

# Implementation im Kontext regionalisierter Arbeitsmarktpolitik – das Beispiel Jobrotation

Heidi Oschmiansky

Für eine erfolgreiche Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wird ein hoher Regionalisierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik allgemein als günstige Voraussetzung angesehen. Es stellt sich die Frage, ob hiervon auch anspruchsvolle arbeitsmarktpolitische Instrumente profitieren, deren Umsetzung auf der engen Zusammenarbeit vieler lokaler Akteure aus verschiedenen Politikbereichen beruht. Am Beispiel von Jobrotation, einem qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrument, lässt sich zeigen, dass ein hoher Regionalisierungsgrad nicht generell einen Implementationsvorteil darstellt. So weisen die Implementationserfahrungen mit diesem Instrument in Nordrhein-Westfalen und in Dänemark darauf hin, dass in der Phase bis zur Entscheidungsfindung in den regionalen Gremien anspruchsvolle Instrumente Gefahr laufen, zugunsten einfacher, rasch umsetzbarer Maßnahmen übergangen zu werden.

## 1

### Einleitung

Eine stärkere Dezentralisierung und Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik gilt schon seit längerem als erfolgskritische Variable für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme.<sup>1</sup> Dahinter steht die Annahme, dass die stärkere Einbindung der relevanten regionalen Akteure einen bedarfsgerechteren Instrumenteneinsatz gewährleistet und letztlich durch die Regionalisierung arbeitsmarktpolitischer Kompetenzen sich positive Beschäftigungseffekte erzielen lassen (Wink 2001).

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, welche Bedeutung eine stärker regionalisierte Arbeitsmarktpolitik für die Implementation von anspruchsvollen bzw. komplexen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Instrumenten hat, die oft mehrere, zum Teil auch widersprüchliche Ziele verfolgen oder an deren Umsetzung eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen beteiligt sind.<sup>2</sup> Dabei wird auf das Beispiel der Jobrotation zurückgegriffen.<sup>3</sup> Jobrotation bezeichnet eine spezifische Verbindung der Weiterbildung von Beschäftigten und dem Einstellen von Arbeitslosen: Beschäftigte werden für eine Weiterbildung freigestellt und werden in dieser Zeit von Arbeitslosen vertreten. Oft verbleiben die Arbeitslosen nach Beendigung der Stellvertretungsphase im selben Unternehmen. Aufgrund der doppelten Zielstellung stellt die Implementation von Jobrotation hohe Ansprüche an das Projektmanagement. Es erfordert die Koordination vieler Teilnehmer und Interessen aus

unterschiedlichen Bereichen: Unternehmen und deren Belegschaft und eventuell Belegschaftsvertreter, Arbeitsämter, Arbeitslose, Weiterbildungseinrichtungen, Beschäftigungsträger. Da mit dem Instrument zwei – zumindest in Deutschland – kaum verbundene Bereiche, die Weiterbildungspolitik für Beschäftigte und die Arbeitsmarktpolitik, berührt werden, eignet sich Jobrotation besonders für die angeführte Fragestellung. Mit anderen Worten: welche Bedeutung hat ein hoher Grad an Regionalisierung in der Arbeitsmarktpolitik für die Umsetzung eines Instrumentes wie Jobrotation, welches auf die enge Zusammenarbeit vieler lokaler Akteure über Politikbereichsgrenzen hinweg angewiesen ist?

Hierfür werden in dem Beitrag nach einigen theoretischen Anmerkungen zur regionalisierten Arbeitsmarktpolitik die Implementationserfahrungen zu Jobrotation in Dänemark und in Nordrhein-Westfalen dargestellt.<sup>4</sup> In beiden (Bundes-)Ländern liegen zum einen langjährige Erfahrungen mit Jobrotation vor, zum anderen gibt es Parallelen zwischen der dänischen regionalisierten Arbeitsmarktpolitik und dem Ansatz einer regionalisierten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen.

## 2

### Chancen und Dysfunktionalitäten regionalisierter Arbeitsmarktpolitik

Die Forderung nach einer stärkeren Dezentralisierung und Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik für einen bedarfsge-

1 Einen Überblick zur deutschen arbeitsmarktpolitischen Regionalisierungsdebatte seit Beginn der 80er Jahre bietet *Brinkmann* (1998).

2 Ein anderes Beispiel für anspruchsvolle arbeitsmarktpolitische Instrumente sind die Sozialen Betriebe, die langfristige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für besonders benachteiligte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik schaffen und dabei wirtschaftlich produzieren bzw. Dienstleistungen erbringen und Erträge erzielen sollen (Christe 1995).

3 Jobrotation wird in fast allen Ländern der Europäischen Union umgesetzt. Zwischen 1996 und 1999 beteiligten sich rd. 89.000 Beschäftigte, fast 20.000 Stellvertreter und über 3.000 Unternehmen EU-weit an Jobrotationsprojekten (Kankaanpää-Lethinen/Lathinen 2001). Allgemein zu Jobrotation vgl. *Seifert 2001; Oschmiansky 2002; Oschmiansky 2001, Rouault/Oschmiansky/Schömann 2002*.

4 Ein direkter Vergleich der Umsetzung von Jobrotation in Nordrhein-Westfalen und Dänemark (z.B. hinsichtlich der Übergangswahrscheinlichkeit in reguläre Beschäftigung der Teilnehmer) ist aufgrund der unterschiedlichen finanziellen, institutionellen, politischen wie kulturellen Bedingungen nicht intendiert (vgl. dazu *Oschmiansky 2002*). Der Beitrag beruht auf Expertengesprächen mit Akteuren aus Verwaltung, Wissenschaft und Praxis in Dänemark und in Nordrhein-Westfalen sowie auf Sekundäranalysen (vgl. hierzu *Oschmiansky 2002*).

Heidi Oschmiansky, Diplom-Politologin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung; Arbeitsschwerpunkte: Implementationsforschung, Jobrotation, Wandel der Erwerbsformen.  
e-mail: [hosch@wz-berlin.de](mailto:hosch@wz-berlin.de) bzw. [h.oschmiansky@gmx.de](mailto:h.oschmiansky@gmx.de)

rechteren Instrumenteneinsatz wird schon seit längerem erhoben (vgl. exemplarisch Caspari/Dörhage 1990). Unter Dezentralisierung (der Arbeitsverwaltung) wird hier die räumliche Verlagerung von Ausführungskapazitäten auf niedrigere Ebenen verstanden, während sich eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in einer Erweiterung oder Vergrößerung der politischen Entscheidungsbefugnisse auf niedrigere Einheiten zeigt (Schmid 1994). Regionalisierung führt nicht nur zu neuen Problemdefinitionen und Politikzielen, sondern auch zu neuen Handlungsformen. Sie erzeugt neue Strukturen und Verfahrensmodi mit neuen Akteuren und Akteurskonstellationen. Die Region wird zu einem neuen Forum der Mobilisierung von Kooperation, Beteiligung und demokratischer Selbstbestimmung (Benz u.a. 1999).

Die Vorteile von dezentralisierter und regionalisierter Arbeitsmarktpolitik werden darin gesehen, dass regionale Akteure mit Hilfe ihrer genaueren Kenntnis der regionalen Bedingungen besser in der Lage sind, Probleme einer Region zu erkennen, den Handlungsbedarf zu formulieren und geeignete Lösungsstrategien zu finden (Elsner 1998). Die Eigenverantwortung der Akteure kommt stärker zum Tragen, bürokratische Hemmnisse hierarchischer Strukturen können entfallen. Kooperation, Koordination und Dezentralisierung sollen helfen, über politische Ebenen hinweg die Ressourcen zu bündeln und effizient einzusetzen (Brinkmann 1998). Während traditionelle Arbeitsmarktpolitik primär am Arbeitnehmer ansetzt, wird von regionalisierter Arbeitsmarktpolitik auch die Beeinflussung der Arbeitgeberseite sowie ein sehr viel komplexerer Ansatz erwartet, der über den Ausgleich von Marktunvollkommenheiten hinaus reicht, und sich in einer integrierten Strategie der beteiligten Akteure ausdrückt (Fürst 2000). Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik erleichtert den Austausch wichtiger Informationen zwischen den relevanten Akteuren, und kann somit die Steuerungskapazität oder „Steuerungszintelligenz“ steigern. Durch die Nähe zwischen Entscheidungsinstanzen und Arbeitssuchenden bzw. Unternehmen verbessern sich die Chancen, Reaktionsmechanismen abzuschätzen und durch soziale Kontrollen von Mitnahmeeffekten kanalisieren zu können. Mit einer Verbesserung der Vernetzung zwischen Entscheidung und Umsetzung wird auch eine erhöhte Motivation seitens der Arbeitsverwaltung bzw. der von

ihr beauftragten Träger erwartet, Fehlansätze zu erkennen und zu korrigieren (Wink 2001). Schließlich kann eine größere Zahl von Akteuren in dem Bereich öffentliche Politik stärker legitimieren, was wiederum den Implementationsprozess und die Problemlösung erleichtert (Hansen 2001).

Zu den Dysfunktionalitäten der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik zählen kognitive Blockaden, also eine Trägheit der Lernkapazität, die häufig ihre Ursache in einer rückwärtsgewandten Perspektive der Akteure auf die alten industriellen Beziehungen hat. Kollektiver Konservatismus bei den regionalen/lokalen Akteuren in der Art, die Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik zu betrachten, kann die Implementation neuer Maßnahmen verzögern (Jørgensen/Larsen 1997). Eingespielte Gremien erkennen neue Probleme oft erst mit einer Zeitverzögerung, da sie auf andere Problemkonstellationen fokussiert sind und entsprechende Informationen nur unzureichend nachfragen oder auswerten (Becker Soest/Wink 2001). Funktionale Blockaden können sich ergeben, wenn die Akteure, um Konflikte zu vermeiden, sich auf einfache und für alle attraktive Lösungen einigen. Neue Lösungsmodelle, alternative Instrumente werden so verdrängt; nicht die rationalste und innovativste Lösung wird ausgewählt. Strukturelle Probleme werden möglicherweise ganz ausgeklammert, weil sie konsensuell nicht lösbar sind.<sup>5</sup> Dies steht aber auch im engen Zusammenhang mit den begrenzten Kapazitäten der örtlichen Handlungsebene. Ihre Leistungsfähigkeit ist davon abhängig, dass sie nur solche Aufgaben übernimmt oder so umdefiniert, die sie im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten bearbeiten kann. Eine Gefahr regionalisierter Arbeitsmarktpolitik besteht auch darin, dass die teilnehmenden Akteure Politik für sich selbst, die „insider“, machen und „outsider“ marginalisieren. Eine solche implementationsbedingte Segmentierung kann sich insbesondere zu Ungunsten von Langzeitarbeitslosen auswirken (Jørgensen/Larsen 1997; Hild 1997; Sell 1994; Benz u.a. 1999). Schließlich können die hohen Einigungskosten infolge der kollektiven Entscheidungsfindung ein Problem darstellen. Je mehr Akteure beteiligt sind, desto wahrscheinlicher ist eine Kumulation der Koordinationsprobleme (Messner 1994).

In den folgenden beiden Länderkapiteln werden einige der Vorzüge, aber auch

der Schwierigkeiten deutlich, die sich bei der Implementation eines komplexen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes im Kontext einer stärker regionalisierten Arbeitsmarktpolitik ergeben können.

## 3

### Das dänische Beispiel

Zunächst wird die regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Dänemark skizziert und anschließend die Umsetzung von Jobrotation dargestellt.

#### 3.1 REGIONALISIERTE ARBEITSMARKTPOLITIK IN DÄNEMARK

Die Regionalisierung in Dänemark gilt heute als die am weitesten fortgeschrittene in Europa (Arnkil/Spangar 2001). Bereits seit den frühen 70er Jahren sind Regionalisierung und Dezentralisierung die Hauptprinzipien in der dänischen Arbeitsmarktpolitik. Sie wurden im Zuge der Arbeitsmarktreform von 1994 mit der Etablierung von 14 regionalen Arbeitsmarkträten weiter ausgebaut. Die Einbeziehung der Akteure und Institutionen in die arbeitsmarktpolitische Verantwortung sollte eine erfolgreiche Implementation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sicherstellen.

Die regionalen Arbeitsmarkträte nehmen arbeitsmarktpolitische Aufgaben innerhalb eines zentral festgelegten Rahmens wahr. In ihnen sind die Sozialpartner zu zwei Dritteln und die Regionen und Gemeinden zu einem Drittel vertreten. Sie setzen bei der Implementation nationaler Arbeitsmarktpolitik Prioritäten und bestimmen die Zielgruppen und Methoden regionaler Arbeitsmarktpolitik. Zudem entscheiden sie autonom über einen Großteil des arbeitsmarktpolitischen Budgets der jeweiligen Region. Neben den Arbeits-

<sup>5</sup> Die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ist zum einen auch deshalb wahrscheinlich, weil die Akteure in zwei Kontexten agieren: Im Rahmen regionalisierter Arbeitsmarktpolitik wird von ihnen Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit gefordert. Gleichzeitig sind sie den Zielen ihrer eigenen Organisationen verpflichtet. Zum anderen neigen regionale Akteure dazu, konflikthafte Themen auszublenden, um sich vor einer Politiküberforderung zu schützen (Benz u.a. 1999).

**Tabelle 1: Jobrotation in Dänemark und in der Region Kopenhagen**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dänemark	29.003	36.141	19.080	26.538	24.891	8.837	10.332
– Beschäftigte	21.015	30.628	15.604	21.335	20.347	7.005	8.896
– Arbeitslose	7.988	5.803	3.476	5.203	4.544	1.832	1.436
Region Kopenhagen	101	145	180	630	980	780	1.500
– Beschäftigte	51	75	100	395	600	400	1.080
– Arbeitslose	60	70	80	235	380	380	420

Quelle: Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002); County of Copenhagen 2000; Jahr 2001 für Region Kopenhagen: Interview mit dem Stellvertretenden Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik der Zentralverwaltung Region Kopenhagen

WSI Hans Bockler  
Stiftung

markträten sind die Arbeitsämter für die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen entscheidend, da sie die konkreten Personen hierfür auswählen. Sie sind somit die Hauptausführenden der lokalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik. Ihre Rolle hat sich im Zuge der Arbeitsmarktreform fundamental geändert; die Beurteilung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen richtet sich eher am konkreten Bedarf, denn an automatischen Regeln aus (Larsen/Stamhus 2000; Larsen/Jørgensen 2002; Madsen 1999; Greve 2000). Generell ist hervorzuheben, dass die Zusammenarbeit der Sozialpartner auf regionaler Ebene sachlich und konstruktiv ist. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nutzen ihre arbeitsmarktpolitische Kooperation gezielt zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition im Kampf um politische Gestaltungspotenziale (Becker Soest/Wink 2001).

### 3.2 DIE IMPLEMENTATION VON JOBTROTATION IN DÄNEMARK

In Dänemark wird Jobrotation bereits seit Ende der 80er Jahre praktiziert. Mit der dänischen Arbeitsmarktreform<sup>6</sup> von 1994 wurde das Instrument institutionalisiert und ist seither Bestandteil der arbeitsmarktpolitischen Strategie der Aktivierung und Erhaltung bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Arbeitsmarktpolitisch ist Jobrotation besonders erfolgreich: Zwischen 60 und 80 % der ehemals Arbeitslosen fanden im Anschluss an die Projekte eine reguläre Beschäftigung oder absolvierten eine Ausbildung. Im Gesundheits- und Pflegebereich scheinen aufgrund des erhöhten Arbeitskräftebedarfs die Übergangsquoten der Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung sogar noch höher zu sein (Oschmiansky 2002).

Die weite Verbreitung von Jobrotation – zeitweise nahmen bis zu 36.000 Personen an Jobrotationsprojekten teil (Tabelle 1) – erklärt sich zum einen aus den günstigen

rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen.<sup>7</sup> Zum anderen hat die regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Dänemark dazu beigetragen, dass Jobrotation von allen wichtigen Akteuren angenommen wurde und landesweit erfolgreich implementiert werden konnte. Insbesondere die Gewerkschaften gelten als aktive Verfechter von Jobrotation. Aber auch die Arbeitgeber sehen in Jobrotation ein sehr nützliches Instrument, das den Arbeitsmarkt flexibilisiert und als Qualifizierungs- und Rekrutierungsinstrument Arbeitsengpässe verhindern kann. Die Regionen und Kommunen wiederum sind als größte regionale Arbeitgeber, aber auch als rechtlich verantwortliche für die nicht-versicherten Arbeitslosen und Sozialhilfempfänger an Jobrotation interessiert. Die Arbeitsmarkträte waren daher entsprechend ihrer Zusammensetzung aus Arbeitgebervertretern, Gewerkschaften sowie Regionen und Kommunen in der Vergangenheit sehr aktive Förderer von Jobrotation: Das Instrument wurde von ihnen in ihre regionalen Strategien integriert und angepasst. Oft übernahmen die Arbeitsmarkträte teilweise die Weiterbildungskosten der ehemals arbeitslosen Stellvertreter.<sup>8</sup>

In den letzten Jahren sind jedoch die Teilnehmerzahlen an Jobrotationsprojekten für ganz Dänemark infolge der sinkenden Arbeitslosigkeit,<sup>9</sup> insbesondere im privaten Sektor, zurückgegangen. Allerdings ist der Rückgang der Jobrotationszahlen landesweit nicht einheitlich. In der Region Kopenhagen beispielsweise sind in den letzten Jahren die Jobrotationsprojekte sogar deutlich ausgeweitet worden (Tabelle 1). Dabei wurden die Projekte vor allem von der Regionalverwaltung initiiert; als Arbeitgeber beschäftigt die Region rd. 20.000 Personen.

Hier stellt sich die Frage, wieso in der Region Kopenhagen Jobrotationsprojekte in zunehmenden Umfang implementiert werden, während in anderen Regionen die

Aktivitäten zurückgehen? Denn wie in ganz Dänemark so ist auch in der Region Kopenhagen die Arbeitslosigkeit gesunken.<sup>10</sup> Auch Indikatoren wie beispielsweise „hoher Rekrutierungsbedarf des öffentlichen Sektors“ treffen auf andere Regionen zu und können nicht hinlänglich erklären, weshalb Jobrotation in der Region Kopenhagen entgegen dem landesweiten Trend in den vergangenen Jahren noch ausgeweitet wurde.

Drei Aspekte haben bei der Beantwortung eine große Bedeutung: Erstens spielen die regionalen Arbeitsämter in der Region Kopenhagen eine sehr aktive, unterstützende Rolle bei der Implementation von Jobrotationsprojekten. Die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsämtern und der Region wird allgemein als sehr eng und konstruktiv beschrieben. Zweitens werden die Projekte häufig von denselben Akteuren initiiert. Zwar handelt es sich bei den Projekten um ad-hoc-Steuerungsgruppen, aber häufig bestehen die Steuerungsgruppen weiter, wenn neue Projekte implementiert werden. Diese Weitergabe von gewachsenem Erfahrungswissen sowie die Entwicklung von Handlungs- und Entscheidungsroutinen wirkt sich sehr positiv auf die Durchführung von neuen Projekten aus. Aus anderen Regionen ist auch be-

<sup>6</sup> Zur dänischen Arbeitsmarktreform vgl. Braun 2003, Madsen 1999.

<sup>7</sup> Hierzu zählen insbesondere der Bildungsurlaub, der eine Freistellung der Beschäftigten bis zu einem Jahr gewährte und an den ein großzügiges Urlaubsgeld gekoppelt war und die Möglichkeit, dass an Jobrotationsprojekten beteiligte Unternehmen mit keinerlei zusätzlichen Kosten durch das Instrument belastet werden.

<sup>8</sup> Mittlerweile ist das Interesse vieler Arbeitsmarkträte an Jobrotation jedoch gesunken, da sie seit einigen Jahren aufgrund ministerieller Vorgaben zur Verwendung ihres regionalen Budgets weniger Geld für Jobrotation bereitstellen können.

<sup>9</sup> Der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit von 12,4% in 1994 auf 5 % in 2000 (County of Copenhagen 2000) führte dazu, dass die Rekrutierung von motivierten Arbeitslosen, die als Stellvertreter in Frage kommen, sich immer schwieriger gestaltet. Die in der Arbeitslosigkeit verbleibenden Arbeitslosen entsprechen oft nicht den Vorstellungen der Arbeitgeber. Der Einbruch im Jahr 2000 hatte aber auch politische Gründe: Der mittlerweile ausgeräumte Vorwurf der EU-Kommission, die Förderung von Jobrotationsprojekten in bestimmten Bereichen führe zu Wettbewerbsverzerrungen, ließ das öffentliche Interesse sinken.

<sup>10</sup> 1994 lag die Arbeitslosenquote in der Region Kopenhagen bei 10,5%; im Jahr 2000 betrug sie 4,1% (County of Copenhagen 2000).

kannt, dass sie nur ein oder zwei Jobrotationsprojekte durchgeführt und dann das Interesse an dem Instrument angesichts des Aufwandes verloren haben. Zudem ist die Akteurskonstellation in der Steuerungsgruppe zahlenmäßig eher begrenzt, was einen Vorteil für die Umsetzung von Projekten darstellt. Schließlich kommt drittens der politischen Akzeptanz und der langen sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Tradition in der Politik in der Region Kopenhagen eine große Bedeutung zu.

Festzuhalten bleibt zum einen, dass die regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Dänemark dazu beigetragen hat, das Konzept der Jobrotation zügig zu verbreiten und die Implementation des Instrumentes zu fördern. Die regionalen Arbeitsmarkträte hatten dank des starken Interesses ihrer Mitglieder an Jobrotation nicht nur eine effektive Multiplikatoren- und Legitimationsfunktion; sie förderten auch selbst die Umsetzung des Instruments. Zum anderen verdeutlicht das Beispiel der Region Kopenhagen die positiven Effekte langjähriger, enger regionaler Kooperation – insbesondere zwischen Region und Arbeitsamt –, die oft erst mittelfristig sichtbar werden: (Auch) aufgrund des über die Jahre gewachsenen Erfahrungswissens und der gemeinsam entwickelten Handlungsroutine eines zahlenmäßig überschaubaren Akteurskreises wurden die Jobrotationsprojekte ausgeweitet, und dies trotz des Rückgangs der Arbeitslosigkeit, also (in diesem Fall) sich verschlechternder Rahmenbedingungen.

## 4

### **Das Beispiel Nordhein-Westfalen**

Der Abschnitt beginnt mit der Dezentralisierung der deutschen Arbeitsverwaltung. Denn die sich hieraus ergebenden institutionellen Wirkungsmechanismen in den lokalen Arbeitsämtern haben sich bei der Implementation von Jobrotation in Nordrhein-Westfalen gezeigt, wie weiter unten dargestellt wird.

#### **4.1 DEZENTRALISIERUNG DER DEUTSCHEN ARBEITSVERWALTUNG**

Bis vor wenigen Jahren war die deutsche Arbeitsverwaltung eine der traditionellsten Arbeitsbehörden in Europa mit einem

hohen Grad an hierarchischer Koordinierung über sachgebundene Budgets, detaillierte prozedurale Regelungen und individuelle Ansprüche (Mosley/Schütz/Breyer 2001). Die lokalen Arbeitsämter in Deutschland hatten kaum Handlungsspielräume bei der Umsetzung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie konnten nur schwer auf Forderungen nach einer integrierten lokalen Beschäftigungspolitik reagieren, die Arbeitsmarkt- und regionale Strukturpolitik verknüpft.

Mit der Einführung des neuen Sozialgesetzbuches III (SGB III) 1998 bekamen die lokalen Arbeitsämter eine größere Gestaltungsfreiheit beim örtlichen Instrumenten-Mix. Im Unterschied zur früheren Praxis, bei der die Arbeitsämter für einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente separate Ausgabenplafonds zugeteilt erhielten, sind nun die Mittel für alle Ermessungsleistungen („Kann-Leistungen“) der Arbeitsmarktpolitik auf zentraler Ebene der Bundesanstalt für Arbeit in einem einzigen Titel, dem „Eingliederungstitel“, zusammengefasst, von dem die Arbeitsämter nach einem Verteilungsschlüssel jeweils einen Anteil zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen erhalten. Über die Aufteilung ihrer Mittel auf die einzelnen im Gesetz vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente entscheiden allein die örtlichen Arbeitsämter. Damit können erstmalig die regionalen Akteure weitgehend frei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten-Mix vor Ort bestimmen und ihn so gestalten, dass er den Anforderungen der regionalen Arbeitsmarktlage und -entwicklung entspricht. In engem inhaltlichen Zusammenhang mit dem neuen SGB III hat die Bundesanstalt für Arbeit 1995 damit begonnen, ein neues Organisationskonzept („Arbeitsamt 2000“) zu entwickeln, das seit 1997 in Modellarbeitsämtern erprobt wurde und bis 2002 flächendeckend eingeführt werden sollte.<sup>11</sup> Zentrale Organisationsziele sind Kundenorientierung, Effektivität, Effizienz und Mitarbeiterorientierung (Reissert 2001).

Mit dem neuen Sozialgesetzbuch III und der Organisationsreform „Arbeitsamt 2000“ wurden Elemente eines neuen Steuerungsmodells eingeführt, das stärker auf die Steuerung über Outputs, also Ziele und Ergebnisse, setzt und den unter den Stichworten New Public Management und Neues Steuerungsmodell diskutierten Prinzipien folgt. Der Zielsteuerungsansatz betont die ex ante-Formulierung expliziter

operationeller Leistungsziele und die ex post-Messung der Ergebnisse. Schematisch umfasst der Ansatz die Definition der (quantifizierten) Ziele, dezentrale Umsetzung, laufende Erfolgskontrolle mittels der Indikatoren und die abschließende Leistungsbewertung (Schütz 2001; Mosley/Schütz/Breyer 2001).

Seit 1998 haben sich somit die Implementationsfreiräume der lokalen Arbeitsämter erweitert. Hinsichtlich der Umsetzung von komplexen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie Jobrotation sind jedoch Faktoren anzuführen, insbesondere die Zielsteuerung, die die Umsetzung eher bremsen dürften. Erstens geht die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells starke Mengenorientierung häufig auf Kosten der Einbeziehung von Qualitätsaspekten: Für einige Zieldimensionen fehlen geeignete Indikatoren (Schütz 2001). Die Eingliederungsbilanzen konzentrieren sich darauf, kurzfristige individuelle Eingliederungserfolge zu messen.<sup>12</sup> Andere arbeitsmarktpolitische Wirkungen wie längerfristige Eingliederungserfolge oder qualifikationsadäquatere Beschäftigungen bleiben ausgeblendet (Reissert 2001). Es besteht somit die Gefahr, dass kurze und „billige“ arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verstärkt zum Einsatz kommen (Adamy 1998). Jobrotationsprojekte, die neben der Reintegration der zuvor arbeitslosen Stellvertreter auch andere Ziele verfolgen (bspw. höhere Qualifikation der Beschäftigten und Arbeitslosen), können so nicht adäquat bewertet werden. Zweitens begünstigen eindeutige Zielkriterien bzw. -höhen auf Mitarbeiterbene Handlungsstrategien, diese unbedingt zu erreichen (Schütz 2001). Jobrotationsprojekte können rein zahlenmäßig nicht mit Instrumenten wie zum Beispiel den Struktur Anpassungsmaßnahmen konkurrieren. Die Durchführung von Jobrotationsprojekten

<sup>11</sup> Im Frühjahr 2002 wurde es allerdings gestoppt. Nun ist angestrebt, es im Rahmen der „Hartz-Reform“ weiter zu führen, allerdings stark modifiziert.

<sup>12</sup> Die Verbleibsquoten geben lediglich Auskunft darüber, welcher Anteil der Geförderten ein halbes Jahr nach Abschluss der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet ist. Aus den Bilanzen geht nicht hervor, wie viele von jenen Geförderten tatsächlich eine Beschäftigung aufgenommen oder aber sich ganz vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben.

schlägt sich demnach in der Statistik kaum nieder, auch wenn diese Projekte hinsichtlich der Übergangsquote überdurchschnittlich erfolgreich sind. Zudem sind die Jobrotationsprojekte zeitlich aufwendig und auf kurze Sicht vergleichsweise kostspielig. Daher besteht kaum ein institutioneller Anreiz für die Mitarbeiter der lokalen Arbeitsämter, viel Zeit und Mühe für dieses Instrument aufzuwenden.<sup>13</sup> Drittens ist es auch angesichts der allgemeinen Überlastung der Mitarbeiter – auch infolge der Organisationsreform „Arbeitsamt 2000“<sup>14</sup> – nicht verwunderlich, wenn die Mitarbeiter sich auf die Aufgaben konzentrieren, die den wenigsten Aufwand bedeuten und am ehesten die Organisationsziele erfüllen.

In der Tat hat sich durch mangelnde institutionelle Anreize für die Mitarbeiter der lokalen Arbeitsämter die Umsetzung von Jobrotationsprojekten in Nordrhein-Westfalen verlangsamt. Doch zunächst soll die regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen skizziert werden.

## 4.2 REGIONALISIERTE ARBEITSMARKTPOLITIK IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Die Anfänge dezentraler und beteiligungsorientierter Politikansätze in der Struktur- und Arbeitsmarktpolitik Nordrhein-Westfalens reichen bis in die 80er Jahre zurück (Horstmann 1998). Aber erst ab 1994 wurde eine flächendeckende Infrastruktur für eine stärker regionalisierte Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Sie soll der Zusammenführung aller arbeitsmarktpolitischen Landesprogramme dienen, um eine Koordinierung und Kofinanzierung mit den EU-Programmen zu erleichtern. Vom nordrhein-westfälischen Arbeitsministerium wurde die Bildung regionaler Beiräte angeregt und Regionalsekretariate eingerichtet. Die Umsetzung erfolgt auf der Ebene von 30 Arbeitsmarktregionen, die einen oder mehrere Arbeitsamtsbezirke umfassen. In den Arbeitsmarkttraten arbeiten die relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure der Region zusammen. Ihre Aufgabe besteht darin, über Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungssituation vor Ort wie über Schwerpunkte und Prioritäten der regionalen Arbeitsmarktpolitik zu beraten und darüber einen Konsens zu erzielen. Zusammenfassend lassen sich die regionalen Beiräte als zentrale Beratungs- und Konsensgremien charakterisieren. Sie tagen fünf

bis acht mal im Jahr und können sich zusammensetzen aus Vertretern der Kommunen und Kreise, der Wirtschaft, der Kammern, der Gewerkschaften, der Arbeitsverwaltung und der Wohlfahrtsverbände.

Die Regionalsekretariate sind eine Art Transfer- und Dienstleistungsinstanz für die regionalen Beiräte und die örtlichen arbeitsmarktpolitischen Akteure. Sie sollen in der jeweiligen Region zunehmend die Rolle des regionalen Initiators und Moderators von neuen Modellen übernehmen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Projektträger, Betriebe und Initiativen über alle für Nordrhein-Westfalen gültigen EU-Arbeitsmarktprogramme zu beraten und deren Umsetzung zu initiieren. Daneben haben sie unter anderem die Aufgabe, die Arbeit der regionalen Beiräte organisatorisch und inhaltlich zu unterstützen, die regionalen Entwicklungskonzepte fortzuentwickeln, neue Maßnahmen zu planen und zu initiieren sowie regionale Beschäftigungs- und Qualifizierungsanalysen zu erstellen (Molitor 2000; Mankel/Brink 2000).

Der Regionalisierungsansatz weist jedoch noch einige Schwachstellen auf. Erstens wurde bisher das Ziel verfehlt, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik stärker zu verzahnen. Die regionalen Beratungs- und Beteiligungsstrukturen der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik existieren noch vielfach getrennt nebeneinander. Zweitens sind Vertreter ortsansässiger Unternehmen des produzierenden wie des Dienstleistungsgewerbes in der Regel nicht an den regionalen Gremien beteiligt. Drittens könnte der Problemlösungsbeitrag der Arbeitsmarktpolitik weiter verbessert werden durch die Stärkung der dezentralen Verantwortung beim Einsatz der finanziellen Mittel für arbeitsmarktpolitische und strukturverbessernde Maßnahmen. Die regionalen Beiräte können zwar die Schwerpunkte in der regionalen Arbeitsmarktpolitik bestimmen, die Entscheidung über die Durchführung konkreter Projekte obliegt jedoch nicht ihnen<sup>15</sup> (Horstmann 1998). Viertens schließlich ist die Position der Regionalsekretariate in der Implementationsstruktur problematisch. Denn sie unterliegen der doppelten Anforderung, die Landes- und die Regioneninteressen zusammenbringen zu müssen. Die Regionalsekretariate werden vom Land gefördert, die Bewilligung ist mit Auflagen versehen. Dagegen haben die kommunalen Anstellungsträger alle dienstrechtlichen Kompetenzen gegenüber den Mitarbeitern

der Regionalsekretariate. Somit befinden sich die Regionalsekretariate in der Position eines „Diener zweier Herren“ (Mankel/Brink 2000). Zudem sind sie mit Blick auf ihre Aufgabenstellung, der Umsetzung aller EU-kofinanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen, personell unterbesetzt: In den 30 Regionalsekretariaten sind nur etwa 70 Mitarbeiter beschäftigt. Dies wirkt sich auch bremsend bei der Implementation von Jobrotation in Nordrhein-Westfalen aus, wie der folgende Abschnitt nahe legt.

## 4.3 ERFAHRUNGEN MIT DER IMPLEMENTATION VON JOBROTATION IN NORDRHEIN-WESTFALEN

In Deutschland wurde Jobrotation erstmals 1996 im Rahmen von Modellprojekten in Berlin und Nordrhein-Westfalen angewandt. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) zum 1.1.2002 wurde das Instrument institutionalisiert. Obgleich sich damit die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Implementation deutlich verbessert haben (Oschmiansky 2002), konnte sich Jobrotation bisher noch nicht in der Breite durchsetzen. Im Januar 2003 wird die Zahl der teilnehmenden Arbeitslosen auf rd. 1000 Personen geschätzt.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Die Arbeitsämter können jedoch die Koordinierung der Projekte an Dritte vergeben oder aber selber Jobrotationsprojekte koordinieren. In einem Runderlass der Bundesanstalt für Arbeit an die Arbeitsämter wird eine Vergabe an Dritte empfohlen (Bundesanstalt für Arbeit 2001).

<sup>14</sup> Hinzu kommen ad hoc-Übertragungen von Zusatzaufgaben an die Arbeitsverwaltung durch die Regierung. So erschweren z.B. das Jugendsofortprogramm oder die Umsetzung von Budgetmitteln (nicht nur) in Vorwahlzeiten eine operative Planung der Zielsteuerung, da Mehrarbeit bei gleichen Personalressourcen organisiert werden muss (Schütz 2001). Ausführlich zur Überlastung in den Arbeitsämtern infolge der „Gesetzes- und Weisungsflut“ siehe Mosley u.a. 2002.

<sup>15</sup> Dafür sind die Versorgungsämter zuständig, die nach förderrechtlichen und finanzpolitischen Kriterien die Projektanträge prüfen.

<sup>16</sup> Im Januar 2003 waren 477 Teilnehmer gemeldet, die mit dem „Jobrotationsinstrument“ 'Einstellungszuschuss bei Vertretung' gefördert werden. Vermutlich mindestens noch einmal so viele Personen nehmen auch an Jobrotationsprojekten teil, werden jedoch über andere arbeitsmarktpolitische Instrumente gefördert, so die Einschätzung des zuständigen Referenten der Bundesanstalt für Arbeit.

Die ersten Jobrotationsprojekte in Nordrhein-Westfalen liefen zwischen 1996 und 1999. Die Projekte wurden von vier, überwiegend aus dem Handwerk stammenden, Modellträgern umgesetzt. An dem Modellversuch nahmen 230 Unternehmen mit 883 Beschäftigten und 314 Stellvertretern teil. 59 % der Stellvertreter erhielten anschließend einen Arbeitsplatz (Berufsförderungszentrum Essen e.V. 2000).

Angesichts dieses Erfolges entschloss sich die Regierung, Jobrotation ab dem Jahr 2000 in die Regelförderung zu übernehmen. Die Fallzahlen im Jahr 2000 blieben jedoch hinter den Erwartungen der Landesregierung zurück. Der Grund wurde vor allem in dem fehlenden Zugang zu den Unternehmen gesehen. Daher wurde von der Landesregierung eine landesweite Beraterkampagne initiiert, mit der Beratungsunternehmen und Bildungsträger über Jobrotation informiert werden sollten, damit diese Multiplikatoren ihren Kundenunternehmen das Instrument näher bringen. Darüber hinaus wurden Regionalkampagnen, die sich direkt an Unternehmen wandten und Werbekampagnen (Plakatierung, Faltblätter) gestartet. Aus Landesmitteln wurden Jobrotationsberatungen für interessierte Unternehmen gefördert. Gemeinsam mit dem Landesarbeitsamt beschloss die Landesregierung aber auch, die Implementationsstrukturen für Jobrotation zu modifizieren. In allen örtlichen Arbeitsämtern wurden Ansprechpartner für Jobrotation eingeführt, die für die Projekte Stellvertreter vermitteln, Unternehmen bzw. Branchen auswählen und die Unternehmen durch persönliche Ansprache für die Projekte gewinnen sollen. Die regionale Umsetzung der Jobrotationsprojekte erfolgt Ende 2001 ausschließlich auf Grundlage der Kooperation der örtlichen Arbeitsämter und der Regionalsekretariate.<sup>17</sup> Seither ist die Zahl der Jobrotationsprojekte stark zurückgegangen. Waren zwischen Januar 2000 und November 2001 noch rd. 110 Unternehmen, 510 Beschäftigte und 145 Stellvertreter beteiligt, so sind nach Auskunft des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 nur 60 Personen neu hinzugekommen, die nach dem Jobrotationstitel „Einstellungszuschuss bei Vertretung“ gefördert werden.<sup>18</sup>

Vier Aspekte der nordrhein-westfälischen Implementationserfahrungen zu Jobrotation sollen hier hervorgehoben werden. Erstens verlief die Implementation

von Jobrotation in der ersten Phase zwischen 1996 und 1999 besonders erfolgreich, als die Zahl der Projektträger übersichtlich war. Zweitens waren die Kampagnen des Jahres 2001 in regional-struktureller Hinsicht erfolgreich: Infolge der Beraterkampagne wurden 600 Berater geschult, rd. 200 von ihnen haben anschließend aktiv in der Betriebsaufnahme mitgewirkt. So konnte eine neue Zwischeninstanz in der (unternehmensnahen) Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden. Die Unternehmensberatungen haben eine größere Nähe zu den Betrieben als Weiterbildungsträger. Häufig hatten sie mit ihnen schon in der Vergangenheit zu tun, dieses Vertrauensverhältnis konnte für Jobrotation nutzbar gemacht werden.

Drittens hat die verstärkte Einbeziehung der Arbeitsämter die Umsetzung von Jobrotationsprojekten erschwert. Es wurden Fälle bekannt, in denen Berater auf der Suche nach geeigneten Stellvertretern, die sich direkt an ein Arbeitsamt wandten, an den Stellen-Informationen-Service verwiesen wurden; anderen Interessierten wurde von den Projekten ganz abgeraten. Das mögen Einzelfälle gewesen sein. Aber das Grundproblem bleibt, dass die Arbeitsämter aufgrund fehlender institutioneller Anreize wenig Interesse an einem Instrument wie Jobrotation haben. Viertens schließlich haben sich ähnliche Probleme für die Implementation von Jobrotation durch die Einbeziehung der Regionalsekretariate ergeben.<sup>19</sup> Angesichts ihres großen Aufgabenspektrums und ihrer eher bescheidenden Personalausstattung verfügt die Mehrzahl der Regionalsekretariate kaum über die erforderlichen Kapazitäten für ein solch zeitlich anspruchsvolles Instrument. Vielmehr besteht für sie ein Anreiz, Projektanträge und Projekte, die sie bei der Beratung und Durchführung zeitlich kaum beanspruchen, bevorzugt zu behandeln. Auch in den regionalen Beiräten ist aufgrund des Konsensprinzips die Wahrscheinlichkeit gering, dass Jobrotation in den regionalen Konzepten stärkere Berücksichtigung und Förderung findet. Zur Konfliktvermeidung werden sich die Teilnehmer der regionalen Beiräte eher auf stärker erprobte Inhalte und Maßnahmen konzentrieren. Insofern sind funktionale und kognitive Blockaden der Wissensverarbeitung bei den Regionalsekretariaten und regionalen Beiräten nicht auszuschließen, die die Implementation von Jobrotation erschweren.

## 5 Schlussbetrachtung

Die in diesem Beitrag angeführten Erfahrungen zur Implementation von Jobrotation zeigen unterschiedliche Facetten regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. Zum einen scheint eine stärker regionalisierte Arbeitsmarktpolitik die Umsetzung zu vereinfachen, wie das dänische Beispiel zeigt. Das Konzept der Jobrotation konnte dank der regionalen Arbeitsmarkträte rasch verbreitet werden. Die konkrete Umsetzung vor Ort wird durch den Aufbau bzw. die Existenz von Handlungs- und Entscheidungs-routinen infolge langjähriger Kooperationsbeziehungen der lokalen Akteure – wie beispielsweise in der Region Kopenhagen – erleichtert. Allerdings waren und sind die Rahmenbedingungen für die Durchführung von Jobrotation in Dänemark sehr günstig.<sup>20</sup>

Zum anderen legt das nordrhein-westfälische Beispiel nahe, dass gerade für eher anspruchsvolle arbeitsmarktpolitische Ins-

17 Diese Regelung ist seit Mitte 2001 gültig mit einer großzügigen Übergangsfrist bis Ende 2001. Seither können Jobrotationsprojekte nur über die genannten regionalen Akteure beantragt werden.

18 Allerdings muß auch hier wieder berücksichtigt werden, dass Teilnehmer an Jobrotationsprojekten auch über andere Instrumente gefördert werden können, sie jedoch differenziert nicht erfasst werden (vgl. Fußnote 16).

19 Darauf deuten auch die Aussagen der befragten Experten in Nordrhein-Westfalen hin. Zum Zeitpunkt der Untersuchung im Januar 2002 gab es kaum „jobrotationsaktive“ Regionalsekretariate. Im Interview mit einer Mitarbeiterin eines von Experten als „jobrotationsfreundlich“ eingeschätzten Regionalsekretariates wurden Vorbehalte gegenüber Jobrotation, insbesondere gegenüber seinen zeitlichen Anforderungen erkennbar. Generell enthielten alle in Nordrhein-Westfalen geführten Interviews keine Signale, dass die verstärkte Regionalisierung durch die Einbeziehung der Regionalsekretariate und der lokalen Arbeitsämter die Implementation von Jobrotation erleichtert hätten.

20 Neben den günstigen finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen spielen sicher die traditionell gute Zusammenarbeit der Sozialpartner, der hohe Organisationsgrad der Arbeitnehmer wie auch ein politisch-kulturelles Klima, in dem (öffentlich finanzierte) Weiterbildung als wichtiger Zugang zur Chancengleichheit gesehen wird und wo die Bereitschaft bei den Arbeitskräften zur Fortbildung sehr hoch ist, eine wichtige Rolle. Zudem können – anders als in Deutschland – auch die öffentlichen Arbeitgeber Jobrotationsprojekte durchführen (Oschmiansky 2002).

trumente, die eine enge Zusammenarbeit von lokalen Akteuren aus ganz verschiedenen Politikbereichen erfordern, die also von einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik besonders profitieren dürften, Gefahr laufen, in den regionalen Gremien übergangen zu werden.<sup>21</sup> Vor allem in eingespielten Gremien können kognitive und funktionale Blockaden auftreten, die eine frühzeitige Wahrnehmung neuartiger Probleme verhindern bzw. in denen sich die Akteure zur Konfliktvermeidung auf einfache, althergebrachte Problemlösungen einigen. So hat sich in Nordrhein-Westfalen die Jobrotationsentwicklung durch die Einschaltung der Regionalsekretariate und durch die verstärkte Einbeziehung der lokalen Arbeitsämter verlangsamt, während in den Jahren zuvor – ohne die genannten regionalen Institutionen – sich die Implementation zügig vollzog. Insofern scheint sich hier die Umsetzung in einem „weniger regionalisierten“ Kontext leichter gestalten zu haben. In den lokalen Arbeitsämtern und den Regionalsekretariaten konnte sich dagegen Jobrotation gegen andere arbeitsmarktpolitische Instrumente nur schwer durchsetzen. Allerdings ist der Regionalisierungsgrad in der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik niedriger als in der dänischen. Denn anders als die nordrhein-westfälischen regionalen Beiräte bestimmen die dänischen Arbeitsmarkträte selbständig über den überwiegenden Teil des arbeitsmarktpolitischen Budgets der Region und sind somit nicht nur in die Entscheidungsbildung, sondern auch in die operative Umsetzung wie in die Gestaltung der Arbeitsamtsaktivitäten eingebunden.

Das nordrhein-westfälische Beispiel weist noch auf einen anderen Punkt hin: Es zeigt, dass ein Wechsel der beteiligten Ak-

teure bzw. ein Hinzukommen neuer Akteure (Regionalsekretariate und verstärkte Einbeziehung der Arbeitsämter) ein Risiko darstellen und den Implementationsprozess verlangsamen kann. Umgekehrt stellt in der Region Kopenhagen die Kontinuität der (zahlenmäßig begrenzten) beteiligten Akteure einen Erfolgsfaktor dar. Demnach gestaltet sich die Implementation im regionalisierten Kontext schwierig, wenn der Implementationsprozess bereits läuft und die Unterstützung neuer Akteure erworben werden muss.

Welchen Schluss lassen diese Ausführungen zu? Erstens wirken neben dem Regionalisierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik eine Vielzahl von Faktoren auf die Umsetzung von Instrumenten wie Jobrotation ein. Im Lichte der vorliegenden Befunde scheinen vor allem das Interesse der entscheidungsstarken Akteure an einem Instrument sowie auch ihre Interessenkonvergenz die Implementation erleichtert zu haben. Welche Bedeutung dem Regionalisierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik im Zusammenspiel verschiedenster Faktoren bei der Implementation eines Instrumentes im Einzelfall zukommt, lässt sich nicht extrahieren, nur annäherungsweise schätzen.

Zweitens lassen sich zwei Phasen in der Implementation unterscheiden,<sup>22</sup> für die ein höherer Regionalisierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Bedeutung hat: Wurde bereits in den regionalen Gremien die konkrete Umsetzung eines komplexen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes beschlossen, ist also die Entscheidungsfindung abgeschlossen, dann ist ein hoher Regionalisierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik für die Implementation ein großer Vorzug. Die Implementation vor Ort, bei der viele Akteure aus unterschied-

lichen Bereichen beteiligt sind, kann dann im Rahmen langjähriger, eingespielter Kooperationen ohne größere Transaktionskosten zügig erfolgen. In der Phase bis zur Entscheidungsfindung in den regionalen Gremien scheint jedoch eine eher stärker regionalisierte Arbeitsmarktpolitik für komplexere arbeitsmarktpolitische Instrumente ein Risiko aufgrund potenzieller funktionaler und kognitiver Blockaden darzustellen. Hier bevorzugen die Akteure einfache, für alle in den Gremien Beteiligten attraktive Lösungen, die schnelle Erfolge versprechen.

Insofern ist drittens ein hoher Regionalisierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik nicht generell ein Implementationsvorteil. Gerade dann, wenn ein anspruchsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument über den Modellcharakter hinaus weite Verbreitung finden soll, ist es auf Unterstützung der zentralen Ebene angewiesen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und andere Benachteiligte handelt.

21 Dies könnte allerdings auch – mit umgekehrten Vorzeichen – auf die Region Kopenhagen zutreffen. Möglicherweise ist dort Jobrotation einmal ins arbeitsmarktpolitische Portfolio der lokalen Akteure gelangt und wird nun seit Jahren infolge kognitiver und funktionaler Blockaden gegenüber anderen, möglicherweise für die lokalen Probleme sehr viel effektiveren Instrumente bevorzugt. Dagegen spricht allerdings der Erfolg der Jobrotationsprojekte in der Region Kopenhagen. So konnten beispielsweise in einem Projekt für medizinische Sekretärinnen 23 der 24 ehemals Arbeitslosen, die als Stellvertreter an dem Projekt teilnahmen, anschließend regulär in den Krankenhäusern eingestellt werden (Oschmiansky 2002).

22 Vgl. Howlett/Ramesh 1995, insbesondere zur Entscheidungsfindung: S. 137 ff.

## LITERATUR

**Adamy, W.** (1998): Reform oder Rückschritt? Eine kritische Bilanz der neuen Arbeitsförderung, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 7–8, S. 31–38

**Arbejdsmarkedsstyrelsen** (ed.) (2002): *Produktionsstatistik (1995–2001)*, København

**Arnkil, R./Spangar, T.** (2001): *Comparing Recent Danish, Finish and Swedish Labour Market Policy Reforms*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS I 01–204

**Becker Soest, D./Wink, R.** (2001): *Kooperative Beschäftigungspolitik – Wegbereiter des dänischen „Arbeitsmarktwunders“*? in: von Frick, S./

Penz, R./Weiß, J (Hrsg.) *Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb*, Marburg, S. 271–304

**Benz, A./Fürst, D./Kilper, H./Rehfeld, D.** (1999): *Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven*, Opladen

**Berufsförderungszentrum Essen e.V.** (2000): *Jobrotation NRW. Abschlußbericht – Juli 2000*, Essen

**Braun, T.** (2003): Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt, in: *WSI-Mitteilungen* 2, S. 92–98

- Brinkmann, C.** (1998): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Ibv 17 vom 29. April
- Bundesanstalt für Arbeit** (2001): Runderlass vom 21. Dezember. Betreff: Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz). Geschäftszeichen Ib3-56229/56217-01/56218.3
- Caspari, A./Dörhage, W.** (Hrsg.) (1990): Beschäftigung für die Region. Arbeitsmärkte im Strukturwandel, Berlin
- Christe, G.** (1995): Soziale Betriebe – Konzeption, Erfahrungen, Folgerungen, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 6, S.209–217
- County of Copenhagen** (ed.)(2000): Evaluation of Jobrotation in the County of Copenhagen. County of Copenhagen, the Bureau of Labour Market, Copenhagen
- Elsner, W.** (1998): Theorie kooperativer Strukturpolitik. Modellbildung und Praxiserfahrungen, in: Elsner, W. (Hrsg.), Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung: Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle, Berlin, S. 421–452
- Fürst, D.** (2000): Effektivität und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Regionalisierung, in: G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen 1989–1999, Bottroper Dokumente 21, Bottrop, S. 25–33
- Greve, B.** (2000): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark – Realität oder Rhetorik?, in: WSI-Mitteilungen 5, S. 322–329
- Hansen, C.** (2001): Corporatism – Co-ordination between Authorities, Labour and Capital. Invited paper for the IIRA 6th European Congress: Working Europe: Visions and realities, June 25–29th, Oslo
- Hild, P.** (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin
- Horstmann, A.** (1998): Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik gehören zusammen. Versuche, Erfahrungen und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen, in: Elsner, W. (Hrsg.), Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung: Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle, Berlin, S. 405–419
- Howlett, M./Ramesh, M.** (1995): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto, New York, Oxford
- Jørgensen, H./Larsen, F.** (1997): The Blessings of Network Steering? Theoretical and Empirical Arguments for Coordination Concepts as Alternatives to Policy Design. Department of Economics, Politics and Public Administration, CARMA 9, Aalborg University, Aalborg
- Kankaanpää-Lethinen, K./Lathinen, P.** (2001): Job Rotation – European Models, University of Tampere, Institute for Extension Studies. TYT Publications A 1/2001, Tampere
- Larsen, F./Jørgensen, H.** (2002): Labour Market Policies, in: Jørgensen, H., Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark, Cheltenham
- Larsen, F./Stamhus, J.** (2000): Active Labour Market Policy: Labour Market Reform, Crucial Design Features and Problems of Implementation. CARMA (Centre for Labour Market Research), Aalborg University, Aalborg
- Madsen, P. K.** (1999): Denmark, Flexibility, Security and Labour Market Success. ILO Country Employment Policy Review in selected OECD countries. Employment and Training Department, Employment and Training Papers 53. International Labour Office Geneva
- Mankel, U./Brink, B.** (2000): Zehn Jahre Unterstützung bei der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen 1989–1999. Bottroper Dokumente 21, Bottrop, S. 25–33
- Messner, D.** (1994): Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA, Zeitschrift für Sozialwissenschaft 4, S. 563–596
- Molitor, B.** (2000): Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen 1989–1999, in: G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen 1989–1999. Bottroper Dokumente 21, Bottrop, S. 6–17
- Mosley, H./Schütz, H./Breyer, N.** (2001): Management by Objectives in European Public Employment Services, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS I 01–203, Berlin
- Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G./Arnkil, R./Talonen/M.** (2002): Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), 2. Zwischenbericht für die Hans Böckler Stiftung. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Oschmiansky, H.** (2001): Implementation von Jobrotation in Deutschland. Zum Beitrag arbeitsmarktpolitischer Netzwerke, in: Zeitschrift für Sozialreform 3, S. 327–353
- Oschmiansky, H.** (2002): Implementation von Jobrotation im Gesundheits- und Pflegebereich – ein dänisch-deutscher Vergleich, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS I 02–205, Berlin
- Reissert, B.** (2001): Auf dem Weg zu einem neuen Steuerungsmodell in der Arbeitsmarktpolitik, in: Schröter, E. (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 117–131
- Rouault, S./Oschmiansky, H./Schömann, I.** (Hrsg.) (2002): Reacting in Time to Qualification Needs: Towards a cooperative Implementation?, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper FS I 02–202, Berlin
- Schmid, G.** (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS I 94–213, Berlin
- Schütz, H.** (2001): Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: MittAB 2, S. 27–225
- Seifert, H.** (2001): Job-Rotation – Baustein für ein Konzept des lebenslangen Lernens, in: Dobischat, R./Seifert, H. (Hrsg.), Lernzeiten neu organisieren – Ansätze einer Verbindung von Lernen und Arbeiten, Berlin, S. 201–222
- Sell, S.** (1994): Polarisierung der Arbeitsverwaltung. Die Bundesanstalt für Arbeit zwischen restriktiver Arbeitslosenverwaltung und lebenslagenorientierter Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik 12, S. 296–304
- Wink, R.** (2001): Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik. Beschäftigungsimpulse zwischen ordnungs- und strukturpolitischem Anspruch, in: Eckey, H.-F., Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen. Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Klemmer, Stuttgart 2001, S. 447–465