

JOANNEUM RESEARCH

INSTITUT FÜR
TECHNOLOGIE- UND REGIONALPOLITIK

STEUERUNGSFORMEN DES AMS UND IHRE RÜCKWIRKUNGEN AUF ARBEITSMARKTPOLITISCHE TRÄGER ANHAND DES BEISPIELS OBERSTEIERMARK

*IM AUFTRAG DES AMS LGS STEIERMARK
RTG.98.023-01*

*Markus Gruber, Klaus Zinöcker
Gabriele Gerhardt, Helmut Mahringer, Birgit Woitech*

Wien – Graz August 00

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	1
2	STEUERUNGSMECHANISMEN UND IHRE THEORETISCHEN GRUNDLAGEN	5
2.1	BEGRIFFSDEFINITION	5
2.1.1	Begrifflichkeiten der Steuerungsdiskussion	6
2.1.2	Steuerungsziel und Steuerungswirkung	6
2.2	ABGRENZUNGEN	7
2.3	STEUERUNGSTHEORIEN IN DER LITERATUR	8
2.3.1	Entwicklung der reinen Steuerungstypen	8
2.3.2	Sachliche, zeitliche und soziale Handlungskoordination	8
2.3.2.1	Sachliche Dimension	8
2.3.2.2	Soziale Dimension	8
2.3.2.3	Zeitliche Dimension	9
2.4	THEORETISCHE UNTERSCHIEDE DER STEUERUNGSTYPEN	9
3	STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK	11
3.1	PLANUNG: TOP DOWN / HIERARCHIE	12
3.1.1	Hierarchieversagen	12
3.1.1.1	Staatliches Produzentenmonopol	13
3.1.1.2	Fehlen harter Budgetrestriktionen	13
3.1.1.3	Opportunismusproblem und staatliches Eigeninteresse	13
3.1.1.4	Unvollkommene Informationen und institutioneller Immobilismus	13
3.1.1.5	Principal-agent-Problem	14
3.2	MARKT ALS STEUERUNGSFORM	15
3.2.1	Der „ideale Markt“	15
3.2.2	Markt und AMS	16
3.2.3	Der „Warenkorb“ des AMS	18
3.2.4	Zutrittsbarrieren	19
3.2.5	Markt als Selbststeuerungsprozeß	20
3.2.6	Das AMS als Monopson	20
3.2.7	Das Verhältnis AMS - TrägerInnen	21
3.2.8	Das Verhältnis TrägerInnen – TrägerInnen	22
3.2.9	Schwächen des Systems – Marktversagen	22
3.2.9.1	Externe Effekte	23
3.2.9.2	Skaleneffekte	23
3.2.9.3	Unvollkommene Information	24
3.3	AUKTIONEN UND AUSSCHREIBUNGEN	24
3.3.1	Wie umgehen mit etablierten und bewährten Trägerorganisationen?	29
3.3.2	Wie umgehen mit Entwicklungsleistungen?	30
3.4	NETZWERKE, ZWISCHEN- BZW. HYBRIDFORMEN	30
3.4.1	Netzwerk	31
3.4.1.1	Die Strukturmerkmale des Netzwerks:	31
3.4.1.2	Machtsymmetrie, hierarchische Beziehungen und Netzwerke	32

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

3.4.1.3	Vorteile von Netzwerken.....	32
3.4.1.4	Policy-Netzwerke.....	33
3.5	NETZWERKE DER LOKALEN ARBEITSMARKTPOLITIK.....	33
3.5.1	Regionale Aspekte von Netzwerken.....	34
3.5.2	Regionalisierung – ein steiniger Weg?.....	34
3.5.2.0	Beachten übergeordneter Rahmenbedingungen und der Grenzen der Regionalisierung.....	36
3.5.3	Rolle bzw. „Mehrwert“ der zentralen Organisationseinheit.....	37
3.6	KOOPERATIVE ARBEITSMARKTPOLITIK.....	38
4	STEUERUNGSMECHANISMEN DES AMS	41
4.1	NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	42
4.2	VERSELBSTSTÄNDIGUNG DES AMS - AGENCIFICATION.....	45
4.3	BRUCHSTELLEN EINER ZIEL - ERGEBNIS-STEUERUNG.....	49
4.4	ZUGANG ZU REGIONALEN ZIELEN.....	50
5	REGION OBERSTEIERMARK	53
5.1	REGIONEN.....	53
5.2	REGIONALE KONZENTRATION.....	54
5.3	TRÄGERSTRUKTUREN.....	57
5.3.1	Entwicklungstrends in der „Institutionenlandschaft“ in der Obersteiermark.....	57
5.3.2	Strukturkonservatismus.....	61
5.4	MARKTCHARAKTERISTIK DER OBERSTEIRISCHEN TRÄGERLANDSCHAFT.....	62
5.5	BESTEHENDE KOOPERATIONS- UND NETZWERKBEZIEHUNGEN.....	63
5.6	DIE ROLLE UND STELLUNG DER REGIONALEN GESCHÄFTSSTELLEN.....	65
6	PROBLEMBEREICHE	67
6.1	UNTERNEHMENSKONTAKTE – ÜBERFORDERUNG DER UNTERNEHMEN.....	67
6.2	SCHNITTSTELLENPROBLEMATIK.....	67
6.3	FINANZIERUNGSDEBATTE.....	69
6.4	ÜBERSCHAUBARKEIT VON INITIATIVEN, PROJEKTEN UND MASSNAHMEN.....	70
6.4.1	Informationsflüsse innerhalb des AMS.....	70
6.4.2	Kooperationen über die Landesgrenze hinaus.....	71
6.4.3	Informationsflüsse von AMS zu den Trägern.....	71
6.5	ZIELGRUPPENDISKUSSION.....	71
6.6	INDIKATOREN.....	72
6.7	PERSONEN & SYSTEM.....	73
6.8	STARRE RAHMENBEDINGUNGEN.....	73
7	EMPFEHLUNGEN	74
7.1	EBENE DER STEUERUNG.....	74
7.2	AUSSCHREIBUNGEN ALS STEUERUNGSINSTRUMENT NUTZEN.....	75
7.3	STÄRKEN DER REGIONALEN GESCHÄFTSSTELLEN ALS KNOTEN EINES REGIONALEN NETZWERKES AN PROJEKTTRÄGERN.....	76
7.4	STIMULIERUNG REGIONALER KOOPERATIONEN:.....	77
7.5	SICHERUNG DES ÜBERBLICKES ÜBER DIE PROJEKTSZENE – MONITORING WEGEN AUSSCHREIBUNGSMECHANISMUS.....	79

8	LITERATUR.....	80
9	APPENDIX.....	83

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Begrifflichkeiten der Steuerungsdiskussion im Bezugsrahmen AMS	6
Abbildung 2: Bewegungen des AMS innerhalb der Steuerungsmechanismen	11
Abbildung 3: Verhältnisebenen zwischen AMS und Trägern aus Sicht der Marktformenlehre	21
Abbildung 4: Organigramm des AMS	41
Abbildung 5: Agencification im Kontext verschiedener Steuerungsstrategien	44
Abbildung 6: Prinzipskizze der Ziel- Ergebnissteuerung	46
Abbildung 7: Die Obersteiermark	53
Abbildung 8: Die Regionen der Obersteiermark aus arbeitsmarktpolitischer Sicht	56
Abbildung 9: Schnittstellenproblematik	68

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Koordinationstypen der Steuerungstheorie	9
Tabelle 2: Steuerungsformen - Planung, Markt und Selbststeuerung	9
Tabelle 3: Die Teilmärkte einer aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS	19
Tabelle 4 – Gedankenexperiment: Holländische Ausrufungsaktion durch das AMS	26
Tabelle 5- Gedankenexperiment: Vickrey Auktionen durch das AMS	27
Tabelle 6: Zielsetzungen des AMS 1998	47
Tabelle 7: Regionalziele des AMS Steiermark (Obersteiermark)	50
Tabelle 8: Regionale Verteilung von Maßnahmen	54
Tabelle 9: Überregionale TrägerInnen in der Obersteiermark	58
Tabelle 10: TrägerInnen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Obersteiermark (alphabetisch)	84

ZUSAMMENFASSUNG

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, die unmittelbare Rückwirkungen auf die Frage der Steuerung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten haben.

In der Obersteiermark sind aufgrund der regionalen Besonderheiten des langjährigen Umstrukturierungsprozesses begleitet durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Institutionen, Initiativen und Projekten entstanden.

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

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.

Der Arbeit des AMS – in Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen – liegt die Hypothese zugrunde, dass durch bestimmte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierung, Beratung, Beschäftigung etc.) Wirkungen entstehen, die die Erreichung dieser Ziele positiv beeinflussen. Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich ein sehr breites Betätigungsfeld umfassen, unter anderem geht es dabei um das Setzen von Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik auf nationaler oder supranationaler Ebene. Hier von Interesse ist jedoch ein sehr eingeschränkter Steuerungsbegriff: Es geht ausschließlich um die Steuerung des Arbeitsmarktservice im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit Institutionen, die durch ihre Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Erreichung der Zielsetzungen des Arbeitsmarktservice beitragen können. D. h. es geht letztlich um die Relationen zwischen dem AMS und den arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen und deren Beziehungsstrukturen untereinander.

Steuerungsformen: Planung, Markt und Selbststeuerung

Idealtypisch können drei Formen der Steuerung unterschieden werden: jene des Marktes, einer weitgehend hierarchischen Planung sowie der Selbststeuerung auf Basis von Solidarität und von Netzwerken. Jeder der drei Steuerungsmechanismen *Hierarchie, Markt 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. Die ausschließliche Anwendung 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 überfordert die Kapazität bisher gängiger Mechanismen und Institutionen der Koordination.

Steuerung in der praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik

Wenn man nun ein Dreieck der "reinen" Steuerungsmechanismen aufspannen würde, so kann man im Zuge der letzten Jahre eine Bewegung des AMS weg von der Hierarchie, hin zu Vernetzung und Markt identifizieren, eine Bewegung, die einen Weg zum Methodenmix darstellt. Diese Transformation der Steuerungsmethodik ist zum Teil auch eine Konsequenz der Neustrukturierung des AMS.

Dem AMS wurde durch die Ausgliederung aus der Hoheitsverwaltung, also im Rahmen des Prozesses der Agencification eine neue Form der Planung im Sinne eines Ziel-Ergebnis-Kreislaufes ermöglicht: 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 konkreten Gegebenheiten des Arbeitsmarktes auf regionaler Ebene festzulegen ist. Der Steuerungsprozess innerhalb des AMS stellt eine Abkehr von einer klassisch-bürokratischen Regelsteuerung dar und folgt einem ziel- und ergebnisorientierten Kontraktmanagement. 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 in erster Linie „Planung“, die allerdings auf eine adäquatere räumliche Ebene verlagert wurde. Die Umstrukturierung des AMS war damit eine adäquate Reaktion auf die Hierarchieprobleme.

Lokale Netzwerke in der Arbeitsmarktpolitik: Darüber hinaus wurde - im speziellen auch in der Steiermark – lokale und regionale Netzwerke der Arbeitsmarktpolitik geschaffen – regional verankerte Trägerstrukturen (Beschäftigungsgesellschaft, Arbeitsmarktpolitische Selbstorganisationsprojekte) sowie Beschäftigungsplattformen. Ziel ist dabei die Verbreiterung der Verantwortung für Arbeitsmarktpolitik - damit kommt auch Solidarität als Steuerungsform ins Spiel, eine Verbreiterung der Finanzierung und auch die Verbesserung der Maßnahmenentwicklung aufgrund der exakten Kenntnisse von regionalen Problemlagen und Bedürfnissen.

Rolle des Marktes in der Arbeitsmarktpolitik

In der Relation des AMS zu den Trägern setzt nun neuerdings auch ein Trend zu mehr an Wettbewerb und "Markt" durch Ausschreibungen, oder Auslobungen in der Diktion des AMS,

ein. 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 der Homogenität der gehandelten Güter, des Vorhandenseins vollkommener Information aller Marktteilnehmer, einer vollständigen Konkurrenz bzw. des Fehlens von Präferenzen von Seiten der Nachfrager und auch der Anbieter. Durchwegs Annahmen, die auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 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 von Nöten, 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 "Arbeitsmarktpolitische Produkte-Markt" in einige (kleinere) Teilmärkte, für die alle wieder eine gewisse Trägervielfalt für deren Funktionieren Voraussetzung ist. Betrachtet man nun das Verhältnis des AMS (Nachfrager) zu den arbeitsmarktpolitischen TrägerInnen (Anbieter), so kann man dieses als *Monopson* charakterisieren, d.h. das AMS hat das Nachfragemonopol und steht wenigen oder mehreren Anbietern gegenüber.

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 "Simulierung" eines Wettbewerbes durch Ausschreibungen. bzw. Auslobungen.

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 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 an Beachtung – kann durch Ausschreibungen und der bewussten Gestaltung ihrer Kriterien eine aktive Steuerung vorgenommen werden. Einerseits können nicht-intendierte Effekte durch die Kriterien-Gestaltung von vornherein ausgeschlossen oder zumindest gemindert werden, oder umgekehrt, intendierte Nebeneffekte mit erzeugt werden, bspw. wenn über Ausschreibungen bewusst Kooperationen stimuliert werden sollen.

Steuerung des AMS und seine Wirkungen auf die Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Planungsmechanismen können natürlich andere Wirkungen als Ausschreibungen und die Androhung des Markteintritts haben. Darüber hinaus steuert jedoch das AMS auch über weitere Instrumente: Die Gestaltung der konkreten Fördervereinbarungen, Informationstransfer, Finanzierungsvereinbarungen etc.

Als erster Schritt wurde ein Überblick über die arbeitsmarktpolitische Institutionen-Landschaft sowie deren Beziehungsstrukturen gegeben, um anschließend die Rückwirkungen der Steuerung des AMS auf die Träger zu diskutieren.

Trägerlandschaft in der Obersteiermark

Die Region ist gekennzeichnet durch eine hohe Dichte an arbeitsmarktpolitischen Trägern und Maßnahmen. Insgesamt arbeiten zur Zeit etwa 37 Trägereinrichtungen arbeitsmarktpolitischer Initiativen, 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. Damit verbunden ist jedoch der zweite Befund: Aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist die damit verbundene Verbreiterung der Finanzierungsbasis äußerst zu befürworten, zu dem entspricht dies in Ansätzen einer kooperativen Arbeitsmarktpolitik. Im Sinne der Steuerung positiv hervorzuheben ist auch, dass es dem AMS gelungen ist, seine Kompetenz in den einzelnen Förderungsprogrammen einzubringen und diese mit den AMS-Richtlinien in Abstimmung gebracht werden. Auf Landesebene bleibt damit das AMS „Knotenpunkt“ der Arbeitsmarktpolitik, auch wenn dadurch seine personellen Steuerungsressourcen verstärkt beansprucht werden.

Vier Arbeitsmarktsubregionen kristallisieren sich heraus

Eine weitere Beobachtung, die einen Einblick in das Beziehungsgefüge der Trägerlandschaft gibt, sind regionale Kooperationsstrukturen, die die Obersteiermark in vier Teil-Regionen zerfallen lassen:

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

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

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/Mur – Mürzzuschlag die stärkste Dichte auf.

Hierbei 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.

Das Bild signalisiert gleichzeitig ein Problem, welches als "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 aufweist, was sich wiederum als ein Bürokratiephänomen erklären lässt. In diesem Sinne ist die regionale Schwerpunktsetzung aus dem regionalen Problemdruck der Vergangenheit zu erklären.

Trends in der Veränderung der "Institutionenlandschaft"

Die Entwicklung in der Trägerlandschaft der letzten Jahre könnte folgendermaßen charakterisiert werden: Stetiger "Aufbau" der Aktivitäten mit Konzentration auf regional-verankerte und gebietsmäßig abgrenzbare Trägereinrichtungen, die sich in Richtung arbeitsmarktpolitischer "Generalunternehmen" entwickeln. Damit verbunden ist ein Verschwinden kleiner Initiativen, gleichzeitig aber auch eine rege, "jungen" Projektszene im Rahmen betrieblicher Qualifizierungsprojekte.

Diese Entwicklung nur in Teilbereichen bewusst gesteuert, nämlich die Eingliederung kleiner Initiativen in größere Einheiten, um die Verdoppelung von Overheads zu vermeiden. Der Übergang von kleinen Initiativen hin zu größeren Multimaßnahmen-Trägern basiert daher nur im eingeschränkten Maße auf einer bewussten Steuerung durch das AMS, sondern geht auf eine eigendynamische Entwicklung zurück. Damit ist die Frage verbunden, welche Faktoren für eine solche Entwicklung verantwortlich sein können:

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 Programm-Entwicklung bedeutet in der Regel eine Kapazitätsausweitung, die wenn sie einmal vorgenommen wurde, in der Folge wieder ausgelastet werden will, wodurch durch die Trägerorganisationen Eigenaktivitäten entwickelt werden und der Prozess eine Eigendynamik erhält.

Vor- und Nachteile dieser Entwicklungstendenz

Diese Entwicklungstendenzen bringen nicht nur Vorteile, keineswegs aber auch nur Nachteile mit sich. Im Folgenden wird versucht, pro und contra dieser Tendenzen einzuschätzen:

Potentielle Vorteile

- Entsprechende kritische Größen ermöglichen einen Professionalisierungsschritt der Trägerorganisationen.
- Potentielle "Existenzängste" von Schlüsselkräften werden vermieden.
- In größeren Einheiten kann das Problem des inhaltlichen Strukturkonservatismus abgemildert werden.

Potentielle Nachteile

- Träger entwickeln „Verhandlungsmacht“ und können sich dabei auch politisches Lobbying benutzen.
- Wachstum und Ausweitung des Angebotes stellt gleichzeitig ein Hemmnisse für künftige Kooperationen dar.
- Wo entsteht Innovationsdruck entsteht. Hier bedarf es einer genauen Beobachtung durch das AMS. Wenn dieser nicht aus den Trägereinrichtungen selbst geschaffen werden kann, bedarf es einer entsprechenden Steuerung durch das AMS.

Beziehungsstrukturen zwischen arbeitsmarktpolitischen Trägern

Die Märkte für Anbieter arbeitsmarktpolitischer Leistungen segmentieren sich relativ stark – es sind bei "Integrationsprojekten" relativ wenig inhaltliche Überschneidungen im Sinne von Konkurrenz zu beobachten – nur in wenigen Fällen – bezeichnenderweise in der Region mit der höchsten Projektdichte - wurde eine "Konkurrenz um die KlientInnen" signalisiert. In einigen Fälle 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 (eigene Anmerkung: Jugendliche) aus?" Allerdings ist hier Steuerungsbedarf auf Programm-Ebene gegeben, die Angebote der Träger sind hier lediglich eine Reaktion auf die Förderprogramme.

Die Rolle der Regionalen Geschäftsstellen in der Institutionenlandschaft arbeitsmarktpolitischer Akteure

Die regionalen Geschäftsstellen (RGS) befinden sich in einer Doppelrolle in der regionalen Institutionenlandschaft: Einerseits eingebunden in die AMS-Struktur, 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. 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.

In der Szene der arbeitsmarktpolitischen Träger sind die RGSn aufgrund der großen Zahl von Projekten mit Vermittlungsauftrag und Betriebskontakten z. T. nur mehr ein „Mitspieler“. Die Einbindung in den Informationsfluss der RGS, in die von den Projekten generierten Informationen ist nicht optimal. Umfangreiche vermittlungsrelevante Informationen der Projekte werden nicht in einem systematischen Informationsfluss an das AMS-RGS weitergeleitet und deshalb auch nicht genutzt.

Positive Anreizmechanismen, die die RGS veranlassen über bestehende Standardmaßnahmen hinaus innovative neue Ansätze sowohl inhaltlich als auch in der Organisationsstruktur anregen zu können, sind derzeit kaum vorhanden. Darüber hinaus sehen sich RGS-Leiter 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 weiter defizitorientiert im Sinne eines problemgruppenorientierten Ansatzes. 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 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 regionalem Bedarf ergeben, sind kaum vorhanden.

Die Gesamteinschätzung führt zum Schluss, dass die RGS ein wichtiger 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

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, der 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.

Rückwirkung der Steuerungsmechanismen auf die Träger

Einjährige Finanzierungszusagen als Stolperstein: Aufgrund der Tatsache das jeweils nur einjährige Finanzierungszusagen ermöglicht werden entstehen formal rechtliche Probleme im Rahmen der Geschäftsführungsverantwortung der Träger: Die maximal einjährigen Finanzierungszusagen beeinträchtigen aber vor allem auch längerfristige Planungen.

Zielgruppendefinition und Indikatoren als beschränkender Faktor: Ziel einer genauen Definition von Zielgruppen ist sicherlich unter anderem, die Treffsicherheit von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu sichern bzw. zu erhöhen. Problematisch kann der Umgang mit einer engen Zielgruppendefinition aber insbesondere in Regionen mit geringerer Projektdichte werden.

Empfehlungen

Im Folgenden werden auf die Analyse aufbauend Empfehlungen hinsichtlich der Steuerungsstrategien des AMS gegeben.

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 zentral. Erfahrungen der endogenen Regionalpolitik zeigen, dass lokale

Machtverfälschungen und politischer Druck endogene Entwicklungsblockaden erzeugen können und letztlich den 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. Für österreichische Verhältnisse ist durchaus davon auszugehen, dass eher das Land als geeignete räumliche Ebene erscheint, und nur im eingeschränkten 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 LGS) durchaus adäquat. Vorgeschlagen wird jedoch:

- Die regionalen Ziele stärker potential-orientiert 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 zu schaffen, die aus regionalen Netzwerken (bspw. in Form von Beschäftigungsplattformen) oder Trägernetzwerken generiert werden.

Ausschreibungen als Steuerungsinstrument nutzen

Was beim Einsatz von Wettbewerb als Steuerungsmechanismus empfohlen werden kann, ist ein wohl überlegter Einsatz des Instrumentes Ausschreibungen als Strategie zur Simulierung einer „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.

Stärken der RGS als Knoten eines regionalen Netzwerkes an Projektträgern

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

Sicherung des Überblickes über die Projektszene

Es sollten weitere Anstrengungen - wie bspw. 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.

1 EINLEITUNG

Noch 1995 beschrieb Frieder Naschold den Status quo österreichischer Steuerungsmechanismen wie folgt:

„Die Josephinische Tradition macht Österreich zum Hort der legalistisch-regelgebundenen Verwaltung mit hoher horizontaler und vertikaler Arbeitsteilung, überformt von einer fast feudalistisch anmutenden Statushierarchie.“¹

Auch aus damaliger Sicht scheint dieses Urteil überzogen. Denn schon ein Jahr zuvor war ein bedeutender Schritt in der Reform eines wichtigen Teils der staatlichen Verwaltung gesetzt worden: Die Arbeitsmarktverwaltung wurde als zentrale Organisation – dem Arbeitsmarktservice – neu gegründet und aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausgegliedert. An diese Ausgliederung knüpft dieser Bericht unweigerlich an - gibt sie doch den Rahmen für eine neue, innovative Steuerungslogik vor, der das AMS heute folgt.

Vielleicht gehen wir noch einen Schritt zurück. Das Ziel des Projektes ist es, einen Überblick über den Status quo der Träger- und Projektlandschaft in der Obersteiermark, ihrer Beziehungsstrukturen sowie die Wirkungen der vom AMS verwendeten Steuerungsformen auf die Träger und die Erbringung ihres Leistungsangebotes zu geben und mögliche Steuerungsstrategien für das AMS, insbesondere vor dem Hintergrund einer auf lokale und regionale Entwicklungssysteme aufbauenden Arbeitsmarktpolitik vorzuschlagen. Damit ergeben sich folgende Fragestellungen:

-
- | | |
|------------------------------------|--|
| Institutionelle Ebene | <ul style="list-style-type: none">• 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 | <ul style="list-style-type: none">• Welche Steuerungsformen für das AMS gibt es und welche Vor- und Nachteile sind damit verbunden?• Wie werden die eingesetzten Steuerungsmechanismen wahrgenommen und welche Konsequenzen ergeben sich für die Träger?• Lassen sich spezifische Wirkungen auf die Träger und die Erbringung ihres Leistungsangebotes erkennen? |
| Empfehlungen | <ul style="list-style-type: none">• Welche Empfehlungen für Steuerungsstrategien lassen sich für das AMS daraus ableiten? |
-

¹ Naschold 1995, Seite 68

Die Theorie kennt drei klassische Formen reiner Steuerung: Hierarchie, Markt, Netzwerk bzw. Solidarität. Eingangs wird versucht, den Begriff "Steuerung" zu umreißen und somit einen Ausgangspunkt für die Diskussion dieser reinen Ausformungen zu finden. Keine dieser Formen ist a priori von der Anwendung auf das Politikfeld "Arbeitsmarkt" ausgeschlossen. Folglich wird in Kapitel 3 auf das Für und Wider des Einsatzes dieser Steuerungsinstrumente eingegangen: In prägnanter Form wird versucht, jene Argumente zusammenzufassen, die das Scheitern streng hierarchischer Strukturen in der öffentlichen Verwaltung begründen. Weit breiterer Raum (auch aus aktueller Veranlassung heraus) wird dem Einsatz von Marktmechanismen als Steuerungsinstrument eingeräumt. Konkurrenz und Wettbewerb scheinen in der derzeitigen politischen Diskussion Allheilmittel zu sein - in wie weit sie diesem Anspruch gerecht werden und wo die Grenzen ihrer Einsetzbarkeit sind, soll im Unterabschnitt 3.2 aufgezeigt werden: Was sind eigentlich die Voraussetzungen für einen funktionierenden Markt - kann man überhaupt von einem vollkommenen Markt sprechen, oder ist "Monopol" bzw. "Oligopol" eine bessere Umschreibung der existierenden Marktformen? Was sind die Voraussetzungen für den Einsatz von marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten durch das AMS? Hier wird versucht, eine schlüssige Antwort auf diesen Fragenkomplex zu geben.

Die dritte Form der Steuerungsmöglichkeiten, die des Netzwerkes, wird ebenso einer kritischen Betrachtung unterzogen. Neben der Diskussion über Netzwerke wurden in der Literatur und der praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren auch der Regionalisierungs- und Dezentralisierungsdiskussion breiter Raum eingeräumt. Beide Bereiche schließen sich keineswegs aus, sondern sind durchaus komplementär zu einander. Deshalb wird in einem Unterabschnitt auch auf die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und deren Vor- bzw. Nachteile eingegangen.

Kapitel 4, versucht nun, jene Steuerungsinstrumente, die zur Zeit vom Arbeitsmarktservice angewandt werden, in Beziehung zu den vorher skizzierten reinen Steuerungslehren zu stellen und einzuordnen. New Public Management (NPM), wie es in der Neustrukturierung des AMS seine Ausformung fand, ist schließlich ein Bekenntnis zur Abkehr traditionalistischer Steuerungsformen, hin zu neueren Steuerungsansätzen. Also weg von einem hierarchischem Steuerungsinstrumentarium, hin zu einem Methodenmix aus Hierarchie, Markt und Netzwerk. NPM beinhaltet aber auch eine Verbindung von neuen Verwaltungsansätzen und Abkehr von alten Steuerungsansätzen - hier schließt sich der Kreis von Modifizierungen des Steuerungsinstrumentariums und Verwaltungsreform. Dass diese Verbindung nicht zur gänzlichen Zufriedenheit als abgeschlossen betrachtet werden kann, soll an Hand einiger Beispiele dargestellt werden.

Die eingangs gestellte Frage war jene nach der Landschaft der arbeitsmarktpolitischen Träger in der Obersteiermark und ihrer Veränderung sowie der Rückwirkungen der Steuerungsmechanismen des AMS auf die Träger. Im Kapitel 5 wird daher ein Überblick über die Landschaft arbeitsmarktpolitischer Träger in der Obersteiermark sowie Tendenzen ihrer Veränderung gegeben. Daran anschließend werden Rückwirkungen der vom AMS eingesetzten Steuerungsinstrumente auf die Trägerlandschaft und deren Entwicklungen diskutiert (Kapitel 6). Im abschließenden Kapitel 7 werden schließlich Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für Steuerungsstrategien des AMS gegeben.

Für die Bearbeitung des Projektes wurde bewusst eine sehr kommunikations-orientierte Vorgangsweise gewählt. 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 Vertretern von Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Obersteiermark bzw. in den sieben Regionalen Geschäftsstellen und Vertretern der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark durchgeführt. Ergebnisse wurden in Workshops mit Vertretern der Trägereinrichtungen, der regionalen Geschäftsstellen sowie in zwei Präsentationen mit der Landesgeschäftsstelle des AMS Steiermark diskutiert.

Der vorliegende Bericht ergänzt den Kurzband des Projektberichtes und führt in vielen Bereichen die Argumentation detaillierter aus.

Wir danken den Leitern der RGSn der Obersteiermark und den MitarbeiterInnen der Förderabteilung der LGS Steiermark für Ihre Kooperation, die eine Voraussetzung für die Erstellung dieses Berichtes war. Den Trägern arbeitsmarktpolitischer Initiativen der Obersteiermark danken wir für Ihre Bereitschaft bzw. Geduld, uns für Interviews zur Verfügung zu stehen.

Dank gilt auch Dr. Karin Grasenick und Mag. Wolfgang Pointner, die uns für die Diskussion der Ergebnisse des vorliegenden Berichtes viel Zeit geopfert haben, die Recherchen von Mag. Christa Meyer waren bedeutende Grundlage dieses Berichtes.

2 STEUERUNGSMECHANISMEN UND IHRE THEORETISCHEN GRUNDLAGEN

Eine zentrale Frage der Gesellschaftstheorie ist, wie eine geordnete Sozialstruktur entstehen und stabil bleiben kann, in der viele unabhängige Komponenten und Verflechtungsformen zusammenwirken.

Die älteste Vorstellung eines idealtypischen Zusammenwirkens ist der Schiffsmetaphorik entlehnt. In ihr wird die Gesellschaft oder der Staat als Schiff gesehen, das den Herausforderungen der Umwelt (Stürme, hohe See, Riffe etc.) trotzen muss. Die Autorität des Steuermanns soll die Unversehrtheit und Zielerreichung garantieren. Der Ursprung der Staatssteuermann-Idee geht auf die Figur des Steuermanns (kybernetês) athenischer Kriegsschiffe zurück. Die Lenkungs- und Manövrierfähigkeit war allein durch Kommandos des Steuermanns und der präzisen Reaktionen der Ruderer hergestellt worden. Viele der heutigen sozial- und politikwissenschaftlichen Steuerungsvorstellungen sind durch diese Idee geprägt, und auch der Kybernetik gab der griechische Steuermann seinen Namen.²

Nachfolgendes Kapitel soll einen allgemeinen Überblick der Steuerungsthematik und den unterschiedlichen Ausprägungen in der Literatur verschaffen, soweit sie von uns erfasst werden konnte. Dieser Überblick beinhaltet eine grundsätzliche Darstellung der unterschiedlichen „reinen“ Steuerungstypen sowie der Zwischen- bzw. Hybridformen.

2.1 Begriffsdefinition

Im politikwissenschaftlichen Zusammenhang wurde der Steuerungs-begriff zunächst enger, und zwar im Sinne der (Fähigkeit zur) „konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen“ verstanden³. Durch eine weitere Hinzunahme von Steuerungsmedien neben dem Staat (Macht) als Steuerungsform, wie dem

- *Markt* mit dem Mittel des Geldes oder der
- *Gemeinschaft* bzw. *Solidarität*

wurde der Inhalt ausgeweitet.

Die letzte Entwicklung erfuhr der Begriff durch die Definition **sozialer Steuerung** als erfolgreiche Handlungskoordination. Theorien „**sozialer Steuerung**“ beschäftigen sich mit den Problemen der Koordination von Handlungen und Handlungsfolgen. Bezeichnend dafür ist das Zusammenwirken von Akteuren, das Entstehen von Handlungs- und Wirkungsketten, die eine aktive Gestaltung von Adressatensystemen ermöglichen.

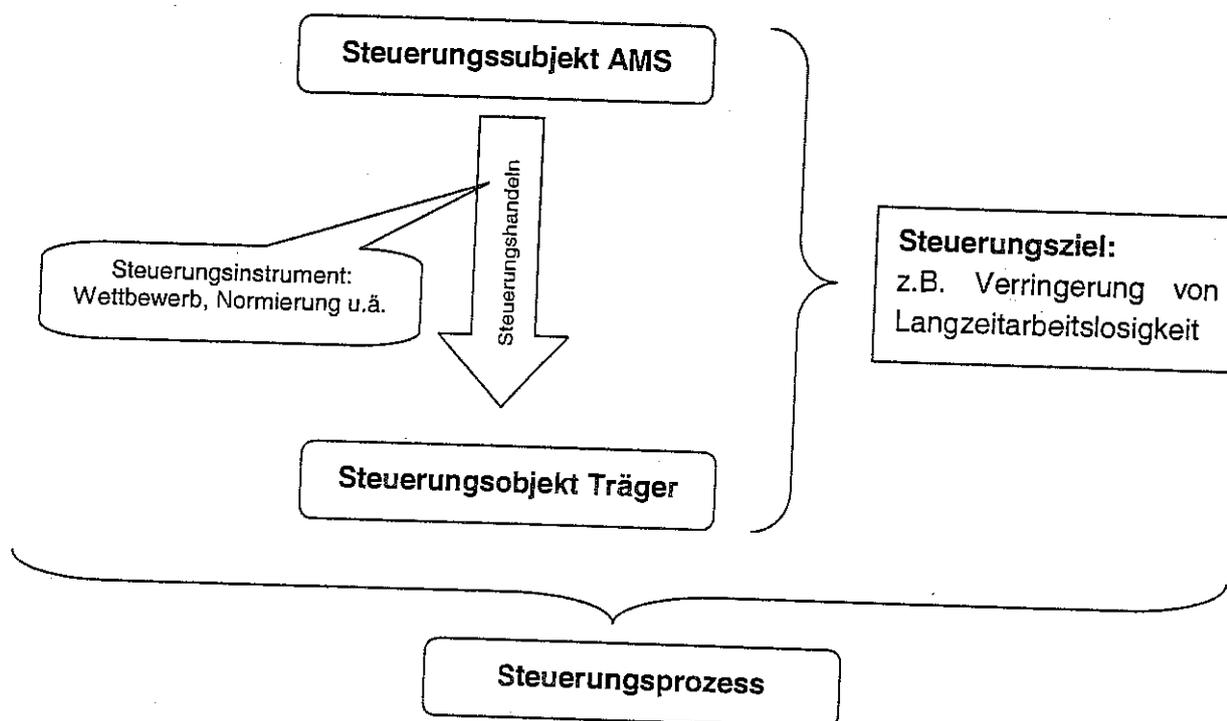
² vgl. Schneider/Kenis 1996, S. 10f

³ vgl. Mayntz 1997, S.189

2.1.1 Begrifflichkeiten der Steuerungsdiskussion

Beim Begriff der Steuerung können mehrere Elemente unterschieden werden. Einzelne Personen oder soziale kollektive Gebilde stellen ein sogenanntes **Steuerungssubjekt** dar. **Steuerungsinstrumente** wie z. B. Marktprinzipien werden zu **Steuerungszwecken** eingesetzt. Dieses **Steuerungshandeln** kann längerfristig betrachtet in einem **Steuerungsprozess** übergehen. Die Aktivität eines Subjektes erfordert die Reaktion des **Steuerungsobjektes**. Dieses Objekt kann selbst durch ein System dargestellt werden.

Abbildung 1: Begrifflichkeiten der Steuerungsdiskussion im Bezugsrahmen AMS



Eigene Darstellung⁴

2.1.2 Steuerungsziel und Steuerungswirkung

Durch die Steuerung soll eine autonome Dynamik gezielt beeinflusst werden. Durch diese Einflussnahme wird ein gezielter Prozess oder ein gezieltes Handeln in die Wege geleitet, das in Einklang mit einem **Steuerungsziel** stehen soll. Dies bedeutet wiederum, dass gewisse Vorstellungen über Maßnahmen, Wirkungsbeziehungen und Steuerungsaktivitäten existieren. 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.

⁴ Diese Abbildung nimmt einige Begriffe späterer Kapitel vorweg.

⁵ vgl. Cakl 1998, S. 36

Für das AMS wird der Rahmen des Steuerungsziels im AMSG festgelegt: „Die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes obliegt dem „Arbeitsmarktservice“ (§ 1 (1) AMSG); das eigentliche Steuerungsziel wird vom „Bundesministerium für Arbeit und Soziales [jetzt: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Anmerkung] festgelegt“. (Vgl. dazu § 4 (2) AMSG). In Tabelle 6: Zielsetzungen des AMS 1998 sind die jährlich festzusetzenden Ziele des AMS detailliert dargestellt. Diese umfassen u.a. die Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem, Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt oder die Prävention von Jugendarbeitslosigkeit (AMS Steiermark 1998).

Die Steuerungswirkung des AMS wiederum steht im engen Zusammenhang mit den Produkten des AMS bzw. mit der Messbarkeit unter Zuhilfenahme von Indikatoren.⁶

In der sozial- und politikwissenschaftlichen Diskussion des 20. Jahrhunderts erfährt der Steuerungsbegriff eine überdimensional häufige Verwendung. Gleichzeitig wird aber auch evident, dass diese begriffliche Inflation Hand in Hand geht mit einer oftmals zu unscharfen oder auch fehlenden Definition. Somit ist eine klare begriffliche Trennung erschwert.

2.2 Abgrenzungen

Im Gegensatz zur traditionellen Ordnungstheorie vermeidet die Steuerungstheorie in ihrer Typologisierung von Ordnungsmodellen eine konzeptuelle Koppelung von ordnungsbildenden Mechanismen und institutionellen Anwendungskontexten. Die herkömmliche Ordnungstheorie assoziierte die Hierarchie mit dem staatlichen Handeln, den Markt mit der kapitalistischen Ökonomie und die Solidarität mit Gemeinschaften (z. Familie, Dorfgemeinschaften). Staat, Makroökonomie und Gemeinschaft wurden auf diese Weise bisweilen zu synonymen Termini für die analytisch definierten Mechanismen: **Hierarchie und Markt und Solidarität**. Aus dieser begrifflichen Konfusion ergeben sich offenkundige Grenzen der bisherigen Ordnungstheorie. Die genannten ordnungsbildenden Mechanismen sind keinesfalls in einer derart starren und ausschließlichen Weise an bestimmte institutionelle Anwendungskontexte gebunden. Staatliches Handeln wird nicht nur durch Hierarchie als Prinzip interner Verwaltungssteuerung oder hoheitlicher Rechtsakte geprägt, sondern findet sich auch im Marktmechanismus (z. B. im Rahmen von monetären Anreizprogrammen) wie auch Solidarität wieder. Die traditionelle Ordnungstheorie beschränkte sich ausschließlich auf makrogesellschaftliche Fragestellungen und der Problematik der „Ordnungsbildung“ nur auf der Systemebene „Gesellschaft“. Hingegen trifft die Steuerungstheorie keine derartige Einschränkungen ihres Theorierahmens und ist auf das gesamte Spektrum der Systemtypen „Gesellschaft“, „Organisation“, und „Interaktion“ (plus den hybriden Zwischentypen) anwendbar. Der Marktmechanismus tritt nicht nur als makroökonomischer Regulationsmechanismus auf, sondern auch als Ordnungsprinzip im Wettstreit politischer Akteure oder im Rahmen unternehmensinterner Allokation von Arbeitskräften auf Stellen.

⁶ Zum Zusammenhang Steuerungsziel bzw. -wirkung und AMS vgl. auch Kapitel 4, Steuerungsmechanismen des AMS.

2.3 Steuerungstheorien in der Literatur

Mit der Unterscheidung der klassischen „reinen Steuerungstypen“ **Hierarchie, Markt und Solidarität** wird versucht, die Funktionslogik verschiedener Mechanismen der Steuerung näher zu bestimmen. Bei jeden der in den verschiedenen Steuerungstheorien genannten Mechanismen unterliegt die Steuerung einem bestimmten Strukturmuster der Koordination der Akteure und der Integration der Handlungen auf bestimmte Sollwerte. Jeder der drei Steuerungsmechanismen **Hierarchie, Markt 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.

2.3.1 Entwicklung der reinen Steuerungstypen

Diesen „klassischen“ reinen Steuerungsformen bleibt der Mangel haften, dass die Anforderungen hochkomplexer Systeme wie auch der Art der Koordination von Systemteilen sich nicht auf die Steuerungstypen Markt und Hierarchie reduzieren lassen.

Die Handlungsanforderungen sachlicher, sozialer und zeitlicher Dimension an die Steuerungssysteme steigen in komplexen Gesellschaften zusehends. Die Bewältigung dieser steigenden Anforderungen, verlangt eine Weiterentwicklung des Steuerungsmechanismus. Vor allem der reine Steuerungstypus kann den Anforderungen nicht gerecht werden.⁷

2.3.2 Sachliche, zeitliche und soziale Handlungskoordination

Hinsichtlich sachlicher, zeitlicher und sozialer Koordination bringen klassische bzw. reine Steuerungsformen komplexe Problematiken mit sich.

2.3.2.1 Sachliche Dimension

In sachlicher Hinsicht steigt die Komplexität der verwendeten und produzierten Gegenstände, Maschinen, Technologien usw. Während ein einfacher Handwerker Adam Smith's berühmte Stecknadel alleine fertigen konnte, so hat heute niemand mehr die Kompetenz, um ein modernes Auto zu fertigen. Die Komplexität der Sache hat Folgen für die Komplexität der Organisationsform, in die ein Gegenstand produziert und genutzt wird.

2.3.2.2 Soziale Dimension

In der sozialen Dimension nimmt die Komplexität der Kommunikation und Interaktionen zu, weil für immer mehr Aufgaben mehrere Personen, Systeme mit mehreren speziellen Kompetenzen zusammenarbeiten müssen. Beispielsweise erfordert die Produktion eines einfachen Hamburgers in dieser Dimension aufwendige Koordination von arbeitsrechtlichen, unternehmensrechtlichen und anderen Aspekten, um in allen jenen Bereichen sozial unerwünschte Nebenfolgen zu verhindern.

⁷ vgl. Willke 1995, S. 106 f

2.3.2.3 Zeitliche Dimension

Jedes Sozialsystem konstituiert seine eigene Zeitlichkeit. So kommt es unweigerlich zu immer komplexeren Interferenzen zwischen den Zeitlichkeiten, Zeitrechnung und Zeitdynamik unterschiedlicher Systeme.

2.4 Theoretische Unterschiede der Steuerungstypen

Nachfolgend wird ein Überblick über verschiedene Koordinationstypen gegeben. Trotz der erwähnten steigenden Komplexität der Gesellschaft begnügen sich die Theoretiker mit drei, maximal vier Steuerungsmechanismen.

Tabelle 1: Koordinationstypen der Steuerungstheorie

Autor	Hauptformen		dritte Form	vierte Form
Dahl, Lindblom 1953	Hierarchie	Markt	Verhandlung	Polyarchie
Williamson 1975	Hierarchie	Markt		
Williamson 1985	Hierarchie	Markt	relationaler Vertrag	
Lindblom 1977	Politik (Staat)	Markt	Überredung	
Ouchi 1980	Hierarchie	Markt	(Clan) Solidarität	
Kaufmann 1982	Hierarchie	Markt	Solidarität	
Offe 1984	Staat	Markt	Solidarität	
Streeck, Schmitter 85	Staat	Markt	Solidarität (community)	Verbände
Heger 1986	Hierarchie	Markt	Solidarität	
Traxler, Votruba 1987	Zwang	Tausch	Solidarität	
Scharpf 1993	Hierarchie	Markt	Verhandlungssysteme	
Mayntz 1995	Hierarchie	Markt	Policy-Netzwerke	

vgl.: Willke 1995, S 88

Die theoretische Literatur konzentriert sich vor allem auf die klassischen Mechanismen des Marktes und der Hierarchie. Hierarchie wird auch durch Begriffe wie Staat, Politik oder Zwang umschrieben. Auffällig ist an dieser Übersicht, dass die Hauptformen Hierarchie und Markt durch eine oder mehrere Formen ergänzt werden (wie bereits oben erwähnt). Nicht in dieser Tabelle aufgenommen ist Gotsch (1987) der neben der Solidarität auch noch Professionalität, Verhandlung und Polyarchie nennt und somit zwischen 6 Formen unterscheidet.

Tabelle 2: Steuerungsformen - Planung, Markt und Selbststeuerung

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

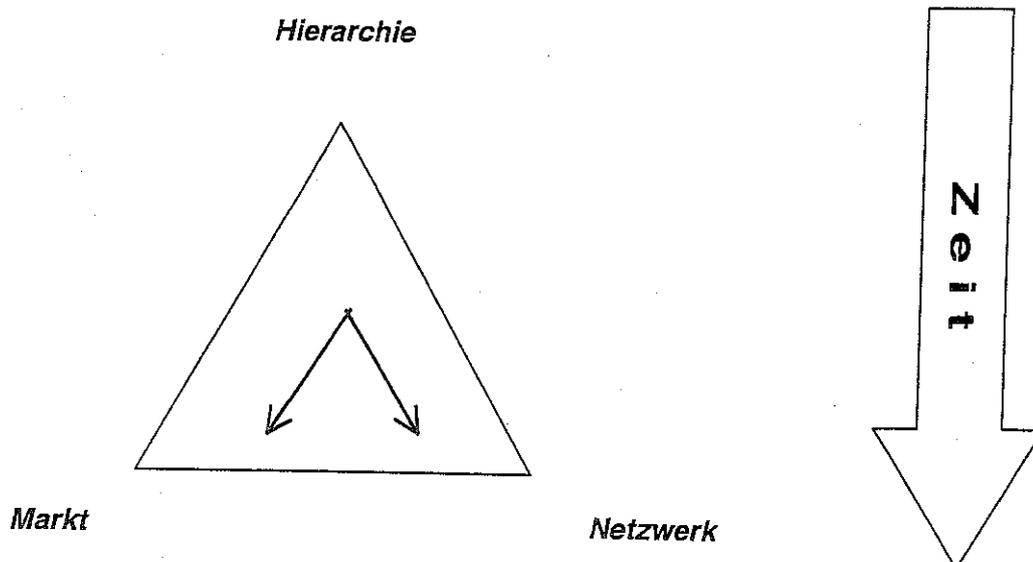
In Tabelle 2 werden die „klassischen Mechanismen“ gegenübergestellt. Jeder der drei Steuerungsmechanismen *Hierarchie*, *Markt* und *Solidarität* kann als spezieller Versuch mit je spezifischer Leistungsfähigkeit zur Lösung bestimmter Koordinationsprobleme betrachtet werden. Den Steuerungsmechanismen ist gemeinsam, dass sie Anreizsysteme generieren, die auf die Steuerung von Verhalten gerichtet sind.

3 STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Konzepte der reinen Steuerungsmechanismen „Hierarchie“, „Markt“, „Netzwerk“ bzw. „Solidarität“ eingeführt, wobei die politikrelevanten Implikationen dieser Steuerungsmechanismen nicht zur Sprache gekommen sind. In Kapitel 3 soll nun einen Schritt weiter gegangen werden, die Mechanismen sollen präzisiert und auf ihre Vor- und Nachteile prägnant eingegangen werden; die schließlich auch in ihrer Anwendung auf arbeitsmarktpolitische Prozesse ihre Widerspiegelung finden.

Welche Steuerungsformen kommen in der Arbeitsmarktpolitik faktisch zur Anwendung? Wenn man nun ein Dreieck der „reinen“ 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 so neu nicht mehr ist). Im ersten Abschnitt wird noch einmal auf die Steuerungsform „Hierarchie“ eingegangen und zusammengefasst warum („Hierarchieversagen“) es überhaupt zu dieser, in Abbildung 2 dargestellten Bewegung innerhalb der Steuerungsmethodik des AMS gekommen ist. Nachfolgend wird ausführlich auf die Funktionsweise eines idealtypischen Marktes eingegangen, auf die Bedingungen, innerhalb deren ein Markt als Steuerungssystem zweckmäßig ist und wann dies nicht mehr der Fall ist. Das Kapitel endet mit Betrachtungen zur Steuerungsform Netzwerk und zu den steuerungstypischen Mischformen.

Abbildung 2: Bewegungen des AMS innerhalb der Steuerungsmechanismen



Quelle: Eigene Darstellung

⁸ vgl. Willke 1993, S 87ff

3.1 Planung: Top down / Hierarchie

Dieser Steuerungstypus als gesellschaftliche Koordinationsform ist in moderneren Gesellschaften vor allem in zwei Bereichen anzutreffen:

- Als „**hierarchisch-majoritärer Politikmodus**“, der vorsieht, dass die durch demokratische Wahlen legitimierte Parlamentsmehrheit oder die durch diese gestützte Exekutive auf der Grundlage von Rechtssetzungs- und Steuerungskompetenz für das Gemeinwesen verbindliche Entscheidungen herbeiführt und umsetzt⁹ und
- als **Steuerungsmodus** innerhalb von Organisationen (staatliche od. nichtstaatliche), in denen hierarchisch übergeordnete Instanzen verbindliche Entscheidungen für untergeordnete Einheiten treffen.

Hauptcharakteristika dieses Strukturtypus beruhen auf Rollendifferenzierung des Übergeordneten und der Untergeordneten. Ebenso prägnant ist das Machtgefälle der Spitze gegenüber der Basis.

Die **Koordination** erfolgt auf Basis der **Macht**, indem die übergeordneten Stellen die Ziele, Aufgaben und Erfolgsbedingungen in Form von Regeln für die nachgeordneten Stellen festsetzt. Der Erfolg soll durch das Verhängen von Sanktionen, durch (implizite) Vor- und Nachteile der Organisationsmitglieder, gesichert werden.

Die **Institutionalisierung** des Steuerungsmechanismus ist an soziale Systeme mit klarer Trennung in Mitglieder und Nicht-Mitglieder (z.B. anwendbar auf Nationalstaaten oder Organisationen) und einer festgelegten Rang- und Kompetenzordnung (Hierarchie) gebunden. Die optimale Funktion der Hierarchie setzt die Regelkonformität der nachgelagerten Akteure voraus.

Schwächen dieses Typus in diesem geschlossenen Steuerungssystem zeigen sich, wenn die Mitwirkung organisationfremder Akteure erforderlich ist. Darüber hinaus liegen sie in der mangelnden Rückkopplung von unten nach oben, d. h. die Kontrolleure werden selbst nicht systematisch kontrolliert.¹⁰

3.1.1 Hierarchieversagen

Auch die Arbeitsmarktverwaltung Österreichs ist von einem rein hierarchischen Steuermechanismus abgekehrt. Die Gründe, die zu einem solchen Schritt führen, sind hier – auf einer rein theoretischen Basis – zusammengefasst.

Die **Aspekte des Hierarchieversagens bzw. Staatsversagens** sind staatliches Produzentenmonopol, das Fehlen harter Budgetrestriktionen, das Opportunismusproblem bzw. die Eigeninteressen staatlicher Akteure, unvollkommene Informationen und institutioneller

⁹ vgl. Hild 1997, Seite 78

¹⁰ vgl. Hild 1997, Seite 78f.

Immobilismus.¹¹ Auch für eine Arbeitsmarktverwaltung als Teil des staatlichen Verwaltungsapparates sind diese Punkte zutreffend.

3.1.1.1 Staatliches Produzentenmonopol

Die Problematik von Monopolorganisationen liegt auf der Hand. Zudem ist ein Wettbewerb in Form von Non-Profit Organisationen, die von staatlichen Zuwendungen abhängig sind und die in der Produktionsstruktur bürokratisch - hierarchisch organisiert sind, kein Marktersatz. Grundsätzlich hat man festgestellt, dass für die Effektivität offensichtlich weniger die Eigentumsform (öffentlich oder private Unternehmen) entscheidend ist, sondern vielmehr die Existenz von Wettbewerb und effektiver Kontrolle.

3.1.1.2 Fehlen harter Budgetrestriktionen

Ungleich zum Markt mangelt es beim Staat an der Koppelung von Leistungen und Gegenleistung. Für den Konsumenten liegen die Gebühren/Abgaben für staatliche Leistungen häufig unter den Kosten der Erstellung, oder die Leistung ist ganz frei. Dies stellt einen doppelten Verschwendungsanreiz dar, da die Konsumenten mehr konsumieren, als wenn sie reale Preise zu zahlen hätten. Zum anderen achtet der Produzent – der Staat – nicht auf die Kosten, sondern treibt diese am Ende lediglich ein, wozu ihn der Gesellschaftsvertrag bzw. die Parlamentsmehrheit legitimiert.

3.1.1.3 Opportunismusproblem und staatliches Eigeninteresse

Hierarchische Autorität sollte normativ dem Gesamtinteresse der Organisation oder des politischen Gemeinwesens und nicht dem Eigeninteresse der Stelleninhaber dienen. Wenn auch Amtsinhaber, Regierungs- u. Parlamentsmitglieder, Funktionsträger von Parteien und Interessensgruppen der Norm der „Fremdnützigkeit“ unterliegen d. h. der Verfolgung des Gemeinwohls, wohlverstandenen Interessen ihrer Wähler oder Mitglieder verpflichtet sind, ist die Gefahr des Missbrauchs hierarchischer Autorität über die Voranstellung von Eigeninteressen immer gegenwärtig.

3.1.1.4 Unvollkommene Informationen und institutioneller Immobilismus

Für Entscheidungsinstanzen ist es nahezu unmöglich, zutreffende Informationen über die lokalen Bedingung von Problemen und 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 inadäquater Informationen getroffen werden.

Im Bereich der Arbeitsmärkte zielt dieses Problemfeld etwa auf die Schwierigkeit, transaktionsbereite Partner zu finden, auf Qualitätsunsicherheiten oder auf Probleme in der Informationsbeschaffung ab.¹²

¹¹ vgl. Schmid 1994, S. 79

¹² Vgl. dazu Mahringer et al. 1997, Seite 15

3.1.1.5 Principal-agent-Problem

Staatliche Strukturen weisen oftmals das organisationstheoretische Problem auf, politisch festgelegte Interessen über eine Vielzahl von einzelnen Akteuren (also hier Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesgeschäftsstelle, Landesgeschäftsstelle, Regionalgeschäftsstellen, Maßnahmenträger) durchzusetzen. Hierbei handelt es sich um ein mehrfaches principal-agent-Problem.

Unter einem principal-agent-Problem ist in diesem Zusammenhang die Anforderung an den „Principal“ zu verstehen, bei miteinander verbundenen Entscheidungen im Mehrpersonenkontext die Folgeentscheidungen seiner „Agents“ zu antizipieren. Dieser Anforderung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass das Verhalten eines jeden Wirtschaftssubjektes (sei er nun Principal oder Agent) zu einem Optimum bzw. zu einer Koinzidenz der Präferenzen und Erwartungen der handelnden Personen führt.

Wie schon angedeutet geht es um die Frage, wie die Präferenzen Einzelner, die durch Wahlen ermittelt werden, in ein tatsächliches Handeln der Verwaltung umgewandelt werden können. Erster Schritt ist dabei die Umwandlung der öffentlichen Präferenzen in Gesetzesvorlagen im Parlament, nächster der Vollzug dieser Gesetze in der Verwaltung, auch unter Zuhilfenahme von Verordnungen. Als abschließender Schritt kann das Herunterbrechen dieser Gesetze und Verordnungen von der Spitzenbeamtenschaft in den Ministerien auf die Organe „in den Amtsstuben“ gesehen werden. Die Intention der Gesetzesvorlage bzw. des Gesetzes kann dabei bei jeder Station, die es durchläuft, verändert werden und einen neue inhaltliche Schwerpunktsetzung bekommen.¹³

¹³ Die Darstellung des Principal-Agent-Problems folgt im wesentlichen Nowotny 1986.

3.2 Markt als Steuerungsform

Um die Einsetzbarkeit von Marktmechanismen als Steuerungsform (auch für die Arbeitsmarktpolitik) einschätzen zu können, ist es notwendig, sich Gedanken über die Funktionsweise eines Marktsystems zu machen. Ein Markt trifft eine Rollendifferenzierung in Anbieter und Nachfrager und legt die typische Koordination zwischen den Akteuren auf einen preis- und geldvermittelten Äquivalententausch fest.¹⁴

Der Markt-Preismechanismus besitzt die Fähigkeit, in einem Art Selbststeuerungsprozess die Entscheidungen von unabhängigen Wirtschaftssubjekten dezentral zu koordinieren. Er veranlasst die Wirtschaftssubjekte ihre Ziele so zu verfolgen, dass dadurch gleichzeitig die Bedürfnisse anderer befriedigt werden. Der Preis informiert über Knappheitsrelationen, Gewinnaussichten oder Belohnungsvorteile und Kosten, so dass traditionell alternative Entscheidungen getroffen werden können. Der Markt-Preismechanismus wirkt gleichzeitig als Informations- und Sanktionsinstrument. Die Logik des Leistungsaustauschs erfolgt auf der Basis einer Besitzstandsordnung (Eigentumsrechte), der Freiwilligkeit (Vertragsautonomie) und in der Form von Tauschregeln und Geld (Institutionalisierungsform).

Die wirtschaftswissenschaftliche Marktformenlehre versucht Preisbildungsprozesse aus der Zahl der Anbieter und Nachfrager auf einem Markt, deren Handlungsweisen sowie der Beschaffenheit des gehandelten Gutes zu erklären.

Die Einteilung nach der Zahl der Anbieter spricht von einem Markt mit **vollständiger Konkurrenz**, wenn viele Anbieter im Markt sind; gibt es nur wenige, so spricht man von einem **Oligopol**. Bei Vorhandensein nur eines Anbieters spricht man von einem **Monopol**. Analog dazu kann man auf der Nachfrageseite Konkurrenz, Oligopson und Monopson (auch Nachfrage-Oligopol bzw. Nachfrage-Monopol) unterscheiden.

Volkswirtschaftliche Modelle von Märkten arbeiten mit stark vereinfachenden Annahmen und erfassen dadurch nur einen Teil des Marktgeschehens „des wirklichen Lebens“. Als Vergleichspunkt für die Beurteilung der Funktion von Märkten wird in der Literatur das neoklassische Marktmodell herangezogen.¹⁵

3.2.1 Der „ideale Markt“

Im neoklassischen Marktmodell finden Angebot und Nachfrage durch sofortige Anpassung der Preise an die Marktbedingungen zu einem Gleichgewicht. Um diese Annahme plausibel gestalten zu können, geht dieses Marktmodell von folgenden Annahmen aus:

- Homogenität der gehandelten Güter und
- vollkommene Information aller Marktteilnehmer.

¹⁴ vgl. Hild 1997, S 75

¹⁵ Folgt im wesentlichen Mahringer et al. 1997

Ein Gut wird als „**homogen**“ erachtet, wenn es von den Nachfragenden als gleichartig empfunden wird, im Gegenteil dazu wäre es als „heterogen“ zu bezeichnen, wenn seine Qualität als ungleichartig wahrgenommen wird.

Die Annahme der **vollkommenen Information** aller Marktteilnehmer lässt sich am besten als „Markttransparenz“ umschreiben: Jeder potentielle Anbieter oder Nachfrager weiß über Angebot bzw. Nachfrage der anderen Marktteilnehmer Bescheid. Unter diesen Bedingungen ist das Zusammenfinden von Angebot und Nachfrage unproblematisch.

Eine weitere Bedingung für die Existenz eines „idealen Marktes“ ist die der *vollständigen Konkurrenz*. Das Modell der „reinen“ oder „vollständigen“ Konkurrenz geht davon aus, dass es auf einem Markt eine sehr große Zahl etwa gleich großer Marktteilnehmer gibt.¹⁶ Daraus folgt, dass jeder Marktteilnehmer von der Annahme ausgeht, dass sein Verhalten ohne Einfluss auf das der anderen Marktteilnehmer ist. Durch die große Anzahl von Marktteilnehmern machen Absprachen keinen Sinn. Eine weitere notwendige Bedingung stellt die Annahme dar, dass **keinerlei Präferenzen** der Marktpartner das Angebot bzw. die Nachfrage in irgendeiner Form gewichten.

Was hier als „idealer Markt“ umschrieben wird, ist also durch drei Eigenschaften gekennzeichnet - Homogenität der Güter, vollkommene Information sowie vollständige Konkurrenz – und soll hier als Vergleichspunkt zu den später zu diskutierenden Marktformen dienen.

3.2.2 Markt und AMS

Bevor nun die Anwendbarkeit dieses Konzeptes für das AMS überprüft werden soll, gilt festzulegen, in welchem Kontext dies erfolgen soll und kann.

Eine extreme Form, Marktmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik zum Einsatz zu bringen, wäre es, Arbeitslose mit gewissen Budgetmitteln auszustatten und ihnen selbst die Entscheidung über die zweckgebundene Verwendung zu überlassen. Zwar würde dann eine genügend große Zahl der Nachfrager entstehen, die Probleme, die dadurch generiert würden, sind jedoch vielschichtig. Als Beispiele seien folgende Punkte genannt:

- Informationsprobleme bzw. eine Überforderung von Arbeitssuchenden: Wer berät Arbeitslose in diesem Fall in der Auswahl der angebotenen Maßnahmen, wer steuert bei falschen Entscheidungen gegen?
- Fehlendes Wissen über die Arbeitsnachfrage (z.B. welche Qualifikationen nachgefragt werden) kann zu einer höheren Suchdauer u. zu höheren Suchkosten für Unternehmen führen. (Matching-Problematik aus Sicht der Unternehmen).
- Es erfolgt – etwa aus Prestige Gründen – eine Konzentration der Arbeitssuchenden in der Nachfrage auf bestimmte Maßnahmen.
- Bewertungs- und Kontrollprobleme der angebotenen Maßnahmen.
- Wie erfolgt eine Zuteilung der Mittel, wie bleibt ein Mindestmaß an Gerechtigkeit gewährleistet, wenn man bedenkt, dass nicht jede Maßnahme gleich teuer zugekauft wird?

¹⁶ Vgl. dazu Streißler 1986, Seite 147 f.

- Durch den verstärkten Konkurrenzdruck unter den Trägern wird es auch zu stärkeren Creamingeffekten im Zugang zu den Maßnahmen kommen – nur Personen mit entsprechenden „Qualitäten“ werden aufgenommen werden;
- Reduzierung der Maßnahmenvielfalt auf wenige, stark nachgefragte und somit gut besuchte, die in keiner Relation zu der tatsächlichen Nachfrage nach Arbeitskräften stehen muss.

Eine solche Vorgangsweise, also eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz weg vom AMS, hin zum Arbeitslosen, würde einen Regimewechsel gleichkommen, der zu einer völligen Veränderung der Vorzeichen im System führen würde – ein Gedankenspiel, auf das im Rahmen dieses Berichtes *nicht weiter eingegangen wird* und auch seriöserweise nicht eingegangen werden kann, da sich der vorliegende Bericht vor allem mit Markt-Dimensionen, die sich innerhalb des derzeitigen Steuerungsrahmens des AMS befinden, beschäftigt.¹⁷

Eine weitere Form der „Vermarktwirtschaftlichung“ der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Akteure wäre es, das AMS selbst in Konkurrenz zu stellen. Unterschieden werden muss nun hierbei zwischen den unterschiedlichen Aufgaben des AMS, also auch zwischen etwa „Vermittlung“ und „aktiver Arbeitsmarktpolitik“.

Im Bereich der Vermittlung gibt es durch die Zulassung privater Arbeitsvermittler bereits erste Ansätze zu einem Aufbau von Konkurrenzbeziehungen, einige Überlegungen seien an dieser Stelle noch einmal wie folgt zusammengefasst:

Private Vermittler können nur ein sehr kleines und selektives Segment des Vermittlungsmarktes bearbeiten, da sie nicht über die notwendigen Informationen hinsichtlich Arbeitssuchenden und offenen Stellen verfügen wie dies in der institutionalisierten Form des AMS möglich ist. Dies kann in der Folge dazu führen, dass nur bestimmte Gruppen von Arbeitssuchenden betreut werden, andererseits aber auch nur jene Unternehmen private Vermittlungsdienstleistungen in Anspruch nehmen werden, die sich deren mitunter hohe Kosten leisten können. Für das AMS bedeutet das ein weiteres Abschöpfen von leichter vermittelbaren Arbeitssuchenden aus dem Vermittlungspool. Gleichzeitig bieten private Vermittler (vor allem Personalbereitsteller) häufig auch flexible Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung), die von weniger qualifizierten Arbeitssuchenden unter Umständen als Chance auf eine stabile Arbeitsintegration genutzt werden können. Gerade in diesem Bereich stellt eine Kooperation des AMS mit den privaten Vermittlern und Personalbereitstellern eine interessante Möglichkeit dar, neue Segmente zu erschließen und gleichzeitig auch dem gesetzlichen Auftrag der Unterstützung von Personen und Unternehmen mit schlechten Zugangschancen zum Arbeitsmarkt nachzukommen.

Fraglich ist, worin der Sinn läge, die Aufgaben der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ unter Konkurrenz zu stellen, zweifelhaft ist es auch, durch welche Konstruktion dies erreicht werden

¹⁷ In diesem Zusammenhang ist auch auf den Bericht „Nutzaspekte der Tätigkeit des AMS“ (Mahringer et al. 1997) verwiesen, in dem öffentliche Arbeitsvermittlung im Kontext einer Marktdiskussion sehr genau beleuchtet wird und die hier nur schlagwortartig angesprochenen Punkte exakt ausformuliert. (Seite 21f.) An dieser Stelle wird unter anderem Robert Solows zitiert, der sich zum Versuch, Arbeitsmärkte streng nach marktwirtschaftlichen Kriterien zu organisieren, wie folgt äußert: „...der Versuch, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes nahezu perfekt an Bedingungen vollkommener Konkurrenz heranzuführen, könnte unangebracht sein. Unangebracht in zweierlei Weise: Erstens, weil er sich aufgrund von Widerstand als undurchführbar herausstellen könnte, zweitens, weil er nicht unbedingt im Interesse der arbeitenden Menschen ist, die eventuell bereit sind, auf etwas zu verzichten, um ihre Lebensweise nicht vom Wirken extremer Konkurrenzbeziehungen abhängig zu sehen.“

sollte¹⁸: Schließlich handelt es sich hierbei um eine klassische Aufgabe der Sozialpolitik, deren Verwaltung an das Arbeitsmarktservice ausgelagert wurde. War schon diese Auslagerung ein Schritt der Neuorganisation, so wäre eine Konkurrenzierung dieser Auslagerung, vorsichtig formuliert, deutlich über das Ziel hinausgeschossen.

3.2.3 Der „Warenkorb“ des AMS

Im Kontext dieser Studie ist nun sinnvollerweise jener Aspekt der „Vermarktwirtschaftlichung“ von arbeitsmarktpolitischen Zusammenhängen zu untersuchen, der als Steuerungsinstrument im Verhältnis AMS zu den Trägerorganisationen von arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen zusammengefasst werden kann. Unter Berücksichtigung der weiter oben identifizierten Bedingungen für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Prozesse – wie Homogenität der Güter oder vollständige Konkurrenz – soll die Anwendbarkeit bzw. die Einsatzgrenzen von Marktmechanismen überprüft werden.

Um den Markt als Steuerungsmechanismus einsetzen zu können, ist eine gewisse „Anbietervielfalt“, in gegenständlicher Untersuchung eine gewisse Trägervielfalt von Nöten, 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 „Arbeitsmarktpolitische Produkte-Markt“ in einige (kleinere) Teilmärkte, für die alle wieder eine gewisse Trägervielfalt für deren Funktionieren Voraussetzung ist.

Die Produkte des AMS Steiermark im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Ansätze lassen sich in die Bereiche „Beratung“, „Qualifizierung“ und „Beschäftigung“ unterteilen, jede dieser Bereiche wiederum ist in Teilbereiche (vgl. dazu auch untenstehende Tabelle) unterteilt.

¹⁸ Welche Einrichtungen könnten das AMS konkurrieren?
In erster Linie würde ein solcher „Privatisierungsschritt“ zu einem vermehrten Effizienz- und Informationsproblem innerhalb von Einrichtungen führen, von denen nicht einmal klar ist, um welche es sich dabei handelt.

Tabelle 3: Die Teilmärkte einer aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS

Beratung	Qualifizierung	Beschäftigung
Allgemeine Beratung	Allgemeine Qualifizierung	Allgemeine Beschäftigungsprojekte
Berufsorientierung	Förderung des Lehrabschlusses	Beschäftigungsgesellschaften
Externe Beratung	Weiterbildung	Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung
Aktivgruppen	Arbeitsmarktpolitische Selbstorganisationsprojekte	Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte
Job-Coaching	Arbeitsstiftungen	Sozialökonomische Betriebe
Gründerberatung		Förderung von KBE
Technische Hilfe		
Frauen	Frauen	Frauen
Jugendliche	Jugendliche	Jugendliche
Behinderte	Behinderte	Behinderte
AusländerInnen	AusländerInnen	AusländerInnen

Quelle: Arbeitsmarktpolitisches Handbuch des Arbeitsmarktservice Steiermark

Man kann also durchaus davon ausgehen, dass der Markt der arbeitsmarktpolitischen Initiativen in 30 Teilmärkte zerfällt, die wiederum nach regionalen Gesichtspunkten weiter zergliedert sind. Allein für die Obersteiermark wären dies 4 Arbeitsmarktregionen¹⁹ und 120 Teilmärkte: Weit davon entfernt, die Bedingung der Homogenität bzw. der vollständigen Konkurrenz und somit die Bedingung für das Funktionieren eines Marktes zu erfüllen.

3.2.4 Zutrittsbarrieren

Mit der Fragestellung, wie vielfältig eine arbeitsmarktpolitische Trägerlandlandschaft ist bzw. sein kann, ist auch die grundsätzliche Frage verbunden, ob ein Zutritt auf den „Markt“ der arbeitsmarktpolitischen Akteure überhaupt möglich ist. Ist also der Markt offen, oder gibt es eine Reihe von (auch versteckten) Zutrittsbarrieren, die von vornherein ein Mehr an Trägern verhindert?

¹⁹ Vgl. dazu Abbildung 8: Die Regionen der Obersteiermark aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Hier mag eingewendet werden, dass nicht in jedem Bezirk / in jeder Region bspw. eine Beratungsstelle für AusländerInnen existiert. Die Anzahl der Teilmärkte (120) gibt in diesem Falle also nur ein Potential wieder.

Zutrittsbarrieren dieser Art könnten beispielsweise folgende sein:

- Hohe Kosten, die mit der Etablierung einer Maßnahme verbunden sind (etwa Infrastrukturinvestitionen),
- Hohe Austrittskosten (beim Auslaufen einer Maßnahme)
- mögliche Absprachen, wie etwa nur mehr etablierte TrägerInnen mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu betrauen,
- Gesetzliche Rahmenbedingungen.

Zutrittsbarrieren verhindern, dass sich neben etablierten Trägern eine potentielle Anbieterszene entwickelt und somit eine Wettbewerbskultur, die den Einsatz von Marktmechanismen als Steuerungsform erst sinnvoll machen würde. Gerade bei Ausschreibungen - bzw. wie vom AMS genannt „Auslobungen“ - könnten sich die oben geschilderten Marktzutrittsbarrieren als kontraproduktiv erweisen.

3.2.5 Markt als Selbststeuerungsprozess

Wird „Markt“ bewusst als Steuerungsprozess eingesetzt, so können damit mehrere Strategien verfolgt werden:

- Ermöglichung von rationellen Entscheidungen,
- Koordination der Entscheidungen von Anbietern und Nachfragern in einem dezentralen Selbststeuerungsprozess,
- Gewährleistung einer effektiven Lösung der Distribution bzw. Allokation von Ressourcen,
- Gewinn- und Nutzenmaximierung durch Wettbewerb.

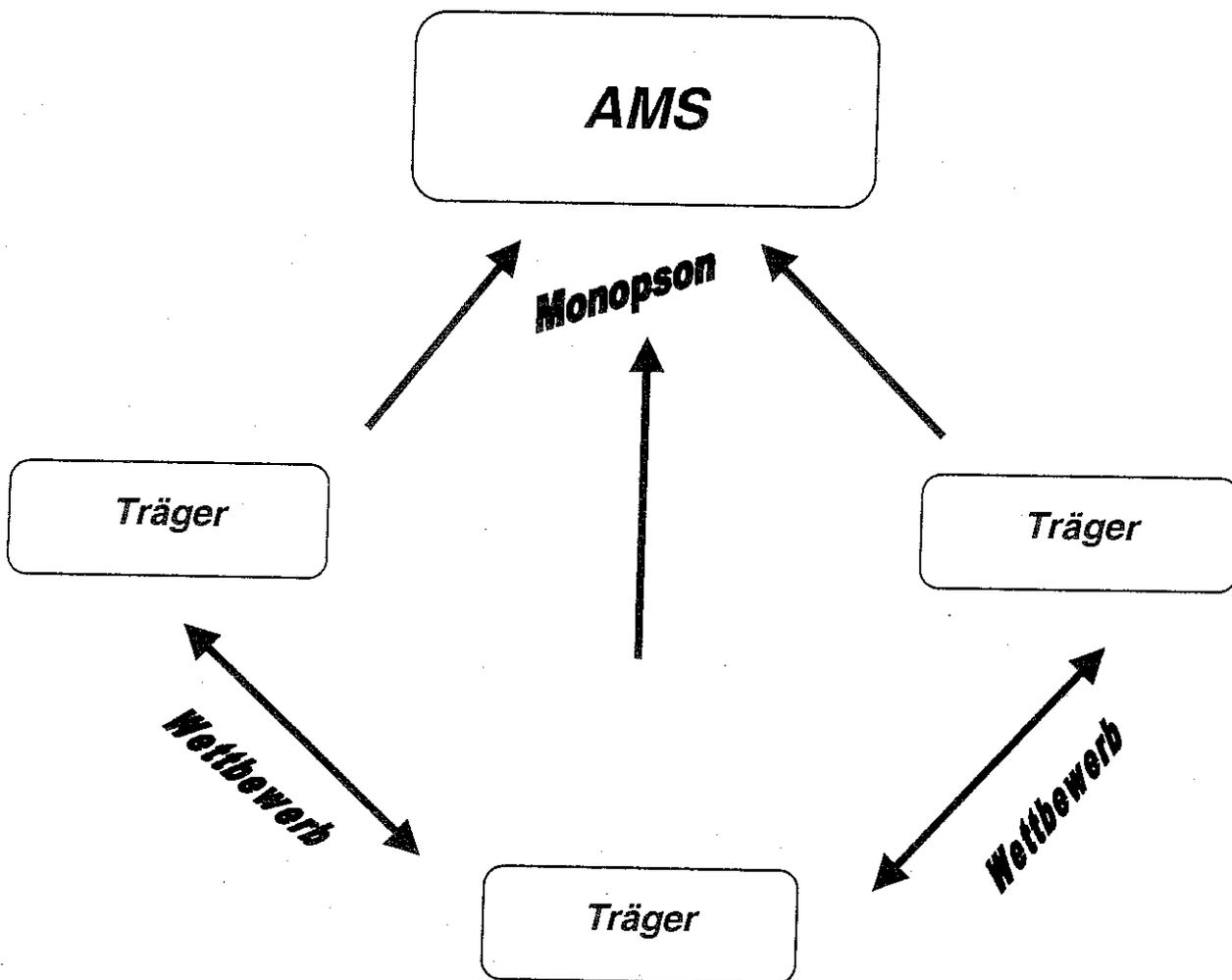
Sind die oben geschilderten Bedingungen eines „idealen Marktes“ gewährleistet, so setzt er genau jene Mechanismen in Gang, die diese Ziele von Erfolg gekrönt sein lassen. Als besonders charmant erweist sich dabei die Komponente der Selbststeuerung: Bevor es jedoch zum bewussten Einsatz des Marktes als Steuerungsmechanismus kommt, müssen die Bedingungen für seinen Einsatz auf das Genaueste überprüft werden; dass der Einsatz dieser Mechanismen durch das AMS auf Probleme stoßen wird, konnte in Bezug auf „vollständige Konkurrenz“ und „homogene Güter“ bereits nachgewiesen werden.

3.2.6 Das AMS als Monopson

Anfangs wurde zum Begriff Markt festgestellt, dass dieser eine Rollendifferenzierung in Anbieter und Nachfrager vornimmt und die typische Koordination zwischen den Akteuren auf einen preis- und geldvermittelten Äquivalententausch festlegt; Preisbildungsprozesse werden aus der Zahl der Anbieter bzw. Nachfrager erklärt.

Betrachtet man nun das Verhältnis des AMS (Nachfrager) zu den arbeitsmarktpolitischen TrägerInnen (Anbieter), so kann man dieses als *Monopson* – also einem nachfrageseitigen Monopol – charakterisieren,²⁰ d.h. das AMS hat das Nachfragemonopol und steht wenigen oder vielen Anbietern gegenüber. Schon allein deshalb ist es unmöglich, die Beziehung der TrägerInnen zum AMS als durch einen Marktmechanismus steuerbar zu bezeichnen. Im Bereich des denkmöglichen ist jedoch die Frage, wie das AMS in der Lage ist, wettbewerbsähnliche Elemente als Steuerungselement zwischen den Trägern zu nutzen. (Gängiges Mittel ist hierbei die Auslobung. Vgl. dazu Kapitel 3.3)

Abbildung 3: Verhältnisse zwischen AMS und Trägern aus Sicht der Marktformenlehre



3.2.7 Das Verhältnis AMS - TrägerInnen

Das Verhältnis AMS – TrägerInnen ist also von einer monopolistischen Nachfragestruktur dominiert. Hier muss man allerdings einschränkend erwähnen, dass dieses Verhältnis vereinzelt durchbrochen wird. So können etwa gewisse Leistungen von

²⁰ 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.

Qualifizierungseinrichtungen nicht nur vom AMS, sondern 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 KundInnen ist gering. Setzt nun das AMS Marktmechanismen verstärkt als Steuerungsmechanismen ein, so muss es sich seiner Rolle als nachfrageseitiges Monopol bewusst sein und mitdenken. 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.

Eine monopolistische Nachfragestruktur ist gleichbedeutend mit einem vollständigen Abhängigkeitsverhältnis der TrägerInnen zum Monopson, dem AMS. Auch auf die Preisgestaltung der TrägerInnen hat dies diverse Auswirkungen – wählt man eine Form von Ausschreibungen (Auslobungen), um dem Verhältnis AMS – TrägerInnen eine (nicht nur rechtliche) Form zu geben, so ist in den Auslobungsbedingungen dem Rechnung zu tragen.

3.2.8 Das Verhältnis TrägerInnen – TrägerInnen

Auch ohne dem System der Auslobung stehen TrägerInnen in Konkurrenz zueinander. Es ist im Wesentlichen seitens des AMS a priori nicht schon entschieden, welcher TrägerInnen welche Leistung für das AMS erbringt, auch wenn es in Teilbereichen – aus Gewohnheitsrechten, auf Grund von Standortvorteilen etc. – von Vornherein schon feststeht. Daher wird die Beziehung zwischen TrägerInnen in Abbildung als Wettbewerbsbeziehung charakterisiert. Auch hier ist klar, dass dies nur mit Einschränkungen gelten kann. Analog zum Kapitel 3.2.2: Markt und AMS kann hier argumentiert werden, dass es nicht selbstverständlich ist, in den Teilmärkten – und noch dazu regional aufgesplittet – nicht von oligopolistischen bzw. monopolistischen Strukturen zu sprechen, sondern von „Marktbeziehungen“ zwischen den Trägern. Der Grund hierfür kann noch darin liegen, dass für gewisse Teilmärkte ein „Gebietsschutz“ gewährt wird oder dass alte „Seilschaften“ noch wirksam sein könnten. Grundsätzlich ist aber davor zu warnen, davon überzeugt zu sein, dass der verstärkte Einsatz von Marktmechanismen hier Abhilfe schaffen und zu ausschließlichen Wettbewerbsbeziehungen zwischen den Trägern arbeitsmarktpolitischer Initiativen führen. Wie steinig der Weg zum „idealen Markt“ sein kann, soll im nachfolgenden Abschnitt illustriert werden.

3.2.9 Schwächen des Systems – Marktversagen

Bis jetzt wurde auf die Grundbedingungen eines „idealen Marktes“ wie vollständige Konkurrenz oder Homogenität der Güter eingegangen. Doch selbst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, muss es nicht a priori zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage kommen, gestörte und funktionsunfähige Märkte begegnen uns immer wieder. Ein etwas weiterer Begriff ist der des **Marktversagens**, der „sprachlich unglücklich“ gewählt ist.²¹ Märkte versagen nicht nur, wenn sie gestört oder funktionsunfähig sind, sondern auch, wenn externe Effekte, Skaleneffekte, unvollkommene Informationen und eingeschränkte Faktormobilität oder wenn Oligopol- bzw. Monopolmärkte vorliegen. Einige dieser Gründe für ein Marktversagen werden nachfolgend

²¹ Streißler 1986, Seite 110

dargestellt; auch wird versucht werden, ihre Relevanz für den Einsatz von Marktmechanismen als Steuerungsinstrument darzustellen.

3.2.9.1 Externe Effekte

Externe Effekte treten auf, wenn die Produktion oder der Konsum eines Gutes – positiv oder negativ beurteilt – Auswirkungen auf andere Personen als die Produzenten und Konsumenten des gegenständlichen Gutes hat.

Als Beispiel für positive externe Effekte wird oft Landwirtschaft genannt, da sie durch Landschaftspflege und (möglicherweise) –Schutz etwa positive Effekte auf den Fremdenverkehr haben, ohne dass Touristen oder Hoteliers dafür Gegenleistungen erbrächten; andere, in diesem Zusammenhang oft genannte Beispiele sind Investitionen oder Forschung werden immer wieder als Beispiele für positive externe Effekte genannt. Negative externe Effekte entstehen, wenn z.B. ein Produzent nicht die gesamten Produktionskosten seines Gutes trägt (z.B. Umweltschäden durch Industrieabgase).

Auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik ließen sich Beispiele für externe Effekte konstruieren: Zahlreiche Studien weisen einen Zusammenhang zwischen Gesundheit und Arbeitslosigkeit nach²²: Nimmt man also an, dass Arbeitslosigkeit zu einer Verschlechterung der psychosozialen Gesundheit führt und in Folge zu erhöhten Ausgaben für das Gesundheitswesen, so wäre eine aktive Arbeitsmarktpolitik - als Strategie zur Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit – als positiver externer Effekt für das Gesundheitswesen anzusehen.

3.2.9.2 Skaleneffekte²³

Skaleneffekte treten auf, wenn mit steigendem Produktionsumfang die durchschnittlichen Kosten pro Produkteinheit fallen. Man unterscheidet zwischen internen und externen Skaleneffekten; bei ersteren steigt bei einer Erhöhung der Inputs eines Unternehmens um den Faktor x der Output des Unternehmens um mehr als diesen Faktor (ein typisches Beispiel dafür ist die Fixkostendegression bei hohen F&E-Ausgaben), bei externen Skaleneffekten tritt dieser Wirkungszusammenhang nicht innerhalb eines einzelnen Unternehmens, sondern in einer bestimmten Branche auf (z.B. Cluster).

Wenn nun Skalenerträge auftreten, können Kleinproduzenten dann nicht mehr mit Großproduzenten konkurrieren. Die Folge ist die Bildung von *Oligopolen* und *Monopolen*. Aufgrund ihrer Marktmacht können diese den Wettbewerb ausschalten, Preise diktieren und den freien Zugang zum Markt verschließen. Mit der Ausschaltung der Marktkräfte wird dann unter Umständen weniger konsumiert und produziert, als es von den Bedarf her möglich wäre.

Für Steuerungsfragen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bedeutete dies folgendes:

Wenn durch steigende Unternehmensgrößen größere arbeitsmarktpolitische Träger in der Lage sind, aufgrund einer Degression der Overhead-Kosten oder einer kostengünstigeren Gestaltung von Entwicklungsleistungen (bspw. aufgrund des Poolings des Know-hows) kostengünstiger anzubieten, würden dadurch kleine Träger keine Konkurrenz zu größeren

²² Etwa Kieselbach 1999.

²³ Unter Skalenerträgen werden hier zunehmende Skalenerträge verstanden.

Trägern darstellen können. Der bewusste Einsatz von Marktmechanismen als Steuerungsmethode könnte also erst recht wieder monopolistische Strukturen in der arbeitsmarktpolitischen Szene herausbilden.

(Die Bedeutung von Skaleneffekten für den Einsatz von Marktmechanismen als Steuerungsinstrument wird noch des öfteren zur Sprache kommen: Etwa in Kapitel 5.3, Trägerstrukturen, oder, zusammenfassend, in Kapitel 1, .)

3.2.9.3 Unvollkommene Information

Unvollkommen Information kann in zweifacher Weise Marktversagen hervorrufen:

- Die Ungewissheit über Eintrittswahrscheinlichkeit zukünftiger Ereignisse („**Entscheidung unter Unsicherheit**“). Bei Ungewissheit über den zukünftigen Eintritt oder mit sehr risikobehafteter Eintrittswahrscheinlichkeit von Ereignissen in fernerer Zukunft ist anzunehmen, dass sich keine Zukunftsmärkte bilden werden. Dieser Fall ist als Ursache von Marktversagen umstritten.
- Ein ungleicher Informationsstand zwischen Transaktionspartner u. a. Produzenten und Konsumenten („**asymmetrische Information**“) wird als mögliche Ursache von Marktversagen anerkannt. Bluff, Ausnutzung von Informationsvorteilen, Leistungszurückhaltung und strategische Informationen sind jene in diesen Zusammenhang treffendsten Begriffe.

Die Bedeutung von unvollkommener Information für den Einsatz von Marktmechanismen als Steuerungsinstrument wird noch in mehrerlei Hinsicht zur Sprache kommen: Einerseits als Faktor der Unsicherheit bei Auslobungen, andererseits als Ansatzpunkt zur Verbesserung des Zusammenspiels AMS – TrägerInnen (Kapitel 6.4, Überschaubarkeit von Initiativen, Projekten und Maßnahmen)

3.3 Auktionen und Ausschreibungen

Auf Grund der Monopsonstellung des AMS wird klar, dass im Verhältnis AMS- Träger selbststeuernde Marktmechanismen nicht wirksam werden können. In Abbildung 2: Bewegungen des AMS innerhalb der Steuerungsmechanismen, wurde dieses Verhältnis illustriert. Ein Mittel, Wettbewerbsmechanismen zwischen den Trägern auszunutzen und somit einen **Markt zu simulieren** ist der Einsatz von Auktionen und Ausschreibungen.²⁴

Das AMS setzt zur Zeit Auslobungen zur Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein, in ihren Mechanismen lassen sie sich mit Auktionen oder Ausschreibungen vergleichen. Ziel dieses Abschnittes ist es, einen Überblick über verschiedene Auktionsmechanismen zu geben

²⁴ Eine „Auslobung“, wie sie zur Zeit vom AMS angewandt wird, ist zwar unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht mit Auktionen oder Ausschreibungen identisch, die intendierten steuerungstechnischen Auswirkungen sind jedoch die selben.

und - in Form von Gedankenexperimenten – mögliche Anwendungsbeispiel für das AMS zu geben.

Ausschreibungen zur Vergabe von Auftragsarbeiten lassen sich auch als Auktionen verstehen, in denen das niedrigste Gebot den Zuschlag erhält. In der ökonomischen Literatur werden vier Typen von Auktionen unterschieden²⁵:

1. Sealed-bid Auktionen
2. Holländische Ausrufungsauktionen
3. Englische Ausrufungsauktionen und
4. Vickrey Auktionen

Bei einer **sealed-bid Auktion** reichen die Teilnehmer ihre Angebote in verschlossenen Kuverts ein, der Bieter, der den geringsten Preis veranschlagt, gewinnt die Ausschreibung und darf die in Frage stehende Arbeit zu genau diesem Preis ausführen; größere Bauvorhaben werden häufig auf diese Weise versteigert – die Auslobungen des AMS entsprechen am ehesten sealed-bid Auktionen.

Der Auktionator einer **Holländischen Ausrufungsauktion**²⁶ beginnt die Versteigerung mit einem sehr niedrigen Ausrufungspreis, der sukzessive erhöht wird. Sobald ein Teilnehmer erklärt, dass er bereit ist die Arbeiten zum letztgenannten Preis durchzuführen, erhält er den Zuschlag.

In der **Englischen Variante** wäre der Ausrufungspreis besonders hoch und die Bieter steigern sich nach unten, bis ein Gebot fällt, das zu unterschreiten niemand mehr bereit ist. Dieser Anbieter erhält den Zuschlag, die Höhe des Gebots ist auch der Preis, zu dem er die Arbeit ausführen darf.

Die Holländische Ausrufungsauktion ist dann eine denkbare Variante, wenn es sich bei dem Auktionsgegenstand um eine zu erbringende Leistung handelt (etwa den Bau einer Autobahn), die englische Variante wird dann ihre Anwendung finden, wenn es sich um eine zu vergebende Leistung bzw. Gut (z.B. ein Handynetz) handelt. Für das AMS als Auslobungsform denkbar wäre also nur die holländische Variante: Man definiert eine Maßnahme und lädt alle potentielle Trägerorganisationen zu einer Auktion ein. Derjenige/diejenige TrägerIn, die/der als erste/r „die Nerven verliert“ wird den Zuschlag erhalten.

²⁵ Vgl. dazu Milgrom 1989

²⁶ Ursprünglich wurde diese Form der Versteigerung auf holländischen Blumenmärkten praktiziert.

Tabelle 4 – Gedankenexperiment: Holländische Ausrufungsaktion durch das AMS

Phase	Schritt
Phase 1	<i>AMS als Auktionator lobt eine neue Beschäftigungsinitiative aus und lädt alle potentiellen Trägerorganisationen zu einem bestimmten Zeitpunkt (z.B. per Inserat) zu der Auktion ein. Die Rahmenbedingungen der neuen Beschäftigungsinitiative werden in den Auktionsunterlagen genau definiert.</i>
Phase 2	<i>Zum bestimmten Zeitpunkt finden sich 8 potentielle TrägerInnen ein. Der „Preis“ der Beschäftigungsinitiative ist jene Summe, die das AMS der/dem TrägerIn für die Durchführung der Maßnahme zugesteht. Die Auktion beginnt bei einem Ausrufungspreis, der $\frac{1}{2}$ so hoch ist wie die Kosten vergleichbarer Maßnahmen.</i>
Phase 3	<i>Auktionsphase: Der Auktionator beginnt beim niedrigen Ausrufungspreis und steigert in Intervallen nach oben.</i>
Phase 4	<i>Zuschlag: TrägerIn A, der/die gewillt ist, die Beschäftigungsinitiative zu dem niedrigsten Preis (also mit den niedrigsten Kosten für das AMS) durchzuführen, erhält den Zuschlag.</i>

Die **Vickrey Auktion**²⁷ ist eine veränderte Form der sealed-bid Auktion. Dabei erhält das niedrigste Gebot den Zuschlag, der Preis, zu dem die Arbeiten ausgeführt werden, entspricht aber dem zweitniedrigsten Gebot. Auf den ersten Blick ist dies ein höchst widersinniger Vorgang, allerdings erklärbar mit dem Verhalten der Bieter: Normalerweise kennt ein Bieter die Kosten, die die Produktion eines Gutes oder die Erbringung einer Leistung verursacht, genau. Bietet er genau zu diesem Preis, kann er bei erfolgtem Zuschlag noch immer mit einem Gewinn rechnen, da er ja zum zweitniedrigsten Gebot entlohnt wird. Vorteil hierbei ist, dass jeder Mitbieter den Anreiz hat, den gemäß seiner Ausstattung niedrigsten Preis anzubieten und keine etwaigen Gewinnaufschläge miteinkalkuliert.

²⁷ Benannt nach dem Ökonomen William Vickrey, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1996.

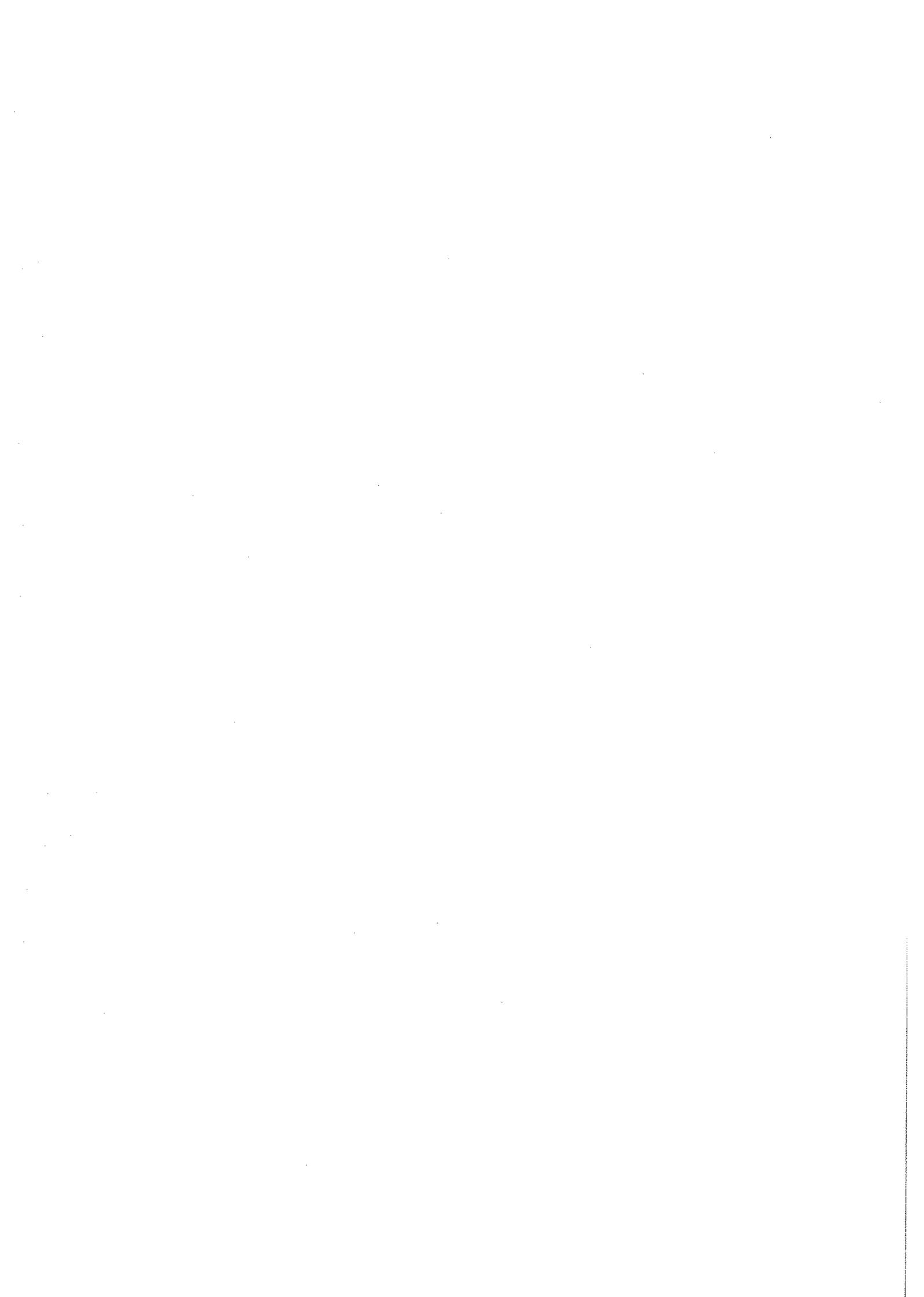


Tabelle 5- Gedankenexperiment: Vickrey Auktionen durch das AMS

Phase	Schritt
Phase 1	<i>Auktionsbeginn: Auslobung einer Beratungsleistung; genaue Definition der zu erbringenden Leistung in den Auslobungsbedingungen</i>
Phase 2	<i>Für die Erbringung einer Beratungsleistung gibt es 6 Gebote, die alle schriftlich und versiegelt beim AMS bis zu einem bestimmten Zeitpunkt eingegangen sind</i>
Phase 3	<p><i>Öffnung der Gebote</i></p> <p><i>Träger / Bieter 1 legt ein Angebot zu 1.700.000.- ATS</i></p> <p><i>Träger / Bieter 2 legt ein Angebot zu 1.500.000.- ATS</i></p> <p><i>Träger / Bieter 3 legt ein Angebot zu 1.900.000.- ATS</i></p> <p><i>Träger / Bieter 4 legt ein Angebot zu 1.650.000.- ATS</i></p> <p><i>Träger / Bieter 5 legt ein Angebot zu 1.990.000.- ATS</i></p> <p><i>Träger / Bieter 6 legt ein Angebot zu 1.800.000.- ATS</i></p>
Phase 4	<i>Zuschlag: Träger / Bieter 2 legte das billigste Angebot; er erhält den Zuschlag zum Preis des Bieters 4 à 1.650.000.-</i>

Unter der Annahme, dass es zwischen den einzelnen Bietern zu keinen Absprachen kommt, sind die sealed-bid Auktion und die Holländische Ausrufungsauktion in ihren Ergebnissen identisch. In beiden Fällen haben die Teilnehmer einen Anreiz, ein Angebot zu legen, das sehr nahe an ihren Reservationspreis heranreicht. Der Reservationspreis ist jener Preis, zu dem ein Anbieter gerade noch bereit ist, den Auftrag durchzuführen. Auf einem Wettbewerbsmarkt sollte entsprechend der Theorie der Reservationspreis eines Bieters den Kosten entsprechen, die für ihn mit der Durchführung des Auftrags verbunden sind. Bei der Vickrey Auktion ist der Reservationspreis des zweithöchsten Bieters ausschlaggebend, dadurch wird der Preis bestimmt, zu dem der Auftrag ausgeführt werden muss. Ähnliches gilt auch für die Englische Ausrufungsauktion, da hier der Bieter mit dem niedrigsten Reservationspreis nur ein Gebot in Höhe des Reservationspreises des potentiell zweitniedrigsten Bieters oder knapp darunter zu legen braucht, um den Zuschlag zu erhalten.

Auch die Technologie, die von den verschiedenen Bietern zur Ausführung des Auftrags eingesetzt wird, ist von Bedeutung. Wenn jeder Teilnehmer an der Auktion eine eigene Technologie verwendet, die nur ihm zur Verfügung steht, wird derjenige Bieter den Auftrag erhalten, der die kostengünstigste Technologie besitzt. Die Reservationspreise der Teilnehmer sind nur durch ihre Technologien beschränkt und unabhängig von einander.

Eine andere Situation wird durch die sogenannte „**common values assumption**“ abgebildet. In diesem Fall verwenden alle Teilnehmer die selbe Technologie, allerdings besitzen sie keine vollständige Voraussicht über die Kosten, die mit der Ausführung des ausgeschriebenen Projekts verbunden sind. Obwohl also angenommen wird, dass alle Teilnehmer die selben

Mittel in exakt genau dem selben Umfang einsetzen werden, kommt es doch zu verschiedenen hohen Geboten, da die Einschätzung der tatsächlichen Kosten von Bieter zu Bieter variiert.

Bei Erfüllung der „common values assumption“ kann es zu dem sogenannten „**Fluch des Gewinners**“²⁸ (the winner's curse) kommen. Egal, welcher der oben angeführten Auktionsmechanismen auch zur Anwendung kommt: das siegreiche Gebot wird der Höhe nach mehr oder weniger deutlich unter dem Mittelwert liegen. Da dieser Mittelwert aber die anfallenden Kosten widerspiegelt, wird das Gebot des Siegers diese Kosten unterschreiten. Daher wird er bei der Durchführung der ausgeschriebenen Arbeiten einen Verlust erleiden. Die Differenz zwischen „siegreichem“ Gebot und den anfallenden Kosten ist auch von der Anzahl der Mitbewerber abhängig, da bei einer Ausschreibung mit mehr Teilnehmern tendenziell auch knapper kalkuliert wird. Bei der Beteiligung an einer Ausschreibung ist es daher sinnvoll, die eigene Einschätzung der anfallenden Kosten nach oben zu revidieren, da in diesem Fall nur die Gefahr besteht, wegen des zu hohen Gebots nicht den Zuschlag zu erhalten und damit einen Gewinn/Verlust von null zu machen, während bei einem zu niedrigem Gebot der Verlust sicher strikt positiv sein wird.

Es gibt also neben der jetzigen, vom AMS angewandten Form der Auslobung weitere Auktionsmechanismen, deren Einsatz zur Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durchaus denkbar wäre. Voraussetzung für die Einführung von Holländischen Ausrufungs- oder Vickreyauktionen ist allerdings, dass die Bieter mit dem Auktionsmechanismus vertraut sind – ansonsten könnte es zu nicht intendierten Resultaten bei der Maßnahmenvergabe kommen. Innerhalb der eigentlichen Auktionen hat der Auktionator – also das AMS – die Aufgabe, den reibungslosen Ablauf der Vergabe zu gewährleisten und darf dabei Effekte wie den des „winner's curse“ nicht außer acht lassen; auch beim Einsatz verschiedener Auktionsformen hat das AMS also eine gewissen Regulatorauftrag zu erfüllen.

Grundsätzlich problematisch ist – nicht nur für das AMS – die Unterscheidung zwischen Billigst- und Bestbieter. Diese Unterscheidung ist erst möglich, wenn der Ausschreibung detaillierte Kriterien zu Grunde gelegt werden und/oder die ausgeschriebene Leistung bzw. das ausgeschriebene Gut normiert ist. In diesen Fällen handelt es sich bei dem ausgeschriebenen Objekt und eine eindeutig spezifizierte Leistung; somit ist die Identität von Billig- und Bestbieter sichergestellt. In der Realität wird sich dieser Fall allerdings selten einstellen, da die Bieter meistens die Möglichkeit haben, die Qualität der von ihnen erbrachten Leistung zu variieren. (Ein für das AMS konkretes Beispiel, wo eine Normierung von ausgeschriebenen Objekten nicht bzw. kaum möglich ist, sind Entwicklungsleistungen. Auf diesen Spezialfall wird aber wenig später eingegangen). Ein Bestbieter ist in diesem Fall durch das Verhältnis der zu erbringenden Leistung und dem angebotenen Preis zu ermitteln; dieses Verfahren müsste jedoch schon im Vorherein geregelt sein und den potentiellen Anbietern transparent gemacht werden.

²⁸ Exakter: Zu einem Fluch des Gewinners kommt es dann, wenn sich alle Teilnehmer rational verhalten, der Schätzfehler bei der Bestimmung der anfallenden Kosten normalverteilt ist und den Erwartungswert null hat. Da der die Kostenschätzung verzerrende Störterm einen Erwartungswert von null hat, wird der Mittelwert aller abgegebenen Gebote den tatsächlich auftretenden Kosten entsprechen. Vgl. auch Thaler 1994, Seite 50ff.

Abschließend sollen die Problembereiche festgehalten werden, die sich aus dem Einsatz von Auslobungen, Ausschreibungen und Versteigerungen ergeben:

- Die Abschätzung der Relation von Preis und Leistung: Billigstbieter und Bestbieter müssen nicht identisch sein; durch Billigangebote kann die Gefahr bestehen, dass die Qualität der Maßnahmen Einbußen nimmt und damit längerfristig die Integrationswirkung zurückgeht.
- Durch Ausschreibungen können nicht-intendierte Wirkungen erzeugt werden: Beispielsweise können Kosteneffekte entstehen, in dem TrainerInnen anstelle einer Fixanstellung nur mehr über Werkverträge angestellt werden; ein Anbieter kann zwar zum Billigstbieter werden, das AMS muss sich dabei jedoch die Frage stellen, ob diese Effekte intendiert sind. Wenn nicht, müsste diesen möglichen Effekten über Ausschreibungskriterien entgegengesteuert werden.
- Gefahr der Übernormierung: Im Rahmen dieses Berichtes wird für den Einsatz von Ausschreibungsmechanismen der gezielte Einsatz von Kriterien (etwa zur Förderung von regionalen Kooperationen) gefordert. Doch auch hier ist eine sinnvolle (quantitative) Grenze des Einsatzes zu ziehen, um weder Auslobet noch Anbieter zu überfordern.

3.3.1 Wie umgehen mit etablierten und bewährten Trägerorganisationen?

Zur Zeit werden Verträge auch für etablierte, durchaus erfolgreiche TrägerInnen in Jahresfrist vergeben. Würde man nun das System der Auslobung auch auf diesen etablierten Trägerkreis ausdehnen, und diese Möglichkeit ist auf Grund der vertraglichen Kurzfristigkeit gegeben, wirft dies einige Fragen auf. Soll man Beratungsleistungen oder gar etwa Beschäftigungsgesellschaften in regelmäßigen Abständen ausloben? Wenn ja, genügt es, die organisatorische Ebene auszuloben, soll man eine Neukonzeption in jeder Auslobung in Betracht ziehen oder führt eine solche Vorgangsweise ins Chaos?

Die positiven Aspekte einer Auslobung bestehender Maßnahmen spiegeln sich im Konzept der „contestable markets“ bzw. der „bestreitbaren Märkte“ wieder: 1982 begründeten W. Baumol, R. Willig und J.C. Panzar mit ihrem Buch *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* [Harcourt Brace Jovanovich, San Diego Calif.1982] die Theorie der bestreitbaren Märkte. Dieser Theorie zufolge kann allein schon die Androhung des möglichen Marktzutrittes durch potentielle Konkurrenten Märkte etablierter Unternehmen zu gesamtwirtschaftlicher Effizienz führen. Besonders in der amerikanischen Wettbewerbspolitik hat dieses Konzept zu positiven Ergebnissen geführt.²⁹ Für das AMS würde das bedeuten, dass etablierte Träger, die schon seit geraumer Zeit eine bestimmte Maßnahme durchführen, dennoch gezwungen sind, die Maßnahme möglichst effizient und (für das AMS) kostengünstig abzuwickeln, 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 in der Existenz von hohen Fixkosten: Je teurer ein

²⁹ Vgl. Panzar 1995, Seite 7f.

Marktzutritt durch Fixkosten wird, desto weniger Unternehmen bzw. Organisationen werden potentiell auf den Markt drängen.³⁰

3.3.2 Wie umgehen mit Entwicklungsleistungen?

Seitens des AMS sollte unter dem Gesichtspunkt des Einsatzes von marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen auch angedacht werden, wie man mit der Erbringung von Entwicklungsleistungen zu arbeitsmarktpolitischen Pilotprojekten umgeht. Grundsätzlich sind zwei Extrempositionen denkbar:

- Variante I: Man entschließt sich, Entwicklungsleistungen gänzlich von der eigentlichen Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Initiativen zu entkoppeln. Dies würde bedeuten, dass jene Organisation, die die konzeptionelle Arbeit zum Pilotprojekt leistet, von der eigentlichen Durchführung ausschließt und zwei Auslobungsverfahren durchführt.
- Variante II: Man verbindet mit der Vergabe von Entwicklungsleistungen die Vergabe der Durchführung des Pilotprojektes.

Vorteil der Variante I wäre es, zwei verschiedene Leistungen nicht miteinander verbinden zu müssen: das AMS hätte die Möglichkeit, konzeptionell starke Anbieter mit der Entwicklung bzw. Konzeption zu betrauen, jene Anbieter, die besondere Stärken in der Abwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen haben, mit der operativen Arbeit. Um ungerechte Informationsvorsprünge und Beeinflussungen der Entwicklungsarbeit³¹ zu verhindern, dürften erstere und zweitere nicht ein und die selbe Organisation sein. Der Nachteil dieser Variante liegt darin, dass sich erst eine von den Trägern unabhängige Entwicklerszene bilden müsste. Vorteil der Variante II wäre es, dass eine gewisse Kontinuität zwischen Entwicklung und Abwicklung gewährleistet ist und dass Erfahrungen, die aus der operativen Arbeit gezogen werden, in die Entwicklung einfließen können.

3.4 Netzwerke, Zwischen- bzw. Hybridformen

In den vorangegangenen Abschnitten dieses Kapitels wurden die Steuerungsformen „Hierarchie“ und „Markt“ abgehandelt und ihre Vor- und Nachteile identifiziert. Abschließend wird in diesem Kapitel auf das Thema Netzwerk als Steuerungsinstrument der Arbeitsmarktpolitik eingegangen und verschiedene Zwischen- bzw. Hybridformen der Steuerung aufgelistet.

Zwischen den reinen Steuerungstypen spannen sich eine Fülle hybrider Koordinationsmuster auf z. B. Verträge, Verhandlungen. Die Literatur sieht sie als Ergänzung zu den reinen Steuerungsmechanismen, die den Erfordernissen der Gesellschaft nicht entsprechen.

³⁰ Hier wäre es Aufgabe des AMS, als Regulator zu fungieren, den Markt und potentielle Marktteilnehmer zu beobachten und eventuell steuernd einzugreifen. Mehr zu dieser Regulatorfunktion findet sich in Abschnitt 3.2.7 weiter unten.

³¹ So hätte die entwickelnde Organisation den Anreiz, die Maßnahme so zu designen, dass diese exakt auf ihre Stärken ausgerichtet ist, und nicht das optimale Set zu wählen.

Die ausschließliche Anwendung 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 überfordert die Kapazität bisher gängiger Mechanismen und Institutionen der Koordination.³²

3.4.1 Netzwerk

Der Begriff des Netzwerks hat vor allem in den letzten Jahrzehnten eine große Bedeutung gewonnen. Ebenso auffällig ist die begriffliche Definition in der Literatur und Positionierung innerhalb der reinen bisher genannten Steuerungstypen Markt und Hierarchie.

„Netzwerke sind ein organisatorisches Beziehungsgeflecht, die nicht durchgehend hierarchisch strukturiert sind. Kennzeichnend ist eine Dichte oder Dauerhaftigkeit der Beziehung und eine Gegenseitigkeit. Organisationen die Netzwerke bilden können staatlich und/oder nicht staatlich sein.“³⁵

3.4.1.1 Die Strukturmerkmale des Netzwerks:

Die Literatur definiert Netzwerke anhand dreier Strukturmerkmale, und zwar

- aus einem bestimmbareren „set of objects“ (Positionen, Akteure),
- aus stabilen „set of relation among these objects“ (Akteursverbindung),
- und **Grenzen**. Diese bestimmen sich nicht anhand von formaler institutioneller Grenzziehung, sondern entsteht vielmehr aus einem Prozess heraus. Die Akteure selbst bilden ein Netzwerk, weil sie in Beziehung zueinander stehen. Diese Beziehungen werden wiederum durch Austausch bestimmter Ressourcen im Rahmen von Kommunikationsstrukturen zwischen den Beteiligten vermittelt und aufrecht erhalten.³⁶

Es lassen sich Typen von sozialen Netzwerken anhand der Funktion bilden, die das Netzwerk selbst als soziales System erfüllt. So z. B. das reine „politisch-strategische Netzwerk“, das primär der interessensbegleiteten Beeinflussung von Politik dient.

Das Entstehen von Netzwerken könnte als Reaktion auf spezifische Koordinationsdefizite von Markt und Hierarchie gesehen werden. Sie sind jedoch nicht als uneingeschränkte Alternative,

³² vgl. Hild 1996, S 83

³³ vgl. Gotsch 1987 S 38f

³⁴ vgl. Gotsch 1987, S. 38f

³⁵ vgl. Bußhoff 1992 S 216

³⁶ vgl. Beck 1997, S. 75

da sie deren positive Funktion nicht vollständig ersetzen können noch deren Fehlfunktion vollständig auffangen können. Netzwerke sind genauso wie Markt und Hierarchie auf bestimmte Koordinationsleistungen spezialisiert und vernachlässigen andere.³⁷

3.4.1.2 Machtsymmetrie, hierarchische Beziehungen und Netzwerke

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.

Umstritten ist die Tatsache, ob Netzwerke ein eigenständiges Steuerungsprinzip darstellen oder sich nur zwischen den beiden Polen Markt und Hierarchie bewegen, also beide Handlungslogiken in sich vereinen. Powell (1990) begründet Netzwerke als eigenständige Ordnungsform jenseits von Markt und Hierarchie, weil nach seinen wirtschaftsgeschichtlichen Feststellungen beide nicht als Gegenpole in Frage kommen, da weder der Markt noch die Hierarchie ein evolutionäres Endziel von Netzwerken darstellt. Hierin liegt auch die Verwendung des Begriffes Netzwerk als „reiner“ Steuerungsmechanismus im Rahmen dieses Projektes begründet.

3.4.1.3 Vorteile von Netzwerken

Der Vorzug von Netzwerken wird in der Verfolgung von kollektiven Zielen gesehen und in der Möglichkeit, etwaige „Trittbrettfahrer“ (free-rider) durch Selbstbindung und –kontrolle der Akteure auszuschließen.

Weiters bietet der **Transaktionskosten-Ansatz** eine Erklärung für Vorteile von Netzwerken gegenüber Markt und Hierarchie. Zentrale Grundannahme des Ansatzes ist, dass die Wahl der geeigneten Steuerungsform nach den geringsten Transaktionskosten getroffen wird. Transaktionskosten sind u. a.

- Anbahnungskosten (Informationssuche, -beschaffung),
- Vereinbarungskosten (Verhandlungen, Vertragsformulierungen, Einigung),
- Kontrollkosten (Sicherung von Qualitäts-, Termin-, Mengenvereinbarungen) und
- Anpassungskosten.

Akteure entscheiden nun - unter Betrachtung dieser Kosten - auf welche Weise die Erledigung bestimmter ökonomischer Aufgaben am günstigsten erfolgen - entweder durch Eigenfertigung (Hierarchie, Organisation) oder durch Fremdbezug von anderen Unternehmen (Markt) oder zwischen Markt und Hierarchie durch hybride Organisationsformen (Lizenzverträge, Kooperationsverträge, Joint Ventures, Forschungsgemeinschaften), also strategische Netzwerke. Tatsächlich haben alle Netzwerke – sein es Politik- oder Unternehmensnetzwerke - gegenüber den reinen Steuerungsformen Markt und Hierarchie Transaktionskostenvorteile.

³⁷ vgl. Hild 1997, S 93

3.4.1.4 Policy-Netzwerke

Der Transaktionskostenvorteil besteht jedoch nicht bei Policy-Netzwerken. Dieser von Mayntz genannte dritte Marktmechanismus (siehe Tabelle 1: Koordinationstypen der Steuerungstheorie), sieht die Netzwerke als Veränderung in der politischen Entscheidungsstruktur. Politik sei heute nicht das Ergebnis von einer zentralen Autorität (Regierung oder gesetzgebende Gewalt) sondern, entsteht aus dem Zusammenwirken von staatlichen, privaten und korporativen Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen. Sie kennzeichnet damit ein relativ autonomes Verhandlungsklima und das Bemühen einen gemeinsamen kollektiven Output zu finden.

Der Aspekt der kollektiven Entscheidungsfindung und die damit zusammenhängenden Probleme können höhere Transaktionskosten verursachen. Da aber Netzwerke aus autonomen Akteuren mit unterschiedlichen, aber gemeinsamen Interessen bestehen, stellt sich natürliche die Frage, wie ohne Zwang und verantwortungsbewusst kollektive Entscheidungen zustande kommen.³⁸

3.5 Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik

Die Vernetzung von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteuren ist zu einem vielbeschrittenen Weg geworden. Gerade die Territorialen Beschäftigungspakte⁴³ gründen auf der Überlegung, im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit auf lokaler Ebene jeweils alle zuständigen Ansprechpartner einzubeziehen.

Die Abhängigkeit der regionalen Handlungsmöglichkeit von zentraler staatlicher Regulierung mit den Steuerungsmedien *Recht* und *Geld* wurde bereits erwähnt. Im Falle des AMS fände diese Abhängigkeit eine Analogie in der Abhängigkeit der RGS von der Richtlinienkompetenz der BGS bzw. des Gesetzgebers und der Budgetverantwortlichkeit der LGS. Beeinflusst wird darüber hinaus die Erbringung der unterschiedlichen Formen von arbeitspolitischen Leistungen durch unterschiedliche regionale Akteure wie:

- Institutionen einer Arbeitsmarktverwaltung –bzw. des -services,
- Überregionale Programme (der Länder, des Bundes, der EU),
- Bezirke, Gemeinden als öffentlich rechtliche Institution (Kommunalpolitik),
- Unternehmensbezogene Auseinandersetzungen im Rahmen betrieblicher Anpassungsprozesse zwischen Belegschaft bzw. deren betrieblicher Interessenvertretung und Gewerkschaften.

³⁸ vgl. Hild 1995 S. 97

³⁹ vgl. Hild 1996, S. 187

⁴⁰ vgl. Benzler 1991, S. 37

⁴¹ Definition von Coleman (1974): Korporative Akteure sind handlungsfähige, formal organisierte Personenmehrheiten, die über zentralisierte Handlungsressourcen verfügen.

⁴² vgl. Hild 1996, S. 187

⁴³ TEP: „Ein Territorialer Beschäftigungspakt ist der vertraglich fixierte Zusammenschluss von Akteuren / Akteurinnen aus unterschiedlichen Sektoren mit dem vereinbarten Ziel, Maßnahmen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu setzen.“ aus: TEP on Österreich, Broschüre des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Zentrums für soziale Innovation 1999

Grundsätzlich stimmt die Literatur darin überein, dass die zentrale (staatliche) Regulierung öffentliche Leistungen (Leistungssysteme) gewährleistet und Rahmenbedingungen für lokale Aushandlungsprozesse fixiert. Die zentrale Einflussnahme muss nicht unbedingt mit der Festsetzung der Rahmenbedingungen enden, wenn wir von vertikaler Differenzierung (siehe oben) ausgehen.⁴⁴

3.5.1 Regionale Aspekte von Netzwerken

Dezentralisierung und die damit verbundene horizontale Selbstkoordination ist auf organisations- und handlungsfähige Akteure auf der regionalen Ebene angewiesen. Dies erfordert die Bildung horizontaler Netzwerke, in denen alle für die regionale Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung relevanten Organisationen vertreten sein sollen. Die Kooperationsstrukturen müssten auf Dauer institutionalisiert werden. Dies könnte in Form von gemeinsamen Implementationsorganen, strategischen Arbeitskreisen oder Regionalbüros geschehen. Das Netzwerk müsste an eine Organisation angebunden sein, die über eine kompetente Verwaltung und über strategische Ressourcen verfügt. Aufgabe der Netzwerkakteure wäre:

- Die Entwicklung von regionalen Konzepten der Arbeitsmarkt- und Strukturförderung unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktbedarfs auf der Angebots- und Nachfrageseite und des Infrastrukturbedarfs.
- Die Umsetzung zentral bereitgestellter Mittel in regional angepasste Maßnahmen nach den vorgegebenen Zielkriterien des Zweckprogramms und den Prioritäten des entwickelten regionalen Förderkonzepts.

Voraussetzung ist auch, dass Akteure die regionalpolitischen Herausforderungen als ihre gemeinsame politische Gestaltungsaufgabe verstehen und in diesem Zusammenhang nicht primär ihre eigennützigen Organisationsinteressen verfolgen. Kooperationsanreize sollten mögliche interessenspolitische Probleme verhindern. So können Mittel erst dann zur Verfügung gestellt werden, wenn auf der regionalen Ebene unter den Akteuren allgemeiner Konsens über das Konzept der Arbeitsmarktförderung besteht, wie und was mit den Mitteln gemacht wird.

3.5.2 Regionalisierung – ein steiniger Weg?

Es scheint paradox zu sein, dass in Zeiten, in denen die „Globalisierung“ schon seit Jahren ein beherrschendes Thema in der politischen Diskussion war, eine Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik entscheidende Bedeutung gewinnt.⁴⁷

Eine „komplette“ Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik hätte nichts anderes im Sinn, als die regionale Kooperation der Akteure vor Ort in den Mittelpunkt allen politischen Handelns zu

⁴⁴ vgl. Benzler 1991 S 26

⁴⁵ vgl. Beck 1997 S 42 f

⁴⁶ vgl. Schmid 1994, S. 94f

⁴⁷ Dies ist ein Befund, der laut Sturn [1999] analog auf die Innovationsforschung und -politik anwendbar ist. Vielleicht ein Grund mehr, gerade diese beiden Politikbereiche enger zu verbinden?

stellen, vor allem aber, eine gemeinsame Politikentwicklung und –formulierung vor Ort voranzutreiben.

Die Verlagerung der Programmimplementation auf räumlich „niedrigere“ Ebenen und die Regionalisierung, die Freigabe von Entscheidungsspielräumen werden hier als Formen der Regionalisierung verstanden. Beide Formen der Reorganisation politischer Programme zielen auf die Lösung von Implementationsproblemen (Markt- und Staatsversagen) ab, um eine den regionalen Erfordernissen angepasste Politik und kooperative Koordination zu ermöglichen. Als Ziele dieser Regionalisierung sind (im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang) folgende drei Punkte anzusehen:

1. Verbesserung der situativen Informationsgrundlagen für die Arbeitsmarkt und für die Strukturförderung.
2. Beseitigung der relativen Inflexibilität und Trägheit zentraler Steuerung
3. Beseitigung des Mangels an Eigenverantwortung und Selbstregulierung des Programmmanagements.

Worauf baut sich Regionalisierung auf? Sind es künstlich geschaffene Räume oder historisch gewachsene Regionen, die als Basis von regionaler Arbeitsmarktpolitik dienen? Wie in Kapitel 5.1 an Hand der Obersteiermark gezeigt wird, sind die Übergänge zwischen logischen und willkürlichen räumlichen Grenzen der regionalen Arbeitsmarktpolitik fließend. Das erschwert wiederum den Aufbau eines regionalpolitischen Gefüges, da die Politik nicht auf gewachsene Strukturen aufbauen kann und die Möglichkeit kontraproduktiver Überschneidungen und Verzahnungen immer gegeben ist. Ein weiteres Problem kann entstehen, wenn regionalpolitische Initiativen nicht aus der Region entstehen, sondern von übergeordneten staatlichen Instanzen aufgepfropft werden: Akzeptanzprobleme in der Region sind die unweigerliche Folge. Eine weitere Konsequenz wäre, dass diese Strukturen bestenfalls nur von Einzelpersonen – Funktionären von Körperschaften oder Institutionen – getragen würden, nicht jedoch von den lokalen Institutionen.

Regionalisierung bedeutet „Verdichtung von Kommunikations- Informations- und Interaktionsbeziehungen von sonst nebeneinander agierenden AkteurInnen.“⁴⁸ Gerade die Netzwerk-Ansätze der Arbeitsmarktpolitik befinden sich in einem Stadium, in dem erst Kooperationsformen zwischen den einzelnen Akteuren herausgebildet werden müssen. Ängste, weil Akteure den Verlust von Machtbereichen fürchten, weltanschauliche Gräben und „Kirchturmdenken“ – also die Betonung von Eigeninteressen - können das Herausbilden solcher Kooperationsformen erschweren.

Was sind also die Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik, um eine Regionalisierung bzw. in der Folge, eine Vernetzung ihrer Akteure zu ermöglichen?

- Eine Moderation zwischen den Akteuren, um den Machterhaltungsstrategien (bzw. um den Ängsten) entgegenzuwirken,

⁴⁸ Hellmer et al. 1999, Seite 183

- eine neue Form der regionalen Strategieentwicklung, um der angesprochenen Kirchturmpolitik neue Taktiken entgegensetzen zu können,
- neue Formen der Kommunikation zwischen verschiedenen Politikbereichen: Technologiepolitik, Sozialpolitik, Regionalpolitik, aber auch anderen wie etwa der Umweltpolitik,
- und neue Formen der Kommunikation zwischen den Ebenen, also auch zwischen internationaler, nationaler und regionaler Ebene.

Auch wenn man davon ausgeht, dass eine dezentrale regionale Politikgestaltung effizienter und problemadäquater als eine zentralistische, so müssen gewisse Voraussetzungen für ein funktionierendes Netzwerk gegeben sein. Eine dieser Voraussetzungen ist sicherlich eine arbeitsfähige Organisationsstruktur des lokalen Netzwerkes. Hellmer et al. [1999] umschreiben diese Anforderung als eine „lose Koppelung“ der formalen Organisation im Gegensatz zu einem „tight coupling“. Eine Konsequenz daraus wäre, dass diese lokalen Netzwerke keine institutionalisierten Verbände mit einer fixen Gremienstruktur sein dürften. Dennoch müssten sie in einem Regelwerk gebunden sein, um Kooperationen über einen längeren Zeitraum Bestand zu geben.

Hier ergibt sich also ein Widerspruch an die optimalen Anforderungen eines Netzwerkes: Einerseits dürfen die Strukturen nicht überorganisiert und aufgebläht sein, andererseits muss man den Anspruch nach einem Mindestmaß an Regelwerk, um das Netzwerk nicht in die vollständige Beliebigkeit abgleiten zu lassen. Bedenkt man, welche Akteure in einem lokalen arbeitsmarktpolitischen Netzwerk organisiert wären, welche unterschiedliche Interessen hier aufeinander stoßen, und mit welcher starren Strukturen diese Gruppen organisiert sind, so wird klar, dass ein loses Regelwerk, das die Zusammenarbeit innerhalb des Netzwerkes regeln würde, eher kontraproduktiv wäre. Es liegt in der Hand der Gestalter eines Netzwerkes, einen sinnvollen Abtausch innerhalb dieser widersprüchlichen Tendenzen zu finden.

Beachten übergeordneter Rahmenbedingungen und der Grenzen der Regionalisierung

Viele Determinanten der Arbeitsmarktpolitik entstehen nicht abstrakt in den globalen Funktionsräumen der Weltwirtschaft, sie sind eher territorial gebunden. Dennoch: Genauso wie in anderen Politikbereichen – etwa der Technologie- und der Innovationspolitik⁴⁹ – gilt es, bei allen Regionalisierungstendenzen die gemeinsamen Rahmenbedingungen nicht außer Acht zu lassen. Denn einerseits gewinnen Globalisierungs- und Internationalisierungstendenzen von Märkten, Entscheidungen, Firmenstrategien etc. immer mehr an Bedeutung, andererseits ist damit eine Aufwertung der Regionen als Handlungsraum verbunden. Die Regionalisierung der Politikbereiche entbindet die Politik jedoch keineswegs von ihrer Verantwortung, entsprechende Rahmenbedingungen auf nationaler und supranationaler Ebene zu setzen, die wieder im Rahmen der regionalen Arbeitsmarktpolitik zu beachten sind. Es bedarf übergeordneter Leitlinien, die als Orientierungsrahmen für regionale Initiativen dienen. Dazu sei das jüngste Beispiel des Bekenntnisses zur New Economy bemüht. Das Forcieren der New Economy

⁴⁹ vgl. Sturm, D. 1999

braucht Leitlinien auf europäischer und nationaler Ebene, um diese mit Maßnahmen auch auf regionaler Ebene konkretisieren zu können.

Eine leistungsfähige Arbeitsmarktpolitik kann weder durch Bund, durch Land oder durch die Region allein initiiert werden. Kommunikation zwischen den Ebenen, Kooperation der Akteure, Informationsaustausch und gemeinsame Lern- und Suchprozesse sind die Herausforderungen an die Politik, um geeignete Instrumente der Arbeitsmarktpolitik – nicht nur auf regionaler Ebene - herausfiltern zu können.

Allerdings müssen auch die Grenzen einer regionalen Arbeitsmarktpolitik gesehen werden. Zentral ist dabei die Frage nach dem Spannungsfeld zwischen erhöhten Transaktions- und Koordinationskosten einer regionalen Politik durch die gestiegene Zahl der einzubindenden Akteure und einer höheren Effektivität der Maßnahmen. Erfahrungen der endogenen Regionalpolitik zeigen zudem, dass lokale Machtverfälschungen und politischer Druck endogene Entwicklungsblockaden erzeugen können. 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 (Mahringer 1997).

3.5.3 Rolle bzw. „Mehrwert“ der zentralen Organisationseinheit

Bei weiten Dezentralisierungsansätzen innerhalb einer Organisation kommt es automatisch zu einer Hinterfragung der Rolle der Zentrale. Kann es in einem Extremfall zu der Wegrationalisierung der Zentrale kommen und wenn nicht, worin liegt der „Mehrwert“ einer Zentrale begründet? Eine Antwort ließe sich aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Konzept der *Verbundvorteile* (*economies of scope*) und der *Skalenerträge* (*economies of scale*) bilden:

Economies of scope können bei diversifizierten Unternehmen auftreten, die auf verschiedenen Märkten tätig sind. So können in bestimmten Funktionsbereichen synergetische Effekte i. S. von Kostenersparnissen erzielt werden, die sich daraus ergeben, dass z. B. die Kosten für Forschungs- oder Entwicklungsleistungen von zwei verschiedenen und getrennt herstellbaren Produkten durch ein diversifiziertes Unternehmen günstiger sind als durch zwei Einprodukt-Unternehmen.⁵⁰

Economies of scale beschreiben die Beziehung zwischen Größenordnung und Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens. Bei wachsender Unternehmensgröße entstehen Möglichkeiten zur Kostensenkung, z.B. in der Beschaffung, in Forschung und Entwicklung oder in der Fertigung.

Was hieße dies konkret für eine Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice? *Economies of scope* sind für die LGS etwa vorstellbar, wenn die Ergebnisse einer Evaluierung einer Beschäftigungsgesellschaft auch für die Evaluierung eines SÖB von Bedeutung sind. Als

⁵⁰ Den Möglichkeiten der Erzielung von Kostenersparnissen steht allerdings die Gefahr von *diseconomies of scope* infolge der Bürokratie von Großunternehmen und der damit verbundenen mangelnden Motivation gegenüber. Die Chancen der Realisierung von Verbundvorteilen werden daher häufig überschätzt.

Beispiele für *economies of scale* mögen der Zukauf von bestimmten Schulungsleistungen oder die Produktion von Informationsmaterial dienen.

3.6 Kooperative Arbeitsmarktpolitik

Im Zusammenhang mit dem Einsatz von Netzwerken als Steuerungsmechanismen ist des öfteren vom Begriff der „Kooperativen Arbeitsmarktpolitik“ die Rede. Ziel dieses Unterabschnittes ist es, den Ursprung des Konzeptes darzustellen und in einen Kontext zu den hier dargestellten Steuerungsmechanismen zu bringen.

Der Begriff der kooperativen Arbeitsmarktpolitik geht auf Günther Schmid zurück und leitet sich aus dem Konzept des Kooperativen Sozialstaats⁵¹ ab. Rahmenbedingungen für einen solchen kooperativen Sozialstaat sind:

- Orientierung an gleichwertigen (nicht einheitlichen) Lebensverhältnissen,
- Steuerung der Arbeitsmarktpolitik über ergebnisorientierte Anreize,
- Organisation in selbststeuernden Netzwerken,
- Keine Vollfinanzierung, sondern Co-finanzierung (Entlastung des Arbeitseinkommens, stärkere Belastung von Kapital und Energie)

Schmid argumentiert, dass die Annahme eines strukturellen Arbeitskräfte­defizits längst überholt sei. Im Zuge der Globalisierung ist vielmehr von einem strukturellen Arbeitskräfte­überschuss bei gleichzeitiger Tendenz zu Qualifikationsengpässen auszugehen. Darüber hinaus wird es notwendig sein, vom „überkommenen Bild der Vollbeschäftigung“ (Schmid: 40 Stunden Woche, Arbeit für alle, ...) abzugehen und ein neues und flexibleres Beschäftigungsziel zu formulieren, das auch den Bedingungen moderner Dienstleistungs- und Informationsgesellschaften entspricht.

Von der *Arbeitsnachfrageseite* her betrachtet, würde dies neue (z.B. virtuelle) Organisationsformen von Produktion und Dienstleistungen erfordern und gleichzeitig noch höhere Mobilität und Flexibilität der Arbeit als bisher. Auch steigt die Bedeutung der Human-Ressources als Standortfaktor, so dass vorsorgende Qualifizierung und Kompetenzentwicklung erste Priorität erhalten.

Von der *Arbeitsangebotsseite* müssen folgende Trends berücksichtigt werden: weitere soziale Differenzierung, Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile verlangen vielfältigere und flexiblere Formen der Arbeitsverhältnisse; die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern erfordert eine bessere Koordination von Familien- und Erwerbsarbeit. **Übergangsarbeitsmärkte** wären eine Möglichkeit, die Vision des „atmenden Arbeitsmarktes“ zu realisieren und der Arbeitsmarktpolitik ein neues strategisches Beschäftigungsziel zu geben.

Neue und **kooperative Arbeitsmarktpolitik** orientiert sich am Prinzip von Übergangsarbeitsmärkten. Da Übergangsarbeitsmärkte jedoch erhöhte Anforderungen an die

⁵¹ Vgl. Schmid 1996

Beweglichkeit der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen und in der Folge auch an Sozialpartner und Gesetzgeber stellen, die Interessenskonflikte ausgleichen und den geregelten Wechsel im Erwerbsstatus sicherstellen und ermöglichen sollen, ist es notwendig, diese Vielzahl von Akteuren mit einzubeziehen. Darüber hinaus setzt kooperative Arbeitsmarktpolitik auch die Abstimmung beschäftigungsrelevanter Institutionen wie Besteuerungssystem, Sozialversicherung, Arbeitszeit- und Familienrecht voraus.

Kooperative Arbeitsmarktpolitik ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- 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 sowie hoher Qualitätsstandards

Für die Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sieht Schmid drei Voraussetzungen: Eine Einrichtung regionaler Koordinierungsstellen, eine Stärkung der Selbstverwaltung bei den „Arbeitsämtern“ (im Sinne des AMS also eine Stärkung der RGSn) sowie eine wettbewerbliche Vergabe zur Verringerung der Gefahr möglicher Wettbewerbsverzerrungen. Regionale Koordinierungsstellen sollen Anstoß zu bedarfsorientierten Projekten geben, das erforderliche „Pooling“ diverser Ressourcen vornehmen sowie das „Coaching“ und „Controlling“ der Projektumsetzung übernehmen. Solche Koordinierungsstellen müssen „power“ haben. Sie sind daher von Kommunen, Bezirken oder Ländern einzurichten, aber mit eigene Kompetenzen und Mitteln auszustatten. Ein besonderer Vorteil einer solchen Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik ist die vorsorgende Kompetenzentwicklung für die Bewältigung des Strukturwandels. Als Beispiel sollen regionale Weiterbildungspläne dienen:

In Kooperation mit Kammern, Betrieben und Gewerkschaften sollten die Arbeitsämter regionale Weiterbildungspläne entwerfen, die jährlich fortzuschreiben wären. Die Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen könnte dann auf Grundlage solcher Pläne erfolgen, wobei ein regionaler Weiterbildungsausschuss dem Arbeitsamt (bzw. dessen Selbstverwaltungsausschüssen) die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen bescheinigt. Diese Zweckmäßigkeit lässt sich schließlich an (längerfristigen) Wiedereingliederungserfolgen messen, aus denen sich dann wieder Erkenntnisse für neue Bedarfswelder gewinnen lassen. Schließlich wäre auch die Auswahl von Weiterbildungsträgern explizit am Kriterium ihrer Wiedereingliederungserfolge zu treffen, wobei diese Erfolge wiederum nach der Schwierigkeit der Einzelfälle zu gewichten wären, um Bestenauswahl („creaming“) zu vermeiden.

Im Konzept einer kooperativen Arbeitsmarktpolitik sollen Arbeitsämter die Wiedereingliederung von Arbeitslosen eigenverantwortlich in die Hand nehmen können. Vorteil eines solchen Dezentralisierungsschrittes wäre die Entwicklung von ergebnisorientierten Verantwortungsbewusstsein in den Organisationseinheiten sowie der dazu erforderlichen Managementqualitäten. „Eigenverantwortlich“ hieße z.B., die Höhe von Lohnsubventionen autonom und kompetitiv festlegen zu können; aber auch die Möglichkeit zur frühzeitigen

Identifikation von Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit und Abstimmung der Eingliederungsmaßnahmen entsprechend diesen individuellen Risiken.

Dezentralisierung bedeutet jedoch nicht nur größere Entscheidungsautonomie, sondern auch größeren Kommunikations- und Koordinationsbedarf vieler und verschiedentlich vernetzter Akteure. Deshalb würde die Effektivität einer kooperativen Arbeitsmarktpolitik viel stärker als bisher von einer entsprechend flexiblen Organisation abhängen und natürlich von einer Neuverteilung von Ressourcen.

Das Finanzierungsprinzip des neuen Paradigmas der kooperativen AMP sollte ein Poolen verschiedenster Finanzmittel sein, also nicht nur jener Mittel, die traditionell einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen. Das Finanzierungssystem einer kooperativen Arbeitsmarktpolitik steht und fällt deshalb mit seiner Fähigkeit, Anreize zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen zu setzen. Schmid skizziert ein solches Anreizsystem in etwa folgendermaßen:

Die Grundfinanzierung der kooperativen Arbeitsmarktpolitik erfolgt über einen regelgebundenen Bundeszuschuss: Dezentrale Zuweisungen können neben Arbeitsmarktindikatoren, die den Problemdruck messen, zum Teil auch von der erfolgreichen Mobilisierung zusätzlicher Mittel abhängig gemacht werden.⁵²

⁵² Für Deutschland skizziert Schmid verschiedene mögliche Praktiken:

- Die Bundesanstalt für Arbeit beteiligt sich an bestimmten Projekten und Maßnahmen grundsätzlich nur bis zu 50% und erwartet von den Ländern bzw. Kommunen die Mobilisierung der anderen 50%; TrägerInnen, denen es gelingt, über 'social investment' private Finanziere zu mobilisieren, können mit einem festen Zuschuss der Bundesanstalt für Arbeit rechnen.
- Der Bund transferiert seinen Anteil nur teilweise an die Bundesanstalt für Arbeit, den anderen direkt an die Länder mit der Maßgabe, dass diese Mittel nur bei Vorliegen geeigneter Projekte im Rahmen eines Strukturentwicklungsplanes, abgestimmter Verfahren mit relevanten Akteuren und ausreichender Kofinanzierung abgerufen werden können.
- Einbeziehung des Aktivitätsgrades der AMP (d.h. die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (also aktive und passive) als Kriterium für regionale Budgetzuweisungen. Arbeitsämter könnten verpflichtet werden, in einer Vierjahresperiode ein ihrer Arbeitsmarktlage entsprechendes Aktivierungsziel zu erreichen.

4 STEUERUNGSMECHANISMEN DES AMS

Das Arbeitsmarktservice sieht sich heute selbst als „das führende kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen am Arbeitsmarkt in Österreich“⁵³. Neben der Vermittlung von Arbeitssuchenden auf offene Stellen gehören zu den „Produkten“ des Dienstleistungsunternehmens AMS auch die Beratung, Information, Qualifizierung und finanzielle Förderung von Arbeitssuchenden und Unternehmen. Mit dem Arbeitsmarktservicegesetz aus dem Jahre 1994 wurde ja die Arbeitsmarktverwaltung (AMV) aus dem Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ausgegliedert und das Arbeitsmarktservice (AMS) als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts konstituiert.⁵⁴

Abbildung 4: Organigramm des AMS



Quelle:⁵⁵ <http://www.ams.or.at/amsallg/index.htm>

Aus diesem Organigramm lässt sich ableiten, dass die Organisation „Arbeitsmarktservice“ im wesentlichen auf den drei Säulen Bundesgeschäftsstelle (BGS), Landesgeschäftsstelle (LGS) und regionaler Geschäftsstelle (RGS) basiert. (Es soll in diesem Zusammenhang auf ein näheres Eingehen auf die Arbeitszusammenhänge zwischen diesen Organisationseinheiten

⁵³ Vgl. dazu <http://www.ams.or.at/amsallg/index.htm>

⁵⁴ Die Ausgliederung der vormaligen Arbeitsmarktverwaltung bzw. die Neugestaltung der Organisation AMS ist im Lichte folgender Aussage nicht gering zu schätzen: „Das zentralstaatliche Modernisierungsdefizit ist einer Reihe allgemeiner wie auch spezifischer Faktoren geschuldet. Regierungs- und Verwaltungsreform sind, von Ausnahmen abgesehen, nie die großen motivierenden Treiber der Politik gewesen. [...] Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen in den Ländern wie den USA und Österreich, dass föderale Staaten sich bei der zentralstaatlichen Reform wohl schwerer tun als unitarische Staaten.“ Naschold 1999, Seite 13

⁵⁵ Keine Berücksichtigung findet in dieser Grafik die Novelle zum Bundesministeriengesetz vom 1. April 2000.

verzichtet und vorrangig auf die Wirkungszusammenhänge zwischen den Einheiten eingegangen werden.)

4.1 New Public Management

Einzuordnen ist die Diskussion um diverse Steuerungsstrategien (Contracting Out, Agencification, Corporatization, Privatization) des öffentlichen Sektors in die um ein New Public Management,⁵⁶ in dessen Mittelpunkt ein ziel- und outputorientierte Steuerung steht und die von der Neugestaltung von Beziehungsformen zwischen dem Staat und der die Aufgabe erfüllenden Organisationseinheit handelt.

Eine Neugestaltung der Erbringung von öffentlichen Aufgaben bedeutete für die Arbeitsmarktverwaltung, dass ihre Leistungen an verselbstständigte Einheiten abgegeben wurden. Laut Naschold [1999] firmiert dies in der internationalen Verwaltungsforschung unter dem Begriff „**Agencification**“ (Vgl. dazu Abbildung 5: Agencification im Kontext verschiedener Steuerungsstrategien). Die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben wird zwar in eigenen Organisationseinheiten gebündelt, diese Organisationseinheiten bleiben jedoch weiterhin Teil des öffentlichen Sektors. Die Agencification ist jedoch nur eine Strategie im Rahmen innovativer Verwaltungsreformen: Unter „**Contracting Out**“ versteht man das Outsourcen gewisser Maßnahmen; in der Regel handelt es sich hierbei um Servicedienstleistungen wie Reinigungsdienste, in Deutschland wird aber auch die Abwicklung ganzer Förderprogramme auf diese Weise gestaltet. Unter „**Corporatization**“ versteht man die Auslagerung von Aufgaben der Verwaltung in neu gegründete Unternehmen, die jedoch im staatlichen Besitz bleiben. Beispiele dafür wären die Gelbe Post in Deutschland oder die Wiener Stadtwerke. Unter **Privatisierung** versteht man schließlich den vollständigen Rückzug des Staates von der Wahrnehmung gewisser, vormals staatlicher Aufgaben. Die österreichische Privatisierungsdiskussion beschränkte sich im Laufe der letzten Jahre vorrangig auf das Feld der ehemaligen „Verstaatlichten“⁵⁷. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Diskussion um die Verstaatlichte nichts mit der hier geführten Diskussion um ein „New Public Management“ zu tun hat, da sie einen ganz anderen Gegenstand thematisiert: In der Diskussion um die verstaatlichte Industrie handelt(e) sich um Betriebe, die zum Teil aus historischen Gründen (1. Republik) im Besitz der Republik Österreich befanden und von ihrem Charakter her durchaus sich auch in privaten Besitz befinden könnten. Mit der Diskussion von „Privatization“ von Aufgaben, die von ihrem Charakter her eigentlich Aufgaben einer öffentlichen Verwaltung sind, hat die Privatisierungsdebatte in Österreich eine neue Ebene erklommen.

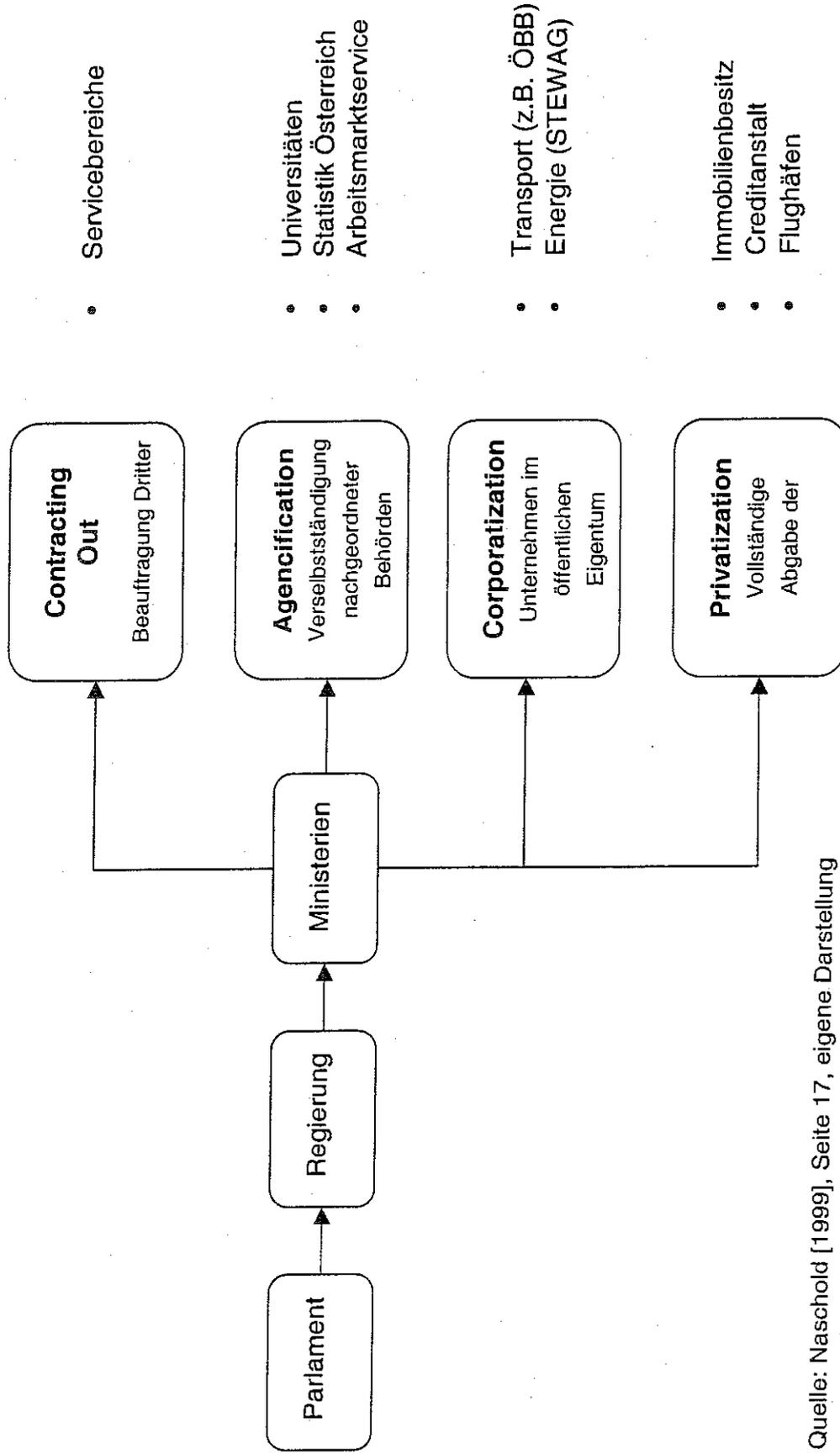
Zwischen Corporatization und Privatisierung liegt die Agencification – Aufgabe und Organisation sind zwar verselbstständigt, aber weiterhin Teil des öffentlichen Sektors. Beispiel dafür ist unter anderem die Statistik Österreich, vormals Österreichisches Statistisches Zentralamt (ÖSTAT). (Durch das Bundesstatistikgesetz 2000 (BStatG) wurde das Österreichische Statistische Zentralamt mit 1.1. 2000 aus dem Bundesdienst ausgegliedert und als selbständige, nicht gewinnorientierte Bundesanstalt öffentlichen Rechts mit dem Namen Statistik Österreich errichtet. Ihre Aufgabe ist die Erbringung von Dienstleistungen

⁵⁶ Obermair 2000, Seite 287

⁵⁷ Die Schaffung einer Austrian Industries Holding war hierbei nur ein Zwischenschritt.

wissenschaftlichen Charakters auf dem Gebiet der Bundesstatistik (§ 22 BStatG)). Zentraler Ansatzpunkt der Agencification ist es, dass nicht die Auslagerung von Aufgaben aus dem öffentlichen Sektor heraus als Selbstzweck verstanden wird, Dreh- und Angelpunkt einer Agencification ist die Schaffung eines neuartigen Anreizsystems in der Wahrnehmung dieser Aufgaben.

Abbildung 5: Agencification im Kontext verschiedener Steuerungsstrategien



Quelle: Naschold [1999], Seite 17, eigene Darstellung

4.2 Verselbstständigung des AMS - Agencification

Die Steuerungsmethoden des Arbeitsmarktservice basieren nun auf einen Methodenmix aus Normierung, Ressourcensteuerung und Zielvorgaben, wobei die aktive Arbeitsmarktpolitik (Dienstleistungen und Förderungen) durch Instrumentennormierung und Zielvorgaben gelenkt wird.

Unter „Steuerung über Normen“ versteht der Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich, Herbert Buchinger, Anweisungen der Zentrale an die Ausführenden, „was wie zu tun ist“, wobei die Zentrale für das Ergebnis verantwortlich sei; bei einer „Steuerung über Ressourcen“ steuert die Zentrale per Zuteilung von Ressourcen, „die dorthin gelenkt werden, wo beste Effekte erreicht werden können“. Bei einer Steuerung über Ziele schließlich gibt die Zentrale Ziele bzw. zu erreichende Effekte vor, die Maßnahmen zur Zielerreichung werden von den Ausführenden selbst bestimmt.⁵⁸

Jährlich werden für das Arbeitsmarktservice 8 Bundesziele entwickelt, flankiert werden diese von je einem Landesziel und einem regionalen Ziel. (Vgl. dazu Tabelle 6) Hinzu kommt, dass zu jedem dieser Ziele jeweils ein Zielindikator festgelegt wird⁵⁹. Der von den jeweiligen Organisationen zu erreichende Indikatorwert wird am Verhandlungsweg mit diesen festgelegt, wobei die eigentliche Erstellung von Arbeitsprogrammen den Landesgeschäftsstellen obliegt. Auf Landes- und Regionalebene⁶⁰ werden *Arbeitsprogramme erstellt, die die auf die jeweiligen Ebenen herabgebrochenen Ziele und einen Ziel-Mittel-Raster (vgl. auch dazu Tabelle 6) beinhalten. Inhalt dieses Rasters ist eine Zuordnung der Ziele zu Maßnahmenbereichen, TeilnehmerInnenzahlen, Budget und anderer Aktivitäten. Als Basis dienen die geplanten Förderungsmaßnahmen. Hiermit sei eine Grundlage für die operationale Jahresarbeit geschaffen und ein wesentlicher Teil der Steuerung vollzogen.* Da die strategischen Schwerpunkte und Ziele des AMS jedoch über Jahre nahezu gleich bleiben, ergibt sich auch eine gewisse Kontinuität bei den Maßnahmenarten. Der Steuerungsprozess innerhalb des AMS stellt also eine Abkehr von einer klassisch-bürokratischen Regelsteuerung dar und folgt einem ziel- und ergebnisorientierten Kontraktmanagement, wie auch aus nachfolgender Skizze anschaulich wird.

Unter Kontraktmanagement versteht Naschold als *„ein Steuerungs-, Planungs-, und Controllinginstrument, bei dem zwischen den Organisationseinheiten im öffentlichen Sektor verbindliche Absprachen über zu erbringende Leistungen, die dafür zu Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über Ergebnisse sowie Konsequenzen eventueller Abweichungen.“*⁶¹ Diese Absprachen regeln nicht nur das Verhältnis der politischen zur administrativen Ebene, sondern auch das Verhältnis der verschiedenen Organisationseinheiten der Verwaltung untereinander.

Vorraussetzung für ein sinnvolles Kontraktmanagement ist eine gewisse Unabhängigkeit der Organisationseinheiten – es entstehen „Agencies“, daher auch der Begriff der „Agencification“.

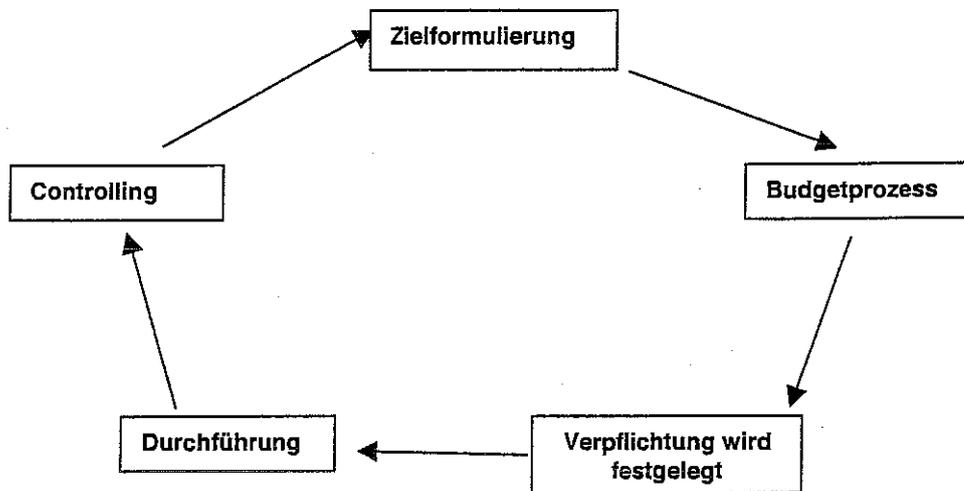
⁵⁸ Vortrag von Herbert Buchinger, aus: ÖSB Tagungsbericht 19/20 Oktober 1999.

⁵⁹ Als Alternative zu Indikatorensysteme nennt Naschold [1999] Performanzmanagementsysteme oder Feedback-Systeme.

⁶⁰ Eingangsstatement von Franz Fuchs, AMS Steiermark, Dialogtagung Ost, 22.-23. Juni 1999 und Korrespondenz vom 10. April 00

⁶¹ Naschold [1999], Seite 16

Abbildung 6: Prinzipskizze der Ziel- Ergebnissteuerung



Quelle: Naschold 1995, Seite 35, eigene Darstellung

Die Steuerung des AMS erfolgt also in groben Zügen diesem Kreislaufsystem, es gibt jedoch Bruchstellen, an denen dieses idealtypische System einer Ziel- Ergebnissteuerung in ihrer sequentiellen Abfolge durchbrochen wird.

Tabelle 6: Zielsetzungen des AMS 1998

Schwerpunkt	Operatives Ziel	Zugeordnete Maßnahmen
Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem:	1 Langzeitarbeitslosigkeit verhindern	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivgruppen • Förderung der regionalen Mobilität • Gründerberatung • Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung • Schulung Arbeitsloser • Regionale Initiativen und Maßnahmenpakete
	2 Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitstrainingszentren • Gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte, Beschäftigungsgesellschaften, Eingliederungsbeihilfe • Sozialökonomische Betriebe • Geschützte Arbeit • Betriebliche Eingliederungsbeihilfe

Schwerpunkt	Operatives Ziel	Zugeordnete Maßnahmen
II Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt	3 Integration von Frauen mit Betreuungspflichten in den Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen • Kinderbetreuungsbeihilfe • Frauenqualifizierungsprojekte
III Optimierung des Arbeitsmarktmatching	4 Einschaltung des AMS am Stellenmarkt sichern Landesziel: Steigerung der Effizienz der Vermittlung	
IV Optimale Bereitstellung der behördlichen Dienstleistungen	5 Verbesserung der Nutzung des Beschäftigungspotentials im Inland	
V Prävention von Jugendarbeitslosigkeit	6 Prompte Anweisung von finanziellen Leistungen	
	7 Integration v. vorgemerkten Lehrstellersuchenden in die Berufsausbildung sichern	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsvorbereitung • Lehrstellenförderung
	8 Berufseinstieg von Jugendlichen sichern	

4.3 Bruchstellen einer Ziel - Ergebnis-Steuerung

Die formale Neuorganisation eines klassischen Aufgabenbereichs des Staates, wie es nun jene der Arbeitsmarktpolitik einmal darstellt, ist seit einer geraumen Zeit abgeschlossen, der Charakter der neuen Organisationsform des AMS und der damit verbundenen Implikationen auf das Steuerungssystem des Arbeitsmarktservices sind klar: Weg von einer hierarchischen, hin zu einer Ziel – Ergebnis - Steuerung, hin zu einem Kontraktmanagement. Wo steht man nun in dieser Entwicklung, ist sie als abgeschlossen zu betrachten oder ist man auf einem Mittelding zwischen Bürokratie und New Public Management, also in einer in einer „stuck-in-the-middle“ – Situation erstarrt, stehengeblieben?⁶²

Nach wie vor wird das Verhältnis BGS-LGS-RGS, also das Verhältnis zwischen den Organisationseinheiten des AMS, von stark hierarchischen Elementen geprägt. AMFG, AMSG etc. geben den Rahmen vor, in dem die Organisationseinheiten des AMS zu arbeiten haben; Verordnungen und Richtlinien spezifizieren diesen Rahmen⁶³. Dass hierarchische Elemente in der Steuerungsmethodik des AMS notwendig sind, ist unbestreitbar: Schließlich hat das AMS im Akteursgefüge der Arbeitsmarktpolitik die Budgethoheit und gleichzeitig die Richtlinienkompetenz. Bei allen Einwänden, die hier angebracht wären, ist darüber hinaus das AMS jener arbeitsmarktpolitische Akteur mit den am wenigsten verzerrenden Eigeninteressen. Die Frage, die sich nun hier stellt, ist, ob der Einsatz von bürokratischen Steuerungsmethoden diese hierarchische Komponente des gesamten Steuerungsgefüge des AMS entsprechend abdecken kann oder ob eben diese bürokratischen Elemente ein Zeichen dafür sind, dass die Ausgliederung der AMV eben in oben geschilderter „stuck-in-the-middle“ – Situation erstarrt ist. Viele Probleme von Trägern arbeitsmarktpolitischer Initiativen scheinen aus Bürokratieproblemen zu resultieren (etwa Finanzierung) und weisen darauf hin, dass Bürokratie nicht die Steuerungsmethode ist, die die hierarchischen Steuerungsaufgaben des AMS adäquat erfüllen kann. Einige dieser Bürokratieprobleme werden im Kapitel 6 behandelt, so etwa die Diskussion um die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Trägereinrichtungen. Diese an dieser Stelle geschilderten Bürokratieprobleme und -phänomene stellen einen Bruch im Ziel-Ergebnis - Kreislauf eines modernen Steuerungsansatzes dar.

Gerade solche Beispiele aber laufen dem Aspekt zuwider, die die Steuerungs- und Organisationsstruktur des AMS als gelungen betrachten lassen: dem einer **organisatorischen Subsidiarität**. Übergeordnete Organisationseinheiten (also im Falle des AMS BGS und LGS) üben nur jene Machtfülle und Steuerungskompetenz aus, die als unbedingt notwendig zu erachten ist. Unterstellt man nun dem AMS eine Steuerungs- und Organisationsstruktur unter dieser „Präambel“ mit einer Zielhierarchie ausgehend von zentraler Planung und gleichzeitig einer dezentralen Struktur, so scheint dies aus steuerungstheoretischen Gesichtspunkten der richtige Weg zu sein. Diese Struktur des AMS fördert aber gleichzeitig einen netzwerkorientierten Ansatz, insbesondere je näher die Organisationseinheit bei der Umsetzungsebene angesiedelt ist.

⁶² Nicht berücksichtigt werden konnten in der gegenständlichen Diskussion jüngste Vorschläge des Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel, der eine Privatisierung des Arbeitsmarktservices gefordert hatte.

⁶³ In diesem Zusammenhang verwendet Herbert Buchinger den Ausdruck „Normierung“; siehe auch weiter oben.

4.4 Zugang zu regionalen Zielen

Wie weiter oben ausgeführt ist, ist die Zielplanung des AMS zentral geordnet, BGS und LGS legen die Schwerpunkte der Arbeit des AMS fest, wobei der Einfluss der LGS eher als gering einzuschätzen ist und die Zielgestaltung als solche eine politische ist.

Grundsätzlich ist jedoch eine zentrale Zielplanung nicht abzulehnen: Einerseits sind hier die Ressourcen zu einer Überwachung und –prüfung der Ziele bzw. ihrer Indikatoren gegeben, außerdem ist die Gefahr, dass „Kirchturmdenken“ die Zielplanung beeinflusst, eher gering einzuschätzen. (Vgl. hierzu auch Kapitel 3.5.3, Rolle bzw. „Mehrwert“ der zentralen Organisationseinheit)

Auch jetzt gibt es via Landes- und Regionalziele die Möglichkeit, auf steirische oder eben obersteirische arbeitsmarktpolitische Aspekte einzugehen. In diversen Interviews wurde jedoch der Eindruck gewonnen, dass besonders dem jeweiligen Regionalziel von den regionalen Akteure wenig Bedeutung beigemessen wird. Auch verstärkt die Tatsache, dass als Regionalziele oft die Vorschläge der LGS angenommen werden, diesen Eindruck. Vor allem ist auch hier der Zugang noch stark problemgruppen- und damit defizitorientiert. Sie werden nicht im Sinne einer Potentialorientierung als regionales Entwicklungsziel interpretiert.

Gerade Regionale Ziele werden oft als Reaktion auf besonderen Problemdruck in der Region eingesetzt. So sind im Arbeitsprogramm des AMS Steiermark als regionale Ziele für das Jahr 2000 folgende angegeben:

Tabelle 7: Regionalziele des AMS Steiermark (Obersteiermark)

Schwerpunkt	Ziel	Indikator	RGS
Verhinderung von dauerhafter Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt	Erhöhung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt für Personen mit Vermittlungseinschränkungen	Abgang von Personen (AL) mit Co-dierung A,B,I,L im Begünstigungsfeld in Arbeit	Judenburg, Knittelfeld, Leoben
	Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen	Abgang von Frauen mit einer AL Dauer von 6 bis 12 Monaten in Förderung und in Arbeit	Murau
Unterstützung des strukturellen Wandels des Arbeitsmarktes	Erhöhung des Anteils von Personen mit geringer Qualifikation in Schulungsmaßnahmen	Anteil d. Zugänge in SC für Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss an allen Zugängen in SC	Liezen
Optimierung des Arbeitsmarktmatching	Rasche Besetzung offener Stellen	Anteil der Abgänge offener Stellen mit Laufzeit unter 30 Tagen an allen Abgängen offener Stellen	Bruck / Mur

Quelle: AMS Steiermark Arbeitsprogramm 2000, S. 10, gekürzte Darstellung

Ein Grund dafür, dass regionale Ziele eben als Reaktion auf einen besonderen (auch kurzfristigen) Problemdruck eingesetzt werden und nicht als Entwicklungsziele genutzt werden

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

ist - neben der Tatsache, dass es nur *ein* regionales Ziel gibt, das, aus Sicht der RGS verständlich, für die Beseitigung aktueller Probleme eingesetzt wird - das Fehlen von Planungsmechanismen. Ein regionaler Planungsmechanismus stellt die fehlende Basis für den Zugang zu regionalen Zielen dar. Territoriale Beschäftigungspakte (TBP) sind als mögliches Instrument eines Planungsprozesses zu sehen, wobei zum jetzigen Zeitpunkt (Juli 00) es unklar ist, ob ein solcher innerhalb von regionalen bzw. territorialen Pakten Berücksichtigung findet.

Regionale Ziele werden nun nicht als Entwicklungsziele ausgestaltet, z.B. könnte eine Region anstreben, sich in der Umwelttechnologie zu profilieren oder ein „Silicon Valley“ der Steiermark zu werden. Voraussetzung hierfür wäre eine Analysephase innerhalb der Region, deren Zweck eine Stärken/Schwächen - Analyse der Region und damit erst eine Richtungsentscheidung für die Setzung solcher Entwicklungsziele möglich wäre. Es müsste eine „rollierende Planung“ als Voraussetzung für die Setzung regionaler Ziele möglich werden. Das heißt aber nicht, dass Entwicklungsziele so allgemein gehalten werden müssten, dass sie nicht auf Zielgruppen (im Sinne der Arbeitsmarktpolitik) heruntergebrochen werden könnten. Allerdings kann hier das AMS nur ein Partner in einem solchen Planungsmechanismus sein und ist mit darauf angewiesen, dass entsprechende Perspektiven in Zusammenarbeit mit Vertretern der regionalen Strukturpolitik erarbeitet werden.

Eine starke Auseinandersetzung mit Entwicklungszielen ist im Gegensatz dazu sicherlich auf Landesebene gegeben, als Beispiel sei hier nur der Automobilcluster erwähnt. Allerdings ist auch hier eine entsprechende Schwerpunktbildung seitens der regionalen Wirtschaftspolitik forciert worden, die es dem AMS ermöglichte sich mit entsprechenden Konzeptionen im Bereich Ausbildung und Qualifizierung zu beteiligen. Den Regionalzielen des RGS scheint – wie bereits erwähnt - keine besondere Bedeutung beigemessen zu werden, sie sind vom Stellenwert her den Bundes- und Landeszielen höchstens gleichgesetzt. Hier ist eine Diskrepanz zu jener Entwicklung zu sehen, die ein Schwergewicht auf die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik legt.

Eine Voraussetzung für den sinnvollen Einsatz von Entwicklungszielen ist aber eine Verzahnung verschiedenster Politikbereiche, wie etwa die der Arbeitsmarktpolitik, Wirtschafts- und Regionalpolitik. Diese müssten integrativ ablaufen, es muss sich diese Verzahnung in der Planung der Politikbereiche widerspiegeln. Das bedeutet aber auch, dass arbeitsmarktpolitische Ziele- und, davon nicht zu trennen, AMS-Ziele, mit anderen Politikbereichen koordiniert werden müssen. Das Problem, das daraus resultiert, ist, dass der Prozess der Koordination, da politikübergreifend, wiederum als politischer Prozess verstanden werden muss. Die Frage, die hier speziell für das Arbeitsmarktservice stellt, ist die nach der Beeinflussbarkeit verschränkter Politikbereiche. In der Zeit vor der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung war eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik (und auch anderer Politikbereiche) kein Thema. Insofern war die 3-stufige Organisation des AMS in BGS – LGS – RGS eine logische Begleitung einer Neuorientierung der Regionalisierung.

Die Sinnhaftigkeit bzw. der Zusatznutzen der Regionalisierung des AMS wäre – im Sinne der regionalen Planung – dann gegeben, wenn die neu geschaffenen Strukturen – konkret die Regionalbeiräte - einen Vorteil in der regionalen Konsensbildung mit sich brächten. Dieser „Konsensvorteil“ scheint aber nur zum Teil zu bestehen. Vorteil der Einbindung der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess des AMS ist sicher, dass zu einem sehr frühen Zeitpunkt „die Karten auf den Tisch“ gelegt werden – also ein größtmöglicher Grad an

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

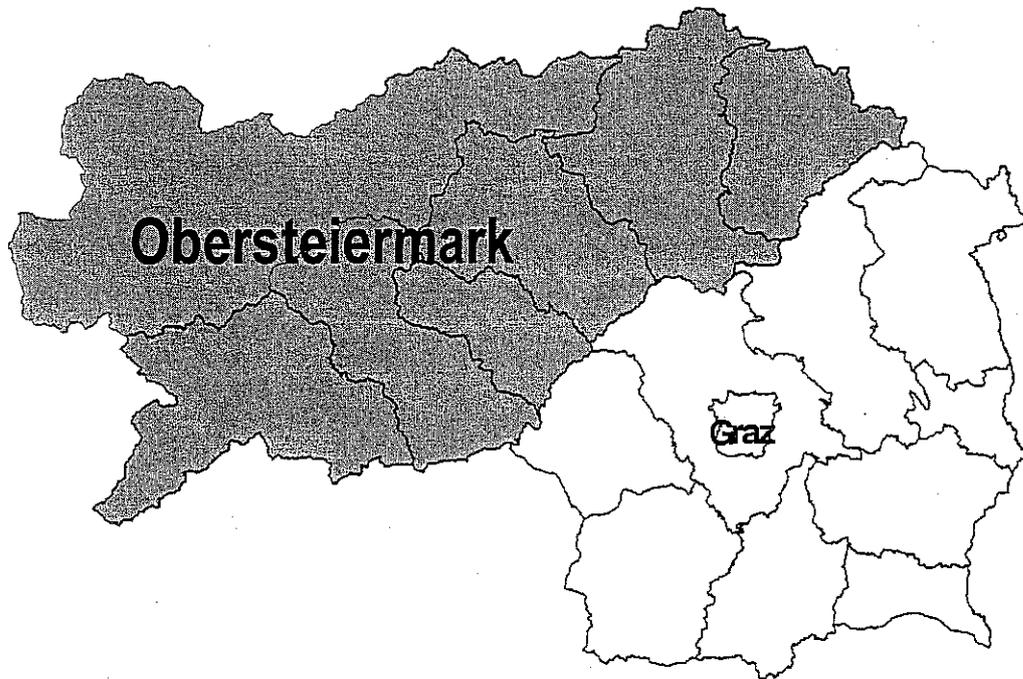
Transparenz gewährleistet wird. Damit ist eine Reduktion von Blockademöglichkeiten verbunden.

Aus zahlreichen Interviews im Rahmen dieses Projektes lässt sich schließen, dass der Großteil der Regionalbeiräte die Möglichkeiten eines konzeptionellen oder gestalterischen Eingreifens in den Entscheidungsprozeß des AMS verstreichen lassen, ihre Rolle mehr als „Aufsichtsräte“ sehen und, damit verbunden, der Regionalbeirat kaum als Instrument einer regionalen arbeitsmarktpolitischen Planung gesehen werden kann.

5 REGION OBERSTEIERMARK

„Räumliche Grundlage“ für vorliegende Studie war die Obersteiermark, an Hand derer wir die Steuerungsmechanismen des AMS und deren Rückwirkungen auf die TrägerInnen arbeitsmarktpolitischer Initiativen untersuchten. Unter „Obersteiermark“ wurden hierbei die Bezirke (bzw. die Gebiete der RGSn) Mürzzuschlag, Bruck/Mur, Leoben, Knittelfeld, Judenburg, Murau und Liezen verstanden.

Abbildung 7: Die Obersteiermark



5.1 Regionen

Die Obersteiermark zerfällt aus arbeitsmarktpolitischer Sicht auf 4 Teil- oder Unterregionen⁶⁴:

- Mürzzuschlag und Bruck an der Mur,
- Leoben,
- Westliche Obersteiermark (Knittelfeld, Judenburg und Murau),
- Liezen.

⁶⁴ Diese Regionalisierung ist einstimmiges Ergebnis der Interviews mit den Leitern der RGSn sowie mit den GesprächspartnerInnen der diversen Trägerorganisationen.

Die Gründe hierfür können mannigfaltig sein:

- Die Struktur des Arbeitsmarktes,
- Geographische Gründe (etwa die Hohen Tauern),
- Distanzen bzw. Anfahrtswege,
- (Industrie-)historische Gründe

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 enorm langen Anfahrtswegen, andererseits eine eigene Unterregion bildet. In der Region Aichfeld–Murboden kommt es zu einer engen Kooperation (ebenfalls Niederschlag auf Projektebene findend), wobei die Kooperationsdichte zwischen den Bezirken ihre Abstufungen hat.

Diese Entwicklung hin zu arbeitsmarktpolitischen Subregionen ist durchaus positiv zu sehen, und z.B. aus geographischen Gründen wie in Liezen auch gar nicht anders möglich. Dort, wo allerdings z.B. historische (bzw. politische) Gründe ausschlaggebend für die Grenzziehung der Regionen waren (etwa in Leoben), ist die Sinnhaftigkeit der Subregion zu hinterfragen: Es steht zu diskutieren an, ob nicht gerade für die arbeitsmarktpolitische „Insel“ Leoben eine verstärkte Kooperation mit benachbarten Bezirken erstrebenswert wäre. Auch für den Bezirk Murau wäre eine stärkere Ankoppelung im Rahmen der NUTS III Gebiete wünschenswert, hier bestehen allerdings erste vielversprechende Ansätze.

5.2 Regionale Konzentration

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/Mur – Mürzzuschlag die stärkste Dichte auf.

Tabelle 8: Regionale Verteilung von Maßnahmen

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

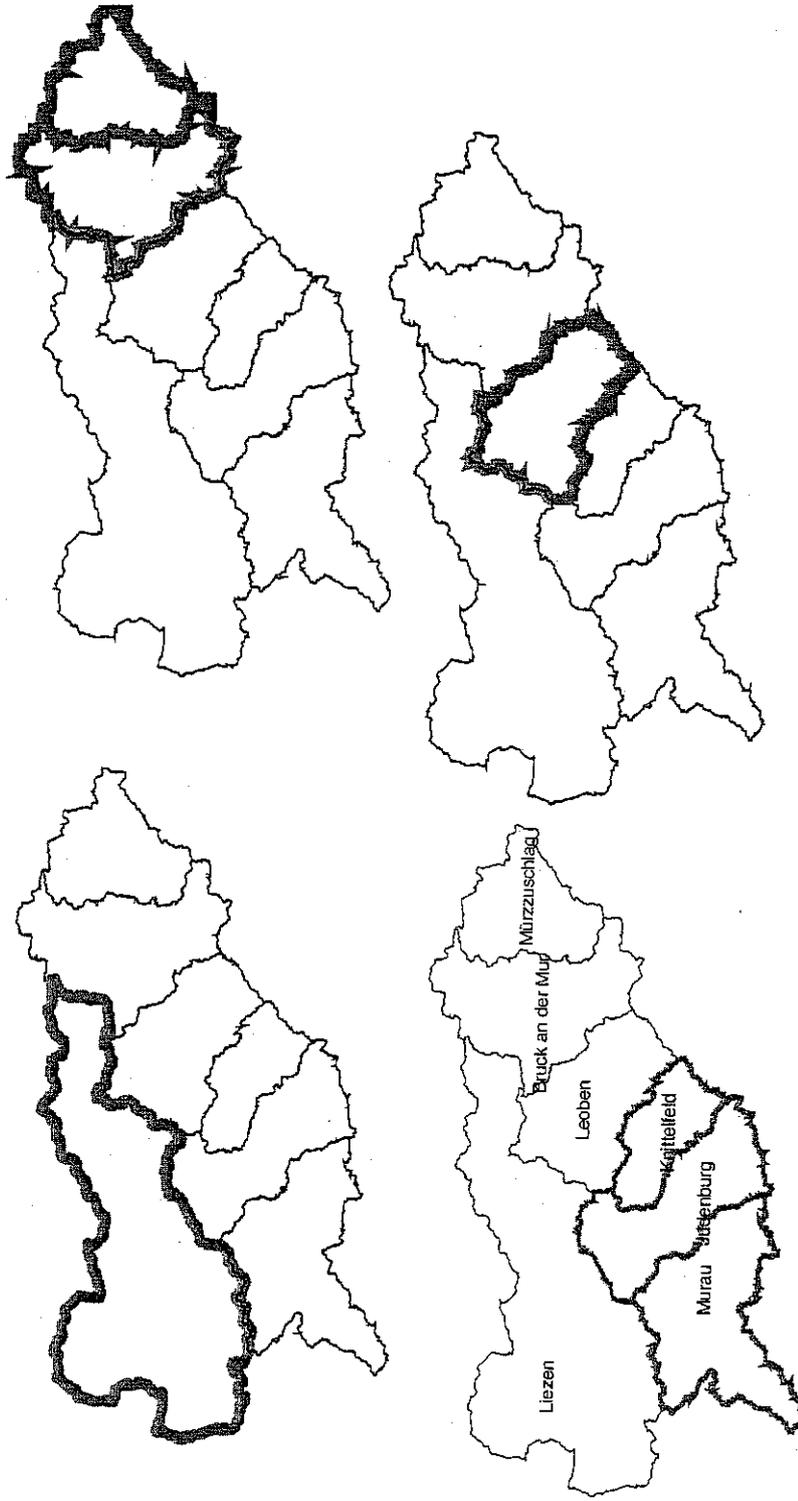
Zur oben dargestellten Auswertung ist jedoch festzuhalten, dass sie sehr schematisch und einfach gewählt wurde, soll sie doch nur geeignet sein, einen Überblick über regionale Konzentrationen zu geben. Vor allem sind unterschiedliche Kapazitäten und damit

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

Größenstrukturen der Maßnahmen bzw. Trägereinrichtungen nicht berücksichtigt, auch nicht die unterschiedlichen Zielgruppen.

So wird für Leoben schlagend, dass auch neben einigen großen Trägern, zahlreiche kleinere Maßnahmen (Projekte der Gemeinschaftsinitiativen oder Beschäftigungsprojekte) umgesetzt werden. Nichts desto trotz ergibt sich ein Bild, welches auch in den Interviews bestätigt wurde. Das Bild signalisiert gleichzeitig ein Problem, welches als "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 aufweist, was sich wiederum als ein Bürokratiephänomen erklären lässt. In diesem Sinne ist die regionale Schwerpunktsetzung aus dem regionalen Problemdruck der Vergangenheit zu erklären.

Abbildung 8: Die Regionen der Obersteiermark aus arbeitsmarktpolitischer Sicht



Quelle: Eigene Darstellung

5.3 Trägerstrukturen

Die Region ist gekennzeichnet durch eine hohe Dichte an arbeitsmarktpolitischen Trägern und Maßnahmen. Insgesamt arbeiten zur Zeit 37 Trägereinrichtungen arbeitsmarktpolitischer Initiativen⁶⁵, die 1998/1999 ca. 60 unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt haben und im Appendix alphabetisch aufgelistet werden.

- Die vorrangige **Organisationsform** dieser TrägerInnen sind Vereine (z.B. „Rettet das Kind“) und GmbHs (z.B. BIG Bruck).
- Über die Hälfte operiert **überregional** und beschränkt sich nicht auf einen Arbeitsmarktbezirk, über die Hälfte dieser Organisationen bieten mehrere Produkte (Beschäftigung, Qualifizierung oder Beratung) an. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu erwähnen, dass sich Überregionalität und Produktvielfalt sich nicht bedingen müssen: Der Schluss, dass Organisationen, die mehrere Produkte anbieten, auch überregional agieren (und umgekehrt) gilt so nicht.
- Etwa 1/3 der angeführten TrägerInnen haben ihre **Zentrale in Graz**, wobei bei diesen Grazer Trägern keine Beschränkung auf die Obersteiermark erkennbar ist.

Bemerkung: Auf den nachfolgenden Seiten sind einige Ergebnisse der Untersuchung der obersteirischen Trägerstruktur aufgeführt. Die Daten basieren auf einer Auswertung der Förderverträge, die wir in der LGS des AMS Steiermark einsehen konnten, auf Konzepten und Kurzaufzügen, die uns von den Maßnahmenträgern selbst zur Verfügung gestellt wurden und auf Informationen, die wir im Rahmen unserer Interviews und Gespräche gewinnen konnten. Keine Berücksichtigung finden hier im Untersuchungszeitraum 1998/99 ausgelaufene Projekte und einzelne Kinderbetreuungseinrichtungen, ohne deren arbeitsmarktpolitische Bedeutung leugnen zu wollen. Hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang auch auf die Schnelllebigkeit der arbeitsmarktpolitischen Szene – es ist beinahe unmöglich, ein akkurates Bild dieser Szene ohne Einbußen an Aktualität zu gewinnen.

5.3.1 Entwicklungstrends in der „Institutionenlandschaft“ in der Obersteiermark

Die Trägerstruktur der Obersteiermark hat einen starken Wandel hinter sich. Es gibt kaum (bis keine) kleinen Initiativen, deren TrägerInnen etwa idealistische Einzelpersonen oder kleine Vereine sind⁶⁶. Dieser Befund gipfelte in der Bemerkung „Die Szene trocknet aus“ während eines Interviews.

Gleichzeitig sind jedoch, oft entstehend aus regionalen arbeitsmarktpolitischen Selbstorganisationsprojekten bzw. Arbeitsstiftungen, eine große Zahl an neuen, **breit regional verankerten** (im Sinne der Einbindung von Gemeinden) Trägern in der

⁶⁵ Hinzukommen sieben Regionale Geschäftsstellen des AMS.

⁶⁶ Diese Beobachtung wird auch von der Diözese Graz gedeckt, die über einen eigenen Fonds (ALF – Arbeitslosenförderungsfonds) verfügt und damit – naturgemäß in einer anderen Größenordnung als das AMS – arbeitsmarktpolitische Initiativen unterstützt. Quelle: Interview mit VL Hager, Caritas Graz

Obersteiermark entstanden: so etwa die Trägerorganisation der Beschäftigungsgesellschaft GBL in Liezen oder der WBI; ein neuer Typus von Trägerschaft mit einer stark wachsenden Tendenz.

Vermehrt treten in den Regionen **überregionale Anbieter** (z.B. die Caritas) auf. In diesem Zusammenhang versteht man unter "überregional" nicht, dass einzelne Maßnahmen einen Einzugsbereich über den Arbeitsmarktbezirk hinaus haben, sondern dass ein TrägerInnen verschiedene Maßnahmen (auch verschiedene Maßnahmentypen) in verschiedenen Arbeitsmarktbezirken betreiben. So betrieb etwa die Caritas (um dieses Beispiel noch einmal zu bemühen) ein Qualifizierungsprojekt in Graz, ein Beschäftigungsprojekt im Bezirk Liezen und eines im Bezirk Leoben. Einen Hinweis auf die Bedeutung solcher überregionaler Anbieter gibt die große Anzahl jener TrägerInnen, die ihre Zentrale in Graz haben, nämlich 12.

Tabelle 9: Überregionale TrägerInnen in der Obersteiermark

TrägerInnen	Produkt des AMS
ARED Unternehmens- und Regionalberatung	diverse Produkte
BAB GmbH	Beratung
Bfi – Berufsförderungsinstitut Steiermark	diverse Produkte
BIT-Schulungszentrum	Qualifizierung
Caritas der Diözese Graz-Seckau	diverse Produkte
ISOP	diverse Produkte
Jugend am Werk Steiermark	diverse Produkte
Landesverband der Steir. Kindergruppen	Kinderbetreuung
Mentor GmbH	Beratung
Montanuniversität Leoben	GI Adapt
Pro-Mente Steiermark	diverse Produkte
Rettet das Kind	diverse Produkte
Schulungszentrum Fohnsdorf	Qualifizierung
ST:WUK Steirische Wissenschafts-, Umwelt und Kulturprojekträger GmbH	diverse Produkte
Technikum Joanneum	GI Adapt
Verein für psychische und soziale Lebensberatung-Beratungszentren	diverse Produkte
Volkshilfe Steiermark	Kinderbetreuung
Zentrum für Arbeit und Technik	diverse Produkte

Die weiter oben angesprochene Tendenz weg von kleinen Initiativen, hin zu Multi-Maßnahmen-Trägern ist jedoch keine Strategie des AMS, sondern eine eigendynamische Entwicklung. Die Gründe hierfür sind einerseits in den Rahmenbedingungen für arbeitsmarktpolitische Initiativen zu sehen, andererseits in den unternehmerischen Strategien der TrägerInnen:

- Sprunghaftigkeit der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren
- formale Anforderungen des AMS an die TrägerInnen,
- durch das AMS vorgegebene Rahmenbedingungen der Finanzierung,
- TrägerInnen wollen sich eine gewisse „Marktmacht“ aufbauen,
- Tendenz der TrägerInnen zur Professionalisierung ihrer Leistungen.

Aufgrund kurzfristiger Reaktionen auf sensible arbeitsmarktpolitische Probleme durch die Politik verbunden mit sich verlagerten Schwerpunkten und der Entstehung von neuen Unterstützungs-Programmen weist die Arbeitsmarktpolitik Charakteristika einer gewissen „Sprunghaftigkeit“ auf. Abgesehen davon, dass eine solche Sprunghaftigkeit eine gezielte, langfristige Planung für die Trägerlandschaft, aber auch für die Organe des AMS unmöglich machen, verlangt sie von den Trägern als Konsequenz größtmögliche Flexibilität und die Fähigkeit, auf kurzfristige Entscheidungen auch kurzfristig und kompetent reagieren zu können.⁶⁷ Diese Anforderungen stellen kleine TrägerInnen vor unerfüllbare, große TrägerInnen vor schwer erfüllbare Anforderungen. Konsequenz daraus ist es, dass eben große TrägerInnen, die noch am ehesten über die finanziellen, infrastrukturellen und personellen Ressourcen verfügen, durch diese Sprunghaftigkeit gegenüber kleinen Trägern bevorzugt sind.

Auch nehmen die **formalen und organisatorischen Anforderungen**, die das AMS von den Trägern verlangt zu. Konzepte, organisatorische Abläufe oder das Verhältnis zu KundInnen bzw. KlientInnen muss gewissen formalen Bedingungen folgen, die ein hohes Maß an Spezialisierung bzw. an Know-how erfordert. Für kleine TrägerInnen ist dies aus verständlichen Gründen um ein vielfaches Schwieriger als für große, die aus einem breiteren Personal- und Wissensreservoir schöpfen können.

Ihre Zuspitzung findet die Bevorzugung von großen gegenüber kleinen Organisationseinheiten in der Frage 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. Verbunden mit Verzögerungen bei der Auszahlung bringt dies für die TrägerInnen ein breites Feld an Problemen mit sich.

- Zwischenfinanzierungen müssen oft von Dritten, etwa Gemeinden, geleistet werden, was wiederum die TrägerInnen in ein Abhängigkeitsverhältnis zu diesen Zwischenfinanzierern bringt,

⁶⁷ Etwa, wenn als Anforderung an die TrägerInnen herangetragen wird, Maßnahmen in möglichst kurzer Zeit zu entwickeln.

- TrägerInnen können ihre Maßnahmen nicht langfristig planen, da es z.B. keine Möglichkeiten von langfristigeren Finanzierungsmodellen für Infrastrukturmaßnahmen⁶⁸ gegeben sind.
- Auch kann man Schlüsselkräfte nur von Jahr zu Jahr ein fixes Beschäftigungsverhältnis garantieren. Zu Jahresende, so das Ergebnis einiger Interviews, kommt es immer wieder zu Existenzängsten unter diesen Schlüsselkräften.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die hier geschilderten Probleme rechtlicher Natur sind bzw. mit Unsicherheiten der TrägerInnen zusammenhängen, nicht jedoch mit einer etwaigen Praxis des AMS, abrupte Abstellungen von Maßnahmen im größeren Stile durchzuführen.

Große TrägerInnen, die oft mit einer sozialpartnerschaftlichen Eigentümerstruktur operieren können, haben die Möglichkeit, die hier geschilderten Problembereiche der Finanzierungsmodalitäten des AMS abzufedern: indem sie selbst bzw. die „Mutterorganisation“ als Zwischenfinanzier auftritt, Bankgarantien u.ä. gibt und somit eine langfristige Planung erlaubt. In weiterer Folge werden auch viele (wenn vielleicht auch nicht alle) Existenzängste von den Schlüsselkräften genommen, und ermöglichen somit ein angenehmeres, besseres Arbeitsumfeld.

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 sein und eine Folge der erwähnten Sprunghaftigkeit der Arbeitsmarktpolitik sein. Kurzfristige Programm-Entwicklung und bedeutet in der Regel eine Kapazitätsausweitung, die wenn sie einmal vorgenommen wurde, in der Folge wieder ausgelastet werden will, wodurch durch die Trägerorganisationen Eigenaktivitäten entwickelt werden und der Prozess eine Eigendynamik erhält. Auch dies ist kein Markt-, sondern vielmehr ein Bürokratie-Phänomen und kann auch einen Strukturkonservatismus (im Sinne vom Beharrungsvermögen von Größenstrukturen) bewirken.

Die Entwicklung weg von vielen kleinen, hin zu einigen großen Trägern birgt Vor- und Nachteile. Zu den Vorteilen gehört sicher die eben charakterisierte Professionalisierung der arbeitsmarktpolitischen TrägerInnen, aber auch die Beseitigung der Existenzängste bei Schlüsselkräften und somit der Sicherheit für die Beschäftigten.⁶⁹

⁶⁸ Dies betrifft vor allem Beschäftigungsmaßnahmen, die für ihre Produktion Infrastrukturinvestitionen tätigen müssen. Die Abhängigkeit vom AMS und damit von der einjährigen Finanzierung verhindert, dass man etwa als SÖB eine Maschine leasen kann.

⁶⁹ Diese Beseitigung von Existenzängsten wurde in einigen Interviews als ganz besonderen positiven Effekt dieser „Fusionswelle“ hervorgehoben. So können sich Schlüsselkräfte wieder auf die Probleme und Ängste ihrer KundInnen bzw. KlientInnen konzentrieren und nicht auf ihre eigene Unsicherheit.

Ein besonderer Nachteil dieses Dranges hin zu großen Trägern ist im Zusammenhang mit den Auslobungen und somit mit dem Steuerungsmechanismus Markt zu sehen. (Vgl. dazu Kapitel 3.2.7, Das Verhältnis AMS - TrägerInnen) So kann nämlich das Entstehen einer breiten Anbieterlandschaft verhindert werden, was sich kontraproduktiv auf den Wettbewerb auswirken kann. Ziel des Steuerungsmechanismus Markt ist, wie an obiger Stelle ausgeführt, schließlich den Kauf eines möglichst hochwertigen Produktes zu einem möglichst niedrigen Preis. Wenn nun die Rahmenbedingungen ausschließen, dass eine möglichst hohe Anzahl⁷⁰ von Anbietern an einer Auslobung teilnehmen, konterkariert dies die Intentionen des Steuermechanismus.

Im Extremfall würde schließlich nur ein Anbieter in einem Segment überbleiben; dem Monopson des AMS würde ein Monopol des am Ende der Tendenz zu größeren Trägerorganisationen übriggebliebenen Trägers gegenüberstehen. Das Ergebnis würde aber nicht nur das Steuerungsmittel „Markt“ ad absurdum führen, es führt auch zu gegenseitigen Abhängigkeiten. So ist nicht nur der/die Träger/in vom Geldgeber AMS abhängig, auch das AMS ist mangels alternativer Leistungserbringer unweigerlich an den/die monopolistischen Träger/in gebunden. Eine Entwicklung, die so nicht gewünscht werden kann. Hieraus leitet sich die im Rahmen dieses Papiers gestellte Forderung ab, dass das AMS in einem Marktmechanismus die Rolle eines Regulators zu erfüllen hat: Es ist dringend notwendig, die Entwicklung der Trägerlandschaft zu beobachten und Regulierungsfunktionen dann wahrzunehmen, wenn eine Monopolisierung erkennbar ist. (Dies ist vor allem dann mehr als notwendig, wenn weiter mit Auslobungen gearbeitet werden soll.)

5.3.2 Strukturkonservatismus

Ein weiterer Aspekt der oben geschilderten Entwicklung innerhalb der Trägerlandschaft ist die des Strukturkonservatismus, der jedoch in einer anderen Art und Weise zu begründen ist. Unter „Strukturkonservatismus“ versteht man hier das Bewahren von herkömmlichen, bestehenden Maßnahmen – neue Schwerpunktsetzungen, neue Maßnahmen können nicht vorgenommen oder begonnen werden, da durch bestehende Maßnahmen und Projekte das Gros der Budgetmittel bereits gebunden sind. Gleichzeitig erzeugt das Wissen um diesen Strukturkonservatismus den Anreiz, grundsätzlich keine neuen Projekte zulassen zu wollen – sie würden im Laufe der Zeit den Strukturkonservatismus nur erhöhen und die Beweglichkeit des AMS damit nur einschränken. Somit ist eine Bewegung hin zu befristeten Maßnahmen größerer Träger erkennbar, deren Auslaufen nicht von externen Druck begleitet werden kann.

Der Grund hierfür ist einerseits der Druck von Politik und Medien⁷¹, wenn bestehende Maßnahmen eingestellt oder wesentlich verändert werden sollen. Einige Beispiele in der Vergangenheit haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass arbeitsmarktpolitische

⁷⁰ Stichwort „Vollständige Konkurrenz“

⁷¹ Wer hier wen instrumentalisiert oder ob dieser Druck in Politik und Medienlandschaft gleichzeitig und unabhängig entsteht, sei hintangestellt.

Maßnahmen, sind sie einmal in der Region etabliert, durch massivsten medialen und politischen Druck kaum mehr aufgelöst werden können.

Ein weitere Begründung liegt darin, dass bestehende Verteilungsschlüssel von Budgetmitteln zwischen den Regionen nur schwer veränderbar sind. Grund hierfür ist sicherlich auch die Beirätestruktur, die einerseits durch die politischen Möglichkeiten die hier dargestellten Entwicklungen unterstützen und verschärfen können. Wenn man darüber hinaus noch die Interessenkonflikte vieler Beiräte hinsichtlich ihrer Funktion als solche und oft gleichzeitig als Funktionäre von arbeitsmarktpolitischen Trägern bedenkt, wird der Hang von TrägerInnen- und Maßnahmenstrukturen zu einer Inflexibilität und zu einer gewissen Starrheit klar. Ein gewisses Veränderungspotential birgt freilich das System der Auslobungen mit sich was die Trägerschaft gewisser Maßnahmen, nicht jedoch, was den Maßnahmenmix innerhalb einer Region betrifft.

Auch besteht ein Zusammenhang zum Thema „große vs. kleine TrägerInnen“. Denn eine Antwort des AMS auf das Problem Strukturkonservatismus ist (möglicherweise) darin erkennbar, vor allem größere Institutionen (bfi, Caritas, etc.) als TrägerInnen arbeitsmarktpolitischer Initiativen heranzuziehen. Als Vorteil dabei könnte angesehen werden, dass größere Institutionen flexibler auf Änderungen reagieren können (und auch dazu bereit sind) 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. Als Nachteil einer solchen Entwicklung ist das Verschwinden von kleinen Trägern anzusehen, durch deren Breite einerseits erst eine etwaige Anbietervielfalt in Auslobungsverfahren entstehen kann und die andererseits größere TrägerInnen unter einen gewissen Innovationsdruck setzen.

5.4 Marktcharakteristik der obersteirischen Trägerlandschaft

Eine Maßnahmenvergabe per Auslobungen hat seit einigen Monaten Bewegung in die arbeitsmarktpolitische Szene der Obersteiermark gebracht. Dennoch haben bestehende Maßnahmen gegenüber neu zu entstehenden a priori Vorteile (keine hohen infrastrukturellen Investitionen, Informationsvorsprünge), und auch ist eine Form des „Gebietsschutzes“ erkennbar. Dieser Gebietsschutz kann etwa historisch begründet sein oder auf freiwilligen Absprachen zwischen den Trägern beruhen, kann aber seitens des AMS auch durchaus wohlwollend gesteuert werden. Der Gebietsschutz geht auf die gängige Praxis zurück, (de facto) ganze Kontingente von *bestimmten* Trägern für eine Region zuzukaufen. Hier werden auch Auslobungen oder Ausschreibungen nichts ändern. Anders könnte es jedoch sein, wenn keine Kontingente mehr zugekauft werden, sondern Zuweisungen einfach bei Bedarf stattfinden und evtl. auch weitere Angebote umfassen können. Beispielsweise könnten unterschiedliche Beratungsangebote parallel zugekauft werden. Die Grenzen für eine solche Vergabep Praxis ergeben sich wieder aus der economies of scale bzw. scope: Die Beratung von, beispielsweise, Jugendlichen und die Schuldnerberatung ließen sich günstiger gemeinsam anbieten als wenn zwei parallele Beratungsorganisationen zu existieren hätten. (Vgl. Kapitel 3.5.3)

Ein weiteres Beispiel für einen (selbstaufgelegten) Gebietsschutz seien gewisse Dienstleistungen von SÖBs oder Beschäftigungsgesellschaften genannt: Hier kommt es immer wieder zu Absprachen, um sich in den jeweiligen Betätigungsfeldern nicht zu konkurrenzieren. Dies ist besonders zu begrüßen, da von diesen auch Dienstleistungen angeboten werden, die nicht marktfähig im Sinne von kostendeckend angeboten werden können und somit ein Wettbewerb um solche Dienstleistungen kontraproduktiv wäre.

Insgesamt kann von einer monopolistischen bis oligopolistischen Trägerstruktur in der Obersteiermark gesprochen werden. Der Vorteil einer solchen Trägerstruktur liegt darin, dass eine gewisse Kontinuität in der Maßnahmenabwicklung und in der Entwicklungsleistung gewährleistet wird, gleichzeitig ist jedoch auch eine Abhängigkeit des AMS vom Angebot und dem Verhalten weniger TrägerInnen („Macht der TrägerInnen“) zu konstatieren.

5.5 Bestehende Kooperations- und Netzwerkbeziehungen

Im Rahmen der Kooperationsbeziehungen zwischen Trägereinrichtungen sind unterschiedliche Kooperationsformen zu finden:

a) Formale Kooperationsbeziehungen

Formale Kooperationsbeziehungen entstehen bspw. durch die Eingliederung in einen Dachverband (Kinderbetreuungseinrichtungen, ST:WUK). Ein formales Kooperationsnetzwerk – formal im Sinne von organisatorischer und kapitalmäßiger Verflechtung entwickelte sich durch in den letzten Jahren über das Bfi, welches durch regionale Geschäftsstellen und kapitalmäßiger Verflechtung mit anderen Trägern über 16 Standorte in der Region (fünf davon sind Trägereinrichtungen arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen) verfügt. Die Bezeichnung „formale Kooperationsbeziehungen“ geht auf die Einschätzung zurück, dass die Einrichtungen in der Lage sind relativ selbständig agieren aber formal in den größeren Verbund Bfi eingebunden sind. Aus der Sicht der Steuerung ist kritisch anzumerken, dass sich Monopolisierungstendenzen abzeichnen, dem umgekehrt jedoch auch die Vorteile einer Selbststeuerung der Angebotsbereitstellung innerhalb eines organisatorischen Verbundes gegenübersteht. Verschärfend – und daraus resultieren nicht spezifische Probleme der Steuerung in der Obersteiermark, sondern österreichweit geltend – sind die personellen Verflechtungen, die sich aufgrund der AMS Strukturen (Beiratsstruktur) und des starken Engagements der Sozialpartner im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen ergeben.

b) Gesteuerte formale Kooperationen

In einigen – allerdings wenigen Beispielen, die wenn vor allem im Leobner Raum angesiedelt sind – ergeben sich gesteuerte Kooperationen, in dem anstelle der Schaffung neuer Trägereinrichtungen, diese in bestehende eingebunden wurden (bspw. wurde anstelle einer neuen Beschäftigungsgesellschaft eine Außenstellen der PRIMA Eisenerz in Leoben eingerichtet) oder anstelle des Aufbaus eigener Betreuungsleistungen ein Zukauf dieser Leistungen durch das AMS angeregt wurde, um die Komplementaritäten

zwischen den Einrichtungen besser zu nutzen – hier handelt es sich um Beispiele bewusster Steuerung durch das AMS und seiner regionalen Geschäftsstelle.

c) Spontane Kooperationsbeziehungen

Es gibt – allerdings nur relativ wenige Beispiele – einer selbstorganisierten Kooperation in Maßnahmen, die über reinen Maßnahmenzukauf (bspw. spezieller 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 Maßnahmenträgern 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 Intensität eines solchen Austausches stark von der regionalen Situation – sprich der Handhabung der regionaler Geschäftsstelle abhängig ist. Letztlich herrscht Übereinstimmung darüber, 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 aus durch ein aktives Suchen nach Projektpartnern, sind tendentiell eher "junge Träger" und verfügen über eine klare Positionierung – kaum über intensive Wachstumsstrategien. Die Kooperationen erfolgen nicht strategisch geplant und durch Kooperationsverträge legitimiert, sondern auf Projektebene und entstehen durch Kontakte der MitarbeiterInnen.
- Kooperationsinteressierte mit ersten Erfahrungen – eine gewisse Reserviertheit ist jedoch kaum zu leugnen: sie kennzeichnen sich aus 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 gewissen Größe / Kapazität aus.

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"

- Kooperationsreservierte: Die Kooperationsreserviertheit ergibt sich in der Regel aus einer Strategie einer Eigenbereitstellung, verbunden mit einer Wachstumsstrategie, manchmal auch verbunden mit einem breiten Angebotsprofil – woraus verstärkt Konkurrenzängste entstehen können.

5.6 Die Rolle und Stellung der Regionalen Geschäftsstellen

Die regionalen Geschäftsstellen (RGS) befinden sich in einer Doppelrolle in der regionalen Institutionenlandschaft: Eingebunden in die AMS-Struktur und 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. D.h. 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 RGSn übernehmen mit einer Anstoßfunktion für Entwicklungen 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 zu gleich, sind sie in ihren Aufgaben der Vermittlung von Arbeitskräften doch ein Träger unter zahlreichen Maßnahmenträgern. Auf Basis der Analyse der Institutionenlandschaft, der Interviews und der Workshops ergibt sich folgende Einschätzung:

- In der Szene der arbeitsmarktpolitischen Träger sind die RGSn aufgrund der großen Zahl von Projekten mit Vermittlungsauftrag und Betriebskontakten z. T. nur mehr ein „Mitspieler“. Die Einbindung in den Informationsfluss der RGS, in die von den Projekten generierten Informationen ist nicht optimal. Umfangreiche vermittlungsrelevanten Informationen der Projekte werden nicht in einen systematischen Informationsfluss an das AMS-RGS weitergeleitet und deshalb auch nicht genutzt.
- Positive Anreizmechanismen, die die RGS veranlassen über bestehende Standardmaßnahmen hinaus innovative neue Ansätze sowohl inhaltlich als auch in der Organisationsstruktur anregen zu können, sind derzeit kaum vorhanden, und darüber hinaus sehen sich RGS-Leiter 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 weiter defizitorientiert im Sinne eines problemgruppenorientierten Ansatzes. 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 RGS-Leitern – 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 regionalem Bedarf ergeben, sind kaum vorhanden.

Die Gesamteinschätzung führt zum Schluss, dass die RGS ein wichtiger 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.

⁷² Ein Hinweis darauf, dass auch seitens der TrägerInnen den RGSn sehr wohl die Rolle des Netzwerkknotens bzw. – managers zugeschrieben wird. Ein Grund hierfür ist natürlich die Budget- und Richtlinienkompetenz des AMS.

6 PROBLEMBEREICHE

Im Zuge der Arbeiten zu diesem Bericht konnten verschiedene Problembereiche identifiziert werden, die mittelbar bzw. unmittelbar mit den Steuerungsmechanismen des AMS zusammenhängen. Nachfolgend sind einige dieser Problembereiche aufgezeigt, diese Zusammenstellung erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

6.1 Unternehmenskontakte – Überforderung der Unternehmen

Neben der Finanzierungsdebatte ist die Debatte um die Vielzahl der Unternehmenskontakte – durch AMS und Träger – die am breitesten geführte. Diese Vielzahl von Projekten mit Unternehmenskontakten neben dem SfU hatte negative Auswirkungen auf die Akzeptanz solcher Kontakte bei den Unternehmen. Das AMS hat diesen Problembereich jedoch erkannt und auf mehreren Ebenen darauf reagiert.⁷³ Von einer Überforderung der Unternehmen ist in diesem Zusammenhang deshalb zu sprechen, da Unternehmen eben nur beschränkte Zeitressourcen zur Verfügung stehen, um auf Vermittlungswünsche von Betriebskontakten reagieren zu können. Werden diese Zeitressourcen über Gebühr beansprucht, so sinkt eben die Bereitschaft der Unternehmen, auf diese Vermittlungswünsche zu reagieren.

Viele Projekte haben als Reaktion auf den verstärkten Erfolgsdruck auf ihre Vermittlungsleistungen Strukturen aufgebaut, um selbständig Betriebe kontaktieren zu können. Daraus resultiert eben nicht nur das oben geschilderte Akzeptanzproblem, sondern auch die Frage nach der Effizienz solcher parallelen Strukturen. Begründet wird diese Parallelität gerne damit, dass die Maßnahmen ihre KlientInnen bzw. Kundinnen am besten kennen und auch am besten selbständig diese Vermittlungsleistung erbringen können. Dennoch sei die Frage in den Raum gestellt, ob diese Parallelität der Strukturen vom AMS gewünscht werden kann und ob es nicht Möglichkeiten gibt, die daraus resultierenden Effizienzdefizite abzubauen. Wesentlicher Punkt dabei wird es sein, wie die Anreizstrukturen für die Projektträger dahingehend modifiziert werden können, dass solche Parallelen abgebaut werden können. „Vermittlung ist so heikel, das will man nicht aus der Hand geben!“⁷⁴ Solange die Vermittlungsquote der wesentliche Erfolgsfaktor für Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist, werden diese immer den Anreiz haben, selbst bestmöglich zu vermitteln bzw. ihre eigenen Kontaktschienen auszunützen.

6.2 Schnittstellenproblematik

Das Erreichen der vom AMS vorgegebenen Ziele hängt von vielen, zum Teil zusammenhängenden Faktoren ab. Abgesehen von jenen Zielen, die die Verbesserung von innerorganisatorischen Prozessen des AMS zum Inhalt haben⁷⁵, stellt das Zusammenspiel der arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteure einen überdurchschnittlich bedeutenden Erfolgsfaktor dar. Als solche Akteure sind jedoch nicht nur policy makers zu

⁷³ Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf das zur Zeit laufende Projekt der ARED Unternehmensberatung, aber auch auf das Koordinationsprojekt der Wirtschaftskammer zur Vernetzung des Betriebskontaktewesens.

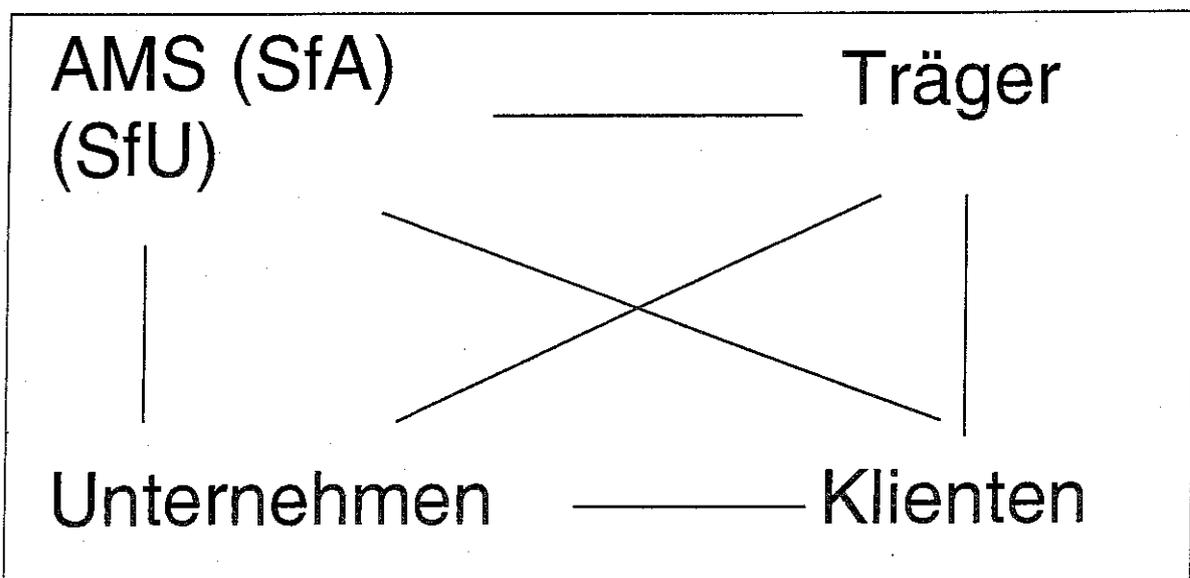
⁷⁴ Aus einem Interview mit einem/einer TrägerIn, der/die selbst über eine Betriebskontakterstruktur verfügt.

⁷⁵ z.B. „Prompte Anweisung von finanziellen Leistungen“

sehen - die Bedeutung von Trägern arbeitsmarktpolitischer Initiativen, KundInnen bzw. KlientInnen und Unternehmen darf nicht außer acht gelassen werden.

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, der 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. Die Graphik zeigt die komplexen Beziehungsstrukturen mit hohen Anforderungen an die Koordination und Schnittstellengestaltung.

Abbildung 9: Schnittstellenproblematik



Die Gründe hierfür liegen einerseits in der Organisation des AMS. Durch die Teilung in Service für Unternehmen (SfU) und Service für Arbeitssuchende (SfA) hat sich ein erhebliches Koordinations- und Informationsproblem ergeben. Informationsflüsse, Planung von Maßnahmen und Zuweisungen von KlientInnen und KundInnen wird (meist) zwischen Maßnahmenträgern und SfA abgewickelt; das SfU hat hierbei nur geringe (bis gar keine) Bedeutung. Während das SfA seine KundInnen, deren Stärken und Schwächen etc., kennt, sind die MitarbeiterInnen des SfU nur unvollständig per EDV über den/die KlientIn informiert. Dadurch leiden die MitarbeiterInnen des SfU natürlich unter einem Informationsmangel. Durch entsprechende Pilotversuche in der Neuorganisation von RGSn aber auch durch die Einbindung der RGS-SfU in die Informationsbereitstellung über TeilnehmerInnen die in naher Zukunft Maßnahmen beenden und deren genaues Profil wird inzwischen versucht entgegenzusteuern. Die Trennung SfU/SfA als alleinige Begründung für dieses Schnittstellenproblem zu nennen, würde aber zu kurz greifen. Zu überdenken wäre die Einbindung des AMS in den Informationsfluss der Maßnahmenträger. Beispielsweise könnten die von den Maßnahmenträgern im Rahmen der Betriebskontakte erhaltenen Informationen (wie z. B. welche Betriebe wurden

⁷⁶ Projekt des Schulungszentrums Fohnsdorf

kontaktiert, welche Bedarfe melden die Betriebe, die nicht durch den jeweiligen Maßnahmenträger gedeckt werden können etc.) sollten gepoolt werden und beim AMS-RGS zusammenlaufen. - nicht vorrangig controlling-relevant sind. Ohne die Bedeutung dieser Informationen leugnen zu wollen, wäre eine Neukonzeption des Informationsflusses zwischen Trägern und AMS zu überlegen, um das von den Maßnahmenträgern generiert vermittlungsrelevante Wissen besser zu nutzen.

6.3 Finanzierungsdebatte

An anderer Stelle wurde schon auf die einjährige Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Probleme, die daraus resultieren, eingegangen. Zusammenfassend können folgende Problembereich identifiziert werden:

- Zwischenfinanzierungen müssen oft von Dritten, etwa Gemeinden, geleistet werden, was wiederum die Träger in ein Abhängigkeitsverhältnis zu diesen Zwischenfinanzierern bringt⁷⁷, (Problem ist beispielsweise, dass Zinsen beim AMS nicht angerechnet werden (können); hier müssen für Kleinstfinanzierungen z.B. Gemeinden herangezogen werden, wobei der notwendige Diskussions/Akquisitionsaufwand häufig nicht in Relation zu den Summen liegt)
- Träger können ihre Maßnahmen nicht langfristig planen, da es z.B. keine langfristige Personalplanung und/oder -entwicklung, keine langfristige Finanzierungsmodelle für Infrastrukturmaßnahmen gegeben sind.
- Auch kann man Schlüsselkräfte nur von Jahr zu Jahr ein fixes Beschäftigungsverhältnis garantieren. Zu Jahresende, so das Ergebnis einiger Interviews, kommt es immer wieder zu Existenzängsten unter diesen Schlüsselkräften.
- Bevorzugung von großen gegenüber kleinen Organisationseinheiten in der Trägerschaft.

Schon kleine Beträge, die vielleicht „Peanuts“⁷⁸ für das AMS darstellen, können große Probleme für Träger (Vorfinanzierung) hervorrufen. 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....“)

Es ist klar, dass die Vorgaben für die einjährigen Finanzierungsmodalitäten des AMS nicht in den Kompetenzbereich der LGS, sondern vielmehr in den der BGS bzw. des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit fallen und ohne entsprechende Modifizierungen seitens des Gesetzgebers auch nicht geändert werden können. Unklar aber ist, ob seitens des Ministeriums und des Gesetzgebers der Problemdruck, der durch dieses Finanzierungsmodell den Trägern arbeitsmarktpolitischer Initiativen erwächst, als solcher gesehen wird. Einen Hinweis darauf, wie der Gesetzgeber mit dieser Problematik

⁷⁷ Zinszahlungen werden schließlich vom AMS als Kosten nicht anerkannt.

⁷⁸ In Anlehnung an Hilmar Kopper, ehemaligen Vorstandssprecher der Deutschen Bank.

umgehen wird, ist aus dem Regierungsübereinkommen der ÖVP/FP-Regierung abzulesen: Letztendlich ist laut Regierungsübereinkommen eine Einfrierung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik beabsichtigt. Ob unter diesen Umständen eine Abkehr von den bisherigen Gepflogenheiten der Finanzierung möglich sein wird, ist unklar.

Ein Ausweg wäre etwa die Vergabe mehrjähriger Verträge, wobei jährlich eine Konkretisierung durch eine Neuorientierung der Konzepte möglich sein sollte. Somit wäre eine inhaltliche Flexibilität ermöglicht, die einerseits dem AMS die Möglichkeit der Nachjustierung der inhaltlichen Rahmenbedingungen gibt, andererseits den Problemdruck von den Trägern nimmt.

6.4 Überschaubarkeit von Initiativen, Projekten und Maßnahmen

In vielen Interviews wurde bemängelt, dass eine Überschaubarkeit von Initiativen, Projekten und Maßnahmen des AMS nicht mehr gegeben ist – eine Erkenntnis, die sich auf allen Gesprächsebenen widerspiegelte. Die Gründe hierfür waren einerseits in Ressourcenproblemen („man hat einen Full-time-Job und nur beschränkt Zeit, zu schauen, was in anderen Bezirken / bei anderen Maßnahmen geschieht“⁷⁹), andererseits Mängel im Informationsfluss. Als Schritt in die richtige Richtung wurde das „Arbeitsmarktpolitische Handbuch des Arbeitsmarktservice Steiermark“ gesehen, dass in vielen Interviews als große Arbeitserleichterung bezeichnet wurde. Doch die Frage der „Überschaubarkeit“ stellt sich als Problem auf mehreren Ebenen und ist auf allen diesen Ebenen verbesserungswürdig.

6.4.1 Informationsflüsse innerhalb des AMS

Eine dezentrale Organisationsstruktur hebt die Anforderungen an ein adäquates Informationssystem, da schließlich auch Entscheidungen dezentral getroffen werden und jeweils eine entsprechende Informationsbasis zwischen den Organisationseinheiten geboten werden muss.

Sieht man innerhalb der AMS-Struktur Information als Hohlschuld der regionalen Geschäftstellen an, dann scheinen ausreichende Möglichkeiten der Informationsbeschaffung (periodische Treffen der RGS-Leiter, Handbuch, Internet, Intranet) gegeben zu sein. Auch die Qualität der so beschafften Informationen muss zufriedenstellend sein, ist doch der Zugriff (der RGS-Leiter) auf kompetente Ansprechpersonen durch die aufgezählten Mittel garantiert. Sieht man Information jedoch als Bringschuld der LGS (was insofern sinnvoller wäre, als dass die LGS ja die übergeordnete Organisationseinheit der RGS ist), lassen sich einige verbesserungswürdige Umstände identifizieren. Wenn man den angewandten Mechanismus zur Informationsgewinnung betrachtet, schafft die LGS zwar genügend Möglichkeiten zur Informationsgewinnung, nicht jedoch genügend Transparenz: Bedenkt man die Ressourcenknappheit der RGSn, ist es nahezu unmöglich, alle relevanten Informationen zu sammeln.

⁷⁹ Essenz vieler Aussagen in den Interviews.

Indikatoren kontrollierbar zu machen. Konsequenz war eine Normierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die es darüber hinaus erst überhaupt möglich machte, die sogenannte „Auslobung“ als Steuerungsmöglichkeit des AMS einzuführen – gebe es keine normierten Maßnahmen, sondern individuelle, auf individuelle Anforderungen extrem abstimmbare Maßnahmen, wäre diese Form der Steuerung zumindest zu hinterfragen.

Ziel einer genauen Definition von Zielgruppen ist sicherlich unter anderem, 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. Während ein Teil der Interviewpartner die Klarheit der Definition unter dem Gesichtspunkt der eigenen Leistungstransparenz begrüßte, strichen andere die Enge der Definition als besondere Schwierigkeit im Umgang mit KundInnen und KlientInnen heraus⁸². Zusammenfassend ist anzumerken, dass es hier um eine Abtauschentscheidung zwischen der Vermeidung von Creaming-Effekten versus sinnvoller Flexibilität (eine zu enge Zielgruppendefinition fesselt die Träger und die RGSn) handelt.

6.6 Indikatoren

Im Kapitel 4 wurde erstmals auf die Bedeutung von Indikatoren als Mittel zur Messung der Zielerreichung des AMS (und somit in weiterer Folge auch für die Träger) eingegangen. In den Interviews bzw. Workshops war das Thema „Indikatoren“ ein Punkt, der zu vielen kritischen Wortmeldungen seitens der Träger anregte:

- „Die Arbeit mit Menschen muss wieder im Mittelpunkt stehen“, bzw.
- „der Mensch muss beim AMS wieder im Mittelpunkt stehen!“ oder
- „Mehr Wert auf Menschen legen als auf Statistik“

Diese drei Wortmeldungen sollen die Unzufriedenheit vieler TrägerInnen mit dem gängigen System der Indikatorenmessung versinnbildlichen. Eine Verbesserungsmöglichkeit wäre aus Sicht der TrägerInnen, besser in die Planungsprozesse des AMS und, damit verbunden, in die Entwicklung von Indikatorsystemen, eingebunden zu werden. Die TrägerInnen argumentieren, dass sie den besten Überblick über Zielgruppen hätten, und somit eine gemeinsame Indikatorenentwicklung nur recht und billig wäre.⁸³ Eine Kombination aus quantitativen Zielen und qualitativen Rahmenbedingungen⁸⁴ scheint hierbei ein Ziel der Trägerorganisationen zu sein.

⁸² 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? 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. Dies würde jedoch wiederum Creaming-Effekte unterstützen.

⁸³ Aus diversen Interviews.

⁸⁴ Aus dem Ergebnisprotokoll der ÖSB-Tagung Ost, 22. –23. Juni 1999

6.7 Personen & System

Die Arbeit vieler TrägerInnen hängt im großen Maße von einer funktionierenden Zusammenarbeit mit dem AMS und den RGSn im speziellen ab. Die Interviews ergaben jedoch, dass diese Zusammenarbeit stark von den individuellen Personen abhängt, ein System, welches hierzu einheitliche Standards sicherstellt, nicht immer gegeben ist – hierfür wurden zahlreiche positive wie negative Beispiele genannt: Bspw. 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 Organisations-System Abhängigkeiten von individuellen Einschätzungen und Zugängen zu arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen vermieden und einheitliche Standards sichergestellt werden.

6.8 Starre Rahmenbedingungen

Vor allem im Unterpunkt Finanzierungen⁸⁵ wurde bereits auf die negativen Auswirkungen auf die Trägerlandschaft eingegangen, die allzu starre Rahmenbedingungen in der Maßnahmenabwicklung mit sich bringen und mit der Maßnahmennormierung einhergehen. Beispielsweise kann ein fix vorgegebenes System an Schlüsselzahlen (etwa wie ein Trainer pro 10 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“. Genauso wie in der Diskussion um starre Zielgruppendefinitionen weiter oben muss es hier seitens des AMS zu einem geschickten Abtausch zwischen Regelwerk und (Träger-)Flexibilität kommen.

⁸⁵ Vgl. dazu Punkt 6.3, Finanzierungsdebatte

7 EMPFEHLUNGEN

Teils wurden schon im vorangegangenen Kapitel, dass eigentlich dem Aufzeigen von Problemfeldern gewidmet war, mehrere Lösungsansätze bzw. Verbesserungsvorschläge für das Zusammenspiel von Arbeitsmarktservice und Trägerorganisationen vorgestellt. Kapitel 7 hat das Ziel, Vorschläge nochmals zu bündeln, die im Rahmen dieses Projektes entwickelt wurden. Einige dieser Ansatzpunkte sind zwar nicht durch die Landesgeschäftsstelle alleine umsetzbar - diese Punkte sollen jedoch nicht vernachlässigt werden, und wollen sich als Denk- und Diskussionsanstöße verstanden wissen. Einige der hier bzw. weiter oben präsentierten Verbesserungsvorschläge liegen jedoch sehr wohl im Entscheidungsbereich von LGS und RGS und können somit durchaus als Anstöße für eine etwaige Konkretisierungsphase innerhalb des Arbeitsmarktservice gesehen werden.

Im Folgenden werden auf die Analyse aufbauend Empfehlungen hinsichtlich der Steuerungsstrategien des AMS gegeben.

7.1 Ebene der Steuerung

In der Diskussion der 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 Arbeitsmarktpolitik (siehe Schmid 1996) als Referenz so können folgende Leitlinien zur Anwendung kommen, durch die die kooperative Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet ist:

- 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 sowie hoher Qualitätsstandards

Plädiert wird in der kooperativen Arbeitsmarkt für eine Dezentrale Umsetzung – verbunden auch 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. Dabei sind sowohl Kosten für den notwendigen Know-how-Transfer als auch der Koordination zu bedenken. Erfahrungen der endogenen Regionalpolitik zeigen zudem, dass lokale Machtverfilzungen und politischer Druck endogene Entwicklungsblockaden erzeugen

können und letztlich den Druck auf die verantwortlichen Akteure durch regionale Machteliten deutlich höher sein kann als in zentralen Einrichtungen. Zudem sind aber auch die Grenzen einer endogenen Entwicklung zu beachten, die insbesondere dann wirksam werden, wenn strukturelle Probleme über die Regionsgrenzen hinaus wirken - und das ist in der Arbeitsmarktpolitik regelmäßig zu beobachten (Mahringer 1997).

Für österreichische Verhältnisse ist daher durchaus davon auszugehen, dass hinsichtlich der Forderungen der kooperativen Arbeitsmarktpolitik (Regionalisierung, Dezentrale Umsetzung mit Budgethoheit) eher das Land als geeignete räumliche Ebene erscheint, und nur im eingeschränkten Maße darunter liegende Einheiten. Daraus lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Das gewählte Steuerungsprinzip und die Verlagerung der Planungsebene des AMS ist in dieser Form (Budget- und Vertragshoheit bei der LGS) durchaus adäquat. Vorgeschlagen wird jedoch:

- Die regionalen Ziele stärker potential-orientiert 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 zu schaffen, die aus regionalen Netzwerken (bspw. in Form von Beschäftigungsplattformen) oder Trägernetzwerken generiert werden). Dies würde bedeuten, Budgetmittel über die Standardmaßnahmen hinaus freizumachen. Damit würde ein Splitting in eher Mainstream-Maßnahmen und regional entwickelte, innovative Maßnahmen erfolgen. Die Entscheidungshoheit würde wiederum beim AMS auf Landesebene bleiben.

7.2 Ausschreibungen als Steuerungsinstrument nutzen

Die Rolle des „Marktes“ wurde bereits ausführlich diskutiert. Was empfohlen werden kann, ist ein wohl überlegter Einsatz des Instrumentes Ausschreibungen als Strategie zur Simulierung einer „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. Es ist die Aufgabe des AMS zu überwachen, ob:

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

D.h. das AMS muss ein Monitoring der arbeitsmarktpolitischen Anbieterszene vornehmen und gegebenenfalls gegensteuern. Dazu bedarf es eines kontinuierlichen Überblicks über Träger, Produkte und Maßnahmen und ihrer regionaler Streuung.

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

7.3 Stärken der Regionalen Geschäftsstellen als Knoten eines regionalen Netzwerkes an Projektträgern

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

a) eine verbesserte Nutzung der durch die Projektträgern generierten vermittlungsrelevanten Informationen und eine Neugestaltung des Informationsflusses Träger/AMS:
Dies kann beispielhaft wie folgt aussehen:

- Die von den Maßnahmenträgern im Rahmen der Betriebskontakte erhaltenen Informationen (wie z. B. welche Betriebe wurden kontaktiert, welche Bedarfe melden die Betriebe, die nicht durch den jeweiligen Maßnahmenträger gedeckt werden können etc.) sollten gepoolt werden und bei der RGS zusammenlaufen. Diese kann selbst mit diesen Informationen effizienter arbeiten oder durch geschicktes Informationsmanagement weitere Träger 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 ist dazu in der Obersteiermark bereits im Auftrag der Landesgeschäftsstelle 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 RGSn Informationen bereitgestellt, welche TeilnehmerInnen mit welchem Profil in Kürze die

laufend dazwischengestaltet 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, eher auf Aktivierungsleistung ausgerichtete Maßnahmen, bieten aber weniger Ansatzpunkte für Maßnahmenkombinationen und darauf aufbauende regionale Kooperationen von Trägern. Dabei ist vor allem das Spannungsverhältnis zwischen Kosten und Effektivität zu beachten. Maßnahmenkombinationen lassen diese zwar komplexer und damit auch teurer werden (zudem wird auch ihre „Managebarkeit“ erschwert) dürften aber positive 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 (bspw. in Abstimmung mehrerer RGSn) 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/Mur) wurde die Intensivierung des Informationsaustausches bspw. durch round tables etc. sehr positiv gesehen - zum Teil wurde auch von den Trägern bereits Initiativen in diese Richtung in Angriff genommen. Entsprechende Kommunikationsforen zwischen AMS und den Trägern bzw. den Trägern untereinander könnte 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) und auch zu einem besseren Kennenlernen der Angebote der einzelnen Träger untereinander beitragen, woraus evtl. das Entstehen spontaner Kooperationen mit 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, auf enge Zielgruppen ausgerichteter Angebote könnte *Kooperationsstrategien bewusst gesteuert werden*. Aus Effizienzgründen wären

hier anstelle einer Einrichtung dezentraler Standorte von Trägern strategische Kooperationen anzuregen, um dabei die Schaffung dieses Angebotes in bestehende Standorte/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.

7.5 Sicherung des Überblickes über die Projektszene – Monitoring wegen Ausschreibungsmechanismus

Es sollten weitere Anstrengungen - wie bspw. 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.

8 LITERATUR

- AMS Steiermark:** Arbeitsmarktpolitisches Handbuch des Arbeitsmarktservice Steiermark, Graz 1999
- Beck, J.:** Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik, Nomos 1997
- Benzer, S., Heinelt, H.:** Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Leske + Budrich, Opladen 1991
- Bußhoff, H., (Hg.):** Politische Steuerung, Nomos, Baden/Baden, 1992
- Cakl, C.:** Möglichkeit und Grenzen der politischen Steuerung, Salzburg, Dipl. Arbeit, 1998
- Dahl, R. A., Lindblom, C. E.:** *Politics, economics and welfare. Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, New York, Harper 1953
- Danimann, F., Potmesil S., Steinbach G.:** Arbeitsmarktförderungsgesetz - Gesetze und Kommentare/105, Verlag des ÖGB, Wien, 1993
- Fleissner, P.:** *Max Webers Bürokratiethorie 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.:** *Unemployment and Innovation Patterns: The role of business coordination and market competition*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998
- Glagow, M., Wilke, K. H. (Hg.):** Dezentrale Gesellschaftsteuerung, Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler 1987
- Hellmer, F., Friese C., Kollros H., Krumbein W.:** *Mythos Netzwerke*, Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel, edition sigma, Berlin 1999
- Héritier, A. (Hg.):** Policy-Analyse, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993
- Heschl, F, Stüger, H. P.:** Beschäftigungsgesellschaften, Arbeiterkammer Stmk, Graz 1997
- Hild, P.:** Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik, edition sigma, Berlin 1997
- Kaufmann, F. X.:** *Bürgernahe Sozialpolitik*, Planung, Organisation u. Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Campus Verlag, Frankfurt / Main 1982
- Kenis, P., Schneider, V. (Hg.):** Organisation und Netzwerk, Campus, Frankfurt 1996
- Kieselbach, T. (Hg.):** *Arbeitslosigkeit und Gesundheit*, neue Ergebnisse der psychologischen Arbeitslosigkeit, Deutscher Studien-Verlag., 1999
- Landtagsenquete:** *Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik*, 4. November 1999, Medienfabrik Graz, Steiermärkische Landesdruckerei
- Lindblom, C. E.:** *Politics and Markets, the world's political-economic systems*, Basic Books, NY 1975

⁸⁷ Kurz vor Fertigstellung dieses Berichtes wurde vom AMS Steiermark die Initiative „Neue Fachkräfte – die Datenbank“ gestartet, die sicherlich einen Aspekt der hier geforderten Neukonzeption abdeckt.

⁸⁸ Ohne hierbei den anderen Akteuren eine fachliche Kompetenz absprechen zu wollen.

- Mahringer, H., Gruber, M., Pöschl, A., Sturn, D.:** *Nutzenaspekte der Tätigkeit des AMS*, im Auftrag des AMS LGS Steiermark, Wien – Graz September 1997
- Mahringer, H.:** *Neue arbeitsmarktpolitische Strategien und die Rolle der Region*; in Raum – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Heft 28, Dezember 1997
- Matthes, J. (Hg.):** *Krise in der Arbeitsgesellschaft?*, Campus, Frankfurt 1982
- Mayntz, R., Scharpf, F. (Hg.):** *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Campus, Frankfurt 1995
- Milgrom, P.:** „*Auctions and Bidding: A Primer*“, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 3, Number 3, 1989
- Naschold, F., Jahn, W., Reichard, C.:** *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit*. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Berlin, Ed. Sigma 1999
- Naschold, F.:** *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik*. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Edition sigma 1995
- Nowotny, E.:** *Der öffentliche Sektor*, 3. Auflage, Springer 1996
- Obermair, A.:** *Kostenrechnung als Element der Verwaltungsreform*, in: WIFO Monatsberichte 4/2000, Seite 85
- Obermair A.:** *New Public Sector Management und die Verwaltungsreform in Österreich* in: WIFO Monatsberichte 3/1999, Seite 213
- Offe, C.:** *"Arbeitsgesellschaft", Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Campus-Verlag., Frankfurt, Main 1984
- ÖGB Verlag:** *Handbuch des österreichischen Arbeitsmarktrechtes*, Lose-Blatt-Ausgabe, Mai 1999
- ÖSB Unternehmensberatung:** *Steuerungsprozesse – Inhalte und Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Maßnahmenträgern und Arbeitsmarktservice*, Ergebnisprotokoll, Tagungsbericht Dialogtagung Ost, 22. – 23. Juni 1999, Dialogtagung West, 19. – 20. Oktober 1999.
- Panzar, J. C.:** *Contestable Markets: An Empty Box or an Instrument of Economic Policy?*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1995
- Purdy, D. E.:** *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.:** *Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen, eine spieltheoretische Analyse*, Berlin, Edition Sigma 2000
- Remoe, S.:** *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

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

- Rhein-Kress, G.:** Die politische Steuerung des Arbeitsangebots. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, und die Schweiz im internationalen Vergleich, Westdeutscher Verlag 1996
- Rogowski, R., Schmid, G.:** Reflexive Deregulierung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1997
- Schmid, G.:** Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik: Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der EU, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1994
- Schmid, G.:** *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorglichen Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat*, WZB discussion paper, Berlin 1996
- Schmid G., Schütz, Speckeneser:** Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1998
- Streissler, E. und M.:** *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1986
- Sturn, D.:** *Innovationspolitik auf der Suche nach ihrem Raum*, in: Raum, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Heft 35, September 1999
- Thaler, R. H.:** *The Winner's Curse. Paradoxes and Anomalies of Economic Life*, Princeton University Press 1992
- Voigt, R.:** *Der kooperative Staat*, Nomos, Baden/Baden, 1995
- Volkshochschule Meidling:** *Berufliche Integration behinderter Menschen. Projekte in Österreich*, Wien 1999
- Williamson, O. E.:** *Markets and Hierarchies*, The Free Press, NY 1975
- Williamson, O. E.:** *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, NY 1985
- Willke, H.:** *Entzauberung des Staates*. Athenäum-Verlag, Königsstein, 1983
- Willke, H.:** *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart 1995

9 APPENDIX

Wesentlicher Bestandteil der diesem Endbericht zu Grunde liegenden Recherchetätigkeiten waren neben den Interviews mit den Leitern der betroffenen regionalen Geschäftsstellen die Gespräche mit Trägern arbeitsmarktpolitischer Einrichtungen in der Obersteiermark. Da zum Projektstart das Arbeitsmarktpolitische Handbuch der Steiermark noch nicht erschienen war, war dies die einzige Möglichkeit, einen umfassenden Überblick über die arbeitsmarktpolitische Szene der Obersteiermark zu erhalten, der Nachfolgende Tabellen- und Abbildungsteil ist ein Ergebnis dieses Arbeitsschrittes.

Es kann nicht unerwähnt bleiben, dass eine solche Darstellung fehlerhaft sein muss: die Szene ist dynamisch, es gibt stetige Veränderungen. Ansprechpersonen wechseln, neue Initiativen entstehen. So kann die nachfolgende Darstellung nur als Momentaufnahme gewertet werden.

In Tabelle 11 werden die relevanten TrägerInnen arbeitsmarktpolitischer Initiativen alphabetisch aufgelistet, insgesamt handelt es sich um 37 Organisationen. Die vorrangige **Organisationsform** dieser TrägerInnen sind Vereine (z.B. „Rettet das Kind“) und GmbHs (z.B. BIG Bruck). Über die Hälfte operiert **überregional** und beschränkt sich nicht auf einen Arbeitsmarktbezirk, über die Hälfte dieser Organisationen bieten mehrere Produkte (Beschäftigung, Qualifizierung oder Beratung) an.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu erwähnen, dass sich Überregionalität und Produktvielfalt sich nicht bedingen müssen: Der Schluss, dass Organisationen, die mehrere Produkte anbieten, auch überregional agieren (und umgekehrt) gilt so nicht. Etwa 1/3 der angeführten TrägerInnen haben ihre **Zentrale in Graz**, wobei bei diesen Grazer Trägern keine Beschränkung auf die Obersteiermark erkennbar ist.

Tabelle 11: TrägerInnen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Obersteiermark (alphabetisch)

TrägerInnen	Organisationsform	Ansprechperson	Straße	PLZ	Ort	Wirkungsgebiet	Produkt des AMS
ARED Unternehmens- und Regionalberatung	GmbH	Hannes Franek	Grazer Straße 18	8600	Bruck an der Mur	Überregional	diverse Produkte
BAB GmbH	GmbH	Anita Rainer	Grillparzerstraße 26	8010	Graz	Überregional	Beratung
Berufsfindungszentrum Strmk/Kapfenberg	Verein	Dr. Manfred Herbst	Am Sagacker 3	8605	Kapfenberg	Kapfenberg	diverse Produkte
Bfi - AWZ Leoben	Verein	Günter Hackl	Erzstraße 21	8700	Leoben	Leoben	Qualifizierung
Bfi – Berufsförderungsinstitut Steiermark	Verein	Josef Hofer	Mariengasse 24	8020	Graz	Überregional	diverse Produkte
BIG-Bruck/Mur	GmbH	Erich Weber	Grazer Straße 18	8600	Bruck an der Mur	Bruck	diverse Produkte
BIT-Schulungszentrum	GmbH	Fr. Prietl	Kärntnerstraße 323	8054	Graz	Überregional	Qualifizierung
Böhler-EdlstahlGmbH Arbeitsstiftung-Kapfenberg	Stiftung	k. A.	Postfach 96	8605	Kapfenberg	Kapfenberg	Stiftung
Buglkraxn	Verein	-	Draschestr. 16	8700	Leoben	Bruck	SÖB
Caritas der Diözese Graz-Seckau	Verein	VL Hager	Reimundgasse 16	8011	Graz	Überregional	diverse Produkte
EMD-GmbH Trofaiach	GmbH	DI Jürgen Wieser	Langefelderstraße 3	8793	Trofaiach	Leoben	Beschäftigungsge sellschaft
GBL Liezen	GmbH	Franz Enhuber	Selzthalerstraße	8940	Liezen	Liezen	Beschäftigungsge

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

TrägerInnen	Organisationsform	Ansprechperson	Straße	PLZ	Ort	Wirkungsgebiet	Produkt des AMS
ISOP			14b				sellschaft
Jugend am Werk Steiermark	Verein	k. A.	Dreihackengasse 2	8020	Graz	Überregional	diverse Produkte
Jugend u. Erwachsenenbildungs GmbH (JEB) Eisenerz	Verein	Mag. Alfred Hausegger	Kärntnerstraße 25	8020	Graz	Überregional	diverse Produkte
Landesverband der Steir. Kindergruppen	GmbH	k. A.	Tullstraße 17a	8790	Eisenerz	Leoben	diverse Produkte
Lebenshilfe Ennstal	Verein	Mag. Gerti Falb	Kepplerstraße 88	8020	Graz	Überregional	Kinderbetreuung
Mentor GmbH	Verein	Gudrun Riedher	Fronleichnamsweg 5/5	8940	Liezen	Liezen	Arbeitsassistentz
MIA-Mürzzuschlager Innovations- und AusbildungsgmbH	GmbH	Andreas Höllinger	Granatengasse 4	8020	Graz	Überregional	Beratung
Montanuniversität Leoben	GmbH		Bleckmangasse 10	8680	Mürzzuschlag	Mürzzuschlag	diverse Produkte
Prima Eisenerz		Dr. Christian Mitterer	Franz-Josef-Straße 25	8700	Leoben	Überregional	GI Adapt
Pro-Juventute Salzburg –	GmbH	Christian Schatz	Tullstraße 17a	8790	Eisenerz	Leoben	Beschäftigungsge sellschaft
	Verein	Mag. Teufel	Salzstraße 7	8940	Liezen	Liezen	Beratung

TrägerInnen	Organisationsform	Ansprechperson	Straße	PLZ	Ort	Wirkungsgebiet	Produkt des AMS
Beratungszentrum							
Pro-Mente Steiermark	Verein	Andrea Zeitlinger	Babenbergerstraße 104	8020	Graz	Überregional	diverse Produkte
Regionalmanagement Liezen	Verein	Mag. Andrea Stieg	Rathausplatz 3	8940	Liezen	Liezen	diverse Produkte
Rettet das Kind	Verein		Kalchberggasse 1	8010	Graz	Überregional	diverse Produkte
Schulungszentrum Fohnsdorf	Verein	Dir. Ing. Reiter	Hauptstr. 68	8753	Fohnsdorf	Überregional	Qualifizierung
SÖBSA Aichfeld	GmbH	Herr Vukmanitsch	Grazer Straße 35	8753	Fohnsdorf	Aichfeld	Beschäftigungsge sellschaft
ST:WUK Steirische Wissenschafts-, Umwelt und Kulturprojekträger GmbH	GmbH	Frau Dr. Hoffmann	Trauttmannsdorffga sse 2	8010	Graz	Überregional	diverse Produkte
Technikum Joanneum	GmbH	Dr. Michael Bobik	Werk-VI-Straße 46	8605	Karpenber g	Überregional	GI Adapt
Verein für psychische und soziale Lebensberatung- Beratungszentren	Verein		Wiener Straße 60	8605	Kaptenber g	Überregional	diverse Produkte
VOEST-Alpine Stahlstiftung	Stiftung	k. A.	Kerpelystr. 199	8700	Leoben	Leoben	Stiftung
Volkshilfe Steiermark	Verein	Rossmann Gabriele	Sackgasse 20/1	8020	Graz	Überregional	Kinderbetreuung
WBI Leoben	Verein	Mag. A.	Erzherzog Johann	8700	Leoben	Leoben	diverse Produkte

Arbeitsmarktpolitische Akteure der Obersteiermark – Endbericht

TrägerInnen	Organisationsform	Ansprechperson	Straße	PLZ	Ort	Wirkungsgebiet	Produkt des AMS
WBO Murau		Mischkulnig	Str. 7/2				
Wohnwerkstatt	Verein	Anny-Kori Sperl	Murfeld 1	8850	Murau	Murau	diverse Produkte
	Verein	H. Illmeier	Leobenerstr. 93	8600	Bruck an der Mur	Bruck	diverse Produkte
Zentrum für Arbeit und Technik	GmbH	Mag. Franz Rossegger	Bleckmannngasse 10	8680	Mürzschlag	Überregional	diverse Produkte

JOANNEUM RESEARCH
Institut für Technologie- und Regionalpolitik

Wiedner Hauptstraße 76, 1040 Wien,
++43-1-5817520

Elisabethstraße 20, 8010 Graz,
++43-316-876-1488

www.joanneum.ac.at/rtg
vie@joanneum.ac.at