SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: eine aggregierte Wirkungs- und Implementationsstudie

Schmid, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schmid, G. (1981). Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: eine aggregierte Wirkungs- und Implementationsstudie. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 986-991). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-189924

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ARBEITSMARKTPOLITISCHES PROGRAMM DER BUNDESREGIERUNG FÜR REGIONEN MIT BESONDEREN BESCHÄFTIGUNGSPROBLEMEN: EINE AGGREGIERTE WIRKUNGS- UND IMPLEMENTATIONSSTUDIE

Internationales Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin

Günther Schmid

1. Das Problemfeld:

Seit dem Höhepunkt der Beschäftigungsschwierigkeiten im Jahr 1975 hat sich die allgemeine Arbeitsmarktlage Jahr für Jahr stetig verbessert. Von dieser Entwicklung wurden jedoch nicht alle Regionen des Arbeitsmarktes gleichmäßig erfaßt. Ganz im Gegenteil: Die seit 1974 andauernde allgemeine Wirtschaftsschwäche hat zu einer verstärkten Heranbildung arbeitsmarktpolitischer Problemregionen geführt. So ist beispielsweise die bundesdurchschnittliche Arbeitslosenquote von 4,7 % im Jahre 1975 auf 4,3 im Jahr 1978 und 3,8 % im April 1979 gesunken, während in einer Vielzahl von Arbeitsamtsbezirken die Arbeitslosenquote entweder sehr hoch blieb oder sogar angestiegen ist. Diese Entwicklung hat zur Polarisierung des Arbeitsmarktes beigetragen.

2. Zielvorstellung:

In dieser Situation hat die Bundesregierung ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen mit Wirkung vom 1. August 1979 aufgelegt. Von diesem Sonderprogramm sind 23 Arbeitsamtsbezirke mit Arbeitslosenquoten von über 6 % betroffen. Für das Sonderprogramm waren ursprünglich 500 Millionen DM vorgesehen; die gute Inanspruchnahme veranlaßte jedoch bald zu einer Aufstockung der Mittel bis zu 1 Milliarde DM. Das Programm setzt sich drei Schwerpunkte:

- Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen,

- Wiedereingliederung ungelernter sowie längerfristig Arbeitsloser,
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der Sozialen Dienste und der Sozialen Infrastruktur.

Der Programmschwerpunkt "Qualifizierung" hat eine präventive arbeitsmarktpolitische Funktion in dem Sinne, daß umstellungsbedingte Entlassungen möglichst vermieden werden; er soll trotz notwendiger Freisetzungs- und Anpassungsprozesse Arbeitslosigkeit verhüten und die Qualifizierungsanpassung jeweils in den betreffenden Unternehmen sicherstellen. Die entsprechenden finanziellen Aufwendungen werden bis zu 1oo % der Lohn- oder Unterhaltskosten vergütet. Der Schwerpunkt "Wiedereingliederung" will durch finanzielle Hilfen die Vermittlung strukturell benachteiligter Arbeitsloser auf einen Dauerarbeitsplatz fördern. Hier werden die Lohnkosten bis zu einem Jahr und bis zu 9o % ersetzt. Im Bereich "Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen" sollen vor allem Dauerarbeitsplätze in den Bereichen Soziale Dienste und Soziale Infrastruktur gefördert und initiiert werden. In Zusammenarbeit mit Ländern und Gemeinden, die nach zwei bzw. drei Jahren die Dauerfinanzierung schließlich übernehmen sollen, werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert für Dienste zur Erhaltung der selbständigen Lebensführung älterer und behinderter Bürger, für die Betreuung von Ausländerkindern sowie für die Schaffung von Beratungs- und Betreuungsdiensten in sozialen Brennpunkten. Im Bereich "Verbesserung der sozialen Infrastruktur" geht es vorrangig darum, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf den Gebieten Umweltschutz und Verbesserung des Wohnumfeldes in Problemregionen zu fördern.

Die Bundesregierung hat mehrere sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute zur Begleitforschung dieses arbeitsmarktpolitisch wichtigen Sonderprogramms aufgefordert. Das Internationale Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin (Forschungseinheit Arbeitsmarktpolitik) hat einen wichtigen Teil dieser Begleitforschung übernommen. Aufgabe dieser Wirkungs- und Implementationsstudie ist es, die Rolle des Managements bei der Umsetzung des Programms und die aggregierte Beschäftigungswirkung des Programmes zu analysieren und quantitativ einzuschätzen. Dieses Projekt bemüht sich also um eine Kombination von quantitativer und quali-

tativer Wirkungsanalyse, bzw. um eine Kombination von Ergebnisanalyse und Prozeßanalyse. Im folgenden soll kurz das methodische Vorgehen geschildert werden.

3. Der methodische Ansatz der Studie:

Wir wollen wissen, warum die einen Arbeitsämter viel, die anderen wenig Mittel des Sonderprogramms in Anspruch genommen haben. Dabei interessiert uns besonders, welche Rolle das "Management" der Arbeitsämter dabei spielt. Unter Management verstehen wir die interne Abwicklung und Organisation des Programms, besonders aber die Art und Weise, wie die Arbeitsverwaltung mit den relevanten Akteuren (Betriebe, Kommunen, Träger der Wohlfahrtsverbände, Kammern, Landesarbeitsämter und Bundesanstalt für Arbeit) Kontakte aufgenommen hat. Quantitativ läßt sich der Managementeinfluß weitgehend nur indirekt bestimmen, weil wir kaum über operationalisierbare Größen verfügen. Wie sich der Spielraum des Managementeinflusses insgesamt einschätzen läßt, wird im folgenden kurz erläutert.

Angenommen, ein Programm sagt, alle männlichen Beschäftigten mit blauen Augen erhalten Qualifizierungszuschüsse, dann hängt die Inanspruchnahme dieses Programms offensichtlich von zwei Faktoren ab: (a) von der Zahl der männlichen Beschäftigten mit blauen Augen, und (b) von der Fähigkeit der Arbeitsverwaltung, diese potentiellen Kunden zu erreichen (Information, bei Windhundverfahren die Schnelligkeit der Antragstellung, die Schnelligkeit der Antragsabwicklung etc.). Grundsätzlich müssen wir also den Bedarf im weiteren Sinne (gewissermaßen den objektiven Umfang und die objektive Grenze der Inanspruchnahme, d.h. das Bedarfsniveau) und die Realisierung des Bedarfs (gewissermaßen die Umsetzung eines Potentials in "Energie", d.h. den Realisierungsgrad) ermitteln.

Ist das Kriterium der Programmvorgabe so eindeutig wie im oben genannten Beispiel, dann genügt eine einfache Verhältniszahl, um den Realisierungsgrad zu bestimmen: die Zahl der geförderten männlichen Beschäftigten mit blauen Augen zur Gesamtzahl, d.h. zu den überhaupt existierenden männlichen Beschäftigten mit blauen Augen. Da wir aber eine so einfache (Bedarfs-)Realisierungsquote nicht ermitteln können, weil der Bedarf komplex und interpretierbar defi-

niert wurde ("Umstrukturierung..."), müssen wir eine Hilfskonstruktion erfinden. Wie beziehen die Zahl der Förderungsfälle beispielsweise im Schwerpunkt 1 auf alle Beschäftigten, denn sie sind das Potential, das für Qualifizierungsmaßnahmen überhaupt ausschöpfbar ist. Da wir den objektiven Bedarf also nicht präzise definieren können, müssen wir versuchen, ihn im Modell durch Indikatoren zu umschreiben und einzugrenzen.

Die Fähigkeit der Arbeitsverwaltung, den Bedarf zu realisieren, hängt wiederum von zwei Faktoren ab: (a) vom Kontext oder den Rahmenbedingungen, unter denen die Arbeitsverwaltung arbeiten muß, und (b) vom Aktivitäts- und Informationsniveau sowie von den Strategien der Programmumsetzer. Eine Arbeitsverwaltung, die z.B. nur mit einem Großbetrieb verhandeln muß, wird es vermutlich leichter haben, das Programm umzusetzen als eine Arbeitsverwaltung, die mit vielen Klein- und Mittelbetrieben kommunizieren muß; durch bessere Informierung und entsprechende Personalkapazitäten werden vermutlich auch Großbetriebe selbst Umsetzungsfunktionen wahrnehmen.

Der Grundgedanke unseres Modells besteht also darin, neben der weiteren Eingrenzung und Präzisierung des eigentlichen Bedarfs an Qualifizierung den Kontext bzw. die Rahmenbedingungen der programmumsetzenden Institution (das Arbeitsamt) als mögliche Determinanten der Inanspruchnahme (bzw. des Realisierungsgrades) explizit abzubilden. Unter der Voraussetzung, daß sowohl die präzisere Umschreibung des Bedarfs als auch die Abbildung des (arbeitsamtunabhängigen) Kontextes einigermaßen vollständig gelungen ist, kann angenommen werden, daß der verbleibende unerklärte Rest der Varianz auf Aktivitäts- und Informationsniveau, auf Strategien und auf arbeitsamtunabhängige Kontextmerkmale zurückzuführen ist! (Arbeitsamt hier im administrativen Sinne gemeint!)

Technisch formulieren wir also die Gleichung:

(1) $I = a + bB + cK + dA + e$

a = rechnerische Konstante

b,c,d = Parameter (bzw. Regressionskoeffizienten)

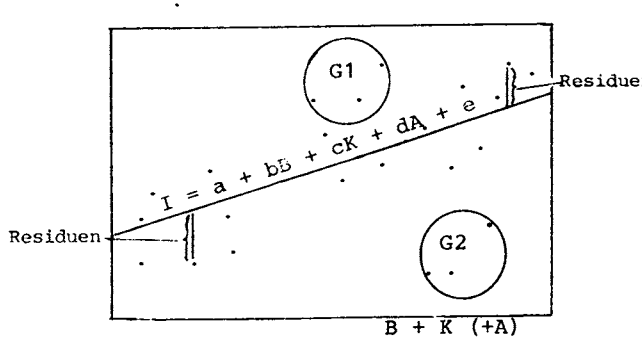
e = Error term (Irrtumsgröße)

B = ein oder mehrere Bedarfsindikatoren

K = ein oder mehrere arbeitsamtunabhängige Kontextvariablen

A = arbeitsamtsspezifische Handlungsgrößen oder Kontextvariablen
(bB entfällt, wenn I = R, d.h., wenn die Inanspruchnahmequote gleich dem Realisierungsgrad des Bedarfs)

Diese Gleichung wird durch den multiplen Regressionsansatz gelöst. Hierbei wird versucht, die Varianz der Inanspruchnahme möglichst vollständig zu erklären. Mathematisch-statistisch geschieht dies durch die Minimierung der quadrierten Abweichungen vom Mittelwert. Auf eine zweidimensionale Ebene reduziert sieht das so aus, daß durch die Punktewolke eine Gerade (bei komplexeren Verfahren, und wenn sinnvoll, auch eine Kurve) gelegt wird, die gewissermaßen den Trend wiedergibt:



In dem konstruierten Beispiel lassen sich zwei Gruppen identifizieren, die vom Trend extrem abweichen: G1 hat viel mehr Förderungsfälle bzw. eine viel höhere Inanspruchnahme (bezogen auf die Beschäftigten) als vom statistisch erklärbaren Trend her zu erwarten gewesen wäre. Angenommen, daß wir den Bedarf und den arbeitsamtexternen Kontext, der mit der Inanspruchnahme von SP1 sinnvollerweise in Zusammenhang gebracht werden kann, vollständig erfaßt haben, dann ist diese Abweichung nach oben nur noch auf besondere Aktivitäten, Strategien und arbeitsamtabhängige Kontextmerkmale in Zusammenhang zu bringen. Da die Inanspruchnahme über die Erwartung hinausschießt, ist diese Gruppe als besonders erfolgreich zu be-

trachten. G2 dagegen weicht stark nach "unten" ab, nimmt also viel weniger in Anspruch als vom Bedarf und Kontext her zu erwarten wäre; G2 darf daher als die unter "Managementgesichtspunkten" wenig erfolgreiche Gruppe betrachtet werden.

Diese Extremfälle lassen sich in multiplen Regressionen leicht durch die sog. Residuen identifizieren, d.s. die Abweichungen der tatsächlichen Werte (der Inanspruchnahme) von den durch die Trendfunktion geschätzten Werte. Die oben genannten extremen Gruppen sind die Arbeitsämter mit den höchsten positiven oder negativen Residuen. Natürlich müssen die Abweichungen als Kontinuum begriffen werden, so daß der Schnitt für die Gruppenbildung mehr oder weniger beliebig ist.

4. Ausblick:

Sind diese "erfolgreichen" und "weniger erfolgreichen" Arbeitsämter identifiziert, kommt die "qualitative" Implementationsstudie zum Zuge. Ausführliche Interviews mit allen Arbeitsämtern, mit Betrieben, Kommunen, Trägern u.a. bilden die Basis, um Strategietypen in der Abwicklung des Programms festzustellen. Die Variationen werden dann mit der quantitativen Analyse der Inanspruchnahme, insbesondere mit der Residuenanalyse in Beziehung gesetzt: theoretische Überlegungen müssen dann entscheiden, ob die "Voraussage" des quantitativen Modells mit den "qualitativ" ermittelten empirischen Erfahrungen übereinstimmen.

Versuchsweise und als langfristige Zielsetzung werden auch gemischte multivariate Modelle, in denen Kontext- wie Managementvariablen enthalten sind, quantitativ getestet werden.

Die Analyse der Beschäftigungswirkung erfolgt getrennt. Vergleiche zum Ansatz dazu z.B. die Veröffentlichung Schmid/Wilke, Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine methodischen Probleme, Discussion Paper Series des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin, IIM/dp8o - 31, Berlin 198o.