

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Der Berliner Arbeitsmarkt: struktur- und arbeitsmarktpolitische Perspektiven

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1992) : Der Berliner Arbeitsmarkt: struktur- und arbeitsmarktpolitische Perspektiven, In: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie (Berlin) (Ed.): Auf dem Weg zur Wirtschaftsmetropole Berlin: Empfehlungen und Arbeitsmaterialien der Strukturpolitischen Expertenkommission des Senators für Wirtschaft und Technologie, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, Berlin, pp. 92-110

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122849>

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

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

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>.

2.3 Politikbereiche/Handlungsfelder

2.3.1 Arbeitsmarkt

Günther Schmid

Der Berliner Arbeitsmarkt Struktur- und arbeitsmarktpolitische Perspektiven

1. Ausgangslage und Rückblick

Obwohl sich der West- und Ostberliner Arbeitsmarkt nach und nach durchmischen und die Pendlerströme aus dem Umland rasch ansteigen, hat sich noch kein einheitlicher Arbeitsmarkt herausgebildet. Auch die statistischen Grundlagen fehlen noch, um einen einheitlichen Arbeitsmarkt zu beschreiben. So liegen weder entsprechende Strukturuntersuchungen zur Arbeitslosigkeit noch zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vor. Selbst die Arbeitslosenquote muß in den neuen Bundesländern noch auf einer anderen Basis als in den alten Bundesländern berechnet werden; die Zählung der Arbeitslosen unterliegt dem Wohnortprinzip (wie in den alten Bundesländern), die Zählung der Erwerbstätigen jedoch dem Beschäftigungsortprinzip. Die regionale Vergleichbarkeit der Daten ist somit noch nicht gegeben.

Im Juli 1992 war die Zahl registrierter Arbeitsloser im Westteil Berlins mit 111.017 fast um 20 % höher als im Vorjahresmonat; das war die höchste Steigerungsrate im Vergleich zu anderen Regionen (vgl. Tabelle 1). Die Arbeitslosenquote erreichte ein Niveau von 11,3 % im Vergleich zu 6,7 % im Bundesgebiet West. Eine Besonderheit im Westteil der Stadt ist die gegenüber den Männern (12,1 %) geringere Arbeitslosenquote der Frauen (10,4 %).

Im Ostteil der Stadt fiel die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahresmonat, und die Arbeitslosenquote von 14,1 % liegt leicht unter dem Durchschnitt der Beitrittsgebiete (15 %). Die Arbeitslosenquote der Männer beträgt 12,3 %, die der Frauen ist mit 16 % erheblich über dem Durchschnitt, vergleichsweise zu den anderen Beitrittsgebieten jedoch geringer (vgl. Tabelle 1). Der überdurchschnittliche Anteil an Dienstleistungsarbeitsplätzen in Verdichtungsräumen sowie die unterschiedliche Sozialstruktur (z.B. mehr alleinerziehende Frauen) im Vergleich zu eher ländlich strukturierten Räumen erklären vermutlich einen Teil dieser Besonderheit. Wegen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung; vgl. Tabelle 2) und Förderung vorzeitiger Verrentung (Altersübergangs- bzw. Vorruhestandsgeld) ist das Beschäftigungsdefizit im Ostteil der Stadt stark unterzeichnet. Unter Berücksichtigung der Entlastungseffekte aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (inklusive Vorruhestand) und der Zahl re-

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit in Berlin-Brandenburg im Vergleich zum Bundesgebiet-West und Bundesgebiet-Ost

| | Arbeitslose Juli 91 | | Arbeitslose Juli 92 | | Veränd. in % | | Arbeitslosenquote Juli 1992 | |
|---------------|---------------------|--------|---------------------|--------|--------------|--------|-----------------------------|-------------|
| | absolut | M'ante | absolut | M'ante | absolut | M'ante | Männer | Frauen |
| Berlin (West) | 92.770 | | 111.017 | | 19,7 | | 12,1 | 10,4 |
| Berlin (Ost) | 99.708 | | 96.464 | | -3,3 | | 12,3 | 16,0 |
| Brandenburg | 165.097 | | 184.168 | | 11,6 | | 10,6 | 19,8 |
| Bund (West) | 1.693.685 | | 1.827.712 | | 7,9 | | 6,2 | 7,4 |
| Bund (Ost) | 1.068.639 | | 1.188.234 | | 11,2 | | 10,4 | 20,1 |
| Gesamt | | | | | | | 11,3 | 14,1 |
| | | | | | | | | 15,0 |
| | | | | | | | | 6,7 |
| | | | | | | | | 15,1 |

Quellen: Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg: Der Arbeitsmarkt im Landesarbeitsamtsbezirk Juli 1992; Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 40. Jg., H. 8, 1992.

Tabelle 2: Teilnehmer in Maßnahmen der Arbeitsförderung in Berlin-Brandenburg im Vergleich zum Bundesgebiet-West und Bundesgebiet-Ost (Bestände Monatsmitte oder Monatsende Juli 92)

| | Kurzarbeiter | | Teilnehmer in ABM | | Eintritt in berufl. Weiterbildung | |
|---------------|--------------|--------|-------------------|--------|-----------------------------------|---------------------|
| | absolut | M'ante | absolut | M'ante | absolut | auf 100 AFG-Geförd. |
| Berlin (West) | 5.161 | | 6.107 | | 6.663 ³ | 5,2 ³ |
| Berlin (Ost) | 10.168 | | 27.792 | | 34.026 | 20,2 |
| Brandenburg | 46.551 | | 59.593 | | 79.540 | 21,5 |
| Bund (West) | 158.514 | | 80.157 | | 356.378 ³ | 14,7 ³ |
| Bund (Ost) | 337.760 | | 388.692 | | 583.137 | 23,3 |
| Gesamt | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

Quellen: Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg: Der Arbeitsmarkt im Landesarbeitsamtsbezirk Juli 1992; Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 40. Jg., H. 8, 1992; eigene Berechnungen.

- 1 Eintritte seit Jahresbeginn (monatliche Bestände im Ostteil des Landes noch nicht erfasst)
- 2 AFG-Geförderte-Arbeitslose + Kurzarbeiter + ABM-Teilnehmer + Geförderte in beruflicher Weiterbildung
- 3 Bestand am Ende des Monats

gistrierter Arbeitsloser errechnet sich für den Ostteil der Stadt (Stand Juli 1992) ein Defizit regulärer Beschäftigung von 32,2 % (im Vergleich zu 37,6 % in Brandenburg und 38,4 % in allen neuen Bundesländern).

Sowohl im West- als auch im Ostteil Berlins liegt die Zahl der Kurzarbeiter unter dem entsprechenden Durchschnitt der Bundesgebiete West und Ost (vgl. Tabelle 2). Auch diese Besonderheit dürfte zum Teil auf den im Vergleich zu städtischen Umlandregionen geringeren Industriebesatz zurückzuführen sein. Fast die Hälfte (48%) der Ostberliner Kurzarbeiter/innen arbeitet jedoch weniger als 25% der üblichen Arbeitszeit, während es in Brandenburg nur 15% und in allen neuen Bundesländern nur 24% sind. Ganz anders ist dagegen die Struktur der Kurzarbeit im Westteil Berlins: nur 2,3% der Kurzarbeiter/innen haben einen Arbeitsausfall von mehr als 75%.

Der Arbeitsmarkt im Westteil Berlins stellt nach wie vor eine Sondersituation dar, die durch die jahrzehntelange Insellage (partiell geschlossener Arbeitsmarkt) und durch den jetzt starken Pendlerzustrom (zur Zeit ca 140.000, d.h. etwa 16 % der Beschäftigten) geprägt ist. Zur Beurteilung der Lage ist daher ein Rückblick auf den West-Berliner Arbeitsmarkt erforderlich (vgl. 1.1). Insbesondere die Qualifikationsstruktur im Westteil der Stadt hob sich ungünstig zu vergleichbaren Ballungsregionen in der Bundesrepublik ab und wird in den nächsten Jahre noch nachwirken (vgl. 1.2).

1.1 Der Arbeitsmarkt im Westteil der Stadt

Die Beschäftigungsentwicklung West-Berlins seit Mitte der 70er Jahre läßt sich in vier Phasen unterteilen: deutliche Verschlechterung gegenüber dem Bundesgebiet und anderen Ballungsregionen bis Anfang der 80er Jahre, bis 1985 leichte Verbesserung, dann wieder Verschlechterung, und schließlich die turbulente Phase der Wiedervereinigung mit gleichzeitig hohem Beschäftigungswachstum und hoher Arbeitslosigkeit. Die Verschlechterung der Position Westberlins vor der Vereinigung wird besonders deutlich gegenüber den dynamischen Ballungsregionen des Südens -- München, Stuttgart, Nürnberg, Rhein/Neckar-Gebiet.

So hat z.B. die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten²⁷ zwischen 1977 und 1988 im Bundesgebiet um 7,0 % zugenommen (vgl. Tabelle 3), in West-Berlin nur um 4,3 % (vgl. Tabelle 4); ursächlich dafür sind vor allem die überdurchschnittlichen Arbeitsplatzverluste in der Industrie; zum Vergleich: die Beschäftigtenzahl im Ballungsraum München stieg im selben Zeitraum um 16,2 % (vgl. Tabelle 5)! Mit der Öffnung der Mauer trat jedoch eine Trendwende ein: Während im alten Bundesgebiet die Beschäftigung von 1988 bis 1991 (jeweils Juni) "nur" um 9 % stieg, in München und Umgebung sogar "nur" um

²⁷ Hier wie im folgenden sind also Beamte und Selbständige ausgeschlossen, da die "Beschäftigtenstatistik" nur Erwerbstätige zählt, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen.

Tabelle 3 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Bundesgebiet (alt) 1977 - 1991 *)

| | Juni 77 | Juni 83 | Juni 88 | Juni 91 | Änderung 77-83 absolut in % | Änderung 83-88 absolut in % | Änderung 88-91 absolut in % | Änderung 77-91 absolut in % |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Landwirtschaft, Energie, ... | 697.831 | 705.044 | 686.611 | 660.266 | 7.213 1,0 | -18.433 -2,6 | -26.345 -3,8 | -37.565 -5,4 |
| Industrie | 8.454.594 | 7.911.810 | 8.187.489 | 8.742.666 | -542.784 -6,4 | 275.679 3,5 | 555.177 6,8 | 288.072 3,4 |
| Baugewerbe | 1.581.751 | 1.569.288 | 1.412.087 | 1.521.016 | -12.463 -0,8 | -157.201 -10,0 | 108.929 7,7 | -60.735 -3,8 |
| Produktionenahne DL | 1.528.469 | 1.779.126 | 2.075.930 | 2.464.919 | 250.657 16,4 | 296.804 16,7 | 388.989 18,7 | 936.450 61,3 |
| Distributive DL | 3.706.495 | 3.742.591 | 3.906.899 | 4.389.876 | 38.096 1,0 | 164.308 4,4 | 482.977 12,4 | 683.381 18,4 |
| Konsumbezogene DL | 771.218 | 855.319 | 940.177 | 1.000.984 | 84.101 10,9 | 84.858 9,9 | 60.807 6,5 | 229.766 29,8 |
| Soziale DL | 1.820.273 | 2.221.494 | 2.600.228 | 2.922.647 | 401.221 22,0 | 378.734 17,0 | 322.419 12,4 | 1.102.374 60,6 |
| Staatliche DL | 1.306.712 | 1.356.301 | 1.443.598 | 1.470.091 | 49.589 3,8 | 87.297 6,4 | 26.483 1,8 | 163.379 12,5 |
| DL insgesamt | 9.193.167 | 9.954.831 | 10.966.832 | 12.248.517 | 821.664 9,0 | 1.012.001 10,2 | 1.281.685 11,7 | 3.115.350 34,1 |
| Nicht zuzuordnen | 12.518 | 5.548 | 12.104 | 971 | -6.970 -55,7 | 6.556 118,2 | -11.133 -92,0 | -11.547 -92,2 |
| Beschäftigte insgesamt | 19.879.861 | 20.146.521 | 21.265.123 | 23.173.436 | 266.660 1,3 | 1.118.602 5,6 | 1.908.313 9,0 | 3.293.575 16,6 |

*) Quelle: WZB/AMIB-Regionaldatenbank, erstellt von A&S Gerold Kirchner

Tabelle 4 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in West-Berlin 1977 - 1991 *)

| | Juni 77 | Juni 83 | Juni 88 | Juni 91 | Änderung 77-83 absolut in % | Änderung 83-88 absolut in % | Änderung 88-91 absolut in % | Änderung 77-91 absolut in % |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Landwirtschaft, Energie, ... | 14.648 | 15.261 | 16.266 | 18.493 | 613 4,2 | 1.005 6,6 | 2.227 13,7 | 3.845 26,2 |
| Industrie | 221.011 | 189.536 | 191.970 | 209.900 | -31.475 -14,2 | 2.434 1,3 | 17.930 9,3 | -11.111 -5,0 |
| Baugewerbe | 50.659 | 49.988 | 51.500 | 59.853 | -671 -1,3 | 1.512 3,0 | 8.353 16,2 | 9.194 18,1 |
| Produktionenahne DL | 69.891 | 75.507 | 87.443 | 112.372 | 5.616 8,0 | 11.936 15,8 | 24.929 28,5 | 42.481 60,8 |
| Distributive DL | 143.210 | 131.935 | 136.078 | 168.609 | -11.275 -7,9 | 4.143 3,1 | 32.531 23,9 | 25.399 17,7 |
| Konsumbezogene DL | 37.217 | 38.139 | 42.310 | 49.160 | 922 2,5 | 4.171 10,9 | 6.850 16,2 | 11.943 32,1 |
| Soziale DL | 108.570 | 127.553 | 144.863 | 156.921 | 18.983 17,5 | 17.310 13,6 | 12.058 8,3 | 48.351 44,5 |
| Staatliche DL | 68.500 | 71.824 | 74.761 | 76.367 | 3.324 4,9 | 2.937 4,1 | 1.806 2,1 | 7.867 11,5 |
| DL insgesamt | 427.388 | 444.958 | 485.455 | 563.429 | 17.570 4,1 | 40.497 9,1 | 77.974 16,1 | 136.041 31,8 |
| Nicht zuzuordnen | 537 | 176 | 22 | 1 | -361 -67,2 | -154 -87,5 | -21 -95,5 | -536 -99,8 |
| Beschäftigte insgesamt | 714.243 | 699.919 | 745.213 | 851.676 | -14.324 -2,0 | 45.294 6,5 | 106.463 14,3 | 137.433 19,2 |

*) Quelle: WZB/AMB-Regionaldatenbank, erstellt von A&S Gerold Kirchner

Tabelle 5 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in München und Umland (1) 1977 - 1991 *)

| | Juni 77 | Juni 83 | Juni 88 | Juni 91 | Aenderung 77-83 absolut in % | Aenderung 83-88 absolut in % | Aenderung 88-91 absolut in % | Aenderung 77-91 absolut in % |
|------------------------------|---------|---------|-----------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Landwirtschaft, Energie, ... | 16.593 | 18.336 | 19.328 | 19.815 | 1.743 10,5 | 992 5,4 | 487 2,5 | 3.222 19,4 |
| Industrie | 322.705 | 316.235 | 324.105 | 322.668 | -6.470 -2,0 | 7.870 2,5 | -1.437 -0,4 | -37 0,0 |
| Baugewerbe | 73.849 | 78.755 | 72.285 | 71.836 | 4.906 6,6 | -6.470 -8,2 | -449 -0,6 | -2.013 -2,7 |
| Produktionsnahe DL | 110.764 | 130.637 | 160.878 | 194.425 | 19.873 17,9 | 30.241 23,1 | 33.547 20,9 | 83.661 75,5 |
| Distributive DL | 184.939 | 201.470 | 218.206 | 238.641 | 16.531 8,9 | 16.736 8,3 | 20.435 9,4 | 53.702 29,0 |
| Konsumbezogene DL | 62.216 | 69.328 | 77.687 | 81.564 | 7.112 11,4 | 8.359 12,1 | 3.877 5,0 | 19.348 31,1 |
| Soziale DL | 95.946 | 118.050 | 136.258 | 151.057 | 22.104 23,0 | 18.208 15,4 | 14.799 10,9 | 55.111 57,4 |
| Staatliche DL | 50.409 | 56.522 | 57.770 | 59.209 | 6.113 12,1 | 1.248 2,2 | 1.439 2,5 | 8.800 17,5 |
| DL insgesamt | 504.274 | 576.007 | 650.799 | 724.896 | 71.733 14,2 | 74.792 13,0 | 74.097 11,4 | 220.622 43,8 |
| Nicht zuzuordnen | 124 | 184 | 19 | 3 | 60 48,4 | -165 -89,7 | -16 -84,2 | -121 -97,6 |
| Beschäftigte insgesamt | 917.545 | 989.517 | 1.066.536 | 1.139.218 | 71.972 7,8 | 77.019 7,8 | 72.682 6,8 | 221.673 24,2 |

(1) inkl. Arbeitsämter Freising, Rosenheim

*) Quelle: WZB/AMB-Regionaldatenbank, erstellt von A&S Gerold Kirchner

6,8%, schnellte sie in Berlin West um 14,3 % in die Höhe, absolut um 106.443.²⁸ Die stärksten Wachstumsträger der Beschäftigung waren Handel (ca 21.000), Straßenverkehr und Speditionen (ca 7.000), Banken und Versicherungen (ca 7.000) sowie der Gesundheitsbereich (ca 5.300). Aber auch die Industrie war am überdurchschnittlichen Wachstum beteiligt, vor allem in den Bereichen Chemie und Kunststoffverarbeitung (ca 3.200), Maschinenbau (ca 2.000), Papier und Druckerei (ca 3.100).

Der Anteil der un- oder angelernten Arbeiter an den Industriebeschäftigten war 1988 (wie schon Mitte der siebziger Jahre) in West-Berlin mit 36 % deutlich höher als in vergleichbaren Ballungsräumen (z.B. München, 21 %). Daran änderte sich auch in den letzten Jahren wenig (35 % versus 22 %). Der Akademikeranteil an den Industriebeschäftigten war in West-Berlin weniger als halb so hoch wie zum Beispiel in München. In West-Berlin ist also nach wie vor ein relativ geringer Anteil der Industriebeschäftigten in Planungs-, Dispositions- und Führungsaufgaben oder auch in Forschung und Entwicklung eingesetzt, während ein überdurchschnittlicher Anteil relativ einfache und routinisierte - und damit auch rationalisierbare Tätigkeiten verrichtet.

West-Berlin ist allerdings keine Industrie-, sondern eine Dienstleistungsstadt; 66 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gehörten im Juni 1991 zu den Dienstleistungen gegenüber 25 %, die zur Verarbeitenden Industrie zählen. Im Dienstleistungsbereich wiederum war der öffentliche Sektor mit 15 % der Beschäftigten viel stärker ausgeprägt als etwa in München (9 %). Mit der Trendwende zeichnet sich noch kein Angleichungsprozeß ab, und mit dem Zuzug von Regierungs- und Parlamentsbehörden wird sich daran -- trotz Umsiedlung einiger Bundesbehörden -- wohl nichts ändern.

Der Berliner Rückstand in der Modernisierung der Beschäftigungsstruktur war besonders im Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen zu verzeichnen, und in diesem Bereich wiederum besonders für die wissensintensiven "interaktiven" Dienstleistungen (Rechts- und Wirtschaftsberatung, Architektur- und Ingenieurdienstleistungen). Dieser Tatbestand resultiert aus der mangelnden intraregionalen wirtschaftlichen Verflechtung vor der Vereinigung, Folge der Insellage und der fernabsatzorientierten Berlinförderung, deren strukturpolitischer Geburtsfehler auch mit der Novellierung von 1982 nicht ganz beseitigt wurde. Mit der Trendwende scheint Berlin nun den Anschluß zu gewinnen: das relative Beschäftigungswachstum war in den produktionsnahen Dienstleistungen am höchsten (28,5 %, im Vergleich: Bund 18,7 %, München 20,9 %); proportional zur Gesamtbeschäftigung ist die Differenz etwa zu München jedoch noch erheblich (13,2 % zu 17 %).

²⁸ Verglichen mit der Zahl der Einpendler von ca 140.000 macht diese Zahl deutlich, daß trotz des starken Beschäftigungswachstums erhebliche Verdrängungsprozesse stattfinden, die zum Teil sicher auch das Paradoxon erklären, daß trotz Beschäftigungswachstums die Arbeitslosenzahl steigt.

1.2 Vergleichsweise schlechte Qualifikationsstruktur

Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik haben der schlechten Qualifikationsstruktur nicht entgegenwirken können, eher im Gegenteil: Die Ausbildungsquote -- d.h. der Anteil der Auszubildenden an allen Beschäftigten -- lag im Juni 1988 in West-Berlin mit 5,4 % immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (8,3 %) oder vergleichbarer Regionen (München 6,3 %). Bei insgesamt fallender Tendenz verbesserte sich die Position Westberlins in den letzten Jahren nur leicht (4,4 % gegenüber 6,6 % im alten Bundesgebiet oder 5 % in München und Umgebung).

In den Jahren 1983 bis 1987 lagen die Ausgaben der (West-) Berliner Arbeitsämter für die berufliche Weiterbildung je Beschäftigten in Berlin bei nur 81 % des Bundesdurchschnitts, je Arbeitslosen sogar nur bei 76 %.

Auch neuere Vergleiche ergeben, daß das Aktivitätsniveau der Berliner Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zum Problemdruck wie auch im Vergleich mit anderen Regionen nicht ausreichend entwickelt ist. In einem Vergleich der Landesarbeitsamtsbezirke im Jahre 1990 landete Berlin (West) an letzter Stelle mit nur 9 Eintritten in AFG geförderte berufliche Weiterbildung auf 100 Arbeitslose (ohne die Maßnahmen zur Förderung der Vermittlungsaussichten nach §41a, AFG); gegenüber beispielsweise 21 Eintritten auf 100 Arbeitslose in Bayern, 17 in Baden-Württemberg bzw. im Bundesdurchschnitt. Auch im Juli 1992 war die Zahl der Teilnehmer/innen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit 5,2 % aller Arbeitslosen und AFG-Geförderten weit geringer als im westlichen Bundesgebiet (vgl. Tabelle 2).

Den Arbeitsämtern im Ostteil Berlins gelang ein - im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern - nur knapp überdurchschnittliches Ergebnis im Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (16,5 Teilnehmer auf 100 AFG-Geförderte; neue Bundesländer insgesamt 15,6); im Bereich der beruflichen Weiterbildung liegt auch Ost-Berlin mit 20,2 Teilnehmer/innen auf 100 AFG-Geförderte unter dem Durchschnitt von Brandenburg (21,5) und der neuen Bundesländer zusammen genommen (23,3) (vgl. Tabelle 2).

2. Arbeitsmarktpolitische Empfehlungen

Die Strukturkommission maß sich kein Patentrezept und schon gar kein umfassendes Gesamtkonzept eines "Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms" für Berlin an. Ein solches Konzept, das gegenwärtig unter Federführung des Senators für Arbeit und Frauen erarbeitet wird, setzt sowohl eine genauere Analyse des Berliner Gesamtarbeitsmarktes voraus als auch eine Berücksichtigung der besonderen Berliner Gegebenheiten in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme. Die folgenden Empfehlungen sind daher nur als ergänzende Anregungen für die gegenwärtigen Überlegungen gedacht;

sie konzentrieren sich auf eine stärkere Kopplung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik.

Generell empfiehlt die Kommission eine institutionell engere Koordination struktur- und arbeitsmarktpolitischer Planung, Umsetzung und Erfolgskontrolle - etwa in Gestalt einer mehrere Senatsverwaltungen (insbesondere Arbeit, Soziales, Wirtschaft, Finanzen, Verkehr und Bau) übergreifenden "Koordinierungsstelle beschäftigungsorientierter Strukturpolitik".

Außerdem wird der Berliner Regierung empfohlen, systematisch die Erfahrungen anderer bundesdeutscher Großstädte, Länder sowie des Auslands in der Kopplung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik auszuwerten und deren mögliche Übertragung auf die spezifischen Berliner Bedingungen zu prüfen.

2.1 Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt, daß Berlin im Vergleich zu anderen Regionen das Potential von ABM ausgeschöpft zu haben scheint, gilt es nun, das Instrument strukturwirksamer einzusetzen. Das bedeutet vor allem, daß organisatorische und finanzielle Vorkehrungen zu treffen sind, einem Großteil der ABM-Teilnehmer entweder eine dauerhafte Arbeitsplatzperspektive und/oder eine berufliche Qualifizierung zu bieten. Von der durch die politischen Verhältnisse diktierten "Auffanglösung" muß ABM nun in eine "Aufbaulösung" transformiert werden. In anderen Worten: ABM müssen zu "Beschäftigungsbrücken" zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt werden - auch deswegen, um dieses Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht auf Dauer zu diskreditieren. Insbesondere im Ostteil der Stadt ist die im AFG nun neu geschaffene Möglichkeit der Kopplung von Teilzeit-ABM und Teilzeit-Qualifizierung (die bisher nur für bestimmte Zielgruppen möglich war) offensiv zu nutzen, nicht zuletzt auch deswegen, um die finanziellen Engpässe der (zum Großteil) von der Bundesanstalt finanzierten ABM zu strecken.

Aus strukturpolitischer Sicht besteht kein Zweifel, daß die Ausgangssituation für ABM als "Beschäftigungsbrücken" äußerst günstig ist. So bestehen erhebliche Bedarfe in den Bereichen Infrastruktur, Umweltsanierung, Stadt- und Landschaftsentwicklung, Erschließung von Gewerbegebieten, sozialen, kulturellen, produktions- und haushaltsnahen Dienstleistungen.

Nach dem ABM-Boom des vergangenen Jahres droht jedoch Ernüchterung und Frustration, wenn eine ganze Reihe wichtiger Koordinationsprobleme ungelöst bleibt. Insbesondere ist den berechtigten Bedenken der Interessenvertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu bezeugen, daß mit ABM entweder Pflichtaufgaben der öffentlichen Hand finanziert werden oder aber marktfähige Güter und Dienstleistungen des Handwerks und kleiner privater Dienstleistungsbetriebe verdrängt werden. Es muß daher sichergestellt werden, daß ABM-Projekte, die sich inhaltlich als Daueraufgaben eignen, als solche bald gekennzeichnet und entweder in die mittelfristige Stellenplanung der öf-

fentlichen Hand oder öffentlich-rechtlicher Träger einbezogen (Beispiel: Hamburger Stationshilfeprogramm für Altenpflegeeinrichtungen) oder in selbständige Existenzen bzw. Unternehmen überführt werden.

Für den Bereich der sozialen Dienste könnte sich die Berliner Regierung an den Erfahrungen des regionalpolitischen Sonderprogramms 1979/80 orientieren, in dem beispielsweise die nordrhein-westfälische Regierung die Möglichkeit schaffte, durch Eigenmittel von der Buridesanstalt initiierte ABM auf zwei bis drei Jahre zu verlängern, um den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen. In diesem Zusammenhang könnte ein sozialpolitisch wie strukturpolitisch besonders dringlicher Bedarf gleichzeitig erfüllt werden, nämlich die Schaffung von Arbeitsplätzen für die von der Arbeitsmarktkrise besonders betroffen Frauen und die dringliche Modernisierung sozialer Dienste besonders im Ostteil der Stadt.

Nicht nur angesichts der bekannten Budgetprobleme der öffentlichen Hand, sondern auch aus strukturpolitischen Gründen sollte bei der Weiterführung von ABM-Projekten der Schwerpunkt auf Existenz- und Unternehmensausgründungen gelegt werden. In diesem Fall könnte als weiteres Brückenglied an die Umdeftion von ABM-Förderung in eine degressive Lohnkostensubventionierung und/oder an eine Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes gedacht werden. Solche Finanzhilfen scheinen bei Neugründungen erheblich weniger problematisch als bei Altunternehmen, weil die Gefahr der Konservierung nicht lebensfähiger Strukturen geringer ist.

Da die Beschaffung von Kapitalmitteln bekanntlich ein zentraler Engpaß für Stabilität und mögliches Wachstum von Existenz- oder Ausgründungen sind, wäre darüber hinaus die Schaffung einer öffentlichen Kapitalbeteiligungsgesellschaft erwägenswert, um kleinen und insbesondere nicht-konventionellen (potentiell innovativen) Existenzgründern die private Kapitalbeschaffung zu erleichtern. Zahlreiche Untersuchungen über die Bedingungen erfolgreicher Existenzgründungen von Arbeitslosen im In- und Ausland bestätigen mittlerweile dieses Ergebnis. Die jüngst gegründete Beteiligungsgesellschaft mbH für kleine und mittlere Betriebe bei der Berliner Bürgerschaftsbank ist ein richtiger Schritt; das Mittelvolumen von 20 Mio DM für stille Beteiligungen erscheint angesichts der erforderlichen Gründungswelle jedoch zu bescheiden.

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen ist im wesentlichen eine Organisationsaufgabe, bei der den vom Senat eingerichteten Serviceeinrichtungen eine unentbehrliche Vermittlungsfunktion zukommt. Es stellt sich jedoch schon jetzt die Frage, ob diese Einrichtungen den Erwartungen entsprechen können, wenn sie nur für relativ kurze Zeit eingerichtet werden. Die anvisierte Kopplung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik ist eine langfristige Aufgabe, die mit erheblichen Anlauf- und Lernschwierigkeiten verbunden ist. Eine Professionalisierung im komplizierten Geschäft des Aufbaus und der Pflege kommunikativer Netzwerke zwischen einer Vielzahl privater und öffentlicher Akteure wird nur in einer langfristigen Perspektive möglich sein. Es kommt jetzt

darauf an, die soziale Innovation intermediärer (gemischtwirtschaftlicher) Verwaltungsinstanzen nicht in halbherziger oder ängstlicher Attitüde verkümmern zu lassen.

Die katastrophale Wohnraumsituation Berlins könnte Anlaß für ein Sonderprogramm zur Schaffung, Modernisierung oder Sanierung von Wohnraum für Arbeitslose sein. Insbesondere im Ostteil der Stadt ist anzunehmen, daß viele Arbeitslose über erhebliche handwerkliche Fähigkeiten verfügen, die sie für dieses Aufgabengebiet eignet. Durch Kopplung von Finanzierungsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit (Mittel für Arbeitslosengeld und -hilfe) und strukturpolitischer Zusatzmittel könnten überschlägig rund 150 000 WE geschaffen bzw. saniert oder modernisiert und gleichzeitig 150 000 Personen beschäftigt werden.

2.2. Strukturwirksame präventive Arbeitsförderung

Das Faktum der unterentwickelten Infrastruktur beruflicher Bildung und Weiterbildung in Berlin mag zum Teil spezifische lokale Gründe haben, denen die Strukturkommission nicht nachgehen konnte; zum Teil sind es jedoch strukturelle Probleme. Diese betreffen vor allem die mangelnde Weiterbildungsbeteiligung von ungelernten und angelernten Arbeitskräften, die von Arbeitslosigkeit besonders bedroht und auf dem (West-) Berliner Arbeitsmarkt bekanntlich noch häufig anzutreffen sind. Falls diese Personen arbeitslos werden, ist ihr Wiedereingliederungsprozess doppelt schwierig; sie bilden (zusammen mit älteren und leistungsgeminderten Personen) den harten Kern der Langzeitarbeitslosen. Gründe für dieses Strukturproblem sind:

- die Konzentration der bisherigen öffentlichen Arbeitsmarktpolitik auf die individuelle Förderung von Arbeitslosen, hier vor allem auf die schon Qualifizierten;
- die Orientierung der Weiterbildungsträger an den Vorgaben der Arbeitsverwaltung und weniger an den Bedürfnissen der Betriebe und zukünftigen Bedarfe; berufsbegleitende Kurse, die sich an den Bedürfnissen von lernschwächeren oder lern-ungewohnten Arbeitskräften orientieren, sind nur schwach entwickelt;
- die Konzentration betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen auf schon qualifizierte oder hochqualifizierte Arbeitskräfte, für Un- oder Angelernte allenfalls unsystematische Anlernprozesse am Arbeitsplatz. Von daher fehlen selbst Betrieben - das gilt vor allem für kleinere und mittlere Betriebe - , in denen sich im Zuge technologisch-organisatorischer Umstrukturierungen Qualifikationsengpässe bemerkbar machen, in aller Regel die infrastrukturellen Voraussetzungen und hinreichenden Erfahrungen für eine breitere Qualifizierung dieses Personenkreises.

Eine strukturwirksame präventive Arbeitsmarktpolitik sollte sich daher eine abschlußbezogene Nachqualifizierung un- und angelernter Beschäftigter zum Ziel setzen, das durch infrastrukturelle Unterstützung und Überzeugungsarbeit nur in Kooperation mit der Privatwirtschaft zu erfüllen ist. Ansätze dazu sind in Berlin zwar vorhanden, könnten jedoch durch Erfahrungen aus dem sonstigen Bundesgebiet und aus dem Ausland angereichert werden. Besonders erfolgversprechend erscheinen folgende Modelle:

(a) Die Hamburger Koordinierungsstelle Weiterbildung

Die im Juli 1990 gegründete Koordinierungsstelle Weiterbildung ist ein Beratungsverbund aus Vertretern der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände, der Behörde für Schule, Jugend und Berufsausbildung und dem Hamburger Arbeitsamt. Durch die Arbeit der Koordinierungsstelle sollen Unternehmen dazu bewegt werden, ihren Fachkräftebedarf in stärkerem Umfang als bislang durch Qualifizierung un- und angelernter Beschäftigter zu decken. Neben der Bedarfsanalyse setzt sich die Koordinierungsstelle vor allem die Erarbeitung der organisatorischen Bedingungen für langfristige Nachqualifizierungsprogramme zum Ziel. Die Anwesenheit und Kompetenz des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) und auch des Europäischen Zentrums für Berufsbildungsforschung (CEDEFOP) in Berlin sollte in solchen Kooperationsverbänden genutzt werden.

(b) Zukunftsqualifikationsprogramm Saar

Dieses seit 1988 existierende Programm der Landesregierung Saarland fördert bis zu 75 % Investitionen in Modernisierung und Erweiterung betrieblicher und überbetrieblicher Weiterbildungseinrichtungen, wenn diese sich verpflichten, die zusätzlichen Kapazitäten während eines Zeitraums von 10 Jahren mindestens zur Hälfte für die berufliche Weiterbildung externer Erwerbspersonen - d.h. Arbeitsloser oder Arbeitnehmer anderer Betriebe - bereitzustellen und zu nutzen. Damit wird im Erfolgsfall ein doppelter struktur- und arbeitsmarktpolitischer Effekt erzielt: raschere Diffusion neuer Technologien (Beschäftigte aus externen Betrieben erfahren so den neuesten Stand der Produktionstechnologie) und Aufbrechen verkrusteter interner Arbeitsmärkte (die anbietenden Betriebe können so Arbeitskräfte aus anderen Betrieben kennenlernen und gegebenenfalls abwerben).

(c) Arbeitsgemeinschaften, Weiterbildungsverbände und Bildungsmarketing

Das Land Berlin sollte die in anderen Regionen gemachten Erfahrungen auswerten. Hierzu gehören beispielsweise regionale Arbeitsgemeinschaften von Weiterbildungsträgern (etwa das Modell Baden-Württemberg, wo sich unter Federführung des Landesgewerbeamtes außerbetriebliche Weiterbildungsträger koordinieren), Modellversuche betrieblicher Weiter-

bildungsverbände (beispielsweise der 1989 begonnene Modellversuch "Weiterbildung von an- und ungelerten Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben in der Region Bergische Großstädte"), Modellversuche des "Bildungsmarketing" im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien in Klein- und Mittelbetrieben (wobei die Aufgabe des entsprechenden Weiterbildungsträgers nicht das Angebot von externen Qualifizierungsmaßnahmen ist, sondern das Angebot fachlicher und organisatorischer Kompetenz für einen "maßgeschneiderten" betrieblichen Qualifizierungsprozeß).

(d) Weiterbilden und Einstellen

Seit 1987 fördert die schwedische Arbeitsmarktbehörde die Weiterbildung von gering qualifizierten Beschäftigten für die Dauer von bis zu 400 Stunden mit einem Zuschuß von bis zu 30.000 SKR pro Förderfall, wenn der Betrieb den während der Weiterbildung freien Arbeitsplatz durch die befristete Beschäftigung eines/einer Arbeitslosen besetzt. Für die Beschäftigung der Arbeitslosen erhält der Betrieb außerdem einen Lohnkostenzuschuß von bis zu 460 SKR pro Tag. Seit der im Sommer 1991 eingeleiteten Modifizierung des Modells (finanziell stärkere Anreize, Werbekampagnen) sind monatlich zwischen 5.000 und 10.000 gering qualifizierte Beschäftigte in Weiterbildungsmaßnahmen eingetreten und gleichzeitig ebensoviele in befristete "Stellvertreter-Beschäftigungen" vermittelt worden.

(e) Weiterbildungsfonds und gemischte Weiterbildungsmärkte

Dänemark, Frankreich, Irland und die Niederlande waren in den letzten Jahren besonders innovativ im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Dabei spielen u.a. gesetzliche oder tarifliche Weiterbildungsfonds eine große Rolle. Das herausragende Niveau und die hohen Steigerungsraten beruflicher Weiterbildung in den Niederlanden ist beispielsweise darauf zurückzuführen. Bei der Etablierung solcher Fonds könnte der Berliner Senat -- etwa in Analogie zum Vorruhestandsgesetz -- finanzielle Anreize anbieten (Voraussetzung für finanzielle Förderung ist also erst eine tarifvertragliche Einigung nebst substantieller Eigenbeteiligung der Betriebe). In viel stärkerem Maße als in der Bundesrepublik sind in den Niederlanden die Unternehmen dazu übergegangen, Weiterbildung auf dem Markt oder gegen Gebühren bei öffentlichen Weiterbildungsträgern zu kaufen (z.B. Fachhochschulen); oft nimmt das Geschäft auch die Form von Realtausch an: Lieferung modernster Ausbildungsmaschinen an öffentliche oder private Bildungsträger, Ausbildungsleistungen von Seiten der Träger. Gerade die letztere Kooperationsform ist sehr effektiv im Hinblick auf beschleunigte Diffusion neuer Technologien. Daneben übernehmen in den Niederlanden öffentliche Regionalbüros informativische Koordinationsfunktionen.

(f) Aktivierung qualifikationsbezogener Arbeitsvermittlung

Effektivität und Effizienz beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen sind um so größer, je besser es gelingt, die regionalen und lokalen Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Darum sind Qualifizierungsmaßnahmen so betriebsnah wie möglich zu gestalten, um Betriebsabläufe in Bildungsmaßnahmen einzubeziehen und möglichst frühzeitig eine enge Bindung an die Arbeitsstelle zu erzielen. Durch modulare und abschlussorientierte Curricula sind dabei Qualitätsmindeststandards zu gewährleisten. Das gilt angebotseitig besonders für die Zielgruppen der benachteiligten Jugendlichen und in den Arbeitsmarkt zurückkehrende Frauen, nachfrageseitig für kleinere und mittlere Betriebe. Von dem Instrument der Einarbeitungszuschüsse, d.h. der Vermittlung in Dauerbeschäftigung mittels betriebsnaher Qualifizierung, könnte daher -- u.U. mit Unterstützung eines landesspezifischen Sonderprogramms -- stärker Gebrauch gemacht werden.

2.3 Zukunftsorientierte Qualifizierungsoffensive

Die langfristig erforderliche Verbesserung der Qualifikationsstruktur in der Berliner Wirtschaft betrifft sowohl die Erstausbildung als auch die berufliche Weiterbildung. Darüber hinaus geht es darum, den potentiellen Standortvorteil Berlins - d.h. das große Akademikerangebot - besser zu nutzen. Dieses Potential wurde bisher von der hier ansässigen Industrie auf Grund ihrer Struktur nur unzureichend genutzt. Zu überlegen wäre u.a. eine Neuauflage oder Verstärkung des Innovationsassistenten-Programms, dessen Zielsetzung die Öffnung von Klein- und Mittelbetrieben für Akademiker/innen war.

Es ist zu vermuten, daß in vielen zukunftsächtigen Beschäftigungsfeldern, insbesondere im Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen und ökologischer Aufgaben, wenig strukturierte und standardisierbare Berufsbilder existieren. Dringender Forschungsbedarf besteht jedenfalls zur Aufklärung der Qualifikationsanforderungen in diesen Schlüsselsektoren. Es zeichnet sich ab, daß eine strukturpolitische Förderung dieser Bereiche weniger (aber auch!) an der Kostenseite (finanzielle Anreize), sondern eher an der Planung, Organisation und Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen ansetzen muß. Neben den in Punkt 2.2 angesprochenen Modellen von Koordination und Kooperation wird ein verstärkter Einsatz von Realtransfers erforderlich sein. Zu denken ist hier etwa an den Ausbau musterhafter Übungswerkstätten, Übungsfirmen und überbetrieblicher Lehrwerkstätten. Im Hinblick auf den besonders hohen Bedarf an Betriebsgründungen und Betriebsanierungen im Ostteil Berlins erscheint die Errichtung oder der Ausbau von (sektor- oder berufsspezifischen) Übungsfirmen besonders attraktiv, die sich auf die Organisationsprobleme von Umstrukturierungen und Existenzgründungen spezialisieren und später das gewonnene Know-How exportieren können.

Eine "zukunftsorientierte Qualifizierungsoffensive", die ihren Namen zu Recht trägt, setzt eine Verbesserung der Bildungsinfrastruktur in organisatorischer und finanzieller Hinsicht voraus. Dazu gehört neben den schon erwähnten Bildungsstätten auch die verstärkte Förderung von Ausbildungsberatern und Ausbildern für die kleineren und mittleren Betriebe einerseits und der Ausbau von Unterstützungsmaßnahmen für benachteiligte Jugendliche und in den Arbeitsmarkt zurückkehrende Frauen andererseits. Vorhandene Bildungskapazitäten, die nicht voll ausgelastet sind, können durch organisatorische Innovationen und öffentliche Anstoßfinanzierung ausgeschöpft werden. Auch das Experimentieren mit Verbundsystemen (dazu gehören auch die sich etablierenden "Arbeitsförderungsgesellschaften" oder "Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften") zwischen Ländern, Kommunen, Betrieben, Kammern, Arbeitsverwaltung und Weiterbildungsträgern gehört zu solchen Innovationen. Wichtig ist, durch Begleitforschung und Erfahrungsaustausch rasche Lehren aus diesen sozialen Versuchs- und Irrtumsprozessen zu ziehen, um die Negativ-Wirkungen unausweichlicher institutioneller Katastrophen in Einzelfällen einzudämmen.

Fazit: Die Vereinigung hat für beide Teile Berlins einen ungeheuren Modernisierungsschub mit sich gebracht. In Verbindung mit dem steigenden Durchschnittsalter der Erwerbstätigen wird die erforderliche Beweglichkeit auf dem Arbeitsmarkt immer stärker in den Betrieben stattfinden und von den jeweiligen Erwerbsgenerationen erbracht werden müssen - anstelle der bisher vorherrschenden Mobilität zwischen den Betrieben und zwischen den alten und jungen Generationen. Daraus folgt die Notwendigkeit einer verstärkten Förderung betriebsnaher Fortbildung und Umschulung -- entsprechend qualifizierte Mitbestimmung und überbetriebliche Qualitätskontrolle vorausgesetzt. Ausbau und Pflege der allgemeinen Bildung nebst entsprechender Infrastruktur sollten dabei jedoch nicht vernachlässigt werden.

3. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Aus der Sicht der regionalen Strukturpolitik ist der Berliner Arbeitsmarkt gegenwärtig kein zentraler Engpaß. Durch massenhafte "Freisetzungen" und Öffnung der Grenzen sind im allgemeinen genügend qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte vorhanden, um den Arbeitskräftebedarf durch Umstrukturierung oder Neuansiedlungen zu decken.

Diese relativ "bequeme" Ausgangslage stellt jedoch auch eine Gefahr dar, die nötige Zukunftsvorsorge für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt und für eine moderne Beschäftigungsstruktur zu vernachlässigen. Schon jetzt sind Anzeichen von Arbeitskräftemangel in Spezialqualifikationen erkennbar (z.B. Spezialelschweißer, mittleres und gehobenes Management, Baufachhandwerke). Darüber hinaus drohen insbesondere jüngere qualifizierte Arbeitskräfte in westliche Bundesländer abzuwandern, wo Mangel in bestimmten Berufen herrscht (z.B. Pflegeberufe). So können schneller als erwartet derzeitige "Mangelberufe

im Westen" künftig "Mangelberufe im Osten" produzieren. Dieser qualifikatorische "brain drain" nach Westen könnte noch durch die abnehmende Attraktivität des Ballungsraums Berlin (Wohnungsmangel, Verkehrslärm etc.) verstärkt werden. Der enge Zusammenhang zwischen regionaler Struktur- und Arbeitsmarktpolitik stellt sich für Berlin somit akuter denn je.

Aus der Sicht der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stellt der Berliner Arbeitsmarkt jedoch eine gewaltige Herausforderung dar. Die besondere Belastung ergibt sich aus der im Westteil der Stadt überdurchschnittlich hohen und derzeit weiter steigenden (Sockel-) Arbeitslosigkeit; sie wird verstärkt durch die vergleichsweise schlechte Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Westteil und den überdurchschnittlichen Arbeitsplatzabbau im Ostteil der Stadt. Weiter verschärfend kommt der rasche Prozeß der Lohnangleichung hinzu, dessen Kostenwirkungen sich in Berlin, d.h. in einem Raum ohne Mobilitätsbarrieren, auf die wettbewerbsschwachen (Grenz-) Betriebe des privaten Industrie- und Dienstleistungsgewerbes besonders stark bemerkbar machen.

Als Chance und Herausforderung zugleich ist jedoch die relativ hohe Qualifikation der durch den Strukturwandel betroffenen Arbeitnehmern/innen in Ostberlin zu betrachten, die dem beschäftigungspolitischen Anspruch *"Förderung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit"* im Prinzip keine Grenzen setzt. Darüber hinaus bietet der Berliner Arbeitsmarkt auch Chancen für ein zukunftsgerichtetes Konzept regionaler Strukturpolitik. Als überregionales Hoch- und Fachhochschulzentrum nebst anderen spezialisierten Aus- und Weiterbildungsinstitutionen und als Wohnsitz zahlreicher regionaler und internationaler Bevölkerungsgruppen verfügt Berlin über ein vielfältiges Reservoir an technischer, geisteswissenschaftlicher und kultureller Intelligenz, für das bessere Entfaltungsmöglichkeiten geschaffen werden könnten als bisher. Im Vergleich zu anderen Ballungsregionen sind nicht nur die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Dienstleistungsmetropole mit modernisiertem Industriekern gegeben; beschäftigungspolitisch könnte auch die große Chance einer international ausstrahlenden kulturellen Großstadt genutzt werden.

Für spezielle professionelle Qualifikationen könnte der Berliner Arbeitsmarkt jedoch rasch zu einem Engpaß des Strukturwandels werden, wenn Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik stagnieren. Das gilt sowohl für Spezialqualifikationen im handwerklichen und produzierenden Bereich -- wenn es gelingen soll, die fehlenden mittelständischen Betriebe mit spezialisierten und qualitativ hochwertigen Güter- und Dienstleistungsangeboten anzusiedeln --, als auch für den wachsenden qualifizierten Arbeitskräftebedarf in den FuE-intensiven Sektoren mit Spitzentechnologie oder höherwertiger Technik.

Die Kommission empfiehlt daher eine stärkere

Verknüpfung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Empfohlen wird insbesondere die Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu "Beschäftigungsbrücken" zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt.

Angesichts des dramatischen Einbruchs auf dem regionalen Industriearbeitsmarkt und des ungeheuren Umstrukturierungsbedarfs der verbleibenden Beschäftigung müssen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik stärker verknüpft werden. Die Kommission unterstützt die entsprechenden Ansatzpunkte im Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm (ARP) und empfiehlt weiterhin verstärkte Bemühungen zur finanziellen, insbesondere jedoch zur organisatorischen Absicherung des Übergangs von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in das reguläre Beschäftigungssystem. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) als bisher unvermeidliche Auffanglösung zur Linderung der Massenarbeitslosigkeit müssen nun durch die Verknüpfung mit Strukturpolitik ihre Funktion als Aufbaulösung wiedergewinnen.

- So können Beschäftigungsgesellschaften in Kooperation von Kommune, ansässiger Industrie und Handwerk als "Brücke zum Markt" dienen. ABM sind so zu konzipieren, daß sie in Dauerbeschäftigung umgesetzt werden und/oder den Teilnehmern eine berufliche Qualifizierung bieten können. Insbesondere im Ostteil der Stadt sollte die im AFG neugeschaffene Möglichkeit, Teilzeit-ABM mit Teilzeitqualifizierung zu koppeln, offensiv genutzt werden. Dazu gehört sowohl die Beseitigung unterschiedlicher Zugangsvoraussetzungen zu ABM und FuU (Fortbildung und Umschulung) als auch die finanzielle Gleichstellung von ABM- und FuU-Teilnehmern; bisher wirken die niedrigeren Unterhaltsgelder bei Teilzeitqualifizierung als negativer Anreiz für die Kombination von "Arbeiten und Lernen".
- In Anlehnung an vorhandene Modelle (z.B. "Gesellschaft für Innovation, Sanierung und Entsorgung mbH" des ehemaligen Schwermaschinenkombinats Ernst Thälmann in Magdeburg) könnten ABM so eingesetzt werden, daß die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Arbeitsbeschaffung für Arbeitslose mit den strukturpolitischen Effekten einer zeitlich begrenzten Anschubfinanzierung für Unternehmensentwicklungen zusammenfallen. Ein Schwerpunkt von ABM-Projekten sollte deshalb auf "Existenz- und Unternehmensausgründungen" gesetzt werden, so daß potentielle Existenzgründer eine finanzierte Vorbereitungszeit auf die Unternehmensgründung erhalten, gegebenenfalls unterstützt durch eine Umwidmung von ABM-Stellen in degressive Lohnkostenzuschüsse und/oder durch Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes.
- Durch Kopplung von ABM-Projekten an das örtliche Handwerk werden die Geschäftsaussichten potentieller Existenzgründer verbessert und gleichzeitig gezielter mit gegebenenfalls erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen verknüpft. So könnte z.B. die katastrophale Wohnraumsi-

tuation Berlins Anlaß für ein Sonderprogramm zur Schaffung, Modernisierung oder Sanierung von Wohnraum für Arbeitslose sein. Unter der Annahme, daß insbesondere im Ostteil der Stadt viele Arbeitslose über erhebliche handwerkliche Fähigkeiten verfügen, könnten durch die Kopplung von Finanzierungsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit und strukturpolitische Zusatzmittel des Landes Berlin im Rahmen eines solchen Programms erhebliche wohnungs- und beschäftigungspolitische Effekte erzielt werden.

- Bei ABM-Projekten im Bereich der sozialen Dienste muß sichergestellt werden, daß Maßnahmen, die sich inhaltlich als Daueraufgaben eignen, als solche bald gekennzeichnet und in die mittelfristige Stellenplanung der öffentlichen Hand oder öffentlich-rechtlicher Träger einbezogen werden; darüber hinaus empfiehlt die Kommission auch in diesem Bereich die Möglichkeit von Existenz- und Ausgründungen stärker zu nutzen. Auf diese Weise könnte gleichzeitig die sozial- wie strukturpolitisch besonders dringliche Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen für Frauen und die Modernisierung sozialer Dienste besonders im Ostteil der Stadt erfolgen.

Durch den dramatischen Strukturbruch drohen längerfristig Qualifikationsengpässe am Arbeitsmarkt, denen durch eine zukunftsorientierte Qualifikationsoffensive begegnet werden muß.

Aus der Sicht der regionalen Strukturpolitik ist der Berliner Arbeitsmarkt gegenwärtig kein zentraler Engpässefaktor. Die Berliner Unternehmen äußern sich vielmehr hochzufrieden über Qualifikation und Motivation vor allem der ostdeutschen Erwerbspersonen. Auf längere Sicht stellt die gegenwärtige Situation jedoch ein erhebliches Problem dar. Die überdurchschnittliche Sockelarbeitslosigkeit und die traditionell schlechte Qualifikationsstruktur im Westteil der Stadt treffen sowohl mit einem dramatischen Arbeitsplatzabbau im Ostteil der Stadt als auch mit einer unausweichlichen Restrukturierung der gesamten Berliner Wirtschaft zusammen. Darüber hinaus ist der institutionelle Rahmen der Berliner Arbeitsmarktpolitik im Vergleich mit anderen Regionen nicht ausreichend entwickelt. Auf längere Sicht droht deshalb eine Mangelsituation am Arbeitsmarkt zu entstehen, die Zukunftsvorsorge für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt und für eine moderne Beschäftigungsstruktur nötig macht.

- Diese setzt zunächst einmal eine Verbesserung der Bildungsinfrastruktur in organisatorischer und finanzieller Hinsicht voraus. Es sind die institutionellen Rahmenbedingungen für eine engere Kooperation zwischen dem Berliner Senat, den Weiterbildungsträgern, Unternehmen und Arbeitsämtern zu verbessern und zu erweitern. Ein organisatorisches Beispiel könnten die Hamburger Koordinierungsstelle Weiterbildung oder die regionale Arbeitsgemeinschaft von Weiterbildungsträgern in Baden-Württemberg sein, ein finanzielles Beispiel das Zukunftsqualifikations-

programm Saar; auch ausländische Erfahrungen -- insbesondere in den Niederlanden -- bieten Anregungen für kooperative Netzwerke. Den Arbeitsämtern sollte noch mehr eigenständiger Spielraum beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gegeben werden; im Prozeß der Budgetzuweisungen (oder Kontingentierungen) sollten Anreize für erfolgreiche aktive Arbeitsämter geschaffen werden.

- Ein weiteres Element strukturwirksamer präventiver Arbeitsmarktpolitik ist die abschlußbezogene Nachqualifizierung un- und angelernter Beschäftigter, da diese Gruppe von Arbeitslosigkeit besonders bedroht ist, den Kern der Langzeitarbeitslosen stellt und das bisherige Weiterbildungsangebot kaum in Anspruch nimmt; auch in diesem Zusammenhang könnte stärker auf westdeutsche und ausländische Erfahrungen zurückgegriffen werden.
- Qualifizierungsmaßnahmen sind so betriebsnah wie möglich zu gestalten, um Betriebsabläufe in Bildungsmaßnahmen einzubeziehen und möglichst frühzeitig eine enge Bindung an die Arbeitsstelle zu erzielen. Das gilt, angebotseitig, besonders für die Zielgruppen der benachteiligten Jugendlichen und in den Arbeitsmarkt zurückkehrender Frauen, nachfrageseitig für kleinere und mittlere Betriebe. Von dem Instrument der Einarbeitungszuschüsse, d.h. der Vermittlung in Dauerbeschäftigung mittels betriebsnaher Qualifizierung, könnte daher -- u.U. mit Unterstützung eines landesspezifischen Sonderprogramms -- stärker Gebrauch gemacht werden.
- Schließlich sollten rasch durch einen Dialog zwischen Senat, Landesarbeitsamt, Wirtschaft, Hoch- und Fachhochschulen die Möglichkeiten ausgelotet werden, das große Akademikerangebot als potentiellen Standortvorteil Berlins besser zu nutzen.