

Wegener, Alexander

**Book Part — Digitized Version**

Die Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteur

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Wegener, Alexander (1994) : Die Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteur, In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Ed.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, ISBN 3-89404-133-1, Edition Sigma, Berlin, pp. 234-248

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122521>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

# Die Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteur

*Alexander Wegener*

## 1. Entwicklung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik zielt direkt auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen oder die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen. Im Unterschied zur indirekt wirkenden Beschäftigungspolitik bezeichnet die Arbeitsmarktpolitik eine direkte Intervention des öffentlichen Sektors in das Verhältnis von Arbeitsangebot und Nachfrage. Die Bedeutung der lokalen Ebene hinsichtlich Implementationsbedingungen, Institutionen und Instrumenten zentralstaatlicher Maßnahmen und Programme der Arbeitsmarktpolitik ist hinreichend erkannt (u.a. Scharpf/Brockmann 1983; Garlichs u.a. 1983). Kommunen sind Mittler zwischen bundesstaatlichen Rahmenbedingungen und Instanzen der Arbeitsmarkt- und lokalen Sozialpolitik (Blanke u.a. 1987a, 29 ff).

Arbeitsmarktpolitik ist ein junges Feld öffentlicher Politik. Die Arbeitslosigkeit war bis Ende der 60er Jahre sehr niedrig, so daß interventionistische Eingriffe in den Markt nicht notwendig erschienen. Erst in den späten 60er Jahren entwickelte sich die Aufgabe auf bundesstaatlicher Ebene. In Folge der Wirtschaftskrise 1973/74 wurde deutlich, daß eine planerische und gestaltende Funktion der Politik zur Bewältigung des beginnenden Strukturwandels notwendig wurde. Der gesellschaftliche Konsens für den Ausbau des Sozialstaates während der sozialliberalen Koalition ermöglichte zahlreiche Gesetzesinitiativen. Die Kommunen und ihre Spitzenverbände trugen die Entwicklung einer "kommunalen Sozialstaatlichkeit" zumindest bis in die 70er Jahre mit (Jaedicke u.a. 1990), obgleich entsprechende Gesetze höhere Sozialausgaben der Kommunen bewirkten. Die Zustimmung der Kommunen zu einem weiteren Ausbau des Sozialstaates endete, als deutlich wurde, daß der wirtschaftliche Strukturwandel nicht Ausdruck einer konjunkturellen Schwäche, sondern Ausdruck eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozesses war. Damit - und durch die Abwälzung der Folgekosten auf die Kommunen - waren steigende Kosten im Bereich der Sozialhilfe verbunden. "Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist so gesehen ein Akt politischer Notwehr oder Selbst-

hilfe und zugleich Akt der Bekämpfung eines Notstandes, der auf der kommunalen Ebene am sichtbarsten und spürbarsten aufbricht" (Ellwein 1987, 72).

Die Kommunen sind von der andauernden Arbeitslosigkeit mehrfach betroffen:

- Hohe Arbeitslosigkeit bedeutet Mindereinnahmen bei der Umverteilung von Lohn- und Einkommensteuer im Rahmen des Finanzausgleichs;
- Arbeitslosengeld/-hilfe muß von der Kommune auf die Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG aufgestockt werden;
- Arbeitslose ohne Arbeitslosengeld oder -hilfe sind bei Bedürftigkeit sozialhilfeberechtigt, welche im Rahmen des BSHG von den Kommunen gewährt wird.
- Hohe Sozialausgaben binden erhebliche Finanzmittel, so daß für freiwillige Aufgaben weniger Gelder zur Verfügung stehen.

Die Kommunen sehen sich durch die wirtschaftliche Entwicklung seit den 70er Jahren zunehmend dem Zwang ausgesetzt, ihre Haushalte von Belastungen der Sozialausgaben zu befreien. Gegenwärtig ist in den alten Bundesländern ein rückläufiges Wirtschaftswachstum festzustellen, während sich die neuen Bundesländer in einem tiefgreifenden Strukturumbuch befinden. Die Haushaltsprobleme sind heute größer denn je zuvor.

Dennoch hat kommunale Politik einen Handlungsspielraum, weil überörtliche "Programme" in ihrer Implementation sowohl von der (partei-)politischen Konstellation in der jeweiligen Kommune als auch von der Mitwirkungsbereitschaft der Kommunalverwaltung abhängen - insbesondere dann, wenn es darum geht, "'neue Wege' zu gehen" (Blanke u.a. 1987a, 321).

## **2. Reaktionen der Kommunen**

Das verstärkte inhaltliche Engagement der Kommunen seit den 80er Jahren bestand zunächst "aus vielerlei Formen spontaner Reaktionen auf lokal sich manifestierende Probleme" (Mayer 1991, 54), und rief Erwartungen hervor, die die Kommune als Gegenmacht "von unten" betrachteten (vgl. Wollmann 1986; Bullmann 1991; kritischer: Hesse 1986; Häußermann 1991). Nach einigen Jahren Erfahrungen in der Umsetzung verschiedenster Instrumente und Projekte ist zu fragen, welche konzeptionellen Entwicklungen zu beobachten sind. Im Bereich der kommunalen Arbeitsmarktpolitik sind dies

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (u.a. zur Förderung von Selbsthilfe und selbstorganisierten Projekten im Gesundheits-, Sozial- und Kulturbereich sowie unmittelbar im kommunalen Bereich),
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit,
- "Hilfe zur Arbeit" bzw. "Arbeit statt Sozialhilfe" (Schaffung von Arbeitsplätzen für Sozialhilfeempfänger) und
- kommunale Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften.

Die Handlungsfelder überschneiden sich mit traditionellen Politikfeldern wie Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik und drücken die institutionelle Fragmentierung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik aus.

## 2.1 Auslöser Jugendarbeitslosigkeit

Kommunen wandten sich Ende der 70er Jahre verstärkt dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu, da sich für diesen Personenkreis Probleme der Integration ins Erwerbssystem ergaben und er gleichzeitig (wegen nicht vorliegender Beitragsleistungen) überwiegend keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung hatte.

Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zeigt deutlich, daß herkömmliche Instrumente das Problem nicht lösen. Aus sozialpolitischer Perspektive ist die Einbeziehung nicht-staatlicher Organisationen notwendig, um Jugendliche in Maßnahmen zu integrieren, die nicht beim Arbeitsamt gemeldet sind und deswegen nicht von Programmen profitieren (vgl. Konsalt 1990, 51 ff, 135 f). Für die inhaltliche Ausgestaltung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind weitere Anstrengungen und Innovationen notwendig. Der zweite Arbeitsmarkt als Möglichkeit regionaler und kommunaler Arbeitsmarktpolitik ist ein Schritt in Richtung einer beschäftigungsorientierten Sozialpolitik (Bäcker u.a. 1989, 255).

Kommunen reagierten unterschiedlich auf die jeweilige Situation dieser Problemgruppe (vgl. z.B. Maier/Wollmann 1986; Blanke u.a. 1986, 159 ff). Empirische Befunde weisen darauf hin, daß sich die Ausgaben angesichts der Jugendarbeitslosigkeit in Kommunen quantitativ recht langsam entwickelt und insofern nicht zu gravierenden Verschiebungen im Sozialhaushalt geführt haben (Krüger u.a. 1990, 91). Deutlich zeigte sich, daß Kommunen (wie bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/ABM; siehe unten) dazu neigen, eher überörtliche Programme in Anspruch zu nehmen, als eigene Finanzierungsbeiträge zu leisten. Mit Beginn der 80er Jahre wurden zunehmend Werk-

statteinrichtungen freier Träger oder außerbetriebliche Einrichtungen gefördert oder selbst eingerichtet, die "jedoch überwiegend fremd-initiiert und fremdfinanziert wurden" (Krüger u.a. 1990, 100). In den letzten Jahren wird bei größeren Kommunen deutlich, daß Aktivitäten zur beruflichen Integration als Daueraufgabe angesehen werden (Heinelt 1991a). Damit wird ein temporäres Mißverhältnis zwischen Ausbildungsstellen und Ausbildungsplatzsuchenden vermieden. Die Kommunen treten bei dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit aber vor allem als Implementations- und Vermittlungsinstanz auf (Krüger u.a. 1990, 230), was zu einer intensivierten vertikalen Politikverflechtung führte, die aber nicht von der Kommune oder der lokalen Ebene initiiert wurde.

Die "Kommunalisierung der Sozialpolitik" (vgl. oben) beschränkt sich auf die Implementation, weniger auf selbstgeförderte Innovation und zeigt Defizite in den Kooperationsleistungen zwischen verschiedenen Trägern zur Bildung einer "sozialpolitischen Phantasie" auf.

## **2.2 ABM: Grundpfeiler kommunaler Arbeitsmarktpolitik**

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) spielten vor der Rezession von 1974/75 eine untergeordnete Rolle. 1978/79 wurde der bis dahin höchste Bestand mit 51.000 Personen in ABM gezählt (Schmid 1985, 121). Hierbei traten vor allem Kommunen als Träger von ABM hervor; ihr Anteil lag bei etwa 50 % (vgl. Jaedicke u.a. 1991; Lerch 1984; IAB 1992a). In den alten Bundesländern wurde das Instrument ABM "Gründungsinstrument" des zweiten Arbeitsmarktes, der maßgeblich von den Kommunen getragen wurde und wird (zur Rolle der Kommunen vgl. Huebner u.a. 1990a; Huebner u.a. 1990b). Zwischen ABM-Nutzung und politischer Konstellation besteht ein signifikanter Zusammenhang. Politische Prioritätenänderungen wirken in Kommunen stärker als angenommener Handlungsdruck durch ökonomische Belastungen. Eine Befragung mehrerer westdeutscher Kommunen ergab (Fuchs u.a. 1987), daß starke Korrelationen zwischen dem Umfang der ABM-Beschäftigung in Kommunen und "roten" bzw. "rot-grünen" Mehrheiten in den Kommunalvertretungen bestehen. Ein derartiger Zusammenhang ließ sich für die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern nicht feststellen.

ABM stellen in den neuen Länder *das* arbeitsmarktpolitische Instrument schlechthin dar (vgl. u.a. Spitznagel 1992; Weiland 1992), im Januar 1993 wurden 325.000 Personen in ABM gezählt. 45 %

aller ABM-Beschäftigten arbeiten bei öffentlichen Trägern, und zwar weit überwiegend bei Kommunen (vgl. Spitznagel 1992, 282). Die Anzahl der in den westlichen Bundesländern beschäftigten Personen in ABM wird nach der 10. AFG-Novelle weiter zurückgehen: "Der Druck der leeren Kassen wird zum Steuerungsinstrument" (Herder-Dorneich 1984, 29).

Auf lokaler Ebene ist ABM in den Sog restriktiver kommunaler Personalpolitik geraten: "ABM wurden häufig zum Lückenbüßer bei Finanzengpässen der Gemeinden, wodurch ein schleichender Funktionswandel stattgefunden hat" (Bäcker u.a. 1989, 256), d.h. ABM werden faktisch teilweise für Regelaufgaben eingesetzt. Die Kommunen haben durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur dann haushaltsentlastende Effekte, wenn die vom Arbeitsamt Ausgewählten solche Personen sind, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe, sondern Sozialhilfe erhalten. Dies ist aber nach § 93 Abs. 1 AFG, der den Bezug von Lohnersatzleistungen als Zugangsvoraussetzung nennt, von der nur bei "besonderen Zielgruppen" (etwa Langzeitarbeitslosen) abzusehen ist, nicht die Regel. Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Spitznagel 1989, 528) zeigt, daß 72% der ABM-Teilnehmer Beziehher von Arbeitslosengeld oder -hilfe waren, nur 21% hatten keinen Anspruch oder der Leistungsbezug war beendet. Im Durchschnitt entfallen auf die Kommunen lediglich 6,9 % der unmittelbaren Entlastungen, sofern es sich nicht um Sozialhilfeempfänger in ABM handelt (Jaedicke u.a. 1991, 118 f; Bach u.a. 1986, 373).

Der Verbleib von ABM-Beschäftigten kann über die "Verwaltungsstatistik" der Bundesanstalt für Arbeit nicht ermittelt werden. Einige Untersuchungen (u.a. Spitznagel 1989) zeigen aber, daß gerade für Langzeitarbeitslose ABM nur in "relativ geringem Maße" die Basis für den direkten Sprung in Arbeit ist.

In den neuen Bundesländern wurde die Entwicklung einer kommunalen Handlungsstrategie gerade durch die "ABM-Schwemme" 1991 behindert, denn Kommunen hatten bislang wegen des leichten Zugangs zu ABM-Mitteln noch keine Strategie entwickelt. Die Folge ist, daß ABM für mehr oder weniger sinnvolle Tätigkeiten eingesetzt worden sind.

In besonderen Krisenregionen der neuen Bundesländer bestehen sogenannte "Mega-ABM". Für sie ist der neue § 249h AFG besonders geeignet (siehe dazu den Beitrag von Emmerich in diesem Buch), der neue arbeitsmarktpolitische Perspektiven eröffnet. Kommunen sind bislang allerdings an "Mega-ABM" nur gering beteiligt

(siehe Tab. 5 im Beitrag von Emmerich), und es spricht nichts dafür, daß sich dies in Zukunft ändert. In Sachsen sind beispielsweise von den 98 Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) etwa 60 in der Rechtsform einer GmbH organisiert, von denen etwa 20 bis 30 von Kommunen in höchst unterschiedlicher Beteiligung mitgetragen werden.

ABM sind insgesamt in "relativ geringem Maße mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik verzahnt" (Spitznagel 1992, 282 f). Ausnahmen bilden lediglich ABM in Trägerschaft von Treuhandunternehmen und ABS-Gesellschaften (IAB 1992b), an denen Kommunen jedoch - wie erwähnt - nur gering beteiligt sind.

### **2.3 Entdeckung der "Hilfe zur Arbeit"**

Die Arbeitslosigkeit schlug sich in steigenden Sozialausgaben der Kommunen in dem Maße nieder, wie die Zahl der Arbeitslosen anstieg, die keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung hatten. Diese Entwicklung vor Augen, konnten die Kommunen in kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein Mittel sehen, Sozialhilfeempfänger wieder in ein Beschäftigungsverhältnis zu bringen und mithin den kommunalen Sozialetat zu entlasten.

Für die Kommunen stellen Maßnahmen nach § 19 BSHG keine "neuen" Maßnahmen dar; dennoch ist das verstärkte arbeitsmarktpolitische Engagement einiger Kommunen in Richtung Bündelung und Koordination verschiedener Instrumente der kommunalen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik nicht zu übersehen, auch wenn die Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht sichergestellt ist. "Die wesentliche Wirkung solcher Maßnahmen ist vielmehr, Sozialhilfeempfängern Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe zu verschaffen und so soziale Lasten zurück zum Bund zu schieben" (Jaedicke u.a. 1991, 217). Damit wurde die "Entgeltvariante" der "Hilfe zur Arbeit" bedeutsamer, nach der ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit ortsüblicher Bezahlung begründet wird (vgl. ausführlicher Jaedicke u.a. 1991; Wollmann 1990). Sie löste die bis in die 80er Jahre hinein dominierende "Mehraufwandsentschädigungsvariante" ab, nach der Sozialhilfeempfängern neben den Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nur eine geringe Entschädigung für einen arbeitsbedingten Mehraufwand bekommen.

"Hilfe zur Arbeit" erwuchs vor diesem Hintergrund zu einem wichtigen Standbein im zweiten Arbeitsmarkt. Der Stadtstaat Ham-



burg förderte als erster die Bündelung arbeitsmarktpolitisch relevanter Instrumente durch eine eigene Beschäftigungsgesellschaft (vgl. Fiedler/Fahrenholtz 1986). Zwar ist Hamburg als Stadtstaat mit einer Kommune nur bedingt zu vergleichen, dennoch bewirkte die Hamburger Initiative eine Nachahmung in anderen Kommunen.

Kommunen haben aber geringe Anreize, jenseits einer fiskalpolitischen Orientierung Maßnahmen nach § 19 BSHG zu implementieren, da die befristeten Beschäftigungsverhältnisse in voller Höhe aus dem Gemeindehaushalt finanziert werden müssen, sofern nicht die Länder eine Teilfinanzierung übernehmen (Münder/Hofmann 1987; Jaedicke u.a. 1991; vgl. u.a. MASB 1991; SLMV 1992).

Mit zunehmenden Finanzierungsengpässen droht in den alten Bundesländern (auch in Städten mit "innovativen" Problemlösungsansätzen) eine restriktivere Handhabung des § 19 BSHG, da die Entgeltvariante mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen der Kommunen verbunden ist.

In den neuen Bundesländern sind bisher nur wenige Maßnahmen nach § 19 BSHG implementiert worden. Bislang wird das Tätigkeitsfeld der Kommunen und ihrer Gesellschaften noch von ABM dominiert, zumal die quantitative Anzahl von Sozialhilfeempfängern noch nicht besonders groß ist. Es ist zu erwarten, daß im Verlauf des Jahres 1993/94 in diesem Bereich größere Anstrengungen unternommen werden, zumal die neuen Länder entsprechende Fördermaßnahmen aufgelegt haben.

## **2.4 Lösungen durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften?**

Ende der 70er Jahre wurden erste Erfahrungen mit kommunalen Beschäftigungsgesellschaften gesammelt. Diese, meist in der Rechtsform einer GmbH von Kommunen und anderen Trägern gegründet, konzentrieren sich in der Regel auf besondere Problemgruppen. Das Angebot erstreckt sich dabei auf Erstausbildung, Fortbildung und Umschulung (FuU), ABM, Unterstützung von Existenzgründungen, Beratung, Vermittlung und soziale Betreuung der Teilnehmer (Müller 1992, 49; Buch u.a. 1993). Bewertungskriterien für den Erfolg der Beschäftigungsgesellschaften sind nur unzureichend entwickelt. Würde die dauerhafte, direkte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als einziges Kriterium verwendet werden, ist der Erfolg dieser Gesellschaften ernüchternd.

Die Bildung von kommunalen Gesellschaften deutet an, daß das Engagement der Kommunen auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und

Beschäftigungspolitik nicht ohne Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der Verwaltung und ihrer Verbindungen zu anderen Akteuren bleiben kann. "Überlegungen, die verschiedenen Politiken zu bündeln und so - z.B. über das Instrument einer Beschäftigungsgesellschaft - einen weitaus umfangreicheren Beitrag zur Lösung von Beschäftigungsproblemen zu leisten, wurden nur in Ansätzen realisiert" (Jaedicke 1991, 288).

In den neuen Bundesländern sind Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften wesentlicher Bestandteil der Arbeitsmarktentlastung (siehe den Beitrag von Knuth in diesem Buch). Das Instrument Beschäftigungsgesellschaft, als Konzept in die neuen Bundesländer transferiert, ist angenommen worden (Heseler/Warich 1992, 295 f). Der Transfer von Konzepten wurde nicht unkritisch gesehen: "Es können in der DDR nicht Positionen gewonnen werden, die in der BRD nicht erreicht werden konnten" (Sund 1990).

Perspektiven für Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern bestehen darin, daß sie sich von der Funktion eines Notauffangbeckens zu einem lokalen oder regionalen Wirtschaftsakteur entwickeln. Daraus ergibt sich ein Zwang zur Innovation: Weder dürfen auf Dauer kommunale Regelaufgaben Inhalte der Tätigkeit sein, noch dürfen es "08/15"-Maßnahmen sein. Die Entdeckung und Besetzung einer arbeitsmarktpolitischen Nische, die als sinnvoll anerkannt wird und auch andere Förderungsmöglichkeiten als ABM erlaubt, ist wesentlicher Bestandteil zukünftiger Entwicklung. Diese Perspektive ist ihnen dann eröffnet, wenn ein lokales Netzwerk die Befriedigung betrieblicher, kommunaler und arbeitsmarktpolitischer Interessen ermöglicht. Die geringen Berührungspunkte zwischen dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt sind nur durch eine umfassende Koordination und Abstimmung zu verbessern (vgl. unten). Koordination in der lokalen Arbeitsmarktpolitik unter den wirtschaftlichen, kommunalen und arbeitsmarktpolitischen Akteuren (Stöbe 1992) ist notwendig, um experimentelle "Formen der Arbeitsmarktpolitik entsprechend den vorliegenden regionalen Bedingungen zu erweitern" (Heseler/Warich 1992, 300).

## **2.5 Netzwerke, Verknüpfungen oder Kooperation als Ausweg?**

Die Kommunen stehen vor dem Dilemma, daß das Problem der steigenden Sozialhilfeausgaben aus reformorientierter Perspektive nach innovativen Lösungen verlangt, andererseits die Kommunen aber weitgehend einen fachadministrativen Ansatz verfolgen, der sich zu-

dem mehr an fiskalischen als an sozial- oder arbeitsmarktpolitischen Zielen orientiert.

Die von den Kommunen verlangte gestaltende, aktive Politik gegen Arbeitslosigkeit wird in den alten Bundesländern in den nächsten Jahren eher nicht durchzusetzen sein. Auch innovative Ansätze sind wegen der angespannten Haushaltslage danach zu hinterfragen, welche nachhaltige Integration mit welchem Mittelaufwand erzielt werden konnte.

In der Zukunft wird es darum gehen, lokal angemessene Ansatzpunkte für die Förderung von Kooperationen auch auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu finden (vgl. dazu v.a. Stöbe 1992), denn "Programme, die den Einbezug lokaler Akteure bedürfen, lassen sich dort besser durchführen, wo etablierte Kontaktsysteme bestehen" (Schmid 1983, 144), auf denen Kooperationen aufgebaut werden können. Grundlage für Kooperationen oder Netzwerke ist aber die Bereitschaft zur Kommunikation, Konsultation, Koordination um letztendlich Kooperation zu erreichen. Ist dies realistisch? Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik bedeutet

- Aufbau und Pflege eines lokalen/regionalen Netzwerkes wirtschaftlicher, kommunalpolitischer und arbeitsmarktpolitischer Akteure;
- Verknüpfungen der bisher nebeneinander laufenden Maßnahmen der verschiedenen Akteure, vor allem Verbesserung der Verbindungen zwischen dem ersten und dem zweiten Arbeitsmarkt.

Diese verstärkte gestaltende Funktion kommunaler Politik bedarf aber Voraussetzungen, die nicht in allen Kommunen gegeben sind. Darunter fallen

- die Bereitschaft, für entsprechende Maßnahmen Mittel für mehrere Jahre bereitzustellen;
- die Bereitschaft, mit anderen Akteuren zu kooperieren;
- die Sicherheit der finanziellen Unterstützung durch Dritte (Bundesanstalt für Arbeit, Land); sowie
- das Vorhandensein von Zielvorstellungen und Konzeptionen einer lokalen Wirtschaftsentwicklung.

Aber auch hier wird das Engagement der Kommunen nicht durch eine verstärkte gestaltende Funktion der Kommunalpolitik grundlegend zu verändern sein, denn Kommunen scheinen sich eher aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik zurückzuziehen.

### 3. Kommunale Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren

Kommunale Arbeitsmarktpolitik ist Folge der Arbeitslosigkeit (Windhoff-Héritier 1984; Ellwein 1987) und als Ergebnis komplexer Beziehungen der verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, Mechanismen der sozialen Sicherungssysteme und politischer Nichtentscheidungen vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels allgemein zu sehen (Blanke u.a. 1987b, 297).

Eine Vielzahl von Kommunen haben arbeitsmarktpolitische Aktivitäten unternommen. Ihre örtliche Ausgestaltung nach Quantität und Qualität sowie nach Zielgruppenbezug ist indes sehr unterschiedlich (vgl. Deutscher Städtetag 1984; Stöbe 1992 mit weiteren Hinweisen).

Forschungsergebnisse zeigen, daß die Kommunen und ihre Spitzenverbände das Problem der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weniger mit einem qualitativ und quantitativ verbesserten Repertoire an eigenen Aktivitäten angehen, sondern eher durch Haushaltskonsolidierung und Investitionsförderung (Jaedicke u.a. 1991). In den alten Bundesländern ist die institutionelle Fragmentierung der Arbeitsmarktpolitik nur teilweise überwunden; sie verhindert die Formulierung und Implementation einer aktiven Arbeitsmarktpolitik (Schmid 1985, 125). Arbeitsmarktpolitik fordert von den Kommunen wegen der Unzulänglichkeit der Organisationsstruktur bei ämterübergreifenden Aufgaben institutionelle "Innovationen", vorrangig koordinierende Stabsstellen und kommunale Gesellschaften (KGSt 1990, 1991). Trotz hoher, konstanter Arbeitslosigkeit und wachsender Zahl von Sozialhilfeempfängern sind geringe institutionelle Niederschläge in den Organisationsstrukturen der Kommunalverwaltungen festzustellen. Für die westdeutschen Kommunen kann zusammenfassend bemerkt werden: "Lediglich im Ausbau des lokalen Angebots von Qualifizierungsmöglichkeiten sind breitere Anstrengungen unternommen und Erfolge erzielt worden. Der systematische Ausbau von Beschäftigungsgesellschaften, Beschäftigungsinitiativen und deren Vernetzung ist als Ziel und Ergebnis lokaler Beschäftigungspolitik eher die Ausnahme geblieben" (Sund 1990, 4).

Kommunen wirken in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt mittelbar mit, aber ihre arbeitsmarktpolitische Relevanz ergibt sich eigentlich nur dort, wo sie als Träger von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auftreten (Wollmann 1990). Ihre Bedeutung ergibt sich durch die lokal praktizierte Form der Arbeitsmarktpolitik, d.h. durch sinnvolle Verknüpfungen verschiedener fachlicher Einzel-

maßnahmen, durch die Koordination und Kooperation mit anderen Verwaltungseinheiten, der Wirtschaft und der Wirtschaftsverbände sowie der selbstinitiierten Projekte vor Ort. Die Situation ist in den alten Bundesländern wie folgt zusammenzufassen:

1. Arbeitsmarktpolitik ist kein prioritäres Aufgabengebiet der Kommunen.
2. Zahlreiche Kommunen haben interessante Ansätze entwickelt, deren Fortexistenz durch die schwierige Haushaltslage der Kommunen jedoch gefährdet sind.
3. Der Rückzug des Bundes aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch zurückgehende Fördermittel wird eher eine weitere Zurückhaltung der Kommunen auf dem Gebiet der lokalen Arbeitsmarktpolitik bewirken, als daß durch den Problemdruck neue, innovative und zukunftssträchtige Modelle entwickelt werden.
4. Die institutionelle Fragmentierung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik bleibt in zahlreichen Kommunen weiter bestehen.

Kommunen sind als arbeitsmarktpolitischer Akteur in den neuen Bundesländern bisher vorrangig als Träger von ABM und sogar gelegentlich selbst als "Massenentlasser" hervorgetreten. In den neuen Bundesländern gestaltet sich das Problem der Arbeitslosigkeit in einem Ausmaß, mit dem westdeutsche Kommunen nie konfrontiert waren. Trotz hoher Sensibilität von Verwaltungsmitarbeitern und hoher Verantwortung gegenüber dem arbeitslosen Mitbürger sind entsprechende Maßnahmen eher selten anzutreffen. Die Gründe hierfür sind noch nicht abschließend untersucht<sup>1</sup>. Mögliche Gründe sind:

1. In westdeutschen Kommunen wurde gezeigt, daß die Dominanz der Kommunen im Bereich der ABM auf den engen institutionellen Verbindungen zwischen Arbeitsamt und Kommunalverwaltungen beruhen (Scharpf 1982, 258). In den neuen Bundesländern bestanden keine institutionalisierte Verbindungen, da die Arbeitsämter aus bestehenden Strukturen noch vor den Kommunalverwaltungen ihren Aufbauprozess begonnen hatten. Nicht selten war das Verhältnis zwischen Arbeitsamt und (neuer) Kommunalverwaltung durch "politische Vergangenheit" belastet.
2. Die neuen rechtlichen Regelungen und die Gebundenheit der Verwaltung bewirkte bei vielen Mitarbeitern in den Verwaltungen eine legalistische Arbeitsauffassung. Handlungsspielräume wur-

---

1 Erste empirische Ergebnisse aus einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten laufenden Forschungsprojekt "Kommunale Arbeitsmarktpolitik" in den neuen Bundesländern an der Humboldt-Universität zu Berlin. Untersuchungsgegenstand sind größere, städtische Kommunen.

den nicht genutzt, so daß gerade im Bereich möglicher Innovationen Zurückhaltung geübt wurde.

3. Die Nutzung weiterer Instrumentarien verlangt nach einer Finanzierung durch die Kommune, zumindest aber eine Komplementärfinanzierung. Für entsprechende Maßnahmen sind aber kaum Mittel vorhanden, da andere Aufgabengebiete wie traditionelle Wirtschaftsförderung und Gewerbeausweisung und -erschließung im Vordergrund stehen.

Nach den eher resignativen Blicken auf kommunale Arbeitsmarktpolitik ist zu fragen, ob in Zukunft die Kommune als Moderator lokaler Strategie unter der Verwendung problemangemessener Handlungsmuster und Organisationsformen aufgefaßt werden kann. "Die lokale Ebene verfügt zwar zweifellos über Ressourcen, die für die Lösung von Problemen der Massenarbeitslosigkeit entscheidend sind - nämlich die der problembezogenen Planung, Koordination und Kooperation" (Heinelt 1991b, 121). Zweifellos ist aber auch vor einer zu euphorischen Bewertung zu warnen, denn arbeitsmarktpolitische Aktivitäten "drohen substanzlos zu werden, wenn die lokale Ebene nicht selbständig diese finanziellen Mittel mobilisieren kann" (Heinelt 1991b, 121). Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß kommunale Strategien immer in Abhängigkeit zentralstaatlicher Förderungsprogramme sind, und daß die Stabilität lokaler Netzwerke auch davon entscheidend abhängt (vgl. Heinelt 1989). Dennoch ergeben sich für die Kommunen Herausforderungen, die nur durch die Überwindung tradiertter Handlungsmuster und Problemlösungsansätze zu bewältigen sind. Kommunen werden arbeitsmarktpolitisch aktiv bleiben bzw. werden müssen, und sei es aus so widersprüchlichen Gründen wie haushaltspolitische Gründe, aus Gründen der Imagepflege oder der Lebensqualität.

Nach anderen Überlegungen (IAB 1992c, 19) könnten Kommunen im Umfang eingesparter Arbeitslosengelder der Bundesanstalt Zuschüsse erhalten, mit denen zusätzliche Investitions- oder Infrastrukturaufträge vergeben werden müssen, u.U. in Verbindung mit "Vergabe-ABM". Hier bestünde ein Ansatz für eine stärkere Beachtung lokaler Bedürfnisse und eine Möglichkeit, Mittel der Bundesanstalt nach regionalen und strukturpolitischen Konzeptionen der Gebietskörperschaften einzusetzen.

## Literatur

- Bach, H.-U./Kohler, H./Spitznagel, E., 1986: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1986, S. 371-384
- Bäcker, G. u.a., 1989: Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Arbeit, Einkommen, Qualifikation, Köln
- Blanke, B./Heinelt, H./Macke, C.-W., 1986: Handlungsfelder kommunaler Politik gegen Arbeitslosigkeit in einer "normalen" Stadt. Das Beispiel Hannover, in: B. Blanke/E. Evers/H. Wollmann (Hrsg.): Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik (Leviathan-Sonderheft 7), Opladen, S. 154-178
- Blanke, B./Heinelt, H./Macke, C.-W., 1987a: Großstadt und Arbeitslosigkeit, Opladen
- Blanke, B./Heinelt, H./Macke, C.-W./Rüb, F., 1987b: Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit, in: H. Abromeit/B. Blanke (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren (Leviathan Sonderheft 8), Opladen, S. 296-314
- Buch, G./Schwegler-Rohmeis, W./Wagener, A., 1993: Arbeitsförderungsgesellschaften in Brandenburg, in: Arbeit und Arbeitsrecht 48, S. 68-70
- Bullmann, U., 1991: Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit, Opladen
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1977: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen
- Deutscher Städtetag, 1984: Kommunale Aktivitäten im Bereich Arbeitslosigkeit, Köln
- Ellwein, T., 1987: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage, Opladen
- Fiedler, J./Fahrenholtz, A., 1986: Möglichkeiten und Grenzen des zweiten Arbeitsmarktes als Modell regionalisierter Arbeitsmarktpolitik - Das Beispiel Hamburg, in: H. Maier/H. Wollmann (Hrsg.): Lokale Beschäftigungspolitik (Stadt-forschung aktuell 10), Basel/Boston/Stuttgart, S. 388-402
- Fuchs, G./Rucht, D./Tretutner, E., 1987: Kommunale Arbeitsmarktpolitik im Umbruch: Das Beispiel München, in: Zeitschrift für Sozialreform 11-12/1987, S. 677-688
- Garlichs, D./Maier, E./Semlinger, K., 1983 (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt am Main
- Häußermann, H., 1991: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich?, in: H. Heinelt/H. Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren (Stadt-forschung aktuell 31), Basel/Boston/Berlin, S. 52-91
- Heinelt, H., 1989: Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung am Beispiel ausgewählter Arbeitsamtbezirke. Zur Bedeutung der Kommunen beim Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1989, S. 294-311
- Heinelt, H., 1991a: Die Beschäftigungskrise und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aktivitäten in den Städten, in: H. Heinelt/H. Wollmann (Hrsg.) Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren (Stadt-forschung aktuell 31), Basel/Boston/Berlin, S. 257-280
- Heinelt, H., 1991b: Lokale Arbeitsmarktpolitik in einem sich wandelnden Wohlfahrtsstaat, in: B. Blanke (Hrsg.): Staat und Stadt (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22), Opladen, S. 113-125
- Herder-Dorneich, P., 1984: Sozialstaatskrise und Soziale Ordnungspolitik, in: P. Herder-Dorneich/H. Klages/H.-G. Schlotter (Hrsg.): Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze, Baden-Baden, S. 13-68

- Heseler, H./Warich, B., 1992: Strukturwandel, Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik in Rostock, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1992, S. 289-302
- Hesse, J. (Hrsg.), 1986: Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen
- Huebner, M./Krafft, A./Ulrich, G., 1990a: Asymmetrie der Macht. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Netzwerk lokaler Arbeitsmarktakteure, in: WSI-Mitteilungen 11/1990, S. 730-738
- Huebner, M./Krafft, A./Ulrich, G., 1990b: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung - ein Geschäft auf Gegenseitigkeit?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1990, S. 519-533
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 1992a: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) - Neue Forschungsergebnisse (IAB Werkstattbericht 11), Nürnberg
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 1992b: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ein Zwischen- und Sachstandsbericht (IAB-Werkstattbericht 10), Nürnberg
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 1992c: Neue Politik für neue Arbeitsplätze. Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern (IAB Werkstattbericht 20), Nürnberg
- Jaedicke, W. u.a., 1991: Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise, Opladen
- Jaedicke, W., 1991: Kommunen und Arbeitslosigkeit. Ein Kommentar, in: H. Heinelt/H. Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren (Stadtforschung aktuell 31), Basel/Boston/Berlin, S. 286-290
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1988: Organisation der kommunalen Beschäftigungsförderung - Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1990: Aufgaben und Organisation kommunaler Arbeitsmarktpolitik in den ostdeutschen Bundesländern, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1991: Aufgaben und Organisation kommunaler Arbeitsmarktpolitik in den ostdeutschen Bundesländern, Köln
- Konsalt, 1990: Konzeptionen gegen Jugendarbeitslosigkeit. Beispiel Hamburg-Wilhelmsburg, Opladen
- Krüger, J./Pojana, M./Richter, R., 1990: Lokale Handlungsebene und Jugendarbeitslosigkeit, München
- Lerch, W., 1984: Ansatzpunkte für den Ausbau einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 12/1984, S. 270-277
- Maier, H., 1983: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als regional differenziertes Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: D. Garlichs/H. Maier/K. Semlinger (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt am Main, S. 214-238
- Maier, H./Wollmann, H. (Hrsg.), 1986: Lokale Beschäftigungspolitik (Stadtforschung aktuell 10), Basel/Boston/Stuttgart
- Mayer, M., 1991: Neue Trends in der Stadtpolitik - eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung, in: B. Blanke (Hrsg.): Staat und Stadt (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22), Opladen, S. 51-71
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (MASB), 1992: Landesprogramm 1992. Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg, Potsdam
- Müller, C., 1992: Beschäftigungsgesellschaften, Bonn



- Münder, J./Hofmann, H.-J., 1987: Sozialpolitische Gestaltung durch die Kommunen, in: Soziale Welt 38, S. 365 ff
- Scharpf, F. u.a., 1982: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt am Main
- Scharpf, F./Brockmann, M. (Hrsg.), 1983: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt am Main
- Schmid, G., 1983: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: Theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen, in: F.W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.): Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt am Main, S. 135-165
- Schmid, G., 1985: Labour market policy under the Social-Liberal Coalition, in: K. v. Beyme/G. Schmidt (Hrsg.): Policy and Politics in the Federal Republic of Germany, Aldershot, S. 107-131
- Sozialminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern (SLMV), 1992: Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern. Richtlinien vom April 1992, Parchim
- Spitznagel, E., 1989: Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1989, S. 523-531
- Spitznagel, E., 1992: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, in: MittAB 3/1992, S. 277-288
- Stöbe, S., 1992: Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik, Opladen
- Sund, O., 1990: Eine Rezeptur, die vorsichtig dosiert werden muß. Beschäftigungsgesellschaft in der DDR, in: Frankfurter Rundschau vom 27.8.1990
- Weiland, M., 1992: ABM - Alternative zur Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Arbeitsrecht 10/1992, S. 293-296
- Windhoff-Héritier, A., 1984: Politik der Abhängigkeit. Kommunale Sozialpolitik in der fiskalischen Krise, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/1984, S. 177-192
- Windhoff-Héritier, A., 1991: Policy-orientierte Konzeptionen und Hypothesen im Licht lokaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Kommentar, in: H. Heinelt/H. Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren (Stadtforschung aktuell 31), Basel/Boston/Berlin, S. 281-285
- Wollmann, H., 1986: Stadtpolitik - Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats "von unten"?, in: B. Blanke/E. Evers/H. Wollmann (Hrsg.): Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik (Leviathan-Sonderheft 7), Opladen, S. 79-101
- Wollmann, H., 1990: Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik, in: T. Ellwein/J.J. Hesse/R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 4/1990, Baden-Baden, S. 69-112