

# Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik

Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf die arbeitsmarktpolitische Institutionenlandschaft

Das vorliegende AMS info, das auf einem im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark im Frühjahr 2001 abgeschlossenen Forschungsprojekt<sup>1</sup> 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.

## 1. Der Steuerungsbeff

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 eine Handlung in die Wege geleitet, die im Einklang mit einem Steuerungsziel stehen soll. Dies erfordert wiederum, daß es klare Vorstellungen über Maßnahmen, Wirkungsbeziehungen und Steuerungsaktivitäten gibt.

Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich ein sehr breites Betätigungsfeld umfassen, u.a. geht es dabei um das Setzen von Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik auf nationaler wie supranationaler Ebene. Hier wird jedoch ein sehr enger Steuerungsbeff verwendet: Es geht ausschließlich um die Steuerung durch das Arbeitsmarktservice im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit Institutionen, die zur Erreichung der Ziele des Arbeitsmarktser-

vice beitragen können. Steuerungs- und Interventionsmechanismen (Planungs- und Förderungsaktivitäten bzw. Förderungsmodalitäten) haben unmittelbare Rückwirkung auf das Entstehen und Funktionieren der arbeitsmarktpolitischen Institutionenlandschaft, die sich gerade in der Obersteiermark durch eine hohe Dichte auszeichnet.

## 2. Steuerungsformen: Markt, Planung und Selbststeuerung

Idealtypisch können drei Formen der Steuerung unterschieden werden: Steuerung durch den Markt, Steuerung durch eine weitgehend hierarchische Planung sowie Selbststeuerung auf Basis von Solidarität und von Netzwerken. Allen diesen Steuerungsformen ist gemeinsam, daß sie Anreizsysteme generieren, die auf die Steuerung von Verhalten gerichtet sind.

Die ausschließliche Anwendung nur eines 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 unwahrscheinlicher. Die zunehmende Dichte und das Ausmaß interdependenter Beziehungen überfordern die Kapazität bisher gängiger Mechanismen und Institutionen der Koordination.

## 3. Steuerung in der praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik

Wenn man nun ein Dreieck der »reinen« Steuerungsmechanismen aufspannen würde, so kann man in den letzten Jahren eine Bewegung des AMS weg von der Hierarchie hin zu Vernetzung bzw. Solidarität und Markt identifizieren, also eine Bewegung, die einen Weg in die Richtung eines Methodenmix darstellt. Diese Transformation der Steuerungsmethodik ist zum Teil auch eine Konsequenz der Umstrukturie-

<sup>1</sup> Steuerungsformen des AMS und ihre Rückwirkungen auf arbeitsmarktpolitische Träger anhand des Beispiels Obersteiermark, Graz 2001.

rung der vormaligen Arbeitsmarktverwaltung in den letzten Jahren. Folgende Veränderungen sind daher von Bedeutung:<sup>2</sup>

#### **a) Ziel-Ergebnis-Kreislauf als neue Form der Planung**

Dem AMS wurde durch die Ausgliederung aus der Hoheitsverwaltung, also im Rahmen des Prozesses der Agencification,<sup>3</sup> eine neue Form der Planung im Sinne eines Ziel-Ergebnis-Kreislaufes ermöglicht: Die zentrale Organisationseinheit gibt Ziele bzw. zu erreichende Effekte vor, die Maßnahmen zur Zielerreichung werden jedoch von den Ausführenden selbst bestimmt. Dies folgt der Erkenntnis, daß der beste Weg zur Zielerreichung jeweils in Abhängigkeit von konkreten Gegebenheiten des Arbeitsmarktes auf regionaler Ebene festzulegen ist. Der Steuerungsprozess innerhalb des AMS stellt eine Abkehr von einer klassischen, bürokratischen Regelsteuerung dar und folgt einem ziel- und ergebnisorientierten Kontraktmanagement. Die Zielgrößen und die zur Messung der Zielerreichung verwendeten Indikatoren werden wiederum direkt an die Träger weitergegeben, deren Maßnahmen sich an den Schwerpunktsetzungen und den Zielen des AMS orientieren müssen. Der Steuerungsmechanismus ist damit in erster Linie nach wie vor jener der Planung, die allerdings auf eine adäquatere räumliche Ebene verlagert wurde. Die Zielplanung erfolgt auf einer räumlich übergeordneten Ebene, die konkreten Wege zur Zielerreichung werden auf regionaler Ebene festgelegt. Der neue Planungsmechanismus des AMS war damit eine adäquate Reaktion auf Probleme der Hierarchie.

#### **b) Regionale Netzwerke auf der Umsetzungsebene**

Auf der Umsetzungsebene wurden wiederum – im speziellen auch in der Steiermark – lokale und regionale Netzwerke der Arbeitsmarktpolitik geschaffen, also regional verankerte Trägerstrukturen, wie z.B. Beschäftigungsgesellschaften, Stiftungen und Selbstorganisationsprojekte sowie Beschäftigungsplattformen. Ziele waren dabei die Einbeziehung neuer Akteure in die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik – damit kommt auch Solidarität (in diesem Falle Kommunen, regionale Akteure) als Steuerungsform ins Spiel – und eine Verbreiterung der Finanzierung und auch die Verbesserung der Maßnahmenentwicklung aufgrund der exakten Kenntnisse von regionalen Problemlagen und Bedürfnissen. Hier greifen also die neuen Steuerungsmechanismen ineinander: Zielvorgaben auf übergeordneter Ebene und verstärkte Mitentwicklung von Umsetzungsmaßnahmen durch die Träger, die über den Vorteil guter Kenntnisse der lokalen Arbeitsmärkte verfügen und in das regionale Entwicklungssystem eingebunden sind.

2 Neueste Entwicklungen der letzten Monate konnten im Rahmen dieses Projektes keine Berücksichtigung finden.

3 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«.

#### **c) Ausschreibung, Wettbewerb und Markt**

In der Relation des AMS zu den Trägern setzt nun neuerdings auch ein Trend zu mehr Wettbewerb und Markt durch das Instrument der Ausschreibungen ein. Ziel ist es dabei, »Marktverzerrungen« zu vermeiden und wohl auch die Effizienz zu steigern. Erste Erfahrungen zeigten jedoch, daß der Einsatz dieses Instrumentes aufgrund der spezifischen Situation des Arbeitsmarktes sorgfältig überlegt werden muß, um mögliche nicht-intendierte Effekte zu vermeiden.

## **4. Steuerung des AMS und seine Wirkungen auf die Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

Die Analyse der Institutionenlandschaft in der Obersteiermark zeigte nun einige Entwicklungstendenzen auf, die eng mit dem Steuerungsverhalten des AMS in Zusammenhang zu sehen sind. Festzustellen ist ein Umstrukturierungsprozess in der Institutionenlandschaft. Das heißt:

- Aufbau regional verankerter Träger (unter Beteiligung der Kommunen) in den 90er Jahren – gesteuert durch das AMS;
- Ausbau des Leistungsspektrums, zum Teil Entwicklung in Richtung arbeitsmarktpolitischer »Generalunternehmen«;
- tendenzielles Verschwinden kleinerer Initiativen.

Darüber hinaus sind beobachtbar:

- Zunehmende Einbeziehung der Unternehmen in das Arbeits- und Leistungsspektrum der Träger und damit verbunden der
- Aufbau von zahlreichen Betriebskontaktstellen durch die Initiativen mit Vermittlungsziel;
- Zurückhaltung bezüglich Kooperationen – nur wenige spontane Kooperationen sind beobachtbar.

Welche Faktoren sind für eine solche Entwicklungen verantwortlich und wie sind diese Entwicklungen einzuschätzen?

Der Übergang hin zu größeren Trägern von Multimaßnahmen basiert nur in eingeschränktem Maße auf einer bewußten Steuerung durch das AMS. Er dürfte weitgehend auf eine eigendynamische Entwicklung zurückgehen und mit beobachtbaren Tendenzen einer gesteigerten »Sprunghaftigkeit« der Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang zu sehen sein: Das AMS war gegen Ende der 90er Jahre unter Druck, nach Vorgabe der Politik Programme zu entwickeln und umzusetzen, ein Druck, der unmittelbar an die Trägereinrichtungen weitergegeben werden mußte. 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, wodurch die Trägerorganisationen Eigenaktivitäten entwickeln und der Prozeß eine Eigendynamik erhält. Damit verbunden war sehr wohl der Vorteil einer zunehmenden Professionalisierung der Projektträger. Für das AMS war es in dieser Situation natürlich deutlich leichter, mit einigen we-

nigen Trägereinrichtungen (»Generalunternehmen«) mit entsprechenden Kapazitäten zu arbeiten.

- Vermeidung von nicht-intendierten Wirkungen durch den »Wettbewerbsmechanismus« Ausschreibung.

## 5. Wenig Kooperationsanreize

Die Kapazitätsausweitungen führen jedoch tendenziell zu Einschränkungen in der Kooperationsbereitschaft, da die neu geschaffenen Kapazitäten selbst wieder ausgelastet werden müssen.

Dabei erweist sich auch die generelle Steuerungspraxis in der individuellen Maßnahmenzuweisung durch das AMS als wenig förderlich für die Kombinationen von Maßnahmeangeboten verschiedener Träger. Ein Wechsel zwischen Maßnahmen bzw. eine gezielte trägerübergreifende Kooperation erfolgt kaum und keinesfalls systematisch. Gerade in der Obersteiermark würde es aufgrund der Dichte an Institutionen Potentiale zur Kombination von Beschäftigung, Qualifizierung und Beratung geben. Die Folge ist, daß es bisher wenig Anreiz zur Kooperation der Träger und Kombination von Maßnahmen zu Paketen gab. Zumindest in der Obersteiermark sollen im Rahmen der regionalen Beschäftigungspakete die Kooperationsanreize für regionale Projektträger deutlich verbessert werden.

## 6. Die Rolle der Regionalen Geschäftsstellen des AMS in der Institutionenlandschaft

Die Regionalen Geschäftsstellen des AMS sind von diesen Trends betroffen. Sie befinden sich in einer Doppelrolle: Einerseits sind sie in die Struktur des AMS eingebunden, andererseits sind sie wesentlicher Partner der Trägereinrichtungen vor Ort. Sie übernehmen damit Steuerungsaufgaben – vor allem in der Planung –, haben jedoch keine Umsetzungsverantwortung im Sinne der Vertragsgestaltung und -abwicklung. Sie sind damit Teil – wenn auch ein gewichtiger – der Szene der arbeitsmarktpolitischen Institutionen. Allerdings wird ihre Position geschwächt, da es einen suboptimalen Informationsfluß hinsichtlich der von den Trägern insbesondere durch die Betriebskontakte generierten vermittlungsrelevanten Informationen gibt. Dazu kommen noch – mangels Steuerungsmöglichkeiten – Überschneidungen zwischen Trägern und Regionalen Geschäftsstellen bei Betriebskontakten.

## 7. Strategien

Aus den empirischen Beobachtungen ergeben sich folgende Ansatzpunkte für Empfehlungen:

- Stärkung der Stellung der Regionalen Geschäftsstellen des AMS in der regionalen Institutionenlandschaft;
- Verbesserung von Kooperationsmöglichkeiten durch die Förderung der Kombination von Maßnahmen durch die Träger;

## 8. Ebene der Steuerung

In der Diskussion um die optimale Ebene der Steuerung ist die Frage nach dem Spannungsfeld zwischen erhöhten Transaktions- und Koordinationskosten und einer höheren Effektivität der Maßnahmen von zentraler Bedeutung. Erfahrungen der endogenen Regionalpolitik zeigen, daß lokale Machtverfälschungen und politischer Druck endogene Entwicklungsblockaden erzeugen können und letztlich der Druck, der durch regionale Machteliten auf die verantwortlichen Akteure ausgeübt wird, 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. Für österreichische Verhältnisse ist durchaus davon auszugehen, daß das Land als geeignete räumliche Ebene erscheint und nur in eingeschränktem Maße darunter liegende Einheiten. Das gewählte Steuerungsprinzip innerhalb des AMS und die Verlagerung der Planungsebene des AMS ist in dieser Form (Budget- und Vertragshoheit bei der Landesgeschäftsstelle) durchaus adäquat. Vorgeschlagen wird jedoch, eine erhöhte Flexibilität für innovative Maßnahmen zu schaffen, die für die regionale Ebene aus regionalen Netzwerken (z.B. in Form von Beschäftigungsplattformen) oder Trägernetzwerken generiert werden (NUTS-III-Gebiet).

## 9. Ausschreibungen als Steuerungsinstrument

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, wird von einer Homogenität der gehandelten Güter, dem Vorhandensein vollkommener Information aller Marktteilnehmer, einer vollständigen Konkurrenz bzw. dem Fehlen von Präferenzen seitens der Nachfrager und der Anbieter ausgegangen. Dies sind durchwegs Annahmen, die auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überhaupt nicht oder nur mit großen Einschränkungen zutreffen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS besteht 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, für deren Funktionieren wieder eine gewisse Trägervielfalt erforderlich ist. 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.

Um dieses Instrument adäquat einzusetzen, muß sich das AMS jedoch auch seiner Rolle als nachfrageseitiges Monopol bewußt sein. Das heißt nun, 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 dieser Teilmärkte fungieren, um ein Funktionieren garantieren zu können, denn Ausschreibungsmechanismen sind im Zusammenhang mit der Steuerung arbeitsmarktpolitischer Leistungserstellung mit großer Vorsicht zu nutzen. Vor allem ist dieses Steuerungsinstrument nicht in allen Bereichen sinnvoll einsetzbar, insbesondere wenn es bei Maßnahmen einer regionalen Verankerung bedarf und damit auch Aspekte der Solidarität in den Vordergrund rücken.

Umgekehrt – und das findet bisher offensichtlich noch zu wenig Beachtung – kann durch Ausschreibungen und die bewußte Gestaltung ihrer Kriterien eine aktive Steuerung vorgenommen werden. Einerseits können nicht-intendierte Effekte durch die Gestaltung der Kriterien von vornherein ausgeschlossen oder zumindest gemindert werden. Umgekehrt können intendierte Nebeneffekte miterzeugt werden, z.B. wenn über Ausschreibungen bewußt Kooperationen stimuliert werden sollen.

## 10. Strategien zur Stärkung der Regionalen Geschäftsstellen

Das AMS verfügt mittels der Träger über ein kompetentes Netzwerk an Umsetzungspartnern. Durch die Verbesserung des Informationsflusses hinsichtlich vermittlungsrelevanter Informationen sollten diesbezügliche Informationen gepoolt und damit die Stellung der Regionalen Geschäftsstellen gestärkt werden.

## 11. Regionale Kooperationen stimulieren und Kombinationen von Maßnahmen ermöglichen

Es sollte verstärkt eine systematische Kombination von Maßnahmen ermöglicht werden, die zu Kooperationen von Projektträgern führen kann und damit gleichzeitig dabei hilft, den Aufbau von überschneidenden Angeboten zu vermeiden. Hier sollte ein höherer Grad an Selbststeuerung durch die Träger gefördert werden.

### Sind Sie an näheren Informationen zu diesem AMS info interessiert?

Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse dieser Studie findet sich in dem für das dritte Quartal 2001 zur Publikation vorgesehenen AMS report 24. Bestellungen bitte schriftlich an den Verlag (s.u).

### Anschrift des Auftragnehmers: Institut für Technologie- und Regionalpolitik (InTeReg) des JOANNEUM RESEARCH

Wiedner Hauptstraße 76, A-1040 Wien  
Tel.: +43/1/581 75 20, Fax: +43/1/581 75 20-2820  
Homepage: <http://www.joanneum.ac.at>

Alle bisher erschienenen AMS infos können im Link »Forschung« über die Homepage des AMS Österreich abgerufen werden:

<http://www.ams.or.at/amsallg/index.htm>

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann als Abonnement oder einzeln beim Verlag Hofstätter bestellt werden.

### AMS report Abonnement

6 Ausgaben AMS report  
dazu kostenlos:  
12 Monatsberichte und 1 Jahresbericht der Informationsreihe

»Arbeitsmarkt und Bildung« der Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung des AMS Österreich

10 x AMS info

1-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 380,- (€ 27,60)

2-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 650,- (€ 47,20)  
jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten

### AMS report Einzelbestellungen

öS 80,- (€ 5,80) inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

Der Versand von AMS report Einzelbestellungen erfolgt per Nachnahme.

Ausgewählte Forschungsberichte des AMS Österreich, die nicht in der Reihe AMS report publiziert werden, können beim Verlag Hofstätter gegen Ersatz der Produktions- und Versandkosten in einer kopierten Vollversion bezogen werden. Der Versand der Forschungsberichte erfolgt per Nachnahme.

Ebenso können Informationen (Titelliste, Publikationsvorhaben) beim Verlag angefordert und über die Homepage des AMS Österreich (s.o.) eingesehen werden.

**Bestellungen und Bekanntgabe von Adreßänderungen bitte schriftlich an: Verlag Hofstätter, Steinfeldgasse 5, A-1190 Wien, Tel.: +43/1/370 33 02, Fax: +43/1/370 59 34, E-Mail: [verlag@vh-communications.at](mailto:verlag@vh-communications.at)**

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 01Z0237301