

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Michael Huebner, Alexander Krafft und Günter Ulrich

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung –  
Ein Geschäft auf Gegenseitigkeit?

23. Jg./1990

**4**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart: Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart: Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – Ein Geschäft auf Gegenseitigkeit?

## Zur Theorie und Empirie arbeitsmarktpolitischer Feinsteuerung

Michael Huebner, Alexander Krafft und Günter Ulrich, Oldenburg\*)

Seit die lokalen Akteure immer stärker bei der Gestaltung von ABM initiativ werden, erweist sich eine Forschungspraxis als unvollständig, die, von der zentralen Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik ausgehend, nur auf die Analyse der Wirkung von ABM abzielt. Wir setzen demgegenüber voraus, daß die Transformation des ABM-Prozesses auch eine Erweiterung der Forschungsperspektive impliziert: von der globalen Wirkungsanalyse zur Untersuchung der Implementation im Handlungsgeflecht lokaler Arbeitsmarktakteure. Allerdings liegen bisher zu diesem Thema nur vereinzelte Fallstudien vor, deren Ergebnisse in der präsentierten Form nicht verallgemeinert werden können. Wir werden daher im folgenden versuchen, auf der Grundlage einer sekundäranalytischen Auswertung der vorliegenden Befunde sowie unter Berücksichtigung eigener Forschungsergebnisse (vgl. Huebner u. a. 1990) ein theoretisches Konzept zu entwerfen, das über die Beliebigkeit isolierter Einzelstudien hinausweist und als Grundlage für die weitere Forschungspraxis dienen kann.

### Gliederung

1. Zur Einheit von Prozeß- und Wirkungsanalyse
2. Steuerungshandeln der Akteure oder systemische Selbststeuerung?
3. Die Akteure in der lokalen Politik-Arena
4. ABM – Steuerung durch Anreize?
5. Interessen und Potentiale im „Bargaining-Prozeß“: plädoyer für eine aktive Trägerpolitik der Arbeitsverwaltung
6. Implementationsprobleme von ABM in den neuen Bundesländern

#### 1. Zur Einheit von Prozeß- und Wirkungsanalyse

Das Instrumentarium der Arbeitsbeschaffung (ABM) nahm bei der Formulierung des AFG im Jahre 1969 eine eher untergeordnete Rolle ein. Im Mittelpunkt des Konzepts der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ standen vielmehr Bemühungen, die Anpassung der Arbeitskräfte an den ökonomischen Strukturwandel durch berufliche Qualifizierung und durch die Unterstützung räumlicher Mobilität zu fördern (Lampert 1989: 175/76). Diese Prioritätensetzung gilt im Prinzip bis heute: Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung haben gegenüber der Vermittlung in ABM Vorrang.

Gleichwohl ist es seit dem Beginn der Beschäftigungskrise 1973/74 zu einem starken Anstieg des ABM-Volumens gekommen. Auf dem Höhepunkt der Entwicklung waren 1987/88 weit über 100000 Arbeitskräfte in ABM beschäftigt. Diese Expansion hängt mit der besonderen Wirkungsweise von ABM zusammen: Sie nehmen nicht nur wie

Fortbildung und Umschulung auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes Einfluß, sondern schaffen zugleich auch Arbeitsgelegenheiten, die sich in ihren Konditionen nicht von denen auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ unterscheiden (bzw. unterscheiden sollen). Aus diesem Grunde erschien ABM angesichts steigender Arbeitslosigkeit – bei gleichzeitiger Konzentration auf einzelne Arbeitnehmergruppen und Regionen – als geeignetes Instrument, um die Auswirkungen der Beschäftigungskrise auf die Betroffenen abzumildern.

In der neueren Forschung werden vier Zieldimensionen von ABM genannt:

- In beschäftigungspolitischer Hinsicht soll das Angebot an Arbeitsplätzen erhöht und die Zahl der Arbeitslosen verringert werden.
- Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sollen Beschäftigungsmöglichkeiten für bestimmte Zielgruppen geschaffen werden, um auf diese Weise eine spätere Wiedereingliederung der Teilnehmer zu fördern.
- In sozialpolitischer Hinsicht geht es darum, die Arbeitslosen psychisch und sozial zu stabilisieren und ihre finanzielle Lage zu verbessern.
- In strukturpolitischer Hinsicht soll das Angebot öffentlicher Leistungen gesteigert werden (soziale Dienstleistungen, Umweltpolitik, Infrastruktur).

Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, lassen sich bei der Durchführung von ABM nicht immer alle Ziele zugleich verwirklichen. So müssen etwa bei der Ausrichtung der Maßnahmen auf unqualifizierte jüngere Arbeitslose Abstriche bei der strukturpolitischen Wirksamkeit von ABM gemacht werden. Umgekehrt sind Projekte von großer strukturpolitischer Bedeutung nicht für alle Problemgruppen zugänglich (HITAS 1987, Landeshauptstadt München 1988). Daraus resultiert die Frage, in welchem Verhältnis die verschiedenen Zieldimensionen zueinander stehen und ob bei auftretenden Zielkonflikten eine Setzung von Prioritäten erkennbar ist.

Eine Analyse des AFG führt hier nicht viel weiter, denn die o. a. Ziele werden in den entsprechenden Paragraphen des Gesetzes und der ABM-Anordnung nur aufgezählt,

\*) Alexander Krafft ist Hochschullehrer, Michael Huebner und Günter Ulrich sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Oldenburg.

Der vorliegende Aufsatz geht aus zwei verschiedenen Forschungsprojekten hervor: Ein abgeschlossenes Projekt beinhaltet detaillierte Analysen der Implementation regionaler ABM-Politik. In einem gegenwärtig laufenden Projekt steht die Arbeitsmarktpolitik der Kommunen im Vordergrund. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

ohne daß eine Rangfolge erkennbar wäre. Allerdings fehlt eine explizite Erwähnung der sozialen Dimension von ABM (vgl. § 91 AFG und § 1 ABM-Anordnung).

Das ABM-Instrumentarium ist damit von der Gesetzeslage her offen für verschiedene, nicht präzise festgelegte Zielsetzungen. Es ist hinreichend flexibel, um eine Implementation entsprechend den wechselnden strukturellen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen.

Betrachtet man nun den ABM-Prozeß im Zeitverlauf, läßt sich eine allmähliche Veränderung des Zielfokus feststellen. Besonders instruktiv sind in dieser Hinsicht die Sonderprogramme der Bundesregierung während der 70er Jahre. Anfangs wurde ABM vor allem als beschäftigungspolitisches Instrument eingesetzt, um konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu überbrücken (Sonderprogramm von 1975 zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen). Später, mit der Verfestigung und Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, traten andere Gesichtspunkte in den Vordergrund. Zum einen ging es nun um die arbeitsmarktpolitisch orientierte Förderung von Problemgruppen (Sonderprogramme vom 3. 2. 1976 und 25. 4. 1977), zum anderen um die strukturpolitisch inspirierte Schaffung von Arbeitsplätzen im sozialen Bereich (Sonderprogramm vom 25. 4. 1977). Als gegen Ende der 70er Jahre schließlich deutlich wurde, daß der konjunkturelle Aufschwung nicht zu einer regional gleichmäßigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation führte, erhielt der Einsatz von ABM darüber hinaus eine starke regionale Komponente. So wurde im Mai 1979 ein Sonderprogramm für Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit aufgelegt. Insgesamt gesehen verschob sich also die Zielperspektive von der Beschäftigungs- zur Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, wobei zugleich die globale Instrumentierung durch einen regional gezielten Instrumenteneinsatz abgelöst wurde (Dücker 1984: 106 ff.).

Trotz zahlreicher Gesetzesänderungen in den 80er Jahren hat sich an dieser Zielbestimmung wenig geändert. Nach wie vor wird die ABM-Politik durch die Präferenz sozialer Dienste und einen problemgruppenorientierten und regional differenzierten Einsatz des Instrumentariums geprägt. Gleichwohl ist seit einigen Jahren eine weitere Transformation des ABM-Prozesses zu beobachten – eine Transformation, die diesmal nicht von der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ausgeht, sondern „von unten“, von den regionalen ABM-Akteuren in Gang gesetzt wird (Wollmann 1986). Eine besondere Rolle spielen dabei die Kommunen, die angesichts der lokalen Arbeitsmarkt- und Strukturprobleme selbst die Initiative ergreifen und ABM für ihre Zwecke nutzbar machen. Dieser „Rollentausch“ (Seifert 1988 a) hat das Kräfteverhältnis zwischen den Akteuren auf der lokalen Ebene nachhaltig verändert. So stellt J. Fiedler, einer der Initiatoren des Hamburger 100-Mio.-Programms, bereits 1983 fest: „Diese Sichtweise, die die zentrale Stellung der örtlichen Arbeitsämter hinnimmt, mag zu Zeiten der Vollbeschäftigung ausreichend gewesen sein. Sie erweist sich jedoch als zu eng in den jetzt vor uns liegenden Jahren der Massenarbeitslosigkeit . . .“ (Fiedler 1983: 302). Die Implementation von ABM erscheint somit als dezentraler Prozeß, an dem verschiedene lokale Arbeitsmarktakteure entsprechend ihren jeweiligen Steuerungskapazitäten mitwirken und auf die Gestaltung der einzelnen Implementationsphasen Einfluß nehmen.

Mit der „Kommunalisierung“ der Arbeitsmarktpolitik gewinnen sozialpolitische Intentionen an Bedeutung. Unter dem Druck der sozialen Verantwortung wird ABM zunehmend zum Bestandteil einer kommunalen Strategie, die verschiedene Politikfelder – Beschäftigungs-, Struktur-, Umwelt- und Sozialpolitik – koordiniert und zu einer lokalen „Politikarena“ zusammenführt (Blanke u. a. 1986).

Die ABM-Forschung hat die hier knapp skizzierten Wandlungen des ABM-Prozesses mit gebührendem zeitlichen Abstand nachvollzogen. Während Spitznagel (1979, 1980) unter Verwendung eines kosten-nutzen-analytischen Effizienzbegriffs die mehrdimensionalen Wirkungen von ABM auf globaler Ebene untersucht und damit eine Orientierungshilfe für eine zentral gesteuerte Arbeitsbeschaffungspolitik anstrebt, wenden sich spätere Studien immer stärker der regionalen Implementation von ABM zu.

Dies ist nicht nur durch den oben dargestellten Wandel des Instrumenteneinsatzes bedingt, sondern folgt auch einer inneren Logik. Zum einen kann der Zielerreichungsgrad von ABM nicht unabhängig von der regionalen Problem- und Bedarfslage bestimmt werden. So ist es im Extremfall möglich, daß die globale Wirkungsanalyse statistisch einen problemadäquaten Einsatz von ABM konstatiert, obwohl realiter die Problemstruktur in den meisten Regionen verfehlt wurde. Zum anderen wird in einer globalen Wirkungsanalyse der gesamte, zwischen Zielsetzung und Resultat sich entfaltende ABM-Prozeß ausgeblendet. Die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure auf den verschiedenen Stufen der Implementation werden nicht thematisiert. Damit reduzieren sich der Erkenntniswert und der praktische Nutzen einer globalen, auf quantitative Ergebnisse fixierten Wirkungsanalyse: Es bleiben gerade jene Faktoren außen vor, die für die räumlich und zeitlich differenzierten Wirkungen globaler Arbeitsbeschaffungspolitik verantwortlich sind.

Die Begleit- und Evaluationsforschung zum Sonderprogramm von 1979 geht in dieser Hinsicht einen wichtigen Schritt über die frühen Studien von Spitznagel hinaus. Sie befaßt sich mit der bis heute aktuellen Frage, warum ABM regional so unterschiedlich in Anspruch genommen wird. Wie Peters/Schmid (1981) nachweisen, reichen strukturelle Faktoren zur Erklärung nicht aus. Damit rückt die Managementuntersuchung des WZB, d. h. die Analyse der bei der Implementation wirksamen „subjektiven Faktoren“, in den Mittelpunkt des Interesses (Scharpf u. a. 1982).

Die Autoren des WZB begreifen die Implementation von ABM als Handlungsfeld regionaler und überregionaler Akteure, die jeweils versuchen, ihre spezifischen Interessen und Potentiale zur Geltung zu bringen. So weisen sie eindringlich darauf hin, daß die Inanspruchnahme von ABM „zu einem festen und, nach Einschätzung der meisten befragten Träger, kaum wegzudenkenden Bestandteil ihrer Finanzplanung geworden“ ist (Scharpf u. a. 1982: 235). Das Ausbleiben größerer Substitutions- und Mitnahmeeffekte sei unter diesen Umständen wohl in erster Linie auf den inhaltenden Widerstand der Personal- und Betriebsräte zurückzuführen (Scharpf u. a. 1982: 249 f.).

Obwohl Trägern und Personalräten damit ein erheblicher Einfluß auf den lokalen ABM-Prozeß bescheinigt wird, machen die Autoren des WZB zugleich die Arbeitsverwaltung als zentralen „subjektiven“ Faktor für die unterschiedliche regionale Inanspruchnahme von ABM verantwortlich. Der Programmserfolg sei einerseits von der Nutzung

vorhandener Kontakte zu erprobten ABM-Trägern abhängig, zum anderen aber auch auf unterschiedliche Akquisitionstrategien und Werbeaktivitäten zurückzuführen (Scharpf u. a. 1982: 260 ff.). Auf diese Weise wird den ABM-Trägern und den anderen lokalen Arbeitsmarktakteuren letztlich nur eine passive Rolle im Implementationsprozeß zugebilligt.

Diese Einschätzung hat spätestens mit der „Kommunalisierung“ der ABM-Politik in den 80er Jahren ihre Berechtigung verloren. Es wird deutlich, daß die Arbeitsverwaltung nur dann eine aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben kann, wenn die anderen Akteure „mitziehen“.

Von diesem erweiterten Aktorkonzept ausgehend, versuchen Bosch u. a. in einer Studie des WSI über „Beschäftigungspolitik in der Region“, die lokale Implementation von ABM als Prozeß nachzuzeichnen. Dabei interessiert sie vor allem die Frage, „wie der Umsetzungsprozeß vor Ort abläuft, wie er organisiert wird, welche Ziele jeweils formuliert werden, welche Interessen und beschäftigungspolitischen Überlegungen sich dabei durchsetzen und ob und wie Konflikte ausgetragen werden“ (Bosch u. a. 1987: 264). Eine wichtige Rolle spielen sicherlich die lokalen Arbeitsämter, weil sie maßgeblich an allen Phasen des Implementationsprozesses mitwirken. Dennoch wäre es nach Ansicht der Autoren des WSI verfehlt, regional unterschiedliche ABM-Aktivitäten einzig oder auch nur überwiegend auf die Managementleistung der Arbeitsverwaltung zurückzuführen. Mindestens ebenso wichtig sind die Aktivitäten der Träger, insbesondere der Kommunen, die eine zentrale Stellung im Netzwerk der Akteure einnehmen (Bosch u. a. 1987: 248).

Welche kommunalen Interessen verbinden sich nun mit dem Einsatz von ABM? Seifert vermutet, daß sich die Kommunen vor allem von Kosten-Nutzen-Kalkülen leiten lassen: „Nach dem Konzept kostenminimaler Beschäftigungspolitik lohnt es sich für die kommunalen Politiker, die arbeitsmarktpolitischen Interventionen (Einsatz von ABM) solange auszuweiten, bis Grenzerlöse und Grenzkosten gleich sind“ (Seifert 1988b: 124). Gerade finanzschwache Kommunen sind häufig gezwungen, den Aufwand für ABM möglichst gering zu halten und die Maßnahmen in der Nähe zu kommunalen Pflichtaufgaben anzusiedeln. Dadurch sind Konflikte mit den Personalräten vorprogrammiert – Konflikte, die nach Auffassung der Autoren des WSI nur durch eine konzeptionell fundierte ABM-Politik zu vermeiden wären (Bosch u. a. 1987: 292).

Dazu wäre es freilich erforderlich, die Interessen und Ressourcen der verschiedenen lokalen Akteure genauer zu erkunden und in ihrer Relevanz für die Durchführung von ABM einzuschätzen. Formelle und informelle Kooperationsformen können sich nur herausbilden und stabilisieren, wenn es gelingt, die unterschiedlichen Partialinteressen in das Verhaltenssystem einzubringen und zu befriedigen.

In einer neueren Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung, die sich mit Arbeitsbeschaffungsstrategien für Jugendliche befaßt, wird der lokale ABM-Prozeß als triadisches Interaktionsfeld von Arbeitsverwaltung, Maßnahmeträgern und Teilnehmern beschrieben (Bundesinstitut für Berufsbildung 1988: 29). Nach Auffassung der Autoren verfolgen die Jugendlichen mit der Teilnahme an ABM das Ziel, der Arbeitslosigkeit mit ihren finanziellen und psychosozialen Folgen zu entgehen und längerfristig evtl. auf den ersten Arbeitsmarkt überzuwechseln. Insgesamt wird ihnen ein Werteprofil bescheinigt, das sie kaum

von anderen Jugendlichen unterscheidet (Bundesinstitut für Berufsbildung 1988: 252). Demgegenüber lassen sich Arbeitsamt und Kommune überwiegend von rein quantitativen arbeitsmarktpolitischen Erwägungen leiten und achten zu wenig auf die Qualität der Maßnahmen – ein Vorwurf, der übrigens vom Landesarbeitsamt Berlin nachdrücklich zurückgewiesen wurde (vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung 1988: 14). Wie die Autoren hervorheben, ist das für eine adäquate Durchführung von ABM notwendige Innovationspotential aufgrund der Konvergenz arbeitsamtlicher und kommunaler Interessen gering (Bundesinstitut für Berufsbildung 1988: 21).

Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind im einzelnen durchaus fragwürdig. So ist z. B. zu vermuten, daß die an der Implementation von ABM mitwirkenden Institutionen kein einheitliches, von der Organisationsspitze vorgegebenes Ziel verfolgen, sondern im Zuge der Durchführung eine Vielzahl verschiedener, mit der jeweiligen Positionierung im Organisationsgefüge variierender Interessen zur Geltung bringen (vgl. für die Kommune die Untersuchung von Laatz/Jauss 1986: 6 ff.). Ebenso läßt sich der Kreis der relevanten ABM-Akteure nicht auf die Trias Arbeitsamt-Träger-Teilnehmer reduzieren (vgl. hierzu Bosch u. a. 1987: 237).

Dessen ungeachtet gibt die Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung – ebenso wie die Studie des WSI – eine Forschungsrichtung an, die mit zunehmender Aktivierung lokaler Arbeitsmarktakteure an theoretischer und praktischer Bedeutung gewinnen dürfte. Dabei wird in Zukunft detailliert und anhand ausgewählter Fallbeispiele zu zeigen sein, „welche Faktoren im ökonomischen, sozialen, rechtlichen, institutionellen und politisch-administrativen Umfeld auf den Prozeß der Problemwahrnehmung, Politikformulierung und -Umsetzung Einfluß nehmen, welche Wirkungen die gefundenen Lösungen haben und welche Ansatzpunkte sich hieraus für eine Weiterentwicklung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ergeben“ (Maier 1988: 21).

Daraus wird schon ersichtlich, daß sich Prozeß- und Wirkungsanalyse nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen. Einerseits ist eine kontinuierliche Überprüfung der Effekte von ABM notwendig, um eine rationale und den gesetzlichen Richtlinien entsprechende Verwendung der Mittel sicherzustellen. Andererseits müssen aber auch die regionalen und lokalen Implementationsbedingungen analysiert werden, um eine bessere Ausrichtung des Instrumentariums auf die jeweilige Interessen- und Problemstruktur zu ermöglichen.

Die wirkungsanalytische Forschung hat sich in den vergangenen Jahren – global und regional – intensiv mit den verschiedenen Effekten von ABM befaßt. So haben Bach u. a. nachgewiesen, daß sich der Einsatz von ABM in gesamtfiskalischer Hinsicht überwiegend selbst finanziert (Bach u. a. 1986: 372 f.). Ungünstiger sieht die Kosten-Nutzen-Rechnung für einzelne Maßnahmeträger aus, die bei ambitionierten ABM-Programmen hohe Komplementärmittel zuschießen müssen (Hamburger Arbeitsmarktbericht 1989: 103 ff.). Jenseits dieser fiskalischen Betrachtungsweise sind Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg wichtige Kriterien für den Erfolg von ABM. Hier liegt neuerdings eine globale, nach Landesarbeitsamtsbezirken differenzierte Untersuchung von Spitznagel vor. Er zeigt, daß direkt im Anschluß an ABM lediglich jeder fünfte Teilnehmer einen Arbeitsplatz findet. Außer-

dem nimmt der Eingliederungserfolg mit der Arbeitslosigkeitsdauer ab (Spitznagel 1989).

Es wäre jedoch voreilig, wenn man von diesen Ergebnissen auf den Mißerfolg der bisherigen ABM-Politik schließen würde. Zum einen hängt die Eingliederungsquote wesentlich von der Lage auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ ab, die durch ABM kaum zu beeinflussen ist; zum anderen müssen auch sozialpolitische Kriterien bei der Bewertung herangezogen werden. Wie verschiedene, regional begrenzte Studien ausführen, tragen ABM zur psychosozialen Stabilisierung der Teilnehmer bei. Große Bedeutung ist auch der Verbesserung ihrer finanziellen Verhältnisse beizumessen (Latz/Jauss 1985, Landeshauptstadt München 1988, Bundesinstitut für Berufsbildung 1988, Krieger/Schiäfke 1989).

Die Analyse der Einschätzung von ABM durch verschiedene Akteure – Teilnehmer, Träger usw. – führt bereits in das Zentrum einer ABM-Forschung, die nicht nur an den Ergebnissen, sondern auch am Prozeß der Implementation selbst interessiert ist. Dieser Perspektivenwechsel bedingt eine Veränderung und Erweiterung des Forschungsfeldes und der dabei verwendeten Untersuchungsmethoden. Neben die quantitative Analyse treten zunehmend qualitative Forschungsansätze – Expertengespräche, Interviews, Gruppendiskussionen -, die in einem „Methodenmix“ durch Dokumentenanalysen, Zeitungsauswertungen etc. unterfüttert werden (vgl. Maier 1988: 30 ff.).

Je mehr aber die ABM-Forschung ins Detail geht, um so mehr ist sie gezwungen, sich räumlich und zeitlich auf begrenzte Ausschnitte des ABM-Geschehens zu konzentrieren. Hieraus erklärt sich die Dominanz von Fallstudien, die kaum noch in der Lage sind, über den Tellerrand ihres jeweiligen Untersuchungsfeldes hinwegzuschauen. Es fehlen Untersuchungen, die im interregionalen Vergleich lokale ABM-Prozesse und Implementationsverfahren beschreiben und analysieren.

Dies scheint zunächst einmal kein großes Manko zu sein: Wenn die quantitative und qualitative Inanspruchnahme von ABM wesentlich von der Struktur und Funktionsweise lokaler Aktornetze abhängt, können räumlich begrenzte Studien durchaus Orientierungshilfen für eine Verbesserung dieser ABM-Politik bereitstellen. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß wesentliche Rahmenbedingungen von ABM immer noch zentral festgelegt werden. Daher ist es notwendig, daß die vor Ort, bei der Implementation gemachten Erfahrungen auf ihre Generalisierbarkeit überprüft werden, um sie für eine Verbesserung des Instrumentariums selbst zu nutzen.

## **2. Steuerungshandeln der Akteure oder systemische Selbststeuerung?**

Das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ursprünglich im Rahmen einer Reformpolitik formuliert worden, die vom „Glauben an die Planbarkeit und Gestaltbarkeit der Wirtschaft“ geprägt war (Lampert 1989: 174 f.). Allerdings traten die Grenzen der staatlichen Steuerung schnell zutage; das Vollbeschäftigungsziel konnte nicht eingehalten werden. Im Rückblick müssen die Versuche der Bundesregierung zwischen 1974 und 1982, die Arbeitslosigkeit durch zusätzliche Beschäftigungsprogramme abzubauen, als gescheitert angesehen werden – u. a. aufgrund der gleichzeitigen Kürzungen in den Kernhaushalten. Mit dem Regierungswechsel von 1982 kam zugleich auch das Ende der „sozialdemokratisch-keynesianischen Symbiose“ (Scharpf 1987: 42 ff.). An die Stelle kostspieliger Ausga-

benprogramme traten indirekte Steuerungsformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Wirtschaft (Steuerreformen, arbeits- und sozialrechtliche Deregulierungen etc.). Demgegenüber wurde den Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik nur eine untergeordnete Rolle zugebilligt – trotz des quantitativen Ausbaus von ABM und FuU: Ihr Einsatz sollte in erster Linie die Politik der Bundesregierung arbeitsmarktpolitisch flankieren, ohne selbst größere beschäftigungspolitische Relevanz zu entfalten.

Noch ist das letzte Wort über Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit nicht gesprochen. So plädiert etwa J. Kühl für die Auflage staatlicher Beschäftigungsprogramme, die bei entsprechender Programmgestaltung und unter Berücksichtigung regionaler und kommunaler Interessen zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen könnten (Kühl 1987: 8 f.). Für H. Seifert stellt eine konzeptionell fundierte Steuerung auf lokaler Ebene geradezu die Voraussetzung für eine offensive, an qualitativen Maßstäben orientierte ABM-Politik dar (Seifert 1988 b).

Die hier vorausgesetzte Möglichkeit eines effektiven politischen Steuerungshandelns ist kürzlich von Luhmann radikal in Frage gestellt worden. Er betont, „daß Steuerungsabsichten immer mit Strukturen zu ringen haben, die nicht von ihnen geschaffen worden sind“ (Luhmann 1988: 340). Eine umfassende Steuerung der Wirtschaft durch die Politik scheitert schon am „Faktum funktionaler Differenzierung, das es ausschließt, daß Systeme wechselseitig füreinander einspringen können“ (Luhmann 1988: 325). Unter diesen Umständen bleiben die Erfolgsaussichten staatlicher Programme ungewiß. So kann etwa die Politik den Unternehmen Gewinnchancen eröffnen, um bestimmte Aktivitäten zu stimulieren – oder den ABM-Trägern günstige Konditionen anbieten, um zusätzliche ABM-Plätze zu schaffen -; sie kann sie aber nicht zwingen, diese Angebote auch wahrzunehmen.

Mit der Expansion des Wohlfahrtsstaats nimmt – Luhmann zufolge – die Tauglichkeit der Medien Recht und Geld für das Gelingen staatlicher Steuerung ab: „Der Wohlfahrtsstaat tendiert zur Aufgabenerweiterung und damit mehr und mehr in Bereiche, in denen bindendes Entscheiden über Recht und Geld nur in völlig ungesicherten Kausalzusammenhängen wirkt“ (Luhmann 1981: 99 f.). Vor allem auf sozialpolitischem Gebiet sei der Staat mit den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten überfordert. Daher verlangt Luhmann eine Überprüfung der steuerungspolitischen Ziele des Staates: Die Politik könne nur dann eine ihren Absichten entsprechende Wirkung entfalten, wenn sie sich auf jene Aufgabenbereiche beschränke, in denen eine ausreichende Kontrolle der „erfolgsnotwendigen Ursachen“ gewährleistet sei (Luhmann 1981: 99). Oder, wie Luhmann in seiner Kontroverse mit Scharpf formuliert: „Gegenstand von Steuerung sind nicht Systeme, sondern spezifische Differenzen (und nur wenige eignen sich)“ (Luhmann 1989: 8).

Für Luhmann hängt also der Erfolg eines Programms nicht so sehr von den Kooperationsbeziehungen der Akteure ab, wie er mit einer Spitze gegen die Implementationsforschung bemerkt (Luhmann 1981: 101), sondern von der Tauglichkeit und Verfügbarkeit der potentiellen Steuerungsmedien sowie von der Struktur des steuerungspolitischen Gegenstandsbereichs. Damit wird die Frage nach dem Verhältnis von Programm- und Problemstruktur angesprochen: Inwieweit sind die jeweils eingesetzten Instru-

mente geeignet, zur Lösung des Problems beizutragen? Und inwieweit muß man bei der Durchführung mit unerwünschten Nebeneffekten rechnen?

H. Willke schließt mit seinem Konzept der Kontextsteuerung zunächst an diese Argumentation an. Nach seiner Auffassung greifen die klassischen Problemlösungsstrategien nicht mehr. Die direkte zentrale Steuerung durch Organisation oder Plan ist suboptimal, weil die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der zu steuernden Akteure nicht angemessen erfaßt werden können. Andererseits verliert aber auch das von Lindblom favorisierte Prinzip des „muddling through“ an Überzeugungskraft, weil es „keine angemessene Reaktion auf langfristige Risiken und Gefährdungslagen erlaubt“ (Willke 1989: 58). Problemadäquat ist allein eine Steuerungsform, die die Autonomie der gesellschaftlichen Subsysteme achtet und es ihnen erlaubt, „weiterhin die eigene Melodie zu spielen, nun aber in einem anderen, im optimalen Falle gesellschaftsweit konzertierten Rhythmus“ (Willke 1989: 77). So unbestimmt der Sinn dieser Metapher auch ist, wird doch eine drastische Veränderung des Verhältnisses zwischen den Akteuren des Steuerungsprozesses erkennbar. Steuerung erscheint nun nicht mehr als zielgerichteter Vorgang, der sich vom Zentrum bis zur Peripherie und von oben nach unten ausbreitet, sondern als dezentrale Regulierung der Kontextbedingungen mit dem Einverständnis und unter Beteiligung der zu steuernden Akteure selbst: „Die Beteiligung an der Bestimmung der kontextuellen Parameter schafft die Voraussetzung dafür, die jeweilige Selbststeuerung auf die Prämissen der Kontextsteuerung auszurichten, also eine Selbstbindung über Partizipation zu erreichen“ (Willke 1989: 58 f.). Was aber könnte die Akteure veranlassen, sich in Verhandlungssysteme, konzertierte Aktionen etc. einzubringen und die Autonomie ihrer Entscheidungsproduktion in Frage zu stellen? Hier setzt Willke – viel stärker als Luhmann – auf die Kraft der Reflexion, die es den Akteuren im Sinne einer „Zivilisierung der Selbstbezüglichkeit“ erlaubt, ihre Optionen im Lichte ihrer mittel- und langfristigen Interessen zu überdenken und auf die Entwicklungsfähigkeit der Gesellschaft insgesamt abzustimmen (Willke 1989: 70).

Nimmt man die Implikationen der systemtheoretischen Analyse ernst, dann ergeben sich folgende Konsequenzen für eine theoretisch angeleitete ABM-Forschung: Zum einen erhebt sich die Frage, inwieweit es bei der Instrumentierung und Implementation von ABM gelingt, auf die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure einzugehen, um diese zu einer Änderung ihrer Optionen zu veranlassen. Hier wäre etwa zu diskutieren, ob eine Steuerung über Realtransfers (Bereitstellung von Beratungsangeboten, Dienstleistungen und Sachmitteln) zu einer effektiveren Handhabung des Instrumentariums beitragen könnte. In diesem Zusammenhang stellt sich, wie oben erwähnt, auch das Problem der unerwarteten/unerwünschten Nebenfolgen des Handelns – z. B. dann, wenn es um die Auswirkungen der 9. AFG-Novelle auf die lokale Trägerstruktur und damit auf die Qualität und Quantität der Maßnahmen geht. Zum anderen ist zu prüfen, ob und inwieweit die Adressaten der Steuerung in Verhandlungssystemen an der Formulierung der Parameter des ABM-Prozesses mitwirken können. Dies betrifft zunächst einmal die Rolle der Selbstverwaltung auf den verschiedenen Ebenen der Bundesanstalt für Arbeit, dann aber auch größere Netzwerke, die alle relevanten Akteure des ABM-Prozesses einschließen. Die bisher vorliegenden Ergebnisse deuten darauf hin, daß sich die Selbstverwaltung nur sehr

begrenzt in die Politik der Arbeitsämter einschalten kann (Maier 1988: 181 ff.; Huebner u. a. 1990: 237 und passim). Der 1989 propagierte „Runde Tisch der sozialen Verantwortung“ hingegen fungiert nicht als Instrument einer sozialen Steuerung, sondern stellt eher ein lockeres Diskussionsforum dar, dem vor Ort offenbar keine größere Bedeutung beigemessen wird.

Wie aber lassen sich die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure genauer bestimmen? Welche Interessen und Motive gehen in ihre Entscheidungsproduktion ein? In welchem Sinne kann man überhaupt von unerwarteten und unerwünschten Nebenfolgen des Handelns sprechen? Eine Systemtheorie Luhmannscher Provenienz ist hier überfordert, weil sie, wie Scharpf hervorhebt, „von der in Wirklichkeit zugleich funktions- und akteurbezogenen Matrix-Struktur der Gesellschaft nur die eine, funktionale, Dimension erfaßt“ (Scharpf 1989: 16). Demgegenüber muß eine Analyse der Implementation politischer Programme am Prinzip der systemischen Selbststeuerung festhalten, ohne die Akteure des politischen Prozesses aus der Untersuchung auszugrenzen; sie muß die Grenzen politischer Disponibilität aufzeigen, aber gleichzeitig jene Gestaltungsspielräume kenntlich machen, in denen die Akteure entsprechend ihren eigenen Interessen und Möglichkeiten zu handeln vermögen.

Die von Giddens (1984, 1988) vorgelegte „Theorie der Strukturierung“ hält diese Dualität von Handlung und Struktur als Grundelement des sozialen Lebens fest. Nach seiner Überzeugung sind die Menschen nicht frei, die Gesellschaft nach ihren eigenen Vorstellungen zu planen und zu gestalten. Dementsprechend definiert er das soziale System als Beziehungsgeflecht zwischen Akteuren oder Kollektiven, das seinen systemischen Charakter durch eingelagerte objektive Strukturen erhält (Giddens 1988: 77 ff.). Zugleich hält er jedoch an der konstitutiven und transformativen Bedeutung menschlichen Handelns fest. „Gemäß dem Begriff der Dualität von Struktur sind die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl Medium wie Ergebnis von Praktiken, die sie rekursiv organisieren“ (Giddens 1988: 77). Mithin setzen sich Handlung und Struktur wechselseitig voraus. Die Menschen können nur handeln, indem sie sich in eine gegebene Struktur einfügen, die ihrerseits erst durch die sozialen Praktiken der Akteure geschaffen wird. Damit wird die Struktur nicht selbst zum Subjekt hypostasiert, sondern an den Prozeß der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion zurückgebunden.

Mit der begrifflichen Entfaltung der „Dualität von Struktur“ muß auch die in der Implementationsforschung verbreitete Vorstellung revidiert werden, daß die Strukturmomente der Gesellschaft lediglich einen einschränkenden Einfluß auf das Handeln der Akteure ausüben. Gewiß möchte Giddens den Zwangscharakter struktureller Faktoren nicht generell leugnen, doch stellt er zugleich fest: „Sämtliche verschiedenen Formen von Zwang sind (. . .) in unterschiedlicher Weise auch Formen von Ermöglichung“ (Giddens 1988: 227). Handlungsspielräume ergeben sich also nicht aus der Abwesenheit von Strukturen, sondern setzen gerade deren Existenz voraus.

Im übrigen wirken Strukturzwänge nach Giddens' Auffassung nicht wie Naturgewalten auf die Akteure ein, um bestimmte Verhaltensweisen zu erzwingen. Wenn eine bestimmte Handlung als unvermeidbar erscheint, dann deswegen, weil sie unter allen Handlungsmöglichkeiten noch am ehesten mit den eigenen Interessen zu vereinba-

ren ist (Giddens 1984: 102). Strukturelle Zwänge und objektive Rahmenbedingungen wirken in weiten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens nur, insofern sie durch das reflexive Handeln der Menschen vermittelt, d. h. in ihrem praktischen Bewußtsein präsent sind.

Damit grenzt sich Giddens sowohl gegen systemtheoretische als auch gegen handlungstheoretische Modelle ab. Einerseits weist er nachdrücklich auf die „fundamentale Bedeutung der Bewußtheit menschlicher Akteure“ hin (Giddens 1988: 78) und gesteht den kognitiven Fähigkeiten der Menschen einen fundamentalen Einfluß auf die Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens zu. Andererseits sieht er aber auch die Grenzen reflexiven Handelns: „Der Handlungsstrom produziert kontinuierlich Folgen, die die Akteure nicht beabsichtigt haben, und diese unbeabsichtigten Folgen können sich auch, vermittelt über Rückkopplungsprozesse, wiederum als nicht eingestandene Bedingungen weiteren Handelns darstellen“ (Giddens 1988: 79).

Darüber hinaus bewegt sich die Reflexivität – Giddens zufolge – nur teilweise auf einer diskursiven Ebene. Vielmehr halten sich die Akteure in ihrem Alltagsleben weitgehend an vorgegebene und traditionell gesicherte Handlungsmuster, die, über Raum und Zeit reproduziert, nicht permanent „hinterfragt“ werden. Es ist gerade diese Routinisierung des Handelns, die die von Giddens beschriebene Dualität von Struktur ermöglicht (Giddens 1988: 37).

Welche Schlußfolgerungen ergeben sich daraus für eine theoretisch angeleitete ABM-Forschung? Aufgrund der konstitutiven Bedeutung reflexiven Handelns reicht offenbar eine „strukturelle“ Erklärung des Akteurverhaltens nicht aus; vielmehr muß zugleich untersucht werden, was die Akteure über diese Faktoren wissen (oder zu wissen glauben) und wie sie deren Bedeutung im Lichte ihrer eigenen Wünsche und Interessen einschätzen und beurteilen. Unter diesen Umständen spielen die sozialen „Theorien“ der Akteure, ihre expliziten oder impliziten Selbst- und Weltbilder eine zentrale Rolle für die Erklärung ihres Durchführungshandelns.

So hat etwa F. Maier in ihrer Studie über „Beschäftigungspolitik vor Ort“ gezeigt, daß lokale Arbeitsämter – unabhängig von der konkreten Problemlage – ihre institutionelle Rolle im Rahmen einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sehr unterschiedlich einschätzen und sich, als Ergebnis dieser Einschätzung, mehr oder weniger engagiert für die Durchführung von ABM einsetzen (Maier 1988: 173 ff.). Das gleiche Phänomen haben wir in einem laufenden Forschungsprojekt bei der Analyse kommunaler ABM-Aktivitäten beobachtet. Das reflexive Handeln der Akteure wird also nicht unmittelbar von der jeweiligen „Problemlage“, z. B. vom Druck der Arbeitslosigkeit, bestimmt. Statt dessen ist die jeweilige Interpretation der Wirklichkeit für das Handeln maßgebend. Wer die Handlungen der Akteure beeinflussen möchte, muß zunächst die Interpretationsmuster ändern, von denen sie sich bei der Deutung der Welt und ihres eigenen Tuns leiten lassen.

Diese Umsteuerung erfordert Zeit und kann von zentraler Stelle aus kaum beschleunigt werden. Denn die Selbst- und Weltbilder der Akteure speisen sich aus den Erfahrungen, die sie in der Vergangenheit mit der Durchführung von ABM gesammelt haben. Die Bedeutung der Tradition für den Implementationsprozeß wird folgerichtig von verschiedenen Autoren hervorgehoben, wenn auch meist nicht näher ausgeführt (vgl. z. B. Maier 1988: 28). Unter diesem Gesichtswinkel wird die Notwendigkeit einer auf Kontinui-

tät angelegten ABM-Politik deutlich, die es den Akteuren – vor allem den Maßnahmeträgern – erlaubt, über längere Planungszeiträume hinweg an der Durchführung von ABM mitzuwirken.

Eine erfolgreiche ABM-Politik ist demnach nur möglich, wenn die Handhabung des Instrumentariums als integraler Bestandteil einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im routinisierten Alltagshandeln der Akteure verankert ist. Denn Routinen – als sedimentierte Erfahrung im Umgang mit ABM – dienen vor allem zur Reduktion von Komplexität: Sie ermöglichen es den Akteuren zu handeln, ohne sich ständig der Bedingungen und Folgen ihres Tuns vergewissern zu müssen. Damit gewinnen die Akteure – trotz Zeitdruck und unvollständiger Information – die nötige Verhaltenssicherheit für eine stärkere Beteiligung am ABM-Prozeß. Die positive Bedeutung der Routine läßt sich besonders gut anhand des Antrags- und Bewilligungsverfahrens zeigen. Kleine und neue Träger sind hier aufgrund ihrer Unerfahrenheit im Umgang mit Bürokratien und bürokratisch normierten Verfahren gegenüber den gestandenen Trägerorganisationen kraß benachteiligt (Huebner u. a. 1990: 284 ff.).

So wichtig der Aufbau einer lokalen und regionalen ABM-Tradition ist, besteht doch zugleich die Gefahr, daß die qualitative Weiterentwicklung von ABM durch eingeschlifene Praktiken behindert wird. Bosch u. a. weisen in diesem Zusammenhang besonders auf die routinemäßigen Akquisitionstrategien der Arbeitsverwaltung hin. Nach ihrer Beobachtung „wenden sich die Arbeitsämter in aller Regel an diejenigen Träger, mit denen sie in der Vergangenheit bereits positive Erfahrungen gemacht haben. Hierbei kommen jedoch nur in Ausnahmefällen neue Muster für ABM-Projekte zustande . . .“ (Bosch u. a. 1987: 289). Die routinemäßige Handhabung von ABM durch die Arbeitsverwaltung führt also zu einer Bevorzugung solcher Träger, die ihrerseits Routine im Umgang mit ABM erworben haben. Dementsprechend wird die Trägerstruktur durch „alte“ und „erfahrene“ ABM-Träger geprägt (Sellin/Spitznagel 1988: 487).

Damit ist bereits ein für die Analyse lokaler ABM-Prozesse zentraler Themenkomplex angesprochen. Wie ist das Handlungsgeflecht der lokalen ABM-Akteure organisiert? Welche externen und internen Einflüsse wirken auf das jeweilige Kräfteverhältnis ein? Welche Interessen können sich im Verlaufe des ABM-Prozesses durchsetzen?

Die neuere Implementationsforschung geht davon aus, daß die strategischen Handlungsoptionen der Akteure durch eine Vielzahl objektiver, d. h. aktuell nicht beeinflubarer Faktoren eingeschränkt werden. Dabei konzentrieren sich die vorliegenden Untersuchungen meist auf die institutionellen, personellen, finanziellen und rechtlich-normativen Rahmenbedingungen des Handelns. Giddens weist demgegenüber zurecht darauf hin, „daß die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl ermöglichende („enabling“) als auch einschränkende („constraining“) Qualitäten besitzen“ (Giddens 1988: 215). Die Rahmenbedingungen des Handelns stellen zugleich auch immer die Machtmittel und -ressourcen bereit, deren sich die Akteure zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen.

Macht impliziert also für Giddens zunächst einmal nicht Zwang, sondern ist umfangslogisch im Begriff des Handelns enthalten: „Macht“ im Sinne transformatorischer Fähigkeit menschlichen Handelns ist die Fähigkeit des Handelnden, in Ereignisse einzugreifen, um ihren Gang zu



verändern; als solche ist sie das ‚können‘, das zwischen den Intentionen und Bedürfnissen und der tatsächlichen Verwirklichung der angestrebten Ereignisse vermittelt“ (Giddens 1984: 135). In diesem Sinne kommt den Begriffen „Macht“ und „Herrschaft“ eine fundamentale Bedeutung zu. So macht Giddens wiederholt auf den „alles durchdringenden Einfluß von Macht im gesellschaftlichen Leben“ aufmerksam (Giddens 1988: 84).

Aus Sicht der Implementationsforschung reicht freilich eine Machtdefinition nicht aus, die lediglich auf die gegenstandsverändernde Kraft menschlichen Handelns abstellt. Denn die sozialen Akteure können nur dann erfolgreich in den Gang der Ereignisse eingreifen, wenn es ihnen gelingt, ihre Ko-Akteure auf ein bestimmtes vorhersehbares Verhalten festzulegen. Macht erscheint dann mit Max Weber als Fähigkeit, die eigenen Interessen durch Anwendung spezifischer Machtmittel auch gegen den Willen anderer durchzusetzen.

Für eine Analyse von Machtstrukturen muß jedoch genauer zwischen der Verfügung über Ressourcen und der machtgestützten Anwendung von Normen, Regeln und Gesetzen unterschieden werden (Giddens 1988: 67 ff.). Ressourcen – finanzielle Mittel, Personal, Information – werden nach strategischen Gesichtspunkten aus der Organisationsumwelt bezogen, angeeignet und eingesetzt. Hier sind die großen Träger, aber auch die Arbeitsverwaltung gegenüber den anderen Akteuren (kleine Träger, Personalräte, Arbeitslose) deutlich im Vorteil. Normen, Regeln und Gesetze hingegen lassen sich nicht in dieser Weise durch einzelne Akteure vereinnahmen. So haben etwa Träger und andere Akteure die Möglichkeit, Entscheidungen der Arbeitsverwaltung gerichtlich anzufechten. Zwar werden auch Verhaltensnormen als Machtmittel gebraucht, um andere Akteure durch die Androhung von Sanktionen zu einem angepaßten Verhalten zu zwingen, doch handelt es sich hierbei um Machtmittel „zweiter Ordnung“: Mittel, die erst dann einen Unterschied machen, wenn sie durch die Verfügung über andere Ressourcen unterfüttert werden (Giddens 1984: 130 ff.).

### 3. Die Akteure in der lokalen Politik-Arena

Die ABM-Forschung hat wiederholt darauf hingewiesen, daß sich regionale ABM-Aktivitäten nur begrenzt von den Vorgaben der globalen Arbeitsmarktpolitik lösen können. Der gesetzliche Rahmen des AFG und die jeweiligen Anordnungen lassen aber den lokalen Akteuren durchaus Spielräume für eine regionalspezifische ABM-Politik. Die Implementation von ABM – von der Programmformulierung bis zur Durchführung und Auswertung – hängt wesentlich von der Größe und Stabilität des lokalen Policy-Netztes ab. Wenn wichtige Akteure im Verlauf eines Politik-Zyklus nicht mehr mitziehen, bleibt das Programm auf

der Strecke. Die konsensuale oder konfliktorische Struktur dieser Policy wird durch den Begriff der „Politik-Arena“ abgebildet. Ihm „liegt die These zugrunde, daß öffentliche Maßnahmen aufgrund ihrer antizipierten Wirkungen bei den Betroffenen bestimmte Reaktionen und Erwartungen auslösen, die dann die politische Auseinandersetzung, den politischen Entscheidungsprozeß (aber auch den Durchführungsprozeß) prägen“ (Windhoff-Heritier 1987: 47 f.). In dieser Arena kommt den einzelnen Akteuren unterschiedliche Bedeutung zu. Das Schema (s. u.) zeigt, welcher Akteur in welcher Phase aktiv in den Implementationsprozeß von ABM eingreift.

Wie das Verlaufsmodell erkennen läßt, beruht der ABM-Prozeß auf lokaler Ebene wesentlich auf der Interaktion zwischen der Arbeitsverwaltung und den Trägern. Während diese beiden Akteure beinahe an allen Implementationschritten beteiligt sind, reduziert sich die Mitwirkung der anderen auf bestimmte Phasen des Prozesses. So können etwa die Gewerkschaften oder die Arbeitgeber-Verbände direkt nur im Rahmen der Tätigkeit des Verwaltungsausschusses (bzw. des ABM-Ausschusses) intervenieren; ebenso sind die Personal/Betriebsräte bei den Trägerorganisationen rechtlich auf bestimmte Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Einstellung der ABM-Kräfte beschränkt. Lediglich bei der Verlängerung von Maßnahmen sind sie zu einer Stellungnahme berechtigt.

Bemerkenswert ist vor allem, daß die Arbeitslosen als Adressaten der Implementation nur eine untergeordnete Rolle im ABM-Prozeß spielen. Ihre Interessen werden zum Teil durch die Gewerkschaften und durch die Personal/Betriebsräte bei den Trägern vertreten, doch zeigt sich bei näherem Hinsehen, daß diese Institutionen vor allem als Interessenvertretung der Stammbeschäftigten agieren.

In unserer Untersuchung wird deutlich, daß die Träger eine Schlüsselstellung im Netzwerk der Akteure innehaben. Neben den großen freien Trägern, insbesondere den Kirchen und den freien Wohlfahrtsverbänden, hängt das ABM-Geschehen hauptsächlich von den Aktivitäten der Kommunen ab. Letztere führen in der Regel etwa 40 bis 50% der lokalen Maßnahmen durch und sind damit der Hauptverhandlungspartner für das Arbeitsamt. Als Mitglieder im Verwaltungs- und ABM-Ausschuß nehmen sie zudem direkt am Genehmigungsverfahren teil. Vereine und private Initiativen haben dagegen einen vergleichsweise geringen Einfluß auf das lokale ABM-Geschehen.

### 4. ABM – Steuerung durch Anreize?

Die durchgängige Reflexivität des Handelns spielt eine zentrale Rolle bei der Implementation politischer Programme. Sie schließt Fehlplanungen und Vollzugsdefizite nicht aus: Die Akteure wissen zwar meist recht genau, was

#### Verlaufsmodell der lokalen ABM-Implementation

Phase 1:	Konzeption, Planung	Träger, Arbeitsamt
Phase 2:	Antragstellung	Träger
Phase 3:	Antragsbearbeitung	Arbeitsamt
Phase 4:	Entscheidung über den Antrag	Verwaltungs- bzw. ABM-Ausschuß (= öffentliche Hand, Gewerkschaften, Arbeitgeber), Arbeitsamt
Phase 5:	Vermittlung und Zuweisung	Arbeitsamt, Träger, Personal-/Betriebsrat, Arbeitslose
Phase 6:	Durchführung der Maßnahme	Träger, Arbeitslose, (Arbeitsamt)
Phase 7:	Abschließende Kontrolle der Maßnahme	Arbeitsamt

sie tun, aber sie können aufgrund der Unübersichtlichkeit des Handlungsfeldes oft die Folgen ihrer Aktivitäten nicht in vollem Umfang überblicken.

Zu den wichtigsten Voraussetzungen des Durchführungshandelns zählt die Programmstruktur selbst. Die lokalen Akteure sind dabei nicht nur an die vorliegenden Programmbedingungen gebunden, sondern werden als Akteure dieser Politik-Arena überhaupt erst durch das Programm geschaffen: „Das Programm bestimmt zunächst durch Rollenzuschreibungen, wer die Adressaten und Implementeure sind, d. h. es konstituiert – wie prekär auch immer – ein Handlungssystem“ (Mayntz 1983 a: 17). Das Programm schafft sich also seine eigene Politik-Arena – aber nicht ex nihilo, sondern durch die Vernetzung von Akteuren, die bereits auf lokaler Ebene in verschiedene Handlungszusammenhänge integriert sind. Unter diesen Umständen können politische Steuerungsimpulse nur dann erfolgreich sein, wenn die gegebenen Interessen und Potenzen der Akteure bei der Programmformulierung antizipiert werden (Mayntz 1983b: 70 f.).

Idealtypisch lassen sich vier Steuerungsmittel unterscheiden, die entsprechend den jeweiligen Programmzielen, Implementationsbedingungen und Aktorinteressen zum Einsatz kommen (Windhoff-Heritiér 1987: 28 ff.):

1. Steuerung durch Gebot/Verbot: Sie zielt auf eine direkte Beeinflussung des Verhaltens aller Programmadressaten und ist meist mit einer Sanktionsdrohung verbunden.
2. Steuerung durch Anreiz: Hier wird eine Verhaltensänderung bzw. -Stabilisierung auf indirektem Wege angestrebt. Es steht den Adressaten aber frei, die (meist finanziellen) Anreize in Anspruch zu nehmen oder auf eine Mitwirkung an der Implementation zu verzichten.
3. Steuerung durch Überzeugung/Aufklärung: An die Stelle massiver staatlicher Eingriffe tritt hier die „sanfte“ Strategie, die Adressaten durch Informationen und Appelle zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen.
4. Steuerung durch Vorbild: Hierbei sollen durch exemplarische Modellversuche und Aktivitäten bestimmte Adressaten veranlaßt werden, in der gleichen Richtung weiterzuarbeiten.

Alle hier vorgestellten Steuerungsmittel weisen spezifische Vorzüge und Nachteile auf. Eine Steuerung durch Gebote und Verbote kann bei einem mit regulativen Mitteln arbeitenden Programm nur dann seine volle Wirkung entfalten, wenn die Vollzugsbehörde mit ausreichenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet wird (Mayntz 1983b: 50 ff.).

Da bei einer Steuerung durch Anreize die Teilnahme am Programm fakultativ ist, verringert sich das Konfliktpotential zwischen Implementeuren und Adressaten. Auf der anderen Seite müssen die Adressaten durch attraktive Programmbedingungen gewonnen werden. Dies schließt die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten ein (Huebner u. a. 1990: 288 ff.).

Die Steuerung durch Überzeugung und Aufklärung versucht auf die verhaltenswirksamen Werte und Denkmuster Einfluß zu nehmen, kann aber – ebenso wie die Steuerung durch Vorbild – nur auf lange Sicht oder in Kombination mit anderen Steuerungsmitteln eine gewisse Breitenwirkung entfalten.

Innerhalb dieses weitgefächerten Steuerungsspektrums ist ABM – wie andere Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik auch – als Anreizinstrument einzuordnen (Scharpf 1983: 99 ff.). Der Adressatenkreis ist zweistufig aufgebaut: auf der einen Seite die Arbeitslosen in der Rolle der Endadressaten, denen das Programm letztlich zugute kommen soll, auf der anderen Seite die Träger, die als Leistungsadressaten direkt durch das Programm angesprochen werden.

Die besondere Bedeutung der ABM-Träger ergibt sich aus der Funktionsweise von Anreizprogrammen. Die Arbeitsverwaltung darf ABM weder in eigener Regie durchführen, noch kann sie bestimmte Träger durch Androhung von Sanktionen zur Teilnahme zwingen. Statt dessen stellt sie finanzielle Mittel für die Durchführung zur Verfügung und überläßt es den Trägern, diese Mittel in Anspruch zu nehmen oder nicht. ABM bleibt – von der Programmkonstruktion her – ein Geschäft auf Gegenseitigkeit: Die Träger können die für sie vorgesehenen Mittel nur in Anspruch nehmen, wenn sie sich den gegebenen Programmbedingungen unterwerfen. Die Implementationsforschung unterscheidet dementsprechend bei der Analyse von Anreizprogrammen zwischen einer „Motivations-“ und einer „Regelungskomponente“. Die Motivationskomponente legt die finanziellen Anreize fest, die die Adressaten bei einem programmgemäßen Verhalten erwarten können; die Regelungskomponente definiert die Verhaltensanforderungen und Fördervoraussetzungen, denen die Adressaten genügen müssen.

Betrachten wir die Motivationskomponente von ABM, so können entsprechend den Bestimmungen des AFG die Träger durch Lohnkostenzuschüsse und Darlehen gefördert werden. Dabei ist eine bestimmte Eigenbeteiligung der Träger vorgesehen. Lediglich in Ausnahmefällen ist eine 100%-Förderung zugelassen, um eine bessere Beteiligung von Problemregionen und Problemgruppen sicherzustellen.

Die Regelungskomponente von ABM bezieht sich vorrangig auf die Fördervoraussetzungen, das „öffentliche Interesse“, die „Zusätzlichkeit“, die Zuweisungs- und Einstellungsverfahren und auf die Dauer der Einstellung.

Das AFG läßt sowohl juristische Personen des öffentlichen Rechts als auch Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts als Träger zu, gleichgültig, ob diese gemeinnützig tätig sind oder nicht. Damit können prinzipiell auch gewerbliche Unternehmen ABM durchführen – „wenn zu erwarten ist, daß die Förderung den Arbeitsmarkt in wirtschafts- oder sozialpolitisch erwünschter Weise belebt“ (§ 92 Abs. 2 Nr. 3 AFG).

Förderungsfähig sind indessen nur Arbeiten, die im „öffentlichen Interesse“ liegen, deren Ergebnis also „der Allgemeinheit unmittelbar oder mittelbar dient“ (§ 7 ABM-A). Da gewerbliche Unternehmen ihre Produkte und Dienstleistungen zum Verkauf anbieten, also ein elementares Eigeninteresse an den Ergebnissen der Arbeit besitzen, können sie nur in Ausnahmefällen dem Kriterium des öffentlichen Interesses genügen.

Das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ soll verhindern, daß die Träger ABM zur Refinanzierung anfallender Pflichtaufgaben mißbrauchen.

Weitere Restriktionen ergeben sich aus der juristischen Konstruktion des Zuweisungs- und Einstellungsverfahrens. Laut Gesetz wird die Förderung „nur für Arbeitnehmer gewährt, die vom Arbeitsamt zugewiesen sind“ (§ 93 Abs.

l Satz l AFG). Damit sind die Träger – anders als auf dem freien Arbeitsmarkt – von den Vermittlungsbemühungen und der Zuweisungspraxis der Arbeitsverwaltung abhängig.

Auch die Dauer des Arbeitsverhältnisses ist weitgehend der Entscheidungsbefugnis des Trägers entzogen. Sie wird vom Arbeitsamt festgelegt und „richtet sich unter Berücksichtigung der Art der Arbeiten insbesondere nach den persönlichen Verhältnissen der Arbeitslosen sowie den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen“ (§ 3 Abs. 3 ABM-A). Andererseits ist die Beschäftigung von ABM-Kräften unter rechtlichen Gesichtspunkten für die Träger in der Regel nur ein Engagement auf Zeit und daher relativ gut berechenbar.

Worauf gründet sich das Entscheidendehandeln der Träger?

Legt man idealtypisch ein rationales Entscheidungsmodell zugrunde, hängt die Inanspruchnahme von ABM bei gegebenen Programmbedingungen von der je individuellen Kosten-Nutzen-Bilanz der Träger ab. Werden nun Programmbedingungen verbessert – z. B. durch eine Erhöhung der finanziellen Anreize oder durch eine Entschärfung der regulativen Bedingungen –, ist mit einer verstärkten Nachfrage nach ABM-Geldern zu rechnen (und vice versa).

Der Grad der Inanspruchnahme sagt indessen wenig über den Erfolg eines Programms aus. So können sich etwa bei einer Öffnung der Zusätzlichkeitsklausel größere Teilnahme- und Substitutionseffekte einstellen, die das Programm aufblähen und seiner Steuerungswirkung berauben.

Bei der Programmformulierung müssen dementsprechend Anreiz- und Regelungskomponente in ein – stets prekäres und korrekturbedürftiges – Gleichgewicht gebracht werden. Fällt das Programm zu attraktiv aus, leidet seine Effektivität; ist es nicht attraktiv genug, wird es von den Trägern nicht angenommen. Infolgedessen müssen die regulativen Bedingungen des AFG genügend Spielraum für eine trägerspezifische Varianz der Förderkonditionen bereithalten – sofern nicht bestimmte Träger und Trägertypen bewußt von der Implementation ausgeschlossen werden sollen. Das Arbeitsamt kann vor allem durch die Variation der Fördersätze auf ein ausgewogenes Verhältnis von Anreiz- und Regelungsstruktur hinwirken. Es ist Aufgabe der Arbeitsverwaltung, diesen Spielraum entsprechend der betrieblichen Situation des Trägers und den Zielen des AFG zu nutzen. Laut ABM-Anordnung soll der Zuschuß „entsprechend dem Eigeninteresse des Trägers an der Durchführung der Maßnahme und seiner Eigenleistungsfähigkeit“ bemessen werden (§ 10 Abs. 1 ABM-A). Für die Einschätzung der Eigenleistungsfähigkeit des Trägers sowie der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Maßnahme ist das Amt ebenso, wie auch letztlich bei der Feststellung der Zusätzlichkeit, auf die „Glaubhaftmachung“ des Trägers angewiesen. Objektive Kriterien gibt es nicht (vgl. Huebner u. a. 1990: 246).

Die Effektivität einer allein auf finanziellen Anreizen basierenden Arbeitsmarktpolitik wird seit einiger Zeit grundsätzlich in Frage gestellt. Semlinger/Knigge fassen ihre Kritik so zusammen: „Monetäre Subventionen erweitern lediglich den betrieblichen Handlungsspielraum, ohne gleichzeitig über das Förderungsmedium (Geld) die Richtung der gewünschten Verhaltensänderung anzugeben bzw. zu kontrollieren – dazu bedarf es detaillierter Vergabebedingungen. (...) Ob die qualitativen Zielsetzungen erreicht werden, hängt stärker von den jeweiligen konkre-

ten Bedingungen und Interessen des Förderungsadressaten ab als von der Subventionsvergabe“ (Semlinger/Knigge 1983: 146). Nach Semlingers Auffassung sind die verfügbaren Steuerungsmöglichkeiten noch längst nicht ausgeschöpft. Vor allem der Aspekt der Verhaltensfähigkeit der Wirtschaftssubjekte sei in der bisherigen Diskussion nicht genügend beachtet worden (Semlinger 1988: 5).

Bei der Konzeptionierung von Anreizprogrammen wird vorausgesetzt, daß die Adressaten nach dem Modell des „homo oeconomicus“ funktionieren. Dieses Modell hat jedoch, wie Buttler/Brandes (1988: 108ff.) schreiben, wenig mit den realen Verhaltensmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure gemein, deren Entscheidungen eher durch soziale Normen und eine „bounded rationality“ geprägt sind. Dies bedeutet nicht, daß irrational gehandelt und entschieden wird. Angesichts der prinzipiellen Unge-  
wissenheit über den Verlauf von Nutzen- und/oder Kostenkurven unter verschiedenen Zeitperspektiven und wegen der zu erwartenden Kosten bei der Informationsbeschaffung und -Verarbeitung ist es für die Akteure rational, sich auf die Ziele zu konzentrieren, die eine zufriedenstellende (aber nicht optimale) Lösung bei angemessenem Aufwand erwarten lassen (vgl. Crozier/Friedberg 1979: 187 ff.).

Daraus resultiert eine starke Präferenz für vereinfachende Informations- und Entscheidungsstrategien: „So werden individuelle Suchprozesse i. d. R. nicht unabhängig von einem mehr oder minder konkreten Gefühl des Mangels ausgelöst. Solange die Anspruchsniveaus erfüllt sind und konstant bleiben, erfolgt Routinehandeln. (...) Auch diese Suche folgt dann jedoch wiederum einer gewissen Routine, d. h. Lösungen werden zunächst in der Nähe der konstatierten Symptome des Problems und in der Nähe der bisherigen Verhaltenspraxis gesucht“ (Semlinger 1988: 26). Die Fähigkeit der Adressaten, finanzielle Anreizprogramme wahrzunehmen und deren Relevanz für die eigene Interessenlage richtig einzuschätzen, ist also eng begrenzt. Außerdem besteht keine Gewähr, daß sich die Adressaten entsprechend den Intentionen des Programms um die Durchführung innovativer, bisher noch unerprobter Maßnahmen bemühen. Stattdessen werden meist Lösungen favorisiert, die im Bereich des Routinehandelns angesiedelt sind.

Es reicht nicht einmal aus, wenn Anreizprogramme die Wahrnehmungsschranken der routinisierten betrieblichen Informationsaufnahme überwinden und von den Akteuren als finanziell attraktiv angesehen werden. Sie müssen nämlich auch in den sozialen Konsensus der angesprochenen Organisation hineinpassen – zumal dann, wenn sie, wie das ABM-Programm, auf eine Änderung der betrieblichen Personalpolitik abzielen.

Wenn aber das Modell der rationalen Entscheidung die realen Bedingungen und Möglichkeiten betrieblichen Handelns verfehlt, können auch Konstruktion und Handhabung der Anreizprogramme nicht unverändert beibehalten werden. Statt dessen sollten zusätzliche Verhaltenshilfen z. B. in Form von trägerspezifischer Information und Beratung, sogenannten Realtransfers (Semlinger 1988), bereitgestellt werden (Huebner u. a. 1990: 337). Diese Steuerung durch Realtransfers erlaubt nicht nur eine höhere Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Programme – vor allem durch die Einbeziehung „ungeübter“ Träger –, sondern verbessert auch die Zielgenauigkeit des Instrumenteneinsatzes: „Steuerung durch Realtransfers ist dabei informatorisch gehaltvoller als andere Steuerungsformen, indem sie den Adressaten nicht nur das Steuerungsziel

übermittelt, sondern auch Informationen darüber, wie es zu erreichen ist“ (Semlinger 1988: 72).

### **5. Interessen und Potentiale im „Bargaining-Prozeß“: Plädoyer für eine aktive Trägerpolitik der Arbeitsverwaltung**

Wir haben oben die Abwicklung von ABM ein „Geschäft auf Gegenseitigkeit“ genannt: Die Arbeitsverwaltung stellt eine bestimmte Geldsumme zur Verfügung, um die Träger – unter vorab festgelegten Bedingungen – zur Einstellung von ABM-Kräften zu bewegen. Diese Interaktion läßt sich als Tauschprozeß beschreiben: Da die Arbeitsverwaltung als implementierende Instanz keiner rechtlichen Verpflichtung zur Förderung bestimmter Träger unterliegt, auf der anderen Seite aber auch die Träger den finanziellen Anreizen des ABM-Programms nicht folgen müssen, erscheint der Austausch von Geld gegen Leistung (ABM-Plätze) zunächst als „Äquivalententausch“, der auf den Prinzipien der Freiheit und Gleichheit basiert.

Dieser Schein von Gleichheit und Freiheit verfliegt jedoch schnell, wenn man die Interaktion der Tauschpartner genauer unter die Lupe nimmt. Ihre Verhandlungsposition im ABM-Prozeß hängt nämlich von verschiedenen Faktoren ab, die sich – analytisch unterscheidbar – in der Realität wechselseitig bedingen und beeinflussen. Erstens von ihren (subjektiv wahrgenommenen) Interessen: je dringender das Interesse an der dargebotenen Leistung des anderen, um so schwächer die eigene Verhandlungsposition. Zweitens von ihren mobilisierbaren Ressourcen und Fähigkeiten: je größer diese Potenzen, um so größer auch der Einfluß auf den Austauschprozeß. Drittens von der jeweiligen Angebots-/Nachfragerelation auf dem „ABM-Markt“ bzw. auf den spezifischen Teilmärkten für bestimmte Arbeitslosengruppen: je größer hier die Nachfrage der Träger in Relation zu den verfügbaren ABM-Mitteln, um so gewichtiger die Stellung der Arbeitsverwaltung (und vice versa).

Das Interesse der Arbeitsverwaltung bei der Handhabung von ABM konzentriert sich naturgemäß auf die Verwirklichung der im AFG festgelegten beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Ziele. Mit der Implementation von ABM beauftragt, wird sie von den lokalen Akteuren, von der regionalen Öffentlichkeit und von den vorgesetzten Dienststellen daran gemessen, welche Wirkungen sie mit diesem Instrument zu erzielen vermag. So entsteht ein Verhaltensdruck, dem sich das Arbeitsamt nur um den Preis massiver Legitimationsverluste entziehen kann. Dieser Druck wird verstärkt durch den mehr oder weniger expliziten Wettstreit zwischen den lokalen Arbeitsämtern – eine Konkurrenz, die z. T. bewußt von der BA und den Landesarbeitsämtern gefördert wird.

Damit wird bereits deutlich, daß die Arbeitsverwaltung bei der Implementation von ABM nicht bloß den gesetzlichen Zielvorgaben folgt, sondern zugleich die Durchsetzung organisationsinterner Zwecke im Auge hat. Die bipolare Interessenstruktur der Vollzugsbehörden ist aus der Implementationsforschung hinreichend bekannt, hat allerdings in der ABM-Literatur bisher nicht genügend Beachtung gefunden. Renate Mayntz schreibt dazu: „Was die interessensmäßige Komponente der Behörden-Motivation angeht, konkurriert die Aufgabenerfüllung mit den Notwendigkeiten organisatorischer Selbsterhaltung, wozu es auch gehört, weder die eigenen Ressourcen, noch die eigenen

Mitglieder zu überbeanspruchen, eine Verkleinerung der eigenen Domäne zu vermeiden, sich nicht in Abhängigkeiten zu anderen Behörden zu begeben, sich nicht ständigen Konflikten mit anderen Adressaten auszusetzen und ganz generell sich so zu verhalten, daß die relevante Umwelt darauf nicht feindselig oder sogar mit Sanktionen reagiert“ (Mayntz 1983b: 63). Positiv formuliert: Die Vollzugsbehörde wird im Regelfall aus Gründen der Selbsterhaltung daran interessiert sein, ihre Ressourcen im Verlaufe des Implementationsprozesses zu schonen (bzw. zu vergrößern) und ihren Einfluß auf die anderen lokalen Arbeitsmarktakteure zu konsolidieren (bzw. zu verstärken).

Unter dieser Perspektive wird die Ambivalenz einer expansiven ABM-Politik erkennbar: Auf der einen Seite kann die Arbeitsverwaltung damit ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen, ihr Ansehen bei vorgesetzten Dienststellen festigen und als Finanzier öffentlicher Güter und Dienstleistungen eine größere regionale Bedeutung erlangen; auf der anderen Seite operiert sie dabei an der Grenze ihrer personellen und organisatorischen Kapazitäten. Zudem besteht die Gefahr, daß sie von den ABM-Trägern abhängig wird, auf deren Mitwirkung sie zur Aufrechterhaltung eines hohen ABM-Niveaus letztlich angewiesen ist.

Entsprechend der Anreizfunktion von ABM fußt der Einfluß der Arbeitsverwaltung grundsätzlich auf der Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel zur Subventionierung von ABM-Stellen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß die Träger keinen Rechtsanspruch auf die Gewährung von ABM-Mitteln besitzen (ABM als Kann-Leistung, vgl. § 91 Abs. 1 und 2 AFG). Auf der anderen Seite können die Träger aber auch nicht verpflichtet werden, an der Implementation mitzuwirken. Die Arbeitsämter besitzen zwar die Verfügungsgewalt über die Fördermittel, dürfen aber nicht in die Autonomie der Träger eingreifen. Ein bestimmender Einfluß auf die Träger läßt sich mithin aus dem Besitz dieser Ressource nicht ableiten.

Da es sich bei der Implementation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten um einen arbeitsintensiven Prozeß handelt, ist auch der personelle Aspekt des Durchführungshandelns besonders hervorzuheben. Unsere Forschungen haben ergeben, daß die Arbeitsverwaltung wegen ihrer latent knappen Personaldecke für eine aktive Implementationspolitik nicht gut gerüstet ist. Das zeigt sich bereits bei der ABM-Planung, bei der in der Regel nicht das gesamte Trägerspektrum einbezogen werden kann. Statt dessen muß man aus arbeitsökonomischen Gründen auf die eingespielten Kontakte zu großen Trägern bauen und ist auf deren verbindliche Zusagen über ihr zukünftiges ABM-Engagement angewiesen. Auf diese Weise kann mit relativ geringem Kooperationsaufwand eine große Zahl von ABM-Plätzen sichergestellt werden. Für die Zusammenarbeit mit kleinen Trägern und für die Erweiterung des Trägerspektrums bleibt dagegen zu wenig Zeit.

Auch bei der Durchführung der Maßnahmen zeigt die Personalknappheit ihre Wirkungen: So müssen Kontrollaufgaben auf das Notwendigste beschränkt bleiben. Eine wichtige Rolle spielen oft Vertrauensbeziehungen zu den bereits länger „bekannten“ Trägerorganisationen. An die Stelle einer effektiveren Überwachung des programmkonformen Verhaltens der Adressaten tritt eine Erwartungshaltung, die in der Regel nicht hinterfragt wird.

Der strategische Einsatz spezifischen Fachwissens sowie die Verwendung regional akzeptierter Zielvorstellungen hat bisher in der ABM-Forschung nicht genügend

Beachtung gefunden. Die Formulierung einer regionalen ABM-Konzeption auf der Grundlage strukturpolitischer Überlegungen ist z. B. eher den größeren Kommunen möglich, da diese neben einem genaueren Überblick über die regionale Wirtschaft ein breites fachspezifisches Wissen in diesen Bereich einbringen können. Maier hat demgegenüber bei allen von ihr untersuchten Arbeitsämtern konzeptionelle Defizite festgestellt, die sie auf personelle Engpässe, aber auch auf ein verengtes Selbstverständnis der Arbeitsverwaltung zurückführt (F. Maier 1988: 243 ff.). Unseren Beobachtungen nach sind die Fach- und Führungskräfte der lokalen Arbeitsämter hier mit Aufgaben betraut, die sie nur in Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften wahrnehmen können. Diese wiederum sind sich dieser Abhängigkeiten sehr wohl bewußt und nutzen ihre regional anerkannte Kompetenz, um arbeitsmarktpolitisch zweifelhafte Maßnahmen, z. B. den verstärkten ABM-Einsatz im Grünbereich, strukturpolitisch zu legitimieren (touristische Infrastruktur).

Es liegt auf der Hand, daß eine Vollzugsbehörde versuchen wird, durch die Verwendung rechtlicher und moralischer Normen Druck auf die Adressaten auszuüben. Dies ist schon durch die Programmkonstruktion selbst begründet: Zum einen muß die Vollzugsbehörde über die Einhaltung der regulativen Programmbedingungen wachen, zum anderen muß sie die Adressaten – auch mit moralischen Appellen – zur Konformität anhalten. Allerdings verfügt sie meist nicht über die erforderlichen Sanktionsmittel, um ein programmadaquates Verhalten zu erzwingen – vor allem dann nicht, wenn sie auf die freiwillige Mitarbeit der Adressaten angewiesen ist. Statt z. B. einseitig Förderkonditionen festzulegen (Zuschuß, Dauer, zuzuweisende Personen), ist sie in den entsprechenden Verhandlungen mit den Trägern dazu angehalten, auf dem Anreizinstrument ABM zu spielen. Unsere Gesprächspartner in der Arbeitsverwaltung und bei Trägern heben dabei den kooperativen und konsensualen Charakter des „Bargaining“ um die Förderkonditionen hervor. D. h., die Praxis hat sich bereits derart auf einen routinemäßigen Interessenausgleich eingestellt, daß Interessengegensätze der Verhandlungspartner nicht als solche wahrgenommen werden, sondern in einem wechselseitigen Geben und Nehmen aufgehen. So muß der Träger die Zuweisung leistungsgeminderter Arbeitsloser in Kauf nehmen, wenn er den maximalen Zuschuß fordert. Bei größerer finanzieller Eigenleistung dagegen kann er eine eigene Auswahlmöglichkeit unter den Arbeitslosen durchsetzen.

In dem von uns untersuchten Arbeitsamtsbezirk Wilhelms-haven hat dieses „Bargaining“ im Zuge der ABM-Expansion nach 1984 zu einer engen Kopplung des Maximalzuschusses an das Kriterium der Schwervermittelbarkeit geführt. Die Arbeitsverwaltung machte offenbar die Höhe der Zuschüsse nicht vom jeweiligen Eigeninteresse und der Eigenleistungsfähigkeit der Träger abhängig, sondern gewährte diesen bei Übernahme von Schwervermittelbaren fast generell die 100%-Förderung (vgl. Huebner u. a. 1990: 137 ff.). Damit hatte das Anreizinstrument ABM einen Teil seiner Steuerungsfunktion verloren.

Eine genauere Analyse der lokalen Politik-Arena ist nur möglich, wenn auch die Interessen der ABM-Träger in die Untersuchung einbezogen werden. Diese Organisationen – meist aus dem öffentlichen und frei-gemeinnützigen Bereich – bieten ihre Produkte und Dienstleistungen in der Regel nicht unter dem Kriterium der Gewinnmaximierung an, sondern arbeiten im wesentlichen auf der Basis kosten-

deckender Preise. Anstatt auf das Profitmotiv bezieht sich bei ihnen das ökonomische Kalkül auf die organisations-spezifische Aufgabenorientierung, d. h. die Versorgung der Klientel mit Gütern und Dienstleistungen. Welche Rolle kann unter diesen Bedingungen die materielle Anreizfunktion von ABM spielen?

Wie auch Semlinger hervorhebt, sind Non-profit-Organisationen „gegenüber positiven Anreizen in beliebiger Höhe relativ autonom“ (Semlinger 1988: 39). Da sie nicht auf die Erzielung von Gewinnen angewiesen sind, können sie wählerischer mit den angebotenen Finanzhilfen umgehen als erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmen.

Allerdings muß das Gebot der Kostendeckung auf längere Sicht gewahrt werden. Wenn es z. B. einer Kommune über mehrere Jahre hinweg nicht gelingt, ihre Defizite im Verwaltungshaushalt auszugleichen, muß sie mit der Intervention der Aufsichtsbehörde, in Extremfällen mit der Einsetzung eines Staatskommissars rechnen. Bei Vereinen und Verbänden ist in vergleichbarer Lage nicht nur die Autonomie, sondern die organisatorische Existenz selbst gefährdet. Die Belange der Organisation erfordern also, daß sich die Verantwortlichen bei allen Entscheidungen um die Realisierung kostengünstiger Lösungen bemühen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Einsatz von ABM vertretbar, wenn dadurch keine zusätzlichen Kosten entstehen oder sogar Kosten eingespart werden können.

Das bedeutet aber nicht, daß sich die Träger immer und überall von finanziellen Erwägungen leiten lassen. So können sie etwa bei einer entspannten Haushaltslage durchaus auf eine strikte Beachtung des Prinzips der Kostendeckung verzichten, sofern sie keine nachteiligen Folgen für ihre Organisation befürchten müssen.

Hinzu kommt, daß die Kostendeckung nicht zugleich das Motiv sein kann, das die Träger zur Teilnahme am ABM-Prozeß veranlaßt. Wir müssen also weiterfragen, welche positiven Ziele und Interessen von Seiten der Träger bei der Durchführung verfolgt werden.

Wie die Ergebnisse der Trägerbefragung des IAB/ISG zeigen, stehen bei 42% der Maßnahmen versorgungspolitische Ziele im Vordergrund (Sellin/Spitznagel 1988: 485). Die Träger wollen hier mit der Schaffung von ABM-Plätzen auf wichtige gesellschaftliche Anforderungen und Notwendigkeiten reagieren, strukturverbessernde Maßnahmen realisieren sowie mehr oder bessere soziale Leistungen und Hilfen anbieten (vgl. Übersicht I in: Sellin/Spitznagel 1988: 486).

Demgegenüber werden bei 22% der Maßnahmen überwiegend beschäftigungspolitische Ziele verfolgt. Die Träger möchten damit aktiv an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mitwirken und besonders benachteiligten Personengruppen eine Beschäftigungschance bieten. Bei 36% der Maßnahmen werden gleichermaßen beschäftigungs- und versorgungspolitische Ziele angestrebt (Sellin/Spitznagel 1988: 485).

Nach Aussage von Sellin/Spitznagel lassen sich große Träger eher von bedarfs- und versorgungspolitischen Überlegungen leiten als kleine. Unsere eigenen Erfahrungen haben zwar die unterschiedlichen Motive großer und kleiner Träger nicht unbedingt bestätigt, erlauben aber weitergehende Überlegungen: Wir konnten feststellen, daß auch kleine Träger von versorgungspolitischen Motiven geleitet sind. Da sie sich aber mit ihrem Leistungsangebot meistens in Marktlücken behaupten, waren unter den von ihnen

durchgeführten Maßnahmen öfter Dienstleistungen innovativer Art zu finden als bei denjenigen großer Träger.

Nach unseren bisherigen Ausführungen ist klar, daß der ABM-Prozeß in seinem Verlauf und seinen Ergebnissen stark von den finanziellen Ressourcen der verschiedenen Träger und Trägertypen bestimmt wird.

Finanzstarke Organisationen bringen die erforderlichen materiellen Voraussetzungen für die Durchführung qualitativ anspruchsvoller Maßnahmen mit. Sie können sich auch die Erprobung neuartiger Aufgabenfelder leisten, ohne die Folgekosten fürchten zu müssen. Aufgrund ihrer soliden Finanzbasis sind sie nicht auf die Erzielung von Substitutions- und Mitnahmeeffekten angewiesen (was sie nicht hindert, alle legalen Subventionsmöglichkeiten auszuschöpfen).

Finanzschwache Träger müssen bei der Implementation stärker auf das Prinzip der Kostenneutralität achten. Dies schließt Projekte aus, die einen hohen Investitionsaufwand erfordern oder auf Dauer angelegt sind. Zugleich wächst der Druck, ABM in der Nähe bestehender Pflichtaufgaben anzusiedeln und zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten einzusetzen. Einige, meist kleine Träger ohne finanzielle Grundsicherung können es sich dagegen *trotz* ihrer prekären Finanzlage eher leisten, neue Arbeitsformen und -inhalte auszuprobieren, da sie hinsichtlich der Weiterführung vormals subventionierter Dienstleistungen einem geringeren Druck von Seiten der Öffentlichkeit ausgesetzt sind. Allerdings beschränkt sich ihr Tätigkeitsfeld überwiegend auf den Bereich der sozialen Dienste, weil sie nicht die für investive Maßnahmen erforderlichen Mittel aufbringen können.

Wie wirkt sich die spezifische Ausstattung mit finanziellen Ressourcen auf den Interaktionsprozeß mit der Arbeitsverwaltung aus? Wir konnten feststellen, daß sich kleine freie Träger in einer relativ ungünstigen Verhandlungsposition befinden, weil die Existenz ihrer Organisation oft von der ABM-Förderung abhängt. Demgegenüber handelt es sich bei den dominanten Trägergruppen – Kommunen, Wohlfahrtsverbände und Kirchen – um gefestigte Institutionen, die – zumindest in den alten Bundesländern – meist auf einer soliden finanziellen Grundlage agieren und nicht unbedingt auf ABM angewiesen sind – selbst dann nicht, wenn sie sich in finanziellen Nöten befinden (Huebner u. a. 1990: 263 ff.).

Der Tausch zwischen Trägern und Arbeitsverwaltung erscheint unter diesem Gesichtspunkt letztlich als Tausch zwischen ungleichen Partnern: Während die Arbeitsverwaltung unter Erfolgsdruck steht und auf die Mitarbeit der Träger angewiesen ist, haben diese Träger in der Regel kein zwingendes ökonomisches Interesse an ABM, ein strategischer Vorteil, der es ihnen gerade ermöglicht, eigene Interessen bei der Formulierung der Maßnahmekonditionen durchzusetzen.

Die Stärke ihrer Verhandlungsposition hängt aber auch davon ab, inwieweit sie den Interessen der Arbeitsverwaltung an der Vermittlung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen entgegenkommen können. Hier schneiden jene Träger besser ab, die über ein weites Spektrum von Aufgabenfeldern und potentiellen Beschäftigungsmöglichkeiten verfügen – vor allem also die Kommunen. Solche Träger bieten eher die Möglichkeit, „schwierige Fälle“ unterzubringen, da sie die ABM-Kräfte nicht immer einzeln in ihr Organisationsgefüge einbinden müssen (z. B. bei ABM-Kolonnen). Zudem weiß die Arbeitsverwaltung aufgrund

ihrer knappen Personaldecke „Großabnehmereffekte“ zu schätzen.

Die Bevorzugung großer Träger seitens der Arbeitsverwaltung ergibt sich schon fast zwingend aus arbeitsökonomischen Gründen und spiegelt sich dementsprechend in den Aussagen der von uns befragten Träger wider. Während Kommunen, Wohlfahrtsverbände und auch Kirchen in der Regel auf eine gute Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt verwiesen, äußerten sich kleinere Träger eher negativ.

Auf der Basis von Interessen und Ressourcen der zentralen Verhandlungspartner dient das „Bargaining“ neben der Festlegung der Förderkonditionen einer Stabilisierung der gegenseitigen Erwartungen. Entgegenkommen und Kooperationsbereitschaft des anderen werden längerfristig kalkulierbar. Das daraus erwachsende beiderseitige Routinehandeln führt im Ergebnis zu einer wünschenswerten Kontinuität der lokalen ABM-Politik, schreibt aber zugleich die inferiore Position der Arbeitsverwaltung gegenüber den Trägern fest. Unsere Beobachtungen haben ergeben, daß dieses Gefüge durch die anderen Arbeitsmarktakteure zwar beeinflusst, nicht aber strukturell verändert wird. Es fällt den Trägern grundsätzlich leichter, ihre inhaltlichen Ziele (Aufrechterhaltung und Ausbau des Leistungsangebotes) und ihre Organisationsinteressen (Schonung der eigenen Ressourcen) auf einen Nenner zu bringen, als dem Arbeitsamt. Dessen bipolare Interessenstruktur wirkt sich besonders aus, wenn von zentraler Seite (BA) ein expansiver ABM-Kurs gesteuert wird. Zugunsten eines zügigen Mittelabflusses müssen die Arbeitsämter wegen ihrer begrenzten personellen Kapazitäten den großen Trägern verstärkt Konzessionen machen, um sie zu einer schnellen Verstärkung ihres ABM-Engagements zu bewegen. Das entstehende Machtgefälle schwächt sich zugunsten der Arbeitsverwaltung erst ab, wenn ein quantitativ hohes ABM-Beschäftigungsniveau erreicht ist. Erst gegen Ende eines solchen Politik-Zyklus wird mehr Spielraum für eine selektivere Genehmigungspraxis zurückgewonnen.

Wollen die lokalen Arbeitsämter ihre Abhängigkeit von den „ABM-Großabnehmern“ verringern, bleibt ihnen die Option einer aktiven Trägerpolitik: Die verstärkte Akquisition neuer Träger vergrößert die Auswahlmöglichkeit unter den Maßnahmen und schwächt die Verhandlungsposition der großen Träger. Ob angesichts der knappen Personaldecke in den Arbeitsämtern dieser Weg konsequent beschritten werden kann, ist allerdings fraglich.

Die Machtasymmetrie auf lokaler Ebene wird jedoch auch durch globale Steuerungsimpulse beeinflusst. Die im Zuge der 9. AFG-Novelle verfügte grundsätzliche Verringerung des maximalen Förderzuschusses auf 75% (bzw. 90% in den Problemregionen) ist nicht nur als Reaktion auf restriktivere Haushaltsbedingungen der BA zu verstehen, sondern impliziert auch einen Steuerungsversuch zur Begrenzung der allgemein hohen Fördersätze. Unsere gegenwärtigen Beobachtungen zeigen allerdings, daß diese spezielle Verschärfung der Förderkonditionen die Machtasymmetrie auf lokaler Ebene weiter untermauert hat: Weil sie den höheren Eigenanteil nicht aufbringen können, verzichten viele kleinere Träger nach unseren Beobachtungen gänzlich auf die Durchführung von ABM. Diese Verkürzung des Trägerspektrums hat eine stärkere Dominanz der bisherigen „ABM-Großabnehmer“ zur Folge, auf welche die Arbeitsämter nun noch mehr angewiesen sind als zuvor. Die großen Träger wiederum suchen angesichts des erhöhten Komplementärmitteleinsatzes intensiver nach

Aufgabenfeldern, „die sich lohnen“, d. h., tendenziell näher am Pflichtaufgabenbereich liegen.

Die Position der lokalen Arbeitsämter hätte dagegen verbessert werden können, wenn die Kürzung der ABM-Haushaltsmittel nicht auch von einer in den arbeitsmarktpolitischen Problemregionen wirksamen Rücknahme der Förderquoten begleitet gewesen wäre. Dann könnten die Ämter auf ein unverkürztes Trägerspektrum zurückgreifen und unter einem „Überangebot“ an Maßnahmen die besten auswählen und entsprechend fördern.

Während diese Schlußfolgerungen für eine kontraktive ABM-Politik gelten, sollte man in Expansionsphasen darauf achten, daß der Implementationsdruck auf die lokalen Ämter in Grenzen bleibt. So kann eine langsame, eher qualitativ orientierte Ausdehnung des ABM-Volumens erfolgen. Der Arbeitsverwaltung muß die Möglichkeit zu einer extensiven Nutzung des gesamten Trägerspektrums an die Hand gegeben werden, statt sie zu einer intensiven Nutzung der ABM-Großabnehmer zu zwingen. Ein qualitativ hochwertiges ABM-Programm braucht nicht nur mehr Maßnahmen, sondern auch eine größere Vielfalt von Trägern.

## 6. Implementationsprobleme von ABM in den neuen Bundesländern

In den alten Bundesländern wird das ABM-Instrumentarium gegenwärtig aufgrund der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit in hohem Maße zielgruppenorientiert gehandhabt. Demgegenüber dürfte in den neuen Bundesländern angesichts der heraufziehenden Massenarbeitslosigkeit die beschäftigungspolitische Dimension von ABM in den Vordergrund rücken – mit einem starken Akzent auf strukturpolitisch relevanten Maßnahmen (vgl. Buttler 1990). Es fehlt auf mittlere Sicht nicht so sehr an qualifizierten Arbeitskräften, sondern an gesicherten Arbeitsplätzen. Damit nimmt das ABM-Instrumentarium – ohne den Wert von Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung schmälern zu wollen – unter den Mitteln aktiver Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle ein – ähnlich wie Mitte der 80er Jahre in einigen Problemregionen der „alten“ Bundesrepublik.

Gleichwohl bleibt das ABM-Volumen in den neuen Bundesländern bisher weit hinter den Erwartungen und den verfügbaren finanziellen Mitteln zurück. Offenbar gelingt es den Akteuren vor Ort nicht, ihre Kräfte für den Aufbau einer regional angepaßten Implementationsstruktur zu bündeln. Es gibt noch keine ABM-Arena, in der die Akteure ihre unterschiedlichen Interessen abgleichen und formelle und informelle Kooperationsformen entwickeln können.

Wie wir oben gezeigt haben, hängt der Grad der Inanspruchnahme von ABM weitgehend von den spezifischen Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure ab. Hier fällt nun eine Besonderheit des Implementationsprozesses in den neuen Bundesländern ins Auge. Während die hiesige Arbeitsverwaltung in der Vergangenheit stets auf *vorhandene* Trägerorganisationen zurückgreifen konnte, die „nur“ noch motiviert und angeleitet werden mußten, fehlt es auf dem Gebiet der ehemaligen DDR an geeigneten Ansprechpartnern, die eine massive Ausdehnung des ABM-Volumens organisatorisch bewältigen könnten. Wohlfahrtsverbände und Kirchen müssen erst noch regionale Strukturen ausbilden, und die Kommunen -

wichtigste Trägergruppe in der „alten“ Bundesrepublik Deutschland – sind vorerst damit beschäftigt, die ihr durch die neue Gemeindeordnung zugewiesenen Aufgaben in das Organisationsgefüge zu integrieren.

Da die potentiellen Träger weitgehend mit sich selbst befaßt sind, liegt vermutlich die Wahrnehmungsschwelle für ABM trotz großzügiger Förderkonditionen sehr hoch. Hinzu kommt, daß die in vierzig Jahren geformten Selbst- und Weltbilder eine Akzeptanz von Anreizprogrammen erschweren: Eine Gesellschaft, die bisher überwiegend durch Ge- und Verbote gesteuert wurde, muß sich erst an die Funktionsweise von Anreizen im Kontext lokaler Verhandlungssysteme gewöhnen. Diese „Erblast“ könnte z. T. die auffällige Entscheidungsschwäche kommunalen Verwaltungshandelns erklären.

Darüber hinaus fehlt es den Trägern an der im Umgang mit ABM erforderlichen Routine – eine Routine, die sich erst durch jahrelange Praxis einspielt und im positiven Sinne traditionsbildend wirkt. Es liegen noch keine Erfahrungen über die Einbindung von ABM in längerfristige trägerspezifische Planungsprozesse vor; auch die Bewältigung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens und die Betreuung und Integration des ABM-Personals müssen erst eingeübt werden.

Schließlich fehlt es in vielen Bereichen auch an den finanziellen und sachlichen Voraussetzungen für die Durchführung von ABM. Die Kommunen können zwar Kredite zur Finanzierung der Komplementärkosten im investiven Bereich aufnehmen, fürchten aber zu Recht, daß sie aufgrund des defizitären Verwaltungshaushalts von den wachsenden Schulden erdrückt werden. Günstiger ist die Situation im Bereich der personalintensiven sozialen Dienste, wo die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Vereine den Aufbau regionaler Strukturen z. T. über ABM finanzieren können.

In dieser Situation muß die regionale Arbeitsverwaltung eine Initiativfunktion übernehmen und ein breites Trägerspektrum für die Durchführung der Maßnahmen gewinnen. Dabei ist – angesichts der infrastrukturellen und ökologischen Probleme in den neuen Bundesländern – auf die strukturpolitische Relevanz der Maßnahmen zu achten. Anders als im Westen Deutschlands ist eine enge Verzahnung beschäftigungs- und strukturpolitischer Zielsetzungen ohne weiteres mit der Sozial- und Qualifikationsstruktur der verfügbaren ABM-Kräfte vereinbar. Dies setzt freilich voraus, daß sich die regionalen Akteure so schnell wie möglich am „Runden Tisch“ (oder mit Hilfe anderer Kooperationsformen) über regionalpolitische Konzepte verständigen und deren Umsetzung in Angriff nehmen.

Wie bereits erwähnt, reicht es für eine aktive Arbeitsmarktpolitik nicht aus, wenn die Arbeitsverwaltung potentielle Träger über die Möglichkeiten des ABM-Instrumentariums informiert und finanzielle Mittel bereitstellt. Vielmehr müssen die Träger nach Möglichkeit in allen Phasen der Implementation – von der Planung über die Antragstellung bis hin zu den mit der Durchführung verbundenen Problemen – beraten und unterstützt werden. Dies gilt besonders dann, wenn die Träger neu im „Geschäft“ sind und noch nicht über die erforderliche ABM-Routine verfügen. So stellt etwa der Aufbau ABM-gestützter Beschäftigungsgesellschaften hohe Ansprüche an die Beratungskapazitäten der Arbeitsämter.

Ob sie diesen Anforderungen in nächster Zeit voll gerecht werden können, ist fraglich. Zum einen befinden sie sich,

ähnlich wie die Träger, in einer Aufbau- und Umbruchphase und müssen die Handhabung von ABM erst noch erlernen. Zum anderen fehlt es bisher am nötigen Personal für eine auf Realtransfers gestützte ABM-Politik. Unter diesen Umständen werden ernsthaft interessierte Träger auf externe Beratungskapazitäten zurückgreifen müssen (z. B. auf dem Wege der Verwaltungskooperation mit westdeutschen Kommunen).

Obwohl die Implementation von ABM in den neuen Bundesländern auf eine Vielzahl von Hindernissen und Problemen stößt, ist eine rasche Expansion des ABM-Volumens bei großzügiger Auslegung der Förderkonditionen nicht von vornherein ausgeschlossen. Es gibt genügend Beispiele aus der Vergangenheit, die zeigen, zu welchen Leistungen eine offensive Arbeitsmarktpolitik fähig ist, wenn ein politischer Gestaltungswille dahintersteht. Für eine Übergangszeit wird es notwendig sein, die Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses den örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Dabei müssen jedoch die konkreten Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure im Auge behalten werden. Eine ABM-Politik, die die Bedingungen der Implementation vor Ort vernachlässigt, wird vielleicht beachtliche ABM-Zahlen produzieren, riskiert aber zugleich unbeabsichtigte Nebenwirkungen und Vollzugsdefizite – insbesondere qualitative Mängel bei der Gestaltung der Maßnahmen -, die eine effektive und effiziente Verwendung der Mittel unmöglich machen.

#### Literaturverzeichnis

- Bach, H.-U., Kohler, H. und Spitznagel, E., 1986: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: MittAB 3/1986: 370 ff.
- Blanke, B., Heinelt, H. und Macke, C.-W., 1986: Großstadt und Arbeitslosigkeit – Das Beispiel Hannover, Hannover
- Bosch, G., Gabriel, H., Seifert, H. und Welsch, J., 1987: Beschäftigungspolitik in der Region, Köln
- Brandes, W. und Buttler, F., 1988: Die Unvermeidbarkeit interner Arbeitsmärkte, in: Reyher, L. und Kühl, J. (Hrsg.), 1988: Resonanzen. Arbeitsmarkt und Beruf- Forschung und Politik, BeitrAB 111, Nürnberg: 94 ff.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), 1988: Jugendliche ohne Arbeit. Nutzen von Arbeitsbeschaffungsstrategien, Berlin, Bonn
- Buttler, F., 1990: Wanderer und Pendler sind die Achillesferse aller Voraussagen. Vom gespaltenen zum gemeinsamen Arbeitsmarkt in Deutschland. Schöpferische Zerstörung als Chance, in: FR vom 24. 11. 90
- Crozier, M. und Friedberg, E., 1979: Macht und Organisation, Königstein/Ts.
- Dückert, T., 1984: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – ein beschäftigungspolitisches Instrument?, Frankfurt a. M./New York
- Fiedler, J., 1983: Handlungsfelder regionaler Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel Hamburg, in: Garlichs, D., Maier, F. und Semlinger, K. (Hrsg.), 1983: 298 ff.
- Giddens, A., 1984: Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt a. M./New York
- Giddens, A., 1988: Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt a. M./New York
- Hamburger Arbeitsmarktbericht 1989
- Heinelt, H., 1989: Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung auf lokaler Ebene, in: Mitteilungen aus der ZWE „Arbeit und Betrieb“ der Universität Bremen, H. 21, Bremen: 64 ff.
- HITAS 1987: Einsatzmöglichkeiten arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Umweltschutz, Hamburg
- Huebner, M., Krafft, A., Ulrich, G., Thormeyer, H., Zelder, K., 1990: ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik, Berlin
- Krieger, J. und Schläfke, B., 1989: ABM – und dann? Zur Lebenslage von befristet Beschäftigten, in: Sozialer Fortschritt 9/1989: 207 ff.
- Kühl, J., 1987: Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1973 bis 1987, in: Arbeitspapiere aus dem SAMF, 1987-5
- Laatz, W. und Jauss, R., 1985: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Büro- und Verwaltungsbereich (Hochschule für Wirtschaft und Politik), Hamburg
- Laatz, W. und Jauss, R., 1986: Implementation und Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Hochschule für Wirtschaft und Politik), Hamburg
- Lampert, H., 1989: 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: MittAB 2/1989: 173 ff.
- Landeshauptstadt München (Hrsg.), 1988: Wissenschaftliche Begleituntersuchung zur Münchner Arbeitsförderungsinitiative – Fortschreibung 1988 (Arbeitsberichte zur Stadtentwicklungsplanung Nr. 23), München
- Luhmann, N., 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München
- Luhmann, N., 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Luhmann, N., 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1989: 4 ff.
- Luhmann, N., 1988b: Organisation, in: Küpper, W. und Ortman, G. (Hrsg.), 1988: 165 ff.
- Maier, F., 1988: Beschäftigungspolitik vor Ort. Die Politik der kleinen Schritte, Berlin
- Mayntz, R., 1983a: Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: Mayntz, R. (Hrsg.), 1983 c: 7 ff.
- Mayntz, R., 1983b: Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hrsg.), 1983c: 50 ff.
- Peters, A. und Schmid, G., 1981: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (vorläufiger Zwischenbericht), Berlin
- Scharpf, F. W., Garlichs, D., Maier, F. und Maier, H. (Hrsg.), 1982: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M./New York
- Scharpf, F. W., 1983: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Mayntz, R. (Hrsg.), 1983 c: 99 ff.
- Scharpf, F. W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a. M./New York
- Scharpf, F. W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1989: 10 ff.
- Seifert, H., 1988a: Neue Initiativen in der kommunalen Beschäftigungspolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen (Forschungs- und Sitzungsberichte 178), Hannover: 167 ff.
- Seifert, H., 1988b: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Beschäftigungspolitische Lückenbüßer für Krisenregionen?, in: Sozialer Fortschritt 6/1988: 121 ff.



- Seilin, C. und Spitznagel, E., 1988: Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern, in: MittAB 4/1988: 483 ff.
- Semlinger, K., 1988: Staatliche Intervention durch Dienstleistungen, Berlin
- Semlinger, K. und Knigge, R., 1983: Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik – Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer wirkungsvollen Verknüpfung, in: Garlichs, D., Maier, F., und Semlinger, K. (Hrsg.), 1983: Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt a. M./New York: 125 ff.
- Spitznagel, E., 1979: Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: MittAB 2/1979: 198 ff.
- Spitznagel, E., 1980: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), BeitrAB 45, Nürnberg
- Spitznagel, E., 1989: Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: MittAB 4/1989: 523 ff.
- Willke, H., 1989: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften, Weinheim/München
- Windhoff-Heritiér, A., 1987: Policy-Analyse, Frankfurt a. M./New York
- Wollmann, H., 1986: Stadtpolitik – Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats „von unten“?, in: Blanke, B., Evers, A. und Wollmann, H. (Hrsg.), 1986: Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Leviathan Sonderheft 7: 79 ff.