trägereinrichtungen zeigte sich, daß die Form und die Intensität eines solchen Austausches stark von der regionalen Situation – sprich der Handhabung der Regionalen Geschäftsstelle – abhängen. Letztlich herrscht Übereinstimmung darin, daß es aufgrund der herrschenden Rahmenbedingungen keinen systematischen Austausch der KlientInnen zwischen den Trägern gibt. Obwohl durchaus Komplementaritäten zwischen den Angeboten bestehen – insbesondere zwischen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen – ist in diesem Falle eines der stärksten Steuerungsdefizite zu konstatieren (siehe dazu Empfehlungsteil).

Kooperationstypen innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Trägerlandschaft

Hinsichtlich der Kooperationsfreudigkeit können drei Typen unterschieden werden:

- **Aktive Netzwerker:** Sie kennzeichnen sich durch ein aktives Suchen nach Projektpartnern, sind tendentiell eher »junge« Träger und verfügen über eine klare Positionierung, aber kaum über intensive Wachstumsstrategien. Die Kooperationen erfolgen nicht strategisch geplant und durch Kooperationsverträge legitimiert, sondern bilden sich auf Projektebene und entstehen durch Kontakte zwischen den MitarbeiterInnen.
- **Kooperationsinteressierte mit ersten Erfahrungen, aber einer gewissen Reserviertheit:** Sie kennzeichnen sich durch prinzipielle Offenheit gegenüber Kooperationen, verfügen auch über Kooperationserfahrungen; eine Zurückhaltung resultiert jedoch aus Auslastungsängsten: »Zuerst muß man die eigenen Ressourcen auslasten, dann kann erst an Kooperation gedacht werden«. Die Trägereinrichtungen zeichnen sich demnach auch durch eine gewisse Kapazitätsgröße aus.
- **Kooperationsreservierte:** Die Kooperationsreserviertheit ergibt sich in der Regel aus einer Strategie einer Eigenbereitstellung, verbunden mit einer Wachstumsstrategie, manchmal auch verbunden mit einem breiten Angebotsprofil. Daraus können verstärkt Konkurrenzängste entstehen.

Dazu zwei Extrempositionen: *»Ein Träger, eine Maßnahme«,* bzw. *»Bei uns herrscht die Rank-Xerox-Kollegialität – wenn mich jemand nach meinen Konzepten fragt, kann er sich's gerne kopieren.«*

3.3 Schnittstellen: AMS und Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die Rolle der Regionalen Geschäftsstellen des AMS in der Institutionenlandschaft arbeitsmarktpolitischer Akteure

Die Regionalen Geschäftsstellen befinden sich innerhalb der regionalen Institutionenlandschaft in einer Doppelrolle: Einerseits eingebunden in die Struktur des AMS, andererseits wesentlicher Partner der Trägereinrichtungen vor Ort. Sie übernehmen damit Steuerungsaufgaben – vor allem in der Planung –, jedoch keine Umsetzungsverantwortung im Sinne der Vertragsgestaltung und -abwicklung. Maßnahmen müssen jedoch auch vom Beirat genehmigt werden. Es ist also eine regionale Zustimmung notwendig. Das heißt, faktisch sollte ohne Konsens auf regionaler Ebene keine Maßnahme umsetzbar sein, nicht jedoch alles, was regional auf Konsens trifft, muß von der Landesgeschäftsstelle genehmigt werden. Die Regionalen Geschäftsstellen übernehmen eine Anstoßfunktion für die Entwicklung neuer Maßnahmen auf regionaler Ebene, haben aber aufgrund der Ausschreibungen keine Steuerungsfunktion mehr in der Frage, welcher Träger die Maßnahme umsetzt. Neben dieser Funktion in der Steuerung sind sie Partner und in gewissem Sinne Konkurrent ihrer Projekte zugleich, sind sie doch in ihren Aufgaben der Vermittlung von Arbeitskräften auch ein »Träger« unter zahlreichen anderen Trägern von Maßnahmen. Auf Basis der Analyse der Institutionenlandschaft, der Interviews und der Workshops ergibt sich folgende Einschätzung:

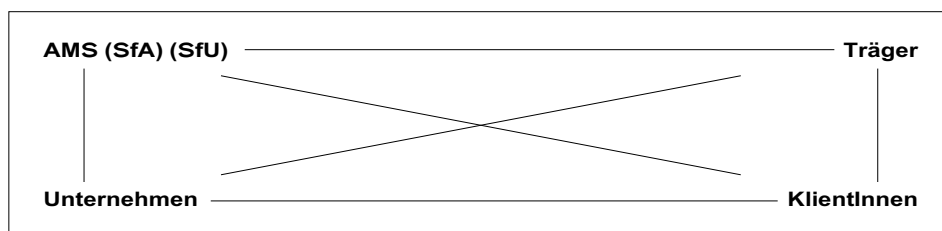
- In der Szene der arbeitsmarktpolitischen Träger sind die Regionalen Geschäftsstellen aufgrund der großen Zahl an Projekten mit Vermittlungsauftrag und Betriebskontakten zum Teil nur mehr ein Mitspieler. Die Einbindung der von den Projekten generierten Informationen in den Informationsfluß der Regionalen Geschäftsstellen verläuft nicht optimal. Umfangreiche vermittlungsrelevante Informationen der Projekte werden nicht mittels eines systematischen Informationsflusses an das AMS bzw. seine Regionalen Geschäftsstellen weitergeleitet und deshalb auch nicht genutzt.
- Positive Anreizmechanismen, die die Regionalen Geschäftsstellen veranlassen sowohl inhaltlich als auch in der Organisationsstruktur innovative Ansätze anzuregen, die über bestehende Standardmaßnahmen hinausreichen, sind derzeit kaum vorhanden. Darüber hinaus sehen sich die LeiterInnen der Regionalen Geschäftsstellen dazu aufgrund personeller Ressourcenengpässe kaum in der Lage.
- Der regionalen Zielplanung – der Ziel-Ergebnis-Kreislauf sieht ein flankierendes Regionalziel vor – kommt verhältnismäßig wenig Bedeutung zu. Vor allem ist der Zugang im Sinne eines problemgruppenorientierten Ansatzes weiter defizitorientiert. Hier gäbe es Spielraum in Richtung einer Potentialorientierung – im Sinne der Unterstützung regionaler Entwicklungsziele – und einer verstärkten Verschränkung mit der regionalen Strukturpolitik, insbesondere im Rahmen der Qualifizierungsstrategien.
- Allerdings sind – als Ergebnisse der Gespräche mit LeiterInnen der Regionalen Geschäftsstellen – in der derzeitigen Situation die regional verfügbaren Budgetmittel weitgehend

durch Standardmaßnahmen, die im Rahmen der Jahresplanung festgelegt werden, abgedeckt. Spielraum für neue, auch während des Jahres entstehende Ansätze, die sich aus dem regionalen Bedarf ergeben, sind kaum vorhanden.

Die Gesamteinschätzung führt zum Schluß, daß die Regionalen Geschäftsstellen wichtige Knoten in der regionalen arbeitsmarktpolitischen Institutionenlandschaft sind, ihre Rolle jedoch gestärkt werden sollte, insbesondere durch eine verbesserte Einbindung in die von Trägern generierten vermittlungsrelevanten Informationen.

Komplexe Anforderungen an die Schnittstellengestaltung

Abbildung: Schnittstellenproblematik



Die Arbeitsmarktpolitik hat durch eine stärkere Nachfrageorientierung, die zu einer engeren Einbindung von Unternehmen geführt hat, deutlich an Komplexität gewonnen. Neben dem AMS, den Trägern und den KlientInnen ist nunmehr ein vierter Partner stärker als bisher ins Spiel gekommen. Von zunehmender Bedeutung ist daher die Koordination der Aktivitäten und die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den einzelnen Akteuren. Folgende Problembereiche sind hier zu beobachten (die Beobachtungen sind von genereller Natur und gelten nicht nur für die Situation in der Obersteiermark):

- Die Einbindung von und die Kontaktaufnahme mit Unternehmen durch arbeitsmarktpolitische Trägereinrichtungen und das AMS selbst hat in letzter Zeit stark an Bedeutung gewonnen. Dies betrifft Unternehmenskontakte für Qualifizierungsmaßnahmen im Sinne der präventiven Arbeitsmarktpolitik, Unternehmenskontakte zu Vermittlungszwecken für unterschiedliche Projekte bzw. das Angebot des Service für Unternehmer (SfU) des AMS.
- Viele Projekte haben als Reaktion auf den verstärkten Erfolgsdruck Strukturen aufgebaut, um selbständig Betriebe zu kontaktieren. Allerdings erfolgt kein koordiniertes Informationspooling, woraus Parallelaktivitäten (und eine Überforderung der Unternehmen im Sinne unkoordinierter Betriebskontakte durch AMS bzw. AMS-nahe Institutionen) und eine suboptimale Nutzung bestehender vermittlungsrelevanter Informationen entstehen – eine Folge daraus sind natürlich Ineffizienzen.
- Neben internen Steuerungsproblemen aufgrund der Teilung in ein Service für Unternehmen (SfU) und ein Service für Arbeitssuchende (SfA) sowie einer unzureichenden Infor-

mationsschnittstelle ergibt sich in der Beziehung zu den Trägern das Problem, daß die Kontakte zwischen Trägern und AMS bei der Planung bzw. Entwicklung von Maßnahmen sowie die Kontakte zu den TeilnehmerInnen in erster Linie über das SfA abgewickelt werden, während hingegen das SfU in Relation zu den Trägern kaum eine Rolle spielt, obwohl hier die stärksten Komplementaritäten im Rahmen der Vermittlungsaufgaben bestehen. Hier bedarf es offensichtlich einer verbesserten Schnittstellenabdeckung durch einen intensiveren Informationsaustausch.¹⁶

- Informationsfluß zwischen AMS und Trägern: Obwohl die Informationsarbeit des AMS generell als relativ gut eingestuft wird, werden intensivere und frühzeitigere Informationen über Ziele, Schwerpunkte, rechtliche Rahmenbedingungen sowie Indikatoren zur Messung der Zielerreichung von den Trägern als wichtig erachtet. Ziel vieler Träger ist daher, längere Planungsphasen zu ermöglichen, um ein effektives, konzeptionelles Arbeiten in Abstimmung mit den inhaltlichen Schwerpunktsetzungen verwirklichen zu können.

3.4 Rückwirkungen der Steuerungsmechanismen auf die Träger

Eine eingangs gestellte Fragestellung war, welche Rückwirkungen die derzeitige Steuerung auf die Träger hat, so z.B. im Rahmen ihrer Planung, hinsichtlich der Qualität der Leistungsbereitstellung oder hinsichtlich der Arbeitsqualität der Beschäftigten. Neben bereits erwähnten Punkten (siehe dazu Kapitel 3.1.1) kristallisieren sich folgende Problempunkte heraus:

Einjährige Finanzierungszusagen als Stolperstein

Aufgrund der Tatsache der jeweils nur einjährigen Finanzierungszusagen entstehen für die Träger im Rahmen der Geschäftsführungsverantwortung formal rechtliche Probleme: Ohne rechtzeitige Finanzierungszusagen müßten sie eigentlich Personal kündigen und erst mit der Finanzierungszusage wieder einstellen.

Die maximal einjährigen Finanzierungszusagen beeinträchtigen vor allem auch längerfristige Planungen, hier insbesondere die längerfristige Investitionsplanung sowie die Personalentwicklung.¹⁷

Zwischenfinanzierungen müssen oft von Dritten, etwa Gemeinden, geleistet werden (Problem ist beispielsweise, daß Zinsen nicht in der Förderung angerechnet werden (können)); hier müssen für Kleinstfinanzierungen z.B. Gemeinden herangezogen werden, wobei der notwendige Diskussions- bzw. Akquisitionsaufwand häufig nicht in Relation zu den aufzubringenden

16 Siehe Anhang für eine Übersicht der einzelnen Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Obersteiermark.

17 Diese Analyse wurde von ARED Regionalberatung im Rahmen eines Projektes zur Vernetzung Betriebskontakt-Stellen in der Obersteiermark entwickelt und im Rahmen eines Interviews besprochen.

Beträgen liegt. Schon kleine Beträge, die vielleicht »Peanuts« für das AMS darstellen, können große Probleme für Träger (Vorfinanzierung) hervorrufen.

Zielgruppendefinition und Indikatoren als beschränkender Faktor

Mit ein Ziel einer genauen Definition von Zielgruppen ist sicherlich, u.a. die Treffsicherheit von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu sichern bzw. zu erhöhen. In den Interviews wurde jedoch angesprochen, wie problematisch der Umgang mit einer engen Zielgruppendefinition sein kann (insbesondere in Regionen mit geringerer Projektdichte):¹⁸ *»Wie solle man einer Person erklären, daß sie für eine bestimmte Maßnahme, die für sie besonders geeignet wäre, nicht in Frage kommt, weil sie beispielsweise zu kurz arbeitslos oder um ein Jahr zu jung ist?«*

Während ein Teil der InterviewpartnerInnen die Klarheit der Definitionen unter dem Gesichtspunkt der eigenen Leistungstransparenz begrüßte, strichen andere die Enge der Definitionen als besondere Schwierigkeit im Umgang mit KundInnen und KlientInnen heraus. Zusammenfassend ist anzumerken, daß es sich hier um eine Abtauschentscheidung zwischen der Vermeidung von Creaming-Effekten versus sinnvoller Flexibilität (eine zu enge Zielgruppendefinition fesselt die Träger und die Regionalen Geschäftsstellen) handelt.

Zudem wurde angeführt, daß die für den Leistungsnachweis verwendeten Indikatoren und Zielgrößen zu schematisch und einfach gewählt sind und wiederum Creaming-Effekte¹⁹ innerhalb der Zielgruppe unterstützen. Von Trägern vorgeschlagen wurde eine ergänzende Gewichtung durch qualitative Kriterien, um die Integration »schwieriger« KlientInnen innerhalb der noch immer sehr heterogenen Zielgruppen zu unterstützen.

Abhängigkeit von individuellen Zugängen zu arbeitsmarktpolitischen Themen

Die Arbeit vieler Träger hängt in großem Maße von einer funktionierenden Zusammenarbeit mit dem AMS und seinen Regionalen Geschäftsstellen im speziellen ab. Die Interviews ergaben jedoch, daß diese Zusammenarbeit stark von den individuellen Personen abhängt. Ein System, welches hierzu einheitliche Standards sicherstellt, ist nicht immer gegeben – hierfür wurden zahlreiche positive wie negative Beispiele genannt: Beispielsweise sanken in einem Bezirk nach einem personellen Wechsel die Zuweisungen zu einer Beratungsleistung aus nicht erkennbaren Gründen plötzlich gegen Null. Grundsätzlich sollten hier durch das Organisationssystem Abhängigkeiten von individuellen Einschätzungen und Zugängen zu arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen vermieden und einheitliche Standards sichergestellt werden.

¹⁸ Von einigen Trägern wurde in diesem Zusammenhang angeregt, nicht ausschließlich die Zahl der vermittelten Personen als Indikator der Zielerreichung zu verwenden, sondern nach unterschiedlichen Problemlagen der KundInnen und Klientinnen zu gewichten.

¹⁹ Von »Creaming« (zu dt. in etwa: »Rahm abschöpfen«) spricht man, wenn Maßnahmen sich nur auf die besten, d.h. auf die am leichtesten zu integrierenden Teile, einer Gruppe beziehen und Problemfälle nicht erfassen.

Starre Rahmenbedingungen können negative Wirkungen auf die Effizienz bewirken

Vor allem im Unterpunkt Finanzierungen wurde bereits auf die negativen Auswirkungen auf die Trägerlandschaft eingegangen, die allzu starre Rahmenbedingungen in der Maßnahmenabwicklung mit sich bringen und die mit der Maßnahmennormierung einhergehen. Beispielsweise kann ein fix vorgegebenes System an Schlüsselzahlen (z.B. ein/eine TrainerIn auf zehn TeilnehmerInnen) dazu führen, daß TeilnehmerInnen im Kurs bzw. in der Maßnahme bleiben, obwohl sich herausgestellt hat, daß dieser für sie nicht adäquat ist – TrainerInnen würden sich sonst selbst »wegrationalisieren«.

Auch verursachen enge formale Rahmenbedingungen bei Abrechnungen den Trägern immer wieder Probleme in der täglichen Geschäftsabwicklung: *»Wenn Papier budgetiert worden ist, muß Papier verbraucht werden, auch wenn es nicht mehr notwendig ist (...).«*

Genauso wie in der Diskussion um starre Zielgruppendefinitionen muß es hier seitens des AMS zu einem geschickten Abtausch zwischen Regelwerk und (Träger-)Flexibilität kommen.²⁰

Damit bleibt aber auch als Schlußfolgerung, daß zahlreiche der hier aufgezeigten Defizitpunkte sich als Bürokratieprobleme und Probleme der Maßnahmennormierung ergeben, die aufgrund der Rahmenbedingungen jedoch nur in einigen Fällen durch das AMS beeinflussbar sind.

3.5 Rückwirkungen der Beziehungsstrukturen und Steuerungsmechanismen auf die Zielerreichung des AMS

Im folgenden wird nochmals versucht, jene Faktoren hervorzuheben, für die Rückwirkungen der Steuerung auf die Zielerreichung (Effektivität und Effizienz) des AMS zu erwarten sind. Dargestellt werden nur die wichtigsten Punkte:

Regionale Kooperationen und Strukturkonservatismus

Die Obersteiermark als Region arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen segmentiert sich in vier Subregionen. Bezirksübergreifend entstehen damit Kooperationen, wobei als Schwachpunkte jedoch eine relativ isolierte Stellung des Kernraumes um Leoben und eine geringe Kooperationsneigung zwischen Aichfeld-Murboden und Murau bestehen bleiben. Beobachtbar ist ein Strukturkonservatismus, der zu einer Schwerpunktbildung führt, die nicht völlig dem regionalen Problemdruck entspricht.

Entscheidend ist, daß die Entwicklungsdynamik in der Trägerlandschaft keiner Marktsteuerung bzw. Selbststeuerung unterliegt, sondern eine Verlängerung der Bürokratie darstellt.

²⁰ Vgl. dazu auch die Ergebnisse der ÖSB-Tagungen »Dialogtagung Ost« und »Dialogtagung West«, die den Schluß zulassen, daß dieses Planungsanliegen österreichweit allen Trägern gleich wichtig ist.

Bereits zuvor wurde gezeigt, daß es durch institutionelles Beharrungsvermögen auch zum Phänomen des Strukturkonservatismus kommen kann – Träger entwickeln Verhandlungsmacht.

Positionierung der Träger

Die Märkte für Anbieter arbeitsmarktpolitischer Leistungen segmentieren sich relativ stark – es sind bei Integrationsprojekten relativ wenig inhaltliche Überschneidungen im Sinne von Konkurrenz zu beobachten. In einigen Fällen wurde bereits steuernd eingegriffen, um das Entstehen von Doppelstrukturen zu vermeiden. Sehr wohl ist eine extrem starke Konzentration auf die Zielgruppe Jugendliche zu beobachten. Allerdings ist hier Steuerungsbedarf auf Programmebene gegeben, stellen die Angebote der Träger doch lediglich eine Reaktion auf die Förderprogramme dar.

Die Region ist gekennzeichnet durch eine hohe Dichte an Schulungs- und Qualifizierungseinrichtungen, wobei hier am ehesten inhaltliche Überschneidungen im Angebot und unklare Positionierungen feststellbar sind; dies dürfte – als Ergebnis von ExpertInneninterviews – auch jenen Bereich mit der relativ geringsten Kooperationsneigung darstellen.

Effizienzverluste durch Überschneidungen im Angebot

In Teilbereichen sind Überschneidung im Angebot der Projekte zu beobachten, wobei in manchen Fällen die Frage besteht, ob nicht durch einen Zukauf anstelle einer Eigenbereitstellung die Effizienz gesteigert werden könnte (z.B. Pooling der sozialpädagogischen Betreuung).

Gravierend sind jedoch die Überschneidungen bei den Betriebskontakten, die nicht nur Fragen der Effizienz aufwerfen, sondern negative Rückwirkungen seitens der Unternehmen hervorrufen können. Effizienzgewinne könnten erzielt werden, wenn die Regionalen Geschäftsstellen besser in den Informationsfluß mit den Projekten eingebunden wären und einen stärkeren Nutzen aus den von den Projektträgern gewonnenen Informationen ziehen könnten.

Eine Verbesserung der Nutzung komplementärer Angebote läßt positive Effekte auf die Effektivität der Maßnahmen erwarten

Die Rahmenbedingungen erlauben derzeit kaum eine systematische Kombination bestehender Maßnahmen, die zueinander komplementärer sind. Rückwirkungen auf die Zielerreichung sind hier in der verringerten Effektivität zu vermuten, da für die KlientInnen zwischen Maßnahmenaustritt und Maßnahmenwiedereintritt »Stehzeiten« und ungünstige Auswirkungen auf Motivation und die psychosoziale Situation entstehen können. Eine Systemänderung müßte vermutlich aber auch mit einer verstärkten Informationsarbeit für die Träger (Kennenlernen der unterschiedlichen Angebote) verbunden werden. Dies bietet auch einen Ansatzpunkt für einen regionalen Informationsaustausch in Form von Round Tables etc.

Die Rahmenbedingungen für verstärkte Kooperationen zwischen den Trägern sind jedoch – neben dem bereits zuvor erwähnten Fehlen systematischer Kombinationen von Maßnahmen – relativ ungünstig, ist doch in den letzten Jahren ein Übergang auf eher kurzfristige Aktivierungsleistungen zu beobachten. Im Gegensatz zu komplexeren Kombinationen von Maß-

nahmen ergeben sich daraus auch wenige Ansatzpunkte für trägerübergreifende Kooperationen.

Beeinträchtigung der Arbeits- und Leistungsqualität durch unsichere Beschäftigungsperspektiven

Die Probleme der eingeschränkten Planbarkeit von Maßnahmen aufgrund der einjährigen Finanzierungszusagen dürften auch negative Rückwirkungen vor allem auf die Arbeitsqualität und indirekt wohl damit auf die Qualität der Leistungsbereitstellung haben.

Organisatorische Verflechtungen durchbrechen die Steuerungslogik

Verflechtungen zwischen AMS-Strukturen (über die Beiratsstruktur) und den Trägereinrichtungen sind im Sinne einer nicht wettbewerbsverzerrenden Steuerung als problematisch einzuschätzen. Dies stellt kein regionales Steuerungsproblem dar, sondern ist auf Grund der Verquickung der Eigentümerstruktur und der Weiterbildungslandschaft bundesweit zu beobachten.

4 Empfehlungen

Anhand der Analyse werden im folgenden Empfehlungen hinsichtlich der Steuerungsstrategien des AMS gegeben.

Ebene der Steuerung

In der Diskussion über die Verlagerung der Planungsaktivitäten auf niedrigere regionale Einheiten war der Ausgangspunkt die Frage nach der adäquaten räumlichen Ebene der Steuerung. Nimmt man den Ansatz der kooperativen Arbeitsmarktpolitik²¹ als Referenz, so können folgende Leitlinien, durch die diese gekennzeichnet ist, zur Anwendung kommen:

- Koordination von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik;
- Vernetzung von Schlüsselakteuren in den Regionen;
- dezentrale Umsetzung politischer Leitlinien in konkrete Maßnahmen;
- kooperative Finanzierung und Implementierung der Maßnahmen;
- institutionalisierte Erfolgskontrolle gesetzlich abgesicherter, hoher Qualitätsstandards.

Plädiert wird in der kooperativen Arbeitsmarktpolitik für eine dezentrale Umsetzung, verbunden mit Budgetverantwortung und Selbststeuerungsmechanismen. Zwar liegen die Vorteile einer Regionalisierung prinzipiell in der Nähe und genauen Kenntnis von Strukturen und des regionalen Verhandlungsraumes. Allerdings müssen auch die Grenzen der Regionalisierung beachtet werden:

Zentral ist dabei die Frage nach dem Spannungsfeld zwischen erhöhten Transaktions- und Koordinationskosten und einer höheren Effektivität der Maßnahmen. Erfahrungen der endogenen Regionalpolitik zeigen zudem, daß lokale Machtverfilzungen und politischer Druck endogene Entwicklungsblockaden erzeugen können, womit letztlich der Druck auf die verantwortlichen Akteure durch regionale Machteliten deutlich höher sein kann als in zentralen Einrichtungen. Zudem sind aber auch die Grenzen einer regionalen Politik zu beachten, die insbesondere dann wirksam werden, wenn strukturelle Probleme über die Regionsgrenzen hinaus wirken – und das ist in der Arbeitsmarktpolitik regelmäßig zu beobachten.²²

Für österreichische Verhältnisse ist daher durchaus anzunehmen, daß hinsichtlich der Forderungen der kooperativen Arbeitsmarktpolitik (Regionalisierung, dezentrale Umsetzung mit Budgethoheit) eher das Land als geeignete räumliche Ebene erscheint und nur in eingeschränktem Maße darunter liegende Einheiten. Daraus läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß das gewählte Steuerungsprinzip und die Verlagerung der Planungsebene des AMS in die-

21 Siehe Schmid 1996.

22 Vgl. Mahringer 1997.

ser Form (Budget- und Vertragshoheit bei der Landesgeschäftsstelle) durchaus adäquat sind. Vorgeschlagen wird jedoch:

- Die regionalen Ziele stärker potentialorientiert zu interpretieren und damit eine Basis für die Verschränkung mit strukturpolitischen Ansätzen auch auf regionaler Ebene zu ermöglichen.
- Ein mehr an Flexibilität für innovative Maßnahmen, die aus regionalen Netzwerken (z.B. in Form von Beschäftigungsplattformen) oder Trägernetzwerken generiert werden, zu schaffen. Dies würde bedeuten, Budgetmittel über die Standardmaßnahmen hinaus freizumachen. Damit würde ein Splitting in Mainstream-Maßnahmen und regional entwickelte, innovative Maßnahmen erfolgen. Die Entscheidungshoheit würde wiederum beim AMS auf Landesebene bleiben.

Ausschreibungen als Steuerungsinstrument nutzen

Die Rolle des Marktes wurde bereits ausführlich diskutiert. Was empfohlen werden kann, ist ein überlegter Einsatz des Instrumentes der Ausschreibungen als Strategie zur Stimulierung eines Marktes, um Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich zu vermeiden und den Marktzutritt für unterschiedliche Teilnehmer zu ermöglichen.

Das AMS muß dabei jedoch einige Bedingungen beachten und die Rolle eines Regulators einnehmen, der folgendes zu beachten hat:

- Kontrolle, ob diese Stimulierung von Marktmechanismen entsprechend der vorher festgelegten Regeln abläuft (Einhaltung der Normen);
- Kontrolle, ob der optimale Mechanismus gewählt wurde (Überprüfung des Anreizsystems);
- Kontrolle, ob die Voraussetzungen für den Einsatz dieser Mechanismen noch bestehen (etwa ob noch eine genügend große Anzahl an Anbietern am Markt ist);
- Kontrolle, ob der Anreiz zu Bieterabsprachen besteht.

Das heißt, das AMS muß ein Monitoring der arbeitsmarktpolitischen Anbieterszene vornehmen und gegebenenfalls gegensteuern. Dazu bedarf es eines kontinuierlichen Überblickes über Träger, Produkte und Maßnahmen und deren regionale Streuung.

Vor allem muß das AMS ein Monitoring der durch Ausschreibungen erzeugten nicht-intendierten Nebeneffekte vornehmen und versuchen, diese durch Spezifizierung der Ausschreibungskriterien weitgehend zu vermeiden. Darüber hinaus sollte das AMS den umgekehrten Weg eines proaktiven Umganges mit dem Steuerungsinstrument der Ausschreibungen wählen und durch die Spezifizierung der Ausschreibungen das Entstehen gewünschter Effekte mitsteuern. So kann in Ausschreibungen oder auch im Rahmen von Maßnahmen ohne Ausschreibungsverfahren Angeboten, die eine Kooperation regionaler Angebote, so z.B. Beratung, sozialpädagogische Betreuung, Beschäftigung und Qualifizierung, anstreben, der Vorzug eingeräumt werden.

Stärken der Regionalen Geschäftsstellen als Knoten eines regionalen Netzwerkes von Projektträgern

Das AMS verfügt durch die Träger über ein kompetentes Netzwerk an Umsetzungspartnern. Die Regionalen Geschäftsstellen sollten dabei Knotenpunkte auf regionaler Ebene bilden, sind sie doch in die AMS-Struktur eingebunden und Partner der regionalen Initiativen und Projektträger. Sinnvoll erscheint jedoch eine Strategie zur Stärkung der Regionalen Geschäftsstellen als Partner in diesem Netzwerk durch:

- a) Eine verbesserte Nutzung der durch die Projektträger generierten vermittlungsrelevanten Informationen und eine Neugestaltung des Informationsflusses zwischen Trägern und AMS. Dies kann beispielsweise so aussehen:
 - Die von den Trägern im Rahmen der Betriebskontakte erhaltenen Informationen (z.B.: Welche Betriebe wurden kontaktiert, welchen Bedarf melden die Betriebe, die nicht durch den jeweiligen Träger gedeckt werden können etc.?) sollten gepoolt werden und bei den Regionalen Geschäftsstellen zusammenlaufen. Diese kann selbst mit diesen Informationen effizienter arbeiten oder durch geschicktes Informationsmanagement weiteren Trägern den gezielten Zugang zu diesen Informationen ermöglichen. Neben der Verbesserung der Informationsbasis kann dies auch ein möglicher Zugang zu einer Reduktion des unkoordinierten Kontaktierens von Betrieben sein. Ein entsprechendes Pilotprojekt dazu ist in der Obersteiermark bereits im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS ins Leben gerufen worden.
 - Die derzeitige Informationsbasis für die Vermittlung der KlientInnen durch das SfU ist suboptimal: Als Überbrückungsstrategie wurden in einem Pilotprojekt durch einen Schulungsträger für die Regionalen Geschäftsstellen Informationen bereitgestellt, welche TeilnehmerInnen mit welchem Profil in Kürze die Maßnahme abschließen. Alleine durch diese Informationsaufbereitung ist nach Aussagen verantwortlicher Träger eine Steigerung der Vermittlungsquote erreicht worden.²³

Flankierend müßte in diesem Falle auch die Informationsverarbeitungskapazität der Regionalen Geschäftsstellen angepaßt werden, damit die generierten Informationen entsprechend genutzt werden können.

- b) Erhöhte Flexibilität in der regionalen Budgetierung (siehe dazu oben): Entscheidend erscheint dabei, daß damit die Möglichkeit geschaffen werden sollte, daß das AMS sich in regionale Entwicklungsdiskussionen einbringt, regionale Netzwerke stimuliert (z.B. in Form von Beschäftigungsplattformen) und durch entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten eine Verhandlungsmacht im regionalen Akteursnetzwerk erhält. Gleichzeitig werden

²³ Inzwischen wurde vom AMS Steiermark auch die Initiative »Neue Fachkräfte - die Datenbank« gestartet, die einen Aspekt der Neukonzeption des Informationsflusses abdeckt (<http://ams.bit-online.com>).

dadurch Anreizmechanismen für die Entwicklung innovativer, regional abgestimmter Maßnahmen geschaffen. Die Vertragshoheit bleibt jedoch weiter bei der Landesgeschäftsstelle des AMS. Damit würde ein Splitting zwischen Standardmaßnahmen und regional entwickelten, innovativen Projektansätzen erfolgen.

- c) Unterstützung der Regionalen Geschäftsstellen durch ein moderierendes Controlling seitens der Landesgeschäftsstelle: Die Transformation von hierarchischer Steuerung zu einer zielorientierten Ergebnissteuerung soll Handlungsspielräume für dezentrale Organisationseinheiten schaffen. Begleitend dazu sollten Monitoringmechanismen eingesetzt werden, um zu verhindern, daß dezentralisierte Organisationseinheiten auseinanderdriften und zu einer kontraproduktiven Segmentierung der Verwaltung führen: Wenn man z.B. den dezentralen Organisationseinheiten breite Kompetenzen in der Abwicklung verschiedener Dienstleistungen überantwortet, sollten erhebliche inhaltliche Abweichungen vermieden bzw. hinterfragt werden. Monitoring bzw. Controlling – auf allen Ebenen einer Organisation – können u.a. im Sinne eines Informationsmittels als positive Prozesse aufgefaßt werden, und zwar hinsichtlich gemeinsamen Lernens sowie hinsichtlich der Umsetzung eines effizienten Selbststeuerungsmechanismus. Ein Controlling (auch im Sinne eines Benchmarkings) würde in diesem Zusammenhang dazu dienen, erhebliche Divergenzen in der Leistungsbereitstellung verschiedener Organisationseinheiten erkennen zu können. Die Funktion der Landesgeschäftsstelle wäre es, in einem gemeinsamen Diskussionsprozeß die Gründe für die Abweichungen zu hinterfragen bzw. gegebenenfalls gegenzusteuern.

Stimulierung regionaler Kooperationen: Verstärkte Nutzung der Angebotskomplementaritäten durch das Ermöglichen von Kombinationen von Maßnahmen zwischen den Trägern

- a) Auf Basis eines individuellen Betreuungsplanes sollte eine systematische Kombination von Maßnahmen ermöglicht werden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Qualifizierung und Beschäftigung. Unbeschadet davon bleiben Vermittlungsversuche, die laufend dazwischengeschaltet werden können. Hier sollte ein höherer Grad an Selbststeuerung durch die Träger gefördert werden. Allerdings steht diesem Ansatz ein derzeitiger Trend hin zu kürzeren (Aktivierungs-)Maßnahmen gegenüber. Kurze und eher auf Aktivierungsleistungen ausgerichtete Maßnahmen bieten aber weniger Ansatzpunkte für Kombinationen von Maßnahmen und darauf aufbauende regionale Kooperationen von Trägern. Dabei ist vor allem das Spannungsverhältnis zwischen Kosten und Effektivität zu beachten. Kombinationen lassen diese zwar komplexer und damit auch teurer werden (zudem wird auch ihre »Managebarkeit« erschwert), dürften aber positiven Einfluß auf die Effektivität haben.

- b) Das Design großräumiger (bezirksübergreifend) angelegter Maßnahmen, die angebotsseitige Kombinationen umfassen, könnte eine kohärente Vorgangsweise der Regionalen Geschäftsstellen und die Stimulierung von Kooperationen unterstützen. Als Beispiel kann hier ein 1996–1998 durchgeführtes, von der EU kofinanziertes Pilotprojekt zur Integration von älteren Langzeitarbeitslosen herangezogen werden, welches in der Obersteiermark implementiert wurde. Das Projekt wurde in fünf Bezirken umgesetzt und umfaßte eine Kombination aus angebotsseitigen Maßnahmen (Stabilisierung, Aktivierung, Erstellung eines Karriereplans, Qualifizierung, Arbeitstraining) und nachfrageseitigen Maßnahmen (Ideenwerkstätten zur Identifikation von Beschäftigungsnischen, Erschließung von Marktlücken, Arbeiterprobung in Betrieben). Umgesetzt wurde dieses Projekt durch einen hauptverantwortlichen Projektträger, jedoch in Kooperation mit zahlreichen weiteren regionalen Trägereinrichtungen. Das AMS müßte hier in der Konzeption der Maßnahmen steuernd eingreifen, solche Maßnahmen (z.B. in Abstimmung mit mehreren Regionalen Geschäftsstellen) entwickeln bzw. entwickeln lassen und dabei Trägerkooperationen als Bedingung formulieren, ohne die genaue Form der Kooperation bereits vorzugeben (was einer Art »Zwangsbeglückung« gleichkommen würde).
- c) Regionale Informationsplattformen als Forum für Informationsaustausch und Know-how-Transfer initiieren. Regionale Informationsplattformen stehen immer vor der Gefahr des »Dahintümpelns« mangels konkreter Zielsetzungen. Von den Trägern – insbesondere in Regionen mit höherer Maßnahmendichte (Leoben, Bruck an der Mur) – wurde die Intensivierung des Informationsaustausches, so z.B. durch Round Tables etc., sehr positiv gesehen – zum Teil wurden auch von den Trägern bereits Initiativen in diese Richtung in Angriff genommen. Entsprechende Kommunikationsforen zwischen AMS und den Trägern bzw. den Trägern untereinander könnten einerseits zu einer Systematisierung des Informationsflusses zwischen dem AMS und den Trägern genutzt werden (im Sinne einer möglichst frühzeitigen Information über Ziele und Schwerpunkte bzw. deren Veränderung). Ebenso würde ein besseres Kennenlernen der Angebote der einzelnen Träger untereinander möglich werden, womit wiederum das Entstehen spontaner Kooperationen unterstützt werden kann. Wesentlich ist dabei aber vor allem die Beteiligung des AMS. Aufgrund personeller Ressourcenengpässe könnte die Organisation der Plattformen durch das AMS auch ausgelagert werden.
- d) Im Rahmen des Aufbaus spezialisierter Angebote, d.h. für definitorisch eng abgegrenzte Zielgruppen, könnten Kooperationsstrategien bewußt gesteuert werden. Aus Effizienzgründen wären hier anstelle einer Einrichtung dezentraler Standorte von Trägern strategische Kooperationen anzuregen, um dabei die Neuangebote in bestehende Standorte bzw. Angebote von bereits vor Ort arbeitenden Trägern einzugliedern. Dies könnte positive Effekte auf die Effizienz mit sich bringen. Eine solche Strategie ist jedoch bei den Trägern – mit wenigen Ausnahmen – äußerst umstritten.

Sicherung des Überblickes über die Projektszene – Monitoring wegen Ausschreibungsmechanismus

Es sollten weitere Anstrengungen, wie z.B. die Erstellung des »Arbeitsmarktpolitischen Handbuchs Steiermark«, unternommen werden, um einen laufenden Überblick über Träger und Maßnahmen sicherzustellen. Entsprechende Transparenz wurde sowohl von den Trägern begrüßt, ist aber auch im Sinne des notwendigen Monitorings im Rahmen des Einsatzes von Ausschreibungsverfahren notwendig.

5 Literatur

- AMS Steiermark (1999): Arbeitsmarktpolitisches Handbuch des Arbeitsmarktservice Steiermark, Graz.
- Beck, J. (1997): Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik, Nomos-Verlag, Baden-Baden.
- Benzer, S./Heinelt, H. (1991): Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Leske + Budrich, Opladen.
- Bußhoff, H. (Hg.) (1992): Politische Steuerung, Nomos, Baden-Baden.
- Cakl, C. (1998): Möglichkeit und Grenzen der politischen Steuerung, Diplomarbeit, Salzburg.
- Dahl, R. A./Lindblom, C. E. (1953): Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes, Harper, New York.
- Danimann, F./Potmesil S./Steinbach G. (1993): Arbeitsmarktförderungsgesetz – Gesetze und Kommentare/105, Verlag des ÖGB, Wien.
- Fleissner, P.: Max Webers Bürokratietheorie im Lichte elektronischer Kommunikationsmedien, Department for Design and Assessment of Technology – Social Cybernetic, 95, http://igw.tuwien.ac.at/igw/Personen/fleissner/papers/Max_Weber/Max_Weber.html
- Gatti, D. (1998): Unemployment and Innovation Patterns: The Role of Business Coordination and Market Competition, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Glagow, M./Wilke, K. H. (Hg.) (1987): Dezentrale Gesellschaftssteuerung, Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler.
- Hellmer, F./Frieze C./Kollros H./Krumbein W. (1999): Mythos Netzwerke, Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel, Edition Sigma, Berlin.
- Héritier, A. (Hg.) (1993): Policy-Analyse, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Heschl, F./Stüger, H. P. (1997): Beschäftigungsgesellschaften, Arbeiterkammer Steiermark, Graz.
- Hild, P. (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik, Edition Sigma, Berlin.
- Kaufmann, F. X. (1982): Bürgernahe Sozialpolitik, Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Kenis, P./Schneider, V. (Hg.) (1996): Organisation und Netzwerk, Campus, Frankfurt am Main.
- Kieselbach, T. (Hg.) (1999): Arbeitslosigkeit und Gesundheit – neue Ergebnisse der psychologischen Arbeitslosigkeit, Deutscher Studien-Verlag.
- Landtagsenquete: Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik, 4. November 1999, Medienfabrik Graz, Steiermärkische Landesdruckerei.
- Lindblom, C. E. (1975): Politics and Markets, the World's Political-Economic Systems, Basic Books, New York.
- Mahringer, H./Gruber, M./Pöschl, A./Sturn, D. (1997): Nutzenaspekte der Tätigkeit des AMS, im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark, Wien/Graz.

- Mahringer, H. (1997): Neue arbeitsmarktpolitische Strategien und die Rolle der Region, in: Raum – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Heft 28, Dezember 1997.
- Matthes, J. (Hg.) (1982): Krise in der Arbeitsgesellschaft?, Campus, Frankfurt am Main.
- Mayntz, R./Scharpf, F. (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Campus, Frankfurt am Main.
- Milgrom, P. (1989): »Auctions and Bidding: A Primer«, Journal of Economic Perspectives, Volume 3, Number 3, 1989.
- Naschold, F./Jahnn, W./Reichard, C. (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Edition Sigma, Berlin.
- Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Edition Sigma, Berlin.
- Nowotny, E. (1996): Der öffentliche Sektor, 3. Auflage, Springer, Wien/Berlin 1996.
- Obermair, A. (1999): New Public Sector Management und die Verwaltungsreform in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 3/1999, Seite 213.
- Obermair, A. (2000): Kostenrechnung als Element der Verwaltungsreform, in: WIFO Monatsberichte 4/2000, Seite 85.
- Offe, C. (1984): »Arbeitsgesellschaft« – Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Campus-Verlag, Frankfurt am Main.
- ÖGB Verlag (Mai 1999): Handbuch des österreichischen Arbeitsmarktrechtes, Lose-Blatt-Ausgabe.
- ÖSB Unternehmensberatung: Steuerungsprozesse – Inhalte und Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Maßnahmeträgern und Arbeitsmarktservice, Ergebnisprotokoll, Tagungsbericht Dialogtagung Ost, 22.–23. Juni 1999, Dialogtagung West, 19.–20. Oktober 1999.
- Panzar, J. C. (1995): Contestable Markets: An Empty Box or an Instrument of Economic Policy?, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Purdy, D. E. (1994): An Analysis of Ouchi's »Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms«, University of Reading, Department of Economics: Series D, Discussion Papers in Accounting, Finance and Banking, 41/1994.
- Raabe, B. (2000): Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse, Edition Sigma, Berlin.
- Remoe, S. (2000): Local Partnerships, Clusters and SME Globalisation. Background Paper prepared for Workshop 2 of the Bologna Conference »Enhancing the Competitiveness of SMEs in a Global Economy: Strategies and Policies, June 13th– 15th 2000.
- Rhein-Kress, G. (1996): Die politische Steuerung des Arbeitsangebots. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, und die Schweiz im internationalen Vergleich, Westdeutscher Verlag, Köln.
- Rogowski, R./Schmid, G. (1997): Reflexive Deregulierung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

- Schmid, G. (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik: Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der EU, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1994.
- Schmid, G. (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorglichen Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, WZB discussion paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid G./Schütz/Speckenesser (1998): Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Streissler, E./Streissler, M. (1986): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- Sturn, D. (1999): Innovationspolitik auf der Suche nach ihrem Raum, in: Raum – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Heft 35, September 1999.
- Thaler, R. H. (1992): The Winner's Curse. Paradoxes and Anomalies of Economic Life, Princeton University Press.
- Voigt, R. (1995): Der kooperative Staat, Baden-Baden.
- Volkshochschule Meidling (1999): Berufliche Integration behinderter Menschen. Projekte in Österreich, Wien.
- Williamson, O. E. (1975): Markets and Hierarchies, The Free Press, New York.
- Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, New York.
- Willke, H. (1983): Entzauberung des Staates, Athenäum-Verlag, Königsstein.
- Willke, H. (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart.

Anhang: Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Obersteiermark (Stand: 2000)

Übersicht 3: Träger in der Obersteiermark

Träger	Organi- sations- form	Ansprech- person	Adresse	Wirkungsgebiet	Produkt des AMS
ARED Unternehmens- und Regionalberatung	GmbH	Hannes Franek	Grazer Str. 18 8600 Bruck/Mur	Überregional	Diverse Produkte
BAB GmbH	GmbH	Anita Rainer	Grillparzerstr. 26 8010 Graz	Überregional	Beratung
Berufsfindungszen- trum Stmk/Kapfenberg	Verein	Manfred Herbst	Am Sagacker 3 8605 Kapfenberg	Kapfenberg	Diverse Produkte
Bfi - AWZ Leoben	Verein	Günter Hackl	Erzstr. 21 8700 Leoben	Leoben	Qualifizierung
Bfi – Berufsförderungs- institut Steiermark	Verein	Josef Hofer	Marieng. 24 8020 Graz	Überregional	Diverse Produkte
BIG-Bruck/Mur	GmbH	Erich Weber	Grazer Str. 18 8600 Bruck/Mur	Bruck/Mur	Diverse Produkte
BIT-Schulungs- zentrum	GmbH	Fr. Prietl	Kärntnerstr. 323 8054 Graz	Überregional	Qualifizierung
Böhler-Edelstahl GmbH Arbeitsstiftung- Kapfenberg	Stiftung	K. A.	Postfach 96 8605 Kapfenberg	Kapfenberg	Stiftung
Buglkraxn	Verein	–	Draschestr. 16 8700 Leoben	Bruck/Mur	SÖB
Caritas der Diözese Graz-Seckau	Verein	VL Hager	Reimundg. 16 8011Graz	Überregional	Diverse Produkte
EMD-GmbH Trofaiach	GmbH	DI Jürgen Wieser	Langefelderstr. 3 8793 Trofaiach	Leoben	Beschäftigungs- gesellschaft
GBL Liezen	GmbH	Franz Enhuber	Selzthalerstr. 14b 8940 Liezen	Liezen	Beschäftigungs- gesellschaft
ISOP	Verein	K. A.	Dreihackeng. 2 8020 Graz	Überregional	Diverse Produkte
Jugend am Werk Steiermark	Verein	Mag. Alfred Hausegger	Kärntnerstr. 25 8020 Graz	Überregional	Diverse Produkte
Jugend- und Erwachsenenbildungs GmbH (JEB) Eisenerz	GmbH	K. A.	Tullstr. 17a 8790 Eisenerz	Leoben	Diverse Produkte
Landesverband der Steirischen Kindergruppen	Verein	Mag. Gerti Falb	Kepplerstr. 88 8020 Graz	Überregional	Kinder- betreuung

Lebenshilfe Ennstal	Verein	Gudrun Riedner	Fronleichnamsweg 5 8940 Liezen	Liezen	Arbeits- assistenz
Mentor GmbH	GmbH	Andreas Höllinger	Granateng. 4 8020 Graz	Überregional	Beratung
MIA-Mürzzuschlager Innovations- und AusbildungsgmbH	GmbH	–	Bleckmanng. 10 8680 Mürzzuschlag	Mürzzuschlag	Diverse Produkte
Montanuniversität Leoben	Univ.	Christian Mitterer	Franz-Josef-Str. 25 8700 Leoben	Überregional	GI Adapt
Prima Eisenerz	GmbH	Christian Schatz	Tullstr. 17a 8790 Eisenerz	Leoben	Beschäftigungs- gesellschaft
Pro-Juventute Salzburg – Beratungszentrum	Verein	Mag. Teufel	Salzstr. 7 8940 Liezen	Liezen	Beratung
Pro-Mente Steiermark	Verein	Andrea Zeitlinger	Babenbergerstr. 104 8020 Graz	Überregional	Diverse Produkte
Regionalmanagement Liezen	Verein	Andrea Stieg	Rathausplatz 3 8940 Liezen	Liezen	Diverse Produkte
Rettet das Kind	Verein	–	Kalchbergg. 1 8010 Graz	Überregional	Diverse Produkte
Schulungszentrum Fohnsdorf	Verein	Dir. Ing. Reiter	Hauptstr. 68 8753 Fohnsdorf	Überregional	Qualifi- zierung
SÖBSA Aichefeld	GmbH	Herr Vuk-manitsch	Grazer Str. 35 8753 Fohnsdorf	Aichefeld	Beschäftigungs- gesellschaft
ST:WUK Steirische Wissenschafts-, Umwelt- u. Kulturprojekträger GmbH	GmbH	Frau Dr. Hoffmann	Trauttmannsdorffg. 2 8010 Graz	Überregional	Diverse Produkte
Technikum Joanneum	GmbH	Mag. Pöllinger	Werk-VI-Str. 46 8605 Kapfenberg	Überregional	GI Adapt
Verein für psychische und soziale Lebensberatung-Beratungszentren	Verein	–	Wiener Str. 60 8605 Kapfenberg	Überregional	Diverse Produkte
VOEST-Alpine Stahlstiftung	Stiftung	K. A.	Kerpelystr. 199 8700 Leoben	Leoben	Stiftung
Volkshilfe Steiermark	Verein	G. Rossmann	Sackg. 20/1 8020 Graz	Überregional	Kinder- betreuung
WBI Leoben	Verein	Mag. A. Mischkulnig	Erzh. Johann Str. 7/2 8700 Leoben	Leoben	Diverse Produkte
WBO Murau	Verein	Anny-Lori Sperl	Murfeld 1 8850 Murau	Murau	Diverse Produkte
Wohnwerkstatt	Verein	H. Illmeier	Leobenerstr. 93 8600 Bruck/Mur	Bruck	Diverse Produkte
Zentrum für Arbeit und Technik (ZAT)	GmbH	Franz Rossegger	Bleckmanng. 10 8680 Mürzzuschlag	Überregional	Diverse Produkte