ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Maier, Friederike

Book — Digitized Version

Beschäftigungspolitik vor Ort: die Politik der kleinen Schritte

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Maier, Friederike (1988) : Beschäftigungspolitik vor Ort: die Politik der kleinen Schritte, ISBN 3-924859-46-9, Edition Sigma, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122923

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

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 Retrodigitalisierungs-projektes **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.

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG

Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Verantwortlicher Herausgeber:

Prof. Dr. Egon Matzner

Mitherausgeber:

Prof. Dr. Frieder Naschold
Prof. Dr. Wolfgang Zapf

Friederike Maier

Beschäftigungspolitik vor Ort

Die Politik der kleinen Schritte

edition sigma

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Maier, Friederike:
Beschäftigungspolitik vor Ort : d. Politik d. kleinen Schritte /
Friederike Maier. - Berlin : Ed. Sigma, 1988
(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung :
Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung)
ISBN 3-924859-46-9

Copyright 1988 by edition sigma rainer bohn verlag, Berlin.
Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Druck: WZB

Printed in Germany

ÜBERSICHT

	Seite
Vorwort	7
Inhaltsverzeichnis	9
Verzeichnis der Übersichten und Tabellen	13

Hauptkapitel

I.	Zur Notwendigkeit der Untersuchung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	15
II.	Rahmendaten zur ökonomischen Situation in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken	37
III.	Wirtschaftsförderung auf regionaler und lokaler Ebene	55
IV.	Arbeitsmarktpolitik auf der lokalen Ebene	137
V.	Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - Eine Chance zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit	247

Tabellen	269
Literatur	289

VORWORT

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist eines der gravierendsten ökonomischen und gesellschaftspolitischen Probleme der Gegenwart. Zur Lösung dieses Problems kann sozialwissenschaftliche Forschung insofern beitragen, als sie Ursachen und Zusammenhänge analysiert, Problembewältigungsstrategien untersucht und auf ihre Effekte überprüft. Eine dieser Problembewältigungsstrategien ist die lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Kann "von unten" ein Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme geleistet werden, obwohl diese Probleme ihre Ursachen nicht auf regionaler Ebene haben? Dieser Frage wird in der vorliegenden Arbeit nachgegangen: Am Beispiel von vier Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit wird untersucht, welche beschäftigungsorientierten Politiken auf der lokalen Ebene verfolgt werden und wie die lokalen Akteure (Arbeitsverwaltung, Kommunen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) auf das Problem Arbeitslosigkeit reagiert haben.

Bei der Ausarbeitung dieser Dissertation konnte ich mich auf Projektergebnisse stützen, die wir in einer Untersuchung über das "Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen" von 1979 am Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung gewonnen hatten. Anknüpfend an diese Studie zur Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme habe ich in vier ausgewählten Arbeitsamtsbezirken mit Hilfe von Expertengesprächen und der Auswertung schriftlichen Materials das beschäftigungspolitische Handeln lokaler Akteure, die Interaktion zwischen den Akteuren und die Angemessenheit des zur Verfügung stehenden Instrumentariums im Bereich des Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik untersucht. Dabei kann gezeigt werden, daß auch schon heute die Beschäftigungsprobleme regional sehr differenziert gesehen werden und regionalspezifische Strategien an Gewicht gewonnen haben - ohne beschäftigungspolitische Initiativen "von oben" ist ihr Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme jedoch begrenzt.

Die vorliegende Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die Bereitschaft vieler Gesprächspartner, trotz hoher Arbeitsbelastung intensive Gespräche mit mir zu führen, mir Einblick zu gewähren in die tägliche Praxis lokaler Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungspolitik. Besonderer Dank gilt dabei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der vier Arbeitsämter, die mir auch mit Rat und Tat bei der Ermittlung der Daten und der Auswahl weiterer Gesprächspartner in Betrieben, Verbänden und Gewerkschaften zur Seite standen. Ein herzlicher Dank gilt auch den Vertretern der untersuchten Gemeinden, die sich viel Zeit genommen haben, die oftmals sehr detaillierten Fragen zu beantworten. Besonders viel gelernt habe ich von den Gewerkschaftskolleginnen und -kollegen in A., die mit Phantasie und Mut gegen die Stillegung eines Betriebes in der Region gekämpft haben - ihr Engagement zeigte die Möglichkeiten - aber auch die Grenzen - lokaler Politikansätze besonders drastisch auf.

Bei allen meinen Gesprächspartnern möchte ich mich ganz herzlich bedanken, und ich kann nur hoffen, daß sie die spezifischen Probleme und Erfolge ihrer Arbeit in diesem Buch zutreffend wiedergegeben finden - die Verantwortung für die Interpretation liegt selbstverständlich allein bei mir.

Großer Dank gilt auch meinen Kolleginnen und Kollegen des Forschungsschwerpunktes Arbeitsmarkt und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin, die durch ihre eigenen Arbeiten, ihre Anmerkungen, Anregungen und "Aufmunterungen" zu diesem Buch beigetragen haben, sowie meinen beiden Betreuern und Gutachtern, Werner Väth und Helmut Wollmann von der Freien Universität Berlin, ohne deren kritische Begleitung der Abschluß dieses Projekts wahrscheinlich schwieriger geworden wäre.

An der Fertigstellung dieses Buches waren vor allem Geli Zierer, Jeanette Hilgenberg und Barbara Schulz beteiligt; bei ihnen möchte ich mich besonders herzlich bedanken, denn ohne ihre Arbeit läge dieses Buch nicht vor. Ohne sie namentlich aufzuzählen, möchte ich auch all jenen Dank sagen, die mich immer wieder ermuntert haben, diese Arbeit durchzuführen und - trotz verschiedenster Anfechtungen - zu einem Ende zu bringen.

Berlin, im Mai 1988

Friederike Maier

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
I.	ZUR NOTWENDIGKEIT DER UNTERSUCHUNG LOKALER ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK	15
1.	Ausgangspunkte der Diskussion um lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	15
2.	Entwicklung der Untersuchungshypothesen	20
3.	Methodisches Vorgehen	30
4.	Abgrenzung lokaler Arbeitsmärkte und ihrer Akteure	32
II.	RAHMENDATEN ZUR ÖKONOMISCHEN SITUATION IN DEN VIER UNTERSUCHTEN ARBEITSAMTSBEZIRKEN	37
III.	WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG AUF REGIONALER UND LOKALER EBENE	55
1.	"Industrialisierung bedeutet Beschäftigung" - Ökonomische Grundannahmen regionaler und lokaler Wirtschaftspolitik	56
2.	"Finanzmittel für Unternehmen gibt's genug" - Rahmenbedingungen	65
2.1	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"	65
2.2	Andere regionale und sektorale Wirtschaftsprogramme	69
2.3	Kommunale Wirtschaftspolitik	70
2.4	Förderstatus der untersuchten Regionen	74

Seite

3.	"Jeder Betrieb, der neu kommt, wäre ein Segen" - Lokale Wirtschaftspolitik in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken	77
3.1	Zielformulierungen und Anforderungen an lokale Wirtschaftsförderungspolitik	77
3.2	Von der Neuansiedlung zur Bestandspflege - Umsetzung der Ziele in "Politik"	84
3.2.1	Strategien	84
3.2.2	Organisationsstruktur	87
3.2.3	Unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit - Politische Organisation	93
3.3	"Wir backen kleine Brötchen" - Aktivitäten	97
3.3.1	Kommunen als beschäftigungspolitische Akteure	97
3.3.2	Komunale Aktivitäten in der Wirtschaftsförderungspolitik	101
4.	"Eine Region stirbt" - Sicherung und Erhalt von Arbeitsplätzen bei Konkursen, Betriebsschließungen und Massenentlassungen	110
4.1	Belastung des Arbeitsmarktes durch Konkurse und Massenentlassungen	110
4.2	Lokale Aktivitäten	114
4.3	"Unser Beispiel könnte ja Schule machen" - Belegschaftsinitiativen	118
4.3.1	Chronologie einer Betriebsschließung in A	118
4.3.2	Lokale Reaktion auf Weiterführungskonzepte	122
5.	"Eigentlich stehen wir den Problemen machtlos gegenüber" - Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	128
IV.	ARBEITSMARKTPOLITIK AUF DER LOKALEN EBENE	137
1.	"Wir müssen aktiv etwas tun" - Grundannahmen der Arbeitsmarktpolitik	137

Seite

2.	Exekutive Behörde oder eigenständiger Akteur - Zu den Rahmenbedingungen lokaler Arbeitsmarktpolitik	144
2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	144
2.1.1	Gesetzliche Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente	146
2.1.2	Regional gezielte Arbeitsmarktpolitik	156
2.2	Institutionelle Rahmenbedingungen	160
2.3	Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	165
3.	"Ein Tropfen auf den heißen Stein" - Arbeitsmarktpolitik in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken	171
3.1	Zielformulierungen und Anforderungen an lokale Arbeitsmarktpolitik	171
3.2	"Wir sollen es allen recht machen" - Die Arbeitsverwaltung im Spannungsfeld zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen	177
3.2.1	Selbstverwaltung als "Laienspielschar"?	181
3.2.2	Andere regionsspezifische Koordinierungsstrukturen	189
3.3	"So viele Mittel wie möglich in unserem Bezirk" - Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente	197
3.3.1	Einfluß der Handlungsorientierung der Arbeitsverwaltung auf die Inanspruchnahme	197
3.4	Förderung der beruflichen Weiterbildung als Beitrag zum regionalen Strukturwandel?	203
3.4.1	"Leistungsorientiert muß man schon sein" - Veränderungen in der Teilnehmerstruktur	204
3.4.2	"Verwirrende Vielfalt" - Angebote zur beruflichen Weiterbildung	213
3.4.3	"Es gibt viele interessierte Träger" - Zunehmende Steuerung des Angebots durch die Arbeitsverwaltung	217
3.4.4	Neue Anforderungen bei der Implementation beruflicher Weiterbildungsprogramme	226
3.4.5	Reaktive Anpassung statt aktiver Weiterentwicklung	231
4.	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	239

Seite

V. LOKALE ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK - EINE CHANCE ZUM ABBAU DER MASSENARBEITSLOSIGKEIT? 247

1. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen erfolgversprechender lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik 247

2. Ansatzpunkte für eine lokale Beschäftigungspolitik 253

2.1 Regionale und lokale Wirtschaftsförderung zur Beschäftigungssicherung 253

2.2 Lokale oder regionale Arbeitsmarktpolitik 259

2.3 Zur Notwendigkeit intensiverer Koordination und Planung 264

VERZEICHNIS DER ÜBERSICHTEN UND TABELLEN Seite

Übersicht 1: Grunddaten zu den Arbeitsamtsbezirken
1.1 Arbeitsamtsbezirk A 38
1.2 Arbeitsamtsbezirke B und C 43
1.3 Arbeitsamtsbezirk D 50

Übersicht 2: Beschäftigung
2.1 Arbeitsamtsbezirk A 39
2.2 Arbeitsamtsbezirk B 45
2.3 Arbeitsamtsbezirk C 46
2.4 Arbeitsamtsbezirk D 52

Übersicht 3: Veränderungen des Arbeitsförderungsgesetzes 148
149

Übersicht 4: Regelungen zur Fortbildung und Umschulung nach AFG 150
151
152
153
274

Tabelle 1 : Beschäftigungsstruktur 271

Tabelle 2 : Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1970 272

Tabelle 3 : Struktur der Arbeitslosigkeit 273

Tabelle 4 : Entwicklung und Struktur der offenen Stellen 274

Tabelle 5 : Entwicklung und Struktur der Vermittlungen 275

Tabelle 6 : Insolvenzen und insolvenzbedingte Arbeitsplatzverluste 276

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten
7a: Inanspruchnahme bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 277
7b: Inanspruchnahme bezogen auf Arbeitslose 278
7c: Entwicklung der Inanspruchnahme seit 1977 für Bundesgebiet, Arbeitsamtsbezirk A, B, C und D 279
280
281
282
283

Tabelle 8 : Fortbildung und Umschulung
8a: Struktur der Teilnehmer 284
8b: Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen 285
8c: Trägerstruktur 286

LITERATUR 289

I. ZUR NOTWENDIGKEIT DER UNTERSUCHUNG LOKALER ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

1. Ausgangspunkte der Diskussion um lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes als ein Ziel der Wirtschaftspolitik wird in der BRD seit nunmehr über vierzehn Jahren dauerhaft verfehlt. Seit dem ersten konjunkturellen Einbruch 1974/75 sanken die registrierten Arbeitslosenzahlen nicht mehr auf ein Niveau, das allgemein als Vollbeschäftigung bezeichnet werden kann. Die lang andauernde Massenarbeitslosigkeit führt immer mehr zu einem Dilemma in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Es besteht zwar ein größer werdender Handlungsbedarf, enger gewordene finanzielle Spielräume und eine generelle Unsicherheit über Leistungsgrenzen und -fähigkeiten aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik führen jedoch zu beschäftigungspolitischer Abstinenz bzw. einer reaktiven Handhabung des vorhandenen Instrumentariums in beschäftigungsrelevanten Politikbereichen. Die konzeptionellen Unsicherheiten der Wirtschaftspolitik beziehen sich vor allem darauf, inwieweit keynesianisch orientierte Konjunktur- und Beschäftigungspolitik in der Lage ist, auf die konjunkturellen, wirtschaftsstrukturellen und Wachstumsprobleme angemessen zu reagieren (vgl. BOSCH/PRIEWE 1982, S. 57 ff.).

Insbesondere die deutlich ausgeprägten regionalen Disparitäten sind der Hintergrund für Überlegungen, inwieweit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit globalen Programmen in der Lage ist, die spezifisch regionale Ausprägung von Arbeitslosigkeit zu bewältigen. Die regionalen Disparitäten in Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur, die auch schon vor der Krise 1974/75 sichtbar waren (und unter anderem Gegenstand der Raumordnungspolitik und der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik sind), haben sich auch in den Aufschwungjahren 1979/80 nicht verringert, sie erwiesen sich im Gegenteil als mittelfristig relativ stabil (SCHMID 1983, S. 35). In den heute von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen spiegelt sich deutlich die Verknüpfung von wirtschaftsstrukturellen und konjunkturellen Problemen wider: Als Gebiete mit besonders hartnäckiger Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf kristallisieren sich besonders die infra-

strukturschwachen ländlichen Regionen im Norden und Südosten der BRD sowie die vom sektoralen Strukturwandel besonders betroffenen Industrieregionen an Ruhr und Saar und andere monostrukturierte Regionen heraus (SCHLIEBE 1980, S. 105 ff., HÄRTING 1981). Die aus der ökonomischen Entwicklung resultierenden Arbeitsmarktprobleme haben eine spezifisch regionale Ausprägung der Struktur der Arbeitslosigkeit hervorgebracht: In den eher ländlich strukturierten Regionen sind insbesondere Jugendliche, Frauen und Teilzeitarbeitsuchende überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen, in den eher monostrukturierten Industrieregionen vor allem ältere Erwerbspersonen und Erwerbspersonen mit gesundheitlichen Einschränkungen; zudem ist dort die Dauer der Arbeitslosigkeit länger als in anderen Regionen (vgl. BIEHLER u.a. 1981, S. 205, GANSER 1979, S. 145, PETERS/ SCHMID 1982, HURLER 1984).

Die ökonomische Bedeutung von regionalen oder personenbezogenen von Strukturunterschieden für die Wirksamkeit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Programme hat in den vergangenen Jahren eine Reihe durchaus kontroverser Diskussionen hervorgerufen, auf die im folgenden nicht ausführlich eingegangen werden soll.[1]

Als vorläufiges Fazit dieser Diskussion kann in Bezug auf regionale Disparitäten jedoch festgestellt werden: Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schlägt sich nicht gleichmäßig und gleichzeitig in allen Regionen nieder: Im konjunkturellen Aufschwung entwickeln sich die Arbeitslosenquoten stark auseinander, während sich in den Abschwungjahren 1980-1983 die Arbeitslosenquoten verschiedener Regionen annähern, allerdings auf einem insgesamt sehr hohen Niveau. In einer Analogie ausgedrückt heißt das: "Die Kranken sind nicht gesünder geworden, sie haben nur mehr Leidensgenossen gefunden" (BUTTLER 1983, S. 51). Der Befund regional differenzierter Arbeitslosigkeit bei einem globalen Beschäftigungsdefizit bedeutet, daß zur Lösung des globalen Beschäftigungsdefizits auch globale wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen notwendig sind, wie z.B. eine expansive Finanzpolitik, eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik sowie Formen der Umverteilung von Arbeit (Arbeitszeitpolitik), denn die

[1] Beispiele dafür sind die Diskussionen um die Frage, ob Arbeitslosigkeit durch fehlende gesamtwirtschaftliche Nachfrage oder durch Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt verursacht sei (vgl. BAISCH, H. 1980, S. 94 ff., BOSCH/PRIEWE 1982, S. 58, sowie die dort angegebene Literatur).

gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitskräften kann nur begrenzt durch eine regionalisierte Politik gesteigert werden. Dies zu versuchen würde auf ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel hinauslaufen (vgl. dazu BUTTLER 1983, S. 53, GENOSKO 1979, S. 17, SCHMID 1983, S. 34).

Gleichzeitig kann auch angenommen werden, daß regionale Strukturprobleme des Arbeitsmarktes, wie sie sich insbesondere in der sehr unterschiedlichen Struktur der Arbeitslosen niederschlagen, auch bei einer erheblichen Steigerung der Beschäftigung durch globale Maßnahmen fortbestehen werden, so daß zur Lösung dieser Probleme auch eine stärkere Regionalisierung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik notwendig ist (vgl. BOSCH/PRIEWE 1983, S. 63). Regionale Disparitäten können nicht nur eine Restriktion für den effizienten Einsatz globaler Mittel sein, sie stellen darüber hinaus eine gesellschaftspolitisch ungerechte Verteilung von Kosten und Lasten der Arbeitslosigkeit dar. Je größer die regionalen Disparitäten sind, desto schneller werden globale Maßnahmen in Regionen mit relativ besserer Beschäftigungssituation zu inflationären Effekten infolge von Engpässen beim Angebot an Arbeitskräften führen und in "Problem"-Regionen nicht ausreichend sein, um zu einer wirkungsvollen Entlastung des Arbeitsmarktes beizutragen (vgl. GENOSKO 1979, S. 17).

Hier bestehen also die Ansatzpunkte für eine stärker regional gezielte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Die an sie gestellten Erwartungen können dabei so skizziert werden: Mit Hilfe regionalspezifischer Instrumente soll ein effizienterer und problemgerechterer Einsatz der (knappen) Mittel erreicht werden. Zugleich kann eine Konzentration der Fördermittel auf "Problem"-Regionen und/oder Zielgruppen des Arbeitsmarktes zu höherer Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente beitragen. Die Vorstellungen darüber, welche Form regionalisierter Politik gesamtwirtschaftlich sinnvoller ist, gehen dabei auseinander: So kann die Konzentration knapper Mittel auf Regionen mit hohem Wachstumspotential unter Allokationsgesichtspunkten eine mögliche Strategie sein, deren Preis jedoch eine "passive Sanierung" von Regionen mit geringeren Wachstumspotentialen wäre. Lehnt man diese Strategie ab, so ist eine regionalisierte Politik nur unter dem Gesichtspunkt der Förderung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen denkbar. Programmatisch besteht der Anspruch einer gerechten Verteilung von Arbeits- und Lebenschancen zwar, faktisch stellen sich jedoch erhebliche Ungleichheiten dar, die mit den traditionellen Instrumenten der Regional-

und Raumordnungspolitik kaum behoben werden konnten. Neben einer höheren ökonomischen Effizienz erhofft man sich durch regionalisierte Politik auch eine bessere Verzahnung beschäftigungsrelevanter Politikbereiche auf der lokalen Ebene vor allem wenn es gelingt, lokale Akteure mit Hilfe lokaler Programmformulierung in die Umsetzung der Programme stärker einzubeziehen. Diese Mobilisierung lokaler Informations- und Aktionspotentiale wird daher auch als ein wesentlicher Aspekt stärker regionalisierter bzw. lokaler Politik angesehen. Im Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik verspricht man sich davon eine bessere Zielerreichung und einen effizienteren Mitteleinsatz. Dahinter steht die These, "daß eine stärker regionale, gruppenspezifische, sektorale und interessenbezogene Untergliederung der Arbeitsmarktpolitik ihren operativen Bezug und ihre Wirkung erheblich verstärken kann" (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1982, S. 21 f.).

Während für die staatliche Seite der durch Regionalisierung erhoffte effizientere Mitteleinsatz angesichts von steigendem Handlungsbedarf und geringerem finanziellen Spielraum eine nicht unerhebliche Rolle spielt, wird eine stärkere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und eine Stärkung der Kompetenzen lokaler Akteure auch von gewerkschaftlicher Seite und von lokalen Bürgerinitiativen gefordert. Sie verbinden damit Hoffnungen auf eine stärkere Demokratisierung von Entscheidungsprozessen, eine bessere Einbeziehung der Interessen der Betroffenen und eine verstärkte Politisierung kommunal- und arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen. Diese Hoffnungen und Erwartungen resultieren aus den politischen Erfahrungen der vergangenen fünfzehn Jahre, in denen nach einer ersten reformorientierten Hinwendung zur Kommunalpolitik Anfang der siebziger Jahre (vgl. das kommunalpolitische Programm der Jungsozialisten von 1972, ROTH 1971) eine breite Welle kommunalpolitischer Aktivitäten an den scheinbar oder tatsächlich begrenzten Handlungsmöglichkeiten scheiterte. Deswegen wird heute erneut befürchtet, daß die Regionalisierung von Fachpolitiken vom Zentralstaat zwar forciert wird, ohne daß die Einflußmöglichkeiten lokaler Akteure jedoch größer werden bzw. die finanziellen Rahmenbedingungen eine Entfaltung lokaler Aktivitäten zulassen.

Auch für die Kommunen selbst besteht ein erheblicher Handlungsbedarf, da die lang andauernde Arbeitslosigkeit auf der kommunalen Ebene inzwischen deutliche Folgewirkungen hat: Vor allem die Kommunen tragen einen immer größeren Teil der

finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit (vgl. Bundesbank 1987), sie sind auf den verschiedensten Ebenen der Sozialpolitik mit der Bewältigung der Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit konfrontiert. Auch von kommunalen Gremien werden daher Regionalisierungsbemühungen der Zentralinstanzen begrüßt, wobei es von dieser Seite nicht an deutlichen Hinweisen auf die notwendige Erweiterung des finanziellen und politischen Handlungsspielraums fehlt, damit aus der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik tatsächlich eine Strategie zur Bewältigung regionaler Arbeitsmarktprobleme werden kann.

Die wissenschaftliche Diskussion um die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ist erst in den letzten Jahren in Gang gekommen, forciert durch eine zunehmende Unzufriedenheit mit der Halbherzigkeit und den geringen Erfolgen staatlicher Beschäftigungspolitik. Während die Frage der Regionalisierung anderer Fachpolitiken, wie z.B. der Wirtschaftsstrukturpolitik und der Infrastrukturpolitik, ihre Koordination und Vereinheitlichung in der Verfolgung des Ziels "Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen der BRD" schon seit Mitte der sechziger Jahre aufgeworfen und z.T. in die Praxis umgesetzt wurde (z.B. in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", GRW), war Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne kein Bestandteil der raumorderischen Strategie, allenfalls ein Instrument zur Verringerung interregionaler Wanderungszwänge durch Qualifizierungspolitik. Dennoch waren auch in der Raumordnungspolitik Fragen der Funktionsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte als wesentlicher Bestandteil ausgeglichener Funktionsräume Gegenstand von Forschung und Politikempfehlungen.

Die Politikbereiche Raumordnung und Raumplanung sowie die regionale Wirtschaftsstrukturpolitik, die man mit dem Oberbegriff "raumstrukturelle Entwicklungspolitik" zusammenfassen kann (NASCHOLD/VÄTH 1976, S. 406), haben in der BRD traditionell Probleme räumlicher Disparitäten bearbeitet. Auch wenn man feststellen muß, daß "sowohl eine globale Wachstumspolitik wie eine regionale Strukturpolitik (...) sich einen kritischen Spiegel vorhalten lassen (müssen), die es in langjährigen Perioden positiver Wachstumsraten nicht vermocht haben, die regionale Kumulation struktureller Disparitäten in der Volkswirtschaft ... zu verhindern" (NASCHOLD/VÄTH 1976, S. 461), so haben doch beide Bereiche dazu beigetragen, das Problem regionaler Disparitäten als Handlungsfeld staatlicher Politik ins Bewußtsein zu rücken. Raumordnerisch/raumplanerisch motivierte Un-

tersuchungen über regionale Arbeitsmärkte haben dazu beigetragen, regionale Disparitäten aufzudecken und in Beziehung zu setzen mit der Wirtschaftsstruktur und den ökonomischen Entwicklungspotentialen von Regionen.

Diese Disparitäten stehen jedoch nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung, die die regionalen Disparitäten als gegebene Tatsache zwar zum Ausgangspunkt hat, die sich in der Analyse jedoch auf einen anderen Aspekt konzentriert: auf die Verarbeitung des Problems Arbeitslosigkeit durch lokale Akteure und den Einsatz beschäftigungsrelevanter Instrumente durch diese Akteure. Im Zentrum der Untersuchung stehen dabei Instrumente, wie sie im Rahmen der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik und der Arbeitsmarktpolitik lokalen Akteuren zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zur Verfügung stehen. Bei dieser Begrenzung, die zugleich eine Ausgrenzung anderer raumpolitischer Instrumente beinhaltet, wird nicht verkannt, daß z.B. regionale Arbeitsmärkte und die regionale Ausstattung mit Schulen in enger Beziehung zueinander stehen und auch diese infrastrukturpolitischen Entscheidungen Zahl und Qualität der Arbeitsplätze mitbeeinflussen. Oftmals ergibt sich auch ein unmittelbarer Bezug lokaler Arbeitsmarktpolitik zu anderen Bereichen, wenn z.B. die Frage der Erhöhung der Anpassungsflexibilität des Arbeitskräfteangebots mit Hilfe staatlicher Weiterbildungsaktivitäten thematisiert wird (vgl. in diesem Zusammenhang MELCHER/TIETZEL 1977, S. 60).

2. Entwicklung der Untersuchungshypothesen

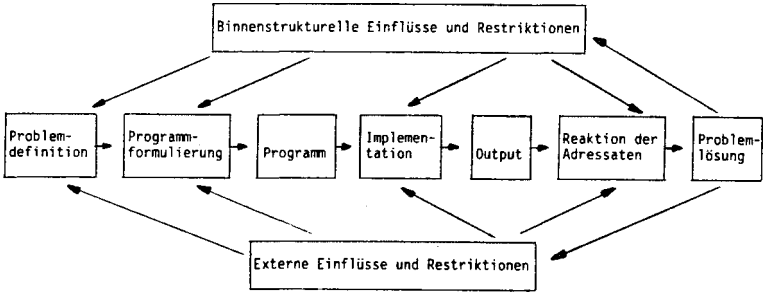
Fragestellung und methodisches Vorgehen der vorliegenden Arbeit orientieren sich im wesentlichen an den von der Policy-Forschung formulierten Erkenntnisinteressen: untersucht wird, in welcher Weise das Problem "Arbeitslosigkeit" durch verschiedene lokale Akteure verarbeitet und in Politik umgesetzt wird. Ziel der Untersuchung ist es, am Beispiel beschäftigungsrelevanter Politikbereiche empirisch zu analysieren, wie das Handlungspotential kleinräumiger Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beschaffen ist und welche Handlungssysteme auf der lokalen Ebene bestehen. Ausgehend von der oben getroffenen Einschränkung, daß die beiden Politikbereiche regionale/kommunale Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden,

und andere Politikbereiche nur insofern eingehen, als sie Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des beschäftigungspolitischen Handlungsrahmens darstellen, wird untersucht, welche Faktoren im ökonomischen, sozialen, rechtlichen, institutionellen und politisch-administrativen Umfeld auf den Prozeß der Problemwahrnehmung, Politikformulierung und -umsetzung Einfluß nehmen, welche Wirkungen die gefundenen Lösungen haben und welche Ansatzpunkt sich hieraus für eine Weiterentwicklung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ergeben.

Ganz allgemein gesprochen unterscheidet man in der Policy-Forschung verschiedene Phasen des Prozesses der Problemverarbeitung. Diese Phasenaufteilung ist ein analytisches Konstrukt, da die einzelnen Phasen in der Realität kaum zu unterscheiden sind und eher ineinander übergehen. Es bietet dennoch ein mögliches Untersuchungsraster. Die verschiedenen Phasen und die darauf bezogenen Untersuchungsfragen lauten:

- Welche Probleme werden von den Akteuren wahrgenommen?
- Welche Ziele werden aufgestellt?
- Welche Instrumente werden zur Bewältigung in Erwägung gezogen?
- Welche Programme werden als konkrete Handlungsanleitung aufgestellt? (vgl. BÖHRET/JANN/KRONENWETT 1982, S. 29).

Das Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen Phasen und Einflußfaktoren im Rahmen politischer Programme kann dabei folgendermaßen schematisiert werden:



(nach SCHARPF 1982)

Während andere Studien zu den Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsmarktpolitik die Frage nach der Problemwahrnehmung und Zielformulierung ausklammern und allein den Implementationsprozeß untersuchen (vgl. z.B. KRAUTKRÄMER 1979), setzt diese Arbeit an den Phasen der Problemdefinition und Programmformulierung an. Die logisch und hierarchisch anschließende Phase der Programmimplementation bildet den jeweils zweiten Untersuchungsschritt.

Konkretisiert für die beiden Politikbereiche regionale/kommunale Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies: beide Programme sind in Recht gegossene Rahmenprogramme, die jeweils Handlungsanleitungen zur Bewältigung des Problems regionaler Disparitäten in Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur bzw. Arbeitslosigkeit geben. Es handelt sich dabei um zentral formulierte Rahmenprogramme, auf deren Gestaltung verschiedene Akteure vor allem auf gesamtstaatlicher Ebene Einfluß genommen haben und laufend nehmen. Lokale Implementationsinstanzen haben auf diesen Prozeß sowohl bei der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung (GRW) als auch beim Arbeitsförderungsgesetz (AFG) keinen direkten Zugriff.

Verschiedene empirische Untersuchungen belegen, daß die Inanspruchnahme der angebotenen Programme regional sehr unterschiedlich ist (für die Arbeitsmarktpolitik vgl. PETERS/SCHMID 1982a). Da es sich bei den untersuchten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der regionalen Wirtschaftsförderung um Förderangebote handelt, die prinzipiell entweder in allen Regionen oder aber in definierten Förderregionen von den in den Förderbedingungen formulierten Adressaten in Anspruch genommen werden können und bisher nur vereinzelt finanzielle Restriktionen die Höhe der Inanspruchnahme begrenzt haben, ist der unterschiedliche Einsatz der oben genannten Instrumente erklärungsbedürftig.

Als erste Erklärung für die unterschiedliche Inanspruchnahme bieten sich Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, der Beschäftigungsstruktur und der Arbeitsmarktstruktur an. Gerade weil die Disparitäten zwischen den Regionen der BRD sehr groß sind und auch zwischen den GRW-Fördergebieten erhebliche strukturelle Unterschiede bestehen, kann es nicht verwundern, daß die Inanspruchnahme variiert. Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurde mit Hilfe empirischer Untersuchungen gezeigt, daß die arbeitsmarktpolitischen Problemstrukturen die

Inanspruchnahme der Programme tatsächlich zu einem Teil erklären können. Bei der bisher umfassendsten empirischen Analyse zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung von 1979 konnte jedoch auch nachgewiesen werden, daß ca. 40 % der Unterschiede in der Inanspruchnahme der dort angebotenen Instrumente nicht durch wirtschafts- oder arbeitsmarktstrukturelle Faktoren erklärt werden kann (PETERS/SCHMID 1982a). Diese Beobachtung erhärtet eine der zentralen Thesen dieser Arbeit:

Obwohl das AFG für die lokale Arbeitsverwaltung rein exekutive Funktionen vorsieht, werden auf der lokalen Ebene innerhalb des Rahmenprogramms AFG verschiedene Schwerpunkte gesetzt, sowohl hinsichtlich des Gesamtniveaus arbeitsmarktpolitischer Instrumente als auch hinsichtlich ihrer Gewichtung untereinander. Das AFG wird auf der lokalen Ebene unterschiedlich interpretiert und (so ist die Vermutung) an unterschiedliche regionale Problemlagen angepaßt. Der Prozeß der Problemwahrnehmung und Politikformulierung, der auf zentralstaatlicher Ebene bei der Formulierung des AFG abläuft, wird auf der lokalen Ebene im Rahmen des Zentralprogramms nochmals vollzogen.

Die Plausibilität der aufgestellten These läßt sich noch einmal verdeutlichen, wenn man sich die Grundprämissen der regionalen Wirtschaftspolitik und der Arbeitsmarktpolitik betrachtet: In beiden Bereichen wird im wesentlichen mit Anreizen gearbeitet, die bei den Adressaten des Programms ein politisch gewünschtes Verhalten hervorrufen sollen. Die Adressaten der Programme sind frei in der Inanspruchnahme und werden je nach eigener Interessenlage versuchen, ein gegebenes Programm in Anspruch zu nehmen oder bei Interpretationsspielräumen diese im Sinne ihrer Interessen zu nutzen. Andere Adressaten wiederum werden das Programm überhaupt nicht zur Kenntnis nehmen oder scheuen vor dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand zurück (vgl. SCHARPF 1982, S. 283).

Für die Phase der lokalen Programmformulierung bedeutet dies, daß Interessen der Akteure, die über den Kreis der potentiellen Adressaten hinausgehen können, institutionell oder informell in die Politik- und Zielformulierung miteinfließen und zu einer Anpassung der globalen Programmziele an ihre Interessen beitragen. Dabei kann unterschieden werden zwischen Instrumenten, die "Pflicht"-Programme sind, d.h. Programme, auf deren Inanspruchnahme ein Anrecht besteht, wenn bestimmte Voraussetzungen, die in den Förderkonditionen enthalten sind,

erfülllt sind, und Kann-Leistungen, die die durchführende Behörde in ihrem Ermessen einsetzen kann. Bei Kann- Leistungen wird allgemein davon ausgegangen, daß der Handlungsspielraum lokaler Akteure größer ist als bei Pflicht-Leistungen (SCHMID 1983, S. 141). Daraus folgt, daß die Möglichkeit zur Interpretation von Rahmenprogrammen auf der lokalen Ebene bei Pflicht-Leistungen vermutlich geringer ist als bei Kann-Leistungen. Es ist anzunehmen, daß informelle und institutionelle Möglichkeiten zur Beeinflussung der Programmformulierung bei Kann-Leistungen stärker genutzt werden als bei Pflicht-Leistungen.

Dies führt zum nächsten Untersuchungskomplex, nämlich der Frage nach der internen und externen Machtstruktur bei der Formulierung wirtschaftsfördernder und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Umsetzende Behörden im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind die lokalen Arbeitsämter, im Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik kommunale Ämter für Wirtschaftsförderung oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Für beide Politikbereiche gilt, daß sie - mit unterschiedlicher Kompetenz ausgestattet - von Selbstverwaltungsorganen kontrolliert werden, d.h. neben die Fachverwaltung tritt ein Organ, das in der Regel mit lokalpolitisch wichtigen Interessenvertretern besetzt ist. Im Falle der Arbeitsverwaltung sind dies die Selbstverwaltungsausschüsse, die drittelparitätisch mit Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der öffentlichen Hand besetzt sind, und im Falle der kommunalen Wirtschaftsförderung ist dies das Kommunalparlament. Informations-, Beratungs-, Kontroll- und Einflußmöglichkeiten der beiden Selbstverwaltungsorgane sind durchaus unterschiedlich und weichen z.T. erheblich voneinander ab. Allerdings gibt es auch hier Gemeinsamkeiten: Wie frühere Untersuchungen zeigen, fließen grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen zu den hier behandelten Politikbereichen in die Arbeit dieser Gremien kaum ein, der Informations-, Interpretations- und Handlungsvorsprung der Verwaltung gegenüber den sie kontrollierenden Gremienmitgliedern ist erheblich (vgl. dazu LAURITZEN 1980, ZILL 1981).

Neben diese "Macht durch Planungsmonopol" tritt ein weiteres Charakteristikum von lokaler Politik: das vor allem in kleineren Gemeinden ausgeprägte "Harmoniedenken", das weite Bereiche der lokalen Politik entpolitisiert hatte (vgl. UELTZHÖFFER 1975, S. 129 ff.). Für die Politikbereiche Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik kann davon ausgegangen werden, daß auf der lokalen Ebene Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungspolitik lange Zeit

kein Feld politischer Auseinandersetzungen waren. Diese Entpolitisierung - z.T. gefördert durch die spezifische Stellung der Arbeitsverwaltung als neutraler, unpolitischer Verwaltungsstelle der BA, die keinerlei lokale politische Verantwortung trägt und in ihrer Selbstverwaltung lange Zeit vom Konsensprinzip getragen wurde - trägt mit dazu bei, daß sich Interessen ökonomisch oder politisch starker Adressaten auf der kommunalen Ebene lange Zeit beinahe geräuschlos durchsetzten (vgl. WINTER, E. 1982; HAASIS 1978, GRAUHAN 1975).

Während es für viele lokalpolitische Politikfelder empirische Analysen zu dieser These gibt (auch im Bereich der Wirtschaftsförderung), liegen solche Untersuchungen für die lokale Arbeitsmarktpolitik bisher nicht vor. Dieser Mangel ist sicherlich auch ein Resultat der Kompetenzverteilung für verschiedene Politikbereiche: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungpolitik wurde lange Zeit als ausschließliches Politikfeld des Zentralstaates und der zentralen Behörde Bundesanstalt für Arbeit begriffen, ihre lokale Umsetzung stand lange Zeit außerhalb des Erkenntnisinteresses.

Während die Wirtschaftsförderung weitgehend durch kommunale oder kreiseigene Dienststellen/GmbHs betrieben wird und der direkten Gestaltung durch lokale Akteure unterliegt, ist die Arbeitsverwaltung keine kommunale Einrichtung, denn die Bundesanstalt ist eine "nationale Einrichtung mit Richtlinienbefugnis gegenüber den exekutivisch orientierten Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern" (BLANKENBURG/KRAUTKRÄMER 1979, S. 63). Aus dieser besonderen Stellung der Arbeitsverwaltung auf der kommunalen Ebene ergibt sich eine große Unsicherheit der Kommunalpolitiker und anderer Akteure, was die Erweiterung lokaler arbeitsmarktpolitischer Handlungsspielräume unter Einbeziehung der Arbeitsverwaltung angeht.

Durch die verstärkte Abwälzung von Folgekosten der Arbeitslosigkeit auf die Gemeinden (vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN 1983, S. 69 ff.) und infolge der sich verschärfenden sozialen und ökonomischen Probleme auf lokaler Ebene werden Überlegungen in immer mehr Gemeinden hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten im Bereich Arbeitsmarktpolitik angestellt (vgl. z.B. HIERY 1982). Zugleich ist - auf der zentralen und teilweise auch auf der lokalen Ebene - ein wachsender Dissens zwischen den Bänken der Selbstverwaltungsorgane festzustellen (vgl. HARDES 1983, S. 77), sowohl zwischen den Vertretern der Arbeitgeber und

der Gewerkschaften, aber auch zwischen den verschiedenen Vertretern der öffentlichen Hand (je nach dem, welcher Partei sie angehören bzw. welche Interessengruppe (Bund/Länder/ Gemeinden) sie vertreten).

Mit steigender Arbeitslosigkeit wurde Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vermehrt auch auf lokaler Ebene zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Neben sehr grundsätzlichen Kontroversen (wie der Diskussionen um den Mißbrauch der Arbeitsmarktpolitik, um das Vermittlungsmonopol oder um die "Echtheit" der Arbeitslosenzahlen) spielen dabei auch immer mehr Einsatz und Ausgestaltung des Instrumentariums eine Rolle, wobei die verschiedenen Interessengruppen in der Regel nicht auf lokal spezifizierte Konzeptionen zurückgreifen können.

Mit intensiveren politischen Diskussionen um die Ausgestaltung des Instrumentariums der Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik wachsen die Anforderungen an die Stellen des politisch-administrativen Systems, die die jeweiligen Programme umsetzen. Die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente wird deutlicher hinterfragt als bisher (vgl. z.B. Ansiedlungspolitik, Grundstückspolitik in der Wirtschaftsförderung/Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung in der Arbeitsmarktpolitik), man spricht sogar davon, daß sich ihre Wirksamkeit durch Mitnehmer- und Drogeneffekte abgenutzt habe. Die Öffnung der Arbeitsmarktpolitik hin zu stärker dezentral und partizipativ organisierten Steuerungsformen stellt vor diesem Hintergrund auch den Versuch dar, die von der Arbeitsmarktpolitik Betroffenen nicht nur als problemnahe und -kundige Akteure für Durchsetzungs- und Kontrollaufgaben zu nutzen, sondern darüber hinaus auf der lokalen Ebene die Konfliktregulierung weiterhin korporatistisch zu organisieren (vgl. DEEKE/SEIFERT 1981, S. 5). Während auf zentraler Ebene die korporatistische Einbindung der Gewerkschaften in wichtigen Fragen - nicht nur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik - aufgegeben wurde (vgl. z.B. die Diskussionen um die Auflösung der Widerspruchsausschüsse, die einschneidenden Einschränkungen im Leistungsrecht, die Verschärfung des § 116 des AFG), soll sie auf lokaler Ebene erhalten werden.

Eine wichtige Rolle bei der Initiierung lokaler Arbeitsmarktprogramme spielen in den vergangenen Jahren neben den Gewerkschaften auch Initiativen, die sich inner- oder außerhalb der Gewerkschaften gebildet haben und deren Ziele sehr

heterogen, jedoch in einem Punkt einheitlich sind: dem Erhalt und der Schaffung von Arbeitsplätzen, die gewisse qualitative Merkmale aufweisen und mit denen gesellschaftlich nützliche Produkte erstellt werden sollen. Diese Initiativen, angefangen von betrieblichen Aktionen gegen die Schließung von Unternehmen bis hin zu den von Kirchen, Kommunen oder Gewerkschaften getragenen Arbeitslosen-initiativen, haben in der Bundesrepublik eine ähnliche Geschichte wie in anderen industrialisierten Ländern (zu den USA vgl. TRIST 1979): Sie bildeten sich meist aus konkretem Anlaß und initiierten dann eine grundsätzliche Diskussion um die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme der Region. Daß es bisher nur wenige große und stabile Initiativen in diesem Bereich gibt, hängt mit der vorne beschriebenen Verantwortung des Gesamtstaates für Beschäftigungspolitik sicherlich zusammen, ist aber auch Ausdruck einer gewissen Unsicherheit über die Erfolgschancen lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Solche Initiativen gegen Arbeitslosigkeit bzw. zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bildeten sich meist in Situationen, in denen ein geschwundenes Vertrauen auf zentralstaatliche Problemlösung vorherrscht. Sie fordern oft eine innovative Verzahnung verschiedener Politikbereiche (z.B. Wirtschaftsförderungspolitik/Arbeitsmarktpolitik/Humanisierungspolitik/Sozialpolitik), sie sind relativ unabhängig von der staatlichen Verwaltung und den lokalen Machtgruppen, wirken jedoch auf diese Akteure ein und zwingen sie, zu den lokalen Problemen und Politikmöglichkeiten Stellung zu nehmen. Von diesen Initiativen kann ein Prozeß der Mobilisierung und Aktivierung lokaler Politik erwartet werden.

Bleibt man zunächst noch auf dieser sehr abstrakten Ebene, dann bewegten sich alle Thesen bisher nur um das Problem externer Einflüsse und Restriktionen bei der Politikformulierung durch das politisch-administrative System und die Gestaltungsmöglichkeiten durch lokale externe Akteure. Völlig vernachlässigt wurde bisher der Bereich interner Einflüsse und Machtstrukturen sowie von Veränderungen in der Regelungsstruktur und ihr Einfluß auf Politikformulierung und -umsetzung.

Sowohl im Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik, aber noch viel gravierender im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurden in den letzten Jahren zahlreiche Veränderungen in den gesetzlichen Regelungen durchgesetzt. Das Arbeitsförderungsgesetz wurde seit 1969 achtmal novelliert, durch Haushaltsbegleitgesetze wurden in den vergangenen vier Jahren unzählige Veränderungen durchgesetzt. Inwieweit

mit dem AFG dadurch besser auf die neuen Probleme reagiert werden kann, sei zunächst einmal dahingestellt. Zudem hat die Bundesanstalt für Arbeit eine eigene interne Regelungsstruktur, die jeden Monat unzählige Erlasse, Verfügungen und Dienstanweisungen mit sich bringt. Solche Faktoren schränken lokale Handlungsspielräume stark ein, denn nicht nur die Detailliertheit der Vorschriften beeinflußt Spielräume, sondern auch das Vertrautsein mit der Regelungs- und Problemstruktur, das kaum aufkommen kann, wenn von den Mitarbeitern der Verwaltung aufgrund ihrer Erfahrungen angenommen werden muß, "daß Anweisungen von heute durch neue Anweisungen übermorgen überholt sind" (SCHMID 1983, S. 143). Mit dieser Unsicherheit werden einzelne Mitarbeiter und Arbeitsamtsleitung sehr unterschiedlich umgehen. Nicht allein aufgrund von objektiven lokalen Problemstrukturen, sondern auch aufgrund der internen Regelungsstruktur ist also zu erwarten, daß die 142 Arbeitsämter in der BRD das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium sehr unterschiedlich einsetzen, bedingt u.a. auch durch amtsinterne Traditionen (vgl. KRAUTKRÄMER 1979; SCHMID 1983, S. 142). Diese Traditionen beziehen sich nicht allein auf das Anpassen an neue Erlasse oder Anweisungen, sondern auch darauf, wie die Arbeitsverwaltung mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium umgeht, welche Strategie sie dabei im Umgang mit den Adressaten verfolgt und wie sie mit externen Machtstrukturen umgehen und im Sinne der aktiven Arbeitsmarktpolitik nutzen kann. Ein weiterer Punkt ist die Personalausstattung, die die Möglichkeiten, die die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung haben, um aktive Politik umsetzen zu können, deutlich mit beeinflußt (vgl. F. MAIER 1983, S. 274).

Bei der Formulierung und Umsetzung lokaler Arbeitsmarktpolitik (ebenso wie bei der Wirtschaftsförderungspolitik) spielen interne Restriktionen, die sich sowohl aus den internen Entscheidungsstrukturen und den vielfältigen rechtlichen Änderungen ergeben, aber auch auf der Tradition der lokalen Ämter beruhen, eine nicht unerhebliche Rolle. Sie beeinflussen die Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Verwaltung entscheidend.

Lokale Politikformulierung und -umsetzung durch das politisch-administrative System hat die wichtige Funktion des Vermittlungsgliedes zwischen global formulierten Programmen und den Interessen der lokalen Akteure, die mit globalen Programmen nicht unbedingt übereinstimmen müssen. Eine aktive Strategie, die sich auf die Kenntnis des lokalen Arbeitsmarktes stützt, die die Interessen der

Adressaten und eventuelle Hindernisse bei der Inanspruchnahme kennt, spielt eine wichtige Rolle bei der zielgerechten Umsetzung staatlicher Programme. Eine solche Strategie kann quantitativ eine Ausweitung der Inanspruchnahme bewirken, indem z.B. gezielt Adressaten über das Programm aufgeklärt werden, sie kann durch Interpretation der zentralen Programme eine Anspassung an regionale Problemstrukturen erreichen, und sie kann beratend und steuernd eingreifen, um eine qualitativ bessere Erreichung der Ziele zu bewirken.

Neben den Untersuchungsbereich der Politikformulierung tritt deswegen die Untersuchung der Politikumsetzung, d.h. der der Implementation politischer Programme. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß lokale Verwaltungen bei der Umsetzung ihrer Instrumente auf die Interessen der Adressaten reagieren, z.T. auch das Verhalten der Adressaten aktiv beeinflussen. Auch Akteure, die zwischen Verwaltung und Adressaten stehen, haben als sogenannte "intermediäre Organisationen" Einfluß auf die Inanspruchnahme des Programms entweder, indem sie Informations- und Beratungsleistungen anbieten, öffentlich oder informell für oder gegen ein Instrument mobilisieren, oder durch eigene Leistungsangebote. Staatliche Programme hängen in ihrer Realisierung also von einer Reihe institutioneller Bedingungen ab, die in anderen Untersuchungen als "Förderungsstruktur" (HULL/HJERN 1983, S. 279) oder (in Anlehnung an DEEKE/SEIFERT 1981, S. 1) als "Handlungssystem" bezeichnet werden. Die Herausbildung von Handlungssystemen (informell/institutionell abgesichert) auf der lokalen Ebene ist deswegen ein wesentlicher Untersuchungsbereich, da lokale Handlungssysteme sehr unterschiedlich ausgeprägt sind und Programmformulierung und insbesondere die Programmumsetzung auf der lokalen Ebene in starkem Maße beeinflussen. Der Grad ihrer Stabilität wirkt auf die Fähigkeit, auf der lokalen Ebene Änderungen in der Regelungsstruktur und andere Veränderungen wichtiger Faktoren (wie z.B. eine kritischere Haltung lokaler Arbeitgeber gegenüber der Arbeitsverwaltung) zu "verkraften" bzw. dennoch eine kontinuierliche Politik betreiben zu können.

3. Methodisches Vorgehen

Aufgrund der Tatsache, daß das Handlungssystem kleinräumiger Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitk zu den bisher wenig untersuchten Politikbereichen gehört (vgl. BLANKENBURG/KRAUTKRÄMER 1979; LAURITZEN 1980; DEEKE/SEIFERT 1981) und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Untersuchung von Aktionsspielräumen kleinräumiger Arbeitsmarktpolitik und innovationsorientierter Regionalpolitik als **zukünftige** Aufgabe der Arbeitsmarktforschung benennt (IAB 1982, S. 22), stand diese Untersuchung vor der schwierigen Aufgabe, einen analytischen Ansatz zu finden, der geeignet ist, mehreren Anforderungen gleichzeitig gerecht zu werden. Der gewählte Ansatz sollte **deskriptiv** sein, d.h. die kaum vorhandenen Informationen sammeln und systematisieren; er sollte **begrenzt** sein, da eine empirische Arbeit schon aus Ressourcengründen nur in einem abgegrenzten Untersuchungsfeld sinnvoll durchzuführen ist; er war notwendig **ex post** angelegt, um zu erfassen, wie auf dem gewählten Feld bisher gehandelt wurde, und er ist in einer gewissen Weise **heuristisch**, d.h. nicht nur auf die überprüfung der vorne skizzierten Thesen, sondern auch auf die Gewinnung neuer Thesen und Erklärungen angelegt (vgl. zu diesen allgemeinen Anforderungen BÖHRET u.a. 1982, S. 26).

Diesen abstrakt formulierten Anforderungen an eine empirische Untersuchung politischen Handelns werden nach derzeitigem Stand der Policy-Forschung Kombinationen aus Fallstudien und sekundäranalytische Aufarbeitungen von Fallstudien am besten gerecht (vgl. die dazu angegebene Literatur bei BÖHRET u.a. 1982, S. 27, weitere Überlegungen vgl. SCHARPF 1982, S. 94). Fallstudien liefern deskriptive Informationen für einen abgegrenzten Bereich auf der Grundlage tatsächlicher Aktivitäten. Durch die Verbindung von deduktivem und induktivem Vorgehen können Anregungen für neue Fragestellungen und Untersuchungsmethoden gewonnen werden. Die Kombination der Analyse vorliegender Studien zu den gewählten Politikbereichen mit eigenen empirischen Erhebungen macht es möglich, generalisierende Aussagen zu illustrieren und zur weiteren Hypothesenbildung beizutragen (vgl. ALEMAN/ORTLIEB 1975, S. 162).

Die Wahl dieser Forschungsmethode hängt eng zusammen mit der Komplexität des Untersuchungsbereichs und dem Stand der theoretischen und empirischen Arbeiten dazu. Angesichts der forschungspraktischen Schwierigkeiten, die sich im Bereich

der Policy-Forschung stellen (vgl. SCHARPF 1982, S. 90 ff.), beansprucht die vorliegende Arbeit nicht, alle Hypothesen im strikten Sinn zu "beweisen", da die Vielzahl unkontrollierbarer intervenierender Variablen einen strengen Beweis mit Hilfe von Fallstudien kaum erlaubt. Die vorliegenden Fallstudien haben daher eher den Anspruch, einen Beitrag zur Beschreibung und Systematisierung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu liefern.

Ausgangspunkt der Fallstudien sind empirische Untersuchungen, die von uns selbst für den Bereich Arbeitsmarktpolitik (SCHARPF/GARLICHS/MAIER/MAIER 1982) und von anderen Forschergruppen für den Bereich Wirtschaftsförderung (ZILL 1981; BÖHRET/JANN/KRONENWETT 1982; HULL/HJERN 1983; ALBAN 1983) durchgeführt wurden. Aufbauend auf diesen Untersuchungen, die einen Handlungsspielraum für lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und die Bedeutung lokaler Implementationsstrategien belegen, wurde in vier Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit eine erste Studie über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente durch die Arbeitsverwaltung erstellt (F. MAIER 1983b).

Die vorliegende Arbeit geht in ihrer Fragestellung über die Untersuchung der Handlungsstrategien der Arbeitsverwaltung selbst hinaus und bezieht die lokale Wirtschaftsförderungspolitik in die Analyse mit ein. Das Ziel ist es, Handlungssysteme lokaler Akteure zu beschreiben, zu systematisieren und mit den gewählten Strategien in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung in Beziehung zu setzen.

Zur Erfassung lokaler Handlungssysteme wurde deswegen in vier Arbeitsamtsbezirken Expertengespräche durchgeführt und schriftliches Material wichtiger Akteure (Geschäftsberichte, Stellungnahmen in örtlichen Zeitungen etc.) ausgewertet. Kombiniert mit der Auswertung vorliegender empirischer Untersuchungen ließen sich so generalisierende Aussagen über das lokale Handlungssystem gewinnen. Nicht die minutiöse Untersuchung einzelner Entscheidungen oder einzelner Akteure stand dabei im Vordergrund, sondern das Verhalten einzelner Akteure wird beispielhaft in speziellen inhaltlichen Zusammenhängen illustriert. In diesem Sinn ist es vielleicht beser, statt von Fallstudien von Fallbeispielen zu sprechen, da es sich bei dem gewählten Vorgehen nicht um in sich abgeschlossene Fallstudien aus vier Regionen handelt, in denen für jede Region ein konsisten-

tes Modell lokaler Handlungssysteme entwickelt wird, sondern um die Darstellung lokaler Handlungssysteme in einem funktionalen Sinne, d.h. bezogen auf die Politikbereiche Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung.

4. Abgrenzung lokaler Arbeitsmärkte und ihrer Akteure

Schon aus Kapazitätsgründen ist eine solche empirische Arbeit nur in einem abgegrenzten Untersuchungsfeld sinnvoll durchführbar, sowohl was die Begrenzung der zu untersuchenden Politikbereiche angeht als auch die Untersuchungseinheiten. Insbesondere regional- oder lokalpolitische Studien können nur mit großem Forschungsaufwand Totalerhebungen oder repräsentative Teilerhebungen sein. Diese Arbeit verfolgt nicht den Anspruch, in ihren Fallbeispielen repräsentativ zu sein und alle möglichen Varianten lokaler Handlungssysteme zu erfassen. Vor Beginn der Studie wurden zwei Bedingungen an die Auswahl der Regionen geknüpft:

- Alle Regionen sollten Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sein, wobei angestrebt wurde, unterschiedliche Typen von "Problem"regionen zu erfassen. Von den vier ausgewählten Regionen gehört eine zum ländlich-peripheren Raum, mit hoher Arbeitslosenquote schon seit Mitte der sechziger Jahre. Zwei weitere Regionen sind Industriestandorte im Ruhrgebiet, die erheblichem Strukturwandel unterliegen, die vierte Region schließlich ist erst seit 1974 von hoher Arbeitslosigkeit betroffen, bedingt durch die Monostruktur im verarbeitenden Gewerbe. Die ausgewählten vier Arbeitsamtsbezirke weisen somit in ihrer ökonomischen und der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstruktur alle Merkmale der "Problem"regionen der siebziger und achtziger Jahre auf. Hintergrund für die Auswahl dieser vier Regionen war die These, daß der Handlungsdruck, der von der hohen Arbeitslosigkeit ausgeht, in allen vier Regionen hoch sein müßte und sich durch den Vergleich unterschiedlicher ökonomischer Rahmenbedingungen Hinweise auf die regional differenzierte Herausbildung beschäftigungsrelevanter Handlungssysteme ergeben müßten.

- Das zweite Kriterium für die Auswahl der vier Regionen waren die bisherigen Erfahrungen im Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Es wurde davon ausgegangen, daß in Regionen, bei denen der Einsatz arbeitsmarktpolitischer

Instrumente höher ist als in anderen "Problem"regionen, ein ausgeprägteres beschäftigungspolitisches Handlungssystem besteht. Konkret gesprochen bedeutet das, daß in allen vier Regionen schon vor 1979 eine relativ hohe Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente festzustellen war und durch die Teilnahme am Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 1979 weitere Aktivitäten angeregt wurden, insbesondere was den Ausbau des Handlungssystems in Richtung auf Betriebe der Region und Betriebsräte/Gewerkschaften angeht (vgl. BOSCH/SEIFERT 1982). Die vier Regionen gehören daneben ganz oder teilweise zu den Fördergebieten der GRW und betreiben eine relativ rege kommunale bzw. aus zusätzlichen Landesmitteln finanzierte Wirtschaftsförderungspolitik.

Natürlich war bei der Auswahl der Regionen nach dem Kriterium "hohe Arbeitslosigkeit" klar, daß dieser "Einfachstindikator" keinen ausreichenden Indikator für räumliche Disparitäten bzw. erwerbsstrukturelle Benachteiligungen darstellt (vgl. dazu GANSER 1980; GENOSKO 1979). Es war auch bekannt, daß sich die Arbeitslosigkeitsstruktur in Regionen mit gleich hoher Arbeitslosenquote erheblich voneinander unterscheidet (vgl. EGLE/APFELTHALER 1979) und daß die sie verursachenden Disparitäten in der Wirtschaftsstruktur der vier Regionen keine strikten Verallgemeinerungen über den Zusammenhang zwischen ökonomischen Rahmenbedingungen und Inanspruchnahme beschäftigungsrelevanter Politikinstrumente erlauben würden.

Wenn in der vorliegenden Arbeit vier Arbeitsamtsbezirke als Untersuchungseinheiten gewählt wurden, dann geschah dies im wesentlichen aus Gründen der Machbarkeit der Studie, obwohl die verwaltungsmäßige Abgrenzung der Arbeitsamtsbezirke durch die Bundesanstalt für Arbeit nicht der tatsächlichen funktionalen Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte entspricht. Funktional definierte Arbeitsmarktregionen umfassen oft mehrere oder Teile mehrerer Arbeitsamtsbezirke und lassen sich nach verschiedenen Merkmalen wie z.B. Wanderungs- und Pendlerbewegungen voneinander abgrenzen (vgl. ENGELEN-KEFER/KLEMMER 1976). Wenn man z.B. die Arbeitsamtsbezirke Nordrhein-Westfalens in analytische Arbeitsmarktregionen zusammenfaßt, so lassen sich 37 Arbeitsmarktregionen bilden; die Bundesanstalt hat dagegen die Region in 33 Arbeitsamtsbezirke aufgeteilt (vgl. KLEMMER/SCHRUMPF 1982). Aus der Sicht der Regionalökonomie ist die Bezugnahme auf Arbeitsamtsbezirke und auf die Arbeitslosenquote sicherlich kein befriedigender Untersuchungsansatz. Auch aus der Sicht der vorliegenden Untersuchung ist eine

Beschränkung auf die von der BA definierten Bezirke eigentlich zu eng, da z.B. bestimmte Akteure durchaus in verschiedenen Arbeitsamtsbezirken zugleich aktiv sind. Dennoch wurde darauf verzichtet, die Untersuchung auf Arbeitsmarktregionen aufzubauen, da dies die Untersuchung institutioneller Bedingungen der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ungleich erschwert hätte und zur Folge gehabt hätte, daß bei den zur Verfügung stehenden Ressourcen letztlich nur eine Arbeitsmarktregion hätte erfaßt werden können.

Unter der Annahme, daß sich lokale Handlungssysteme in institutionalisierten Gremien niederschlagen bzw. mit ihnen rückgekoppelt sind, wurden das lokale Arbeitsamt und seine Selbstverwaltung sowie die Kommunalverwaltung als Ausgangspunkt der Untersuchung genommen. Akteure, die über den Arbeitsamtsbezirk hinaus tätig sind, wurden in die Untersuchung mit einbezogen und im Hinblick auf ihre Aktivitäten im untersuchten Bezirk befragt. Dies traf besonders häufig bei den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern zu, die oft sehr weiträumig organisiert sind und in ihren Aktivitäten meist zwei bis drei Arbeitsamtsbezirke abdecken. Die entgegengesetzte Tendenz ist bei den Kommunen der Fall, wo oft mehrere Kommunen in einem Arbeitsamtsbezirk zusammengefaßt sind und wo (da aus Kapazitätsgründen nicht in allen Kommunen der jeweiligen Bezirke eine Befragung durchgeführt werden konnte) eine Auswahl getroffen wurde, die sich daran orientierte, welche Kommunen aktiv mit der Arbeitsverwaltung zusammenarbeiten und/oder eine eigene Wirtschaftsförderungsstelle haben. Insgesamt wurden in den vier Untersuchungsbezirken anhand eines halboffenen Leitfadens 50 Expertengespräche mit 2 - 4stündiger Dauer durchgeführt. Die befragten Experten waren dabei:

- Führungskräfte und Mitarbeiter der örtlichen Arbeitsämter
- Mitarbeiter der Wirtschaftsförderungsämter
- Stadtdirektioren oder Bürgermeister ausgewählter Kommunen
- DGB-Kreisvorsitzende bzw. andere hauptamtliche Gewerkschaftssekretäre
- IHK-Vertreter, Vertreter der Kreishandwerkerschaft, der Handwerkskammer und anderer Arbeitgeberorganisationen
- Mitarbeiter von Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung (FuU-Träger)
- Mitarbeiter von kommunalen oder freien Einrichtungen, die ABM durchführen (AMB-Träger)
- Vertreter von Arbeitsloseninitiativen und Belegschaftsinitiativen

- einzelne Unternehmensleitungen und Betriebsräte.

Einige der Befragten waren über ihre berufliche Funktion hinaus auch auf kommunaler oder Landesebene politisch tätig und hatten politische Wahlfunktionen inne.

Ergänzt wurde die Auswertung der Interviews durch schriftliches Material, z.B. die Jahresberichte der Kammern und der Gewerkschaften, Referate und Presseberichte sowie (soweit sie zugänglich gemacht wurden) durch interne Diskussionspapiere und Vorlagen. Daneben flossen auch Berichte der Gemeindeverwaltungen an die Kommunalparlamente und Überlegungen überörtlicher Stellen (wie z.B. der Kreisverwaltung oder des Regierungsbezirkes), soweit sie die ausgewählten Arbeitsamtsbezirke betreffen, in die Auswertung ein. Auch Flugblätter, Broschüren und anderes schriftliches Material wurden berücksichtigt. Die statistischen Auswertungen basieren im wesentlichen auf Unterlagen der Arbeitsämter, der IHKs und der Gewerkschaften.

Da es sich bei der vorliegenden Arbeit nicht um eine quantitative Analyse handelt, spielt die zum Teil sehr unterschiedliche Qualitität des Datenmaterials keine so bedeutende Rolle für die Resultate dieser Arbeit. Das Datenmaterial soll lediglich der Illustration von Zusammenhängen dienen. Die Untersuchung in den Arbeitsamtsbezirken basiert auf Expertenbefragungen im Herbst 1981 und im Herbst 1983. Die Auswertung erfolgt anonymisiert, d.h. die Arbeitsamtsbezirke werden lediglich mit Buchstaben A - D gekennzeichnet, die Namen der Gesprächspartner werden nicht genannt. Diese auch aus Datenschutzgründen vorgenommene Anonymisierung erleichtert eine eher auf Typenbildung abzielende Darstellung und macht es möglich, von den einzelnen Gesprächspartnern zu abstrahieren.

II. RAHMENDATEN ZUR ÖKONOMISCHEN SITUATION IN DEN VIER UNTERSUCHTEN ARBEITSAMTSBEZIRKEN

Die vier untersuchten Arbeitsamtsbezirke haben auf den ersten Blick eine Gemeinsamkeit: Die Arbeitslosenquote liegt schon seit vielen Jahren erheblich über dem Bundesdurchschnitt. Hinter der sehr negativen Arbeitsmarktsituation verbergen sich jedoch sehr differenzierte ökonomische Strukturprobleme:

- Region A ist Teil der norddeutschen Tiefebene. Die Landwirtschaft, die ursprünglich in diesem Raum der dominierende Erwerbsbereich der Bevölkerung war und die auch heute noch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an der Wirtschaftsstruktur hat, arbeitet unter teilweise ungünstigen Produktionsvoraussetzungen. Die gesamte Region ist relativ dünn besiedelt, weist nur wenige größere Städte auf, und ihre periphere Lage in bezug auf industrielle Verdichtungsgebiete wird durch das Fehlen guter Verkehrsanbindungen verstärkt. Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft der Region zeigen, daß die Industriedichte weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt; die Lohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigem, d.h. die in der Region vorhandene zahlungsfähige Nachfrage, war 1981 mit einem Wert von nur 93,8 % des Bundesdurchschnitts sehr niedrig. Das in der Region erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt betrug nur 75 % des im Bundesdurchschnitt erreichten Werts (vgl. Übersicht 1.1).

  1981 war der Anteil der im primären Sektor Beschäftigten mit 2,3 % noch doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt insgesamt, der sekundäre Sektor hatte, bezogen auf das Bundesgebiet, einen leicht unterdurchschnittlichen Beschäftigtenanteil, der tertiäre Sektor lag nur unwesentlich über den Bundeswerten. Allerdings hatten sich die Beschäftigtenzahlen im Zeitraum 1974-1981 mit einer Zunahme um 11 % sehr positiv entwickelt, und auch der Rückgang in den Jahren 1980-1983 fiel mit 3,6 % geringer aus als in den anderen untersuchten Regionen. Die Verteilung der Beschäftigten im sekundären Sektor in Wirtschaftsgruppen mit bundesweit rückläufigen bzw. expandierenden Beschäftigtenzahlen und in Wirtschaftsgruppen mit seit 1970 stark steigender Arbeitsproduktivität bzw. niedriger Arbeitsproduktivität (vgl. dazu KRENGEL et

Übersicht 1: Grunddaten zu den Arbeitsamtsbezirken

1.1 Arbeitsamtsbezirk A

Fläche		2.251,9 km²	
Wohnbevölkerung	1970	201.267	
			+ 6 %
	1981	213.369	
Einwohnerdichte		94 E/km²	
Zahl der Gemeinden/Städte		18	
Erwerbsfähigenquote[1]		65,8 %	
Bundesgebiet = 100		98,7 %	
Industriedichte[2]		65	
Bundesgebiet = 100		54,0 %	
Lohn- und Gehaltssumme[3]		32.258 DM	
Bundesgebiet = 100		93,8 %	
Bruttoinlandsprodukt[4]		15.709 DM	
Bundesgebiet = 100		75 %	

1 Anteil der Bevölkerung im Alter 15-65 an der Gesamtbevölkerung (1981)
2 Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe (Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten) je 1000 Einwohner (1981)
3 je Beschäftigtem in der Industrie (1981)
4 je Einwohner (1978)

Quellen: Eigene Berechnungen auf der Basis von Statistiken der Arbeitsämter, Statistischen Landesämter; 12. Rahmenplan, der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

al. 1980) zeigt für den Arbeitsamtsbezirk A keine besonders ungünstigen Werte: So sind zwar in A nur wenige Sektoren vertreten mit sinkender Beschäftigtenzahl, aber es fehlen auch Betriebe in expandierenden Sektoren (vgl. Übersicht 2.1).

Übersicht 2: Beschäftigung

2.1 Arbeitsamtsbezirk A

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Sep. 1981			
insgesamt	49.097		
im primären Sektor	1.140	2,3 %	(1,1 %)[1]
im sekundären Sektor	24.247	49,4 %	(51,0 %)
im tertiären Sektor	23.619	48,1 %	(47,8 %)
Beschäftigungsentwicklung			
1974 - 1981	+ 11,0 %		(+1,0 %)
1980 - 1983	- 3,6 %		(-3,8 %)
Anteil der Beschäftigten in			
- expandierenden Sektoren	7,4 %		(7,8 %)
- kontrahierenden Sektoren	4,1 %		(5,4 %)
- Sektoren mit wachsender Arbeitsproduktivität	9,5 %		(9,1 %)
- Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität	11,4 %		(10,3 %)

1 In Klammer wird der jeweilige Wert für das Bundesgebiet insgesamt angegeben.

Primärer Sektor: Wirtschaftsabteilung I (Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei)

Sekundärer Sektor: Wirtschaftsabteilung II (Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau), III (Verarbeitendes Gewerbe), IV (Baugewerbe)

Tertiärer Sektor: Wirtschaftsabteilung V (Handel), VI (Verkehr und Nachrichtenübermittlung), VII (Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe), VIII (Dienstleistungen), IX (Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte), X (Gebietskörperschaften, Sozialversicherung)

Quellen: Eigene Berechnung nach Daten der Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit sowie Peters/Schmid 1982a, S. 203ff.

Dominierende Wirtschaftszweige, gemessen an der Zahl der abhängig Beschäftigten, waren in A 1981 das Bauhauptgewerbe, im verarbeitenden Gewerbe der Schiffbau, der Maschinen- und Fahrzeugbau, der Stahl- und Leichtmetallbau sowie die Herstellung von EDV und Büromaschinen (wobei die Beschäftigten ausschließlich bei einem Betrieb, den O.-Werken, beschäftigt waren). Obwohl die Region nach diesen globalen Daten keine besonders ungünstige Industriestruktur hat, sind doch einige als krisenanfällig zu betrachtende Branchen wie der Schiffbau und die EDV- und Büromaschinen-Herstellung vertreten. Ein zusätzliches Problem entsteht durch die ökonomische Funktion des Zulieferbetriebes, den ein Großteil der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes wahrnimmt. Eigenständige Betriebe mit ökonomischen Verflechtungen in der Region selbst sind nur im Schiffbau vorhanden. Dieser Wirtschaftszweig geriet jedoch auch in A in den letzten Jahren in den Sog der Werft-Krise der Küstenregionen, da die Werften aus anderen Regionen inzwischen mit den Werften in A um Aufträge konkurrieren.

Die Verteilung der Betriebe nach Betriebsgrößen nach Daten aus dem Jahr 1970 zeigt einen relativ hohen Anteil von Beschäftigten in Kleinbetrieben mit weniger als 50 Beschäftigten (36,8 %) und einen geringen Anteil von Beschäftigten in Großbetrieben mit über 1.000 Beschäftigten (18,7 %). Daß das Angebot an Arbeitsplätzen im sekundären und tertiären Sektor schon über lange Zeit nicht ausreichend war, die steigende Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sowie die aus der Landwirtschaft abgewanderten Personen in Beschäftigungsverhältnisse zu integrieren, zeigt der hartnäckig hohe Wert der Arbeitslosenquote (vgl. auch WIETHOLT 1972). Schon 1970 hatte der Arbeitsamtsbezirk eine Arbeitslosenquote, die fünfmal so hoch war wie im Bundesdurchschnitt, in den Jahren bis 1983 hatte dieser Bezirk fast immer die höchsten Arbeitslosenquoten im Bundesgebiet überhaupt (vgl. Tabelle 2).[2] Die Krise 1974/75 und die steigende Arbeitslosigkeit der folgenden Jahre trafen also einen Wirtschaftsraum, in dem Vollbeschäftigung auch in konjunkturell günstigeren Zeiten und trotz des Anstiegs der Beschäftigtenzahlen noch nie erreicht werden konnte. 1983 war jeder fünfte Erwerbstätige als Arbeitsloser registriert.

---

[2] Die Tabellen befinden sich alle im gesonderten Tabellenanhang (S. 269).

Die Struktur der Arbeitslosigkeit - Resultat des Mangels an Arbeitsplätzen im sekundären und tertiären Sektor - zeigt, daß Arbeitslosigkeit in A große Kreise der Arbeitnehmer betrifft. Nach einer Untersuchung des IAB, in der die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, die Dauer der Arbeitslosigkeit sowie das Risiko von Mehrfacharbeitslosigkeit analysiert wurden, kann man für A eine überdurchschnittlich hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit feststellen: Über 26 % der Erwerbspersonen wurden 1981 mindestens einmal arbeitslos (Bundesdurchschnitt 12,7 %). Auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit lag mit 20 Wochen über dem Bundesdurchschnitt ebenso wie das Risiko, daß dieselbe Person innerhalb eines Jahres mehrfach arbeitslos wird (vgl. Tabelle 3).

Dies ist auch das Resultat eines hohen Anteils von Beschäftigten in saisonabhängigen Betrieben, was dazu führt, daß die Arbeitslosenquote zwischen den Sommer- und Wintermonaten erheblich schwankt. Allerdings führte der zweite konjunkturelle Einbruch 1981/82 zu einer Angleichung der saisonalen Schwankungen auf hohem Niveau. Die "Stabilisierung" der Arbeitslosenzahlen auch im Sommer kann auf zahlreiche Konkurse und Betriebsstillegungen im Bereich des Baugewerbes zurückgeführt werden. Zusätzliche Belastungen brachten für den Arbeitsmarkt in A Entlassungen und Stillegungen mehrerer Großbetriebe in den anliegenden Arbeitsamtsbezirken (da auch dort Arbeitnehmer aus A beschäftigt waren) und die 1983 erfolgte Schließung des EDV- und Büromaschinenherstellers O.-Werke.

Während die Wirtschaftsstruktur in A nach wie vor alle Merkmale einer wenig industrialisierten und peripheren Region mit einer Dominanz von Zulieferbetrieben aufweist, ist die Beschäftigtenstruktur verglichen mit anderen Regionen relativ positiv: bedingt durch die Bevölkerungszunahme waren 1979 über 36 % der Beschäftigten unter 25 Jahre alt, über 51 % der Beschäftigten waren Facharbeiter und Meister. Der Anteil der Frauen an allen Beschäftigten lag jedoch unter dem Bundesdurchschnitt, und ausländische Arbeitnehmer stellten den geringen Anteil von nur 1,8 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Tabelle 1).

Die relativ günstige Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer drückt sich jedoch (bei einem Mangel an Arbeitsplätzen) umgekehrt in einem hohen Anteil

Arbeitsloser mit abgeschlossener Berufsausbildung aus. Berechnet man (was methodisch nicht unumstritten ist) eine "Facharbeiterarbeitslosenquote" (Anteil der arbeitslosen Facharbeiter an den beschäftigten und arbeitslosen Facharbeitern), so hatte der Arbeitsamtsbezirk A 1980 die höchste Facharbeiterarbeitslosigkeit im Bundesgebiet (HOF 1981).

Extrem hoch ist auch die Arbeitslosigkeit der unter 25jährigen, die bei anhaltendem Wachstum der Erwerbsbevölkerung keine Arbeitsplätze in der Region finden, so daß ein ständiger Zwang zum Pendeln oder zur Abwanderung aus der Region besteht. Niedrig ist dagegen der Anteil gesundheitlich eingeschränkter Arbeitsloser, und bis 1980 war auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen in A relativ gering (vgl. Tabelle 3).

Zieht man zur Beurteilung der Arbeitsmarktsituation noch die gemeldeten offenen Stellen heran, so verdichtet sich das Bild eines trotz hoher Arbeitslosigkeit bewegungsintensiven Teilarbeitsmarktes, bei dem die Arbeitslosigkeit eher Ausdruck des generellen Mangels an Arbeitsplätzen denn von Strukturdiskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt ist. Rein rechnerisch kamen 1982 in A auf eine offene Stelle 71 Arbeitslose. Bei den wenigen gemeldeten offenen Stellen wurde bei über 61 % eine abgeschlossene Berufsausbildung verlangt (eine gegenüber 1979 steigende Tendenz), allerdings sahen nur 79 % der angebotenen Stellen eine unbefristete Anstellung vor (Tabelle 4). Die Arbeitsverwaltung konnte 1982 90,8 % der gemeldeten offenen Stellen mit einem Arbeitslosen besetzen, wobei die Vermittlungschancen für Frauen, gemessen an ihrem Anteil an Arbeitslosen, sehr gering waren. Die Vermittlungsbilanz der Arbeitsverwaltung in A wird im wesentlichen positiv beeinflußt durch die Vermittlung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Jede zweite Vermittlung erfolgte 1982 in eine solche befristete Beschäftigung. Vermittlungen im Privatsektor entlasteten den Arbeitsmarkt weitaus geringer als in anderen Regionen (vgl. Tabelle 5).

Aufgrund der ungünstigen Wirtschaftsstruktur gehört der Arbeitsamtsbezirk A zum Aktionsprogramm der regionalen Wirtschaftsförderung GRW, er ist zugleich in Landesförderungsprogramme einbezogen. Im Rahmen der GRW werden in A die zweithöchsten Förderpräferenzen von 20 % vergeben. Da der Arbeitsamtsbezirk 1979 eine der höchsten Arbeitslosenquoten der Bundesrepublik aufwies, war er

auch in das "Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen" (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, BMA 1979) einbezogen.

Übersicht 1: Grunddaten zu den Arbeitsamtsbezirken
1.2 Arbeitsamtsbezirk B und C

		B		C	
Fläche		241,3 km²		723,9 km²	
Wohnbevölkerung	1970	550.142		547.374	
			-10 %		+0,6 %
	1981	494.754		550.896	
Einwohnerdichte		2.050 E/km²		755 E/km²	
Zahl der Gemeinden/Städte		3		9	

	B + C
Erwerbsfähigenquote[1]	67,8 %
Bundesgebiet = 100	102,5 %
Industriedichte[2]	110
Bundesgebiet = 100	91,0 %
Lohn- und Gehaltssumme[3]	37.801 DM
Bundesgebiet = 100	107,0 %
Bruttoinlandsprodukt[4]	18.246 DM
Bundesgebiet = 100	81,0 %

1 Anteil der Bevölkerung im Alter 15-65 an der Gesamtbevölkerung (1981)
2 Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe (Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten) je 1000 Einwohner (1981)
3 je Beschäftigtem in der Industrie (1981)
4 je Einwohner (1978)

Quellen: Eigene Berechnungen auf der Basis von Statistiken der Arbeitsämter, Statistischen Landesämter; 12. Rahmenplan, der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

- Region B und C sind weitaus heterogener als die Region A. Es finden sich in C ländlich strukturierte Gebiete am Rande des Ruhrgebietes, während die Kernbereiche zu den Verdichtungsgebieten und hochindustrialisierten Regionen der BRD zählen. Im nördlichen Ruhrgebiet, zu dem C gehört, wird die Wirtschaftsstruktur noch immer in erheblichem Maße durch den Steinkohlebergbau beeinflußt. Während in B die Einwohnerdichte in den drei Gemeinden besonders hoch, und die Bevölkerungsentwicklung besonders negativ ist, ist der Arbeitsamtsbezirk C dünner besiedelt und die Bevölkerungsentwicklung in den neun Gemeinden war zwischen 1970 und 1981 sogar noch positiv. In B und C liegt die Industriedichte zwar leicht unter dem Bundesdurchschnitt, die Erwerbsfähigenquote und die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten liegen dagegen darüber. Allerdings weicht auch hier das erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt negativ vom Bundesdurchschnitt ab (vgl. Übersicht 1.2). Dies ist sicherlich ein Resultat der spezifischen Branchenkonzentration in B und C: kontrahierende Sektoren und Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität sind hier überproportional vertreten. Der sekundäre Sektor hat in diesen Industrieregionen überdurchschnittlich viele Beschäftigte, der teritäre Sektor ist, verglichen mit dem Bundesgebiet, unterdurchschnittlich entwickelt.

Die Beschäftigungsentwicklung war vor allem in B extrem negativ (die Beschäftigtenzahl ging zwischen 1974 und 1981 um 12 % zurück), und während der Krise 81/82 gingen in der Region erneut über 5 % der Arbeitsplätze verloren. Nicht ganz so negativ war die Entwicklung in C, allerdings gingen auch hier die Beschäftigtenzahlen zwischen 1980 und 1983 um 4,7 % zurück (vgl. Übersicht 2.2).

Dominierende Wirtschaftszweige des sekundären Sektors waren sowohl in B und C der Bergbau, gefolgt von der Chemischen Industrie und der Nahrungs- und Genußmittelindustrie. In B spielt darüber hinaus die elektrotechnische Industrie (vor allem Konsumgüterindustrie) sowie die Verarbeitung von Steinen, Erden und Glas eine Rolle, in C dagegen stärker der Maschinen-, Stahl- und Leichtmetallbau. Da der Bergbau starke Beschäftigungsrückgänge hatte und die, als Folge der Bergbaukrise, Mitte der sechziger Jahre angesiedelte Textil- und Bekleidungsindustrie Arbeitsplätze in großem Ausmaß wieder abgebaut hat, besteht in B und C ein erheblicher Bedarf an neuen Arbeitsplätzen. Die Chemi-

sche Industrie und die Nahrungs- und Genußmittelindustrie expandierten in den Aufschwungjahren 1979/80, in den Jahren 1981 und 1982 bauten auch sie Arbeitsplätze ab.

Übersicht 2: Beschäftigung
2.2 Arbeitsamtsbezirk B

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Sep. 1981			
insgesamt	149.971		
im primären Sektor	837	0,5 %	(1,1 %)[1]
im sekundären Sektor	81.136	59,4 %	(51,0 %)
im tertiären Sektor	59.998	40,0 %	(47,8 %)
Beschäftigungsentwicklung			
1974 - 1981	- 12,0 %		(+1,0 %)
1980 - 1983	- 5,1 %		(-3,8 %)
Anteil der Beschäftigten in			
- expandierenden Sektoren	2,9 %		(7,8 %)
- kontrahierenden Sektoren	21,1 %		(5,4 %)
- Sektoren mit wachsender Arbeitsproduktivität	7,4 %		(9,1 %)
- Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität	23,8 %		(10,3 %)

1 In Klammer wird der jeweilige Wert für das Bundesgebiet insgesamt angegeben.

Primärer Sektor: Wirtschaftsabteilung I (Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei)
Sekundärer Sektor: Wirtschaftsabteilung II (Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau), III (Verarbeitendes Gewerbe), IV (Baugewerbe)
Tertiärer Sektor: Wirtschaftsabteilung V (Handel), VI (Verkehr und Nachrichtenübermittlung), VII (Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe), VIII (Dienstleistungen), IX (Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte), X (Gebietskörperschaften, Sozialversicherung)

Quellen: Eigene Berechnung nach Daten der Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit sowie Peters/Schmid 1982a, S. 203ff.

Übersicht 2: Beschäftigung

2.3 Arbeitsamtsbezirk C

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Sep. 1981			
insgesamt	149.129		
im primären Sektor	912	0,6 %	(1,1 %)[1]
im sekundären Sektor	87.708	58,8 %	(51,0 %)
im tertiären Sektor	60.509	40,6 %	(47,8 %)
Beschäftigungsentwicklung			
1979 - 1981[2]	+/- 0 %		(+1,0 %)
1980 - 1983	- 4,7 %		(-3,8 %)
Anteil der Beschäftigten in			
- expandierenden Sektoren	3,1 %		(7,8 %)
- kontrahierenden Sektoren	19,5 %		(5,4 %)
- Sektoren mit wachsender Arbeitsproduktivität	2,8 %		(9,1 %)
- Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität	23,8 %		(10,3 %)

1 In Klammer wird der jeweilige Wert für das Bundesgebiet insgesamt angegeben.
2 Wegen der Neuabgrenzung des Arbeitsamtsbezirkes ist ein Vergleich erst ab 1979 sinnvoll.

Primärer Sektor: Wirtschaftsabteilung I (Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei)
Sekundärer Sektor: Wirtschaftsabteilung II (Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau), III (Verarbeitendes Gewerbe), IV (Baugewerbe)
Tertiärer Sektor: Wirtschaftsabteilung V (Handel), VI (Verkehr und Nachrichtenübermittlung), VII (Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe), VIII (Dienstleistungen), IX (Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte), X (Gebietskörperschaften, Sozialversicherung)

Quellen: Eigene Berechnung nach Daten der Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit sowie Peters/Schmid 1982a, S. 203ff.

Die relativ einseitige Wirtschaftsstruktur bedeutet auch, daß der Monostrukturindikator (der angibt, wieviele Beschäftigte in den beiden größten Wirtschaftszweigen des sekundären Sektors beschäftigt waren) mit 19,9 % in B und 30 % in C relativ hoch ist (vgl. PETERS/SCHMID 1982a, S. 233). Entsprechend hoch ist auch der Anteil der Beschäftigten in Großbetrieben mit über 1.000 Beschäftigten (1970 in B 43,7 %, in C 37 %).

Insbesondere in B hat die einseitige Wirtschaftsstruktur mit ihrer negativen Beschäftigungsentwicklung schon Anfang der siebziger Jahre zu einer hohen Arbeitslosigkeit geführt, der Arbeitsamtsbezirk rangiert schon lange unter den 20 Arbeitsamtsbezirken mit den höchsten Arbeitslosenquoten (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Die Entwicklung in C schwankt dagegen: in den konjunkturell ungünstigen Jahren 1974 und 1981/82 war die Arbeitslosenquote relativ gesehen günstiger als in anderen Regionen, so daß der Arbeitsamtsbezirk mehr auf den unteren Rängen rangierte. Konjunkturelle Aufschwungphasen, mit bundesweit zurückgehenden Arbeitslosenquoten (z.B. 1977-1980) führten in C jedoch nicht zu einem gleich starken Abbau der Arbeitslosigkeit wie in anderen Regionen. 1983 betrug die Arbeitslosenquote in C 12,4 %, und der Bezirk hatte damit bundesweit die 29.höchste Arbeitslosenquote.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit wird in beiden Arbeitsamtsbezirken durch die Montanindustrie und ihre Personalpolitik geprägt: überproportional viele ältere Arbeitslose und Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen sind in B und C registriert, der Anteil der langfristig Arbeitslosen ist ebenfalls besonders hoch. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit liegt wesentlich höher als im Bundesgebiet und auch das Risiko der Mehrfacharbeitslosigkeit liegt über dem Bundesdurchschnitt. Allerdings konzentriert sich die Arbeitslosigkeit in B und C stärker auf einzelne Personengruppen, so daß die "Betroffenheitswerte" dort niedriger sind als in A (vgl. Tabelle 3).

Das gleichzeitige Auftreten einer geringeren Betroffenheit von Arbeitslosigkeit mit einem hohen Mehrfacharbeitslosigkeitsrisiko bei gleichzeitig lang andauernder Arbeitslosigkeit gibt einen Hinweis darauf, daß die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt auf einige wenige Personengruppen konzentriert sind und für andere Gruppen kaum Wiederbeschäftigungschancen bestehen.

Die Beschäftigungsstruktur in B und C zeigt für das Jahr 1979 noch einen relativ hohen Anteil älterer Arbeitnehmer über 55 Jahre. 1983 gab es in den Montanbetrieben von B und C kaum noch Beschäftigte, die über 55 Jahre alt waren.

Die Montanindustrie hat einen Großteil ihres Beschäftigungsproblems durch Frühverrentung oder die sog. 59er Regelung geregelt. Jüngere Arbeitskräfte wurden jedoch in weitaus geringerer zahl eingestellt, so daß die schon 1979 festgestellte ungünstige Altersstruktur der Beschäftigten bestehen blieb. In beiden Arbeitsamtsbezirken ist der Meister- und Facharbeiteranteil an den Beschäftigten sehr hoch, hoch ist ebenfalls der Anteil ausländischer Arbeitnehmer (vgl. Tabelle 1).

Von Arbeitslosigkeit sind in C überproportional Frauen, Angestellte und Jugendliche betroffen; in B ging der Anteil der Männer an den Arbeitslosen seit 1979 rapide in die Höhe; insbesondere ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitnehmer stellen einen großen Teil der Arbeitslosen (vgl. Tabelle 3).

Wird man in B oder C arbeitslos, ist weiblich und/oder älter als 45 Jahre, so bestehen nur noch geringe Vermittlungschancen. Rein rechnerisch kamen im September 1982 in B 55 und in C 39 Arbeitslose auf eine offene Stelle. Dabei waren in B 37 % und in C 28 % dieser Stellen auf jüngere Arbeitsuchende begrenzt. Bei über 71 % der Stellen in B war eine abgeschlossene Berufsausbildung notwendig und 44 % der Stellen wurden ausschließlich Männern angeboten. Ähnlich in C: für zwei Drittel aller Stellen wurde eine abgeschlossene Berufsausbildung verlangt, und 51 % standen lediglich für Männer zur Verfügung (vgl. Tabelle 4). Dies wirkt sich natürlich auf die Vermittlungsergebnisse aus: nur 23,7 % aller Vermittlungen in B betrafen Frauen, gleichzeitig wurde etwa ein Drittel aller Personen in Beschäftigungsverhältnisse von extrem kurzer Dauer (unter sieben Tagen) vermittelt (vgl. Tabelle 5).

Vermittlungen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen spielen in B eine gewisse, in C jedoch fast keine Rolle, d.h. im Gegensatz zum Arbeitsamtsbezirk A fanden die meisten Vermittlungen in reguläre Stellen des privaten Sektors statt.

Die Arbeitsamtsbezirke B und C gehörten nur teilweise zu den Förderregionen der GRW: zwei Städte des Bezirkes B sind Schwerpunktorte der Förderung mit einer Förderpräferenz von 20 %, die dritte Stadt gehörte vor dem 13. Rahmenplan (gültig ab 1984) aufgrund ihrer überdurchschnittlich guten Ausstattung mit wirtschaftsnaher Infrastruktur nicht zu den Fördergebieten. In C sind zwar alle Städte Teil der GRW-Förderung, allerdings nur mit dem Fördersatz von 15 % bzw. 10 %. Natürlich gehören beide Regionen zu den Gebieten, die unter die Programme der Landesregierung für die Montanindustrie fielen. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit waren beide Regionen auch in das "Arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm" der Bundesregierung von 1979 einbezogen.

- Region D gliedert sich im Grunde in zwei Gebiete: in eine Stadt mit starkem Industriebesatz, sowie in eine Reihe ländlich-peripherer Gebiete, die z.T. an die DDR angrenzen. Der Arbeitsamtsbezirk D ist einer der flächenmäßig größten Arbeitsamtsbezirke der BRD und verhältnismäßig dünn besiedelt. Er umfaßt insgesamt 118 Gemeinden, die Stadt D kann als das einzige industrielle Zentrum der Region angesehen werden. Die Wirtschaftskraft der Region ist trotz der relativ hohen Industriedichte schwach, was sich insbesondere in einer sehr niedrigen Lohn- und Gehaltssumme ausdrückt. Allerdings ist der Abstand zum Bundesdurchschnitt beim 1978 erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt nicht so hoch wie z.B. mit A (vgl. Übersicht 1.3).

In der Stadt D sind die meisten der abhängig Beschäftigten der Region tätig, da fast die gesamte Industrie des Raumes dort angesiedelt ist. Besonders auffällig ist in D, daß zwar 60 % aller abhängigen Arbeitnehmer im sekundären Sektor beschäftigt sind, daß der tertiäre Sektor jedoch extrem schwach ausgeprägt ist - vermutlich eine Folge der relativ niedrigen Löhne und Gehälter in der Region. Der geringe Anteil des Dienstleistungssektors konnte auch durch die verstärkte Förderung des Fremdenverkehrs (es existieren mehrere Kurbäder in der Region) kaum gesteigert werden. Noch immer sind 2,2 % aller Beschäftigten in der Landwirtschaft eingestellt, in der jedoch kontinuierlich Arbeitsplätze abgebaut werden. Während in den Jahren 1978-1981 eine leichte Zunahme der Beschäftigtenzahl zu verzeichnen war, sank diese Zahl in den darauffolgenden Jahren erneut ab, allerdings nicht so drastisch wie in B und C.

Übersicht 1: Grunddaten zu den Arbeitsamtsbezirken

1.3 Arbeitsamtsbezirk D

Fläche		3.992,0 km²	
Wohnbevölkerung	1970	420.446	
			- 1,8 %
	1981	413.073	
Einwohnerdichte		103 E/km²	
Zahl der Gemeinden/Städte		118	
Erwerbsfähigenquote[1]		64,1 %	
Bundesgebiet = 100		98,2 %	
Industriedichte[2]		145	
Bundesgebiet = 100		119,0 %	
Lohn- und Gehaltssumme[3]		31.867 DM	
Bundesgebiet = 100		89,9 %	
Bruttoinlandsprodukt[4]		17.342 DM	
Bundesgebiet = 100		82,5 %	

1 Anteil der Bevölkerung im Alter 15-65 an der Gesamtbevölkerung (1981)
2 Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe (Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten) je 1000 Einwohner (1981)
3 je Beschäftigtem in der Industrie (1981)
4 je Einwohner (1978)

Quellen: Eigene Berechnungen auf der Basis von Statistiken der Arbeitsämter, Statistischen Landesämter; 12. Rahmenplan, der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Legt man zur Beurteilung der Expansionsfähigkeit der lokalen Wirtschaft die Kriterien Beschäftigtenanteil in expandierenden bzw. kontrahierenden Sektoren, wachsende oder niedrige Arbeitsproduktivität an, so hat der Arbeitsamtsbezirk D günstigere Bedingungen als die anderen drei Bezirke. In D sind überproportional viele Arbeitnehmer in bundesweit expandierenden Sektoren beschäftigt, allerdings trägt das Industriepotential monostrukturelle Züge. Drei Großbetriebe bestimmen im wesentlichen über die Zukunft des Industriestandorts D, bei ihnen arbeiten mehr als 70 % aller Beschäftigten des sekundären Sektors. Die Industrie konzentriert sich auf die Produktion von Maschinenbauelementen, auf Straßenfahrzeugspezialteile und auf die Elektroindustrie, wobei viele Betriebe als Zulieferer der Automobilindustrie tätig sind. Zugleich sind die Großbetriebe stark exportorientiert, so daß sich Schwankungen am Weltmarkt unmittelbar in D auswirken.

Obwohl D eine typisch ländlich-periphere Region ist, deren Lage an der Grenze zur DDR zu besonderen ökonomischen Entwicklungsproblemen führt, waren die seit über 50 Jahren in D ansässigen Großbetriebe in der Lage, einen großen Teil der nachwachsenden Generation und der aus der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitnehmer aufzunehmen. Mit Hilfe der Ansiedlung von Zweigbetrieben und weiteren Zulieferbetrieben gelang es bis Mitte der siebziger Jahre, hohe Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Noch Anfang der siebziger Jahre hätte man D, das aus geo-politischen Gründen zu den Förderregionen der GRW gehört, nicht zu den arbeitsmarktpolitischen Problemregionen gezählt. Erst mit dem Konjunktureinbruch 1974/75 stieg die Arbeitslosigkeit so rapide an, daß D fortan zu den 30 Arbeitsamtsbezirken mit der höchsten Arbeitslosigkeit gerechnet werden mußte (vgl. Tabelle 2). Allerdings blieb die Arbeitslosigkeit auch während der leichten konjunkturellen Erholung 1981/82 auf einem relativ hohen Niveau bestehen, 1983 stieg sie jedoch nicht in dem gleichen Maß wie in anderen Bezirken an, so daß sich die relative Position wieder etwas verbesserte.

Übersicht 2: Beschäftigung

2.4 Arbeitsamtsbezirk D

Sozialversicherungs pflichtig Beschäftigte Juni 1981			
insgesamt	129.026		
im primären Sektor	2.809	2,2 %	(1,1 %)[1]
im sekundären Sektor	77.976	60,4 %	(51,0 %)
im tertiären Sektor	48.242	37,4 %	(47,8 %)
Beschäftigungsentwicklung			
1978 - 1981[2]	+ 3,8 %		(+1,0 %)
1980 - 1983	- 3,5 %		(-3,8 %)
Anteil der Beschäftigten in			
- expandierenden Sektoren	16.3 %		(7,8 %)
- kontrahierenden Sektoren	3,3 %		(5,4 %)
- Sektoren mit wachsender Arbeitsproduktivität	6,7 %		(9,1 %)
- Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität	6,6 %		(10,3 %)

1 In Klammer wird der jeweilige Wert für das Bundesgebiet insgesamt angegeben.
2 Wegen der Neuabgrenzung des Arbeitsamtsbezirkes ist ein Vergleich erst ab 1978 sinnvoll.

Primärer Sektor: Wirtschaftsabteilung I (Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei)
Sekundärer Sektor: Wirtschaftsabteilung II (Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau), III (Verarbeitendes Gewerbe), IV (Baugewerbe)
Tertiärer Sektor: Wirtschaftsabteilung V (Handel), VI (Verkehr und Nachrichtenübermittlung), VII (Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe), VIII (Dienstleistungen), IX (Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte), X (Gebietskörperschaften, Sozialversicherung)

Quellen: Eigene Berechnung nach Daten der Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit sowie Peters/Schmid 1982a, S. 203ff.

Auch in D sind insbesondere Frauen und jüngere Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen, während der Anteil älterer oder gesundheitlich eingeschränkter Arbeitsloser relativ niedriger ist als in B und C. Das Risiko, in D arbeitslos zu werden, ist ähnlich hoch wie in B und C, allerdings zeigt der Indikator "Mehrfacharbeitslosigkeit", daß die Konzentration des Risikos auf einzelne Gruppen höher ist als in B und C. Auch in D sind die Strukturen des Arbeitsmarktes verhärteter als im Bundesdurchschnitt insgesamt, was sich u.a. in einer längeren durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit ausdrückt (vgl. Tabelle 3).

Die Beschäftigungsstruktur weist vor allem drei interessante Befunde auf: Der Anteil älterer Beschäftigter ist sehr hoch, der Anteil ausländischer Arbeitnehmer ist für einen Industriestandort niedrig und vor allem der Anteil von Facharbeitern und Meistern an allen Industriebeschäftigten ist deutlich geringer als in B und C. Diese Beschäftigtenstruktur spiegelt wider, daß man in D auf einheimische Erwerbspersonen zurückgreifen kann, da ein großes Arbeitskräftepotential vorhanden ist. Gleichzeitig deutet das geringere Qualifikationsniveau der Beschäftigten auf spezifische Arbeitsanforderungen in den dominierenden Großbetrieben hin, die zumindest in der Vergangenheit einen Großteil un- und angelernter Arbeitskräfte beschäftigten (Tabelle 1).

Auf eine offene Stelle kamen 1982 in D rechnerisch 39 Arbeitslose, für über 71 % der offenen Stellen wurde eine abgeschlossene Berufsausbildung verlangt. Damit zeigt sich in D ein ähnliches Bild wie in B: während der Anteil von Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung der höchste unter den untersuchten Regionen ist, sind die meisten Stellen in B und D nur für Facharbeiter/qualifizierte Angestellte ausgeschrieben, ein möglicher Hinweis auf strukturelle Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Auch in D wird bei einem Drittel aller Stellen von einer Altersbegrenzung ausgegangen, eine Regelung, die in der Regel ältere Arbeitslose aus der Vermittlung ausschließt (vgl. Tabelle 4).

Eine relativ positive Rolle bei der Zahl der Vermittlungen spielen in D Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 10 % aller Vermittlungen gingen 1982 in ABM.

D gehört fast ausnahmslos zu den Förderregionen der GRW, die größeren Städte bzw. Gemeinden in drei Landkreisen sind, mit Ausnahme von 5 Gemeinden, Schwerpunktorte mit der (höchsten) Förderpräferenz von 25 %, im vierten Landkreis beträgt die Förderung 15 %. Auch D war eine Region, in der das "Arbeitsmarktpolitische Programm" der Bundesregierung 1979 eine Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Instrumente erlaubte.

III. WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG AUF REGIONALER UND LOKALER EBENE

Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, wie das nun schon seit vielen Jahren bestehende Instrumentarium der regionalen und lokalen Wirtschaftsförderung auf der lokalen Ebene eingesetzt wurde. Wesentlich ist dabei, inwieweit die Kommunen in der Lage waren, ihre Wirtschaftsförderungspolitik den geänderten Rahmenbedingungen (Massenarbeitslosigkeit und finanzielle Restriktionen) anzupassen.

Dabei wird insbesondere dargestellt, welche Problembereiche von den relevanten Akteuren wie wahrgenommen werden, welche (eventuell veränderte) Politikformulierung sich daraus ergibt und welche Instrumente wie eingesetzt werden.

Um die verschiedenen Handlungsspielräume auf lokaler Ebene beurteilen zu können, ist es notwendig, auf das bestehende Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik einzugehen und seine theoretischen und praktischen Implikationen darzustellen. Dieses Instrumentarium stellt nicht nur den Rahmen für das Handeln lokaler Akteure dar, es verdeutlicht gleichzeitig auch die ökonomischen Grundannahmen der seit Jahren zentral, regional und lokal betriebenen Politik.

In diesem Sinne sind die im folgenden dargestellten Grundzüge regionaler Wirtschaftsförderungspolitik auch Ausdruck des bisher vorherrschenden Grundverständnisses, in welche Richtung regionale Wirtschaftsförderung wirken soll, welche Steuerungsinstrumente zur Problemlösung als adäquat angesehen werden und von welchem Verhältnis zwischen Anreiz und Adressateninteresse idealtypisch ausgegangen wird.

1. "Industrialisierung bedeutet Beschäftigung" - Ökonomische Grundannahmen regionaler und lokaler Wirtschaftspolitik

Regionale und lokale Wirtschaftspolitik und -förderung ist ein politisches Handlungsfeld, das bis heute nicht einheitlich definiert ist. Im weitesten Sinn kann regionale oder lokale Wirtschaftspolitik sowohl als die wirtschaftliche Dimension der Raumordnungspolitik als auch als die Regionalisierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik verstanden werden (vgl. BUTTLER/ GERLACH/LIEPMANN 1977, S. 115). Heute wird regionale und lokale Wirtschaftspolitik weitgehend als Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik begriffen, mit der drei Ziele verfolgt werden: das Wachstumsziel, das Stabilisierungsziel und das Ausgleichsziel, die allerdings nicht gleichgewichtig nebeneinander stehen (vgl. MÖLLER 1982, S. 83). Im 12. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) (gültig für den Zeitraum 1983 - 1985) werden diese drei Ziele beschrieben: "Die **wachstumspolitische** Zielsetzung der regionalen Strukturpolitik besteht in der Mobilisierung von Wachstumsreserven in den Problemgebieten, um den Beitrag dieser Gebiete zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu erhöhen. ... Die **stabilisierungspolitische** Zielsetzung der regionalen Strukturpolitik hat vor allem eine Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit von Regionen zum Inhalt. ... Da die stabilisierungspolitische Zielsetzung auf eine Verstetigung und gleichgewichtige Entwicklung der regionalen Wachstumsprozesse hinausläuft, leistet die regionale Strukturpolitik auch einen Beitrag zur mittelfristigen Verstetigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozesses." (ebenda, S. 6) Der starken Betonung des Wachstumsziels entspricht die schwache Gewichtung des Ausgleichsziels, das ja den Zielsetzungen der Raumordnungspolitik zuzurechnen ist: "Die **ausgleichspolitische** Zielsetzung der regionalen Strukturpolitik besteht in der Verminderung interregionaler Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeit der Einkommenserzielung und in gewissem Maße auch hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen." (ebenda, S. 6)

Da die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung geschieht und nur marktkonforme Instrumente eingesetzt werden, sollen die Autonomie der Investitionsentscheidungen der Unternehmen erhalten bleiben und die regionale Investitionstätigkeit durch "räumlich konzentrierte und in ihrer Intensität abgestufte Investitionsanreize sowie über

gezielte Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur" (ebenda, S. 67) angeregt werden. Auf diese Weise, durch die gezielte Verbilligung von Investitionen in "Problem"regionen, sollen Einkommen und Beschäftigung in den Regionen erhöht werden.[3]

Die regionale und lokale Wirtschaftspolitik mit ihren vielfältigen Programmen arbeitet dabei im wesentlichen mit finanziellen Anreizmitteln, d.h. mit regional differenzierenden Subventionen, Steuern, Versorgungstarifen und Vergabepraktiken bei öffentlichen Aufträgen sowie mit der Bereitstellung von wirtschaftsnaher Infrastruktur. Sie setzt am Input des Produktionsfaktors Kapital an und versucht, die relativen Preise zwischen den Regionen zu verändern. "Diese Vorgehensweise, über eine Kostensenkung und d.h. Gewinnerhöhung zur regionalen Entwicklung beizutragen, ist orientiert am neoklassischen Erklärungsansatz der regionalen Wachstumstherorie. Denn gerade hier wird in den interregionalen Kosten- und Ertragsdifferenzen der entscheidende Impuls für die interregionale Kapitalmobilität und das unternehmerische Standortverhalten gesehen" (BUTTLER/GERLACH/LIEPMANN 1977, S. 130).

---

[3] Eine kurze Skizzierung der Aufgaben der GRW zeigt, daß Arbeitsplatzförderung kein explizites Ziel der GRW ist: "Aufgabe der GRW ist die Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben sowie die Förderung des Ausbaus der Infrastruktur, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist" (GRW-Gesetz § 1, Absatz 1). Die Förderung zielt dabei ab auf das Zonenrandgebiet und Regionen, "1. deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder 2. in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen sind, daß Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind" (GRW-Gesetz § 1, Absatz 2). Obwohl im GRW-Gesetz nicht ausdrücklich genannt, fließen Arbeitsplatzziele in die Rahmenpläne der GRW ein, da für jedes regionale Aktionsprogramm Zielvorgaben für die Zahl neu zu schaffender bzw. zu sichernder Arbeitsplätze genannt werden. Die Abgrenzung der Fördergebiete, ein politischer Dauerstreit zwischen den Vertretern der verschiedenen Regionen der BRD (vgl. GANSER 1980a), beruht auf den Indikatoren Arbeitskräftereservekoeffizient, Einkommen (regionale Lohn- und Gehaltssumme und regionales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wohnbevölkerung) und Infrastrukturausstattung sowie seit 1981 (als Folge der Kritik an der zu geringen Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer "Problem"regionen) der regionalen Arbeitslosenquote.

Es soll hier nicht auf die Problematik der Indikatoren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Regionen eingegangen werden, diese Kritik ist ausführlich und breit dokumentiert und empirisch nachgewiesen (vgl. HÄRTING 1981, KRONENWETT 1983, GANSER 1980, GANSER 1980a, EWERS/FRITSCH 1983).

Finanzielle Anreizinstrumente sind jedoch generell mit dem Mangel behaftet, daß es den Adressaten überlassen bleibt, inwieweit sie auf die angebotenen Anreize reagieren und wenn sie reagieren, ob sie dann im Sinne der Zielsetzung des Programms reagieren. Wie bei allen staatlichen Anreizprogrammen soll mit Hilfe des finanziellen Anreizes - der im Fall der regionalen Wirtschaftspolitik ausschließlich ein positiver Anreiz ist, denn es existieren keine "disincentives" zur Vermeidung von Investitionen in bestimmten Regionen (vgl. GLAUBITZ 1977, S. 708) - eine Verhaltensänderung der Adressaten in die gewünschte Richtung erfolgen, bei der regionalen Wirtschaftspolitik also eine Investitionstätigkeit in einer spezifischen Region.

Allgemein kann man davon sprechen, daß Anreizprogramme zwei Elemente enthalten: eine Anreizkomponente, die die Vorteile für den Adressaten spezifiziert und eine Regelungskomponente, welche die Voraussetzungen auf seiten der Adressaten und die Verhaltensauflagen spezifiziert, unter denen die Vorteil gewährt werden sollen (vgl. SCHARPF 1982, S. 277). Die vorhandenen Anreizprogramme der Wirtschaftsförderungspolitik zielen dabei einmal auf einzelne Betriebe (einzelbetriebliche Förderung zur Senkung der Investitionskosten) und auf Gemeinden, die zur Erstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur angeregt werden sollen (Infrastrukturförderung), was indirekt ebenfalls zu einer Senkung der Investitionskosten der Unternehmen beitragen kann.

Betrachtet man jedoch die Faktoren, die die Rentabilität des eingesetzten Kapitals und damit die Kapitalmobilität und die Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsbereitschaft der Unternehmen beeinflussen, so sind dies neben den Investitionskosten und dem Vorhandensein wirtschaftsnaher Infrastruktur auch noch Faktoren wie die regionale Wirtschaftsstruktur und ihre Verflechtungen, die Quantität und Qualität des Arbeitskräfteangebotes, die natürlichen und technischen Standortfaktoren und Agglomerationsgesichtspunkte.

Die Begrenzung des Anreizinstrumentariums auf lediglich zwei Standortfaktoren führt nach allen Evaluationen dazu, daß das Anreizprogramm nur für einen bestimmten Teil der Adressaten eine Verhaltensänderung als günstig erscheinen läßt: für Adressaten, die Investitionen in möglichst kurzer Zeit abschreiben wollen und/oder die so geringe Anforderungen an einen Standort stellen, daß z.B. Agglomerationsvorteile keine Rolle spielen und/oder für Adressaten, die

mit Hilfe der Kostensenkung durch die Anreizprogramme konjunkturelle oder strukturelle Krisen zu überleben hoffen (vgl. FESTER 1976, S. 238).

Aus der Ungleichgewichtigkeit zwischen den Faktoren, die das Verhalten der Adressaten bestimmen und dem nur auf zwei Faktoren gezielten Anreiz ergibt sich deswegen eine ungewollte Selektivität: Die Förderung begünstigt Betriebe, die nach Abschreibung der Investitionen wieder geschlossen werden können, Betriebe, die einer relativ großen Importkonkurrenz ausgesetzt sind, Zweigbetriebe von Mehrbetriebsunternehmen sowie Betriebe, die aus Agglomerationsräumen verdrängt wurden und zu wachstumsschwachen oder krisenanfälligen Branchen gehören (vgl. BUTTLER/GERLACH/LIEPMANN 1977, S. 149). Diese Selektivität der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik ist in der Vergangenheit häufig schon Gegenstand von Kritik gewesen, da anzunehmen ist, daß die Persistenz solcher Betriebe unter ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen nicht sehr hoch sein wird, so daß die Ansiedlungserfolge der siebziger Jahre für strukturschwache Regionen nur ein kurzfristiger Erfolg gewesen sein könnten. Und tatsächlich zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, daß diese Ansiedlungen nicht zu einer langfristigen Verbesserung regionaler Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen geführt haben, sondern im Gegenteil dazu beigetragen haben, daß die strukturschwachen Regionen in ökonomischen Krisen erneut zu Verlierern werden (vgl. FESTER 1976, SCHNEIDER 1976, RECKER 1976, GRÄBER 1979).

Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre ist auch deutlich geworden, daß es in der BRD mindestens zwei verschiedene Typen von "Problem"regionen gibt: zum einen die ländlich strukturierten peripheren Regionen, die immer schon Zielregion der regionalen Wirtschaftspolitik waren, zum anderen aber auch die sogenannten alten Industriegebiete an Rhein, Ruhr und im Saarland. Während die Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik lange Zeit lediglich in einer Industrieansiedlungs- oder Industrialisierungspolitik für ländliche Regionen bestand, heißt die Aufgabe heute mehr denn je Bewältigung des strukturellen Wandels, technologische Erneuerung und Erhaltung von regionseigenen Produktionspotentialen, insbesondere da Ansiedlungen in konjunkturell schwächeren Perioden ökonomisch kaum noch eine Rolle spielen (vgl. dazu EWERS/FRITSCH 1983 und SEMLINGER/KNIGGE 1983).Wenn bis Mitte der siebziger Jahre die regionale Wirtschaftspolitik zum Gegenstand heftigster Kritik geworden ist, so lag dies hauptsächlich an ihrer - ungewollten - Selektivität, der geringen regionalpoli-

tischen Effizienz und dem nie ausgeräumten Verdacht der Mitnahmeeffekte, d.h. der Vermutung, daß die meisten der getätigten Investitionen auch ohne Förderanreiz zustande gekommen wären (RECKER 1976). Seit sich jedoch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert haben und die Herausbildung eines neuen Typs von "Problem"regionen manifest geworden ist, zielt die Kritik nicht mehr nur allein auf die oben genannten Punkte ab, sondern es wird immer deutlicher die Frage gestellt, ob das vorhandene Instrumentarium zur Bewältigung der alten und der neuen Probleme grundsätzlich geeignet ist und ob die ökonomischen Annahmen über regionale Wirtschaftsprozesse angesichts veränderter Rahmenbedingungen weiterhin Gültigkeit haben (vgl. KRONENWETT 1983).

Das Konzept der GRW ging bis zum 10. Rahmenplan 1981 ausschließlich und danach in modifizierter Form davon aus, daß eine Industrialisierungspolitik der Hauptansatzpunkt für die Stärkung regionalen Wachstums sei: gefördert werden in erster Linie Ansiedlungen und Erweiterungen von Betrieben der gewerblichen Wirtschaft. Gewerbliche Betriebe werden jedoch nur gefördert, wenn sie im Sinne der Export-Basis-Theorie regionsexterne Einkommen für die regionale Entwicklung mobilisieren.

Das **Export-Basis-Konzept** beruht auf einem Modell regionaler Wirtschaftsentwicklung, das davon ausgeht, daß allein die regionale Zusatznachfrage, d.h. die Exportnachfrage, bestimmend für die regionale Nachfrageentwicklung und die Dynamik der Regionaleinkommen (was gleichgesetzt wird mit Beschäftigungsmöglichkeiten) ist. Die ökonomischen Aktivitäten in einer Region werden danach klassifiziert, ob sie für den Export (über die Regionsgrenzen hinaus) bestimmt sind (basic activities) oder für den regionalen Markt (non-basic activities). Dieses kreislauftheoretische, monokausale Modell erklärt die Einkommensentwicklung einer Region letztlich aus der Höhe ihrer Exporte, die auch bestimmend sind für die Nachfrage nach non-basic Produktionen. Eine Steigerung der Einkommen ist im wesentlichen von der Steigerung der Exporte abhängig, die damit zur ökonomischen Basis der Region werden (zur ausführlichen Darstellung des Modells siehe FÜRST/ KLEMMER/ZIMMERMANN 1976, S. 46, und PETERS, H.J. 1976).

Die Kritik an diesem Modell läßt sich kurzgefaßt auf folgende Argumente zusammenfassen: die Abgrenzung dessen, was "eine Region" ist, ist ein höchst willkürlicher Akt. Je nachdem wie groß oder klein die Regionen geographisch ge-

schnitten sind, sind bestimmte ökonomische Aktivitäten Exporte oder Binnenhandel. Die Umsetzung dieses Theorieansatzes in praktische Politik muß zu einer willkürlichen Abgrenzung von Regionen führen, da das Vorhandensein einer eindeutig festgelegten Region ein zentraler Bestandteil des Modells ist. Dies ist auch eine Erklärung für die z.T. erbitterten Diskussionen um die richtige Abgrenzung der Fördergebiete in der GRW, da der Zuschnitt der Regionen wesentlich mit entscheidet, welche Investitionen gefördert werden können. Ein Konflikt ist dabei, daß eine eng begrenzte Region zwar viele förderungsfähige Exporttätigkeiten aufweisen kann, daß zu einer eigenständigen Entwicklung jedoch auch eine bestimmte Mindestgröße erforderlich ist. Diese Widersprüche sind in diesem Modell immanent angelegt und damit nicht nur Ausdruck der Konkurrenz zwischen den Vertretern verschiedener Regionen.

Der zweite kritische Einwand bezieht sich darauf, daß die Annahme, daß nur Exporte primäres Einkommen hervorrufen, zu der Schlußfolgerung führt, daß in Regionen ohne Außenhandel keine ökonomische Entwicklung stattfinden kann, d.h. auch keine intraregionalen Aktivitäten. "Da mit der Größe der Region auch der Außenhandel sinkt, würde sich im Extremfall der Welt mit einem ökonomischen Außenhandel von null keinerlei "intraregionale" Aktivität ergeben, da keine Exportfähigkeit gegeben ist, und diese Folgerung ist, vorsichtig ausgedrückt, zumindest seltsam" (FÜRST/KLEMMER/ZIMMERMANN 1976, S. 55).

Der dritte Einwand, den FÜRST u.a. formulieren, bezieht sich darauf, daß es natürlich einen Exportmultiplikator geben kann oder gibt, daß die völlige Vernachlässigung intraregionaler Kreisläufe jedoch zu realitätsfernen Annahmen führt und zu einer Vernachlässigung nicht fernabsatzbezogener ökonomischer Aktivitäten, die die Entwicklung der Region sehr wohl positiv oder negativ beeinflussen (vgl. FÜRST/KLEMMER/ZIMMERMANN 1976, S. 55). Zudem verkennt dieser Ansatz, daß die meisten Exportgüter im Zeitablauf zunächst einmal regionales Gut gewesen sind, d.h. ehe ein Produkt zum Exportgut wird, war es in der Regel ein regionales Gut. Da die Economic-base-theory keine Differenzierung zwischen der Art der exportierten bzw. importierten Güter kennt, sind in ihren Annahmen z.B. expansive Wirkungen durch den Import von Investitionsgütern nicht denkbar. Andererseits vermutet sie selbst bei ökonomisch schrumpfenden Branchen mit überregionalem Absatz eine "nicht unwesentliche Erhöhung des Einkommens der Region" (vgl. FESTER 1976, S. 239), eine recht befremdliche Annahme, wie die

Entwicklung der letzten Jahre zeigt. Auch Nachfrageverschiebungen, z.B. durch Sättigungen auf Teilmärkten oder technologische Veränderungen werden in diesem Ansatz nicht berücksichtigt, obwohl eine Veränderung von Konsumgewohnheiten oder Veränderungen des Produktionsprozesses Auswirkungen auf die Entwicklungschancen von Regionen haben und bisher ökonomisch starke Regionen gegenüber anderen nicht mehr konkurrenzfähig sein können.

Obwohl die Export-Basis-Theorie wenig differenziert ist und mit sehr vereinfachten ökonomischen Modellvorstellungen arbeitet, ist sie die wesentliche theoretische Grundlage der regionalen Wirtschaftspolitik. In den "Allgemeinen Grundsätzen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung" heißt es zum Beispiel im 12. Rahmenplan: "Gewerbliche Investitionen sind volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig, wenn sie geeignet sind, durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen (Primäreffekte). Es kann davon ausgegangen werden, daß dies dann erfüllt ist, wenn in der zu fördernden Betriebsstätte überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden." (12. Rahmenplan S. 20). Daß die so geförderten Betriebe z.B. eine geringe intraregionale Verflechtung aufweisen können und eventuell hohe Importe an Vorleistungen benötigen (was ja auch einen Verlust regional wirksamer Nachfrage bedeuten kann), daß trotz Ansiedlung und Förderung neuer Betriebsstätten die regionale Beschäftigungsentwicklung negativ sein kann, da andere Arbeitsplätze abgebaut wurden, z.B. aufgrund von interregionaler Konkurrenz, wird von der regionalen Wirtschaftspolitik zwar als Problem erkannt, ist bis jetzt jedoch kaum in die Überlegungen zur Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik eingeflossen. Erste Ansätze enthält der 10. Rahmenplan der GRW, in dem ausgewählte Dienstleistungsbereiche in die Förderung aufgenommen wurden und versucht wurde, das einseitig auf die Förderung des Produktionsfaktors Kapital ausgerichtete Instrumentarium um Humankapitalförderung zu erweitern.

Die veränderten ökonomischen Bedingungen der achtziger Jahre stellen jedoch zunehmend neue Anforderungen an die regionale Wirtschaftspolitik:

- die ungünstige ökonomische Entwicklung hat die Ansiedlung neuer und die Erweiterung bestehender Betriebe schwieriger gemacht. Der regionale Wettbewerb

um gewerbliche Investitionen hat sich verschärft, und die Konkurrenz zwischen Fördergebieten und Nicht-Förderregionen hat zugenommen, da auch in den Nicht-Förderregionen fehlende Beschäftigungs- un Erwerbsmöglichkeiten ein ökonomisches und politisches Problem geworden sind.

- Standortfaktoren, die mit Hilfe des Instrumentariums der GRW nicht direkt zu beeinflussen und z.T. typische Agglomerationsvorteile sind wie z.B. die Verfügbarkeit von Humankapital, Technologie, organisatorischem Wissen und Informations- und Kommunikationssystemen, gewinnen eher an Bedeutung. Da es bisher kaum gelungen ist, diese Standortfaktoren in den Fördergebieten auszubauen, dürfte sich die Situation für die Fördergebiete eher verschlechtern.

- Gleichzeitig wirken sich in einigen ehemals ökonomisch starken Regionen Veränderungen der Nachfrage und Absatzmöglichkeiten und des Produktionsprozesses in der Weise aus, daß sie ihre Standortvorteile tendenziell verlieren und zu neuen "Problem"regionen werden, die z.T. mit dem Förderkriterien der GRW gar nicht erfaßt werden können.

Was ist jedoch die Konsequenz aus der Einsicht in die veränderten Anforderungen? Eine wie vorn skizzierte Erweiterung um förderungsfähige Dienstleistungsbereiche, die Aufnahme von Humankapital-Förderung, eine Erweiterung der Auswahlkriterien für die Regionen und die - eher lapidare - Feststellung, "... (daß) die Bemühungen zur wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher Räume und zur Bewältigung des strukturellen Wandels (...) im Rahmen der gegebenen finanziellen Möglichkeiten verstärkt fortgeführt werden (müssen)" (12. Rahmenplan, S. 7). Ob man die Bemerkung im 12. Rahmenplan der GRW, daß es darauf ankommt "die besonderen Vorteile der Fördergebiete (landschaftliche Reize, Wohn- und Freizeitwert, günstige Bedingungen für den Fremdenverkehr") (ebenda, S. 7) herauszustellen, als Ausdruck des post-industriellen Wertewandels in der Wirtschaftspolitik oder als Zynismus bewerten will, bleibt dem Leser überlassen - in jedem Fall ist es ein hilfloser Versuch, aus der Not eine Tugend zu machen und das Scheitern der "Industrie auf Land-Politik" nachträglich zu einem Segen zu erklären (vgl. NASCHOLD/VÄTH 1976).

Die Tatsache, daß für zwei unterschiedliche Problembereiche, nämlich die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume und die Bewältigung von Umstel-

lungsprozessen in alt-industrialisierten Regionen kein differenzierendes Instrumentarium zur Verfügung steht, ist eine Erklärung für die zahlreichen Sonderprogramme, die außerhalb der GRW von den Ländern allein oder mit dem Bund gemeinsam durchgeführt werden, wie z.B. das Ruhr-Programm in Nordrhein-Westfalen oder das Bund/Küstenländer Werftenhilfeprogramm.

Bevor im folgenden auf die institutionellen und instrumentellen Aspekte regionaler und lokaler Wirtschaftsförderung eingegangen wird, noch eine kurze Bemerkung zum Verhältnis regionaler zu lokaler bzw. kommunaler Wirtschaftsförderung. Während es in den Zielsetzungen der regionalen Wirschaftspolitik immerhin noch das Ausgleichsziel gibt, und dies als eine Gemeinschaftsaufgabe auf gesamtpolitischer Ebene begriffen wird, entfällt dieser Aspekt bei der lokalen Wirtschaftsförderungspolitik fast vollständig. Zwar sind die Gemeinden, als Träger der lokalen Wirtschaftsförderungspolitik, in vielfältiger Weise ökonomisch und rechtlich von übergeordneten Landes- oder Bundesprogrammen, Gesetzen und Richtlinien in ihrem Spielraum begrenzt und auch ihre Wirtschaftsförderungspolitik ist auf die Verwirklichung raumorderischer Ziele verpflichtet, aus der Sicht der einzelnen Gemeinde stellen sich jedoch Bundes- oder Landesprogramme als Rahmendaten dar, innerhalb deren eigene lokale Zielsetzungen verfolgt werden können.

Diese lokalen Zielsetzungen decken sich zwar weitgehend mit den allgemeinen Zielsetzungen der regionalen Wirtschaftspolitik (Verbesserung der lokalen Wirtschaftsstruktur, Reduzierung der Arbeitslosigkeit), und zur Verfolgung lokaler Wirtschaftspolitik stehen die im Prinzip gleichen Instrumente zur Verfügung wie bei der regionalen Wirtschaftspolitik (Anreizprogramme zur Verbilligung der Investitionen, Infrastrukturangebote und Steuerpolitik), und dennoch können die Ergebnisse lokaler Wirtschaftsförderungspolitik in eklatanter Weise regionalpolitischen Zielsetzungen widersprechen.

Die lokale Wirtschaftsförderungspolitik ist - wie die regionale Politik auch - ausgerichtet auf die Neuansiedlung und Erweiterung von Betrieben. Inwieweit die einzelne Kommune in der Lage ist, die Konkurrenzfähigkeit des eigenen Standorts gegenüber anderen Standorten (Kommunen) zu erhöhen, hängt im wesentlichen von der eigenen ökonomischen Situation ab: Gemeinden mit relativ ausgewogener Wirtschaftsstruktur, niedriger Arbeitslosenquote und einem hohen Anteil prosperie-

render Betriebe verfügen zur Verbesserung der eigenen Standortvorteile über erheblich mehr finanzielle Mittel, die z.B. aus der - originär kommunalen - Gewerbesteuer resultieren, als Gemeinden in wirtschaftlich ungünstigeren Regionen. Die Konkurrenz unter den Gemeinden abzubauen und damit einer Verfestigung von Disparitäten entgegenzuwirken, war ein Anliegen bei der Einrichtung der Gemeinschaftsaufgabe und spezifischer Länderprogramme. Die Entwicklung der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, daß die Konkurrenz der Gemeinden untereinander angesichts der veränderten Rahmenbedingungen nicht kleiner, sondern größer geworden ist. Auch Gemeinden in ökonomisch stabileren Regionen betreiben aktive Wirtschaftsförderung, und sie können oftmals attraktivere Bedingungen, nicht nur finanzieller Art, bieten. Ob diese Ansiedlungen Betriebsverlagerungen aus anderen Gemeinden sind, echte Neuansiedlungen z.B. ausländischer Investoren oder ob die Verlagerung einzig mit dem Ziel erfolgt ist, in den Genuß höherer Fördermittel zu kommen, braucht für die einzelne Kommune keine Rolle zu spielen. Daß das gegenseitige Abwerben von Betrieben gesamtwirtschaftlich ein Null-Summen-Spiel ist, braucht hier nicht betont zu werden (vgl. BUTTLER 1983). Wie Beispiele aus jüngster Vergangenheit zeigen, nimmt die Konkurrenz der Gemeinden um die Ansiedlung von Unternehmen bzw. die Sicherung des Bestandes zum Teil Formen an, die allen raumorderischen Zielvorstellungen der regionalen Wirtschaftspolitik widersprechen (vgl. Beispiele in WIRTSCHAFTSWOCHE vom 5.3.1982 oder bei HEIMBRECHT 1984). Nicht ohne Grund empfiehlt deswegen der Planungsausschuß der GRW, daß sich die Kommunen bei der Wirtschaftsförderung auf unbedenkliche Maßnahmen der indirekten Förderung beschränken sollen, sich bei der direkten Wirtschaftsförderung Zurückhaltung auferlegen und diese nur in Ausnahmefällen durchführen sollen (vgl. 12. Rahmenplan, S. 15) Allerdings sind diese allgemeinen Empfehlungen wiederum so unverbindlich, daß keinerlei Konsequenzen daraus gezogen werden müssen.

2. "Finanzmittel für Unternehmen gibt's genug" - Rahmenbedingungen

2.1 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) ist wohl das wichtigste Programm der regionalen Wirtschaftsförderung.

Die Förderbedingungen, Konditionen etc. der GRW werden im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" festgeschrieben. Es ist ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Ein Rahmenplan für den Zeitraum der mehrjährigen Finanzplanung wird aufgestellt, der jährlich fortzuschreiben ist. Der Planungsausschuß, der diesen Rahmenplan aufstellt, ist mit Vertretern von Bund und Ländern paritätisch besetzt, Beschlüsse können nur mit einer dreiviertel Mehrheit der Stimmen gefaßt werden. Vorschläge für die Aufnahme einzelner Regionen in den Rahmenplan werden in der Regel von den Ländern unterbreitet, die Durchführung des Rahmenplans ist ebenfalls Sache der Länder. Der Bund trägt 50 % der Ausgaben für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in jedem Land (vgl. BUTTLER/GERLACH/LIEPMANN 1976, S. 116 ff.). Der 1. Rahmenplan trat 1972 für den Zeitraum 1972 - 1975 in Kraft, inzwischen ist der 16. Rahmenplan ab 1987 verabschiedet worden. Jeder Rahmenplan gliedert sich in zwei Hauptteile: in den ersten Teil mit den allgemeinen Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik und den Beschreibungen der Voraussetzungen, der Art und Intensität der Förderung und der Mittelansätze (aufgeschlüsselt nach Ländern); im zweiten Teil werden dann die Regionalen Aktionsprogramme (im 12. Rahmenplan: 18) beschrieben, ausgehend von einer Analyse der wirtschaftlichen Situation im Aktionsraum bis hin zur Benennung der Zahl der Arbeitsplätze, die mit Hilfe des Programms geschaffen bzw. gesichert werden sollen.

Aus der Geschichte der Gemeinschaftsaufgabe wird deutlich, daß die regionale Wirtschaftspolitik zunächst einmal ausschließlich in der Kompetenz der Länder lag. Erst die Erfahrung, daß Wirtschaftsförderung durch unkoordinierte Maßnahmen zu räumlich unerwünschten Ergebnissen beitragen kann, hat zu einer Koordinierung und schließlich einem einheitlichen Entscheidungssystem beigetragen (vgl. MÖLLER 1982, S. 85 f.).

Die Ausarbeitung eines objektiven Indikatorensystems, das die Benachteiligung von Regionen messen sollte, zog sich mehrere Jahre hin, 1975 wurde das erste Mal ein Rahmenplan auf der Basis der gemeinsam ermittelten Indikatoren aufgestellt: die Fördergebiete umfaßten damals rund 33 % der Bevölkerung der BRD und rund 60 % der Fläche. Schon in den folgenden Jahren wurde Kritik laut, einerseits am Umfang der Förderregionen und an der Wahl der Indikatoren, die z.B. dem Problem der rasch steigenden Arbeitslosigkeit in einigen Nicht-Förder-

gebieten nicht Rechnung getragen haben. Seit dem 10. Rahmenplan 1981 ist eine Neuabgrenzung der Fördergebiete erfolgt (maximal 30 % der Bevölkerung dürfen in den Fördergebieten leben), einige Fördergebiete fielen ganz aus der Förderung heraus, die Indikatoren wurden erweitert. Unabhängig von ihrer Wirtschaftskraft bleiben das Zonenrandgebiet und das Saarland Fördergebiet, für alle anderen Regionen werden die erweiterten Indikatoren zugrunde gelegt. Der 10. Rahmenplan 1981 bedeutete einen wesentlichen Einschnitt in die "Förderkulisse", 85 % der Fördergebiete in Baden-Württemberg und ca. 30 % der Fördergebiete in Bayern fielen aus der Förderung heraus. Allerdings bestanden Übergangsregelungen für diese Gebiete bis 1982 bzw. 1984 (vgl. MÖLLER 1982, S. 88 f.).

Gefördert werden einzelbetriebliche Investitionen und die Erschließung wirtschaftsnaher Infrastruktur, wobei die einzelbetriebliche Förderung gestaffelt vergeben wird, je nachdem ob es sich um eine Investition in einem Schwerpunktort oder außerhalb eines Schwerpunktortes und je nachdem ob es sich um die Errichtung eines Betriebes, die Erweiterung, die Umstellung oder grundlegende Rationalisierung eines Betriebes handelt. Die Investitionskosten können je nach Standort und Art der Investition um 10 % bis 25 % durch Investitionshilfen verbilligt werden. Die GRW verfügt im wesentlichen über zwei Arten von Investitionshilfen: die Förderung durch Investitionszuschüsse, Darlehen, Zinszuschüsse und Bürgschaften (dies sind die sog. GA-Mittel) sowie die Investitionszulage (nach dem Investitionszulagengesetz von 1969). Die Investitionszulage wird steuerfrei in Höhe von 8,75 % bis 10 % gewährt, wenn eine besondere Förderwürdigkeit besteht und kann nur für Anschaffungs- und Erweiterungsinvestitionen in Anspruch genommen werden, nicht jedoch für Ersatzinvestitionen, die Anschaffung gebrauchter Wirtschaftsgüter und den Kauf von Grundstücken und Gebäuden. Nach Vorliegen der Voraussetzungen besteht auf die Investitionszulage ein Rechtsanspruch. Die Aufstockung auf die Höchstsätze von 10 % - 25 % geschieht mit GA-Mitteln, auf die kein Rechtsanspruch besteht (vgl. EWERS/ FRITSCH 1983, S. 40 f., DITTES 1981).

Auch der Erwerb eines stillgelegten oder von Stillegung bedrohten Betriebes kann mit Investitionszuschüssen gefördert werden, ebenso wie Fremdenverkehrsbetriebe. Werden bei Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen und beim Erwerb von Betrieben zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen, wird zusätzlich ein

besonderer Investitionszuschuß gegeben, ähnlich auch bei der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze im Management und im Forschungs- und Entwicklungsbereich.

Bei der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, die von den Gemeinden beantragt und durchgeführt wird, ist ebenfalls eine Differenzierung in Schwerpunktorte und Orte außerhalb festgelegt: in Schwerpunktorten können generell der Ausbau der Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsleitungen und -verteilungsanlagen, Abfall- und Abwasser-Beseitigungs- oder Reinigungsanlagen gefördert werden, in Orten außerhalb nur im Zusammenhang mit konkreten Ansiedlungs-, Erweiterungs- oder Verlagerungsfällen. Der Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten kann dann gefördert werden, wenn ein Bedarf der gewerblichen Wirtschaft an ausgebildeten Fachkräften besteht (vgl. zu allen Angaben z.B. 12. Rahmenplan 1983).

Seit Bestehen der Gemeinschaftsaufgabe 1972 wurden bis 1981 Investitionsprojekte der gewerblichen Wirtschaft mit einem Investitionsvolumen von 101 Milliarden DM gefördert, die Fördermittel betrugen dafür 12 Milliarden DM. Da die GRW in ihrer Erfolgskontrolle davon ausgeht, daß auch bei Rationalisierungsinvestitionen die im Betrieb vorhandenen Arbeitsplätze gesichert sind bzw. erhalten bleiben, wurden mit Hilfe der GRW 1,7 Millionen Arbeitsplätze gefördert; von den geförderten Arbeitsplätzen zählen 11,3 % zu Errichtungsinvestitionen, 30 % zu Erweiterungsinvestitionen und 58,7 % zu Rationalisierungsinvestitionen (vgl. EWERS/FRITSCH 1983, S. 45 f.). Die GRW legt mit ihrem jährlichen Rahmenprogramm auch die regionalen Aktionsprogramme fest, wobei es auch möglich ist, sog. "Sonderprogramme" zu verabschieden. 1975 gab es z.B. im Rahmen der GRW ein VW-Sonderprogramm, mit dem Gebiete, die durch die bevorstehenden Rationalisierungen des VW-Konzerns betroffen waren, für 2 Jahre befristet zu Fördergebieten wurden (vgl. BÖHRET u.a. 1982, S. 86). 1982 - 1985 wird das Stahlstandorteprogramm als Sonderprogramm der GRW durchgeführt mit dem Ziel, in den von der Stahlkrise betroffenen Regionen neue Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. 9. SUBVENTIONSBERICHT 1983).

2.2 Andere regionale und sektorale Förderprogramme

Neben der GRW existieren eine ganze Reihe anderer Förderprogramme, die entweder vom Bund, Bund und Ländern oder den Bundesländern allein getragen werden und die entweder auf Regionen abzielen, die kein Fördergebiet der GRW sind oder auf ganz spezifische Adressaten. Die Vielfalt der Förderungsmöglichkeiten ist zu groß, als daß man sie hier umfassend und abschließend darstellen könnte. Finanziert werden diese Programme entweder aus dem Bundeshaushalt oder aus dem ERP-Sondervermögen. Beispiele für derartige Programme des Bundes sind:

- branchenspezifische Programme wie Investitionszuschüsse für den Steinkohlenbergbau, Zuschüsse zur Entwicklung von zivilen Flugzeugen,

- betriebsgrößenspezifische Programme wie die Gewährung von Forschungs- und Entwicklungs-Personalkostenzuschüssen an kleine und mittlere Unternehmen des produzierenden Gewerbes, Eigenkapitalhilfe für Existenzgründungen,

- personenspezifisiche Programme wie die Förderung der Existenzgründung von Spätaussiedlern, Darlehen für Existenzaufbau und Betriebsmittel für nichtdeutsche Flüchtlinge,

- Förderung für bestimmte Maßnahmen wie Luftreinhaltung bei bestehenden Betrieben, Investitionen in Entwicklungsländern, Abwasserreinigungsanlagen. (Vgl. dazu DITTES 1981).

Die Länder führen neben bzw. in Ergänzung zu der GRW und den Bundesprogrammen noch eigene Programme durch, die z.T. regional bezogen sind, z.T. adressatenspezifisch. Typische Länderprogramme sind z.B. Zinszuschüsse oder Darlehen für die mittelständische Wirtschaft, Programme zur Förderung von Forschung, Entwicklung und technologischen Innovationen, Existenzgründungshilfen sowie die Förderung von Betrieben außerhalb der GRW-Regionen mit Landesmitteln.

Ein Teil der Landesförderung kann zusätzlich zu den GRW-Mitteln gewährt werden, d.h. die Landesförderung wird nicht auf die Höchstsätze der GRW-Förderung angerechnet (z.B. die Existengründungsprogramme des Bundes und der einzelnen Län-

der, die umweltbezogenen Investitionshilfen, Darlehen an Stahlbetriebe zur Umstellung der Produktion) (vgl. 12. Rahmenplan S. 21 f.).

Dieser kursorische Überblick macht deutlich, daß auf dem Gebiet der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung eine Vielzahl von Bundes- und Landesprogrammen zur Verfügung stehen, so daß die Programme der GRW nicht die einzig relevante Förderungsmöglichkeit für Unternehmen sind. Obwohl es schwierig ist, einen genauen Überblick über die bestehenden Programme zu bekommen, kommt man auf etwa 200 - 250 verschiedene Bundes- und Landesprogramme (vgl. WIRTSCHAFTSWOCHE 10/83).

Inwieweit dieses Nebeneinander von Förderungsangeboten noch den Zielsetzungen der regionalen Wirtschaftspolitik entspricht, soll an dieser Stelle nicht ausführlicher diskutiert werden, Zweifel sind allerdings angebracht (vgl. die Ergebnisse von BÖHRET u.a. 1982).

2.3 Kommunale Wirtschaftsförderung

Die Aufnahme von Regionen in die regionalen Aktionsprogramme der GRW ist weitgehend dem Einfluß der kommunalen Ebene entzogen, d.h. im Planungsausschuß der GRW sind neben dem Bund nur die Länder vertreten, die die Vorschläge zur regionalen Schwerpunktsetzung, insbesondere für die Sonderprogramme einbringen. Die Gemeinden spielen hinsichtlich der Entscheidung über die Fördergebiete keine Rolle. Sie sind es jedoch, die, neben den eigentlichen Adressaten, direkt und indirekt von der regionalen Wirtschaftspolitik profitieren: direkt, indem Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden in den Förderregionen gefördert werden, indirekt, indem die Zugehörigkeit zum Fördergebiet den eigenen Standort finanziell attraktiver macht und regionale Wachstumsimpulse mit sich bringen kann.

Auch bei den sektoralen strukturpolitischen Programmen haben die Gemeinden kein Mitentscheidungsrecht, auch diese Programme sind ausschließlich Länder- oder Bundesentscheidungen. Da jedoch auch im Bereich der sektoralen Strukturpolitik ein großes Interesse der Gemeinden z.B. an der Erhaltung eines Industriezweiges

bzw. an der Erhaltung von Arbeitsplätzen besteht, kann man hier wie bei der regionalen Wirtschaftspolitik davon ausgehen, daß die kommunalen Akteure alle ihre Einflüsse geltend machen, um eine Verbesserung des Förderstatus bzw. die Einbeziehung der Kommune in länder- oder bundesspezifische Förderprogramme zu erreichen.

Während die GRW und andere Förderprogramme von den Gemeinden weitgehend als Rahmenbedingungen ihres eigenen Handelns interpretiert werden müssen (allerdings, wie zu zeigen sein wird, wird auf kommunaler Ebene ständig versucht, diese Rahmenbedingungen zu eigenen Gunsten zu verbessern), haben die Gemeinden in der BRD prinzipiell ebenfalls die Möglichkeit, durch eigene Aktivitäten zur Verbesserung der Attraktivität der Gemeinde beizutragen.

Im Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes wird die Allzuständigkeit der Gemeinden betont, die danach das Recht haben, "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" in eigener Verantwortung zu regeln. Obwohl das Prinzip kommunaler Allzuständigkeit faktisch immer weiter beschränkt wurde und der kommunale Handlungsspielraum durch staatliche Gesetzgebung und staatlich vorgegebene Pflicht- und Weisungsaufgaben sowie geringere finanzielle Spielräume enger geworden ist (vgl. ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK 1983, S. 376 ff.), wird das Recht der Gemeinden, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln, insbesondere für den Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung besonders betont (vgl. LANGE 1981, S. 25 ff. und MAYNTZ 1981, S. 11).

Die Gemeinden in der BRD betrachten die Wirtschaftsförderung als eine Art "Urform kommunaler Selbstverwaltung", als ein "vornehmes Ziel der Kommunalpolitik" (vgl. LANGE 1981, S. V). "Kommunale Wirtschaftsförderung ist die zur Daseinsvorsorge zählende Aufgabe der Gemeinden, Städte und Landkreise, die durch eine Schaffung bzw. Verbesserung der Standort- und Klimabedingungen für die Wirtschaft mittels Förderung, Pflege und Beratung das wirtschaftliche und soziale Wohl der Bevölkerung in der Gemeinde oder im Kreis sichert und steigert" (KNEMEYER u.a. 1981, S. 15).

Die Ziele kommunaler Wirtschaftsförderung sind primär deckungsgleich mit denen der regionalen Wirtschaftspolitik: Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und Verbesserung der Wirtschaftsstruktur sowie als spezifische kommunale Ziel-

setzung die "Mehrung und Erhaltung gemeindlicher Einnahmen" (LANGE 1981, S. 6). Dieses letzte Ziel, die Steigerung bzw. Erhaltung kommunaler Einnahmen, soll durch die aktive Förderung der ortsansässigen Wirtschaft erreicht werden. Die von den örtlich ansässigen Unternehmen aufgebrachten Gewerbesteuern bilden trotz der Verringerung des gemeindlichen Anteils am Gewerbesteueraufkommen seit der Finanzreform von 1969 noch immer einen wichtigen Einnahmeposten: 1982 brachte die Gemeindesteuer für die Kommunen noch Einnahmen in Höhe von 19 Milliarden DM, das entspricht einem Anteil an den Gesamteinnahmen von 12,5 % (vgl. ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK 1983, S. 380 f.). Die Gewerbesteuer ist ein weitgehend kommunal autonom zu handhabendes Einnahmeinstrument, in dem sich Reste des einstmals eigenständigen gemeindlichen Steuerheberechts und der Steuerhoheit ausdrücken. Die Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten kommt der Gemeinde auch über den gemeindlichen Anteil am Einkommensteueraufkommen zugute.

Ohne nun die Problematik der Gewerbesteuererhebung im einzelnen ausführlich diskutieren zu wollen, wird deutlich, daß u.a. diese Steuer ein starkes Interesse der Gemeinden an prosperierenden Unternehmen mit sich bringt. Die Existenz einer solchen konjunkturell empfindlichen Steuer ist im raumordnerischen Sinn nicht unproblematisch, da Kommunen mit hohen Gewerbesteuereinnahmen zu anderen kommunalen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in der Lage sind als Kommunen mit niedrigen Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Der Hebesatz selbst, der ja von den Gemeinden variiert werden kann, kann räumliche Nachteile nicht ausgleichen, denn Kommunen mit ohnehin hohen Einnahmen können niedrige Hebesätze anbieten, Kommunen mit niedrigem Gewerbesteueraufkommen gehen ein großes Risiko ein, wenn sie die Hebesätze erhöhen: Betriebe werden sich eventuell nicht ansiedeln, bestehende Betriebe vielleicht sogar zum Abzug motiviert werden.[4]

---

[4] So ist es kein Wunder, daß die Gewerbesteuereinnahmen in den 20 größten Städten und den 3 Stadtstaaten 1980 zwischen 1236 DM je Einwohner (Frankfurt) und 312 DM je Einwohner (Bonn) bzw. 155 DM je Einwohner (Berlin) schwanken (vgl. ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK 1983, S. 383 f.).

Die Instrumente, die die Gemeinden zur Wirtschaftsförderung einsetzen, sind:

- Information und Beratung, Werbung und Mithilfe bei der Beschaffung staatlicher Finanzhilfen

- Finanzpolitische Instrumente der Kommunen
  indirekte: Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur, Erschließungsmaßnahmen; Bodenvorratung; Gestaltung gemeindlicher Abgaben (z.B. Gewerbesteuer), kommunaler Entgelte und kommunaler Versorgungstarife (Energie, Abwasser)
  direkte: Vergabe öffentlicher Aufträge an die örtlich ansässigen Unternehmen; entgeltliche, verbilligte oder unentgeltliche Überlassung von Grundstücken, Baulichkeiten und anderen Vermögensgegenständen; Gewährung von Krediten; Übernahme von Bürgschaften; Zuschüsse;Erlaß oder Stundung von Abgaben und Entgelten

- rechtsverbindliche Erlaubnisse, Gebote und Verbote, insbesondere bei der Bauleitplanung, oder administrative Einzelakte wie Erteilung von Erlaubnissen, Ausnahmeregelungen oder Befreiungen (vgl. LANGE 1981, S. 10 f.).

Diese Auflistung macht deutlich, daß die tatsächliche Variationsbreite des Anreizinstrumentariums der kommunalen Körperschaften zugunsten der Privatwirtschaft sehr umfangreich und differenziert sind (vgl. STEINMETZ 1983, S. 275).[5]

Kommunale Wirtschaftsförderung ist weitgehend nicht in Programmen mit Fördervoraussetzungen und verbindlichen Richtlinien geregelt, sondern fast immer eine Einzelfallförderung (und unterliegt damit einer gewissen - nur z.T. durch die kommunale Selbstverwaltung kontrollierten - Willkür). Dies hat zu erheblicher

---

[5] Das Ausmaß der indirekten und direkten Subventionen über Finanzhilfen, Grundstückspreise und Infrastrukturvorleistungen ist quantitativ schwer abzuschätzen. Eine Analyse über Niveau und Entwicklungstendenzen der kommunalen Subventionspolitik gibt es bisher nur in sehr unvollständiger Form. Eine Stichprobe aus dem Jahr 1976 hat einen Subventionsumfang bei direkten Finanzhilfen von 130 Millionen DM ergeben; gemessen an der direkten Finanzhilfe der GRW, die 1976 1,1 Milliarden DM betrug, ein minimaler Betrag (vgl. STEINMETZ 1983, S. 280 f.). In diese Rechnung sind kommunale Vorleistungen bei der Infrastrukturausstattung, der Erlaß von Erschließungskosten und andere indirekte Finanzhilfen jedoch nicht eingegangen.

Kritik an der Praxis der kommunalen Wirtschaftsförderung geführt (vgl. WIRTSCHAFTSWOCHE 10/83, Wirtschaftsministerkonferenz 1981). Das böse Wort von der "Kirchturmspolitik" oder der "Bürgermeisterkonkurrenz" drückt den Sachverhalt aus: jede Gemeinde in der BRD betreibt eine möglichst offensive Wirtschaftsförderung gegenüber privaten Investoren, ökonomisch begründet mit der Einnahmesituation der Gemeinde, politisch legitimiert durch die steigenden Arbeitslosenzahlen und rechtlich gedeckt durch das Postulat der kommunalen Selbstverwaltung und Allzuständigkeit.

2.4 Förderstatus der untersuchten Regionen

Alle vier untersuchten Arbeitsamtsbezirke gehören zu den Förderregionen der GRW, d.h. Wirtschaftsunternehmen, die dort Investitionen vornehmen, können mit staatlicher Förderung rechnen, ebenso wie die Gemeinden, wenn sie wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben planen. Die Zugehörigkeit zu den Förderregionen der GRW ist dabei, wie in Region D, geographisch bedingt (Zonenrandgebiet), besteht wie in Region A schon sehr lange oder erfolgte, wie in Region B und C, durch die Herausbildung eines neuen Typus von "Problem"region erst Mitte bzw. Ende der siebziger Jahre. Da die GRW-Förderung für die einzelne Region erhebliche ökonomische Anreizinstrumente darstellt und z.T. eine Aufstockung durch Landesmittel erst ermöglicht, ist es das Interesse vieler Gemeinden, in die Förderregionen der GRW aufgenommen zu werden.

Hat man auf der lokalen Ebene den Eindruck, daß die Auswahl der Regionen falsch ist oder das angebotene Instrumentarium den spezifischen Problemen nicht entspricht, so bestehen für die lokalen Akteure prinzipiell zwei Möglichkeiten: sie können versuchen, die von Bund und Ländern zentral formulierten Programme zu beeinflussen, indem Einfluß geltend gemacht wird z.B. über politische Parteien, die überregionalen Vertretungsorgane der verschiedenen lokalen Akteure (z.B. den Deutschen Städtetag, den Deutschen Industrie- und Handelstag oder den Deutschen Gewerkschaftsbund). Oder sie versuchen, das zentral vorgegebene Programm auf regionale Problemlagen anzupassen und mit Hilfe eigener Aktivitäten seine Wirkungen entweder zu verstärken oder anders zu pointieren. In der Realität finden sich beide Vorgehensweisen nebeneinander.

Wie weit GRW-Definitionen und die ökonomische Situation in einzelnen Gemeinden auseinanderfallen können, sieht man im Fall einer Stadt im Arbeitsamtsbezirk B. Obwohl diese Stadt hohe Arbeitslosenquoten hat, einen erheblichen Rückgang von Beschäftigten verzeichnet, relativ stark monostrukturiert war und einen erheblichen Rückgang der Wirtschaftskraft hinnehmen mußte, war sie lange Zeit keine Förderregion der GRW. Die wirtschaftsnahe Infrastruktur, d.h. die Ausstattung mit Schienenwegen, die Anbindung an Verkehrswege und das Vorhandensein von Industriegelände in ausreichender Größe, war - bezogen auf die Zahl der Einwohner - rein quantitativ "zu gut", als daß die Stadt eine Förderregion hätte sein können. Obwohl das Vorhandensein der Infrastruktur nach Beurteilung aller Akteure für die Kommune eher eine Belastung als ein Standortvorteil war, da z.B. die Schienenwege nicht genutzt werden, die Aufbereitung der zahlreichen Industrieflächen sehr kostenintensiv ist und die angrenzenden Kommunen, die Schwerpunktorte der GRW sind, ebenfalls über eine gute Anbindung an das Verkehrsnetz verfügen, konnten weder private noch kommunale Investitionen aus den Mitteln der GRW gefördert werden. Die Kommune als auch das Land versuchten, mit eigenen Finanzmitteln diesen Standortnachteil auszugleichen. Ein Hauptanliegen aller lokalen Akteure war jedoch, den Förderstatus der Stadt zu verbessern und sie versuchten daher das Land und den Bund dahingehend zu beeinflussen, die Stadt als dauerhaften Sonderfall oder im Rahmen eines Sonderprogrammes in die GRW aufzunehmen. Die politische Intervention des Oberbürgermeisters, der zugleich Landtagsabgeordneter ist und der Mehrheitspartei angehört sowie die massiven Interventionen der Industrie- und Handelskammer und der Gewerkschaften führten schließlich 1984 zum Erfolg.

Eine solch massive Intervention zugunsten der Verbesserung des Förderstatus der Region konnte in keiner der anderen drei Regionen beobachtet werden. Dennoch wird auch in anderen Regionen bemängelt, daß das zentral formulierte Programm der GRW den regionalen Gegebenheiten nicht gerecht wird. Vor allem in der Region A wird von seiten der Kommunen und der Gewerkschaften die geringe Selektivität der GRW kritisiert. Obwohl dort in den Schwerpunktorten die höchste Förderpräferenz von 20 % gegeben werden kann (25 % sind nur in den Zonenrandgebieten möglich), hat man hier den Eindruck, daß die Region unter einer deutlich ausgeprägteren Strukturschwäche leidet als andere Fördergebiete der GRW und fordert deswegen eine "Konzentration der regionalen Förderung auf die wirtschaftsschwächsten, die peripherstem und die von Abwanderung am stärksten be-

drohten Gebiete" (DGB) sowie eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen und eine Ausweitung der Fördermöglichkeiten für gewerbliche Investitionen (Kommune).

Obwohl auch diese Forderungen schon seit einiger Zeit formuliert werden, gelang es im Arbeitsamtsbezirk A nicht, die regionale Wirtschaftspolitik des Bundes und des Landes so nachhaltig zu beeinflussen wie in der Stadt B. Daß eine Veränderung des Förderstatus von Region A bisher nicht gelungen ist, dürfte im wesentlichen daran liegen, daß eine ausschließliche Konzentration von Fördermitteln auf die strukturschwächsten Regionen eine grundsätzliche Reform der GRW bedeuten würde, die politisch kaum durchsetzbar ist. Denn die Realisierung der in A erhobenen Forderung nach einer Mittelkonzentration würde bedeuten, daß weite Bereiche der "Förderkulisse" der GRW neu definiert werden müßten. Zudem ist die Region A eine der typischen alten "Problem"regionen, auf die die GRW ursprünglich abzielen sollte. Eine Verbesserung ihres Förderstatus würde eine solch grundsätzliche Diskussion über die Erfolge der GRW nach sich ziehen, daß dies politisch kaum realisierbar erscheint. Die Aufnahme der Stadt B ist dagegen ein ausdrücklicher Sonderfall, mit dem die GRW keine grundsätzliche Neubewertung der Indikatoren vornimmt, sondern nur eine im Zuge der Krise neu entstandene "Problem"region in die Förderung aufnimmt. Sofern kann man die Aufnahme der Stadt B in die GRW als Öffnung der regionalen Wirtschaftsförderung in Richtung neuer industrieller Problembezirke werten.

Aufgrund der rechtlichen Konstruktion der GRW, die keine direkte Einflußnahme der lokalen Ebene ermöglicht, wird die GRW genau wie die sektorale Strukturpolitik von den meisten Kommunen in den untersuchten Regionen als gegebenes Programm hingenommen, auf das man selbst wenig Einfluß hat. Allerdings wird die Förderung gewerblicher und kommunaler Investitionen im Rahmen der GRW durchaus in das politische Handeln auf lokaler Ebene einbezogen. Dabei sind grundsätzlich zwei Politikbereiche zu unterscheiden: soweit nicht Einfluß genommen werden kann auf die Fördervoraussetzungen und Förderbedingungen der GRW selbst, wird versucht, die Inanspruchnahme der GRW-Mittel positiv zu beeinflussen, indem die Adressaten informiert, motiviert und beraten werden und ihre Anträge möglichst positiv begutachtet werden. Gleichzeitig versuchen alle Kommunen über eigene Aktivitäten Standortbedingungen zu verbessern, ergänzend zu den zentralen Programmen und über diese hinaus. Es existieren für die kommunale Wirt-

schaftsförderung keine einheitlich geregelten Fördervoraussetzungen, Förderbedingungen und Förderhöhen, und die Art und Weise, wie kommunale Wirtschaftsförderung betrieben wird, spiegelt sehr deutlich den Einfluß lokaler Akteure wider.

3. "Jeder Betrieb, der neu kommt, wäre ein Segen" - Lokale Wirtschaftsförderung in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken

3.1 Zielformulierungen und Anforderungen an lokale Wirtschaftsförderungspolitik

Die Wahrnehmung der spezifischen Probleme der Regionen durch die wichtigsten lokalen Akteure ist in hohem Maße einheitlich: hohe Arbeitslosenquoten, geringe Beschäftigungschancen, die Zunahme von Betriebsschließungen und Betriebsverlagerungen aus den betroffenen Regionen in wirtschaftlich stabilere Regionen bzw. die Konzentration von Produktionen in den Stammwerken sind für alle Beteiligten Entwicklungen, die Handlungsbedarf offensichtlich machen.

Ganz generell läßt sich festhalten, daß drei Faktoren in allen vier Arbeitsamtsbezirken als handlungsauslösend für wirtschaftspolitische Aktivitäten bezeichnet werden: die hohe Arbeitslosenquote, insbesondere verursacht durch einen Mangel an Arbeitsplätzen im sekundären Sektor, die von den Beteiligten als ungünstig empfundene Wirtschaftsstruktur sowie die Verschlechterung der Standortqualität der Region für die Einwohner und die Kommune selbst. In allen vier Regionen wurden deswegen als wesentliche Ziele der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung eine Senkung der Arbeitslosenzahlen, eine qualitative und quantitative Verbesserung der Wirtschaftsstruktur sowie damit verbunden eine Verbesserung der ökonomischen Situation der Kommune und ihrer Einwohner genannt. Diese Ziele kommunaler Wirtschaftsförderung sind zwar auf der allgemeinen Ebene unumstritten, allerdings sind sie auch so formuliert, daß sich daraus keine konkreten Handlungsanleitungen ergeben.

Als Beispiel für die geringe Operationalisierung der Ziele lokaler Wirtschaftspolitik sei der Zielkatalog der Stadt B zitiert: im Ratsbeschluß der Stadt B zum Zielkatalog von November 1980 heißt es für den Sachbereich Wirtschaft: Oberziel ist "Schaffung und Sicherung der langfristigen Vollbeschäftigung unter

dem Gesichtspunkt der Strukturverbesserung" sowie die "Verbesserung der städtischen Finanzlage". Die stufenweise Ausformulierung der Unterziele, d.h. die Konkretisierung, wie dieses Oberziel zu erreichen sein könnte, geht dann wie folgt: Unterziel 1 ist die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen: erreicht werden soll dies durch die Ansiedlung von neuen Betrieben und Institutionen, durch die Sicherung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vorhandener Betriebe und die Verhinderung der Abwanderung von Betrieben und Institutionen bei gleichzeitiger Anhebung der Nachfrage nach Handels- und Dienstleistungen in der Stadt B. Die qualitative Verbesserung des Arbeitsplatzangebots (Unterziel 2) soll erreicht werden durch die Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes für bestimmte Bevölkerungsgruppen unter sozialen Aspekten und die Umstrukturierung des Arbeitsplatzangebotes. Die konkreten Maßnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele eingeschlagen werden sollen, lesen sich dann so: Bereitstellung eines differenzierten Flächenangebots, Schaffung von optimalen betriebsorientierten infrastrukturellen Standortbedingungen bei neuen Ansiedlungen, Bereitstellung von Flächen für Betriebserweiterungen und -verlagerungen, Förderung von Betrieben unter dem Aspekt des Wirtschaftsverbundes, Schaffung von Fühlungsvorteilen durch die Nähe zu anderen Betrieben/Institutionen, Unterstützung von Bestrebungen zum weiteren Ausbau der geschäftlichen Tätigkeit, Erhöhung der innerstädtischen Kaufkraft, Schaffung geeigneter Arbeitsplätze für Teilzeitarbeit und für Personen mit verminderter Leistungsfähigkeit, Schaffung von geeigneten Ausbildungsplätzen für Jugendliche entsprechend ihren Berufswünschen, Schaffung von Arbeitsplätzen bei unterrepräsentierten zukunftssicheren Wirtschaftszweigen (Handel und Dienstleistungen) und im Verwaltungsbereich des produzierenden Gewerbes.

Die Tatsache, daß die Stadt B überhaupt über einen ausformulierten Zielkatalog verfügt, ist in den untersuchten Regionen schon eine Ausnahme, allerdings ist auch dieser so allgemein gehalten, daß im Grunde jede wirtschaftsfördernde Aktivität damit gerechtfertigt werden kann. Erwartet hätte man in B, daß die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für arbeitslose Bergleute und Stahlarbeiter, der Aufbau eines neuen industriellen Produktionsbereiches im Zentrum der Überlegungen stehen, jetzt bleibt der Zielkatalog so allgemein, daß fast jede Stadt bzw. Gemeinde ihn im Prinzip unterschreiben könnte. Die geringe Operationalisierung wirtschaftspolitischer Ziele auf der lokalen Ebene hängt mit der weitverbreiteten Auffassung zusammen, daß alle Maßnahmen, die die Attraktivität der

Region für private Investitionen verbessern, im Grunde der Zielerreichung dienen. Nur in wenigen Regionen bestehen wirtschaftspolitische Entwicklungskonzepte, an denen der Einsatz verschiedenen Instrumente gemessen werden könnte.

Dies zeigt sich insbesondere bei dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur: obwohl in allen vier Arbeitsamtsbezirken betont wurde, daß die Wirtschaftsstruktur eine wesentliche Ursache für die Krisenanfälligkeit der Region ist, gibt es keine Zieldifferenzierung, wie die Wirtschaftsstruktur zu verbessern wäre. Natürlich äußern alle Verantwortlichen in den befragten Kommunen den Wunsch, z.B. verstärkt Klein- und Mittelbetriebe ansiedeln bzw. erhalten zu wollen, eine Auflockerung von Monostrukturen zu erreichen und Betriebe mit modernen Technologie anzusiedeln, allerdings erlaubt sich keine Kommune eine Selektion bei der Ansiedlungswerbung bzw. bei der konkreten Verhandlung mit ansiedlungswilligen Betrieben. "Sicherlich wären uns 5 Betriebe mit neuer Technologie und hochwertigen Arbeitsplätzen lieber als ein konjunkturanfälliger Zweigbetrieb eines Konzerns, aber wir haben halt keine Wahl" (Leiter der Wirtschaftsförderungs GmbH in Region A).

Auflagen bei der Vergabe von regionalen oder kommunalen Finanzhilfen, z.B. was die Beschäftigtenzahl oder die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze angeht, werden zwar vereinzelt formuliert (in der GRW werden sie sogar zur Fördervoraussetzung gemacht), allerdings sind auch diese Auflagen so vage formuliert, daß bei Nichteinhaltung kaum Sanktionen möglich sind.

Obwohl die allgemeinen Ziele der regionalen und lokalen Wirtschaftspolitik im Grunde unumstritten sind, hat sich in den letzten Jahren die lokale Wirtschaftspolitik deutlicher als früher zu einem Konfliktfeld unterschiedlicher Interessen entwickelt. Ähnlich wie bei der Diskussion um die staatliche Wirtschaftspolitik stehen sich im Kern zwei Positionen gegenüber, die man grob so skizzieren kann: auf der einen Seite wird hauptsächlich von den Vertretern der Industrie, des Handwerks und des Handels sowie von Arbeitgeberverbänden gefordert, daß auch die lokale Wirtschaftsförderung zu einer Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen privatwirtschaftlichen Handelns beitragen soll. Konkret bedeutet dies die Forderung nach dem Abbau investitionshemmender Vorschriften, z.B. im Umweltschutz, im Arbeitsschutzrecht etc. und die nachhaltige Entlastung auf der Kostenseite (Steuern, Lohnpolitik, Lohnnebenkosten). Von

Teilen der Gewerkschaften und der SPD sowie der Grünen und anderen sozialen Gruppen wird dagegen eher ein staatliches Beschäftigungsprogramm in Feldern des "qualitativen Wachstums", also in gesellschaftlichen Bedarfsbereichen, gefordert, eine Politik der sozial gesteuerten und kontrollierten Investitionslenkung vertreten, verbunden mit dem Ziel einer Arbeitszeitverkürzung für alle Beschäftigten und einer stärkeren Kontrolle der öffentlichen Subventionen.

In zwei der untersuchten Regionen (B und C) antworteten die Vertreter der jeweiligen Gruppen auf die Frage, welche Anforderungen sie an eine regionale Wirtschaftspolitik stellen würden, mit genau diesen allgemeinen Forderungen, d.h. es existierte keine Konkretisierung auf die regionale Problemlage. Diese Haltung resultiert aus der Vermutung, daß die konjunkturellen und strukturellen Probleme der Region nicht mit einer isolierten Regionalpolitik gelöst werden können, da sie ihre Ursachen nicht auf regionaler Ebene haben. Da das Wohlergehen der Kommune in erster Linie ein Resultat der Prosperität der ortsansässigen Betriebe ist und die Förderung von vorhandenen bzw. neu anzusiedelnden Betrieben im Interesse aller Gruppen liegt, ergibt sich eine Interessenkoalition der verschiedenen Gruppen, die, ausgehend von einer positiven Identifikation mit der eigenen Gemeinde, kaum noch kritische Anforderungen an die betriebene Wirtschaftspolitik stellt. Ein Vertreter des Wirtschaftsförderungsamtes in B sagt dazu: "In bezug auf die Wirtschaftsförderung ist der Rat der Stadt nicht kleinlich, man weiß, daß Wirtschaftsförderung eine teure Angelegenheit ist, und es gibt keine langen Diskussionen um die Wirtschaftsförderungspolitik der Stadt".

In den Regionen B und C liegen deswegen auch keine konkurrierenden oder sich ergänzenden Vorschläge der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen vor. Allein die auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung sehr aktive IHK hat einen Maßnahmenkatalog vorgeschlagen, der auf die konkreten Probleme der Region Bezug nimmt. Darin wird gefordert, das bestehende Produktionspotential zu erhalten und zu verbessern, den Ausbau des tertiären Sektors finanziell zu unterstützen und eine flexiblere Flächenbereitstellung zu ermöglichen. Ansätze für andere Schwerpunkte der Regionalpolitik wurden z.B. von den Gewerkschaften nicht formuliert.

Im Arbeitsamtsbezirk A wird von den lokalen Akteuren die besondere Strukturschwäche des Raumes primär als Resultat der peripheren Randlage betrachtet. Die

Randlage wird verschärft durch eine schlechte Verkehrsanbindung an die Ballungszentren. Viele Erwerbstätige sind nach wie vor gezwungen, als Pendler zu arbeiten. Obwohl die Region schon seit Bestehen der BRD ein besonderes Zielgebiet der regionalen Wirtschaftsförderung war, ist es weder im industriellen Bereich noch im tertiären Sektor gelungen, ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen.

Wenn sowohl von seiten der Kommune als auch der Gewerkschaften festgestellt wird, daß die in der Region ansässigen Betriebe mit veralteten Produktionsanlagen arbeiten und die Produktionsstruktur wenig zukunftsträchtige Wirtschaftszweige umfaßt, so werden daraus allerdings sehr unterschiedliche Konsequenzen gezogen: die Kommune und mit ihr die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Kommune und des Landkreises setzen nach wie vor auf eine "Nachindustrialisierung" des Raumes. Sie betonen zwar die Notwendigkeit, Betriebe mit neuartiger Produktion oder Dienstleistung anzusiedeln bzw. die Modernisierung und Rationalisierung der ortsansässigen Wirtschaft bevorzugt zu fördern, allerdings existieren nur ungenaue Vorstellungen darüber, wie dieses Ziel in die konkrete Praxis der Wirtschaftsförderungspolitik umzusetzen sei.

Die Gewerkschaften der Region lehnen dagegen eine strukturell ungezielte "Nachindustrialisierung", wie sie auch von der Industrie- und Handelskammer gefordert wird, ab und fordern die Entwicklung eines neuen regionalen Strukturkonzeptes, das folgenden Anforderungen standhalten soll: die regionale und lokale Wirtschaftspolitik soll in Abkehr vom Gießkannenprinzip gezielt neue Technologien fördern, ein organisierter Wissenschaftstransfer in die betriebliche Praxis muß aufgebaut werden, wobei die Technologieberatung dem Ziel der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region verpflichtet sein und der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften unterliegen muß. Rationalisierungsmaßnahmen privater Betriebe sollen nur noch dann gefördert werden, wenn gleichzeitig neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Angestrebt wird eine sektorale Investitionslenkung und die Abkehr von der räumlich undifferenzierten Investitionszulage. Da ein Problem der bisherigen Wirtschaftspolitik in der interkommunalen Konkurrenz der Gemeinden in der Region gesehen wird, wird die Ausarbeitung eines Entwicklungsplanes für die gesamte Region gefordert, der auch organisatorische Konsequenzen wie z.B. die Schaffung eines politischen Großraumverbandes mit beinhaltet. Die Ge-

werkschaften fordern ein Entwicklungskonzept, das angepaßt ist an die spezifischen Entwicklungschancen der peripheren und überwiegend ländlichen Region, keine weitere Zersiedlung der Landschaft durch unverbundene Großprojekte und zerstückelte Industrieflächen und die Berücksichtigung umweltpolitischer Gesichtspunkte bei Industrialisierungsprojekten.

Die schwierige ökonomische Situation der Region wird von den Gewerkschaften u.a. als ein Ergebnis der ungezielten regionalen Wirtschaftsförderung angesehen, die dazu beigetragen hat, daß in A "jeder Betrieb, der kommt, gefördert worden ist", unabhängig davon, ob er qualitativ hochwertige Arbeitsplätze anbot, unabhängig davon, ob er ein Zweigbetrieb eines Konzerns oder ein Zulieferbetrieb war oder eine eigenständige Produktion aufbaute. Die Erfahrungen mit Betrieben, die sich in den sechziger Jahren als Zweigwerke oder negativ formuliert "Rucksackbetriebe" ansiedelten, werden von Kommunen, Arbeitsverwaltung und Gewerkschaften gleichermaßen als negativ für die Region beschrieben: man mußte die Erfahrung machen, daß diese Zweigwerke bei schwieriger ökonomischer Situation und Rationalisierungsdruck von den Muttergesellschaften als erste geschlossen bzw. die Belegschaften rapide abgebaut werden und daß es eine starke Tendenz zur Zentralisierung der Produktion bei Großbetrieben gibt. Allein für die letzten fünf Jahre können in A acht solcher Fälle aufgezählt werden, wo Konzernspitzen von außerhalb der Region größere Entlassungen oder Betriebsstillegungen durchgeführt haben. Nur die IHK sieht keinen Zusammenhang zwischen der Existenz von Zweigbetrieben und einem erhöhten Beschäftigungsrisiko in diesen Betrieben: "Im Kammerbezirk läßt sich jedenfalls nicht nachweisen, daß auswärtige Unternehmen ihre hiesigen Zweigniederlassungen ganz besonders abziehen."

Zwar ist auch der Kommune und der Wirtschaftsförderungs GmbH bwußt, daß ihre bisherigen Aktivitäten nicht steuernd waren, sondern allenfalls der Versuch, durch eine breit gefächerte Palette finanzieller und anderer Angebote die Bedürfnisse der Unternehmen zu befriedigen, allerdings verhehlt man nicht, daß man andere Instrumente als "nicht marktkonforme" Eingriffe ablehnt. Den praktischen Versuchen der Gewerkschaften, bei einer Betriebsstillegung erste Bausteine für ein verändertes regionalpolitisches Konzept zu entwickeln, steht man skeptisch bis ablehnend gegenüber (vgl. Abschnitt 4). In der Praxis der Wirtschaftsförderung setzt sich deswegen weitgehend das Konzept durch, das auch von

der IHK für die Region gefordert wird: Ausbau der Verkehrsanbindung und Verbesserung der Verkehrswege, Förderung der Industrieansiedlung durch Subventionen und die Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur bis hin zur Subventionierung der Energiekosten. Credo der Wirtschaftspolitik bleibt dabei, daß der Bezirk nur durch eine verstärkte Industrialisierung aus seiner Strukturkrise herauskommen kann. Ohne Beachtung bleiben alternative Entwicklungskonzepte für periphere Regionen, wie sie von Wissenschaftlern und Praktikern schon seit längerer Zeit gefordert werden (vgl. FESTER 1976, HAHN 1982).

Auch im Arbeitsamtsbezirk D haben sich die Gewerkschaften mit konkreten Vorstellungen an die Öffentlichkeit gewandt, um auf die Folgen der bisherigen Wirtschaftspolitik für die Region hinzuweisen und ein anderes Modell vorzuschlagen. Hauptprobleme dieser Region sind die hohen Beschäftigungsverluste im industriellen Sektor, insbesondere bei den drei Großbetrieben in der Stadt D, die Unterentwicklung des tertiären Sektors und die starke Abhängigkeit der Beschäftigungssituation von der ökonomischen Situation der Großbetriebe und ihren Zulieferern. Obwohl die Stadt nach wie vor einen guten Ruf als Industriestandort hat und auch für die Gewerkschaften ein eindeutiger Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik auf der Industrie liegt, konnte die bisherige Wirtschaftsförderungspolitik, die in dieser Region mit 25 % Förderpräferenz finanziell außerordentlich attraktiv ist, keine großen Erfolge erzielen. Weder das Ziel der Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen noch der Abbau der Monostruktur konnten erreicht werden. Nach Meinung der Gewerkschaften hat die bisher betriebene Wirtschaftsförderungspolitik von Staat und Kommune die schwierige Lage in D sogar noch verschärft. Die Förderung der GRW kam nicht nur den Großbetrieben zugute, von denen zwei ihre Stammwerke in der Region haben, so daß gewachsene Verflechtungsstrukturen bestehen und keine Verlagerungen oder Betriebsschließungen bei diesen Betrieben zu befürchten sind. Durch die attraktiven Förderangebote wurden eine ganze Reihe von Zweigbetrieben in den an die DDR angrenzenden Gebieten angesiedelt, von denen einige in letzter Zeit geschlossen wurden bzw. von Schließung bedroht sind.

Die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik, so ist die Kritik, verstärkte die Monostruktur eher als sie sie abbauen half: erschlossenes Industriegelände wurde, obwohl auch Interessenten vorhanden waren, die zur Auflockerung der Wirt-

schaftsstruktur hätten beitragen können, an die Großbetriebe billig abgegeben, im guten Glauben, daß der versprochene Ausbau der Betriebe auch erfolgen würde.

Die Gewerkschaften der Region fordern deswegen eine Abkehr von der bisherigen ungezielten Gießkannensubventionierung und den gezielten Einsatz von Subventionen an Klein- und Mittelbetriebe, eine Subventionsvergabe, die an Auflagen zur Beschäftigungssicherung gebunden und mit entsprechenden Kontrollmöglichkeiten und Sanktionsmechanismen versehen wird. Die Kommune selbst würde eine solche Strategie gern verfolgen, allerdings gibt es bei den regionalen Wirtschaftsförderungsmitteln der GRW und des Landes keine Einflußmöglichkeiten der Stadt, und die kommunalen finanziellen Spielräume sind zu stark vom Wohlergehen der Großbetriebe abhängig, als daß man sich die Realisierung eines alternativen Konzeptes vorstellen kann.

3.2 Von der Neuansiedlung zur Bestandspflege - Umsetzung der Ziele in "Politik"

3.2.1 Strategien

Die Strategien der Wirtschaftsförderungspolitik unterscheiden sich in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken insofern, als unterschiedliche ökonomische und strukturelle Voraussetzungen vorliegen. Dies betrifft insbesondere die Schwerpunkte der tatsächlichen Aktivitäten der kommunalen Akteure, weniger jedoch die grundsätzlichen Strategien.

Bemerkenswert ist, daß in allen Untersuchungsregionen die Neuansiedlung von Industrieunternehmen (und nur in den ländlichen Regionen auch Dienstleistungsunternehmen) nach wie vor als die eigentliche Aufgabe der Wirtschaftsförderung angesehen wird, obwohl die Chancen für Neuansiedlungen von allen Beteiligten als relativ gering angesehen werden. Diese Skepsis scheint nicht nur angesichts der geringen Erfolge bei der Ansiedlungspolitik der vier Regionen, sondern auch aufgrund des rapide geschrumpften Potentials ansiedlungswilliger Unternehmen angebracht.[6]

[6] Betrachtet man sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Industrieansiedlungen, bestehend aus Neugründungen, Verlagerungen und Zweiggründungen,

Die Beachtung, die die Anwerbung von regionsexternen Betrieben in den untersuchten Regionen immer noch genießt, ist relativ einfach zu erklären: neue Betriebe, d.h. Betriebe, die bisher nicht in dieser Region ansässig waren, können zusätzliche Arbeitsplätze mit sich bringen. In den sechziger Jahren waren Ansiedlungen in peripheren Räumen zwar im wesentlichen Zweigbetriebe von Typ verlängerter Werkbänke und sie beschränkten sich auf einige wenige Branchen (Maschinenbau, Elektroindustrie, EBM-Waren und Bekleidungsindustrie), sie brachten jedoch zumindest für eine kurze Zeit eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt mit sich. So hatte man sich in B nach der ersten großen Krise des Bergbaus Mitte der sechziger Jahre intensiv um die Neuansiedlung von Betrieben bemüht, insbesondere aus der Bekleidungsindustrie. 1982 muß man feststellen, daß keiner der damals mit öffentlichen Mitteln subventionierten Betriebe noch besteht.

In den achtziger Jahren steht die lokale Wirtschafsförderung also vor dem Problem, daß Neuansiedlungen quantitativ für den Arbeitsmarkt kaum noch ins Gewicht fallen, da die Zahl der Ansiedlungen gesunken ist und 2/3 aller Ansiedlungen Betriebe mit unter 50 Beschäftigten sind. Interregionale Wanderungen sind unwahrscheinlicher als noch vor 15 Jahren. Gerade deswegen entstand ein harter Wettbewerb der Regionen um die wenigen verbleibenden Ansiedlungsmöglichkeiten, denn für eine Region wie A mit einem ohnehin geringen Bestand an Arbeitsplätzen hat auch ein geringes Ansiedlungsvolumen noch Gewicht. In den Regionen B und C wird aus dem geringen Ansiedlungspotential die Notwendigkeit abgeleitet, den potentiellen Adressatenkreis auf ausländische Investoren auszudehen. Allerdings ist die Standortentscheidung ausländischer Investoren noch

---

dann ist die gesamte Zahl der Ansiedlungen zwischen Anfang der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre von 700 pro Jahr auf knapp 200 pro Jahr gesunken. Während in den sechziger Jahren 50 % der Neuansiedlungen Gründungen von Zweigbetrieben waren und jeweils 25 % Neugründungen bzw. Verlagerungen, waren 1981 Neugründungen mit 57 % vertreten (etwa 100), Verlagerungen und die Gründung von Zweigbetrieben machen noch 14 % bzw. 29 % der Ansiedlungen aus (vgl. DIW 1984, S. 93). "Aus regionaler Sicht betrachtet hat sich in den letzten Jahrzehnten also nicht allein die Wahrscheinlichkeit für eine Ansiedlung überhaupt verringert. Die Verschiebung zwischen den Ansiedlungsarten zeigt, daß vor allem die Mobilität bereits bestehender industrieller Betriebe und somit auch die Chance für eine interregionale Umverteilung bestehender Betriebe erheblich gesunken ist. (...) Neugründungen (...) werden in den meisten Fällen in der Nähe des Wohnortes des Unternehmensgründers vorgenommen, entstammen also dem Gründungspotential der eigenen Region" (DIW 1984, S. 93).

intransparenter als die deutscher Unternehmen, so daß man mit dieser Strategie bisher nicht viel Erfolg hatte.

Die wenig aussichtsreiche Orientierung auf große Neuansiedlungen ist zwar in den offiziellen Stellungnahmen der Gemeinden fallengelassen worden, man spricht von enttäuschten Erwartungen und "dem Backen kleiner Brötchen", allerdings würde sich jede der befragten Kommunen in einen harten Konkurrenzkampf mit anderen stürzen, wenn eine größere Ansiedlung realisierbar erschiene.

Aufgrund der realistischen Einschätzung, daß größere Neuansiedlungen kaum möglich sein werden und kleinere Neuansiedlungen eher aus dem regionalen Potential zu erwarten sind, heißt die neue Strategie der Wirtschaftsförderungspolitik "Bestandspflege" sowie Orientierung auf Klein- und Mittelbetriebe. Seit Ende der siebziger Jahre beginnt sich diese neue Orientierung in den Gemeinden durchzusetzen, viel später als in anderen westeuropäischen Ländern (vgl. ZILL 1981, S. 76). Die späte Umorientierung hängt damit zusammen, daß das politisch-administrative System in der BRD erst relativ spät erkannt hat, daß die Zeit der spektakulären Neuansiedlungen größeren Stils vorbei ist. Aus den schlechten Erfahrungen mit Zweigbetrieben werden erst allmählich politische Konsequenzen gezogen. Auch die unveränderte Förderpraxis der GRW, die Neuansiedlungen immer noch mit besseren Konditionen fördert als Erweiterungen oder Umstrukturierungen, begünstigte ein Festhalten an der alten Konzeption.[7]

Grob formuliert bedeutet Bestandspflege, den örtlich ansässigen Betrieben alle denkbaren finanziellen und sonstigen kommunalen und regionalen Hilfen zur Verfügung zu stellen, damit die Zahl der Arbeitsplätze zumindest gehalten oder erweitert werden kann. Erweiterungs- und Rationalisierungsvorhaben zu unterstützen gehört ebenso zur Bestandspflege wie auch auf mögliche Entwicklungshemmnisse der Betriebe eingehen zu können, ihre spezifischen Probleme identifizieren zu können und gezielt Hilfen bereit zuhalten, angefangen von der Information und Beratung, über die benötigten Flächen bis hin zu Krediten oder Kreditvermittlung, und es bedeutet in Verbindung mit der Orientierung auf Klein- und

[7] Jedoch zeigt auch die Inanspruchnahme der GRW-Mittel einen Trend zu Erweiterungen und Rationalisierungen. Errichtungen haben 1981 nur noch einen Anteil von 23 % des gesamten Investitionsvolumens der GRW; gleichzeitig waren 90 % aller Errichtungsfälle Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten (vgl. EWERS/ FRITSCH 1983, S. 46 ff.).

Mittelbetriebe auch, die betriebsgrößenspezifische Innovations- und Entwicklungsprobleme zu kennen (vgl. dazu HAHN 1984, S. 158 f, HULL/HJERN 1987.).

Dieser Strategiewechsel in der lokalen Wirtschaftsförderungspolitik stellt jedoch veränderte Anforderungen an die Implementation durch das politisch-administrative System.

3.2.2 Organisationsstruktur

Die kommunale Wirtschaftsförderung in der BRD zeichnet sich aus durch eine Vielfalt an Organisationsformen, sowohl hinsichtlich der Rechtsform, des strukturellen Aufbaus als auch der Ablauf- und Entscheidungsprozesse. In einer früheren Untersuchung wurde festgestellt, "daß die gewählte Organisationsform sich 'historisch' so ergeben hat, durch politisches Kalkül stark beeinflußt oder auch von persönlichen (fachlichen) Präferenzen des Hauptverwaltungsbeamten bestimmt wurde" (WROBEL 1979, S. 27). Ganz generell kann gesagt werden, daß die angetroffenen Organisationsformen durch eine Vielzahl unterschiedlich gewichteter Faktoren bestimmt werden, so z.B. durch die unterschiedlich lange Tradition in diesem Politikbereich, durch die subjektive Problemwahrnehmung, die Stellung der Gemeinde (kreisfreie oder kreisangehörige Stadt), sowie durch die unterschiedlich starken Zentralisierungsbestrebungen auf Länderebene. "'Aktive' Wirtschaftsförderungspolitik erschöpft sich deshalb weitgehend darin, über binnenstrukturelle Variationen die Handlungsebene immer wieder neu zu organisieren, wobei die Organisationsmuster nur zum Teil sachlichen Überlegungen folgen" (ZILL 1981, S. 78).

Faktisch existieren in der BRD drei Typen von kommunalen Trägern im Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik:

- kommunale Wirtschafsförderungsdienststellen
- städtische oder regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften
- Wirtschaftsförderungsdienststellen der Kreise.

Zum Teil existieren diese Organisationsformen nebeneinander bzw. in Personalunion, wie z.B. in der größten Stadt des Arbeitsamtsbezirkes A, in der der Lei-

ter der Dienststelle des Landkreises auch gleichzeitig der Geschäftsführer der Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt und des Landkreises ist.

Die im folgenden dargestellten Untersuchungsergebnisse beziehen sich nur auf die jeweils größte Stadt des Arbeitsamtsbezirkes. Diese Beschränkung hatte nicht nur forschungsökonomische Gründe, sondern läßt sich auch aufgrund vorliegender Ergebnisse über die Existenz und Arbeitsweise kommunaler Wirtschaftsförderungsämter begründen: Erst mit zunehmender Größe (Einwohnerzahl) und zunehmendem Urbanisationsgrad lassen sich eigenständige organisatorische Lösungen für die Aufgabe "kommunale Wirtschaftsförderung" feststellen. Die Gemeindegröße ist der zentrale Faktor für die Existenz einer eigenen Abteilung oder eines eigenen Amtes für Wirtschaftsförderung. Schon Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 verfügen in der Regel nur über Dienststellen, die zusammengefaßte Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Liegenschaftswesens, der Stadtentwicklungsplanung, der Öffentlichkeitsarbeit, des Fremdenverkehrs und/oder der allgemeinen Planung umfassen (WROBEL 1979, S. 28/29).

Da es in den beiden eher ländlich geprägten Regionen jeweils nur eine Mittelstadt mit einer Einwohnerzahl von 1982 52.280 (Arbeitsamtsbezirk D) und 31.200 (Arbeitsamtsbezirk A) gibt und daneben eine ganze Reihe kleinerer Gemeinden bestehen, die verschiedenen Landkreisen angehören, wurde die Befragung auf diese beiden Städte beschränkt. Im Fall der Stadt D wurde aufgrund der starken Zentralisierung der Wirtschaftsförderung beim Landes-Wirtschaftsministerium bzw. der Regierung des Regierungsbezirkes diese Ebene mit einbezogen.

Im Arbeitsamtsbezirk C wurde ebenfalls nur die Wirtschaftsförderungsorganisation der Stadt C (kreisfreie Stadt mit 119.500 Einwohnern) untersucht, obwohl die verbleibenden acht weiteren Gemeinden ebenfalls eine eigenständige Wirtschaftsförderungspolitik betreiben.

Der Arbeitsamtsbezirk B schließlich besteht aus zwei kreisfreien Städten (mit jeweils 144.200 Einwohnern bzw. 300.000 Einwohnern) und einer kreisangehörigen Stadt mit 79.200 Einwohnern. Hier mußte die Befragung auf eine der Städte konzentriert werden, und die Wahl fiel auf die größte der drei.

Im Arbeitsamtsbezirk A "schufen sich Landkreis und Stadt ein Wirtschaftsförderungsinstrument eigener Art, das unkonventionell, flexibel und ohne allzu große Einengung durch kommunalaufsichtsbehördliche Maßnahmen arbeitet" (aus dem Tätigkeitsbericht des Landkreises): eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, in der der Landkreis und die Stadt Gesellschafter sind. Obwohl es eine über den Landkreis hinausreichende regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaft gibt, deren Gesellschafter die Kreise, kreisfreien Städte und die Sparkassen sind, wurde eine eigene Organisationsform für den Landkreis für notwendig befunden. Aufgaben und Ziele dieser Gesellschaft sind u.a. die Entwicklung und Betreibung eines Industriegebietes, die Schaffung eines optimalen Standortes für größere und leistungsfähige Industriebetriebe, die Verminderung der strukturellen Ar-

beitslosigkeit durch die Ansiedlung neuer Betriebe und das Einrichten neuer Arbeitsplätze sowie der Abbau einseitiger Branchenstrukturen und von saisonabhängigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese Gewerbe- und Industrieansiedlungsgesellschaft, gegründet 1976, hat einen Geschäftsführer, der zugleich Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung des Landkreises ist. Der Unterschied zu herkömmlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaften bzw. -ämtern ist der, daß die GmbH Grund und Boden kaufen und verkaufen kann und nicht dem Haushaltsrecht der Kommunen unterliegt. Das Gewerbegebiet, mit 320 ha ausgewiesen, gehört zu 28 % inzwischen der GmbH, die zugleich für das gesamte Gebiet die Infrastruktur - Straßen, Kanalisation, Beleuchtung, Gas- und Wasseranschlüsse - bereitgestellt und einen Schiffsanlegeplatz gebaut hat. Die GmbH trägt sich finanziell selbst, sie hat eigene Einnahmen aus dem Verkauf und der Verpachtung von Gewerbegebieten und aus den Umschlagsgebühren am Schiffsanleger. Zum Ausbau der Infrastruktur wurden Mittel der GRW und des Landes eingesetzt: Für Investitionen in Höhe von 11,0 Mio DM 1976 bis 1981 wurden 6,8 Mio DM Zuschüsse aus Bundes- und Landesmitteln in Anspruch genommen. Das Eigenkapital der Gesellschaft beträgt etwa 4 Mio DM.

Die größte Stadt im Arbeitsamtsbezirk A hat daneben noch eine eigene Dienststelle für Wirtschaftsförderung, die für die eher traditionellen Aufgabenbereiche der Werbung und Beratung zuständig ist und keine eigene Grundstückspolitik betreiben kann. Im Amt für Wirtschaftsförderung wurde eine Arbeitsgruppe Stadtentwicklung gebildet, die die Aufgabe hat, die Planungen der einzelnen Fachressorts zu koordinieren. Stehen Neuansiedlungen oder Verlagerungen "ab einer bestimmten Größenordnung" an, so werden diese Gespräche vom Amt für Wirtschaftsförderung nur noch vorbereitet, geführt werden sie vom Stadtdirektor selbst, der zudem gute Kontakte zum Wirtschaftsministerium des Landes hat und so potentiellen Interessenten "direkte Drähte" herstellen kann.

Wollen Betriebe staatliche Subventionen in Anspruch nehmen, so werden die Anträge auf lokaler Ebene vom Amt für Wirtschaftsförderung, der GmbH (falls sich der Betrieb für Gelände der GmbH entscheidet), von der IHK und der Arbeitsverwaltung beraten und begutachtet. Der Landkreis muß die Förderanträge dann abschließend bearbeiten und beim Landeswirtschaftsministerium einreichen.

Die Wahl einer solchen doppelten Wirtschaftsförderungsorganisation (Amt und privatrechtliche GmbH) wird begründet mit der Notwendigkeit, offensive Wirtschaftsförderungspolitik in der Region betreiben zu können. Eine Wirtschaftsförderungs-GmbH, die nicht autonom über Grund und Boden verfügen kann, wird als eine reine "Repräsentationsgesellschaft" bewertet, die vielleicht in der Lage ist, Werbung zu betreiben, mit der man aber keine Geschäfte abschließen kann. Im städtischen Amt für Wirtschaftsförderung sieht man eher eine Beratungseinrichtung für potentielle Adressaten sowie eine Koordinierungsstelle für kommunale Aktivitäten im weiteren Umkreis der Wirtschaftsförderung; Stadtentwicklung, Liegenschaftswesen, soziale Infrastruktur etc. sollen hier aufeinander abgestimmt werden.

In keiner der anderen drei Regionen wurde eine solche Wirtschaftsförderungsgesellschaft betrieben.[8]

In den Arbeitsamtsbezirken B und C wird die Wirtschaftsförderungspolitik der Kommunen in Form kommunaler Dienststellen verfolgt. In der Stadt B wurde Mitte der siebziger Jahre aus der Erkenntnis, daß in dieser Industrieregion "Stadtentwicklungspolitik und Wirtschaftsförderungspolitik zwangsläufig untrennbar miteinander verbunden" sind, die organisatorische Konsequenz gezogen, die Dienststelle für kommunale Wirtschaftsförderung als Abteilung dem Amt für Stadtentwicklungsplanung zuzuordnen, das wiederum dem Oberstadtdirektor unmittelbar unterstellt ist. Während man in B eine Organisationsform gewählt hat, die die Dienststelle in das übergreifende Amt für Stadtentwicklung integriert, existiert in C ein eigenes Amt für Wirtschaftsförderung, das wie das Planungsamt und das Liegenschaftsamt dem Technischen Dezernat unterstellt ist.[9]

---

[8] Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik handelt es sich bei dieser GmbH um eine tatsächlich wenig verbreitete Organisationsform: Von 31 befragten GmbH's betrieben nur knapp 35 % eine Grundstückspolitik mit eigenen finanziellen Mitteln (WROBEL 1979, S. 264 f.).

[9] Die Einbindung in das Amt für Stadtentwicklung bzw. in das technische Dezernat bei hierarchischer Gleichstellung mit dem Planungs- und Liegenschaftsamt entspricht der Organisationsstruktur, die etwa 60 % aller untersuchten Städte mit ähnlicher Einwohnerzahl gewählt haben (WROBEL 1979, S. 28).

Der enge Zusammenhang der lokalen Wirtschaftsförderung mit den Aufgabenbereichen Planung und Liegenschaftswesen besteht im wesentlichen in der Ausweisung und Vergabe von Industriegelände. Während früher Wirtschaftsförderung deswegen oft nur ein Bereich des Baudezernates war, hat die zunehmende Aufmerksamkeit, die die Kommunen diesem Bereich widmen, zu organisatorischen Lösungen geführt, die die eigenständige Rolle der Wirtschaftsförderungsämter betonen und einen Bedeutungsverlust insbesondere der Planungsämter nach sich ziehen.

Spezifische Problemlagen spiegeln sich allerdings sowohl in der personellen Ausstattung wider als auch in der gefundenen Arbeitsteilung. In B ist die Dienststelle, gemessen an der Größe der Stadt, personell überdurchschnittlich stark besetzt, und die organisatorische Ausstattung ist besser als in anderen Wirtschaftsförderungsämtern.

Während die Organisationsform in C eher historische Gründe hat und weniger die Reaktion auf ein spezifisches Problem zu sein scheint, hat man in B diese Organisationsform gewählt, weil man insbesondere in der Stadtentwicklungsplanung den größten Beitrag zu einer aktiven Wirtschaftsförderungspolitik sieht. Die Probleme der Wirtschaftsförderungsdienststelle liegen im wesentlichen im zu geringen Angebot an Industriegelände zu akzeptablen Preisen. Da in der Stadt viele städtebauliche Probleme bestehen, wie Gemengelagen, Industriebrachen und Abraum- und Kohlehalden, und zudem das Gelände oft Bergschäden aufweist, ist die Ausweisung und Aufbereitung des Geländes für potentielle Adressaten die wohl wichtigste Aktivität der Dienststelle - und in der Einordnung in das Amt für Stadtentwicklung wird deswegen die sinnvollste organisatorische Regelung gesehen.

In beiden Kommunen sehen sich die Ämter für Wirtschaftsförderung mit der Forderung nach einer Neuorganisation konfrontiert: Die Industrie- und Handelskammer und der Arbeitgeberverband schlagen in beiden Städten die Gründung einer Wirtschaftsförderungs GmbH oder wenigstens einer landkreisbezogenen Arbeitsgemeinschaft unter Beteiligung der IHK vor. Ihr sachliches Argument ist dabei, daß die Gemeinden um Industrieansiedlungen konkurrieren und dies zu einem Nullsummenspiel für die Region wird. Ihr politisches Anliegen ist es, verstärkten Einfluß auf die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung zu nehmen, da "hier in B alles nur nach Parteibuch läuft und das Amt so wenig auf die Wünsche der Indu-

strie eingeht" (Arbeitgeberverband). Allerdings scheint es nicht so, daß die politisch Verantwortlichen der Region gegenwärtig die Notwendigkeit einer Neuorganisation plausibel begründet sehen.

Obwohl die größte Stadt des Arbeitsamtsbezirkes D mit über 50.000 Einwohnern größer ist als die Stadt A, hat sie keine eigene Abteilung für Wirtschaftsförderung. Dies ist zum einen das Resultat eines kommunalen Spar- und Rationalisierungsprozesses, der zur Zusammenlegung mehrerer Ämter geführt hat. Dadurch wurde das Bauförderungsamt geschaffen, in dem das Wohnungsamt, das Liegenschaftsamt und die Wirtschaftsförderung zusammengefaßt sind. Allerdings gibt es für den Bereich der Wirtschaftsförderung keinen eigenen Mitarbeiter, sondern der Leiter des Bauförderungsamtes betreut diese Aufgabe mit. Der geringe personelle und organisatorische Stellenwert der kommunalen Wirtschaftsförderung wird verständlich, wenn man sich die starke Zentralisierung dieses Politikbereiches in diesem Bundesland betrachtet: Werbung und Beratung obliegen im wesentlichen dem Landeswirtschaftsministerium und der Bezirksregierung. Diese Stellen beraten potentielle Interessenten über das Standortangebot im gesamten Bundesland und vermitteln diese dann an die Kommune weiter. Die Stadt sieht ihre Aufgabe lediglich darin, über die vorhandenen Fördermöglichkeiten zu informieren sowie durch das Bereithalten von Industriegelände und wirtschaftsnaher und sozialer Infrastruktur ein attraktives Angebot zu unterbreiten. Angesichts der Zentralisierung im Landeswirtschaftsministerium bzw. bei der Regierung, die eine ganze Abteilung für Wirtschaftsförderung hat, hat man in D darüber hinaus nicht den Eindruck, daß ein Ausbau der Dienststelle notwendig wäre.

Die Tatsache, daß die Wirtschaftsförderung in der BRD in eigenen Dienststellen oder Gesellschaften organisiert ist, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Verwaltungsspitze (in norddeutschen Ländern der Stadtdirektor oder Oberstadtdirektor, in Süddeutschland der Oberbürgermeister) eine erhebliche Rolle spielt. Zum einen verwaltungsintern, da Wirtschaftsförderung als Aufgabe formuliert ist, die einen hohen Koordinationsaufwand erfordert, der von der Verwaltungsspitze besser wahrgenommen werden kann. "In vielen Fällen führt die Verwaltungsspitze der kommunalen Verwaltung ... die Verhandlung zur Betreuung der ansässigen Wirtschaft oder auch zur Ansiedlung neuer Unternehmer ... Dadurch wird oftmals erreicht, daß die für die betreffenden Fördermaßnahmen notwendigen Verwaltungshandlungen auf unbürokratischem Weg durchgeführt und ein Verhand-

lungserfolg gesichert wird." (GÖB 1977, S. 381) Zum anderen herrscht auch in Bezug auf die Adressaten der Eindruck vor, daß Angebote, die von der Verwaltungsspitze unterbreitet werden, ein höheres Gewicht haben. Der mit der Wirtschaftsförderungspolitik nach außen immer verbundene Eindruck des "aktiven" Bemühens um die Schaffung von Arbeitsplätzen macht es für kommunale Spitzenpolitiker attraktiv, sich besonders um größere Ansiedlungsvorhaben selbst zu bemühen. Die häufig vorhandenen Kontakte der örtlichen Ebene zu den Wirtschaftsministerien der Länder werden vor allem von den Spitzenpolitikern gegenüber den Adressaten im Interesse des eigenen Standorts in die Waagschale geworfen, und in allen vier Kommunen wurde immer wieder betont, daß man diese guten Kontakte nicht nur nutzt, sondern auch für wesentlich hält.

Hervorgehoben wurde auch, daß die Aufgabenstellung der Wirtschaftsförderung im wesentlichen eine adressatenorientierte und flexible, unbürokratische Arbeitsweise erfordert. Im Mittelpunkt stehen die Information und Beratung sowie die Verhandlungen mit den Adressaten, starres und institutionell bürokratisches Verhalten wird in allen Kommunen als negativ für die Wirtschaftsförderung angesehen (vgl. dazu KESSINGER 1977, S. 102 f.).

3.2.3 Unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit - Politische Organisation

Kommunale Wirtschaftsförderung wird von den Kommunen selbst als eine der "Urformen" kommunaler Selbstverwaltung bezeichnet. Entsprechend wäre zu erwarten, daß die gewählte Selbstverwaltung der Kommune, der Stadt- oder Gemeinderat mit seinen sachlich zuständigen Ausschüssen erheblichen Einfluß auf die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderungspolitik nimmt.

Bei unseren Untersuchungen wurde jedoch deutlich, daß sowohl Rat als auch Ausschüsse weitgehend nur auf Initiative der Verwaltungsspitze tätig werden, d.h. Vorhaben im Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik wurden in der Regel von der Verwaltung ausgearbeitet bzw. vorgeschlagen, in den Ausschüssen beraten und von der Mehrheitsfraktion dann in die Ratssitzung eingebracht. Initiativen, die vom Rat oder von einzelnen Ratsmitgliedern an die Verwaltung herangetragen werden, sind im Bereich Wirtschaftsförderung lange Zeit eine Ausnahme gewesen. Parallel zu diesem formal organisierten Prozeß laufen jedoch die, unserer Mei-

nung nach viel entscheidenderen, informellen oder offiziellen Beratungen zwischen der Verwaltungsspitze und den politischen Führungspersonen der Gemeinde. Bei wichtigeren Entscheidungen oder zur Erläuterung der gewählten Politik referieren die Vertreter der Verwaltungsspitze nicht nur vor den zuständigen Ausschüssen, sondern auch vor parteipolitischen Gremien (Fraktionen, lokale Parteigruppen) und anderen, in den Augen der Verwaltungsspitze wichtigen lokalpolitischen Akteuren. Orte der informellen Vorabsprachen sind oft der CDU-Wirtschaftsrat, der Rotary Club oder andere gesellschaftliche Einrichtungen, so wie die Arbeitskreise des Landkreises oder der Stadt zu Fragen der Wirtschaftsentwicklung. Je nach dem Grad der Öffentlichkeit werden entweder nur die allgemeinen Grundzüge und Ziele besprochen oder sehr konkrete Verhandlungen geführt. Auf diese Weise wird versucht, einen frühzeitigen Konsens zwischen den wichtigen Akteuren herzustellen.

Bis Mitte der siebziger Jahre waren Probleme der Wirtschaftsförderungspolitik kaum konfliktreich: alle wichtigen Akteure, angefangen von den politischen Parteien über die Vertreter der örtlich ansässigen Wirtschaft (IHK, Handwerkskammer und Arbeitgeberverbände) bis hin zu den Gewerkschaften, unterstützten die Wirtschaftsförderungspolitik in ihren Grundzügen. Die z.T. hohe Identifikation mit der eigenen Gemeinde trug dazu bei, daß man alle Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität der Gemeinde für wünschenswert hielt.

Noch bis Mitte der siebziger Jahre war es möglich, die lokalpolitisch notwendige Kooperation im Bereich der Wirtschaftsförderung vor allem auf die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammer zu beschränken und selbst die Gewerkschaften eher als störende Nebenakteure zu begreifen (vgl. auch KNEMEYER u.a. 1981, HAASIS 1978, ARZBERGER 1980).

Erst in jüngster Zeit nimmt der Einfluß anderer Akteure zu. Insbesondere Bürgerinitiativen, die sich im Bereich des Umweltschutzes gebildet haben, geraten mehr und mehr in Konflikt mit der Wirtschaftsförderungspolitik. Die Ausweisung von Industriegelände in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohngebieten, die Planung von umweltbelastenden Ansiedlungsvorhaben und neuen Kernkraftwerksprojekten, die weitere Zersiedelung und die befürchtete Zerstörung von Erholungs- und Freizeiträumen durch groß angelegte Infrastruktur- oder Gewerbevorhaben, haben zu einer Aktivierung von Bürgern geführt, die sich durch die bisher in den

Räten vertretenen Parteien nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen. Die politischen Erfolge z.B. der Grünen oder Alternativen Parteien gerade bei Kommunalwahlen machen deutlich, daß der kommunalpolitische Konsens nicht mehr in dem Maße besteht wie früher. Während man noch vor einigen Jahren sagen konnte, daß vor allem Wirtschaftsförderungspolitik ein "kaum kontroverser Politikbereich" ist (ZILL 1981, S. 98), trifft diese Feststellung heute nicht mehr unumschränkt zu.

Die Verwaltungen in den vier untersuchten Regionen haben auf die Herausbildung neuer Akteure bzw. den Verlust des Konsenses unterschiedlich reagiert. Nicht in allen vier Regionen treten Konflikte zwischen Bürgerinitiativen und/oder Gewerkschaften und dem politisch-administrativen System zu diesem Zeitpunkt mit gleicher Intensität auf: vor allem im Arbeitsamtsbezirk B ist die politische Spitze der Verwaltung eng verzahnt und z.T. personell identisch mit den führenden Vertretern der Gewerkschaften, so daß es hier schon seit Jahren eine enge informelle Abstimmung zwischen Gewerkschaften und Verwaltungsspitze gibt, die bis in die Landespolitik hineinreicht. Die stark forcierte Wirtschaftsförderungspolitik wird von daher von den Gewerkschaften voll mitgetragen, Konflikte z.B. zwischen weiterer Industrialisierung und dem Wohnwert der Region werden nicht wahrgenommen, es herrscht ein ungebrochener Industrialisierungs-Optimismus. Vereinzelte Versuche von Bürgerinitiativen, z.T. mitgetragen von der evangelischen Kirche, diesen Optimismus zu dämpfen und alternative Entwicklungskonzepte für die Region zu entwickeln, wurden weitgehend ignoriert bzw. dann, wenn eine finanzielle und/oder moralische Unterstützung der Initiativen durch die Gemeinde notwendig gewesen wäre, abgelehnt.

Dieses Konfliktlösungsmodell, führende Gewerkschaftsfunktionäre einzubeziehen, andere Gruppen jedoch zu ignorieren, findet sich auch in den anderen Gemeinden der Arbeitsamtsbezirke B und C. Allerdings kann ein solches Vorgehen durchaus seinen Preis kosten: In einer der ehemaligen SPD-Hochburgen im Arbeitsamtsbezirk C zog eine grün-alternative Liste schon 1979 in den Stadtrat ein, was im wesentlichen darauf zurückgeführt wird, daß die in der Gemeinde Ende der 60er Jahre angesiedelten Unternehmen stark umweltbelastend sind, die Gemeinde zudem im Gebietsentwicklungsplan als Standort neuer Kernkraftwerke ausgewiesen ist und die Erschließung des größten Naturschutzgebietes der Region für eine Nutzung durch den Bergbau freigegeben wurde.

Auch in der Region B wird in einer Stadt der Konsens der vorher allein regierenden SPD mit den Parteien CDU und FDP durch die Anwesenheit der DKP gestört.

Während es in den Regionen B und C stärker Bürgerinitiativen und oppositionelle, z.T. parlamentarische, politische Gruppen sind, die die Wirksamkeit der bisher betriebenen Wirtschaftsförderungspolitik in Frage stellen, sind es im Arbeitsamtsbezirk A und D auch die Gewerkschaften. Dies mag damit zusammenhängen, daß sich die dort SPD-regierten Städte in einer auf die Mehrheiten im Landesparlament bezogenen Minderheit befinden und eine Einbeziehung der Gewerkschaften auf lokaler Ebene auf die Landespolitik bezogen keine Erfolgsgarantie darstellt wie es in B und C der Fall ist. Von daher fühlen sich die befragten Gewerkschaftsvertreter in A und D in der Rolle der kritischen Begleiter der Kommunalpolitik.

Das politisch-administrative System hat in A und D auf die Kritik differenziert reagiert: Geht es nur um die soziale Absicherung der Arbeitslosen, um kleinere Projekte für alternative Gruppen etc., ist man weitgehend bereit, diese Forderungen zu unterstützen. Geht es jedoch um konkrete Wirtschaftsförderungspolitik, um geplante Vorhaben wie z.B. Hafenausbauten oder Flußbegradigungen, deren Wert von den Gewerkschaften unter beschäftigungspolitischen Aspekten sehr skeptisch beurteilt werden, oder um eine andere Vergabe öffentlicher Subventionen, dann beschränkt sich auch hier die Verwaltungsspitze auf das (un-)freundliche Zur-Kenntnis-Nehmen der gewerkschaftlichen Bestrebungen. Die von den Gewerkschaften formulierten Forderungen werden als Utopien, als Wunschdenken und jenseits der Realitäten bezeichnet und außerdem "sind die Gegener unserer großen Projekte alles Bezieher fester Einkommen, ... da sollten sie mal die Arbeitslosen fragen, was die wohl davon halten" (Leiter Wirtschaftsförderungs GmbH in A).

Obwohl man feststellen kann, daß die politische Diskussion um die kommunale Wirtschaftsförderung auf lokaler Ebene durchaus kontroverser ist als noch vor Jahren, bleibt die konkrete Praxis der Wirtschaftsförderung davon weitgehend unbeeinflußt. Da die Verwaltung den Ratsmitgliedern schon aufgrund ihres Informationsvorsprungs weit überlegen ist und in der Wirtschaftsförderungspolitik die Intransparenz des Entscheidungsprozesses bei Unternehmen zu einer eher technokratischen Sachzwangpolitik führt, sind öffentliche Entscheidungsprozesse

weitgehend durch die Verwaltung geprägt. Der Rat diskutiert in der Regel nur sehr allgemeine Zielvorstellungen wie Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen oder Auflockerung der Monostruktur und stellt entsprechende finanzielle Mittel bereit. Ansonsten wird die Wirtschaftsförderungspolitik der zuständigen Verwaltung überlassen, die, insbesondere bei Ansiedlungsverhandlungen, ad hoc Entscheidungen fällen kann. Da sich die Wirtschaftsförderungspolitik meist auf die Förderung einzelner Betriebe bezieht und zudem häufig unter Konkurrenzdruck mit anderen Gemeinden Entscheidungen gefällt werden, wird von Seiten der Verwaltung das Warten auf die nächste Ratssitzung als hinderlich empfunden. Verwaltungsspitze und politische Spitze machen gerade im Bereich der Wirtschaftsförderung häufig von ihrem Recht auf Dringlichkeitsentscheidung Gebrauch, was bedeutet, daß der Rat erst im Nachhinein informiert wird.

3.3 "Wir backen kleine Brötchen" - Aktivitäten

Bei der Darstellung der Aktivitäten der Kommunen wird im folgenden unterschieden zwischen den Aktivitäten, die die Kommunen selbst als eigenständiger ökonomischer Akteur durchführen und denen, mit deren Hilfe sie versuchen, Unternehmen und übergeordnete staatliche Stellen zum Erhalt bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Gemeinde anzuregen.

3.3.1 Kommunen als beschäftigungspolitische Akteure

Die Kommunen in der BRD tragen durch ihre eigene ökonomische Tätigkeit (indem sie z.B. eigene Investitionen tätigen, als Arbeitgeber selbst Personal beschäftigen und durch den Ausbau sozialer und wirtschaftsnaher Infrastruktur verbesserte Standortbedingungen für Einwohner und Gewerbe schaffen) erheblich zur wirtschaftlichen Entwicklung bei.

Einen zentralen Stellenwert nehmen dabei die kommunalen Investitionen ein: sie beeinflussen unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Produktivkraft, indem die Gemeinden durch infrastrukturelle Maßnahmen Kosten der privaten Güter- und Dienstleistungsproduktion senken und durch Investitionen selbst Beschäftigung entsteht, die über Multiplikatoreffekte zu einer Hebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beitragen.

Wie hoch die Bedeutung kommunaler Investitionen zu veranschlagen ist, erkennt man daran, daß in der BRD zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von den Kommunen getätigt werden (vgl. ZILL 1981, S. 58). Die Struktur und Entwicklung kommunaler Investitionen ist dabei, anders als die privater Investitionen, nicht abhängig von Profitraten und Gewinnerwartungen, sondern vom Ertrag und der Kapitalausstattung im gewerblichen Bereich, von den staatlichen Zuweisungen, den Leistungsentgelten, von Verschuldungsmöglichkeiten und der Konjunkturreagibilität der Einnahmen (vgl. ZIELINSKI 1977, S. 106).

Ohne nun in eine Diskussion des kommunalen Finanzsystems eintreten zu wollen, die eine eigene Arbeit für sich darstellen könnte (vgl. dazu REISSERT, 1986, S. 35 ff.), ein kurzer Überblick über die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bei den Gemeinden und ihre beschäftigungspolitischen Konsequenzen.

In den Jahren seit 1980 haben sich die Sachinvestitionen der Gemeinden in einer rapiden Talfahrt nach unten bewegt: 1980 wurden noch 41 Milliarden DM für Sachinvestitionen aufgewandt, 1983 gerade noch 33 Milliarden DM, d.h. ein Rückgang um knapp 20 %. Dieser konjunkturpolitisch negative Rückgang der kommunalen Investitionen läßt sich durch die Einnahmeausfälle erklären, so z.B. durch den Rückgang der Gewerbesteuer und den Wegfall der Lohnsummensteuer in einigen Bundesländern. Auch der kommunale Anteil an der Einkommensteuer ist zurückgegangen. Ein Teil dieser Einnahmeausfälle wurde durch Kreditaufnahme gedeckt. Hätte man das Niveau kommunaler Investitionen jedoch hoch halten wollen, so hätten - neben den grundsätzlichen Überlegungen zu einer konjunkturunempfindlicheren Gestaltung der Gemeindesteuern - u.a. die Zuweisungen von Bund und Ländern für die Kommunen erhöht werden müssen. Doch auch diese gingen prozentual und absolut zurück: 1982 auf 1983 um 5 %, nachdem sie schon 1982 nur um 1,3 % gegenüber 1981 gestiegen waren.

Parallel zu der angespannten Situation bei den Einnahmen haben sich die Ausgaben der Kommunen, u.a. bedingt durch die lang andauernde Massenarbeitslosigkeit und die Aussteuerung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung (vgl. BALSEN u.a. 1984, BUNDESBANK 1987), in den Bereichen Soziales, insbesondere Sozialhilfe, von 1980 15,4 Mrd. DM auf 1983 19,3 Mrd. DM gesteigert.

Gleichzeitig zu diesem prozyklischen Verhalten im Bereich der konjunktur- und beschäftigungspolitisch relevanten Investitionen hat auch die Personalpolitik der Kommunen nicht zur Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen. Durch eine Fülle von Sparmaßnahmen, die alle Bereiche der Kommunen durchziehen, sich aber insbesondere auf die Personalausgaben konzentrieren, sind die Ausgaben der Kommunen nur noch geringfügig gewachsen. Insbesondere durch Streichungen in allen Bereichen, in denen die Kommunen bisher freiwillige Leistungen gewährt haben (z.B. im Schulbereich, im Weiterbildungsbereich, im Kulturbereich, im Sozialbereich etc.) sowie im Personalbereich durch die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen, den Wegfall von Stellen, Einstellungssperren und die Überprüfung von Überstunden und Mehrarbeit (vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN, Gemeindefinanzbericht 1983, S. 107 f.) wurden Ausgaben eingeschränkt. "Mit diesen und anderen Maßnahmen haben die Städte schon ... deutliche Konsolidierungserfolge erzielt, allerdings unvermeidlich mit der Folge eines in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage bedauerlichen Abbaus des Personalbestandes" (KARRENBERG/MÜNSTERMANN, S. 85).

Doch nicht nur Personalausgaben wurden reduziert und freiwillige Leistungen gestrichen, die Zweckzuweisungen des Landes und des Bundes engen die kommunalen

Spielräume für Investitionen stark ein. Da inzwischen 52,3 % der Zuweisungen des Bundes und der Länder zweckgebunden sind, besteht für die Gemeinden keine Möglichkeit, diese Mittel entsprechend örtlichen Gegebenheiten einzusetzen (vgl. WILKE 1984, S. 31). Ein Beispiel dafür sind die Investitionshilfen der GRW, die nur für den Aufbau von wirtschaftsnaher Infrastruktur und Fremdenverkehrseinrichtungen benutzt werden dürfen. Diese Begrenzung der Zuweisungen auf bestimmte Zwecke, gebunden an vielfältige Auflagen und Regelungen des Zentralstaates führt dazu, "daß die Mehrzahl der Kommunen ihre Investitionen nach der Höhe der möglichen Zuschüsse und nicht nach örtlichen Bedürfnissen plant" (EISSEL 1983, S. 232), mit der Folge, daß eine Investitionsstruktur entsteht, die nicht in jedem Fall kommunalen Erfordernissen entspricht. Zudem fand eine Verlagerung der Investitionstätigkeit statt, mit der Folge, daß Kommunen immer weniger Investitionen, die Folgekosten nach sich ziehen, vornehmen. Solche Folgekosten entstehen jedoch auf fast allen Gebieten der sozialen Infrastruktur, so daß Maßnahmen in diesem Bereich auf der Prioritätenliste ganz nach unten gerutscht sind.

Investitionen im Zusammenhang mit kommunaler Wirtschaftsförderung sind dagegen finanziell immer noch gut ausgestattet, sowohl durch die Zuweisungen von Bund und Ländern (u.a. GRW-Mittel), als auch durch kommunale Eigenmittel. 1980 betrug der Anteil direkter Wirtschaftsförderungsinvestitionen 20 %, der im Straßenbau 24,4 % (KARRENBERG/MÜNSTERMANN 1983, S. 90). Nach den Förderstatistiken der GRW flossen den Gemeinden 1981 jedoch nur noch 120 Millionen DM Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe zu, mit denen Investitionsprojekte im Umfang von 240 Millionen DM gefördert wurden, ein deutlicher Rückgang gegenüber früheren Jahren (vgl. EWERS/ FRITSCH 1983, S. 43 f.).

Auch in den untersuchten vier Städten ist man bemüht, den eigenen Haushalt zu konsolidieren. Vor allem die Städte im Ruhrgebiet können schon seit einiger Zeit kaum noch einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen, eine Situation, die besonders durch den Wegfall der Lohnsummensteuer bzw. den Wegfall der Sonderausgleichszahlungen in Folge der Streichungen der Lohnsummensteuer verschärft wurde. An oberster Stelle der Sparbemühungen wurden Einschränkungen des Personalbestandes genannt, gefolgt vom Wegfall freiwilliger Leistungen im Sozial- und Kulturbereich und dem Unterlassen von Investitionen mit hohen Folgekosten. Die Stadt B führt z.B. nur noch Investitionen für die Instandhaltung und Modernisierung öffentlicher Gebäude durch. Die Stadt C setzt neben dem Anheben von Gebühren und Steuern (z.B. des Gewerbesteuersatzes) insbesondere auf Einschnitte bei freiwilligen sozialen Leistungen sowie auf Kürzungen im Bereich des Personalbestandes. Ca. 10 % der vorhandenen Stellen sind gegenwärtig nicht besetzt. Auch in A betont man, daß man das bisher hohe Investitionsniveau insbesondere im Hochbau nicht mehr halten kann. Die Haushaltslage der Kommune ist zwar noch "keine Katastrophe", aber man möchte die Investitionstätigkeit in diesem Bereich nicht in gleicher Weise weiterführen, einerseits weil der Bedarf

gedeckt ist, andererseits aber natürlich auch, weil man die Folgekosten insbesondere von Hochbaumaßnahmen scheut. Die Stadt A hat ihren Personalhaushalt in den letzten Jahren kontinuierlich "heruntergefahren", ca. 8 % der Stellen wurden dauerhaft abgebaut. Die kommunale Finanzsituation führt dazu, daß "Überlegungen zu einer antizyklischen Personal- und Haushaltspolitik zwar diskutiert werden, da der finanzielle Spielraum jedoch fehlt, dürfte es kaum Umsetzungsmöglichkeiten geben" (Stadtdirektor).

In der Stadt D, die pro Kopf der Einwohner immer noch über sehr hohe Gewerbesteuereinnahmen verfügt, befürchtet man für die kommenden Jahre hohe Defizite, "die den finanziellen Handlungsrahmen des Stadtrates völlig einengen werden". Die Stadt D hat in den letzten Jahren das größte Investitionsvorhaben in ihrer Geschichte verwirklicht: den Neubau des Krankenhauses, das zu einer Verbesserung der Gesundheitsversorgung in der Region wesentlich mit beiträgt, und sie hat ihre Ausstattung mit sozialer und wirtschaftsnaher Infrastruktur wesentlich verbessert. Diese beiden Faktoren wirken sich inzwischen aus: Die Stadt D hat jetzt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien bayrischen Städte. Die Reaktion darauf: Eine weitere Verschuldung ist nicht möglich, so daß für 1984 keine weiteren Investitionen, sondern nur Fortführungsmaßnahmen geplant sind; der Personalhaushalt wurde auf Streichungs- und Rationalisierungsmaßnahmen durchforstet, was u.a. zur Zusammenlegung von Dienststellen und Ämtern geführt hat. Zieht man einmal die Arbeitskräfte ab, die durch die Inbetriebnahme des Krankenhauses zusätzlich eingestellt wurden, so sind auch hier 10 % Stellen abgebaut worden. Die antizyklische Investition in das Krankenhaus sowie die damit verbundene unmittelbare Entlastung des Arbeitsmarktes (980 Beschäftigte hat das Krankenhaus gegenwärtig), sind jedoch kein bewußtes Kalkül der Gemeinde gewesen: das hat sich eher aufgrund der zehnjährigen Bauzeit so ergeben.

Der Beitrag der Kommunen zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung in den Regionen ist insgesamt eher negativ zu beurteilen: aufgrund ihrer eigenen Situation sind sie nicht in der Lage, einen größeren aktiven Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarktes zu leisten, mit einer einzigen Ausnahme: bei der Durchführung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), die in den Kommunen angesichts angespannter finanzieller Lage einen immer größeren Stellenwert einnehmen. Dabei ist festzustellen, daß das Interesse der Gemeinden an

ABM in dem Maße gestiegen ist, wie sie aufgrund der finanziellen Lage Personal abgebaut haben.

Die ökonomische Situation der Gemeinden ist eine Restriktion für eine aktive beschäftigungsfördernde Politik; eine andere Restriktion besteht darin, daß Beschäftigungspolitik weitgehend als Aufgabe des Zentralstaates wahrgenommen wird. Kommunale Beschäftigungsprogramme wurden von daher von keiner der befragten Kommunen überlegt bzw. realisiert, obwohl sich heute schon wieder (wenige) Beispiele für solche kommunalen Beschäftigungsprogramme finden lassen (vgl. das Hamburger Beschäftigungsprogramm, J. FIEDLER 1983 und das Programm der Londoner Verwaltung, SPIES 1984).

Im Gegensatz zu den 20er Jahren, in denen vor allem größere Kommunen zu einer eigenständigen kommunalen Beschäftigungspolitik gegriffen haben (vgl. ZILL 1981, S. 100), sieht sich heute keine der befragten Kommunen in der Lage, eigene Aktivitäten zu ergreifen, die über Maßnahmen wie ABM hinausgehen; ein Sonderfall sind allenfalls kommunale Initiativen zur Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche. Aber auch hier werden nur dann Initiativen ergriffen, wenn die Finanzierung dieser Maßnahmen durch Programme von Landes- oder Bundesregierungen gesichert ist (vgl. DORIA 1983, KÜHL 1983a, S. 10).

3.3.2 Kommunale Aktivitäten in der Wirtschaftsförderungspolitik

Die wichtigsten Aktivitäten der Gemeinden in der kommunalen Wirtschaftspolitik sind die Grundstückspolitik, die Bereitstellung direkter und indirekter kommunaler Finanzhilfen, die Werbung und Beratung der Adressaten sowie die Mobilisierung staatlicher Finanzhilfen (vgl. WROBEL 1979, S. 61).

Die **Werbung** für einen Standort ist zu unterscheiden von der Beratungstätigkeit, die die Gemeinden investitionswilligen Unternehmen anbieten können. Bis auf Ausnahme der Stadt D machen alle anderen Städte Werbung für ihre Gemeinde, sie geben Anzeigen in Fachzeitschriften auf, haben einen nicht gerade kleinen Etat für Wirtschaftswerbung im Rahmen der Stadtwerbung (ironischer Kommentar in A: "Wissen Sie, wir haben so einen Prospekt, wie ihn jedes Dorf inzwischen hat, wo unsere Stadt mit einem dicken schwarzen Punkt als im Herzen Europas liegend bezeichnet wird"), und sie besuchen Messen und Ausstellungen, um für ihre Stadt

zu werben. Die Bedeutung, die diese Imagepflege hat, ist in den Städten sehr unterschiedlich: In D hat man nach langen Jahren der Werbung inzwischen darauf verzichtet, nicht nur, weil man über das Landeswirtschaftsministerium versorgt wird, sondern auch, weil man keinerlei Erfolg gesehen hatte. Und eine Imagepflege in dem Sinn, daß D nach wie vor eine dynamische Stadt und ein guter Standort für Industrieunternehmen ist, hält man nicht für notwendig, denn die Stadt hat einen guten Ruf als Industriestandort.

Gegen den "schlechten" Ruf bemüht man sich dagegen in B und C etwas zu tun: Das Vorurteil, das diesen Städten als vermeintlich "schwarzen Revierstädten" entgegenschlägt, wird als eine wesentliche Behinderung der wirtschaftspolitischen Bemühungen angesehen, und man ist deswegen darauf bedacht, insbesondere die Lebensqualität der Region, ihre vielen Grünflächen und kulturellen Angebote hervorzuheben. Das "schlechte Revierimage" droht nach Ansicht der IHK sogar zu einem negativen Standortfaktor zu werden, der nicht nur den Zuzug von Klein- und Mittelunternehmen behindert, sondern auch die Abwanderung von Facharbeitern beschleunigt. Die Städte in B und C bemühen sich deswegen mit mehr oder weniger Erfolg, diesem negativen Image entgegenzutreten. Sie stehen dabei unter dem Druck der Industrie- und Handelskammer, die eine bessere Öffentlichkeitsarbeit fordert: "Gerade strukturschwache Städte haben erhebliche Imageprobleme, die ... (angegangen werden sollten) durch eine stärkere Einbindung der Informationsfachleute aus Organisationen und Unternehmen; ... Erarbeitung von Bildmappen für Redaktionen, graphische Präsentation der örtlichen Produktions- und Dienstleistungspalette, Durchführung von Seminaren für Mitarbeiter der Medien, Nutzung von Auslandskontakten der Unternehmen ..." (IHK-Interview). Nicht nur in A und D wird der Effekt derartiger Werbemaßnahmen kritisch beurteilt, auch in B und C ist man sich in der Verwaltung zwar sicher, daß das Ruhrgebiet ein neues Image braucht, an den Erfolg von Wirtschaftswerbung glaubt man dagegen weniger. Die Anstöße zu mehr Werbung gehen von daher auch meist nicht von der Verwaltung aus, sondern von politischen Akteuren und Ratsmitgliedern, die dadurch auch das Bild einer "aktiven und dynamischen" Gemeinde und ihrer Vertreter aufbauen wollen.

Wichtiger als die plakative Werbung für die eigene Gemeinde sind jedoch die Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten, die in den Kommunen geleistet werden. Die **Beratung**, die investitionswillige Unternehmen in den kommunalen Dienststellen

oder GmbHs in Anspruch nehmen können, bezieht sich im wesentlichen auf die Fragen der Bereitstellung von disponiblen Flächen, die Grundstücksvermittlung, die Möglichkeiten staatlicher oder kommunaler Finanzhilfen inklusive der Vervollständigung und Begutachtung eingereichter Förderanträge, Informationen über weitere Beratungsinstanzen (IHK und Arbeitsverwaltung) sowie auf Beratung über Wohnraumbeschaffung, Bildungseinrichtungen und andere soziale und kulturelle Angebote der Gemeinde. Während die zuletzt genannten Punkte vor allem im Ruhrgebiet eine Rolle spielen, sind die erstgenannten wohl die, die potentielle Investoren am meisten interessieren: Grundstücke, staatliche oder kommunale Finanzhilfen und die Hilfe bei der Beantragung dieser Subventionen.

Die Beratung von potentiellen Investoren stellt dabei sowohl auf ansiedlungswillige neue Unternehmen wie auch auf die Erweiterungs- bzw. Verlagerungswünsche schon vorhandener Betriebe ab. Die Wirtschaftsförderungsämter bemühen sich, ein Höchstmaß an Flexibilität und unbürokratischem Verhalten zu entwickeln, um den Wünschen der Adressaten gerecht zu werden. Die in den allgemeinen Prospekten bzw. Übersichten angegebenen Strukturdaten z.B. der Grundstückspreise markieren dabei nur die oberste Grenze, je nach Adressat bemüht man sich um differenzierte Angebote. Ob und wie realistisch die von den Adressaten geplanten Investitionen sind, welche betriebswirtschaftlichen oder anderen Kalküle den Planungen zugrunde liegen, kann von den kommunalen Wirtschaftsförderungsämtern/GmbH's kaum beurteilt werden. Die Beratung umfaßt zwar auch den Versuch, Einblick zu bekommen in die ökonomische Situation des Antragstellers (z.B. bei staatlichen Fördermaßnahmen), allerdings befinden sich die Kommunen bei der Beratung potentieller Investoren in der schwierigen Situation, ein Angebot unterbreiten zu müssen, ohne die genauen Entscheidungskriterien des Partners zu kennen.

Die Beratungstätigkeit wird im wesentlichen von den Ämtern oder GmbH's für Wirtschaftsförderung durchgeführt. Verhandlungen mit ortsansässigen Klein- und Mittelbetrieben bleiben in der Regel in der Kompetenz der Dienststellen, Verhandlungen um Neuansiedlungen bzw. größere Ansiedlungs- oder Verlagerungsprojekte werden dagegen relativ häufig von der Verwaltunsspitze und der politischen Spitze gemeinsam durchgeführt. Je "gewichtiger" ein Fall ist, desto höher wird er in der Verwaltungshierarchie behandelt.

Neben die möglichst auf die Adressaten passende Beratung über Grundstücke und Subventionen tritt das Bemühen, möglichst unbürokratisch Hilfen zu mobilisieren. Die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen kommunalen Dienststellen bei Fragen der lokalen Wirtschaftspolitik läßt für viele Adressaten die Abwicklung von Ansiedlungs- oder Verlagerungsvorhaben als einen undurchschaubaren Dschungel bürokratischer Reglementierungen erscheinen. Alle befragten Wirtschaftsförderungsstellen bemühten sich deswegen, unbürokratisch und flexibel gegenüber Adressaten aufzutreten und sicherten zu, Hemmnisse von seiten anderer Dienststellen "auf dem kurzen Dienstweg" auszuräumen.

Obwohl die Wirtschaftsförderungsstellen auf guten Adressatenkontakt und ein unbürokratisches Image sehr viel Wert legen, müssen sie sich in einzelnen Regionen immer wieder sagen lassen, daß ihre Arbeitsweise zu wenig flexibel ist. Insbesondere auf die "neue" Klientengruppe der Klein- und Mittelbetriebe sind sie offensichtlich noch zu wenig eingerichtet, wobei die Klagen dieser Gruppe natürlich auch damit zu tun haben, daß die Kommunen ihnen gegenüber weniger großzügig sind als bei Großbetrieben (vgl. ZILL 1981, S. 77). Die Beratung von Klein- und Mittelbetrieben, die in der Regel geringere Informationsbeschaffungs- und -verarbeitungskapazitäten haben als Großbetriebe, müßte jedoch angesichts der wirtschaftsstrukturellen Bedeutung dieser Betriebe deutlich höher sein, als sie dies nach unseren Untersuchungen ist. Hier liegen sicherlich noch eine Reihe von Informationsdefiziten auf seiten der kommunalen Verwaltungen vor sowie eine erst langsame Umstellung von Großprojekten hin zur Bestandspflegepolitik.

Obwohl eine Beratung über **staatliche Finanzhilfen** (Bund/Länder) für die Wirtschaftsförderungsstellen relativ einfach erscheint, da die Fördervoraussetzungen und -bedingungen gesetzlich oder in Programmen festgelegt sind, erschwert die Vielzahl der vorhandenen Programme einen Überblick bzw. eine Auswahl. Zählt man einmal durch, wieviele staatliche Programme in den vier untersuchten Regionen 1981 allein der gewerblichen Wirtschaft zur Verfügung standen, dann kommt man auf beeindruckende Zahlen: im Arbeitsamtsbezirk A waren es 21 Programme der GRW und des ERP (ohne branchenspezifische und personenspezifische Programme) sowie acht Programme der niedersächsischen Landesregierung, in B und C existierten neben den 23 GRW- oder ERP-Programmen noch 11 weitere Landesprogramme, in D gab es nicht nur die höchsten Fördersätze, sondern auch die meisten GRW-

und ERP-Programme (24), und dazu weitere 11 Landesprogramme. Dies sind jetzt nur die Programme, die bei bestimmten wirtschaftlichen Aktivitäten (wie z.B. Betriebserweiterungen, Einführung neuer Technologien etc.) in Anspruch genommen werden können, hinzu kommen die Branchenprogramme (z.B. Werften, Stahl, Kohle) sowie Programme, die spezifische persönliche Voraussetzungen betreffen (Spätaussiedler etc.) (DITTES 1981).

Die kommunalen Wirtschaftsförderungsdienststellen haben sich - neben den Industrie- und Handelskammern und den Banken - darauf spezialisiert, Betriebe über dieses Subventionsangebot zu beraten, Förderanträge zu begutachten und bei der Beantragung Hilfestellungen zu geben. Darüber hinaus bemüht man sich durch Kontakte zu den Landesbehörden, eine möglichst großzügige Behandlung der Förderanträge zu erreichen.

Die staatlichen Finanzhilfen werden in der Standortwerbung und noch mehr in konkreten Ansiedlungsverhandlungen als garantierte Subventionssätze mit angeboten, obwohl es sich rein rechtlich zumindest bei den Investitionszulagen aus GA-Mitteln um "Kann"-Bestimmungen handelt. Man ist in den Regionen jedoch davon überzeugt, daß die Landesregierungen bei Subventionen "nicht kleinlich" sind (vgl. auch HEIMBRECHT 1984, S. 76 f.). Von ihrer gesamten Leistungsorientierung her sind die Wirtschaftsförderungsdienststellen bemüht, den Adressaten ein möglichst günstiges Subventionsangebot zusammenzustellen.

Die Kommunen und die Landkreise gewähren eine Reihe von indirekten und direkten **kommunalen Finanzhilfen** wie z.B. Investitionszuschüsse, Zinszuschüsse, Darlehen und/oder Bürgschaften, wobei die Bürgschaftsvergabe eine relativ geringere Rolle spielt, da sie aufgrund des kommunalen Haushaltsrechts der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf (vgl. STEINMETZ 1983, S. 271 ff.). Da sich direkte Zuschüsse in den Nicht-Fördergebieten der GRW "hart am Rande der Legalität" bewegen, wurden in unserer Befragung keine konkreten Aussagen dazu gemacht; eine fingierte Ansiedlungsverhandlung zeigte allerdings, daß die Kommunen direkte Finanzhilfen in Millionenhöhe vergeben. Die direkte finanzielle Unterstützung sah in einem Fall sogar eine "Prämie" für den Unternehmensberater vor, der pro neu geschaffenem Arbeitsplatz persönlich 500 DM erhalten sollte (HEIMBRECHT 1984, S. 91), in einem anderen Fall bot eine Kommune aus dem Gemeinde-

haushalt einem potentiellen Investor 1000 DM in bar pro Arbeitsplatz (WIRTSCHAFTSWOCHE 5.3.1982, S. 76).

Viele der Finanzhilfen werden indirekt vergeben in Form von Steuerstundungen, dem Erlaß von Steuern, dem Erlaß von Erschließungskosten, sowie als Sondertarife für örtliche Versorgungs- und Entsorgungsleistungen (vgl. auch DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK 1980). Daß die indirekten Finanzhilfen eine wesentliche Entlastung für investitionswillige Unternehmen darstellen, die in ihrer Gesamthöhe allerdings für das gesamte Bundesgebiet kaum hochzurechnen sind, zeigten die fingierten Ansiedlungsverhandlungen von HEIMBRECHT: keine der Gemeinden oder Landesministerien sah größere Probleme darin, durch Zinszuschüsse, Erlaß von Infrastrukturvorleistungen und die Verbilligung von Abfallbeseitigungs-, Wasser- und Energiekosten den eigenen Standort attraktiver zu machen. Auch die Übernahme bestimmter fixer Kosten z.B. beim Anlaufen der Produktion wurde angeboten, genauso wie das Zurverfügungstellen von Gebäuden, Hafenanlagen und anderen Vorleistungen (HEIMBRECHT 1984, S. 72 f.).

Obwohl die Gemeinden rechtlich in der direkten und indirekten Vergabe von Finanzhilfen eingeschränkt sind, werden diese vergeben, oft mit stillschweigender Duldung oder mit der ausdrücklichen Unterstützung der Landesbehörden. Ein Erlaß der Gewerbesteuer ist beispielsweise seit Beginn der sechziger Jahre offiziell nicht mehr gestattet, er wird dennoch angeboten und weitgehend geduldet. Der Erlaß der Erschließungskosten ist dagegen rechtlich unbedenklich und gehört deswegen zu den offen propagierten Standortwerbemaßnahmen ebenso dazu wie der Hinweis, daß die Arbeitsverwaltung Umschulungen und Fortbildungen organisieren sowie Lohnkostenzuschüsse bei der Einstellung von Arbeitskräften bezahlen kann (vgl. ZILL 1981, S. 105 f. und HEIMBRECHT 1984, S. 70 f.).[10]

Neben den beschriebenen und indirekten Finanzhilfen spielt die **Grundstückspolitik** und die Preisgestaltung bei Grundstücksverkäufen eine zentrale Rolle in der kommunalen Wirtschaftspolitik. Bereitgestellte und erschlossene Grundstücke

[10] In unserer Befragung waren keine Angaben über direkte und indirekte Finanzhilfen zu bekommen. Die Höhe der tatsächlichen finanziellen Finanzhilfen ist weitgehend das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen Betrieb und Verwaltung, und da es sich um eine einzelbetriebliche Förderung hart am Rande der Gesetze handelt, werden Informationen darüber einer wissenschaftlichen Untersuchung kaum zugänglich gemacht.

sind die wesentliche Ressource, mit der die Gemeinden Wirtschaftspolitik betreiben können und dies um so autonomer, je mehr Gewerbefläche gemeindeeigen ist. Die Vermittlung kommunaler Gewerbegrundstücke ist eine der Hauptaktivitäten der Wirtschaftsförderungsdienststellen gegenüber den Adressaten, die Ausweisung und Erschließung von Grundstücken gemeinsam mit dem Liegenschaftsamt eine der Hauptaktivitäten innerhalb der Verwaltung.

Erschlossene Grundstücke sind für die Wirtschaftsförderungsämter das Hauptargument bei der Ansiedlungswerbung, aber natürlich auch bei der Bestandspflege. Ortsansässige Betriebe benötigen zu ihrer Erweiterung Grundstücke, für externe Betriebe ist das Vorhandensein von Flächen ein wesentlicher Standortfaktor. Zusätzliche Bedeutung gewinnt die Grundstückspolitik dann, wenn innerstädtische Gebiete zu Sanierungsgebieten erklärt werden und eine Verlagerung von Betrieben an die Peripherie notwendig wird (z.B. aus umweltpolitischen Gründen). Die befragten Wirtschaftsförderungsdienststellen sind allerdings nur z.T. in der Lage, selbst Gelände anzukaufen bzw. zu verkaufen. Geländeverkäufe und Erschließungsentscheidungen werden in der Regel vom Rat nach Vorlage eines entsprechenden Vorhabens genehmigt. Ziel aller befragten Kommunen ist es, möglichst viele Gewerbeflächen selbst zu besitzen, da private Grundstückseigentümer Gewinnmaximierungsabsichten verfolgen und bei der Überlassung von Grundstücken entsprechend hohe Preise verlangen.

Besonders in den Ruhrgebietsstädten und in D hat man sehr negative Erfahrungen mit der Grundstückspolitik privater Eigner gemacht. "... die Tatsache, daß die Altgesellschaften des Bergbaus in fast jeder Gemeinde über beträchtliche Grundstücke verfügen, (hat sich) als ernstzunehmende Restriktion für die Wirtschaftsförderung bemerkbar gemacht" (ZILL 1981, S. 101). Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit der Einrichtung eines "Grundstücksfonds Ruhr" versucht, die vom Bergbau nicht mehr genutzten Flächen aufzukaufen und den Gemeinden für eine weitere Erschließung zur Verfügung zu stellen, jedoch: "Das Problemland besteht zum größten Teil aus Industrie- und Zechenbrachen. Diese Flächen sind durch die frühere Nutzung erheblich vorbelastet, alte Gebäude, massive Fundamente, Leitungen, Halden- und Trümmerreste etc., dazu kommt noch das Risiko der Bergschäden" (Interview Wirtschaftsförderungsamt B). Der Ankauf und die Aufbereitung eines m^2 Rohbaulandes kostet die Stadt B zwischen 80 und 100 DM, ein Verkaufspreis von 30 bis 35 DM pro m^2 wird schon als sehr gut bezeichnet. Die

Differenz trägt die Stadt aus ihrem Haushalt, allerdings ist man hier nicht kleinlich, da man weiß, daß Gewerbegrundstücke das wichtigste Angebot in der Wirtschaftsförderung sind.

Ist im Ruhrgebiet der Erwerb und die Aufbereitung der Industrieflächen das Hauptproblem der Wirtschaftsförderung, so ist es in D die Grundstückspolitik der Großindustrie: Die Stadt hat in den sechziger Jahren mit erheblichem finanziellen Aufwand Gewerbeflächen erschlossen, die man nach Ansicht der Regierung gut für die Neuansiedlungswerbung hätte nutzen können. Die ortsansässigen Großbetriebe, die wahrscheinlich eine Konkurrenz am Ort nicht zulassen wollten, kauften mit der Begründung, Erweiterungsflächen vorhalten zu müssen, dieses Gelände auf und seit dieser Zeit liegt es mehr oder weniger ungenutzt brach. Diese Industriebrachen, die in der Stadt für jeden sichtbar mit hohem Aufwand erschlossen wurden, sind ein großes politisches Ärgernis, allerdings sieht sich der Oberbürgermeister nicht in der Lage, das Gelände zurückzufordern, sondern hofft immer noch auf die Erweiterungsvorhaben der Großbetriebe.

Dies verweist auf ein zentrales Problem der Grundstückspolitik der Gemeinden: Sie erschließen mit erheblichem finanziellen Aufwand Gelände, stellen die gesamte wirtschaftsnahe Infrastruktur bereit und investieren Milliarden aus dem Gemeindehaushalt, aus Mitteln der Länder und des Bundes. Da die Bodenvorratspolitik selten auf der Basis konkreter Verhandlungen erfolgt, werden die Grundstücke anschließend zu Brachen (in A "weiden die Kühe auf dem voll erschlossenen Industriegelände") oder aber sie werden an einzelne Betriebe verkauft, die darüber verfügen können. Im Prinzip versuchen die Gemeinden, sich im Fall der nicht vertragsgemäßen Nutzung ein Vorkaufsrecht zu sichern, um die Flächen wieder zur Verfügung zu haben, allerdings ist dieses Vorkaufsrecht nur in zähen Verhandlungen mit den Betrieben durchzusetzen und scheitert z.B. in D an der starken Stellung der Großbetriebe.

Nur in wenigen Fällen konnte in D und in A schon verkauftes Gelände zurückgekauft werden, in D von einem Großbetrieb, der seine gesamte Produktion aus dem Raum abgezogen hat und deswegen kein Interesse am Grundstück mehr hatte. In A war dies möglich, als ein Großkonzern einen Zweigbetrieb geschlossen hat und die noch nicht getilgten Landesdarlehn mit dem Wert des Gewerbegrundstücks und

der Hallen verrechnet wurden, so daß die Stadt über das Gelände jetzt wieder verfügen kann.

Der Ankauf und die Erschließung von Gewerbeflächen ist ein Risiko, das die Gemeinden bei der Grundstückspolitik eingehen, die Vergabe bzw. der Verkauf und die Sicherstellung der vertragsgemäßen Nutzung das andere. Da es sich gerade bei der Grundstückspolitik um einen Markt handelt, in dem die Käufer den Preis aufgrund der Konkurrenzsituation der Gemeinden weitgehend beeinflussen können, werden die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden von den Wirtschaftsförderungsämtern als gering angesehen. Man sieht sich angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und des Zwangs, Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen und - wie in D - angesichts des großen Einflusses von Großbetrieben nicht in der Lage, Grundstückspolitik zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu betreiben. "Eine Branchenauswahl über die gezielte Vergabe von städtischen Grundstücken findet bei uns nicht statt" (Wirtschaftsförderungsamt B), bzw. in D wurde die Monostruktur durch die Vergabe der Grundstücke noch verschärft: "Kam da z.B. ein Betrieb und hat gesagt, er wolle Gelände kaufen und Arbeitskräfte einstellen, dann kam prompt am nächsten Tag einer der drei Großen und hat gesagt, daß er gerade auf diesem Gelände erweitern wollte und auch Arbeitskräfte einstellen würde." (Wirtschaftsförderungsabteilung der Regierung)

Nutzungsauflagen oder -beschränkungen bzw. Wiederkaufsrecht bei vertragswidriger Nutzung greifen kaum: Nutzungsänderungen können nach Zustimmung des Gemeinderates vorgenommen werden, unvorhergesehene Unternehmensentwicklungen können dazu führen, daß das Unternehmen z.B. die vereinbarte Zahl an Arbeitsplätzen nicht einrichtet und dennoch nicht regreß- oder rückverkaufspflichtig ist. Die Kommunen halten es bei der Kontrolle der Auflagen ihrer Grundstückspolitik wie die GRW, die in ihren Richtlinien ausführt, daß von einer Rückforderung der Mittel bei Nichterreichung der Fördervoraussetzungen dann abgesehen werden kann, wenn dies eingetreten ist, "weil die Marktverhältnisse von den Erwartungen des Investors bei Investitionsbeginn abwichen" (vgl. 12. Rahmenplan 1983, S. 26). Relevante Rückforderungen hat es in den Gemeinden nicht gegeben, denn "die Marktverhältnisse" können als Begründung für jede Art der Unternehmensentscheidung herangezogen werden.

Die Gemeinden konkurrieren bei den Grundstückspreisen sehr stark. In der Regel werden Gewerbegrundstücke unter dem Verkehrswert verkauft. Die offiziellen Angaben über die Grundstückspreise geben potentiellen Investoren zwar einen allgemeinen Überblick über die Preisgestaltung in den verschiedenen Regionen, sagen jedoch allenfalls etwas über Obergrenzen aus. In den Ballungszentren der befragten Gemeinden liegt der Quadratmeterpreis bei ca. 30 DM, in den peripheren Gebieten zwischen 5 DM und 8 DM pro qm, allerdings ist der Verkaufspreis verhandelbar bis zum Nulltarif, je nach Attraktivität des Unternehmens und seiner Verhandlungsmacht (vgl. HEIMBRECHT 1984, S. 66).

Die Preisgestaltung der Kommunen unterliegt keiner gesetzlichen Grenze. Da sie im Gegensatz zu privaten Grundbesitzern mit dem Verkauf von Grund und Boden keine Profitgesichtspunkte verfolgen sollen, ist diese flexible Anpassung an Käuferwünsche allemal legitimiert.

4. "Eine Region stirbt" - Sicherung und Erhalt von Arbeitsplätzen bei Konkursen, Betriebsschließungen und Massenentlassungen

4.1 Belastung des Arbeitsmarktes durch Konkurse und Massenentlassungen

Angesichts des Rückgangs an ansiedlungswilligen Betrieben seit Mitte der siebziger Jahre und der Feststellung, daß ein Mehr an Arbeitsplätzen nicht aus einer Umverteilung zusätzlichen Produktionspotentials, sondern eher durch die Erweiterung bzw. Erhaltung ortsansässiger Betriebe erreicht werden kann, sind modifizierte Strategien der Bestandspflege, Substanzerhaltung und der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben in die Wirtschaftsförderungspolitik aufgenommen worden. Ziel ist es, die verfügbaren wirtschaftspolitischen Hilfen so einzusetzen, daß die örtlichen Betriebe in ihrer Entwicklung unterstützt werden.

Trotz des massiven Einsatzes von Subventionen und anderen staatlichen und kommunalen Hilfen konnte jedoch nicht verhindert werden, daß die Zahl der Insolvenzen, Betriebs(teil)stillegungen und Massenentlassungen sprunghaft angestiegen ist. Der meist endgültige Abbau von Arbeitsplätzen in diesen Betrieben wurde

kaum kompensiert durch Beschäftigungszuwächse in anderen Bereichen, so daß Konkurse und Betriebsstillegungen zum Anstieg der Arbeitslosigkeit mit beigetragen haben.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind die Arbeitsplatzverluste infolge von Massenentlassungen und Betriebsstillegungen nur schwer abzuschätzen, da sie statistisch nicht erfaßt werden. Auch die durch Insolvenzen bedingten Arbeitsplatzverluste können nur annähernd ermittelt werden, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind in ihrer Höhe umstritten.

Die vom Statistischen Bundesamt erfaßten Zahlen über Insolvenzen und die damit verbundenen Versuche, Arbeitsplatzverluste zu quantifizieren, unterliegen einer Reihe von methodischen Problemen: bedingt durch das Gesetz über Konkursausfallgeld, das seit Mitte 1974 in Kraft ist, werden seit diesem Zeitpunkt mehr Anträge auf Konkursverfahren gestellt, hauptsächlich von seiten der Sozialversicherungsträger, die dadurch einen Zugriff auf ausstehende Sozialversicherungsabgaben bekommen. Aber auch die Arbeitnehmer haben ein Interesse an einem Konkursverfahren, da sie nur im Falle des Konkursantrages Konkursausfallgeld durch Abtretung ihrer Lohnansprüche an die Arbeitsverwaltung erhalten. Diese gesetzliche Regelung hat sicherlich einen rapiden Anstieg der Insolvenzverfahren seit 1975 mit sich gebracht, so daß der Vergleich mit Jahren davor nur eingeschränkt möglich ist. Gleichzeitig werden jedoch in den Statistiken nach wie vor alle die Konkurse nicht erfaßt, in denen kein Konkursantrag gestellt wird, sei es, weil es einen außergerichtlichen Vergleich über Ansprüche der Arbeitnehmer, Sozialversicherungsträger und anderer Gläubiger gegeben hat, sei es, daß keine unselbständigen Arbeitnehmer im Betrieb beschäftigt waren.

Da außer in Bayern keine Statistik geführt wird, wieviele Arbeitsplätze durch Insolvenzen abgebaut wurden, ist man bei der Berechnung dieser Größe auf Schätzungen und Modellrechnungen angewiesen. Hier liegen sehr unterschiedliche Modelle vor, die zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Vor allem zwei Faktoren führen zu diesen Abweichungen: um zu ermitteln, wieviele Arbeitnehmer/Arbeitsplätze von Konkursen betroffen sind, ist entscheidend, ob man die im Vorfeld des Konkurses erfolgten Entlassungen oder nur die am Tag des Konkursantrags bestehenden Arbeitsverhältnisse mit einbezieht. Die von CREDITREFORM vorgelegte Statistik bezieht Entlassungen im Vorfeld ab dem Zeitpunkt ein, wo Zah-

lungsunfähigkeit des Betriebes festgestellt werden kann, die bayrische Insolvenzstatistik erfaßt vorzeitige Entlassungen dagegen nicht (vgl. KOHLHUBER 1983, S. 125 f.). Auch die Zahl der Bezieher von Konkursausfallgeld gibt keine exakte Größe wider: Konkursausfallgeld können nur die Arbeitnehmer beziehen, die noch Forderungen an das konkursgehende Unternehmen haben (begrenzt auf einen Zeitraum von drei Monaten). Eigenkündigungen in Erwartung eines Konkurses, Entlassungen mit Sozialplänen o.ä. werden in keiner der vorliegenden Statistiken erfaßt. Ein zweites Problem stellt sich bei der Repräsentativität der amtlichen Insolvenz-Statistik und der von CREDITREFORM benutzten Unterlagen. Während bei CREDITREFORM Insolvenzfälle größerer Betriebe bzw. von Betrieben mit ausreichender Konkursmasse überrepräsentiert sind und masselose kleine Konkurse vernachlässigt werden, überbewertet die amtliche Bundesstatistik und die bayrische Landesstatistik die kleinen masselosen Konkurse mit wenigen Arbeitnehmern (vgl. KOHLHUBER 1983).

Eine Übertragbarkeit der bayrischen Ergebnisse auf das gesamte Bundesgebiet wird auch dadurch eingeschränkt, weil Bayern im regionalen Vergleich unterdurchschnittlich wenig Insolvenzen zu verzeichnen hatte (vgl. IFO-INSTITUT 1982).

Die Angaben, wieviele Arbeitnehmer 1981 infolge von Konkursen ihre Arbeitsplätze verloren, schwanken demzufolge zwischen 275.000 (Creditreform) und 60.000 (auf Bundesebene hochgerechnete Ergebnisse der bayrischen Insolvenzstatistik), 88.000 Arbeitslose empfingen dabei Konkursausfallgeld (vgl. KOHLHUBER 1983, S. 124).

Das DIW kommt in einer Untersuchung (vgl. Tabelle 6) zu dem Schluß, daß insolvenzbedingte Arbeitslosigkeit gesamtwirtschaftlich nur unwesentlich zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen hat, maximal 7 % der jährlichen Zugänge zur Arbeitslosigkeit resultieren nach dieser Berechnung aus Insolvenzen. Creditreform veranschlagt dagegen insolvenzbedingte Arbeitslosigkeit mit etwa 20 %, wobei zusätzlich davon ausgegangen wurde, daß 10 % der von Insolvenzen betroffenen Arbeitnehmer nicht arbeitslos werden (KOHLHUBER 1983, S. 130).

Ausgeklammert bleiben aus all' diesen Zahlen Massenentlassungen infolge von Betriebseinschränkungen, Teilschließungen oder Schließungen, die nicht mit einem

Konkursverfahren enden. Diese Form des Arbeitsplatzabbaus findet man jedoch besonders häufig bei Konzernunternehmen, die Tochterbetriebe ganz oder teilweise schließen, ohne daß dafür Konkursverfahren notwendig sind. Die Zahl der Arbeitnehmer, die von Massenentlassungen dieser Art betroffen sind, läßt sich nur schwer abschätzen. Einen Anhaltspunkt könnten die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit geben, in denen erfaßt wird, wieviele Arbeitslose mit Sozialplänen aus den Betrieben ausgeschieden sind. Sozialplanregelungen werden manchmal bei Massenentlassungen und Betriebsstillegungen getroffen. Die Zahlenangaben der Bundesanstalt für Arbeit geben jedoch keine ausreichende Auskunft über derartige Sozialpläne, so daß die Bundesanstalt selbst feststellt: "Nicht erfaßt sind die Arbeitslosen, die andere betriebliche Sozialleistungen bei Auflösung von Arbeitsverhältnissen, u.a. bei Betriebsstillegungen oder Konkursen, erhalten." (ANBA 3/84, S. 246)

Unberücksichtigt bleibt bei diesen globalen Betrachtungen, daß Konkurse, Betriebsschließungen und Massenentlassungen auf kleinräumigen Arbeitsmärkten eine erhebliche Belastung des Arbeitsmarktes bedeuten und dies um so mehr, je höher die Arbeitslosigkeit ohnehin schon ist und je geringer die Wiederbeschäftigungschancen sind. Auch wenn die Schließung von Betrieben nicht unmittelbar zu Entlassungen führt, weil die Arbeitnehmer z.B. in anderen Betrieben des Unternehmens beschäftigt werden können, bedeutet die Aufgabe einer Produktionsstätte in einer Region einen Verlust an Produktionskapazitäten, Arbeits- und Ausbildungsplätzen, der kurzfristig nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Dies gilt insbesondere in Regionen, in denen einige wenige Großbetriebe strukturbestimmend sind, und wo Massenentlassungen bei diesen Betrieben keine Entsprechung im Aufbau neuer Betriebe finden. Dies gilt auch für Regionen, in denen Branchen strukturbestimmend sind, in der alle Betriebe ihre Kapazitäten aufgrund ökonomischer Restriktionen abbauen, und es gilt für wirtschaftlich schwach entwickelte Regionen, wo auch Konkurse und Insolvenzen von kleineren Betrieben ökonomisch ein großes Gewicht haben.

Angesichts von Massenarbeitslosigkeit und den damit verbundenen hohen gesellschaftlichen und individuellen Kosten werden Betriebsschließungen und Konkurse heute nicht mehr mit der gleichen Gelassenheit hingenommen, wie das noch Mitte der siebziger Jahre der Fall war. Betroffene Arbeitnehmer, Gewerkschaften und Kommunalpolitiker, z.T. auch Konkursverwalter setzen sich mehr als früher dafür

ein, insolvent gewordene Betriebe oder Konzernbetriebe, die von einer Stillegung bedroht sind, fortzuführen.

4.2 Lokale Aktivitäten

Die meisten der 12.000 Insolvenzen, die 1982 in der BRD registriert wurden, werden ohne große öffentliche Kenntnisnahme oder Diskussion abgewickelt. Als die IHK in C meldete, daß in den ersten neun Monten des Jahres 1983 60 Firmen der gewerblichen Wirtschaft Konkurs angemeldet haben, war kaum eine öffentliche Reaktion festzustellen. Die Zahl der von diesen Konkursen betroffenen Arbeitnehmer war offensichtlich zu gering, als daß Gewerkschaften, Stadtverwaltung oder Arbeitsverwaltung Handlungsbedarf sahen. Reagiert wird auf Konkurse, Betriebsstillegungen und Massenentlassungen in den Gemeinden in der Regel erst dann, wenn die betroffenen Belegschaften und Gewerkschaften Aktionen durchführen und die Fälle in die Öffentlichkeit bringen, oder wenn eine solch große Zahl von Arbeitnehmern betroffen ist, daß sich die Arbeitsmarktprobleme ernsthaft verschärfen würden. Natürlich bemühen sich lokale **Wirtschaftsförderungsstellen**, auch prophylaktisch gegen Konkurse tätig zu werden. Sie versuchen mit ihrer Kenntnis der ökonomischen Situation der lokal ansässigen Betriebe vorbeugend Beratung zu leisten und finanzielle Hilfen im Vorfeld einer Betriebsschließung anzubieten. Diese Art von Bestandspflege kann aber nur partiell greifen, da die Situation der Betriebe den Wirtschaftsförderungsstellen oft gar nicht bekannt ist. Viele Wirtschaftsförderer auf der lokalen Ebene wissen allenfalls über die Situation der größeren Betriebe Bescheid, Klein- und Mittelbetriebe werden von ihnen nur unzureichend betreut. Auf der anderen Seite ist festzustellen, daß größere Betriebe in der Regel ohnehin staatliche Beratungstätigkeiten und Finanzmittel in Anspruch nehmen. Sie sind durchaus in der Lage, bei Liquiditätsproblemen auf diese Finanzmittel zurückzugreifen, teilweise ohne Kontakt zu den kommunalen Stellen direkt über Landes- und Bundesbehörden. Klein- und Mittelbetriebe dagegen, die generell von einem höheren Insolvenzrisiko bedroht sind, haben oftmals weder Kenntnis über die staatlichen Finanzierungsprogramme, noch Kontakt zu Wirtschaftsfsörderungsstellen und zur IHK und müssen Finanzierungsprobleme meist direkt mit ihren Hausbanken regeln. Diese wiederum neigen nicht dazu, risikoreiche Finanzierungen mitzutragen, sie

sind in ihrer Kalkulation und Risikoabschätzung eher restriktiv und forcieren damit eher den Zusammenbruch als ihn zu verhindern.

Natürlich tragen die Finanzmittel des Bundes, der Länder und Gemeinden, die bei Wirtschaftsförderungsprogrammen vergeben werden, auch zum Überleben oder sogar zur Sanierung von Unternehmen ständig bei. Gezielte Maßnahmen zur Verhinderung von Insolvenzen oder Betriebsschließungen unter Einsatz von Bundes- oder Landesmitteln finden bei Großbetrieben häufig statt, zu erinnern sei an Subventionen im Stahlbereich, bei der Kohle oder im Werftenbereich.

Abgesehen von den Schwierigkeiten, vorausschauende Aktivitäten gegen Konkurse zu planen, kommt hinzu, daß es neben den größeren spektakulären Insolvenzfällen laufend Betriebsschließungen oder Teilstillegungen gibt, die Zweigbetriebe betreffen. Die Unternehmensleitungen sind meist nicht in der betroffenen Region, Entscheidungen über Werksschließungen werden ausschließlich nach betrieblichen Rentabilitätskalkülen getroffen und nicht nach regionalen Bedürfnissen.

In allen vier untersuchten Regionen hat man mit solchen Betriebsschließungen viele Erfahrungen gemacht; zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 1983 gab es in allen 4 Arbeitsamtbezirken derartige Probleme. Meist handelte es sich um Zweigwerke oder rechtlich selbständige Tochterbetriebe von Konzernen, die zur Sanierung des Gesamtkonzerns Standorte aufgaben und ihre Produktion bei der Muttergesellschaft konzentrieren wollten. Die Ankündigung der Betriebsschließung erfolgt in der Regel erst, nachdem die Entscheidungen konzernintern gefallen waren.

Kommunal- und Landespolitiker aller Fraktionen bemühten sich, in Verhandlungen mit den Konzernspitzen und den örtlichen Betriebsleitungen diese Entscheidung rückgängig zu machen. Sie mobilisierten dazu alle finanziellen Hilfen, die von kommunaler Seite und aus Landes- und Bundesmitteln möglich sind. Zugleich schalteten sich kommunale Spitzenpolitiker in die Verhandlungen mit Konkursverwaltern, Hausbanken und potentiellen Aufkäufern ein und nutzten z.B. kommunale Beteiligungen an den Sparkassen, um die bisherigen Hausbanken auszuzahlen.

Viele dieser Bemühungen bleiben in der Öffentlichkeit unbekannt und gehören zum Standard-Geschäft der Wirtschaftsförderungsstellen und kommunalen Spitzenpoli-

tiker. Ob Stillegungsbeschlüsse damit rückgängig gemacht werden können, hängt letztlich von der Bereitschaft des Konzerns und seiner Strategie ab.

Eine neue Qualität haben jedoch Bemühungen zur Erhaltung konkurs- oder stillegungsbedrohter Unternehmen in den letzten Jahren dadurch gewonnen, daß die **betroffenen Arbeitnehmer**, ihre **Betriebsräte** und die **Gewerkschaften** sich mehr und mehr aktiv in diesen Prozeß eingeschaltet und z.T. sogar erst die Aktivitäten der lokalpolitisch Verantwortlichen angestoßen haben. In zwei der untersuchten Arbeitsamtsbezirke, in A und B, haben sich Belegschaften der von Schließung oder Konkurs bedrohten Betriebe für den Erhalt und die Weiterführung eingesetzt. Die Aktionen in A und B sind dabei keineswegs eine isolierte Einzelerscheinung: "Seit 1980, d.h. im Gefolge der jüngsten, noch immer andauernden Wirtschaftskrise, greifen jedoch die Belegschaften zur Abwehr von Massenentlassungen und Betriebsstillegungen so häufig zu dem letzten Mittel der Besetzung, daß diese Kampfform heute ernsthaft als Erweiterung der traditionellen bundesdeutschen Arbeitskampfstrategie zur Debatte steht" (KURZ-SCHERF 1984, S. 115). 1980 gab es drei solcher Aktionen, 1981 schon sechs, 1982 und 1983 jeweils über zehn (vgl. HAUTSCH/SEMMLER 1983). Betriebsbesetzungen waren regelmäßig das letzte Mittel, zu dem die Belegschaften griffen. Entweder hatten sie vorher schon alle anderen Mittel wie Unterschriftensammlung, Demonstrationen, Warnstreiks u.a. erfolglos ausgeschöpft oder sie hatten unerwartet und unvorbereitet von unmittelbar bevorstehenden Entlassungen infolge von Stillegungen und Konkursen erfahren (vgl. dazu die Beispiele bei DUHM, R. u.a. 1983).

Während es lange Zeit Gewerkschaftspolitik war, die Schließung eines Betriebes an sich zu akzeptieren und mit Hilfe von Sozialplänen die betroffenen Arbeitnehmer materiell abzusichern, hat sich die Situation heute verändert: Massenarbeitslosigkeit kann nicht mehr als vorübergehendes konjunkturelles Phänomen betrachtet werden, die betroffenen Arbeitnehmer haben in der gegenwärtigen Situation z.T. wenig Aussichten auf eine Beschäftigung in einem anderen Betrieb der Region. Die Aktionen der Belegschaften fanden zudem in der Regel bei Betrieben statt, die eine gewisse Schlüsselposition auf dem örtlichen Arbeitsmarkt einnehmen bzw. mit deren Stillegung die Befürchtung verknüpft war, daß dies einen Prozeß der ökonomischen Auszehrung der Region nach sich ziehen könnte.

Mit der Veröffentlichung von Schließungsabsichten oder angekündigtem Konkurs haben Belegschaften und Betriebsräte deutlich gemacht, daß Massentlassungen keine ausschließlich "betriebsinterne" Angelegenheit sind, sondern daß ökonomische und soziale Folgewirkungen auftreten, die die gesamte "außerbetriebliche" Umwelt betreffen.

In den meisten Fällen ist den Betroffenen eine Mobilisierung der Bevölkerung in der Region gelungen, Regionalpolitiker aller Parteien unterstützten die Bemühungen der Belegschaften und bekundeten öffentlich ihren Willen, sich für den Fortbestand der Betriebe einzusetzen. Auch Vertreter der Kommunen, der örtlichen Wirtschaft, der Kirchen, der Gewerkschaften und anderer Betriebe engagierten sich, gründeten z.B. Notgemeinschaften oder Fördervereine, um die Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen. Übereinstimmend wurde von betrieblichen Initiativen festgestellt, daß ihre Aktionen in den Regionen als sinnvolle, legitime und z.T. erfolgreiche Aktivitäten beurteilt wurden, mit denen neue Anstöße für eine regionale oder lokale Beschäftigungspolitik gegeben wurden. Allerdings - obwohl eine gewisse Interessenparallelität zwischen Arbeitnehmern und Gewerkschaften und den Vertretern der Kommunalverwaltungen bestand, was den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Region anging - gelang es nicht immer, die neu entstandenen Bündnisse zu erhalten, wenn es an die Realisierung der Weiterführungsvorschläge ging. Zu differenziert waren da oftmals die Interessen und politischen Haltungen, zu wenig vertraut waren z.B. die Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungsstellen mit anderen als privatwirtschaftlichen Unternehmensformen, zu sehr zogen sich Vertreter der Arbeitsverwaltung auf formale Standpunkte zurück.

Am Beispiel einer Belegschaftsinitiative in A, die die Fortführung des einzigen Großbetriebes in A mit 1.300 Beschäftigten forderte und dazu Weiterführungspläne entwickelte, soll dieser Prozeß verdeutlicht werden. Die Entwicklung der Initiative in A steht dabei stellvertretend für eine ganze Reihe betrieblicher Initiativen, und ihre Situation kennzeichnet den Stand der Umsetzung derartiger Vorschläge (vgl. F. MAIER 1986b).

4.3 "Unser Beispiel könnte ja Schule machen" - Belegschaftsaktivitäten

4.3.1 Chronologie einer Betriebsschließung in A

Mehr als 2 1/2 Jahre hatten die Beschäftigten des O.-Werkes in A gegen die Betriebsschließung des Werkes und damit den endgültigen Abbau von 1.300 Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten gekämpft. Die angekündigte Werksschließung wurde von ihnen nicht nur mit dem Mittel der Betriebsbesetzung und öffentlichen Protesten beantwortet, wie dies in den letzten Jahren in der BRD bei vielen Betriebs(teil)stillegungen erfolgte (vgl. z.B. für das Jahr 1982 die Übersicht bei HAUTSCH/SEMMLER 1983, Tabelle 6 ff.), sondern auch durch die Entwicklung eigener Vorstellungen zur Weiterführung des Werkes.

Das O.-Werk in A war ein Zweigwerk der O.-Werke AG, die eine 100 %ige Tochterfirma des AEG-Konzerns sind. Es wurde 1957 in A gegründet, und in den konjunkturell besten Jahren Anfang der siebziger Jahre waren 2.000 Beschäftigte in der Schreibmaschinenproduktion tätig. Ende 1980, als die Belegschaft während der Weihnachsferien das erste Mal von Stillegungsplänen aus der Presse erfuhr, waren noch 1.300 Arbeitnehmer beschäftigt, überwiegend Frauen, viele davon angelernte Arbeitskräfte. Das O.-Werk in A war ein typischer Zweigbetrieb: alle für die Unternehmensführung wichtigen Abteilungen wie Forschung und Entwicklung, Vertrieb und zentrale Geschäftsleitung waren im Stammwerk angesiedelt.

Die Belegschaft und mit ihr die örtlichen Gewerkschaften und einige Politiker reagierten auf die Schließungsabsicht mit Arbeitsniederlegungen, öffentlichen Protesten, Appellen an die Unternehmensleitung und die Landesregierung. Im Februar 1981 sah es so aus, als ob wenigstens ein Teil der Arbeitsplätze erhalten werden könnte. Der Rat der Stadt A als auch der Ministerpräsident des Bundeslandes setzten sich öffentlich für den Erhalt der Arbeitsplätze ein, letzterer sagte dem Unternehmensvorstand eine Landeshilfe von 23 Millionen DM zu. Ein erster Interessenausgleich wurde im Oktober 1981 zwischen Betriebsrat und Vorstand abgeschlossen, der den Erhalt von 600 Arbeitsplätzen vorsah und in dem vereinbart war, daß sich die Unternehmensleitung "verpflichtet ..., zur Erhaltung des Werkes in A schnellstmöglich neue Produkte (neue Technologien) ... für die Fertigung in A bereitzustellen". Doch es stellte sich relativ schnell heraus, daß trotz Landeshilfe, von der die O.-Werke genau 50.000 DM in Anspruch

nahmen, und fixiertem Interessenausgleich kein Interesse an der Fortführung des Werkes bestand.: Im Mai 1982 wurden zwei für eine modernere Produktion wichtige Großmaschinen demontiert, im Juni 1982 geriet der angeschlagene AEG-Konzern mit der Forderung nach einer Bundesbürgschaft in Höhe von 1 Milliarde DM in die Schlagzeilen. Es wurde deutlich, daß das O.-Werk in A Mitte 1983 geschlossen wird.

Im August 1982 wurde deswegen in A die Notgemeinschaft "Erhaltet die Arbeitsplätze für den Landkreis A - rettet das O.-Werk" gegründet. Ihr gehörten Vertreter der Wirtschaft, Politiker aller Fraktionen, Vertreter der Kirchen, des Arbeitsamtes, der Gewerkschaften sowie der Belegschaft des O.-Werkes an. Im ersten Aufruf der Notgemeinschaft hieß es u.a.: "Fast jeder 5. Arbeitnehmer ist bei uns bereits ohne Arbeit, und nun soll auch noch der größte Industriebetrieb in A mit über 700 Arbeitsplätzen geschlossen werden. Das kann von uns nicht hingenommen werden, da eine Schließung nicht nur noch mehr Arbeitslose bedeutet, sondern ein langsames Sterben der Region nach sich ziehen muß." Verlangt wurden die Umsetzung des Konzeptes vom Oktober 1981 und eine Landesbürgschaft, die die Sicherung der Arbeitsplätze zur Auflage macht.

Eine neue Qualität erreichten die politischen Auseinandersetzungen, als die Belegschaft begann, eigene Pläne zur Weiterführung des Werkes auszuarbeiten, die neben der Fortführung der bestehenden Produktion auch Vorstellungen über eine alternative Produktion im Bereich des Umweltschutzes, des Maschinenrecyclings und medizinisch-technischer Geräte enthielten. Der Betriebsrat verwies auf die Produktionskapazitäten, die im Werk vorhanden waren und die für eine solche Umstellung genutzt werden könnten. Der Vorstand reagierte scharf ablehnend und nahm auch öffentlich vom Interessenausgleich von 1981 Abstand. Im Dezember 1982 wurde erneut über einen Sozialplan und einen Interessenausgleich verhandelt. Ziel der IG Metall und des Betriebsrates war es, mit dem Interessenausgleich einen Stop der laufenden Entlassungen und Möglichkeiten zur Weiterführung des Werkes zu erreichen. Dies gelang nur zum Teil: Am 23.12.1982 wurde vereinbart, daß die Absicht des Betriebsrates, Umschulungsmaßnahmen durchzuführen, zwar begrüßt wurde, die Unternehmensleitung einen Entlassungsstop jedoch nicht unterstützen wird. Zur Entwicklung eines neuen Unternehmenskonzeptes erhielt der Betriebsrat für ein halbes Jahr, bis zum endgültigen Schließungstermin am 30.6.83, kostenlose personelle Unterstützung im Umfang von 500 Mann-Stunden pro

Kalendermonat durch sachverständige Mitarbeiter und bis zu 75.000 DM zur Hinzuziehung externer Sachverständiger. Außerdem sollte versucht werden, Grundstücke, Gebäude und Anlagen an die öffentliche Hand zu verkaufen, die sie einem neuen Rechtsträger zur Verfügung stellen sollte; die O.-Werke verpflichteten sich, zu prüfen, welche Restfertigung nach dem 30.6. in der neuen Gesellschaft verbleiben könnte.

Obwohl die Belegschaft schon einmal die Erfahrung gemacht hat, daß ein Interessenausgleich nur das Papier wert war, auf dem er geschrieben war, gab es wieder Hoffnung. So wurde im Januar 1983 die Fördergemeinschaft "Arbeitsplätze für A" gegründet, die die Gründung einer Auffanggesellschaft vorbereiten sollte. Während die Demontage der Anlagen und die Entlassungen weitergingen und die Betriebsleitung den Interessenausgleich nur zögernd umsetzte, begann die Fördergemeinschaft ein Konzept zur Weiterführung zu erarbeiten, das im wesentlichen drei Bestandteile hatte: Der Belegschaft sollte eine großzügige Möglichkeit zur beruflichen Qualifizierung geboten werden; ca. 200 Beschäftigte sollten im Werk, in den vorhandenen Lehrwerkstätten, mit finanzieller Förderung des Arbeitsamtes umgeschult werden. Das Landesarbeitsamt sagte eine weitgehende Unterstützung bei der Einrichtung der Weiterbildungsmaßnahmen zu; allerdings in Abhängigkeit davon, daß Hallen und Werkstätten zur Verfügung stehen. Daneben sollten Fremdaufträge und eine Restfertigung durchgeführt und die Möglichkeiten der Entwicklung einer alternativen Produktion, die zugleich sozial nützlich sein sollte, geprüft werden. Diese Pläne wurden in den folgenden Monaten gemeinsam von belegschaftsinternen Arbeitsgruppen mit externen Beratern und Produktanbietern ausgearbeitet. Im März 1983 lag schließlich ein Konzept vor, das eine detaillierte Produkt-, Finanz- und Personalplanung bis zum Jahr 1986 enthielt und das von Experten als im betriebswirtschaftlichen Sinn "realistisch" bezeichnet wurde. Die Landesregierung, die noch im Januar '83 eine wohlwollende Haltung eingenommen hatte und das Konezpt der Beschäftigten für in Ansätzen "förderungswürdig" befunden hatte, wurde aufgefordert, mit 1 Million DM den Start der neuen Gesellschaft "Ostfriesische Metall- und Kunststofferzeugnisse GmbH" zu unterstützen.

Kernbestandteil der Unternehmenskonstruktion bildete die gemeinnützige Stifung "Demokratie durch Bildung", die das von der neuen Gesellschaft benötigte Gelände mit Gebäuden und Betriebsmitteln in die Gesellschaft einbringen sollte. Die

Stiftung sollte Gebäude und Betriebsmittel vom Land Niedersachsen bereitgestellt bekommen, da noch Forderungen des Landes an die O.-Werke in Millionenhöhe bestanden. Durch das Einbringen der Gebäude und Betriebsmittel in die neue Gesellschaft wäre eine gewisse Eigenkapitalausstattung, und damit eine erste Banksicherheit für das neue Unternehmen gewährleistet gewesen. In der Gesellschafterversammlung des Unternehmens sollten private und öffentliche Kapitalgeber, die Stiftung sowie der "Förderverein" vertreten sein. Letzterer vor allem deswegen, damit eine Geschäftsleitung installiert und eine Unternehmenspolitik verfolgt werden könnte, die nicht gegen die Interessen der Beschäftigten gerichtet sein sollte. Der Umschulungsbereich sollte über eine gemeinsame Trägerschaft eines großen Berufsbildungswerkes und der Stiftung eng mit dem neuen Unternehmen verzahnt werden und für das neue Unternehmen berufliche Fortbildungsmaßnahmen durchführen, die zur Realisierung der neuen Produktion beitragen und für andere Arbeitslose in der Region berufliche Qualifizierungsmöglichkeiten bieten sollte.

Bei der Präsentation dieser Vorschläge zeigte sich relativ schnell, daß die Landesregierung andere Vorstellungen hatte. Das Land bot an, Betriebsgelände sowie die erforderlichen Hallen und Gebäude im Werte von 2,5 Millionen DM im Ausgleich gegen bestehende Rückzahlungsverpflichtungen der O.-Werke aus Subventionsmitteln zu übernehmen und der Stadt A zu überlassen. Außerdem wurde der in Niedersachsen übliche Investitionszuschuß im Rahmen der GRW von 20 % der Investitionssumme zum Erwerb der benötigten Maschinen in Aussicht gestellt. Eine weitergehende Beteiligung der Landesregierung, wie z.B. Hilfe bei der Entwicklung der neuen Produktion durch die Förderung von Technologietransfer-Leistungen, aber insbesondere die Bereitstellung von 1 Mio DM Landeshilfe, wurde abgelehnt. Die Belegschaft wurde darauf verwiesen, private Kapitalgeber zu finden, die bereit waren, das ökonomische Risiko zu tragen. Obwohl das Konzept der Fördergemeinschaft keine endgültigen Aussagen über die Mitbestimmungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Belegschaft enthielt, wurden gegen das vorgelegte Konzept Einwände erhoben, die sich auf die erweiterte Mitbestimmung bezogen. Die betriebswirtschaftliche Seriosität hingegen wurde nicht bestritten. Während ein Teil der Mitglieder des Fördervereins darauf bestand, die zunächst geplante Lösung durchzusetzen und die Landesregierung nicht aus der Verantwortung zu entlassen, begannen andere gemeinsam mit der IHK, einen "Unternehmer zu suchen", der dann der Landesregierung als "privatwirtschaftliche Lösung" präsen-

tiert werden sollte. Diese Suche, die zu Verhandlungen mit eher unsicheren privaten Kapitalgebern führte, von denen das ursprüngliche Konzept (Umschulung/Entwicklung neuer Produkte/Fremdfertigung) nicht mehr mitgetragen wurde, führte zu einer so weitgehenden Revision des ursprünglichen Unternehmenskonzeptes, daß sich die externen Berater aus der Arbeit zurückzogen und die Belegschaft gespalten war. Die Bemühungen bleiben erfolglos: Am 30.6.1983 wurde das O.-Werk in A endgültig geschlossen. Obwohl der Förderverein auch nach der Schließung des Werkes weiter versuchte, zumindest Übergangsregelungen zu treffen, die u.a. einen schnellen Beginn der Umschulungsmaßnahmen im Werk vorsahen, konnte nicht verhindert werden, daß der Unternehmensvorstand verbliebene Maschinen und Anlagen am 26./27.10. öffentlich versteigern ließ. Auch die lokale Arbeitsverwaltung, die unter dem großen öffentlichen Druck eine unbürokratische Durchführung der Umschulungsmaßnahmen gemeinsam mit einem Weiterbildungsträger zugesagt hatte, war bis zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, diese Zusage zu realisieren. Sie hatte im Gegenteil durch eine "Einzelberatung" aller Umschulungswilligen erreicht, daß viele Beschäftigte von sich aus auf eine Umschulung verzichteten und richtete für die Verbleibenden kleinere Gruppenmaßnahmen in anderen Betrieben des Arbeitsamtsbezirks ein, allerdings eher schleppend und ohne das unbürokratische Vorgehen, da zunächst zugesagt worden war. Die Stadt A, nun mit Verfügungsrecht über Betriebsgelände und Hallen begann ebenfalls, die Hallen einzeln an interessierte Betriebe der Region zu vergeben, allerdings ohne daß die ehemaligen O.-Beschäftigten dort Arbeit finden können, da es sich größtenteils um Verlagerungen aus dem Stadtgebiet handelt.

4.3.2 Lokale Reaktionen auf Weiterführungskonzepte

Wie in A wurde bei vielen Betriebsbesetzungen die Forderung nach dem Erhalt der Arbeitsplätze verknüpft mit der Entwicklung von Weiterführungskonzepten, in denen Vorschläge enthalten sind, wie durch Produktionsumstellungen sowohl die Arbeitsplätze gesichert als auch gesellschaftlich sinnvolle und nützliche Produkte hergestellt werden können (vgl. die Beispiele bei DUHM, R. u.a. 1983).

"Viele Belegschaften verbinden mit der Besetzung das Angebot, ein verändertes Produktionsprogramm mit demokratischen Arbeitsstrukturen unter eigener Verantwortung zu erstellen. Im Bewußtsein der Tatsache, daß einzelbetriebliche Strategien die Arbeitsplätze nicht dauerhaft sichern können, werden von den Beset-

zern regelmäßig tarifpolitische und gesamtwirtschaftliche Forderungen erhoben, und zwar insbesondere die Forderung nach der 35-Stunden-Woche und Forderungen nach gezielter, durch Auflagen abgesicherter Subventionspolitik des Staates, nach staatlicher Investitionslenkung und -kontrolle sowie nach Vergesellschaftung der Unternehmen, die im Dienste des privaten Profits Massenarbeitslosigkeit statt gesellschaftlichem Reichtum produzieren" (KURZ-SCHERF 1984, S. 117).

Die Belegschaft in A stand vor einer schwierigen Aufgabe: Sie mußte innerhalb eines halben Jahres einen Weiterführungsplan entwickeln, der nicht nur betriebswirtschaftlich solide war, sondern der zudem zwei Bedingungen Rechnung trug: die Belegschaft des O.-Werkes war zwar qualifiziert für die Produktion von überwiegend mechanischen Schreibmaschinen, nur wenige Beschäftigte waren jedoch so qualifiziert, daß sie eine ganz andere, mit der Einführung neuer Techniken verbundene Fertigung übergangslos hätten realisieren können; zum anderen gab es nur einen begrenzten Markt für das bisherige Produkt - um den Betrieb erfolgreich weiterführen zu können, mußten neue Produkte entwickelt werden, deren Marktchancen nicht von vornherein kalkulierbar waren.

Bei der Entwicklung dieser Vorschläge konnte die Belegschaft auf die Unterstützung durch gewerkschaftlich engagierte Ingenieure, Betriebswirte, Produktentwickler und Unternehmensberater zurückgreifen, sowie auf Konzepte, die in anderen betrieblichen Arbeitskreisen "Alternative Fertigung" entwickelt worden waren. Diese Vorschläge eigneten sich gut zur Übertragung in das O.-Werk, da sie ebenfalls für Betriebe des metallverarbeitenden Gewerbes entwickelt worden sind, in denen von der Technologie und der Ausstattung mit Produktionsmitteln her günstigere Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Produktion bestehen als z.B. in Stahl- oder Bergbauunternehmen. Allein auf sich gestellt hätten Belegschaft, Betriebsräte und die örtlichen Gewerkschaften solche Weiterführungspläne nicht entwickeln können.

Allerdings hätte es zur Realisierung des Vorhabens weiterer Unterstützung bedurft: von seiten der Wirtschaftsförderungsstellen, die für die Belegschaft die Möglichkeit zur Inanspruchnahme staatlicher Förderprogramme hätten prüfen und in konkrete Anträge umsetzen können, von seiten der Stadt, die die übertragenen Gebäude und Grundstücke in die Stiftung hätte einbringen müssen und von seiten des örtlichen Arbeitsamtes, das die Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes

offensiv hätte nutzen können, um die von Arbeitslosigkeit Bedrohten umzuschulen.

Obwohl alle diese Akteure betonen, daß die Schließung des Werks negative Folgen für die Region haben wird und das O.-Werk sich auf Kosten der Region saniert hat, standen sie dem Weiterführungskonzept skeptisch gegenüber. Der Vertreter der Wirtschaftsförderungs-GmbH in A beurteilt das Konzept so: "Diese Versuche waren von vornherein zum Scheitern verurteilt, denn wie sollen Arbeitnehmer einen Betrieb weiterführen können, der gerade im klassischen Sinn pleite gegangen ist." Ohne sich mit den einzelnen Vorschlägen der Belegschaft vertraut gemacht zu haben, spricht der Verteter der Wirtschaftsförderungs-GmbH den Beschäftigten die Fähigkeit ab, Produktvorschläge zu entwickeln, die eine Weiterführung erlauben. Von daher und weil die gesamte Angelegenheit letztlich in der Verantwortung der Stadt A lag, hat er sich auch nicht mit eventuellen Fördermöglichkeiten für das neue Konzept beschäftigt; für die Anträge der Unternehmensleitung der O.-Werke hatte er allerdings immer ein positives Gutachten abgegeben.

Die Vertreter der Stadt A sehen die Verantwortung für das Scheitern des Konzeptes mehr auf seiten der Landesregierung: man hätte versucht, die Landesregierung positiv zu beeinflussen; da sie letztlich nicht bereit gewesen wäre, für ein Experiment eine Landesbürgschaft oder Mittel aus speziellen Landesprogrammen z.B. zum Technologietransfer zur Verfügung zu stellen, waren auch der Kommune die Hände gebunden. Die Bereitstellung eigener finanzieller Mittel wäre angesichts des angespannten Haushaltes nicht möglich gewesen. Zudem wären auch die Konzepte des Fördervereins nicht durchsetzbar gewesen, die Belegschaft hätte einen privaten Kapitalgeber als Kooperationspartner finden müssen; bei der Suche nach Kooperationspartnern hätte sich die Stadt allerdings positiv engagiert und versucht, mögliche Kapitalgeber zu finden. Mit der Übertragung von Grundstücken und Gebäuden an die Stadt A hätte die Landesregierung die Verantwortung, neue Arbeitsplätze in A zu schaffen, wieder an die Stadt zurückgegeben. Man bemühte sich zwar, Interessenten für die brachliegenden Grundstücke zu finden, eine echte Entlastung des Arbeitsmarktes konnte allerdings nicht erreicht werden.

Auch die Arbeitsverwaltung gibt sich skeptisch: Ein halbes Jahr nach Betriebsschließung weiß man zwar, daß die wenigsten O.-Beschäftigten eine neue Beschäftigung gefunden haben, und daß die Möglichkeiten, die Lehrwerkstatt zu einem Berufsbildungszentraum für die Region auszubauen, inzwischen fast aussichtslos sind, da ein ortsansässiger Betrieb diese Hallen gekauft hat und für seine Zwecke nutzen will. Man hat jedoch nicht das Gefühl, durch eigenes Verhalten zu dieser Situation beigetragen zu haben. Das Arbeitsamt hatte alle Beschäftigten des O.-Werkes über Umschulungsmöglichkeiten beraten, allerdings: "Vielen mußten wir auch sagen, daß sie zu alt, zu gering qualifiziert oder zu wenig geeignet sind, an einer Umschulung teilzunehmen". Die eher restriktive Handhabung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, die vor allem vom örtlichen Arbeitsamt, nicht vom Landesarbeitsamt, vertreten wird, ist allerdings kein Sachzwang. Mit Rückendeckung durch das Landesarbeitsamt hätte die Arbeitsverwaltung in A durchaus die Möglichkeit gehabt, den außerbetrieblichen Weiterbildungsträger aufzubauen und so notwendige Infrastruktur für eine Weiterbildungspolitik in der Region zu erhalten.

Die Gewerkschaften in der Region, der Förderverein und die inzwischen arbeitslosen Beschäftigten des O.-Werkes sehen die Verantwortung für das Scheitern ihres Konzeptes sowohl auf Landesebene wie bei der lokalen kommunalen Verwaltung und dem Arbeitsamt. Sie sehen in ihrem Konzept mehr als nur den Erhalt der Arbeitsplätze beim O.-Werk: "O. zu erhalten, hätte bedeutet, qualitativ etwas ganz Neues in einer strukturschwachen Region zu schaffen. Das hätte bedeutet: Wissenschaftstransfers und neue Technologien, Ausbildung und Qualifizierung in Berufen, die einen Zukunftswert haben und auch weiterhin gebraucht werden. Das Ausbildungskonzept sollte dazu dienen, daß die Beschäftigten auch in Zukunft in neuen Produktionen beschäftigt werden können. Wir haben erwartet, daß mit Mitteln der Wirtschaftsförderung dieser Betrieb erhalten wird, statt weiterhin Geld in unrentable und veraltete Privatbetriebe zu stopfen. In unserem Konzept hätte die öffentliche Hand es leicht gehabt, die Subventionsverwendung zu kontrollieren und Mitnehmereffekte auszuschließen, die bei allen anderen Betrieben mehr oder weniger oft auftreten" (IG-Metall Vertreter). Angesichts der vielen öffentlichen Finanzhilfen, die in die Region fließen, kann man sich die Ablehnung der 1 Mio. DM Landeshilfe, die gebraucht worden wäre, um das Weiterführungskonzept soweit zu konkretisieren, daß es tragfähig gewesen wäre, nur als politisch motivierte Ablehnung erklären. Der Förderverein wäre bereit gewesen,

jeden privaten Kapitalgeber in die GmbH mit aufzunehmen, der das Weiterführungskonzept inhaltlich mit getragen hätte, man wollte gar keinen "Betrieb in Selbstverwaltung", allerdings wollte man erweiterte Mitbestimmungsrechte für die Belegschaft sichern. "Es tauchten sehr windige Typen auf, die nur eine schnelle Mark machen wollten, die Stadt und das Land wären allerdings bereit gewesen, diesen sehr lukrative Angebote zu machen; dem Förderverein haben sie dagegen nicht getraut, haben uns als Illusionisten abgetan" (IG-Metall Vertreter).

Die eigentliche politische Brisanz des Konfliktes in A liegt darin, daß angesichts der drohenden Betriebsschließung des O.-Werkes in A Gewerkschaften und Arbeitnehmer begonnen haben, ein lokales Beschäftigungsprogramm zu konkretisieren, das verschiedene finanzielle Fördermöglichkeiten der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik, der Technologiepolitik, der Bildungspolitik und der Arbeitsmarktpolitik zusammenfaßt und mit einer neuen veränderten Zielrichtung versieht. Anstatt weiterhin Subventionen unkontrolliert an Privatbetriebe zu vergeben, die damit weder einer regionalspezifischen Verpflichtung nachkommen noch z.B. zu einer Modernisierung der Produktionsstrukturen beitragen, sollten diese Gelder gezielt an Betriebe vergeben werden, die das Produktions- und Qualifikationspotential in der Region verbessern und die eine Kontrolle der Subventionsverwendung erlauben. Zugleich sollten durch die Weiterentwicklung der Produktion gesellschaftliche Bedarfsbereiche besser befriedigt und die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Belegschaften erweitert werden.

Für die lokalen Verwaltungen und die Arbeitsverwaltung hatte ein solches Konzept in der Tat utopischen Charakter: gewohnt daran, mit privaten Unternehmern über Finanzhilfen zu verhandeln, in den jeweiligen Fachressorts eine unkoordinierte Fachpolitik zu verfolgen und fixiert auf das traditionelle Politikverständnis der Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik waren sie von ihren gesamten Verhaltens- und Verfahrensroutinen nicht in der Lage, auf die Vorstellungen des Fördervereins positiv zu reagieren. Sie fühlten sich überfordert, instrumentalisiert für Zwecke, die sie politisch nicht akzeptierten und mit einer öffentlichen Diskussion konfrontiert, in der der bisher bestehende Konsens aufgekündigt wurde. Insbesondere die Stadtverwaltung, die Wirtschaftsförderungsdienststellen und lokale Politiker sahen den Ruf A's in der Öffentlichkeit gefährdet, denn welcher Unternehmer sollte fortan dafür zu interessieren

sein, in A zu investieren, wenn er mit solch radikalen Gewerkschaften konfrontiert wird?

Auch wenn die meisten Betriebsbesetzungen und Weiterführungskonzepte nicht mit einem Erfolg in Bezug auf die Erhaltung der Arbeitsplätze endeten, so wird von allen Beteiligten betont, daß es sinnvoll war, diese Aktivitäten zu beginnen. Der Erfolg liegt aus ihrer Sicht darin, daß es gelungen ist, gegen die bei Betriebsschließungen und Massenentlassungen vorherrschende Resignation eine Mobilisierung und Solidarisierung der unmittelbar Betroffenen, aber auch der lokalen Öffentlichkeit zu organisieren. Die inzwischen arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer des O.-Werkes treffen sich nach wie vor im Förderverein, der die "größte Arbeitsloseninitiative in der Region" ist, der allerdings seine Aufgabe nicht nur in der sozialen und individuellen Betreuung der Arbeitslosen sieht, sondern auch in der Ausarbeitung eines lokalen Beschäftigungsprogrammes, mit dem die Ansätze, die Bestandteil des Weiterführungskonzeptes waren, weiter verfolgt werden. Auch im Hinblick auf gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten sieht man in A die Aktionen als erfolgreich an. Die IG Metall und andere Gewerkschaften haben eine intensive Diskussion über Abwehrstrategien gegen die Vernichtung von Arbeitsplätzen begonnen, die sowohl die Frage der Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Aktionsformen als auch die notwendige Konkretisierung des geforderten Beschäftigungspolitischen Programms des DGB auf der lokalen und regionalen Ebene mit einschließt (vgl. KURZ-SCHERF 1984, S. 118 und IG METALL HAMBURG 1984).

5. "Eigentlich stehen wir den Problemen machtlos gegenüber" - Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die zusammenfassende Bewertung der Praxis lokaler und regionaler Wirtschaftsförderungspolitik soll keine quantitative Bewertung in dem Sinn sein, daß die Zahl der Arbeitsplätze, die mit ihrer Hilfe geschaffen oder erhalten wurden, oder die Qualität der Arbeitsplätze exakt ermittelt werden. Es ist in der Wirkungsforschung gerade zur regionalen und lokalen Wirtschaftspolitik nach wie vor umstritten, ob der Beschäftigungsabbau mit Hilfe von Wirtschaftsförderung gemildert worden ist, ob die gewährten Finanzhilfen den Strukturwandel eher verlangsamt oder beschleunigt haben bzw. welche positiven Beschäftigungseffekte der regionalen Wirtschaftsförderung zuzurechnen sind (vgl. EWERS/FRITSCH 1983 und die dort angegebene Literatur).[11]

---

[11] Zieht man eine vorläufige Bilanz der Arbeitsmarktwirkungen regionaler Wirtschaftsstrukturpolitik, so ist Skepsis angebracht. Obwohl methodische Probleme eine exakte "Arbeitsmarktbilanz" fast unmöglich machen, können folgende Ergebnisse festgehalten werden: im Zeitraum 1972 - 1981 wurden durch die Gemeinschaftsaufgabe Investitionen gefördert, die 1.749.453 Arbeitsplätze betrafen, den größten Anteil hatte dabei die Förderung von Arbeitsplätzen im Rahmen von Umstellungen und Rationalisierungen (mit 58,7 %). Da in der Förderstatistik grundsätzlich davon ausgegangen wird, daß alle Arbeitsplätze, die beim antragstellenden Betrieb vorhanden sind, auch nach Rationalisierungsinvestitionen gesichert sind, kommt man für den Zeitraum von 1972 - 1981 auf 1.026.790 gesicherte Arbeitsplätze und 722.663 neue Arbeitsplätze, gefördert mit einer Fördersumme von über 12 Milliarden DM. Hier stellt sich die Frage, ob diese Arbeitsplätze auch ohne Förderung geschaffen bzw. gesichert worden wären, eine methodisch schwierig zu beantwortende Frage. Empirische Untersuchungen kommen - mit unterschiedlichen Methoden - zu weitgehend ähnlichen Aussagen:
- Der Anteil tatsächlich neu geschaffener Arbeitsplätze ist viel geringer als ihn die GRW-Statistik ausweist.
- Bei der GRW treten Mitnahmeeffekte in nicht unerheblichem Maße auf.
- Eine echte Veränderung von Standortpräferenzen der Unternehmen wird durch die GRW nicht geleistet.
- Sachkapitalintensive Produktion wird überproportional gefördert, humankapitalintensive Produktionen dagegen vernachlässigt, und das Qualifikationsniveau der Arbeitsplätze war in den geförderten Betrieben unterdurchschnittlich.
- Regionalförderung geht häufig einher mit Verschlechterungen der Arbeitsplatzqualität in den Fördergebieten.

(vgl. EWERS/FRITSCH 1983, S. 51 f.).

Geht man zunächst einmal auf den regionalpolitischen Kern der Wirtschaftsförderung ein, der ja eine räumliche Konzentration und eine sachliche Beschränkung der Förderung vorsah, so läßt sich feststellen, daß diese "Diskriminierungsregeln" nicht eingehalten werden: Sie werden aufgeweicht sowohl durch die Bund-Länder-Programme, durch die kommunalen Aktivitäten, aber insbesondere durch die Landesprogramme. Die Förderungswirklichkeit ist ein "Gießkannenprinzip" mit dem Ergebnis "zu viele Fördergebiete, zu viele Förderorte, zu viel Förderung außerhalb der Fördergebiete, zu viele Ausnahmen, keine befriedigenden Förderkriterien" (BÖHRET 1983).

Die Aufhebung der regional gezielten Förderung ist dabei weniger eine Folge des Verhaltens der einzelnen Kommunen, die zwar aufgrund der interkommunalen Konkurrenz attraktive Fördermöglichkeiten bereithalten, als vielmehr der rein quantitativ viel bedeutenderen Länderprogramme. Eine gezielte Förderung in einigen wenigen peripheren und/oder vom Strukturwandel betroffenen Regionen wird konterkariert durch das Bestreben aller Länder, möglichst umfangreiche eigene Förderprogramme aufzulegen, mit der Folge, daß es eine unüberschaubare Zahl von Förderprogrammen gibt. Eine regionale Spezifizierung der Programme, insbesondere einen Verbund verschiedener Fördertöpfe zu einem "regionalen Entwicklungsprogramm", gibt es faktisch nicht.

Abgesehen vom unverbundenen Nebeneinander der Förderprogramme bauen sie z.T. auf fragwürdigen theoretischen Annahmen auf. Die globalen Kennziffern, die die GRW z.B. zur Beurteilung der Wirtschaftsschwäche einer Region anlegt, besitzen kaum Relevanz für die politisch-administrativen Akteure. Die Problemwahrnehmung weicht zwar in der allgemeinen Beschreibung der ökonomischen Situation zwischen kommunaler und staatlicher Ebene nur geringfügig voneinander ab, vorausschauende Prognosen, die auch Gefährdungsbereiche benennen könnten und Handlungsbedarf signalisieren, bestehen jedoch nicht. Auch die Wirkung, die von bestimmten Instrumenten ausgeht, ist relativ umstritten: Man weiß zwar, daß man in den sechziger Jahren mit großzügiger finanzieller Unterstützung des Staates konjunktur- und verlagerungsanfällige Zweigbetriebe in den Regionen angesiedelt hat; man hat daraus jedoch keine Konsequenzen gezogen.

Neben der schlechten Informationsbasis bleiben die Zielsetzungen der GRW gerade beim Arbeitsplatzziel widersprüchlich und verschwommen, sie sind kaum operationalisiert und bieten den administrativen Akteuren keine brauchbaren Entscheidungskriterien. Auf der kommunalen Ebene kommt hinzu, daß GRW und andere Programme Bundes- oder Landesprogramme sind, deren Inanspruchnahme durch kommunale Akteure beeinflußt werden kann (z.B. durch die Beratung privater Investoren), die aber in ihrer Schwerpunktsetzung kaum auf lokale Problembereiche bezogen werden können. Dem durch das zentrale Programm vorgegebenen Rahmen kann nicht durch eine selektive Implementation "von unten" begegnet werden, wie das bei anderen staatlichen Programmen zu beobachten ist; allenfalls indem die Kommunen selbst Mittel aus der GRW nicht in Anspruch nehmen (vgl. ZILL 1981, S. 109).

Es besteht eine spezifische Abhängigkeit der lokalen und regionalen administrativen Einheiten von den Adressaten, da die Kommunen aus eigenem Interesse möglichst viele Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen bzw. erhalten müssen, andererseits die Adressaten, private Investoren, immer weniger standortgebunden entscheiden. Die Förderung privater Investitionen wird auf kommunaler Ebene deswegen im wesentlichen "adressatenorientiert" durchgeführt ("wir sind Wirtschaftsförderer und keine Wirtschaftsverhinderer"), und die so orientierte Verwaltung hat kein Interesse daran, Anträge abzulehnen oder kritisch zu begutachten. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ist kaum eine Kommune in der Lage, einem ansiedlungswilligen Unternehmen aufgrund von wirtschaftsstrukturellen Überlegungen eine Förderung zu versagen. Diese Situation führt dazu, daß in den befragten Kommunen fast gleichlautende Zielsetzungen formuliert werden bzw. ein fast identisches Handlungsmuster vorgefunden wurde, obwohl die ökonomische Ausgangslage zwischen den Regionen so unterschiedlich ist.

Eine gezielte Steuerung der kommunalen Wirtschaftspolitik z.B. durch eigene wirtschaftliche Aktivitäten (z.B. der kommunalen Eigenbetriebe) oder durch die selektive Vergabe von Fördermitteln, um z.B. den tertiären Sektor zu entwickeln oder Monostrukturen abzubauen, war in keiner der Kommunen festzustellen. Obwohl man sich zur Förderung des Strukturwandels, der Pflege des endogenen Potentials und zur Hinwendung zu wachstumsorientierten Klein- und Mittelbetrieben bekennt und sicherlich ein Bemühen um diese Klientel festzustellen ist, haben sich Handlungsmuster sowie Instrumentarium kaum verändert. Die Adressaten bestimmen

auf diesem "Markt" weitgehend die Preise selbst, der Handlungsspielraum der Kommunen ist begrenzt, so lange das finanzielle Anreizinstrumentarium in dieser Weise besteht. BÖHRET faßt diese Ergebnisse wie folgt zusammen: "Der Förderer kann erst dann aktiv werden, wenn der Empfänger Interesse zeigt, daraus ergibt sich eine weitgehende Orientierung der Förderer an den Wünschen und Kalkülen der Programmadressaten ('Käufermarkt'); der Förderer ist zur Demonstration eigener Aktivitäten ... darauf angewiesen, seine Fördermittel auszugeben; gleichzeitig möchte er möglichst alle Konflikte (insbesondere mit Politikern und Adressaten) vermeiden; diese Faktoren führen dazu, daß die Kalküle der Förderer (mit ihren Mitteln mehr effektive Strukturpolitik zu betreiben) hinter die Kalküle ihrer Adressaten (möglichst ohne Einschränkungen Fördermittel zu erhalten) zurücktreten." (BÖHRET 1983, S. 11)

Obwohl die regionale Wirtschaftspolitik schon lange Gegenstand von Kritik ist, ist die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik erst seit einigen Jahren zu einem Feld politischer Auseinandersetzungen geworden. Die Kritik am Instrumentarium nimmt in dem Maße zu, wie deutlich wird, daß die Wirtschaftsförderungspolitik der sechziger und siebziger Jahre mit zur schwierigen ökonomischen Situation in den untersuchten Arbeitsamtsbezirken beigetragen hat, daß die Schließung von Zweigbetrieben mit den herkömmlichen Mitteln nicht aufgehalten wurde und ein Abbau räumlicher Disparitäten durch regionales Wachstum nicht festgestellt werden kann.

Die Schwächen der regionalen und lokalen Wirtschaftsförderungspolitik lassen sich primär aus dem Politikbereich selbst ableiten, sie sind kaum das Resultat binnenstruktureller Faktoren der umsetzenden Behörde oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Obwohl Wirtschaftsförderungspolitik aus einer Fülle von Einzelmaßnahmen besteht, die die unterschiedlichsten Fachressorts der kommunalen Verwaltung berühren, treten horizontale Konflikte zwischen den Ressorts nur vereinzelt auf. Die Wirtschaftsförderungspolitik genießt in den Gemeinden eine hohe politische Priorität, die dazu führt, daß Maßnahman dieses Bereiches sowohl von der politischen Spitze als auch der Verwaltungsspitze getragen werden. Durch organisatorische Lösungen, wie z.B. der Integration der Wirtschaftsförderungsstellen in Abteilungen des Planungsamtes oder durch die Entscheidungszentralisierung bei der Verwaltungsspitze, kann die Arbeit der Wirtschaftsförderer

meist ohne größere Störungen durch andere Fachabteilungen betrieben werden. Vertikale Konflikte zwischen lokalen und regionalen Wirtschaftsförderungsämtern treten im Grunde selten auf: Gemeinden, die in den Fördergebieten der GRW liegen, können damit rechnen, durch die staatlichen Instanzen wohlwollend unterstützt zu werden, sie verfügen in der Regel über eine Zusicherung, daß Anträge auf GRW-Mittel großzügig "bedient" werden. Auch eine Einschränkung kommunaler Aktivitäten erfolgte in den Fördergebieten durch übergeordnete Stellen kaum; nur in einem Fall hat die Kommune aufgrund der starken Stellung des Regierungsbezirks bzw. der Landesregierung auf eigene Werbemaßnahmen verzichtet.

Zum Verhältnis Kommunen und übergeordneter staatlicher Ebene bleibt festzuhalten, daß das Verhältnis durch eine ganze Reihe informeller und persönlicher Kontakte geprägt ist sowie durch das Bemühen auch der übergeordneten staatlichen Stellen, Konflikte mit den potentiellen Investoren zu vermeiden, was konkret bedeutet, daß im Einzelfall "sehr viel machbar ist". Bei den Gebietsentwicklungsplänen, Flächennutzungsplänen und der Bauleitplanung findet ein Bargaining-Prozeß mit den Kommunen statt, der meist zugunsten der Kommunen ausfällt. Will man die Frage beantworten, ob Handlungsspielräume der Kommunen in der Wirtschaftsförderungspolitik durch die vertikale Einbindung der Kommunen begrenzt sind, so muß man wohl eher zu dem Schluß kommen, "daß die vermeintlich durch die vertikale Einbindung der Kommunen ins politisch-administrative System zunehmend verengten Handlungsspielräume in der Praxis weniger beschränkt sind, als eine vor allem auf formale Aspekte abzielende Diskussion glauben machen will." (MAYNTZ 1981, S. 168)

Als eine wesentliche Restriktion einer effizienten lokalen Wirtschaftsförderungspolitik hat sich allerdings die interkommunale Konkurrenz herausgestellt. Diese "horizontale" Konkurrenz bedeutet, daß die Gemeinden der BRD mit zunehmender Verknappung des Ansiedlungspotentials immer eifriger bemüht sind, die eigene wirtschaftliche Substanz zu erhalten bzw. wenn möglich auszubauen. Die wesentlichen Parameter sind dabei die Grundstückspolitik und die Bodenpreise. Viele Gemeinden haben sehr viel Industriegelände teuer erschlossen und auf Vorrat gehalten und bleiben mit Preisangeboten deutlich unter den Eigenkosten. Während in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre Industriegelände oft für ein bestimmtes Unternehmen erschlossen wurde bzw. zum Verkauf für alle

Interessenten offenlag und man es "dem Markt" überlassen hat, wer sich ansiedelte, liegt heute auf Vorrat erschlossenes Gelände brach und wird sowohl der ansässigen Industrie als auch ansiedlungswilligen Betrieben "wie sauer Bier" angeboten. Obwohl die interkommunale Konkurrenz gesamtwirtschaftlich sinnlos ist und Entwicklungsunterschiede zwischen den Gemeinden eher verfestigt als abbaut, sah sich keiner unserer Gesprächspartner in der Lage, diese abzubauen. Man sah darin eher ein beflügelndes Moment, sich noch bessere Instrumente und Maßnahmen auszudenken, denn "Konkurrenz belebt das Geschäft". Überörtliche Gremien wie Kreise oder die Treffen der Hauptverwaltungsbeamten der Region wurden zwar als sinnvolle Gesprächsgelegenheit bezeichnet, zu einem Abbau der Konkurrenz durch Abstimmung der Wirtschaftsförderungspolitik tragen sie allerdings nicht bei. Obwohl man z.B. in A betonte, daß man Ansiedlungsversuche von Betrieben in der gesamten Region für notwendig hält und deswegen keinen Betrieb aus einer Gemeinde des Landkreises A in die Stadt A "locken" wollte, fällt die Koordination auch in dieser Region schwer. In B und C konkurrieren die Städte und Gemeinden offen miteinander, eine Tatsache, die z.B. von der Industrie- und Handelskammer in öffentlichen Stellungnahmen auch ausgespielt wird ("In B 1 ist zu beobachten, daß die Kommune gegen Vorschläge der Kammer Schützengräben aushebt, in B 2 dagegen waren die Erfahrungen positiv, in B 3 wurden Schwierigkeiten besonders deutlich ...").

Als weitere Restriktion der kommunalen Wirtschaftsförderung ist die Abhängigkeit von den Großbetrieben insbesondere in monostrukturierten Regionen zu nennen. Dies bezieht sich sowohl auf die Möglichkeiten der Kommunen in der Grundstückspolitik, aber auch bei Diskussionen um die Gewerbesteuerhebesätze, wo es vor allem die Großindustrie versteht, ihre Interessen massiv durchzusetzen (vgl. zum Ruhrgebiet: LANDWEHRMANN/DÖRK 1978). Auch im Arbeitsamtsbezirk D hat man diese Erfahrungen gemacht. Es werden die Unternehmen von der lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung am meisten begünstigt, die es aufgrund ihrer Größe und Wirtschaftskraft am wenigsten nötig haben, die aber die kommunale Konkurrenz am souveränsten ausspielen können. Die Kommunen geben in der Regel Zusagen, investieren in Infrastruktur (Geländeerschließung), d.h. sie bringen Vorleistungen, während die Unternehmen nur gewisse Entwicklungen in Aussicht stellen, auf keinen Fall jedoch verbindliche Zusagen machen. Eine Rückforderung

z.B. des verkauften Geländes würde einen politischen Konflikt bedeuten, den die Kommunen bisher scheuen (vgl. LANDWEHRMANN/DÖRK 1978).

Für die Verflechtung zwischen kommunalen Interessen und denen der ortsansässigen Betriebe gibt es in der BRD ausreichend Belege, die hier nicht noch einmal dargestellt zu werden brauchen (vgl. ZILL 1974, HILTERSCHEID 1977). Sie werden auch durch unsere Befragungen noch einmal bestätigt. Es ist festzustellen, daß die "Wohlfahrt der ortsansässigen Betriebe" von fast allen Parteien auf kommunaler Ebene gleichgesetzt wird mit der "Wohlfahrt der Gemeinde", und vor allem Spitzenpolitiker sehen kommunale Handlungsmöglichkeiten durch Sachzwänge, die durch "die Wirtschaft" entstehen, eingeschränkt (ARZBERGER 1980, S. 67).

Die vielfältigen Kontakte zwischen Kommunalvertretern und den Vertretern der ortsansässigen Wirtschaft vollziehen sich dabei im offiziellen Rahmen wie z.B. in kommunalen Gesprächskreisen "Politik und Wirtschaft", bei denen dann auch Vertreter der Gewerkschaften hinzugezogen werden, im Rahmen von Arbeitsmarktkonferenzen des Arbeitsamtes oder durch die unmittelbare Mitarbeit von Industrievertretern im Rat der Stadt (wobei dies die Ausnahme zu sein scheint, vgl. ADAM 1979). Informelle Kontakte und Verhandlungen prägen dieses Politikfeld jedoch deutlich stärker als andere Bereiche der Kommunalpolitik. Da Wirtschaftsförderungspolitik eine lange Tradition hat, adressatenorientiert durchgeführt wird und zudem kaum öffentlicher Kritik unterlag, wurden diese "gewachsenen" Kontakte auch kaum problematisiert.

Die Situation hat sich in den letzten Jahren dadurch verändert, daß von gewerkschaftlicher Seite bzw. von Bürgerinitiativen und alternativen politischen Gruppen zunehmend mehr Kritik geäußert wird. Die Kommunalverwaltungen geraten jetzt zwischen die Fronten: Während die Industrie- und Handelskammern eine Forcierung der kommunalen Wirtschaftspolitik fordern, ein noch flexibleres Umgehen mit den Adressatenwünschen, kritisieren Grüne, Bürgerinitiativen und Gewerkschaften die bisher betriebene Politik als zu einseitig an den Interessen insbesondere der Großbetriebe orientiert, als ökologisch und unter Entwicklungsgesichtspunkten der Region nicht durchdacht und fordern eine stärkere Intervention in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit. Die Verwaltungen verhalten sich in diesem Konflikt zunächst abwartend, sie versuchen entweder

die Gewerkschaften in die bisher betriebene Politik positiv zu integrieren oder aber kritische Gruppen aus diesem "sensiblen" Politikfeld auszuklammern.

Eine Weiterentwicklung der kommunalen Wirtschaftsförderung findet in jüngster Zeit mit Konzepten zur Einrichtung von Technologieberatungsstellen, Technologieparks, Gründerzentren o.ä. statt. Damit versuchen die Kommunen, personelle und sachliche Infrastruktur für die Expansion vor allem technologieorientierter Unternehmen bereitzustellen. Auch schon bestehende Unternehmen der Region sollen von diesen Vorleistungen Gebrauch machen können, allerdings zielt die Strategie mehr auf Neugründungen bzw. Auslagerungen aus schon bestehenden Unternehmen. Inwieweit die Technologieparks u.a. Formen technologieorientierter Fördermaßnahmen erfolgreich sein können im Hinblick auf die Schaffung von zusätzlichen und dauerhaften Arbeitsplätzen, ist umstritten (vgl. EISBACH 1985), allerdings sind sie durchaus als Hinwendung der lokalen Wirtschaftsförderung zum "endogenen Potential" zu verstehen.

Ein anderer Ansatz zur Erhaltung des "endogenen Potentials" besteht in der Erhaltung und Weiterenwicklung stillegungs- oder konkursbedrohter Unternehmen. Hier reagierten die Kommunen hilflos bis ablehnend, wenn Gewerkschaften, Betriebsräte oder Belegschaften Weiterführungskonzepte ausgearbeitet haben. Entscheidend für diese Haltung waren dabei die finanziellen und ökonomischen Risiken, die die Gemeinden bei einem eigenen Beitrag zur Weiterführung befürchteten (vgl. F. MAIER 1986b). Auch die oft ungewöhnlichen Produktvorschläge und Betriebsfortführungskonzepte erweckten eher Mißtrauen. Doch nicht nur das von den Belegschaften geforderte finanzielle Engagement bei einer "neuen" Weiterführungsgesellschaft verunsicherte die kommunalen Politiker, auch die Tatsache, daß sich die Belegschaftspläne nicht allein auf den konkreten Betrieb bezogen, sondern auch ein "regionales Entwicklungskonzept" beinhalteten, führte zu Ablehnung. Man sah sich vielfach in der bisher betriebenen Wirtschaftsförderungspolitik in Frage gestellt, die Konkretisierung des Begriffs "Bestandspflege" und Entwicklung des "endogenen Potentials" am Beispiel eines stillegungsbedrohten Betriebes beinhaltete zuviel Kritik an den indirekten Steuerungsinstrumenten. Die Gemeinden sahen sich aus ihrer Sicht mit "systemwidrigen" Eingriffen in die Eigentumsform und die Steuerung regionaler Wirtschaftsstruktur konfrontiert. Auch die eindeutige Orientierung auf die Wünsche und

Vorstellungen privater Unternehmen erlaubte vielen Politikern und Wirtschaftsförderern keinen rationalen Umgang mit einer anderen Klientel, mit alternativen Konzepten und neuen Ansätzen.

IV. ARBEITSMARKTPOLITIK AUF DER LOKALEN EBENE

Während Wirtschaftsförderungspolitik schon lange als ein Politikbereich angesehen wird, mit dessen Hilfe ein Beitrag zum regionalen Wirtschaftswachstum geleistet und Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann, ist der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zum Abbau regionsspezifischer Arbeitsmarktprobleme erst in jüngster Zeit thematisiert worden. Ob und inwieweit Arbeitsmarktpolitik und damit die spezifischen arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung, Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen positiven Effekt auf die Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte haben, soll im folgenden beispielhaft am Instrument der Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung diskutiert werden. Um die lokalen Handlungsmöglichkeiten jedoch einordnen zu können, ist es notwendig, die Grundannahmen staatlicher Arbeitsmarktpolitik, die Form der Umsetzung der Politik sowie die zahlreichen Veränderungen und Modifikationen darzustellen.

1. "Wir müssen aktiv etwas tun" - Grundannahmen der Arbeitsmarktpolitik

Wie in kaum einem anderen Bereichen der Ökonomie hat der Staat schon relativ früh in die Regulierung der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes eingegriffen. Historisch gesehen entstand die Notwendigkeit der Intervention in den Markt aus zwei Erscheinungen des frühen Kapitalismus: zum einen daraus, daß "selbst in wirtschaftlich und politisch ruhigen Zeiten ... die Frage der Unterbringung der Arbeitsuchenden in Arbeitsstellen ... nie vollkommen gelungen ist. Die erste Notwendigkeit war, die vorhandene Arbeitsgelegenheit möglichst vollkommen auszunutzen, also alle freien Stellen durch geeignete Anwärter zu besetzen" (BERGER 1926, S. 22/23). Die ersten staatlich oder halbstaatlich organisierten Arbeitsvermittlungen entstanden schon Mitte des 19. Jahrhunderts, viel früher also als die staatlich organisierte Arbeitslosenunterstützung (vgl. BERGER 1926, S. 33 ff.). Die Arbeitslosenunterstützung, lange Zeit allein von den Gewerkschaften für ihre Mitglieder bezahlt, wurde zuerst 1901 in Gent zur öffent-

lichen Aufgabe erklärt; einzelne Städte wie Bern und Köln hatten schon 1893 bzw. 1896 eine städtische Arbeitslosenkasse auf freiwilliger Basis eingerichtet. Zur staatlichen Aufgabe wurde die Arbeitslosenunterstützung erstmals 1911 in England auf Basis des National Insurance Act (vgl. BERGER 1926, S. 25).

Im Gegensatz zur staatlichen Förderung der Arbeitsvermittlung hatte die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung bzw. -unterstützung zahlreiche Gegner, insbesondere im Lager der ordo-liberalen Wirtschaftswissenschaftler, die neben der Gefahr von Mißbräuchen insbesondere Gefahren "in der Erschlaffung des Arbeitswillens und in der einseitigen Stärkung der Arbeitnehmer" (BERGER 1926, S. 25) sahen.

Seit Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts entwickelte sich die Arbeitsmarktpolitik auf beiden Feldern weiter: Zur Arbeitsvermittlung trat die Berufsberatung und die Vermittlung in Ausbildungsplätze, zur Erhöhung der Transparenz der Arbeitsmärkte wurden Statistiken erstellt; Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden zur gesetzlich fixierten Pflicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, der Staat übernahm die Verpflichtung, die Zahlungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung zu garantieren (vgl. NIESS 1982).

In Deutschland fand diese Entwicklung ihren gesetzlichen Ausdruck in der Zusammenfassung verschiedener Einzelgesetze im "Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung - AVAVG" von 1927, das in wesentlichen Grundzügen bis 1969 die Grundlage der staatlichen Arbeitsmarktpolitik blieb (vgl. BIEBACK 1978, S. 386 f.). Mit dem AVAVG wurden die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik über die Schaffung von Transparenz auf den Arbeitsmärkten und die materielle Mindestabsicherung der Arbeitslosen hinaus auch auf die "produktive Erwerbslosenfürsorge" erweitert, d.h. in ökonomischen Krisensituationen sollte der Staat selbst durch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen bzw. die Einrichtung von Notstandsarbeiten zu einer Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften beitragen. Mit diesem Abschnitt des AVAVG wurde erstmals die enge Grenze überschritten, die die (neo)klassische Wirtschaftstheorie der Arbeitsmarktpolitik gesetzt hatte, indem zumindest befristete Maßnahmen zur Beeinflussung der Nachfrage nach Arbeitskräften möglich wurden.

Nach neoklassischer Auffassung bestand und besteht die Funktion der Arbeitsmarktpolitik primär darin, Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften auszugleichen, indem das Angebot an Arbeitskräften der sich verändernden Nachfrage angepaßt werden soll. Arbeitsmarktpolitik ist "marktkonforme" Politik, d.h. die Allokationsfunktion des Marktes soll gefördert werden, ohne in den Prozeß direkt einzugreifen. Allerdings bestehen zwischen den Gütermärkten und dem Arbeitsmarkt doch erhebliche Unterschiede: "Der Hauptunterschied (...) liegt einfach darin, daß die Ware vom Produzenten losgelöst, die Arbeitskraft hingegen unlöslich mit dem Arbeiter verbunden ist." (ROTHSCHILD 1975, S. 16) So können die Warenproduzenten auf zurückgehende Nachfrage oder fallende Preise mit einem Ausweichen auf andere Produktionen oder dem Aufbau von Lagern reagieren, ihr Einkommen ist kurzfristig nicht von einer bestimmten Ware abhängig. Marktbedingte Rückgänge in der Nachfrage nach Arbeitskräften treffen dagegen die Arbeiter sofort: Der Lohn, den sie durch den Verkauf ihrer Arbeitskraft erzielen, ist in der Regel das einzige Existenzmittel, Arbeitskräfte und Qualifikationen können nicht "gelagert" werden. Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt haben für die Arbeiter auch kurzfristig eine viel existenziellere Bedeutung als Preisschwankungen für die Unternehmen (vgl. ROTHSCHILD 1975, S. 16 ff). Schon frühzeitig mußte auch von liberalen Wirtschaftswissenschaftlern konzidiert werden, daß die Annahmen des Marktmodells wie z.B. Markttransparenz und Homogenität der Waren für den Arbeitsmarkt noch weniger zutreffen als für andere Märkte. Die Notwendigkeit des Staatseingriffs ist insofern nicht ernsthaft umstritten. Allerdings muß die Intervention aus neoklassischer Sicht auf die Bereiche beschränkt bleiben, die die Allokationsfunktion des Marktes verbessern, d.h. auf die Schaffung von Arbeitsmarkttransparenz durch Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und das Führen von Statistiken sowie auf die materielle Mindestsicherung der Arbeitslosen.

Auch die Verfechter eines Konzepts der "Sozialen Marktwirtschaft" definieren Arbeitsmarktpolitik in diesem Sinn: Beim freien Spiel der Marktkräfte können soziale und politische Kosten entstehen, denen man rechtzeitig begegnen sollte und deren Vermeidung auch durch institutionalisierte Regelungen festgelegt sein sollte: "Schließlich steht nichts im Wege, ... sozial großen Härten ... durch ein System sozial ausgleichender Prämien zu begegnen, um marktwirtschaftlich erwünschte Verschiebungen von Arbeitskräften usw. zu erleichtern." (MÜLLER-ARMACK, zitiert nach LAMPERT 1981, S. 758) Soziale Gerechtigkeit und soziale Stabilität können einer Politik optimaler Faktorallokation dann Grenzen setzen, wenn die Belastungen für die Arbeitnehmer zu hoch werden (z.B. durch räumlichen Mobilitätszwang oder berufliche Dequalifikation), Mobilitätshilfen und Arbeitslosenunterstützung mindern jedoch diese Belastungen und erweisen sich in diesem Sinn als Instrumente zur Förderung optimaler Faktorallokation (vgl. LAMPERT 1981, S. 765). Arbeitsmarktpolitik ist Bestandteil der Wirtschaftspolitik, bleibt dabei allerdings der Wirtschaftspolitik untergeordnet. Eine eigenständige Rolle soll sie allenfalls im Hinblick auf wirtschaftlich und sozial besonders benachteiligte Personen spielen. Zudem kommt der Arbeitsmarktpolitik die Funktion zu, die Existenz "unverschuldet arbeitslos gewordener, arbeitswilliger und arbeitsfähiger Personen" (LAMPERT 1981, S. 767) durch Lohnersatzleistung zu sichern. Dieses Leitbild bestimmte die Arbeitsmarktpolitik in der BRD bis Mitte der sechziger Jahre und wird auch heute noch von ordo-liberalen und neoklassischen Kritikern der aktuell betriebenen Arbeitsmarktpolitik vertreten (vgl. ISSING 1979, S. 151 ff).

Die Funktionszuweisung, die Arbeitsmarktpolitik in neoklassischen Politikmodellen hat, steht in engem Zusammenhang mit der neoklassischen Diagnose über die

Entstehung von Beschäftigungskrisen. Da Arbeitslosigkeit in diesem Modell im wesentlichen durch die Höhe der Löhne verursacht wird, die über dem Gleichgewichtslohn liegen, konzentrieren sich die Vorschläge vor allem auf eine Absenkung der Lohnersatzleistungen, da diese als Stabilisator des Lohnniveaus angesehen werden (vgl. GÖRRES 1981, S. 156 ff). Gleichzeitig wird der Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten, eine stärkere Koppelung von Lohnersatzleistungen an den Nachweis der Arbeitswilligkeit, insbesondere was das Akzeptieren geringer bezahlter Arbeit und schlechterer Arbeitsbedingungen angeht, sowie die Förderung der Flexibilität der Arbeitskräfte gefordert.

Wissenschaftler keynesianischer oder marxistischer Provenienz weisen der Arbeitsmarktpolitik eine weitergehende Funktion zu: Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsvermittlung spielen zwar eine große Rolle, da damit den Arbeitnehmern das Existenzminimum und Chancen auf eine Wiederbeschäftigung gesichert werden. Darüber hinaus soll Arbeitsmarktpolitik nicht nur einseitig an einer Beeinflussung des Arbeitskräfteangebots ansetzen, sondern auch eine Beeinflussung der Nachfrage nach Arbeitskräften beinhalten. Zur Erreichung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik ist es danach unerläßlich, sowohl die Investitionspolitik der Unternehmen als auch die betriebliche Personalpolitik als die entscheidenden Bestimmungsfaktoren der Nachfrage nach Arbeitskräften zu beeinflussen. Gleichwohl wird betont, daß Arbeitsmarktpolitik durch ihre enge Begrenztheit auf das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften immer nur flankierend zur Wirtschaftspolitik eingesetzt werden kann, d.h. sie muß abgestimmt und verzahnt sein mit einer beschäftigungsorientierten Geld-, Finanz- und Strukturpolitik (vgl. BOSCH/PRIEWE 1982).

Im Rahmen einer solchen Einbettung kommt der Arbeitsmarktpolitik eine eigenständige Funktion zu: Wenn das Oberziel des Handelns Vollbeschäftigung ist, dann hat Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe, auf die Entwicklung des Beschäftigungssystems in zweierlei Hinsicht Einfluß zu nehmen: auf seiten der Arbeitnehmer, indem nicht nur das Existenzminimum bei Arbeitslosigkeit gesichert wird, sondern auch Möglichkeiten der beruflichen Bildung und Weiterbildung und der beruflichen und regionalen Mobilität eröffnet werden und dies nicht allein auf kurzfristige Verwertungsinteressen der Unternehmer bezogen, sondern immer verknüpft mit Selbst- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betroffenen. Zur Beeinflussung der Nachfrage nach Arbeitskräften müssen arbeitsmarktpolitische Instrumente ausgebaut werden, mit denen Einfluß genommen werden kann auf die Investitionspolitik der Unternehmen, auf die betriebliche Personalpolitik generell sowie auf den betrieblichen Einsatz von Arbeitnehmern (Qualifikationsentwicklung, Schutz von benachteiligten Personen) (vgl. dazu BIEBACK 1978, S. 393 ff.).

Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik ist nicht allein das Ergebnis ökonomischer Modell- und Effizienzüberlegungen, sondern sie entsteht in einem politisch-historischen Prozeß, in dem die Interessen und Machtpositionen verschiedener Gesellschaftsgruppen eine Rolle spielen. Dies kann man anhand der neueren Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der BRD nachvollziehen: Als 1969 das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) das AVAVG ablöste, bestand ein großer Konsens zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, daß Arbeitsmarktpolitik mehr sein

sollte als die soziale Fürsorge für die Arbeitslosen und die Vermittlung in Arbeits- und Ausbildungsplätze. Arbeitsmarktpolitik sollte eine "aktive" Rolle spielen bei der Bewältigung des Strukturwandels, sie sollte vorausschauend sein, insbesondere was die Qualifikationsentwicklung anging, und sie sollte prophylaktischen Charakter haben, d.h. schon vor der Entstehung von Arbeitslosigkeit eingreifen (vgl. SEIFERT 1984, S. 24 f.).

Das Konzept "aktiver Arbeitsmarktpolitik", das dem AFG zugrundeliegt, wurde Ende der fünfziger Jahre von den Schweden GÖSTA REHN und RUDOLF MEIDNER entwickelt und Mitte der sechziger Jahre von der OECD und vielen Mitgliedsländern aufgegriffen. Es stellt die Grundlage dar zu einer Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik in den meisten westeuropäischen Ländern (SCHMID 1976, S. 165).

Die Grundannahmen der "aktiven" Arbeitsmarktpolitik sind plausibel, betrachtet man sich die damalige ökonomische Situation: Seit Ende der fünfziger Jahre sahen sich die meisten westeuropäischen Länder mit einer günstigen Arbeitsmarktsituation konfrontiert; es herrschte Vollbeschäftigung mit einem geringen Bestand an registrierten Arbeitslosen. 1960 gab es in der BRD mehr offene Stellen als registrierte Arbeitslose. Der Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft stieg bis Ende der sechziger Jahre weiter an, die Lücke zwischen Arbeitskräftebedarf und -angebot konnte nur durch die verstärkte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer geschlossen werden. Die parallel dazu verlaufenden Entwicklungen des Wachstums, vom kapitalextensiven Wachstumsmuster zu einem kapitalintensiven Wachstumstyp, veränderten auch die Anforderungen an die Arbeitskräfte: "... Der Übergang zu kapitalintensivem Wachstum, der sich in qualitativen Änderungen der Produktionstechniken niederschlug und einen entsprechenden Wandel im Bedarf an Qualifikationen zur Folge hatte, (ließ) Anpassungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt virulent werden" (SEIFERT 1984, S. 12). Diese Anpassungen betrafen im wesentlichen berufliche Qualifikationen und räumliche Mobilität. Da die Arbeitskraftlücke vor allem durch ausländische Arbeitnehmer und Frauen geschlossen wurde, die beruflich oft wenig qualifiziert waren, wurden sie eingesetzt an Arbeitsplätzen mit schnell erlernbaren Tätigkeiten ohne hohe Qualifikationsanforderungen. Von den männlichen deutschen Arbeitnehmern wurde dagegen eine hohe Anpassungsfähigkeit verlangt, mit der u.a. bessere Arbeitsbedingungen, eine bessere Entlohnung sowie ein beruflicher Aufstieg verbunden waren (vgl. SEIFERT 1984, S. 13). Arbeitsmarktpolitik reagierte auf diese Anforderungen mit ver-

schiedenen Einzelaktionen, da der rechtliche Rahmen z.B. für gezielte Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen schon mit dem AVAVG gegeben war und die Bundesregierung Sonderprogramme zur individuellen und institutionellen Förderung für Techniker und Meister sowie für berufstätige Frauen auflegte. Die Zahl der so qualifizierten Arbeitskräfte reichte jedoch bei weitem nicht aus, den wachsenden Bedarf der Wirtschaft zu decken.

Mitte der sechziger Jahre fielen die schwedischen Vorschläge, statt rein kompensatorische Leistungen wie Arbeitslosengeld zu finanzieren, eine aktive Umschulungs- und Weiterbildungspolitik zu betreiben, in der BRD auf fruchtbaren Boden und wurden von allen gesellschaftlichen Gruppen mitgetragen. Auch die Erfahrungen der ersten größeren Krise 1966/67 bestätigten das Grundanliegen der "aktiven" Arbeitsmarkpolitik: es wurde deutlich, daß der ökonomische Strukturwandel eine breite Qualifizierung der Arbeitnehmer erfordert, um strukturelle oder friktionelle Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Das AFG sollte der gesetzliche Ausdruck dieses gewandelten Verständnisses von Arbeitsmarktpolitik sein. Als "neue" Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik wurden deswegen aufgenommen: 1.) der Ausbau der Informationsmittel und der Berufs- und Arbeitsmarktforschung - die Prognosefähigkeit der Arbeitsmarktpolitik sollte verbessert werden, damit sie genauer als in der Vergangenheit in der Lage sein sollte, Ungleichgewichte vorherzusehen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen, 2.) die Förderung der beruflichen Mobilität, insbesondere durch die Erweiterung der Mobilitätshilfen und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf berufliche Weiterbildung sowie 3.) die Zusammenfassung und Systematisierung der sozialpolitischen Komponenten der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Hinblick auf die Förderung älterer und/oder behinderter Arbeitnehmer.

Die starke Orientierung auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes kann vordergründig mit der relativ optimistischen Beschäftigungsprognose erklärt werden: noch Anfang der siebziger Jahre wurde ein so deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit - wie er seit 1974 eingetreten ist - nicht für möglich gehalten (vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT 1974, S. 33). Tatsächlich hat der Verzicht auf eine nachfragebeeinflussende Arbeitsmarktpolitik jedoch andere Hintergründe: Arbeitsmarktpolitik wurde mit dem AFG der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Bundes untergeordnet, d.h. die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nach-

frage nach Arbeitskräften bleibt allein der Wirtschaftspolitik, und dabei insbesondere der Geld- und Fiskalpolitik mit ihren global wirkenden Instrumenten überlassen. Im 1967 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wurde als eines der Ziele der Wirtschaftspolitik ein hoher Beschäftigungsstand festgelegt. Noch 1974 "war man allgemein überzeugt, mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz auf Dauer ein hohes und stetiges Wachstum sichern zu können" (BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT 1978, S. 17).

Die "Arbeitsteilung", die in der BRD zwischen globaler Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik gefunden wurde, kann so beschrieben werden: "Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik (sind) wichtige Kreislaufdeterminanten (...) bzw. Bestimmungsgrößen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des gesamtwirtschaftlichen Angebotes, dagegen (sind) Ansatzpunkt der Arbeitsmarktpolitik die Akteure der Arbeitsmärkte, vor allem die Anbieter von Arbeitsleistungen. Die Unterschiede ... liegen darin, daß in der Beschäftigungspolitik überwiegend generelle Mittel, vorwiegend der Finanz- und Geldpolitik eingesetzt werden, in der Arbeitsmarktpolitik dagegen überwiegend spezielle Instrumente des Ausgleichs von Ungleichgewichten auf Teilarbeitsmärkten." (LAMPERT 1982, S. 119)

Als 1974 die Arbeitslosenzahlen sprunghaft in die Höhe gingen, wurde die Bundesanstalt für Arbeit von diesem Beschäftigungseinbruch überrascht und hatte ein Instrumentarium zur Verfügung, was primär auf die Vermeidung struktureller oder kurzfristig konjunktureller Arbeitslosigkeit abzielte. Eine Phase anhaltender Massenarbeitslosigkeit, wie wir sie seit über vierzehn Jahren erleben, erschien damals nicht vorstellbar. Die dem AFG zugrunde liegende Diagnose des Problems (Ausgleich von Arbeitsmarktungleichgewichten infolge von Strukturwandel und Arbeitskräfteknappheit) wurde dem Problem steigender Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Konzentration auf einzelne Arbeitnehmergruppen (Strukturierung der Arbeitslosigkeit) nicht mehr gerecht.

In den folgenden Jahren wurde versucht, das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium so zu erweitern, daß hohen Beschäftigungsdefiziten und der Strukturierung der Arbeitslosigkeit begegnet werden konnte. Mit Mitteln der BA und gezielten Sonderprogrammen der Bundesregierung wurden verstärkt personengruppenbezogene Instrumente eingesetzt und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausgebaut (vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT 1978, S. 41). Obwohl die Entlastungswirkungen, die vom Ein-

satz dieser Instrumente auf den Arbeitsmarkt ausgingen, nicht gering waren (vgl. SCHMID 1982), ist es mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik allein nicht gelungen, einen Anstieg der Beschäftigung zu initiieren. Die Grenzen einer isoliert betriebenen Arbeitsmarktpolitik wurden deutlich und zeigten sich auch in finanziellen Restriktionen (vgl. METTELSIEFEN/SEIFERT 1981, S. 387).

2. Exekutive Behörde oder eigenständiger Akteur - Zu den Rahmenbedingungen lokaler Arbeitsmarktpolitik

Mit dem AVAVG von 1927 und dem AFG von 1969 wurden einheitliche Rechtsgrundsätze geschaffen, die die vor dem AVAVG bestehenden kommunalen Zuständigkeiten aufhoben. Arbeitsmarktpolitik war daher kein Gegenstand lokaler Politikstrategien mehr, obwohl ihre Umsetzung schon immer eng verknüpft war mit lokalen oder kleinräumigen Arbeitsmärkten und einzelnen lokalen Arbeitsmarktakteuren.

Daß Arbeitsmarktpolitik als zentralstaatlicher Handlungsbereich definiert ist, schlägt sich in rechtlichen, institutionellen und finanziellen Regelungen des Instrumentariums und des Handlungssystems nieder.

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im AFG sind die Ziele der Arbeitsmarktpolitik wie folgt beschrieben: "Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird" (§ 1 AFG). Als besondere Ziele werden u.a. genannt: die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung, die Förderung der beruflichen Beweglichkeit, der Ausgleich bzw. die Beseitigung von nachteiligen Folgen, die sich aus technischen oder ökonomischem Strukturwandel ergeben können, die berufliche Eingliederung benachteiligter Personengruppen, insbesondere von Frauen, Behinderten und älteren Erwerbstätigen. Auch die Verbesserung der Struktur der Beschäftigung nach Ge-

bieten und Wirtschaftszweigen ist eine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik (§ 2 AFG).

Die Durchführung dieser Aufgaben obliegt der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Im Gesetz ist verbindlich festgelegt, daß sie die Aufgaben Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, berufliche Bildung, Rehabilitätsleistungen, Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Gewährung von Arbeitslosengeld und Konkursausfallgeld wahrzunehmen hat; weitere Aufgaben können ihr von der Bundesregierung übertragen werden.

In § 5 ist eine Schwerpunktsetzung für die Arbeitsmarktpolitik festgelegt, die vorsieht, daß Vermittlung und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen eine höhere Priorität als Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und die Zahlung von Lohnersatzleistungen haben. Diese Prioritätensetzung kann in verschiedener Weise ausgelegt werden: sie kann interpretiert werden als vorausschauender Versuch, Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen, sondern durch Umschulungsaktivitäten sowie die Verbesserung der Vermittlungstätigkeit (inklusive der Schaffung einer größeren Transparenz betrieblicher Personalpolitik) friktionelle oder strukturelle Anpassungsprozesse zu beschleunigen oder zu überbrücken. Sie kann jedoch auch negativ formuliert werden, daß die Zahlung von Lohnersatzleistungen, die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung benachteiligter Personengruppen letzlich die Funktion haben, die Arbeitsvermittlung zu unterstützen und dies unter Drohung des Entzugs der Unterstützungsleistungen. Die Diskussionen um die Zumutbarkeit angebotener Arbeit und die Verhängung von Sperrzeiten bei Eigenkündigung weisen darauf hin, daß der Vorrang für Arbeitsvermittlung auch bedeutet, daß Arbeitslosengeld nur der erhält, der dem Arbeitsmarkt auch zur Verfügung steht oder seine Arbeitslosigkeit nicht "selbst verschuldet" (vgl. BIEBACK 1979, BRÖTZ 1982, WACKER/PAUL 1976).

Die einzelnen Instrumente, die Voraussetzungen, die für ihre Inanspruchnahme vorliegen müssen sowie die Art und Höhe der Förderung sind im AFG und in den jeweiligen Anordnungen der BA geregelt. Ganz grob kann dabei unterschieden werden zwischen

- Pflichtleistungen, wie z.B. Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld bei Fortbildung und Umschulung, Kurzarbeitergeld; bei diesen Leistungen bestehen zwar keine Entscheidungsspielräume bei der Definition der Fördervoraussetzungen und Förderhöhe, allerdings Ermessens- und Interpretationsspielräume, was die Erfüllung der individuellen Anspruchsvoraussetzungen angeht

- Kannleistungen, wie z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüsse; bei Kann-Leistungen sind die Entscheidungsspielräume erheblich und die Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsämter größer als bei Pflichtleistungen (vgl. SCHMID 1985).

2.1.1 Gesetzliche Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Das AFG wurde seit seinem Inkrafttreten 1969 insgesamt achtmal novelliert und mit Hilfe von Haushaltsbegleitgesetzen zu den Haushalten der Bundesregierung verändert. Durch zahlreiche Bundesgesetze z.B. über den Bezug von Mutterschaftsgeld, die Vorruhestandsregelung für ältere Arbeitnehmer, die Rentenzahlungen für Arbeitslose wurden Ergänzungen bzw. Erweiterungen zum AFG vorgenommen. Verordnungen der Bundesregierung betrauten die BA zusätzlich mit Aufgaben, die über das AFG hinausgehen wie z.B. der Auszahlung des Kindergeldes oder der Durchführung des Bundesprogramms zur Förderung der beruflichen Ausbildung benachteiligter Jugendlicher. Diese zahlreichen Veränderungen können nicht alle im einzelnen dargestellt werden. Da einzelne Veränderungen in den AFG-Novellen und Haushaltsbegleitgesetzen einen gewichtigen Einfluß auf die Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gehabt haben, sollen die wichtigsten Veränderungen skizziert werden (vgl. die Übersichten 3 und 4).

Die ersten Korrekturen am AFG erfolgten schon bald nach seiner Verabschiedung: Im 1. Änderungsgesetz zum AFG Ende 1969 wurden zunächst die Unterhaltsgelder für Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen erhöht, sie betrugen dadurch rund 95 % des Nettolohns (vgl. HENNIG/KÜHL/HEUER, Erläuterung zu § 44 AFG). Als

daraufhin die Teilnehmerzahlen sprunghaft in die Höhe gingen und die Bundesanstalt u.a. wegen dieser Ausgaben in ein Defizit geriet, wurden 1971 und 1973 die ersten Einschränkungen in diesem Aufgabenbereich beschlossen. Durch eine Anordnung legte die BA engere Kriterien an die Förderung an: Die Anforderungen an die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit der Weiterbildung wurden verschärft, es wurden Höchstgrenzen bei den Lehrgangskosten festgelegt und die Bewilligungskriterien wurden enger gefaßt (vgl. SEIFERT 1984, S. 112 ff.). Gleichzeitig wurden 1972 die Beiträge zur BA erhöht, und das Arbeitslosengeld von 62,5 % auf 68 % des Nettolohnes angehoben (vgl. BOSCH 1981, S. 674).

Nachdem 1974/1975 die Arbeitslosenzahlen rapide in die Höhe gingen und erhebliche Ausgaben für Lohnersatzleistungen getätigt werden mußten, stieg nicht nur das Defizit der Bundesanstalt an, zum ersten Mal mußte auch die Bundesregierung mit Bundesmitteln eingreifen. In einer ersten großen Novellierung des AFG, dem **Haushaltsstrukturgesetz - AFG** vom Dezember 1975, wurden die rechtlichen Bestimmungen der wesentlichen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der beruflichen Weiterbildung, sowie die Leistungen bei Arbeitslosigkeit restriktiver gefaßt.

Das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 brachte den ersten, im wesentlichen aus finanziellen Gründen bestimmten Einschnitt in die Fördervoraussetzungen und Förderkonditionen des AFG. Die finanziellen Auswirkungen der hohen Arbeitslosigkeit auf das Gesamtbudget der BA dienten weitgehend als Legitimation der vorgenommenen Einschränkungen.

In den Jahren 1976 und 1977 wurden nur kleine Veränderungen vollzogen, die **4. Novelle des AFG** (1977) korrigierte einige überzogene Einschränkungen des Förderrechts.

Da die Einschränkungen der Fördervoraussetzungen und die Senkung des Unterhaltsgeldes zu einem Rückgang der Teilnehmer in der beruflichen Weiterbildung

Übersicht 3: **Veränderungen des AFG (ausgewählte Bereiche)***

	Eingliederung (§ 54)	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AFG 1969	**Personenkreis:** Die BA kann eine Eingliederungshilfe für Arbeitssuchende gewähren. **Dauer/Höhe:** Soll-Vorschrift: 2 Jahre, 60 % des Arbeitsentgelts	**Personenkreis:** Arbeitslose generell, ältere, leistungsgeminderte oder langfristig Arbeitslose bevorzugt **Art der Maßnahmen:** Voraussetzungen für Dauerbeschäftigung, strukturverbessernde Maßnahmen und Arbeitsgelegenheiten für langfristig arbeitslose ältere Arbeitnehmer **Dauer:** 26 Wochen/max. 52 Wochen **Höhe des Zuschusses:** mindestens 60 %, max. 120 % des Arbeitsentgelts **Träger:** juristische Personen des öffentlichen Rechts, eingeschränkt Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts
Haushaltsstrukturgesetz 1976	**Dauer/Höhe:** max. 2 Jahre, i.d.R. 60 % des Arbeitsentgelts	**Personenkreis:** ältere, leistungegeminderte, langfristig oder sonst schwervermittelbare Arbeitslose bevorzugt **Dauer:** bis zu 52 Wochen, Verlängerung darüber hinaus ist möglich **Höhe des Zuschusses:** 60 % mindestens, in Ausnahmen bis zu 120 % des Arbeitsentgelts
4. Novelle AFG 1977	**Neue Formen der Arbeitserprobung:** - kurzfristige Vermittlung in Arbeit, um berufliche Eignung festzustellen - befristete Probebeschäftigung (max. 3 Monate) BA trägt die Gesamtkosten	

5. Novelle AFG 1979	**Dauer/Höhe:** 1. Jahr, i.d.R. 60 % des Arbeitsentgelts/max. 2 Jahre, 80 % des Arbeitsentgelts, wenn Arbeitnehmer älter als 45 Jahre oder länger als 6 Monate arbeitslos ist	**Personenkreis:** schwervermittelbare Arbeitslose bevorzugt, insbesondere wenn mehrere Merkmale vorliegen **Art der Maßnahmen:** auch Maßnahmen zur sozialen Infrastruktur können gefördert werden, Pflichtaufgaben sind ausgeschlossen **Dauer:** i.d.R. 1 Jahr, 2 Jahre möglich; 3. Jahr bei Übernahmeverpflichtung des Trägers Höhe des Zuschusses: 60-80 %, in Ausnahmen 100 % des Arbeitsentgelts **Träger:** gemeinnützige Träger und Einrichtungen werden ohne Vorbehalt zugelassen
Arbeitsförderungs-konsolidierungs-Gesetz (AFKG) 1982	**Personenkreis:** nur noch für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte **Dauer/Höhe:** max. 1 Jahr zwischen 50 % und max. 70 % des Arbeitsentgelts. Nach 6 Monaten Reduzierung um mindestens 10 %.	**Personenkreis:** innerhalb der letzten 12 Monate 6 Monate arbeitslos gemeldet und Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe **Art der Maßnahmen:** juristische Personen des öffentlichen Rechts dürfen nur noch strukturverbessernde und soziale Infrastruktur-Maßnahmen durchführen und nur in Arbeitsamtsbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30 % über dem Bundesdurchschnitt liegt, oder für schwervermittelbare Arbeitslose, Jugendliche, Ältere, längerfristig Arbeitslose (kann lokal definiert werden)
7. Novelle AFG 1986	**Dauer/Höhe:** max. 2 Jahre, Reduzierung kann bei Gewährung von mehr als 12 Monaten später beginnen	**Personenkreis:** erweitert um Personen, die UHG beziehen könnten und nach Abschluß einer Berufsausbildung **Art der Maßnahmen:** auch Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt sind möglich. **Höhe des Zuschusses:** 60%-80% (Sollvorschrift)

* Übersicht 4 (S.150ff) gibt einen Überblick über die Veränderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung.

Übersicht 4: **Regelungen zur beruflichen Weiterbildung im Arbeitsförderungsgesetz (AFG)**

Fortbildung und Umschulung				Einarbeitung	
Rechtsquelle in Kraft seit	**Förderungsfähige Personen (§ 42)**	**Voraussetzungen für Unterhaltsgeld (§ 44, § 46)**	**Höhe des Unterhaltsgeldes (§ 44)**	**Dauer des Lohnkostenzuschusses**	**Höhe des Lohnkostenzuschusses**
Arbeitsförderungsgesetz 1976	alle Arbeitsuchenden, die eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben oder ausüben wollen	**Unterhaltsgeld** für Vollzeitmaßnahmen und für Teilzeitmaßnahmen (wenn 1/3 der Arbeitszeit berührt wird) **Persönliche Voraussetzungen:** alle förderungsfähigen Personen	ca. 95 % des Nettolohns	1 Jahr (Soll-Vorschrift) Voraussetzung unbefristetes Arbeitsverhältnis	max. 60% des Arbeitslohnes
Haushaltsstrukturgesetz 1976	- Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, wenn danach mindestens 3 Jahre berufstätig - Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung, wenn mindestens 6 Jahre berufstätig Hausfrauentätigkeit ist Berufstätigkeit gleichgestellt	**Unterhaltsgeld** nur noch bei Vollzeitmaßnahmen, unterschieden in a) notwendige Maßnahmen, wenn Teilnehmer arbeitslos, von Arbeitslosigkeit bedroht oder ohne beruflichen Abschluß b) zweckmäßige Maßnahmen (alle anderen Teilnehmer) **Persönliche Voraussetzungen:** innerhalb der letzten 3 Jahre mindestens 2 Jahre beitragspflichtige Beschäftigung (Anwartschaft) oder Verpflichtung zu einer dreijährigen Berufstätigkeit nach Abschluß der Maßnahme, wenn Teilnehmer aus persönlichen Gründen eine Berufstätigkeit ergreifen muß und Maßnahme "notwendig" ist	a) 80 % des Nettolohns b) 58 % des Nettolohns	max. 1 Jahr Voraussetzung: Arbeitnehmer muß schon 1 Jahr berufstätig gewesen sein, Einarbeitung muß länger als 4 Wochen dauern Hausfrauentätigkeit gilt als Berufstätigkeit)	max. 60% des Arbeitslohns

4. Novelle AFG 1978	Als Berufstätigkeit werden anerkannt: - Hausfrauentätigkeit - Zeiten einer nicht abgeschlossenen Berufsausbildung - Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung können gefördert werden, wenn die Berufstätigkeit kürzer als 3 Jahre ist, Arbeitslose ohne Berufsausbildung müssen 3 Jahre beruflich tätig gewesen sein.			Voraussetzung: Arbeitnehmer muß 6 Monate beschäftigt gewesen sein (eine nicht abgeschlossene Berufsausbildung und Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen gelten als Berufstätigkeit)	
5. Novelle AFG 1979	Berufstätigkeit nicht mehr erforderlich, wenn - Arbeitsloser beruflich wieder eingegliedert werden soll - von Arbeitslosigkeit Bedrohter damit beschäftigt werden kann - Antragsteller ohne beruflichen Abschluß eine berufliche Qualifikation erwerben kann	**Unterhaltsgeld** für Ausbildungen für sog. Mangelberufe erhöht **Persönliche Voraussetzungen:** Anwartschaftszeit von 3 Jahren wird verlängert um Zeiten - der Kinderbetreuung (um max. 3 Jahre pro Kind) - der Auslandsbeschäftigung (um max. 2 Jahre)	Mangelberufe: 80 % des Nettolohns	max. 1 Jahr	max. 80% des Arbeitslohns

Fortsetzung Übersicht 4

Fortbildung und Umschulung				Einarbeitung	
Rechtsquelle in kraft seit	**Förderungsfähige Personen (§ 42)**	**Voraussetzungen für Unterhaltsgeld (§ 44, § 46)**	**Höhe des Unterhaltsgeldes (§ 44)**	**Dauer des Lohnkostenzuschusses**	**Höhe des Lohnkostenzuschusses**
Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz 1982		Senkung **Unterhaltsgeld** bei: a) notwendigen Maßnahmen b) zweckmäßige Maßnahmen werden nur noch mit Darlehn gefördert c) Unterhaltsgeld für arbeitslose Berufsausbildungsabsolventen wird berechnet auf Grundlage von 75 % des erzielbaren Arbeitseinkommens **Persönliche Voraussetzungen:** - Kinderbetreuungszeiten auf 4 Jahre erhöht - Nicht-Beitragszahler erhalten kein Unterhaltsgeld mehr, sondern lediglich Erstattung von Lehrgangsgebühren	a) - 75% für Teilnehmer mit Kind - 68% für Teilnehmer ohne Kind b) - 58 % als Darlehn	Voraussetzung: Arbeitnehmer muß arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sein	

Haushalts-begleit-gesetz 1984		Senkung **Unterhaltsgeld** bei a) notwendigen Maßnahmen b) Darlehn bei "zweckmäßigen" Maßnahmen wird zur "Kann-Leistung" (kein Rechtsanspruch mehr) c) Unterhaltsgeld im Anschluß an Berufsausbildung nur noch auf Basis von 50% des erzielbaren Einkommens	a) - 70% für Teilnehmer mit Kind - 63% für Teilnehmer ohne Kind	max. 1 Jahr keine Förderung, wenn Einarbeitung beim bisherigen Arbeitgeber	max. 70% des Arbeitslohns
7. Novelle AFG 1986		Erhöhung **Unterhaltsgeld** bei a) notwendigen Maßnahmen b) auf Darlehn bei zweckmäßigen Maßnahmen besteht wieder Rechtsanspruch c) Unterhaltsgeld im Anschluß an Berufsausbildung auf Basis von 75% des erzielbaren Einkommens Befristet bis 31.12.89 wird Unterhaltsgeld auch bei Teilzeitmaßnahmen gewährt, wenn Antragsteller - unter 25 Jahren und die Teilnahme notwendig ist (Teilzeitbeschäftigung zwischen 12 und 25 Stunden Voraussetzung) - nach Kinderbetreuung in das Erwerbsleben zurückkehrt und Vollzeitmaßnahme nicht zumutbar ist. Antragsteller, die die Anwartschaftszeiten nicht erfüllen, jedoch Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe haben, erhalten jetzt Unterhaltsgeld in Höhe ihres Arbeitslosengeldes/-hilfe	a) - 73 % - 65 %	befristet bis 31.12.89 Einarbeitungszuschüsse auch beim Abschluß befristeter Arbeitsverträge	

geführt hatten und zudem die beschäftigungspolitisch günstigeren Jahre 1977 und 1978 einen Abbau des Haushaltsdefizits der BA zur Folge hatten, wurden mit der **5. Novelle des AFG** 1979 Verschlechterungen des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975 zum Teil wieder rückgängig gemacht, der präventive Charakter der Arbeitsmarktpolitik wurde wieder verstärkt sowie der Einsatz aktiver Maßnahmen gefördert. So wurde z.B. bei ABM eine insgesamt großzügigere Förderung möglich. Diese relativ positive Entwicklung hielt jedoch nicht lange an. Mit dem erneuten Anstieg der Arbeitslosenzahlen seit 1981 stieg das Defizit der BA, und die Bundesregierung mußte erneute mit Bundesmitteln den Haushalt der BA ausgleichen. Seit 1982 wurde das AFG zum bevorzugten Objekt staatlicher Konsolidierungspolitik, begonnen mit dem **Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz** (AFKG 1982) und fortgeführt mit den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984. Eine neue Qualität gewann die Konsolidierungspolitik gegenüber früheren Eingriffen dadurch, daß nicht nur die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt wurden, sondern auch direkte Kürzungen der Lohnersatzleistungen vorgenommen wurden.

Nach Verabschiedung des AFKG gingen zwar die Teilnehmerzahlen bei Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und ABM zurück, der rapide Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über 2 Millionen im Winter 1982 führte jedoch nicht zu einer Entlastung des Haushaltes der BA. Mit den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984 wurde das AFG so drastisch demontiert, daß es Ende 1984 in einigen Leistungsbereichen schlechtere Konditionen bot als das AVAVG vor 1969. Da im Bereich der beruflichen Weiterbildung Kürzungen nur noch dadurch möglich gewesen wären, indem man die indivuduelle berufliche Bildungsförderung ganz abgeschafft oder auf ein Niveau von vor 1957 zurückgeschraubt hätte (vgl. HOPPE 1983, S. 33), konzentrierten sich die Kürzungen jetzt auf die Lohnersatzleistungen.

Das **Haushaltsbegleitgesetz 1983** legte seinen "Kürzungsschwerpunkt" vor allem auf Kürzungen im Bereich der Rentenzahlungen für Arbeitslose. Aber auch für Arbeitslose selbst wurden Leistungskürzungen verfügt. Den größen Einschnitt in das Leistungsrecht brachte dann das **Haushaltsbegleitgesetz 1984,** mit dem erstmals die prozentualen Leistungssätze generell gekürzt wurden, sowie weitere Einschränkungen beim Unterhaltsgeld bei beruflicher Weiterbildung eingeführt wurden.

Seit 1969 wurde von der vorausschauenden "aktiven" Arbeitsmarktpolitik eine Wende zu einer eher reaktiven Politik vollzogen. Der Abbau des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums bedeutet, daß seine Inanspruchnahme zunehmend auf Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte konzentriert wurde und/oder nur Leistungsempfänger/Beitragszahler die Fördervoraussetzungen erfüllen. Die mit den AFG-Veränderungen einhergehende stärkere Konzentration der Instrumente auf Arbeitslose bzw. auf Zielgruppen unter den Arbeitslosen wurde z.T. konterkariert durch das Leistungsrecht: Frauen, die keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlt haben und dennoch mit Hilfe von Qualifizierungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollten, erhielten bis zur 7. Novelle 1986 kein Unterhaltsgeld mehr bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Arbeitslose, die schon länger als ein Jahr arbeitslos sind, beziehen kein Arbeitslosengeld mehr und müssen von Arbeitslosenhilfe leben - diese allerdings wird mit dem Einkommen des Ehegatten verrechnet, so daß viele längerfristig Arbeitslose keine Leistungen der BA mehr erhalten (vgl. BALSEN u.a. 1984). Wenn Arbeitslose keine Leistungsempfänger mehr sind, können sie auch kaum noch z.B. zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugewiesen werden.

Die Zielgruppenorientierung dient weitgehend als politische Begründung für eine generelle Kürzung der Leistungen bei beruflicher Weiterbildung und zur Verbilligung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Definition derer, die eine Zielgruppe sind, orientiert sich dabei im wesentlichen am Kriterium der Vermittelbarkeit bei schon eingetretener Arbeitslosigkeit und setzt damit ausschließlich an personengebundenen Merkmalen an, die die Betroffenen z.T. gar nicht verändern können (vgl. BÜCHTEMANN 1984, S. 588).

Für eine stärker selektiv wirkende Arbeitsmarktpolitik war jedoch zu Zeiten der Verabschiedung des AFG und in den ersten Jahren der Krise nicht aus Sparnotwendigkeiten plädiert worden, sondern aus der Vermutung, daß mit Hilfe der aktiven Arbeitsmarktpolitik Strukturdiskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut und damit Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Da inzwischen deutlich ist, daß die zunehmende Konzentration der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Personengruppen in erster Linie ein Resultat des anhaltend unzureichenden Niveaus der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ist, kann die Orientierung auf Zielgruppen des Arbeitsmarktes heute nur noch schlecht kaschieren, daß

die Einschränkung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik insgesamt das Ziel der Konsolidierungsanstrengungen war.

2.1.2 Regional gezielte Arbeitsmarktpolitik

Zu den Zielen der Arbeitsmarktpolitik gehören nach § 2 AFG auch die Verbesserung der Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen. Dies bedeutet, daß die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auch regional oder branchenbezogen eingesetzt werden können. In diesem Sinn soll auch Arbeitsmarktpolitik beitragen zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in allen Teilräumen der BRD. Um diese regional- oder branchenspezifische Verbesserung der Arbeitsmarktsituation mit anderen regionalökonomischen Politikbereichen zu verzahnen, wurde die BA institutionell beratend an der "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" beteiligt. Darüber hinaus hat die BA die prinzipielle Möglichkeit, sich an den Maßnahmen der GRW finanziell zu beteiligen, indem sie mit eigenen Haushaltsmitteln den Einsatz der GRW-Mittel verstärkt oder eigene Programme in Abstimmung mit der GRW durchführt, zum Beispiel in Regionen, die nicht zu Förderregionen gehören. Diese Wirtschaftsförderungsprogramme müssen aus freien Rücklagemitteln der BA finanziert werden (§ 220,1 AFG).

Die Verknüpfung eigener Wirtschaftsförderungsprogramme mit dem Vorhandensein freier Rücklagemittel aus dem Haushalt der BA führte schon bald nach der Verabschiedung des AFG zu der skeptischen Prognose, daß die BA in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit kaum eigene Wirtschaftsförderungspolitik wird betreiben können (vgl. ERNST 1974, S. 211). Lediglich bis 1970 konnte die BA mit eigenen Rücklagemitteln Wirtschaftsförderungsprogramme durchführen. "Mit den 'Außerhalb-Programmen' aus Rücklagemitteln der BA war beabsichtigt, Wirtschaftsräume zu unterstützen, die bei der Abgrenzung der anerkannten Fördergebiete (in der GRW, d. Verf.) als Härtefälle herausfielen, weil sie z.B. die zur Anerkennung notwendigen Schwellenwerte knapp verfehlten oder weil die betreffende Region eine zu geringe Größe hatte." (MORCHNER/ZEIT-WOLFRUM 1980, S. 3) Die BA vergab in ihren Wirtschaftsförderungsprogrammen wie die GRW Darlehn an private Unternehmen und für kommunale Infrastrukturmaßnahmen. Allerdings sah die BA ihre Aufgabe darin, den Einsatz eigener Finanzmittel gezielt auf solche Regionen zu konzentrieren, in denen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht der Bedarf an Investi-

tionsanreizen am größten war und die Mittel nur solchen Betrieben zur Verfügung zu stellen, die damit Arbeitsplatzstrukturen schaffen, die den arbeitsmarktpolitischen Anforderungen auch entsprechen, d.h. qualitativ hochwertige Arbeitsplätze in expansionsfähigen Wirtschaftszweigen (vgl. ERNST 1974). Vorrangige Zielregionen der Wirtschaftsförderungsmittel der BA sollten deswegen Regionen sein, in denen Einkommen, Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebot und Mobilitätschancen unter dem Bundesdurchschnitt lagen (vgl. BA 1974, S. 20). Die Fördermittel der BA sollten dazu beitragen, Monostrukturen abzubauen, Hauptwerke mit qualifizierten Arbeitsplätzen zu schaffen und die Notwendigkeit von Pendlerbewegungen abzubauen (vgl. BA 1974, S. 112 f).

Seit die Haushaltssituation der BA die Bildung größerer Rücklagen nicht mehr möglich macht, spielen Wirtschaftsförderprogramme der BA keine Rolle mehr. Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1976 wurde der § 220 des AFG dahingehend umgestaltet, daß die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der BA absoluten Vorrang hat. Nur wenn die Mittel der Rücklage dazu nicht benötigt werden, können sie zur Förderung von Dauerarbeitsplätzen verwendet werden. Seit dieser Zeit hat die BA keine Rücklagemittel mehr für wirtschaftsfördernde Maßnahmen eingesetzt.

Von der eigenständigen regionalen Arbeitsmarktförderung durch die BA ist im wesentlichen nur die breit angelegte Regionalforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) übrig geblieben. Die Regionalforschung des IAB erstreckt sich auf " - die Erarbeitung von Kriterien für die regionale Verteilung von Fördermitteln, soweit arbeitsmarktrelevante Gesichtspunkte berührt sind, - die Entwicklung von Standardmethoden zur Erfolgskontrolle von regionalen Fördermaßnahmen, - den Aufbau einer regional gegliederten Informationssammlung, durch die es möglich wird, Lage und Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den einzelnen Regionen zu diagnostizieren und vorauszuschätzen" (HÄRTING 1981, S. 2).

Den Analysen des IAB ist es zu verdanken, daß das regionale Gefälle zwischen den Arbeitsamtsbezirken hinsichtlich des Niveaus und der Struktur der Arbeitslosigkeit sowie der Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den vergangenen Jahren deutlich wurde und die Notwendigkeit stärker regional gezielter Arbeitsmarktpolitik erkannt wurde.

Ein regional gezielter selektiver Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wurde lange Zeit nicht als Aufgabe der BA angesehen. Das AFG enthielt bis zum AFKG keine regional differenzierenden Anwendungsvorschriften, d.h. es wirkte global und regional ungezielt. Seine Instrumente können (bis auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ABM) in allen Regionen der BRD gleichermaßen in Anspruch genommen werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Ob und in welcher Höhe AFG-Leistungen in Anspruch genommen werden, hängt also in erster Linie davon ab, ob Adressaten der Programme in der Region vorhanden und bereit sind, das vorhandene Instrumentarium zu nutzen.

Ging man lange Zeit in der Arbeitsmarktpolitik davon aus, daß sich der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente fast automatisch an regionale Problemlagen anpassen und die Mittel zwangsläufig in die Regionen fließen würden, in denen die Arbeitslosigkeit am höchsten und die Struktur der Arbeitslosigkeit am ungünstigsten war (vgl. TEGTMEIER 1981, S. 10), so beweisen empirische Untersuchungen das Gegenteil: Gemessen an der Höhe der Arbeitslosigkeit fließen weniger Mittel in die Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit als in die arbeitsmarktpolitisch günstigeren Regionen (vgl. BRUCHE/REISSERT 1985). Differenziert man die Leistungen nach Lohnersatzleistungen und operativen Leistungen, d.h. arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, so verteilen sich die Lohnersatzleistungen proportional zur Höhe der Arbeitslosigkeit, die operativen Leistungen fließen jedoch überproportional in relativ begünstigte Regionen, ein Trend, der sich auch langfristig belegen läßt (vgl. HARDES 1983, S. 59; PETERS/SCHMID 1982a, S. 38 ff).

Die gesetzlichen Veränderungen des AFG führten nicht zu einem Abbau dieses selektiven Einsatzes des Instrumentariums. Auch bei der Festlegung, ABM überwiegend in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit einzusetzen, standen Spareffekte im Vordergrund. Der Abbau regionaler Disparitäten wurde nur als untergeordnete Zielsetzung genannt.

Eine stärkere regionale Differenzierung des AFG wird von der BA mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der bundeseinheitlichen Regelungen (Rechtssicherheit) und der Einzelfallgerechtigkeit abgelehnt. Allerdings hat die Bundesregierung schon seit 1974 mit Hilfe von arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen regional gezielt zusätzliche Mittel für Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt:

- 1974: Programm der Bundesregierung zur Förderung von Stabilität, Wachstum und Beschäftigung: Gefördert wurde u.a. die Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch Lohnkostenzuschüsse in Arbeitsamtsbezirken, deren Arbeitslosenquote im Herbst 1974 um 0,5 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt lag.

- 1976: Arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitisches Sonderprogramm, mit dem u.a. regionale Ungleichgewichte beim Ausbildungsplatzangebot abgebaut werden sollten.

- 1979: Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. In Regionen, die im Jahresdurchschnitt 1978 eine Arbeitslosenquote von über 6 % hatten, wurden zusätzlich neue oder großzügiger ausgelegte arbeitsmarktpolitische Instrumente finanziert, wie die verbesserte Förderung der beruflichen, auch betriebsinternen Qualifizierung, die verbesserte Förderung von Lohnkostenzuschüssen bei der Wiedereingliederung Arbeitsloser, die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen insbesondere bei sozialen Dienstleistungen und der sozialen Infrastruktur (BMA 1979). Darüberhinaus wurden erstmals lokale und betriebliche Arbeitsmarktakteure stärker in die Entwicklung und Beurteilung der Maßnahmen einbezogen (vgl. SCHARPF/GARLICHS/MAIER/MAIER 1982).

Diese regionalbezogenen Programme wurden in der Regel nicht aus dem Haushalt der BA, sondern aus dem Bundeshaushalt finanziert, die Programme wurden von ihr im Auftrag des BMA durchgeführt, ohne daß die BA oder gar lokale Arbeitsämter diese konzeptionell mit entwickelt hätten.

Wenn auch nicht verkannt werden darf, daß neuartige Instrumente oder politische Offensiven der Bundesregierung die Aktivitäten lokaler Akteure erhöhten und neue Impulse geben konnten (vgl. F. MAIER 1983), so zeigen sich auch kontraproduktive Wirkungen. Die zahlreichen Gesetzesänderungen und Sonderprogramme gingen immer einher mit unzähligen Anordnungen, Erlassen und Dienstanweisungen der Zentrale in Nürnberg, die eine Auslegung der gesetzlichen Regelungen bis ins Detail enthielten. Nicht nur, daß sich bei jeder Leistungsverschlechterung die Bedingungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt änderten, darüber hinaus wurde auch eine Unstetigkeit und Unkalkulierbarkeit in der Arbeitsmarktpolitik verursacht, die insbesondere bei den umsetzenden lokalen Arbeitsämtern und ihren Adressaten zu erheblichen Unsicherheiten führte. Die Veränderungen des AFG, das Nebeneinander von Standard-Instrumenten und Sonderprogrammen, die unterschiedlichen Rechtsquellen und Anspruchsvoraussetzungen sowie die z.T. offensive, z.T. restriktive Handhabung finanzieller Spielräume durch die Zentrale in Nürnberg erschwerten die Entwicklung eines zumindest mittelfristig

stabilen Konzepts von Arbeitsmarktpolitik. "Mit der schnellen Folge von arbeitsmarktpolitischen Programmen und den bislang ergangenen sieben AFG-Novellen waren gleichsam erratische Gesetzesänderungen verbunden, die von den Akteuren kaum vorhersehbar waren. In der Reihe Gesetzesnovelle, Anordnung, Durchführungsanweisungen wurden ursprüngliche Intensionen des Gesetzgebers mitunter modifiziert, manchmal konträre Effekte erzielt und ursprünglich ausgeschlossene Maßnahmen wieder ermöglicht. Daraus entsteht Unsicherheit, also meist Inaktivität, selten innovatives und experimentierfreudiges Verhalten" (KÜHL 1983, S. 249).

2.2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Aus der Tatsache, daß die BA eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, ergibt sich auch die Verpflichtung zur Selbstverwaltung. Die BA ist gegliedert in eine Hauptstelle (mit Sitz in Nürnberg), 9 Landesarbeitsämter und 146 Arbeitsämter, die den Landesarbeitsämtern zur fachlichen Koordination unterstellt sind. Den örtlichen Arbeitsämtern fällt die unmittelbare Erledigung der Fachaufgaben.

Die Selbstverwaltungsorgane der BA sind drittelparitätisch besetzt (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Öffentliche Hand) und bestehen auf allen drei vertikalen Ebenen: Bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern (Verwaltungsausschüsse) und bei der Hauptstelle (Verwaltungsrat und Vorstand der BA). Vorstand und Präsident der BA führen die laufenden Verwaltungsgeschäfte, sie vertreten die BA gerichtlich und außergerichtlich. Der Verwaltungsrat hat eine legislative Stellung, d.h. er beschließt über die Satzung der BA, stellt den vom Vorstand aufgestellten Haushaltsplan fest und erläßt Anordnungen und Verwaltungsvorschriften, die die Umsetzung des AFG konkretisieren.

Die Mitglieder der Selbstverwaltung werden auf Vorschlag der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände sowie der Bundesregierung und der kommunalen Spitzenverbände oder Landesbehörden in die Gremien berufen. Allerdings ist die Mitbestimmung der Selbstverwaltungsorgane der BA, stärker als bei den Selbstverwal-

tungen anderer Sozialversicherungsträger, weitgehend beschnitten: In § 191,4 des AFG heißt es: "Die Anordnungen nach diesem Gesetz (die der Verwaltungsrat erläßt, d. Verf.) bedürfen der Genehmigung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (BMA)", ein Teil der Anordnungen bedarf darüber hinaus der Zustimmung des Bundesministers für Finanzen. Es besteht also nicht nur ein generelle Rechtsaufsicht des BMA, sondern die Notwendigkeit, jede Anordnung mit dem Ministerium abzustimmen. Dies bedeutet, daß die Bindungen der BA an das Bundesministerium sehr eng sind, nicht nur durch die Genehmigungspflicht bei Anordnungen, sondern auch dadurch, daß das BMA z.B. im Bereich der beruflichen Bildung und der beruflichen Rehabilitation durch eigene Rechtsverordnungen in die Aufgaben der BA eingreifen kann. Das BMA ist auch befugt, Weisungen zu erteilen, so bei der Aufstellung der Statistiken, bei der Arbeitsvermittlung von und nach dem Ausland und der Erteilung der Arbeitserlaubnis für Ausländer (vgl. § 224,1 AFG).

Die Einflußmöglichkeiten, die die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane auf die konkrete Ausführung der Aufgaben der BA haben, sind durch die enge Anbindung an das BMA eingeschränkt, z.T. sprechen einzelne Kommentare eher von einer "Mitverwaltung" als von einer "Selbstverwaltung" (vgl. KLEES 1978, S. 132). Die enge Anbindung der BA an das BMA und die Bundesregierung erschweren eine echte Selbstverwaltung in fast allen Punkten: Zwar wird der **Haushalt** von der BA und ihren Selbstverwaltungsorganen aufgestellt, die Entscheidung über die Einnahmen der BA liegt jedoch beim Parlament (Beitragssätze, Bemessungsgrundlagen), und auch die Ausgaben werden in hohem Maße durch gesetzliche Pflichtleistungen festgelegt. Der Haushalt muß darüber hinaus durch das Bundeskabinett genehmigt werden, im Falle von Defiziten ist der Bund verpflichtet, mit Zuschüssen den laufenden Haushalt abzudecken (vgl. BRUCHE/REISSERT 1985, S. 59). "Die Selbstverwaltung der BA befindet sich in der Lage eines Vereinsvorstandes, der keine eigene Beitragshoheit hat (die Einnahmen des Vereins werden also von anderer Seite festgesetzt) und dem auch seine Ausgaben zum weit überwiegenden Teil vorgeschrieben werden und der nun dem Dilemma ausgesetzt wird, bei unzureichenden Einnahmen wachsende Ausgaben, also ein zunehmendes Defizit vertreten zu müssen, wobei er definitionsgemäß auf die Einnahmen überhaupt keinen und auf die Ausgaben nur marginalen Einfluß hat. Zwar wird das Defizit von einem 'Sponsor' gedeckt, mit den entsprechenden Folgen für die Abhängigkeit des Vereins, aber der

Vorstand hat keinen Einfluß auf das, was er nach außen zu vertreten hat ... Unter diesen Umständen müßte man sich fragen, was in einer solchen Lage 'Selbstverwaltung' noch bedeutet." (MERTENS 1981, S. 28 f.)

Die fehlende Eigenständigkeit der BA bei der Haushaltspolitik, insbesondere bei der Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben, schränkt die Selbstverwaltungsrechte ein. Aber auch die bis zur 5. Novelle des AFG wenig präzise formulierten Aufgaben der Selbstverwaltung bei der Gestaltung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente führte nicht gerade zu einer aktiven Beteiligung der Selbstverwaltungsausschüsse an der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik. Mit der 5. Novelle des AFG wollte man die Mitwirkungsrechte der Selbstverwaltung präzisieren und erweitern und so zu einer Aktivierung insbesondere der regionalen und lokalen Verwaltungsausschüsse beitragen. In § 191 ist jetzt festgelegt:

- Die Verwaltungsausschüsse sind über die Entwicklung des Arbeitsmarktes zu unterrichten, Ergebnisse von Untersuchungen und Statistiken sind ihnen unverzüglich zugänglich zu machen.
- Sie können alle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik beraten.
- Sie haben darauf zu achten, daß offene Stellen zügig besetzt werden, Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, um Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung zu vermeiden, daß einem Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Berufen entgegengewirkt wird, das Angebot an Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten bedarfsgerecht gestaltet und die Bildungsbereitschaft der Arbeitnehmer gesteigert wird, die berufliche Eingliederung von benachteiligten Personengruppen gefördert wird und daß Beschäftigungsprobleme infolge von ökonomischen Strukturveränderungen vermieden oder gelöst werden.

Die Verstärkung der Rechte der Selbstverwaltung sollte erreichen, daß "sich insbesondere die Verwaltungsausschüsse bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern ... dieser Probleme annehmen und die Kenntnisse und Erfahrungen ihrer Mitglieder bei deren Lösung nutzbar machen" (HENNIG/ KÜHL/HEUER, Kommentar zu § 191).

Zur Beratung dieser Probleme können die Verwaltungsausschüsse Unterausschüsse einsetzen, die die konkrete Beurteilung z.B. von beantragten Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung vornehmen und Beschlüsse fassen. Zeitlich befristet wurden zudem mit der 5. Novelle paritätisch besetzte "Widerspruchsausschüse" einge-

richtet, die die Aufgabe hatten, Widersprüche von Arbeitslosen gegen Verwaltungsentscheidungen (z.B. bei der Verhängung von Sperrzeiten) im Einzelfall zu prüfen.[12]

Neben den paritätisch besetzten Selbstverwaltungsausschüssen, die mit dem AFG geschaffen wurden, existiert ein weiteres paritätisch besetztes Gremium bei den Landesarbeitsämtern (LAA) (im Ausnahmefall bei örtlichen Arbeitsämtern oder der Hauptstelle): die Massenentlassungsausschüsse nach § 20 f des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG). Massenentlassungsausschüsse sind mit je 2 Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand besetzt, der Präsident des LAA ist der Vorsitzende. Sie treten zusammen, wenn ein Betrieb anzeigepflichtige Massenentlassungen vornehmen will und erteilen die Zustimmung zur Massenentlassung (§ 18,1 KSchG) oder können eine Verschiebung der Entlassungenn um längstens 2 Monate verlangen (§ 18,2 KSchG). Massenentlassungsausschüsse sind bei ihren Entscheidungen aufgefordert, neben der wirtschaftlichen Situation des antragstellenden Betriebes auch die Interessen der Beschäftigten, die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und die Wiederbeschäftigungschancen auf dem lokalen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Sie können auch prüfen, ob der Betrieb nach § 8 AFG personelle Veränderungen angekündigt hat und so dem Arbeitsamt Möglichkeiten zur Entwicklung präventiver Maßnahmen (wie Kurzarbeit oder Qualifizierungsmaßnahmen) gegeben hat.

Die zwei Funktionen, die eine paritätisch besetzte Selbstverwaltung erfüllen kann, nämlich einerseits die eigenständige Gestaltung der Politik (inklusive der Gestaltung der Einnahmen und der Ausgaben) und andererseits die Einbeziehung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in die Ausarbeitung und Umsetzung der Politik, werden von den Selbstverwaltungsorganen der BA gegenwärtig

---

[12] Die Stärkung der Selbstverwaltung durch Widerspruchsausschüsse wurde von den gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich beurteilt: Arbeitnehmervertreter und Teile der öffentlichen Hand sahen darin neben einer sinnvollen Stärkung der Rechte der Selbstverwaltung vor allem eine verbesserte Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen und eine bürgernähere Verwaltungspraxis, Arbeitgeber und Teile der Hauptstelle der BA bemängelten den hohen Zeit- und Personalaufwand sowie die nur geringe Zahl von Widersprüchen, die zwischen Ausschuß und Verwaltung strittig waren (vgl. BRÖTZ 1982). Durch einen Beschluß im Verwaltungsrat der BA wurden die Widerspruchsausschüsse zum 31.3.1983 wieder aufgelöst, der Direktor des Arbeitsamtes hat jetzt wieder die alleinige Entscheidungsbefugnis.

kaum ausgefüllt. Die enge Anbindung an das BMA und an die Bundesregierung schränkt die Selbstverwaltungsrechte der BA derart ein, daß "die Mitverwaltung nur noch formal aufrechterhalten wird, in Wirklichkeit die BA weitgehend in das BMA eingegliedert und damit ein Instrument der Exekutive geworden ist" (KLEES 1978, S. 132). Dies führt dazu, daß Verwaltungsrat und Vorstand der BA sich zwar nach wie vor engagiert für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik einsetzen und mit entsprechenden Vorschlägen an das BMA herantreten (vgl. die Gesetzesinitiative des Verwaltungsrates zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, KUCK 1985), allerdings zeigen die Novellierungen des AFG, wie begrenzt die Spielräume tatsächlich sind.

Auch die Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen mit dem Ziel, eine konsensuale Politik zu entwickeln, gelingt nur unzureichend und weist ein deutliches Gefälle zwischen den verschiedenen vertikalen Ebenen auf. Auf der Ebene von Verwaltungsrat und Vorstand kommen die unterschiedlichen Standpunkte der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen durchaus zum Tragen und fließen z.B. in die interne Ausgestaltung des vom BMA vorgegebenen Rahmens mit ein. Die immer feinere Ausdifferenzierung und Regelung durch die Hauptstelle in Nürnberg engt jedoch den Gestaltungsspielraum auf der Ebene der Selbstverwaltung in den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern derart ein, daß die Motivation zur aktiven Mitarbeit der in diesen Ausschüssen vertretenen lokalen Akteure relativ gering ist (vgl. LAURITZEN 1980). Die mit der 5. Novelle des AFG intendierte Aktivierung der regionalen und lokalen Selbstverwaltung brachte zwar einen starken psychologischen Schub, die Rechte der Selbstverwaltung intensiver zu nutzen, allerdings sind die Selbstverwaltungsausschüsse nach wie vor kaum in der Lage, die Aktivitäten lokaler Arbeitsmarktakteure zu diskutieren, zu koordinieren oder gar zu verstärken (vgl. KÜHL 1983, S. 252 f.).

Dort jedoch, wo lokale Arbeitsmarktpolitik von den lokalen Arbeitsmarktakteuren als Gestaltungsaufgabe ernst genommen wird, werden auch neue Probleme sichtbar: die verschiedenen Interessen von Arbeitgebern, Gewerkschaften und öffentlicher Hand lassen sich - gerade bei verschärften Arbeitsmarktproblemen - nicht in ein konfliktfreies, technokratisches Modell integrieren; Arbeitsmarktpolitik wird dann auch auf der lokalen Ebene ein politisierter Bereich.

2.3 Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Die BA finanziert ihre Ausgaben für Arbeitslosenversicherung und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorrangig aus Beiträgen. Die Beiträge bemessen sich an der Bruttolohnsumme und werden je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht. Der Kreis der Beitragszahler, die Bemessungsgrundlagen sowie die Höhe des Beitragssatzes werden vom Parlament festgelegt. Gegenwärtig werden die Beiträge von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgebracht, Beamte, Selbständige und andere nicht versicherungspflichtige Erwerbstätige zahlen nicht ein.

Seit Beginn der Krise 1973 wurden die Beitragssätze und die Bemessungshöchstgrenzen kontinuierlich erhöht, von zunächst 1,7 % des Bruttolohns (1974) auf 4,6 % des Bruttolohns (1983). Obwohl die Zahl der Beitragszahler nicht gestiegen ist, stieg das Beitragsaufkommen von 1974 bis 1983 von 6,4 Mrd. DM auf 28 Mrd. DM an. Möglich wurde diese Einnahmesteigerung vor allem durch die Anhebung der Beitragssätze, z.T. wirkten sich auch Lohnsteigerungen bei den abhängig Beschäftigten und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze nach oben, d.h. die Einbeziehung besser verdienender Beschäftigtengruppen, aus (vgl. BRUCHE/REISSERT 1985, S. 38 f.).

Aus den Einnahmen der BA werden alle passiven und aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik finanziert, Ausnahmen stellen spezifische Maßnahmen wie die Förderung des produktiven Winterbaus und das Konkursausfallgeld dar, die durch Arbeitgeberumlagen finanziert werden. Die Arbeitslosenhilfe ist per gesetzlicher Definition (§ 188 AFG) eine vom Bund zu finanzierende Aufgabe. Bis 1980 mußte die BA allerdings die sogenannte Anschluß-Arbeitslosenhilfe (d.h. die Arbeitslosenhilfe, die im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld gezahlt wird) aus ihren eigenen Einnahmen aufbringen, erst seit 1981 wird die Arbeitslosenhilfe wieder voll und getrennt aus Bundesmitteln finanziert.

Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, so muß die BA zunächst auf ihre Rücklagen zurückgreifen; kann das Defizit durch die Rücklage nicht (mehr) gedeckt werden, so ist der Bund verpflichtet, das Defizit aus Bundesmitteln abzudecken. 1975 und 1976 wurden erstmals Bundeszuschüsse zur BA notwendig, 1977 - 1979

reichten Einnahmen und Rücklagen wieder aus, 1980 - 1983 waren Bundeszuschüsse erneut erforderlich. 1984 und 1985 schlossen die Haushalte der BA mit einem Haushaltsüberschuß ab. Obwohl 1984 über 2 Millionen Arbeitslose registriert waren, nahmen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ab, die Ausgaben für Lohnersatzleistungen stiegen zwar leicht an, die pro-Kopf-Aufwendungen je Arbeitslosen gingen dagegen zurück (vgl. BOSCH 1984, S. 570 f.). Überschüsse bei der Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger Massenarbeitslosigkeit - Parallelen zu den dreißiger Jahren drängen sich auf, als von 5 Millionen Arbeitslosen nur noch 25 % Arbeitslosenunterstützung bezogen (vgl. ADAMY/STEFFEN 1983).

Die Überschüsse der BA waren vor allem auf vier Faktoren zurückzuführen: auf gesetzliche Leistungskürzungen (beim Arbeitslosengeld, beim Unterhaltsgeld für Fortbildung und Umschulung, verlängerte Sperrzeiten etc.), auf das Herausfallen von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung (nur noch 45 % der Arbeitslosen erhielten 1983 Arbeitslosengeld, 33,6 % bezogen keinerlei Leistungen), auf Beitragserhöhungen und auf die Überwälzung von Kosten der Arbeitslosigkeit auf andere öffentliche Haushalte (des Bundes, der Rentenversicherung und der Gemeinden) (vgl. BRUCHE/REISSERT 1985, S. 11 f.; Ifo-Schnelldienst 1984).

Bezogen auf einzelne Instrumente ergibt sich folgendes Bild:

- Die Ausgaben für Arbeitslosengeld, -hilfe und Konkursausfallgeld (passive Arbeitsmarktpolitik) schwanken nahezu parallel mit der globalen Arbeitslosenzahl; erst 1982/83 stiegen die Arbeitslosenzahlen schneller als die entsprechenden Ausgaben für Lohnersatzleistungen; das ist vor allem Ergebnis der Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung.

- Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (d.h. für die Förderung von beruflicher Weiterbildung, Wiedereingliederung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) stiegen nur in wenigen Jahren (1974/75, 1978/79, 1981) parallel zur Arbeitslosigkeit an, in den Jahren 1976/77 und 1983-1985 gingen sie dagegen trotz hoher Arbeitslosigkeit zurück.

- Einzelne Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurden in ihrer finanziellen Bedeutung erheblich modifiziert: Qualifizierungsmaßnahmen spielten 1973 noch eine erhebliche Rolle: etwa 48 % der Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik entfielen auf diesen Posten, 1983 waren es dagegen nur noch 30 %. Konjunkturell und rechtlich bedingt ist der Verlauf bei Wiedereingliederungshilfen, insbesondere den Eingliederungsbeihilfen: in den konjunkturell besseren Jahren 1977 - 1980 lagen Ausgaben für diesen Programmbereich bei 8 bis 11 % der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, 1983 lagen sie, nachdem die Vergabekriterien restriktiver gefaßt wurden, bei 2 %. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben eine besonders wechselhafte Karriere: bis 1976 machten sie weniger als 3 % der Ausgaben aus, 1977 bis 1980 dann bis zu 14 %. Obwohl die Arbeitslosigkeit seit 1981 rapide angestiegen ist, gingen die Ausgaben für ABM 1982 auf 8 % zurück, sie stiegen 1983 dann wieder auf 11 %.

Die instabilen gesetzlichen Regelungen sowie die Schwankungen in der Finanzausstattung aktiver Arbeitsmarktpolitik haben zu einer stop-and-go Politik geführt, die wesentlich zu einer Effizienzminderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beigetragen hat. Da die Ausgabenveränderungen weitgehend mit Veränderungen der Regelungsbedingungen verbunden waren, ergab sich eine generelle Rechtsunsicherheit auf seiten aller Arbeitsmarktakteure: bei den Mitarbeitern in der Arbeitsverwaltung, bei den betroffenen Arbeitslosen, bei den Trägern von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung und bei den Betrieben. Die Arbeitsverwaltung wurde in den Augen der Öffentlichkeit zunehmend zu einem "unberechenbaren" Partner.

Diese Unstetigkeiten bei der Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik wirken sich auf der lokalen Ebene, d.h. dort, wo die Behörde unmittelbar mit anderen Arbeitsmarktakteuren zusammenarbeiten muß, am gravierendsten aus. Die Frustrationen über die Abhängigkeiten der örtlichen Akteure von zentralen Vergaben werden dadurch verstärkt, daß insbesondere die örtlichen Arbeitsämter und ihre Selbstverwaltungsausschüsse keinen direkten Einfluß auf die Haushaltsaufstellung und -gestaltung haben. Obwohl das AFG und die Satzung der BA vorsehen, daß die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter für ihre Bezirke eigene Vorschläge für den Haushalt ausarbeiten (§ 216,1 AFG, Art 11 der

Satzung), ist dieses Basis-Spitze-Budgetierungsmodell noch nie richtig umgesetzt worden und hat sich in den letzten Jahren nahezu vollständig umgekehrt:

- Im Bereich der Pflicht-Leistungen der BA wird der Mittelbedarf durch die Hauptstelle auf der Basis genereller Annahmen (Leistungsempfängerquoten, Arbeitslosenquote etc.) geschätzt und für die Regionen ermittelt. Eine regionale Modifikation dieser Annahmen durch regionsbezogene Schätzungen findet nicht statt.

- Die Personalplanung wird in Formen einer zentralen Stellerfassung ebenfalls durch die Zentrale vorgenommen.

- Durch direkten Eingriff der Hauptstelle wurde die Mitwirkungsmöglichkeit regionaler und lokaler Verwaltungsausschüsse 1982 auf Vorschläge zu den "Kann-Leistungen" begrenzt; es wird den Verwaltungsausschüssen anheim gestellt, ob sie sich überhaupt äußern wollen, und wenn, dann nur zu den Problemen, die aus regionaler Sicht besonders relevant sind.

- Auch die Zeitperiode zur Aufstellung des Haushaltes wurde zunehmend verkürzt, so daß auf regionaler und lokaler Ebene erhebliche Probleme bestehen, eine sorgfältige Ausarbeitung von Haushaltsvorschlägen vorzunehmen (vgl. BRUCHE/REISSERT 1985, S. 60 ff.).

Regionale und lokale Arbeitsmarktakteure haben heute kaum noch Einfluß auf die Gestaltung des Haushaltes, eine Entwicklung, die im Widerspruch zu der mit der 5. Novelle des AFG intendierten stärkeren Dezentralisierung und Aktivierung lokaler Arbeitsmarktakteure steht. Obwohl der viel zu geringe Einfluß lokaler und regionaler Arbeitsämter und ihrer Verwaltungsausschüsse schon seit langer Zeit beklagt wird (vgl. LAURITZEN 1980), hat sich die Praxis der BA in letzter Zeit noch mehr in Richtung Zentralisierung entwickelt.

Die regionale Verteilung der Haushaltsmittel fällt in die Zuständigkeit der Hauptstelle; die Haushaltsvorschläge der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter haben "nur den Charakter von inneradministrativen Informationsgrundlagen und keine rechtlich bindende Bedeutung" (vgl. BRUCHE/ REISSERT 1985, S. 79).

Die Mittelzuteilung variiert dabei zwischen den einzelnen Leistungen: Bei Pflichtleistungen werden den lokalen Arbeitsämtern keine Haushaltsansätze vorgegeben, das jeweilige Ausgabenvolumen richtet sich allein nach den vorliegenden Rechtsansprüchen. Bei Kann-Leistungen erfolgt dagegen eine Plafondierung der Mittel für die einzelnen Arbeitsämter durch die Landesarbeitsämter, die ihre Plafonds wiederum von der Hauptstelle zugeteilt bekommen. Die Landesarbeitsämter steuern die Verteilung in den einzelnen Arbeitsämtern durch die Zuweisung von Kontingenten und durch die laufende Kontrolle der Inanspruchnahme der Mittel, wobei sie dann eine Kontingentierung verfügen können, wenn eine Überschreitung der Mittelansätze droht. Bei absehbarer Nichtausschöpfung der Mittel in einzelnen Arbeitsamts- oder Landesarbeitsamtsbezirken nehmen Landesarbeitsamt oder die Zentrale eine "Umverteilung" vor; diese folgt in der Regel dem gemeldeten oder schon bewilligten Mittelbedarf bei einzelnen Ämtern.

Während bei vielen Leistungen (z.B. im Bereich der beruflichen Weiterbildung) normalerweise eine rein inneradministrativ gesteuerte Verteilung der Mittel erfolgt, bestehen bei ABM prinzipiell größere Möglichkeiten, regionale und lokale Interessen und Problemkonstellationen bei der Haushaltsaufstellung zum Tragen zu bringen. Die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden nicht von der Verwaltung, sondern von einem Ausschuß des Verwaltungsrates auf die Landesarbeitsämter verteilt; der drittelparitätisch besetzte Ausschuß legt einen Verteilungsschlüssel für die ABM-Mittel fest und weist den Landesarbeitsämtern feste Kontingente zu. Der Verteilungsmodus richtet sich dabei nach dem gemeldeten Mittelbedarf, der Arbeitslosenquote und dem Anteil von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen unter den Arbeitslosen. Seit 1983 spielt bei der Verteilung der Mittel auch der Grad der finanziellen Beteiligung der Bundesländer bei der Durchführung der ABM eine Rolle.

Betrachtet man die tatsächliche Verteilung der Mittel für Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Regionen der BRD, so stößt man auf interessante Ergebnisse: Bei den Pflichtleistungen, insbesondere bei den Lohnersatzleistungen folgt die regionale Ausgabenverteilung proportional dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit (Proportionalitätsprinzip). D.h. in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit fließen mehr Mittel für Lohnersatzleistungen als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit. Die regionale Verteilung der Mittel für aktive Maßnahmen folgt je-

doch nicht dem Proportionalitätsprinzip, sondern einem Begünstigungsprinzip, d.h. in Regionen mit vergleichsweise günstiger Beschäftigungssituation werden relativ zu den Arbeitslosen mehr Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzt als in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Von einer proportionalen Verteilung des Einsatzes aktiver Instrumente auf Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit kann keine Rede sein, geschweige denn von einer Konzentration der Mittel auf diese Regionen (vgl. HARDES 1983, S. 61).

U.a. die regional nicht problemadäquate Verteilung der Mittel hat die Bundesregierung 1979 veranlaßt, das Arbeitsmarktpolitische Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (vgl. BMA 1979) aufzulegen. Dieses Sonderprogramm führte zu einer deutlichen Zunahme des Mittelzuflusses in die begünstigten Arbeitsamtsbezirke und einer erhöhten Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente; durch seine zeitliche Befristung (die Laufzeit einzelner Maßnahmen konnte bis max. 1982 reichen) ist aber keine nachhaltige und langfristig wirksame Umstrukturierung der Ausgaben zugunsten von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit erfolgt. Dennoch hat dieses Programm nicht nur zu einer leichten Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in den begünstigten Regionen beigetragen (vgl. PETERS/SCHMID 1982b), sondern auch die Diskussion um den problemadäquaten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowohl im Hinblick auf Zielgruppen wie auch Regionen verstärkt.

3. "Ein Tropfen auf dem heißen Stein" - Arbeitsmarktpolitik in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken

3.1 Zielformulierungen und Anforderungen an lokale Arbeitsmarktpolitik

Der Stellenwert, der der Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene beigemessen wird, spiegelt weitgehend die schon skizzierten begrenzten Einsatzfelder und Handlungsspielräume wider. Generell wird von den befragten Akteuren in den vier Untersuchungsregionen Arbeitsmarktpolitik primär als Aufgabe der sozialen Absicherung der Arbeitslosen angesehen und in ihren Beschäftigungswirkungen skeptisch beurteilt. Dementsprechend zurückhaltend werden arbeitsmarktpolitische Initiativen auf lokaler Ebene formuliert, denn von den meisten Akteuren wird betont, daß Arbeitsmarktpolitik allenfalls eine flankierende Rolle bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen zukommt.

Allen befragten Akteuren ist bewußt, daß durch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder Konkursen, Nachfrage in den Regionen erhalten bleibt bzw. zusätzliche Gelder in die Regionen fließen (vgl. dazu HOLLA/SAKOWSKY 1978).

Da die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik der direkten Beeinflussung durch lokale Akteure entzogen zu sein scheint, fällt die Bewertung des Nutzens der Arbeitsmarktpolitik für die Region eher zurückhaltend aus. Die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Funktionen, die die Arbeitsverwaltung nach dem AFG zu erfüllen hat, wurden bis vor einigen Jahren kaum in Beziehung gesetzt zu den spezifischen Arbeitsmarktproblemen der Region. Die Vermittlungsfunktion, die die Arbeitsverwaltung zwischen Arbeitnehmern und Betrieben hat, wurde kaum genutzt, um regionale Beschäftigungspotentiale zu erschließen oder eine Koordinierungs- und Initiierungsfunktion der Arbeitsverwaltung zu entwickeln. Erst in den letzten Jahren, auch angeregt durch das "Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung" von 1979, wird die Rolle der Arbeitsverwaltung zur Entwicklung einer lokalen Arbeitsmarktpolitik, die Nutzung bestehender Instrumente zur Verbesserung der regionalen Situation zu einem - auch kontrovers - diskutierten Thema. Auch die Tauglichkeit einzelner Instrumente, Fragen der Zentra-

lisierung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik, der Verstärkung der Rechte der Selbstverwaltung und der Erhöhung des "Nutzens" für die Region stehen heute mehr im Blickpunkt der Akteure als noch vor einigen Jahren.

Diese stärkere Hinwendung zur lokalen Arbeitsmarktpolitik ist Ausdruck der Tatsache, daß die Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre noch einmal erheblich angestiegen ist, und der Erfahrung, daß herkömmliche Mittel der kommunalen Wirtschaftsförderung die Beschäftigungssituation nicht nachhaltig verbessern konnten, sowie der Einschätzung, daß der Zentralstaat weniger denn je zur beschäftigungsfördernden Initiativen bereit ist. Die Notwendigkeit, selbst Initiativen zu ergreifen und bei angespannter kommunaler Haushaltssituation zumindest ansatzweise gegen Arbeitslosigkeit aktiv zu werden, brachte Kommunen und Arbeitgeber, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände auf lokaler Ebene zusammen: zunächst primär, um gegen die Ausbildungsnot Jugendlicher Initiativen zu ergreifen (vgl. DORIA 1983), später auch, um über die Nutzung des vorhandenen Instrumentariums intensiver zu diskutieren.

Ausschlaggebend waren dabei nicht nur die finanzielle Situation der Gemeinden, sondern natürlich auch das Wissen der Arbeitgeber, daß mit Hilfe der Arbeitsverwaltung Qualifikationsengpäse behoben werden können, berufliche Mobilität erhalten (oder gar erzwungen) werden kann, die finanzielle Situation der Betriebe z.B. durch die Vergabe von Lohnkostenzuschüssen verbessert werden und daß Arbeitsmarktpolitik einen gewissen legitimatorischen Stellenwert gewinnen kann. Auf der anderen Seite formulierten die Gewerkschaften intensiver das Interesse, daß Arbeitsmarktpolitik insbesondere die Situation der Arbeitslosen und Arbeitnehmer in der Region verbessern helfen, nicht mehr nur einseitig den Betrieben oder Verwaltungen zugute kommen sollte, und daß weitere Verschlechterungen des Leistungs- und Förderrechts verhindert werden müßten. Auch die Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und die Träger beruflicher Bildungsmaßnahmen erkannten, daß verstärktes Engagement bei der Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente für sie selbst ökonomisch sinnvoll ist und daß nur eine Ausschöpfung der gegebenen finanziellen Möglichkeiten eine gewisse Kontinuität bei der Mittelzuweisung und -vergabe sichert. Bildungsträger, Kommunen und Wohlfahrtseinrichtungen haben in den letzten Jahren versucht, dem weiteren finanziellen und programmatischen Abbau von arbeitsmarktpolitischen Instrumen-

ten entgegenzuwirken, indem sie lokalen Problemdruck in Maßnahmen umgesetzt und Mittel angefordert haben (insbesondere bei ABM spielten rechtzeitig ergriffene lokale Initiativen eine große Rolle bei der Mittelverteilung und Erhaltung des Instrumentariums, vgl. FIEDLER 1983).

Auch die örtlichen Arbeitsämter sehen ihre Möglichkeiten, mit Hilfe der Instrumente des AFG lokale Beschäftigungsprobleme zu lösen oder zu mildern als relativ gering an. Primäre Aufgabe der Arbeitsverwaltung sei die Vermittlung in Arbeit und die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Angesichts des Rückgangs an offenen Stellen und der steigenden Arbeitslosenzahlen werden Vermittlungen zu einem immer "schwierigeren Geschäft", das viel Zeit auf seiten der Arbeitsvermittler erfordert und insbesondere eine Intensivierung der Kontakte zu den Betrieben. Die z.T. sehr schlechte Personalsituation in den Ämtern (Stellenaufstockungen erfolgten in nur sehr geringem Umfang, in allen befragten Ämtern wurden im Herbst 1983 Aushilfskräfte beschäftigt, die aufgrund von befristeten Verträgen und relativ langen Einarbeitungszeiten eine nur geringfügige Entlastung darstellten), und der Abzug von Arbeitsvermittlern und Berufsberatern in die Leistungsabteilung reduzieren jedoch die zeitlichen Möglichkeiten, mit Arbeitslosen und Betrieben intensiver zu arbeiten. Die Vermittlungen, die 1982 zu verzeichnen waren, werden z.B. vom Arbeitsamt B als "besonderer Erfolg bei der immens gewachsenen Arbeitsbelastung und dem unzureichenden Stellenangebot" bezeichnet.

Ihre Rolle im Rahmen einer lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beurteilen die Arbeitsämter - unabhängig vom konkreten Problemdruck - sehr unterschiedlich. Zunächst einmal wird von den Mitarbeitern in allen vier Arbeitsämtern betont, daß man im Rahmen des AFG nur eingeschränkte Möglichkeiten hat, auf die Zahl der Arbeitsplätze tatsächlich einzuwirken. Das AFG-Instrumentarium greift angesichts anhaltender Massenarbeitslosigkeit zu kurz, einziges Instrument, mit dem die Arbeitsverwaltung (AV) selbst Einfluß auf Beschäftigungsmöglichkeiten nehmen kann, sind ABM. Natürlich ist die intensive Akquirierung offener Stellen eine Strategie, um latente, aber bisher unentdeckte Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen, der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften ist jedoch bestimmt von der betrieblichen Situation, auf die die AV kaum Einfluß nehmen kann.

Inwieweit man die eigenen Aktivitäten jedoch in einen Rahmen lokaler Beschäftigungspolitik einordnet, differiert sehr stark: das Arbeitsamt in A beurteilt seine Stellung auf dem lokalen Arbeitsmarkt so, daß man sich natürlich bemüht, soviele Maßnahmen wie möglich in A zu initiieren, daß man aber im großen und ganzen nur ein ausführendes Organ einer Bundesbehörde sei. Und als solches ist man auf den gesetzlichen Rahmen festgelegt, der nicht immer den lokalen Anforderungen und Problemen entspricht, an dem man jedoch nicht viel verändern kann. Man sieht sich selbst als neutrale Institution zwischen den Tarifpartnern und müsse von daher mit Initiativen zurückhaltend sein. Im Arbeitsamt A hat man das Gefühl, daß die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik, zu einer positiveren Entwicklung beizutragen, in A insbesondere von den Gewerkschaften überschätzt werden.

Im Arbeitsamt B versteht man sich dagegen weniger als Behörde als vielmehr als Institution mit einem sozialpolitischen Auftrag, der so lautet: man nutze alle Ermessenspielräume, die das AFG bietet, zum Nutzen der Arbeitslosen in der Region. Im Bewußtsein der Grenzen des AFG und der bürokratischen Regelungen und Verfahrensweisen innerhalb der BA bemüht man sich um eine flexible, risikofreudige und aktive Ausschöpfung des vorgegebenen Rahmens. Man ist zwar politisch neutral als Institution, aber praktisch voll integriert in die politischen Entscheidungsprozesse in der Region. Entscheidend für eine solche Arbeitsweise ist, nach Meinung der Mitarbeiter in B, daß die Führungsspitze des örtlichen Arbeitsamtes diese Politik mitträgt und mitentwickelt; die von ihr vertretene "Geschäftspolitik" bestimmt weitgehend die lokale Verankerung.

Unabhängig von den leitenden Personen sieht man in C die Rolle der Arbeitsverwaltung auf dem lokalen Arbeitsmarkt viel beschränkter als in B. Behindert durch Haushaltsrecht, detaillierte Durchführungsanweisungen und bei chronischem Personalmangel sind eigene lokalbezogene Aktivitäten über das übliche Maß hinaus schwierig. Die Mitarbeiter in C beurteilen ihre eigenen Aktivitäten als wenig risikofreudig, wenig innovativ und immer erst möglich, "wenn von oben (Landesarbeitsamt) das O.K. gekommen ist." Man hat nicht das Gefühl, als lokaler Akteur tatsächlich in die Entscheidungsprozesse einzugreifen, man reagiert und hat den Eindruck, daß die AV politisch "bedeckt" bleiben sollte.

Ähnlich ist die Situation im Arbeitsamtsbezirk D. Man hat hier den Eindruck, daß man risikofreudiger und innovativer sein könnte. Dies würde jedoch von der übergeordneten Stelle (Landesarbeitsamt) ungern gesehen. Durch Rechtsvorschriften o.ä. fühlt man sich zu bürokratischem Handeln gezwungen, das manchmal für die betroffenen Arbeitslosen zu ungünstigen Entscheidungen führt. Man wünscht sich mehr Spielräume für eine eigenverantwortliche Nutzung des Instrumentariums, da damit der Bezug einzelner Instrumente zu regionalen Problemen verbessert werden könnte.

Anforderungen an die Arbeitsverwaltungen werden auf lokaler Ebene von seiten der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Arbeitslosen selbst, der Träger von Bildungseinrichtungen und der Träger der Wohlfahrtspflege gestellt.

Im Arbeitsamtsbezirk A sind die Vorstellungen über eine Integration der Arbeitsmarktpolitik in ein koodiniertes regionalpolitisches Programm, das Arbeitsmarktinstrumente, Wirtschaftsförderung, Regional- und Strukturpolitik koppelt, wohl am weitesten fortgeschritten. Sowohl die Kommune als auch die Gewerkschaften haben eigene Vorstellungen entwickelt, wie ein solch koordiniertes Konzept aussehen könnte (vgl. Teil III, Kapitel 3.1 Anforderungen an kommunale Wirtschaftsförderung). Arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wird in einem solchen Konzept die Funktion zugewiesen, Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer beruflich in zukunftsträchtigen Berufen weiterzubilden, mit der Förderung von Bildungseinrichtungen einen zusätzlichen Impuls zum Ausbildungsniveau für alle Arbeitnehmer zu geben und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gezielt so einzusetzen, daß strukturpolitisch zukunftsweisende Aktivitäten unterstützt werden und einen qualifikatorischen Nutzen für die beteiligten Arbeitnehmer bringen. Die Gewerkschaften fordern, daß die Arbeitsverwaltung in A schon jetzt, ohne daß ein solches Konzept auf lokaler Ebene verbindlich verabschiedet wurde, ihre Instrumente daraufhin überprüft, ob sie entsprechend diesen Kriterien eingesetzt werden.

In B und C existieren derartige Konzepte bei keinem der befragten Akteure. Auch in den Vorstellungen der Kommune zur Wirtschaftsförderung (vgl. dort) sind keine speziellen Anforderungen an eine Verzahnung der kommunalen Wirtschaftsförderung mit der Arbeitsmarktpolitik vorgesehen, Arbeitsmarktpolitik wird

nicht einmal erwähnt. IHK und Arbeitgeberverband, die auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung lokale Forderungen ausgearbeitet haben, beziehen arbeitsmarktpolitische Instrumente in ihre Überlegungen nicht ein, da die aus ihrer Sicht wesentliche Funktion der Arbeitsverwaltung, nämlich die Bereitstellung von ausreichend qualifizierten Arbeitskräften zu akzeptablen Löhnen, in B und C voll erfüllt wird. Aber auch die Gewerkschaften haben kein Konzept für eine integrierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Region, sehen allerdings als eine Anforderung an die Arbeitsverwaltung, daß sie stärker als bisher die Qualität ihrer Maßnahmen überprüft, insbesondere bei beruflichen Bildungsmaßnahmen und ABM. Nur die Gewerkschaft ÖTV hat erste Ansätze für ein lokales Beschäftigungsprogramm in C entwickelt, das sich in seinen Forderungen überwiegend an die Kommune richtet und in dem z.B. die Einrichtung kommunaler Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, ein Sonderprogramm für arbeitslose Jugendliche, eine expansive Personalpolitik und die Beteiligung der Kommune an neuen genossenschaftlichen Unternehmen gefordert wird. Dabei soll geprüft werden, inwieweit diese Forderungen durch Kooperation mit der AV und Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Instrumente realisiert werden können.

In D werden von seiten der Gewerkschaften durchaus Forderungen nach einem koordinierten Einsatz arbeitsmarkt-, struktur- und wirtschaftspolitischer Instrumente gestellt, wobei die arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor allem dazu dienen sollen, ausreichende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für alle Arbeitnehmer zu schaffen, die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt abzubauen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu einem Ausbau öffentlicher Dienstleistungen zu nutzen (statt zur Kompensation von Stellenstreichungen). Arbeitgeberverbände und IHK sehen dagegen wenig Bedarf an einer Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikbereichen. Die Vertreter der Kommune beklagen zwar, daß in D insgesamt zu wenig Gebrauch gemacht wird von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, sehen aber keine Möglichkeit, auf die Arbeitsverwaltung entsprechend einzuwirken, geschweige denn eine koordinierte beschäftigungspolitische Initiative zu starten.

Die Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik bleiben im lokalen Kontext weitgehend vage und beschränken sich in der Regel auf eine offensivere oder qualitativ bessere Nutzung des vorhandenen Instrumentariums. Koordinierungsnotwendig-

keiten verschiedener Politikbereiche werden zwar allgemein anerkannt, ein koordiniertes Beschäftigungsprogramm, das auch implementiert wird, war in keinem der untersuchten Arbeitsamtsbezirke jedoch zu entdecken. Die Unsicherheit darüber, welche Rolle Arbeitsmarktpolitik auf der lokalen Ebene spielen kann oder spielen sollte, hat zwei Ursachen: sie resultiert zum einen aus der Begrenztheit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums selbst, zum anderen aber auch aus der rechtlichen Stellung des lokalen Arbeitsamtes. Als politisch neutrale Behörde, weisungsgebunden eingezwängt in ein Korsett von Gesetzen, Richtlinien, Durchführungsanweisungen und Mittelzuweisungen, trägt die lokale Arbeitsverwaltung keine politische Verantwortung und ist nicht auf lokale Beschäftigungsinitiativen verpflichtbar. Ihre Integration in das lokale politische Geschehen hängt im wesentlichen von der Amtsleitung ab (oder von dem persönlichen Engagement einzelner Mitarbeiter). Institutionalisierte Kontakte bestehen zwar im Rahmen der Wirtschaftsförderung (Begutachtung von Förderanträgen) und im Rahmen der Selbstverwaltung der Arbeitsämter, allerdings werden diese weitgehend nur für ad-hoc-Entscheidungen und nicht zur Entwicklung einer arbeitsmarktpolitischen Strategie auf lokaler Ebene genutzt.

3.2 "Wir sollen es allen recht machen" - Die Arbeitsverwaltung im Spannungsfeld zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen

Die Arbeitsverwaltung wirkt als halb-staatlicher Akteur auf dem Markt für Arbeitskräfte-Nachfrage und Arbeitskräfte-Angebot. Anders als auf Güter- oder Geldmärkte wird auf dem Arbeitsmarkt nicht über prinzipiell lagerfähige Güter entschieden, regeln sich die Preise nicht allein durch Angebot und Nachfrage, sondern hier macht die Nachfrage des einen die Existenzgrundlage des anderen aus. Die Arbeitsverwaltung bewegt sich in diesem Spannungsverhältnis, zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden, und sie hat es, insbesondere auf der lokalen Ebene, nicht mit anonymen Marktteilnehmern zu tun, sondern mit konkreten Personen, mit betrieblichem Verhalten und mit einem institutionellen Zwang, die beiden Seiten des Arbeitsmarktes zu koordinieren und für einen Ausgleich zu sorgen.

Da das AFG kaum Möglichkeiten bietet, auf betriebliche Personalpolitik Einfluß zu nehmen, wird von den befragten Mitarbeitern der Arbeitsämter die Personalpolitik der Betriebe als exogen gesetzte Größe hingenommen. Der Versuch, z.B. über Altersbegrenzungen bei offenen Stellen oder den Ausschluß von Frauen aus dem Arbeitsplatzangebot (viele Stellen werden nur für Männer angeboten) zu verhandeln, wird als relativ erfolglos oder sogar "markt- und gesetzwidrig" beurteilt. Das Instrumentarium der Arbeitsverwaltung gegenüber den Betrieben besteht lediglich in Anreizinstrumenten: durch die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen, Kurzarbeitergeld und Einarbeitungshilfen könne man versuchen, auf die betriebliche Personalpolitik Einfluß zu nehmen und z.B. die Vermittlungschancen einzelner Arbeitslosen verbessern. Eine grundsätzlichere Diskussion über die betriebliche Personalauswahl, die Einstellungskriterien und die möglichen Alternativen betrieblicher Personalpolitik ist für die Arbeitsverwaltung nicht möglich, da sie sich, auch in der Selbsteinschätzung der Arbeitsvermittler, als Serviceeinrichtung gegenüber den Betrieben versteht. Die Verbesserung ihres Images gegenüber den örtlich ansässigen Betrieben ist dabei ein zentrales Anliegen aller vier Direktoren in den befragten Arbeitsämtern: Die Betriebe sollen die Arbeitsverwaltung als leistungsfähige Dienstleistungseinrichtung kennenlernen, die in der Lage ist, auf betriebliche Personalanforderungen schnell und flexibel zu reagieren, die nicht nur die geeigneten Arbeitskräfte anbieten, sondern darüber hinaus mit einer Palette von Förderungsmöglichkeiten die Betriebe unterstützen kann. Wichtig sind gute Kontakte zu den Betrieben der Region insbesondere deswegen, "weil das Arbeitsamt letztlich vollständig abhängig ist von den Betrieben" (Direktor Arbeitsamt A). Dadurch, daß man auf die Wünsche des einen Klientenkreises (der Arbeitgeber) eingeht, hofft man, die Situation des anderen Klientenkreises (der Arbeitslosen) zu verbessern.

Gegenüber der zweiten Gruppe, den Arbeitslosen selbst, bestehen neben Beratung und Information eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten, mit denen die Arbeitsämter das Verhalten der Arbeitslosen mehr oder weniger stark kontrollieren können und sie zu einem "marktgerechten" Verhalten zwingen können. Die Verhängung von Sperrzeiten bei Eigenkündigung, bei der Verweigerung unzumutbarer bzw. zumutbarer Arbeit, bei der Ablehnung einer zumutbaren beruflichen Weiterbildung, Arbeitserprobung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ist dabei das weitestgehende Mittel. In den Jahren 1974-1977 machten die Arbeitsämter von diesem Instrument

zunehmenden Gebrauch, die Zahl der Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit etc. verdreifachte sich in diesem Zeitraum (vgl. ANBA Jahreszahlen 1982, S. 215). Nach einem Rückgang der Zahl der "Gesperrten" in den Jahren 1978-1980 steigt die Zahl jetzt wieder an. In weiten Teilen tragen die Arbeitsämter die Selektionspolitik der Betriebe mit und geben den Druck an die Arbeitslosen weiter (vgl. MÖLLER-LÜCKING 1978), anstatt in einer Vermittlerrolle auch Einfluß zu nehmen auf die betriebliche Personalpolitik selbst.

Auch in den vier untersuchten Arbeitsämtern akzeptieren die Mitarbeiter z.T. mehr, z.T. weniger stark die Anforderungen der Betriebe. Am ausgeprägtesten war das Bemühen, es den örtlich ansässigen Betrieben "recht zu machen" in A und D, wobei in D hinzukommt, daß insbesondere die drei Großbetriebe besonders bevorzugt "bedient" werden. Dabei schlägt diese Orientierung auf betriebliche Anforderungen nicht nur bei der Stellenvermittlung durch, sondern natürlich auch beim Einsatz der zur Verfügung stehenden Instrumente z.B. der beruflichen Weiterbildung und der ABM.

Während man in A und D von seiten der Arbeitsverwaltung nur Vorteile in der starken Orientierung an den betrieblichen Personalstrategien sah und das Gefühl hatte, auch für die Arbeitslosen damit "das Beste zu tun", waren die Mitarbeiter in B und C sehr viel kritischer und betonten, daß sie z.B. bei der Durchführung beruflicher Weiterbildung in den Betrieben Mitnahmeeffekte befürchten und deswegen allenfalls begrenzt solche Programme fördern würden. Die Arbeitsämter fühlen sich jedoch alle, gerade angesichts der geringen Zahl von offenen Stellen, in einer Erpressungssituation. Die Klage der Arbeitgeber, daß die Arbeitsverwaltung falsch qualifizierte oder arbeitsunwillige Bewerber zu den Betrieben schickt und insgesamt eine zu laxe Handhabung der Kontrollmechanismen (Sperrzeiten) festzustellen sei, wurde auch in den untersuchten Regionen geäußert. ("Ich würde dafür plädieren, die Sperrzeiten rigider zu handhaben und den Zumutbarkeitsbegriff zu erweitern, denn was die einzelnen (Arbeitslosen, d.V.) der Gemeinschaft da zumuten, wird immer größer", Unternehmervertreter in A). Außerdem erwarten die Arbeitgebervertreter, daß das Arbeitsamt ihnen hilft, "diese Hilfsarbeitermentalität, dieses Beharren auf den Löhnen und den 'angestammten' Arbeitsplätzen und die geringe Beweglichkeit der Arbeitslosen in der Region abzubauen" und "wenn's nicht anders geht, dann halt mit Druck" (Arbeit-

geberverband B und C). Reagieren die Arbeitsämter auf solche Anforderungen nicht, befürchten sie, daß dann noch weniger offene Stellen gemeldet werden, der Zugang zu den Betrieben schlechter wird, das Image der Arbeitsverwaltung weiter leidet.

In A und in D werden die Arbeitsämter deswegen von seiten der Gewerkschaften und der örtlichen Arbeitsloseninitiativen für ihre "Arbeitgeberhaltung" kritisiert. Diese Kritik berücksichtigt sehr wohl, daß ein Teil der Leistungskürzungen und Verschlechterungen durch Gesetzesänderungen verursacht wurde, und von den örtlichen Arbeitsämtern wenig daran geändert werden kann. Sie richtet sich deswegen eher gegen das Grundverständnis der AV, Serviceeinrichtung für die Betriebe zu sein, und gegen konkrete Einzelentscheidungen, in denen die örtlichen Arbeitsämter Spielräume gehabt hätten. Insbesondere in A wird die unkritische Vermittlung von Umschülern in Betriebe, die mangelnde Kontrolle der (öffentlich geförderten) Umschulungen und das rigide Verhängen von Sperrzeiten kritisiert. In D wurde der Einsatz von Arbeitslosen in betrieblichen Trainingsmaßnahmen (in einem der drei Großbetriebe), die eigentlich qualifizierend sein sollten, tatsächlich aber keine Qualifizierung enthielten und dazu noch schlecht bezahlt waren, zu einem Punkt öffentlicher Auseinandersetzungen. Gewerkschaften und Arbeitsloseninitiativen in B und C beurteilen die Arbeitsverwaltungen dort nicht ganz so negativ, obwohl es auch hier Kritik gibt, z.B. an den Leistungsabteilungen und der Behandlung der Arbeitslosen durch die Arbeitsämter.

Während die Arbeitgeber von der Arbeitsverwaltung prinzipiell eine Verbesserung des Angebots an Arbeitskräften erwarten und zu diesem Zweck individuelle Leistungskürzungen einerseits und ein Maximum an Zuschüssen für betriebliche Personalentscheidungen andererseits erwarten, haben Gewerkschaftsvertreter und Arbeitsloseninitiativen erst in den letzten Jahren versucht, eine Veränderung der Funktionen der Arbeitsverwaltung zu thematisieren. Zunächst einmal verlangen sie, daß die Arbeitsämter Handlunsspielräume im Leistungsrecht zugunsten der Arbeitslosen einsetzen und nicht als Druck- und Kontrollmittel. Damit die Arbeitsämter ihrer "Klientengruppe" Arbeitslose überhaupt gerecht werden können, wäre eine Aufstockung des Personals in der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und den Leistungsabteilungen notwendig, mehr Zeit für Information und Be-

ratung und eine großzügigere Auslegung des Förder- und Leistungsrechts. Um das schwierige Verhältnis zwischen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung und betrieblicher Personalpolitik im Interesse der Arbeitslosen und der noch Beschäftigten zu beeinflussen, wird gefordert, daß die Betriebe stärker zu Informationen über betriebliche Personalentwicklungen verpflichtet werden, daß die Instrumente der BA in Betrieben nur noch bei verstärkter Mitbestimmung und Kontrolle durch die Betriebsräte eingesetzt werden, daß die Arbeitsämter stärker Qualität und Beschäftigungseffekte der Maßnahmen kontrollieren müssen, daß Maßnahmen der BA nicht nur reaktiv eingesetzt werden, sondern unter Mitwirkung der Betriebsräte präventiv z.B. bei drohenden Entlassungen genutzt werden (vgl. BOSCH/SEIFERT/SPIES 1984, MÖLLER-LÜCKING 1978). Auch das aktive Aufgreifen neuer lokaler Beschäftigungsinitiativen (wie z.B. bei der Betriebsschließung in A) sowie die Unterstützung der Arbeit von Arbeitsloseninitiativen mit den Mitteln der Arbeitsämter wird gefordert. Insbesondere in diesem letzten Punkt kam es erst in jüngster Zeit zu einer Art "friedlicher Koexistenz" zwischen Arbeitsloseninitiativen und Arbeitsämtern; lange Jahre wurden die Arbeitsloseninitiativen in allen vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken von der Arbeitsverwaltung als unliebsame Konkurrenz, als "lebende Kritik" an ihrer Arbeit und als "Verkünder unrealistischer Ansprüche" behindert oder gar aktiv bekämpft.

3.2.1 Selbstverwaltung als "Laienspielschar"?

In die Arbeit der örtlichen **Selbstverwaltungsausschüsse** fließen die unterschiedlichen Interessen an der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik zwar ein, jedoch herrscht weitgehend ein pragmatisches Verhältnis zur Arbeit in diesen Ausschüssen vor. Aufgrund der drittelparitätischen Zusammensetzung der Selbstverwaltung ist jede Seite, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, beim Einbringen von Vorschlägen und Initiativen auf die Unterstützung zumindest durch einen Teil der öffentlichen Vertreter angewiesen. In allen vier befragten Arbeitsamtsbezirken bestand der "Große" Ausschuß des Verwaltungsausschuß aus 18 Mitgliedern, jeweils 6 Vertretern jeder Gruppe, der "Kleine" Ausschuß, in dem z.B. konkrete ABM-Anträge entschieden werden, aus insgesamt 6 Mitgliedern. Dies führt fast automatisch dazu, daß eine hohe Kompromißbereitschaft bei den praktischen Entscheidungen der Ausschüsse notwendig ist. Die Interessenheterogenität ist ein

konstitutives Merkmal der drittelparitätischen Selbstverwaltung, die insofern auch nicht auf die einseitige Wahrnehmung interessengebundener Aufgaben verpflichtet werden kann (vgl. BOSCH/SEIFERT/SPIES 1984, S. 155). Welche Beurteilung der Lage sich jeweils jedoch in konkrete Maßnahmen umsetzt, hängt bei der drittelparitätischen Zusammensetzung nicht allein von der Kompromißfähigkeit der beiden Tarifpartner, sondern in hohem Maß von den Vertretern der öffentlichen Hand und damit von den politischen Mehrheitsverhältnissen in der Region ab.

Obwohl die Selbstverwaltung von allen befragten Akteuren als ein unverzichtbarer Bestandteil der Entwicklung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik angesehen wird, sind die konkrete Arbeit des Verwaltungsausschusses, das Verhältnis der Tarifpartner zueinander, das Verhältnis von Selbstverwaltung und Arbeitsverwaltung und die fehlenden Initiativmöglichkeiten Gegenstand vielfältiger Kritik.

Trotz der Versuche, die Selbstverwaltung auf der lokalen und regionalen Ebene zu mobilisieren und zu einem echten Faktor bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Arbeitsmarktpolitik zu machen, werden die Handlungsmöglichkeiten 1983 kaum anders als bei einer ähnlichen Befragung 1980 beurteilt. Obwohl das "Aktivierungsangebot", das die BA zumindest programmatisch mit der 5. Novelle des AFG gemacht hat, auf der lokalen Ebene begrüßt und insbesondere von den Gewerkschaften aufgegriffen wurde, hat sich an der Praxis und der daraus resultierenden skeptischen Bewertung der Arbeit der Selbstverwaltung wenig geändert.

Der Hauptkritikpunkt in allen vier Arbeitsamtsbezirken betrifft die geringen Kompetenzen der örtlichen Selbstverwaltung gegenüber den Zentralinstanzen, insbesondere was Haushalts- und Personalfragen angeht. Man hat von daher manchmal das Gefühl, "als Feigenblatt für längst gefällte Entscheidungen" (Arbeitgebervertreter, Arbeitsamt A) zu dienen. Kritisiert werden das verwirrende Leistungsrecht, die dauernden Veränderungen bei Fördervoraussetzungen und Förderbedingungen der Instrumente sowie die aus der Mittelvergabe resultierende "Stop-and-Go-Politik".

Geht man genauer auf das Selbstverständnis der Verwaltungsausschußmitglieder und ihr Verhältnis zur Arbeitsverwaltung in den vier Bezirken ein, so stellt man doch Unterschiede fest:

- In A begreifen sich die Gewerkschaftsvertreter sehr stark als Interessenvertreter, die "das dürre Feld des AFG" im Sinne der Arbeitnehmer der Region nutzen wollen und die sich deswegen in konzeptionelle und grundsätzliche Fragen der Arbeitsmarktpolitik einmischen. Schärfer als in den anderen Regionen werden auch politische Konflikte in die Arbeit der Selbstverwaltung hineingetragen, da man den Eindruck hat, daß die Arbeitsverwaltung die Möglichkeiten des AFG nicht ausreichend nutzt. Angesichts von 20 % Arbeitslosen haben die Gewerkschaftsvertreter das Gefühl, daß Verwaltungsausschußsitzungen, die lediglich Routine-Sitzungen sind, überflüssig sind. Der Verwaltungsausschuß hätte die Pflicht, eine aktive Rolle bei der Konzipierung der Arbeitsmarktpolitik zu spielen. Die Gewerkschaftsvertreter empfinden die Arbeit der Arbeitsverwaltung als zu wenig aktiv, als zu wenig kontrollierend gegenüber den Betrieben und als zu restriktiv gegenüber den Arbeitslosen. "Wir fragen kritisch nach, was mit den Geldern passiert, und wenn wir das nicht mehr dürften, dann wäre die Arbeit in diesem Ausschuß sinnlos." Auf Druck der Gewerkschaften tagt der Verwaltungsausschuß (der "Große" Ausschuß) monatlich und fordert von der Arbeitsverwaltung Informationen, Beratungs- und Diskussionsmöglichkeiten. Im Gegensatz zur Praxis in anderen Regionen haben die Gewerkschaften in A wichtige Funktionsträger in den Ausschuß entsandt, die motiviert sind und etwas bewegen wollen. Die kritischen, z.T. kontroversen und unbequemen Fragen der Gewerkschaftsvertreter treffen in A nicht auf das Einverständnis der anderen Gruppen und der Arbeitsverwaltung selbst. Den Arbeitgebervertretern kommt das ganze wie ein "Sturm im Wasserglas" vor, sie sehen keinen so ausgeprägten Diskussionsbedarf und setzen eher auf ihre Multiplikatorenfunktion. Durch die Informationen, die sie im Verwaltungsausschuß erhalten, können sie die Betriebe der Region informieren, sie können die Arbeitsverwaltung gegenüber dem LAA und der BA in Nürnberg unterstützen (z.B. bei Haushalts- und Personalfragen) und darauf drängen, daß die Arbeitsverwaltung effiziente Vermittlungsarbeit macht. Bei den Vertretern der öffentlichen Hand sind die Interessen an der Mitarbeit im Verwaltungsausschuß differenziert: Einerseits treten alle Kommunalvertreter für die speziell für

die Kommunen wichtigen ABM ein, andererseits werden Informationen, die aus der Arbeit des Verwaltungsausschusses resultieren, z.T. auch politisch/öffentlich eingesetzt, z.B. um die geringe Bereitschaft einzelner Betriebe aufzudecken, Schwerbehinderte einzustellen.

Die Arbeitsverwaltung in A fühlt sich in der unbequemen Lage, von allen Seiten mit dem jeweils interessenspezifischen Anforderungen konfrontiert und zwischen den Interessen aufgerieben zu werden ("Die einen sagen, wir schulen zu viel um und am Bedarf der Betriebe vorbei, die anderen sagen, es wird zu wenig umgeschult und verlangen mehr und bessere Kurse") und zieht sich auf eine weitgehend bürokratische Verhaltensweise und eine restriktive Auslegung des AFG zurück. Insbesondere die Einbeziehung der Arbeitsverwaltung in die Beschäftigungsinitiative, die bei der Schließung des O.-Werkes entstand, wird von der Arbeitsverwaltung abgelehnt. Beklagt wird, daß die Arbeit des Arbeitsamtes von den eigenen Verwaltungsausschußmitgliedern teilweise mehr erschwert als unterstützt wird. ("Sie nehmen die Arbeitsverwaltung in der Öffentlichkeit selten in Schutz, mißbrauchen die Informationen für politische Zwecke, die vertrauensvolle Zusammenarbeit ist gestört, und der Verwaltungsausschuß mischt sich immer in Dinge ein, die nur die Arbeitsverwaltung selbst entscheiden kann", Direktor Arbeitsamt A). Die Leitung des Arbeitsamtes versucht ihre Macht als "planende Behörde" gegenüber der Selbstverwaltung durch das Verzögern von Diskussionen zu erhalten und ist bemüht, ihr Image auf der lokalen Ebene eher durch informelle Kontakte (insbesondere zu den Betrieben und Kammern) wieder aufzubessern. Zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 1983 waren die Beziehungen zwischen der Spitze des Arbeitsamtes und Mitgliedern des Ausschusses so zugespitzt, daß sich einzelne Mitarbeiter des Amtes zum Verhältnis Arbeitsverwaltung/Selbstverwaltung nicht äußern wollten.

- Ganz anders ist die Situation im Arbeitsamtsbezirk B: alle Verwaltungsausschußmitglieder beurteilen die Arbeit im Ausschuß und das Verhältnis des Ausschusses zum Arbeitsamt als positiv, harmonisch und konstruktiv. Das Modell der engen - auch politischen - Einbindung von Gewerkschaften, Kommunalvertretern und Arbeitgebervertretern in Kooperation mit der Arbeitsverwaltung funktioniert hier weitgehend noch. Allein die Vertreter der Arbeitgeberseite fallen manchmal "aus dem Rahmen" und präsentieren "marktwirtschaftliche Global-

kritik", z.B an den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Allerdings halten sich die Arbeitgeber auch in diesem Punkt an das Konsensmodell, d.h. die praktische Umsetzung der ABM ist noch selten an ihrem Veto gescheitert. Der Große Ausschuß tagt in B nur viermal im Jahr, und diskutiert selten konzeptionelle Vorschläge oder Initiativen. Die Gewerkschaftsvertreter in der Selbstverwaltung haben den Eindruck, daß die Arbeitsverwaltung in B sehr gut und initiativreich arbeitet, im Rahmen der Möglichkeiten flexibel ist und den Ausschuß umfassend und korrekt informiert. Da die Arbeitsverwaltung sehr kooperativ ist, sieht man die eigene Rolle weniger in der Kontrolle der Arbeitsverwaltung als vielmehr in der Unterstützung, so viele Maßnahmen wie möglich in B durchzuführen. In weiten Bereichen arbeiten die Gewerkschaftsvertreter sehr eng mit den Vertretern der öffentlichen Hand zusammen, da auch die Gewerkschaften z.B. an einer möglichst großen Zahl von ABM-Beschäftigten interessiert sind. Da dies auch den Interessen der Kommunen entspricht und diese politisch weitgehend "am selben Strang" ziehen, bezeichnen auch die Vertreter der Kommunen die Arbeit im Verwaltungsausschuß und die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung als weitgehend konfliktfrei und harmonisch. Die Arbeitgebervertreter sind in B politisch in der Minderheit. Die Frage nach dem Sinn der Drittelparität wird daher nur von ihnen aufgeworfen, sie halten eine echt Parität für sinnvoller, da dann der Zwang zum Kompromiß größer ist. Die öffentliche Hand sollte lediglich einen Beraterstatus haben.

Auch die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung sehen das Verhältnis zum Verwaltungsausschuß als konfliktfrei an und führen die nur selten geäußerte Kritik auf ihre gute Arbeit zurück. Allerdings hat man auch nicht das Gefühl, daß die Selbstverwaltung Anregungen und Anstöße für die eigene Arbeit gibt, man meint: "Wir machen das schon und die stimmen meistens zu, die verlassen sich weitgehend darauf, daß wir das Beste aus der Situation machen" (Arbeitsberater in B). Dieses Verhältnis zwischen Verwaltung und Selbstverwaltung führt natürlich auch dazu, daß die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung die Selbstverwaltung nicht sehr ernst nehmen, die Kennzeichnung "Laienspielschar" trifft wohl in B eher zu als in A. Ein Mitarbeiter in B formulierte das so: "Natürlich hat die Selbstverwaltung wenig eigene Gestaltungsspielräume, aber auch die nutzen sie nur begrenzt; eigentlich lassen sie sich ganz schön viel gefallen, von der BA und auch von uns." Obwohl der Ausschuß "hochkarätig" be-

setzt ist (also mit allen wichtigen Funktionsträger der Region), wird in die Verwaltungsausschußarbeit nicht viel investiert, alle Ausschußmitglieder gehen davon aus, daß die "kurzen Wege und informellen Kontakte" auch zur Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik besser geeignet sind als ein formales Gremium.

- In C und D entspricht die Situation wohl eher dem bundesdeutschen Durchschnitt, wie er in früheren Untersuchungen zum Ausdruck kommt (LAURITZEN 1980): Die jeweils 18 Mitglieder der Verwaltungsausschüsse sind z.T. schon viele Jahre in der Selbstverwaltung tätig, ihre Entsendung in das Gremium beruht zum Teil mehr auf Traditionen als auf einem echten Interesse der jeweiligen Gruppen an einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Mitarbeit in der Selbstverwaltung wird weniger als politische Gestaltungsfunktion denn als notwendige, aber nicht besonders wesentliche Gremienarbeit begriffen. Zum Teil haben die Verwaltungsausschußmitglieder eine ganze Reihe von Funktionen gleichzeitig (z.B. DGB-Kreisvorsitzender und Landtagsabgeordneter, Stadtdirektor und Stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Städtetages), so daß die Arbeit in den Verwaltungsausschüssen nachrangig behandelt wird und relativ wenig Zeit und Motivation investiert wird. Man bemüht sich - unterstützt von der Arbeitsverwaltung -, so wenig Sitzungen wie möglich zu machen (in C etwa sechs pro Jahr, in D ca. viermal pro Jahr), und die Sitzungen straff zu organisieren. Durch die große Zahl von Gemeinden, die in beiden Arbeitsamtsbezirken zu berücksichtigen sind, sind nicht alle Kommunen repräsentiert; so ist in D die Stadt D überhaupt nicht im Verwaltungsausschuß vertreten. In beiden Verwaltungsausschüssen ist die Haltung der Mehrheit der Mitglieder eine eher passive, reaktive, obwohl die Diskussionen der letzten Jahre auch hier Wirkungen zeigen: Es wird inzwischen nicht mehr nur über Personal- und Haushaltsfragen lamentiert, sondern vereinzelt wurden auch konzeptionelle Vorschläge zur lokalen ABM- und Fortbildungs- und Umschulungspolitik eingebracht.

Im Verwaltungausschuß des Arbeitsamtes C arbeitet ein Stadtdirektor mit, der zugleich Vertreter der Gemeinden im Verwaltungsrat der BA in Nürnberg ist. Durch diese Nähe zu der Zentralinstanz kann er die Arbeit des Verwaltungsausschusses in C besonders unterstützen, allerdings hat er die Feststellung machen müssen, daß die örtlichen Arbeitsämter von Nürnberg spät und relativ

schlecht informiert werden. Da ein gutes Verhältnis zur Leitung des Arbeitsamtes besteht, gibt er Informationen aus der zentralen Selbstverwaltung auch an das örtliche Arbeitsamt weiter. Aus seiner Sicht schränkt allerdings das begrenzte Hintergrundwissen und das geringe Zeitbudget der Verwaltungsausschuß-Mitglieder echte Diskussionen, Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten stark ein.

Auch in C und D sind intensivere Diskussionen im Verwaltungsausschuß primär von den Gewerkschaftsvertretern initiiert worden, die befragten Arbeitgebervertreter standen diesen Diskussionen eher skeptisch gegenüber und bezweifelten z.B. den Sinn detaillierter Ausarbeitungen von Statistiken und Bestandsaufnahmen. Als Forum engagierter lokaler Akteure, die mit Hilfe der Verwaltunsgausschüsse eine Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik erreichen wollen, wurde der Verwaltungsausschuß von keinem seiner Mitglieder bezeichnet.

Auch die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung hatten nicht den Eindruck, daß die Arbeit des Verwaltungsausschusses neue Anstöße und Impulse gibt. Grundsätzliche gesetzliche Veränderungen (wie z.B. das AFKG) und ihre Auswirkungen auf die lokale Arbeitsmarktpolitik werden kaum diskutiert, die Arbeitsverwaltung reagiert zwar auf die Anfragen der Ausschuß-Mitglieder und informiert (aus der Sicht der Ausschuß-Mitglieder) korrekt, allerdings hat man nicht das Gefühl, daß sich Ausschuß und Verwaltung gegenseitig anspornen. Man konnte in beiden Arbeitsamtsbezirken den Eindruck gewinnen, daß das Verhältnis zwischen Verwaltung und Ausschuß zwar nicht gespannt, aber auch nicht produktiv ist. Gegen intensivere Diskussionen und Einmischungen würden sich jedoch die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung wehren ("Wir sind manchmal ganz froh, daß der Ausschuß nicht alle seine Recht wahrnimmt, denn das würde unsere Arbeit noch weiter verzögern", Arbeitsberaterin in C), so daß man in C und D den Eindruck hat, daß die Situation von allen Seiten weitgehend so akzeptiert wird. Veränderungen würden Zeit und Kraft erfordern, die jedoch von keiner Seite aufgebracht werden.

Der Stellenwert der Verwaltungsausschüsse im lokalen Kontext und ihre Funktion bei der Gestaltung der lokalen Arbeitsmarktpolitik sind in starkem Maße von den örtlichen Besonderheiten geprägt. Obwohl in allen vier Arbeitsamtsbezirken der

Handlungsdruck groß ist, haben sich nur in A Veränderungen der Ausschußarbeit vollzogen, im wesentlichen bedingt durch eine Reihe neuer, junger und aktiver Gewerkschaftsvertreter. Die anderen untersuchten Verwaltungsausschüsse blieben im wesentlichen in ihrer Handlungsroutine verhaftet. Auch die Impulse, die z.B. durch das Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung von 1979, die 5. Novelle des AFG und die verstärkte öffentliche Diskussion gegeben wurden, haben nur geringen Niederschlag gefunden. Die prinzipiell beschränkten Möglichkeiten von ehrenamtlichen Selbstverwaltungsmitgliedern, eine professionelle und mit Planungshoheit ausgestattete Verwaltung zu kontrollieren, werden nur dann als Restriktion genannt, wenn die bisherige Praxis als defizitär empfunden wird (wie in A).

Von allen Verwaltungsausschuß-Mitgliedern wird jedoch betont, daß ein positiver Effekt der Arbeit darin besteht, daß man als "Intermediär" wirken kann: Man kann die Informationen nutzen, um die jeweilige Gruppe oder interessierte Träger (z.B. Arbeitgeber, Betriebsräte, freie Träger etc.) über Programme und Förderungsmöglichkeiten zu informieren, sie zu beraten und zu einer Kooperation mit der Arbeitsverwaltung anzuregen. Darüber hinaus kann man in anderen Funktionen (z.B. im Landtag, in der politischen Partei, im Stadtrat) informierter für eine Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik eintreten, was man in der Regel für effizienter hält als die Arbeit in der Selbstverwaltung selbst.

Die Selbstverwaltung der Arbeitsämter ist nur insofern eine "Laienspielschar", als die rechtlich begrenzten Möglichkeiten Motivation und Engagement in engen Grenzen halten und auch die Arbeitsverwaltung tendenziell eine "laienhafte" Arbeit des Ausschusses bevorzugt. Werden die Ausschußmitglieder aktiver, diskutieren sie z.B. qualitative Kriterien für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, empfinden die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung dies als Einmischung in ihre eigene Arbeit und reagieren bürokratisch und ängstlich. Andererseits empfinden sie die Selbstverwaltung als viel zu wenig engagiert z.B. in der Vertretung des Arbeitsamtes nach außen, im Grunde seien alle Mitglieder nur sehr enge Interessenvertreter ihrer eigenen Gruppe und ihre "Funktionalisierung" als "Intermediäre" im Sinne der Arbeitsverwaltung gelingt nur bedingt. Eine regionsbezogene Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer Koordinierung lokaler Akteure und einer Verzahnung

öffentlicher Arbeitsmarktpolitik mit betrieblicher Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik oder kommunaler Wirtschaftsförderung ist bisher über die Arbeitsämter und ihre Verwaltungsausschüsse kaum gelungen. Zwar ist es richtig, daß durch die Konstruktion der Selbstverwaltung die fast einmalige Chance gegeben ist, Arbeitgeber, Gewerkschaften und die öffentliche Hand an einem Tisch zu haben und kompromißfähige Politikempfehlungen für die Region zu entwickeln, allerdings ist die Integrations- und Promotorfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik gegenüber anderen lokalen und betrieblichen Politikfeldern bisher begrenzt. Der letzlich eher konstruktionstechnische Vorteil, den die Verwaltungsausschüsse gegenüber allen anderen lokalen Politikkoordinationsinstanzen haben, kann nur dann genutzt werden, wenn auch Handlungsspielräume bestehen, wenn die Behörde, die zur Integration und zur Implementation der Programme aufgefordert ist, diesen Auftrag tatsächlich als ernst gemeint verstehen kann. Die Entwicklungen bei der BA zeigen jedoch, daß über stärkere Regionalisierung und Dezentralisierung zwar geredet wird, daß die interne Verwaltungspraxis jedoch weit davon entfernt ist.

3.3.2 Andere regionsspezifische Koordinierungsstrukturen

In allen untersuchten Arbeitsamtsbezirken gibt es neben der Selbstverwaltung mehr oder weniger stark institutionalisierte Kontakte und Arbeitsgruppen der relevanten Akteure. Eine von den Arbeitsämtern selbst initiierte Form sind die lokalen Arbeitsmarktkonferenzen, die der Direktor des Arbeitsamtes in Absprache mit den Verwaltungsausschüssen einberufen kann. In allen vier Arbeitsämtern werden - unregelmäßig - Arbeitsmarktkonferenzen abgehalten, wobei man dazu übergegangen ist, diese auf einzelne Themen zu konzentrieren. Ein bevorzugtes Thema der Konferenz sind Informationen über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Hierzu werden alle potentiellen und tatsächlichen Träger von ABM eingeladen, um über Fördervoraussetzungen, Förderkonditionen und die ungefähre Mittelsituation zu unterrichten. Ähnliche Arbeitsmarktkonferenzen werden mit Trägern der beruflichen Weiterbildungseinrichtungen zum Thema Fortbildung und Umschulung, mit Berufsschullehrern zum Thema Berufsberatung und Ausbildungsplatzsituation durchgeführt. Daneben laden die Direktoren aller vier Arbeitsämter unregelmäßig zu Arbeitsmarktgesprächen ein, bei denen sie über die allgemeine Situation auf dem lokalen Arbeitsmarkt vor einem jeweils unterschiedlichen Teilnehmerkreis

(Arbeitgebervertreter, Gewerkschaftsvertreter, Kirchen) berichten, halten Pressekonferenzen ab und geben Pressemitteilungen heraus. Gleichzeitig referieren Vertreter des Arbeitsamtes auf Veranstaltungen, z.B. des Kirchenkreises, des DGB-Bezirksvorstandes, bei der Arbeitsloseninitiative und im Kreis der Personalleiter der größten Betriebe der Region.

Das Interesse der Arbeitsamtsdirektoren bei diesen Kontakten ist wesentlich geprägt vom Bedürfnis, die Rolle des örtlichen Arbeitsamtes korrekt darzustellen (besonders betont wurde dies in A) und zugleich mit wichtigen Akteuren über Handlungsmöglichkeiten zu diskutieren (besonders in B). Erfahrungen, daß diese Art von Gesprächen zu tatsächlichen Initiativen führen, kann man allerdings nur aus der Arbeit der Arbeitskreise zur Ausbildungssituation berichten: In allen Arbeitsamtsbezirken war die Ausbildungssituation der Jugendlichen ein besonders wichtiges Thema, und Selbstverwaltung und Arbeitsverwaltung haben entweder selbst Arbeitsmarktkonferenzen mit Betriebsleitern, Gewerkschaften, Kammern und Kommunalvertretern durchgeführt (in D und A) oder Lehrstellenbörsen initiiert (in B und C). In einigen Regionen ist es darüber hinaus zur Einrichtung eines lokalen Arbeitskreises Ausbildungssituation unter der Federführung der Kammer oder der Arbeitsverwaltung gekommen (in A und B), in dem die Vertreter der Kammern, Arbeitgeber, Gewerkschaften, einzelne Betriebsleiter, die Kommunen, die Stadträte und Schulleitungen sowie die Arbeitsverwaltung vertreten sind. Die Arbeitskreise verstehen sich als Beratungsgremium, in dem Fragen wie z.B. die Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsplätze durch gezieltes Ansprechen von Betrieben, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit ebenso diskutiert werden wie Initiativen der Kommunen zur Einrichtung außerbetrieblicher schulischer Ausbildungsgänge etc. Die kontroversen Standpunkte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften gerade in diesem letzten Punkt wurden in den Ausschüssen und in der Öffentlichkeit diskutiert, und daß man sich z.B. in B auf einen Kompromiß einigen konnte (es können solange auch außerbetriebliche Ausbildungen angeboten werden, bis das duale System wieder in der Lage ist, allen Schulabgängern eine Ausbildungsstelle zu bieten), wird im wesentlichen auf die intensiven Diskussionen in diesem Ausschuß zurückgeführt. Die Kammern geraten durch solche Arbeitskreise stärker unter Druck und bemühen sich, durch eigene Pressearbeit, Betriebsbesuche und Rundschreiben an die Mitgliedsfirmen aktiv zu werden. In allen vier Amtsbezirken führt man das vermehrte Angebot an Lehrstellen auch auf diese

Arbeit zurück, die am konkreten Punkt unterschiedliche Akteure einbeziehen konnte.

Andere regionsspezifische Koordinierungsgremien sind kommunale Arbeitskreise wie z.B. der Arbeitskreis "Politik und Wirtschaft" des Oberbürgermeisters der Stadt B. In ihm kommen, ca. drei- bis viermal im Jahr, alle wichtigen Akteure zusammen, um über die ökonomische Entwicklung der Region, über die finanzielle Lage der Stadt und über die geplanten Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik zu diskutieren. Über den Wert der Arbeit des Arbeitskreises gibt es sehr unterschiedliche Meinungen: Die Gewerkschaftsvertreter halten eine solche institutionalisierte Form der regionalen Kooperation für sinnvoll, kritisieren allerdings, daß die Vertreter der örtlich ansässigen Betriebe auch in diesem Ausschuß keine Auskunft über die betriebliche Situation und voraussichtliche Entwicklungen geben ("von den geplanten Massenentlassungen erfährt man eine Woche später aus der Zeitung", Gewerkschaftsvertreter in B). Eine Abstimmung zwischen öffentlicher Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungspolitik und der betrieblichen Personalpolitik gibt es auch über diesen Ausschuß nicht. Arbeitgebervertreter und die Kammern kritisieren, daß dieser Ausschuß unter zwei Restriktionen arbeiten muß: Zum einen ist immer die Presse anwesend, was alle Mitglieder des Ausschusses zu "prinzipiellen Fensterreden" veranlaßt und zum anderen hat die Stadt den Ausschuß zur "eigenen Imagepflege" eingerichtet, und ist deswegen darauf bedacht, keine Kritik am Handeln der Stadtverwaltung öffentlich zu akzeptieren. Dies führt dazu, daß eigentlich nicht ersthaft über Probleme nachgedacht wird und Veränderungsvorschläge nur sehr zögernd aufgegriffen werden. Nicht vertreten in diesem Arbeitskreis ist die evangelische Kirche, obwohl die Idee dazu ursprünglich von ihr ausgegangen ist. Aufgrund eines Konflikts mit der Stadtverwaltung und der Selbstverwaltung des Arbeitsamtes wird die Kirche, die zugleich Initiator verschiedener Arbeitsloseninitiativen ist, nicht mehr als Gesprächspartner akzeptiert.

Die praktische Abstimmung findet meistens "außerhalb der öffentlichen Diskussion" statt, z.B. bei der Mitwirkung der Arbeitsverwaltung bei der Wirtschaftsförderung, der konkreten Arbeit mit Trägern von Weiterbildungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Auch Zusammenschlüsse wie die "Notgemeinschaft zur Rettung der Arbeitsplätze in A", die auf einer breiten Basis beruhten, sind bisher über den eher spontanten Charakter und das Organisieren von Öffentlichkeitsarbeit auf dem "kleinsten gemeinsamen Nenner" nicht hinausgekommen und erweisen sich als extrem labil gegenüber programmatischen Diskussionen. Spätestens beim Versuch, konkrete Alternativen zu der geplanten Betriebsschließung zu entwickeln, brach das Bündnis wieder auseinander.

In allen vier Arbeitsämtern wird eher auf die **persönlichen Kontakte** als auf institutionalisierte Gremien gesetzt. Das hat den Vorteil, daß viele Entscheidungen pragmatisch gefällt werden und keine langen Entscheidungsprozesse organisiert werden müssen ("Demokratie nimmt immer sehr viel Zeit in Anspruch", Arbeitgebervertreter Selbstverwaltung in C). Andererseits schließt es auch aus, daß Konzepte für eine regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik inhaltlich diskutiert werden, daß eine öffentliche (auch kontroverse) Diskussion um ein solches Konzept initiiert wird. Einzelne Gruppen, insbesondere die Arbeitslosen und Arbeitsloseninitiativen, aber zum Teil auch die Gewerkschaften, sind aus der Entscheidungsfindung weitgehend ausgeschlossen, es sei denn, sie haben Funktionäre mit auch politischen Funktionen in den Gremien. Es gehört viel Engagement dazu, dieses lokale "Establishment" mit eigenen Vorschlägen zu erschüttern und herauszufordern, und nur in den wenigsten Fällen führten die Bemühungen zum Erfolg.

3.3 "So viele Mittel wie möglich in unserem Bezirk" - Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Im folgenden wird keine zeitlich vollständige Übersicht über die Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente seit 1969 gegeben, sondern die Bandbreite des Einsatzes in den vier Arbeitsämtern über einen Konjunkturzyklus hinweg (1977-1982) dokumentiert. Tabelle 7a und 7b geben einen Überblick für das Jahr 1982; zur Vergleichbarkeit der quantitativen Angaben über Teilnehmer bzw. geförderte Personen werden die Teilnehmerzahlen einmal auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt bezogen (Tabelle 7a) und in Tabelle 7b

auf die registrierten Arbeitslosen, um die Dimension des "Problemdrucks" mit einzubeziehen.

Tabelle 7a zeigt bemerkenswerte Unterschiede zwischen den vier Arbeitsamtsbezirken und der Situation im gesamten Bundesgebiet:

- In allen vier Arbeitsamtsbezirken werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stärker eingesetzt als im Bundesgebiet insgesamt, allerdings besteht ein erheblicher Unterschied zwischen der relativ geringen Inanspruchnahme in D und der hohen in A. In B und C ist die Inanspruchnahme von ABM durch ein Landesprogramm gefördert worden. Ohne dieses Programm, mit dem das 3. Jahr einer Beschäftigung in ABM 1982 gefördert wurde, läge die Inanspruchnahme in C sogar unter dem Bundesdurchschnitt (vgl. zum Landesprogramm H.E. MAIER 1982).

- Auch Fortbildungsmaßnahmen und Einarbeitungszuschüsse werden in den vier Bezirken stärker in Anspruch genommen als im Bundesgebiet insgesamt, jedoch auch hier sind die Unterschiede zwischen dem Arbeitsamtsbezirk C (mit den höchsten Werten) und D (mit den niedrigsten Werten) erheblich.

- Bei der Förderung der beruflichen Umschulung - 1982 noch eine Leistung mit Rechtsanspruch - liegen die Arbeitsamtsbezirke A, B und C deutlich über dem Durchschnitt, D dagegen leicht darunter.

- Die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld und Konkursausfallgeld ist relativ wenig von der Arbeitsverwaltung zu steuern (im Gegensatz zur Inanspruchnahme von Fortbildung und Umschulung und ABM). In den Werten drückt sich die ökonomische Situation der örtlichen Betriebe in diesem Jahr aus, wobei in A der Konzernbetrieb O.-Werke Kurzarbeit durchgeführt hat. Auch in D wurde 1982 in mehreren Großbetrieben kurzgearbeitet.

Bezieht man die Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf die registrierten Arbeitslosen und nimmt damit den "Problemdruck" in die Betrachtung mit auf (Tabelle 7b), so verringern sich die Differenzen zwischen den vier Bezirken und dem Bundesgebiet. Allerdings bleibt die inhaltliche Aussage bestehen:

- In den Arbeitsamtsbezirken A, B und C werden relativ mehr Personen in ABM beschäftigt als in D und im Bundesgebiet insgesamt.

- Auch die Zahl der Umschulungsteilnehmer ist in A, B und C vergleichsweise höher.

- Im Arbeitsamtsbezirk A ist die Zahl der Fortbildungsteilnehmer relativ gering, in D liegt sie leicht unter dem Durchschnitt, während in B und C überdurchschnittliche viele Fortbildungsteilnehmer verzeichnet wurden.

- Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen werden vor allem in C überdurchschnittlich genutzt.

- Konkursausfallgeld wurde in allen vier Arbeitsamtsbezirken unterdurchschnittlich gezahlt.

Die Unterschiede hinsichtlich des Niveaus und der Struktur arbeitsmarktpolitischer Instrumente können nun sowohl auf wirtschaftsstrukturellen oder arbeitsmarktspezifischen Unterschieden zwischen den Regionen beruhen, aber auch aus der spezifischen Handlungsorientierung der Arbeitsämter und wichtiger lokaler Adressaten resultieren. Nach ersten empirischen Untersuchungen geht man davon aus, daß das Gewicht unterschiedlicher Handlungsoptionen beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zwischen den Instrumenten variiert:

- Zeitreihen bis 1980 zeigen, daß bei der Inanspruchnahme von ABM in verschiedenen Regionen kaum ein Zusammenhang mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit feststellbar ist, daß man bei diesem Instrument also davon ausgehen sollte, "daß die ABM-Inanspruchnahme maßgeblich durch unterschiedliche Arbeitsamtsstrategien bestimmt wird" (PETERS/SCHMID 1982a, S. 45).

- Auch die Vergabe von Eingliederungsbeihilfen (EB) hängt primär mit Arbeitsamtsstrategien zusammen.

- Bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (Umschulung, Fortbildung und Einarbeitung, FuU) variiert die Inanspruchnahme zwar ebenfalls, aber viel geringer als bei ABM und EB, ein maßgeblicher Einfluß der Arbeitsamtsstrate-

gien kann zwar vermutet werden, "da jedoch die Streuung der FuU-Eintritte um den Mittelwert geringer ist als bei ABM und EB, kann man davon ausgehen, daß die Inanspruchnahme dieser Instrumente auch Ausdruck einer ständigen Anpassung an wirtschaftlichen Strukturwandel auf der regionalen Ebene darstellt" (vgl. PETERS/SCHMID 1982a, S. 55).

Untersucht man die Entwicklung 1977-1982, so stellt man in der Tat eine gewisse lokale Schwerpunktsetzung fest, die auch über den Zeitablauf erhalten bleibt und allenfalls durch gesetzliche Veränderungen des AFG bzw. der Durchführungsbestimmungen beeinflußt wird.

Die Tabellen 7c geben einen Überblick für jeden einzelnen der untersuchten Arbeitsamtsbezirke und das Bundesgebiet insgesamt. Danach kann man als generelle Aussage für das gesamte Bundesgebiet festhalten, daß

- Arbeitsbeschaffungsmaßnehmen in den konjunkturell günstigeren Jahren 1978/79 die absolut höchsten Teilnehmerzahlen hatten, während die absolute Zahl und die mit der Zahl der Arbeitslosen normierte Inanspruchnahmequote in den Jahren steigender Arbeitslosigkeit zurückgingen, eine Folge der Konsolidierungspolitik und der restriktiveren Förderbedingungen des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes,

- Umschulungen, Fortbildungsmaßnahmen und Einarbeitungszuschüsse 1980 die höchsten Teilnehmerzahlen hatten, danach stiegen durch die Einführung der sog. 41a-Lehrgänge nur noch die Teilnehmerzahlen bei Fortbildung, das Instrument der Einarbeitungszuschüsse verliert wesentlich an Bedeutung. Darin spiegelt sich auch die veränderte Situation auf dem Stellenmarkt wider: durch den generellen Rückgang der Vermittlungen nahm auch die Zahl der mit Einarbeitungszuschuß förderbaren Vermittlungen ab,

- die Inanspruchnahme von Eingliederungsbeihilfen, die besonders 1979 noch eine große Bedeutung hatte, nahm aus dem gleichen Grund ab. Sie wurde jedoch auch durch eine bewußte Zurückhaltung der Arbeitsämter mit beeinflußt, die nach zahlreichen Untersuchungen über Mitnahmeeffekte gerade bei diesem Instrument restriktivere Kriterien anlegten (vgl. SCHMID/SEMLINGER 1980),

- die Zahl der Kurzarbeiter und Konkursausfallempfänger von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung geprägt wird.

Die Entwicklung in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken folgt zwar diesem generellen Trend, sie weist jedoch auch regionale Besonderheiten auf:

- Im Arbeitsamtsbezirk A haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine überdurchschnittlich hohe Teilnehmerzahl, die auch 1982, bei generellem Rückgang im Bundesgebiet, erhalten bleibt. Die Teilnehmerzahl bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die noch 1977 relativ niedrig war, konnte über die Jahre kontinuierlich erhöht werden. Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen gingen auch hier drastisch zurück. Trotz der Steigerung der Teilnehmerzahlen in Fortbildung und Umschulung und der anhaltend hohen Zahl ABM-Beschäftigter werden jedoch, gemessen an der Zahl der Arbeitslosen, seit 1981 weniger Personen mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gefördert als zuvor.

- Im Arbeitsamtsbezirk B lag ein Schwerpunkt auf den Umschulungen, die Teilnehmerzahl blieb, gemessen an der Entwicklung im Bundesgebiet, auch nach 1981 noch bemerkenswert hoch. Parallel dazu stiegen die Teilnehmerzahlen bei der beruflichen Fortbildung seit 1979 kontinuierlich an, Einarbeitungszuschüsse und vor allem Eingliederungsbeihilfen wurden stark reduziert. Zeitgleich mit der Einführung des "Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung" von 1979, mit dem der Einsatz von ABM offensiv gefördert wurde, stiegen auch die Teilnehmerzahlen in ABM an und erreichten 1981, dem Jahr des beginnenden Abschwungs, einen Höhepunkt. 1982 wirkten sich jedoch auch in B die generellen Kürzungen im ABM-Bereich aus, obwohl sie noch nicht voll durchschlugen, da das Land ein Sonderprogramm zur Förderung eines dritten ABM-Jahres finanzierte.

- Im Arbeitsamtsbezirk C spielen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine herausragende Rolle, die Teilnehmerzahlen liegen (gemessen an der Zahl der Arbeitslosen) im Schnitt des Bundesgebietes, obwohl auch hier eine vorübergehende Zunahme nach der Einführung des "Arbeitsmarktpolitischen Programms" 1979 festzustellen ist. Ein eindeutiger Schwerpunkt liegt in C auf der beruflichen Weiterbildungsförderung: die schon 1977 hohen Teilnehmerzahlen wurden über

die Jahre sowohl im Bereich der Fortbildung als auch bei den Umschulungen weiter gesteigert. Die Zahl von Arbeitnehmern, die mit Eingliederungsbeihilfen gefördert wurden, ging rapide zurück, Einarbeitungszuschüsse verloren insgesamt an Bedeutung.

- Im Arbeitsamtsbezirk D wurden arbeitsmarktpolitische Instrumente mit Ausnahme der Fortbildungsmaßnahmen nur unterdurchschnittlich eingesetzt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen spielten auch während der Laufzeit des "Arbeitsmarktpolitischen Programms" eine untergeordnete Rolle, die Teilnehmerzahl bei Umschulungen blieb relativ niedrig, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen wurden kaum in Anspruch genommen.

Die Schwerpunkte beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente blieben in allen untersuchten Arbeitsamtsbezirken über den gesamten Untersuchungszeitraum stabil, durch das "Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung" wurden zwar Aktivitäten verstärkt, eine größere Verschiebung zwischen einzelnen Instrumenten konnte allerdings nicht beobachtet werden. Die konjunkturelle Entwicklung zwischen 1977 und 1983, zunächst Rückgang der Arbeitslosigkeit, seit 1981 ein erneuter Anstieg, hat sich ebenfalls nicht auf den Einsatz der Arbeitsmarktpolitik ausgewirkt, allenfalls in einem prozyklischen Sinn: 1980, dem Jahr mit der niedrigsten Arbeitslosenzahl, wurden mehr Personen mit arbeitsmarktpolitischen Programmen unterstützt als 1982; im ersten Jahr des erneuten Anstiegs der Arbeitslosigkeit gingen die Teilnehmerzahlen fast in allen Maßnahmen zurück.

3.3.1 Einfluß der Handlungsorientierung der Arbeitsverwaltung auf die Inanspruchnahme

Geht man von der Annahme aus, daß mit Hilfe des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf unterschiedliche ökonomische, konjunkturelle und wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen reagiert werden kann, so ist doch das Maß an Kontinuität erstaunlich, das sich über einen Konjunkturzyklus hinweg erhalten hat. Dies kann damit erklärt werden, daß sich die grundlegenden ökonomischen Strukturprobleme der untersuchten Regionen in den untersuchten Jahren kaum verändert haben. Das Niveau der Arbeitslosigkeit ist zwar generell gestiegen, und der Bestand an Arbeitslosen hat zugenommen; der gestiegene Problemdruck wurde

jedoch kaum als ein lokales arbeitsmarktpolitisches Problem wahrgenommen, und eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgte faktisch nicht. Einen entscheidenden Einfluß auf diese Kontinuität haben die lokalen Implementationsstrategien der Arbeitsverwaltung.

Lokale Implementationsstrategien folgen nur selten exakt den zentral vorgegebenen Richtlinien der Politik, sie stellen immer den Versuch dar, global formulierte Programme und die Gegebenheiten vor Ort zusammenzufügen. Obwohl das AFG für die lokale Arbeitsverwaltung vorwiegend exekutive Funktionen vorsieht, wird auf der lokalen Ebene der Prozeß der Problemwahrnehmung und Politikformulierung noch einmal vollzogen. Die Problemwahrnehmung wird dabei wesentlich geprägt vom Selbstverständnis der Arbeitsverwaltung, den formulierten Interessen gesellschaftlicher Gruppen sowie der gesamtgesellschaftlichen Problemwahrnehmung. Die Politikformulierung sowie die Auswahl der Programme folgt weitgehend ebenfalls dem Selbstverständnis der Arbeitsverwaltung, aber auch den vermuteten oder tatsächlich (geäußerten) Interessen der Adressaten und Akteure.

Insofern spiegeln die unterschiedliche Schwerpunktsetzung beim Einsatz der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente und das unterschiedliche "Gesamtniveau" lokaler Arbeitsmarktpolitik regionsspezifische Unterschiede der Problemwahrnehmung und Politikformulierung wider. Am Beispiel der beiden Hauptinstrumente ABM und Fortbildung und Umschulung (FuU) kann dies für alle vier Arbeitsamtsbezirke belegt werden:

- In A genießen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, auch in der Wahrnehmung durch die arbeitsamtexternen Akteure, höchste Priorität. Der generelle Mangel an Arbeitsplätzen und der dominierende Einfluß der Landwirtschaft und des Baugewerbes, mit hohen saisonalen Beschäftigungsschwankungen, zwangen die Arbeitsverwaltung schon in den fünfziger Jahren, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (wertschaffende Arbeitslosenhilfe nach AVAVG) einzusetzen. Teilweise wurden bis zu 900 Arbeitslose pro Jahr überwiegend im Forst- und Landschaftsbau beschäftigt. In den sechziger Jahren, als sich auch in A die Beschäftigungssituation verbessert hatte, wurde von diesem Instrument praktisch kein Gebrauch mehr gemacht. Doch schon seit 1972 nahm der Einsatz von ABM wieder zu, lange bevor ABM in anderen Regionen eine größere Rolle spielten.

Zwei Faktoren beeinflussen diese ABM-Tradition: Zum einen bestand noch bis Ende der siebziger Jahre in den Gemeinden in A ein enormer Nachholbedarf an Grundinfrastruktur, sowohl an gewerblicher Infrastruktur (Grundstückserschließung, Straßenbau) als auch an sozialer Infrastruktur (Schulen, Schwimmbäder etc.). Da die Bauwirtschaft ein dominierender Sektor in A ist, bot es sich an, kommunale Bedarfe über den Einsatz von ABM zu decken. ABM wurden in A bis Ende der siebziger Jahre nicht von den Kommunen selbst durchgeführt, sondern die Kommunen schrieben öffentliche Bau- und Erschließungsmaßnahmen für private Baubetriebe aus. Eine Ausschreibungsbedingung war dabei die Verpflichtung, von der Arbeitsverwaltung zugewiesene Arbeitslose als ABM-Kräfte zu beschäftigen. Diese "Vergabemaßnahmen" bezogen sich auf den kommunalen Hoch- und Tiefbau, die Erschließung von Industriegelände und andere kommunale Investitionsvorhaben. So wurden die zum Teil notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um bei der Industrieansiedlung mit anderen Regionen konkurrieren zu können. Die Arbeitsverwaltung vermittelte bei diesen Maßnahmen zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Baufirmen und hat die Durchführung dieser ABM, in denen eine große Zahl von Arbeitslosen beschäftigt wurden, mit der Bereitstellung von ABM-Darlehen finanziell unterstützt (vgl. dazu H.E. MAIER 1982b). Die starke Konzentration der ABM auf den Baubereich ging erst seit 1977 durch das "Sonderprogramm soziale Dienste" sowie das "Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen" zurück, seitdem wurden zunehmend Maßnahmen im Bereich der sozialen Dienste und in den Kommunalverwaltungen entwickelt.

Die Initiierung und Durchführung von ABM hat im Arbeitsamtsbezirk A und im Amt selbst hohe Priorität. Da ABM als einziges Instrument angesehen wird, mit dessen Hilfe direkt zum Abbau von Arbeitslosigkeit beigetragen werden kann und mit dem zugleich ein gesellschaftlicher Bedarf gedeckt werden kann, wird die ABM-Politik weitgehend von allen gesellschaftlichen Gruppen mit getragen, politischer Widerstand dagegen, zum Beispiel von seiten der Gewerkschaften, existiert in A nicht. In der Folge ist in A ein gut eingespieltes Handlungssystem entstanden, in das die Arbeitsverwaltung, die verschiedenen Kommunen, die freien gemeinnützigen Träger sowie die privaten Betriebe integriert sind.

Weniger stark ausgeprägt ist dagegen die Orientierung auf berufliche Weiterbildung: Obwohl natürlich betont wird, daß die Förderung der beruflichen

Weiterbildung ein wichtiges Aufgabenfeld für die Arbeitsverwaltung ist, tritt bei der amtsinternen Maßnahmeplanung und den personellen Ressourcen, die dafür bereitgestellt werden, FuU hinter ABM zurück. Man hat in A nicht das Gefühl, daß fehlende berufliche Ausbildung ein wesentliches Problem des örtlichen Arbeitsmarktes ist. Da in der Region A ohnehin ein großer Teil der Arbeitslosen über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt und ihre Arbeitslosigkeit nicht aus Qualifikationsdefiziten herrührt, sondern aus dem Mangel an Facharbeiter-Arbeitsplätzen, sieht man wenig Sinn in einer allgemeinen "Qualifizierungsoffensive". Natürlich setzt man FuU-Angebote ein, um Dequalifizierungsprozessen entgegenzuwirken, aber im Grunde geht man davon aus, daß die Teilnehmer in der Region kaum vermittelt werden können. Die Orientierung an der Vermittlungsquote läßt eine forcierte FuU-Politik als zweitrangig erscheinen, eine Position, die von den Gewerkschaften u.a. im Konflikt um die Betriebsstillegung heftig angegriffen wurde. Sie verwiesen darauf, daß es nicht nur eine große Gruppe Arbeitsloser ohne Berufsausbildung gibt, sondern daß darüber hinaus ein wachsender Teil Jugendlicher nach Abschluß einer Berufsausbildung arbeitslos wird; dies nicht nur, weil generell Arbeitsplätze fehlen, sondern weil angesichts qualitativer Mängel in der beruflichen Erstausbildung zu wenig in "modernen, zukunftsorientierten" Berufen ausgebildet wird. Initiativen des Arbeitsamtes, arbeitslose Facharbeiter in andere Regionen des Bundesgebietes zu vermitteln, wurden von den Gewerkschaften ebenfalls kritisiert: Sie kämen einer "passiven Sanierung" gleich und lenkten von der Notwendigkeit der Arbeitsplatzbeschaffung in A ab.

- In B ist die Situation anders: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen spielten bis etwa 1977, wie in allen Ruhrgebietsämtern, kaum eine Rolle. Man hatte versucht, den ökonomischen Strukturwandel, eingeleitet durch die Krise des Bergbaus Ende der sechziger Jahre, durch die Neuansiedlung und den Aufbau neuer Industrien aufzufangen. Arbeitslosen Bergleuten bot man schon damals Fortbildungs- und Umschulungsprogramme an, um sie auf die neuen Arbeitsplätze "vorzubereiten". Die Tradition lokaler Arbeitsmarktpolitik beruht also eher auf der FuU-Politik, mit einem eingespielten Netz großer Fortbildungsträger und der Orientierung auf die von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer. Erst mit einer Initiative der Stadt B, die sich 1977 zur Bereitstellung von 700 Arbeitsplätzen im Rahmen von ABM verpflichtete, rückten ABM in den Vordergrund des Interesses. Der Anstoß zu einer forcierten ABM-Politik kam also zu-

nächst weniger von der Arbeitsverwaltung als von der Kommune, die vor allem in der steigenden Zahl älterer, gesundheitlich eingeschränkter Arbeitsloser ein großes soziales Problem auf sich zukommen sah. Zudem zeichnete sich schon damals ab, daß mit Qualifizierungspolitik allein kaum noch eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu erwarten war: Neuansiedlungen stagnierten, in den sechziger Jahren angesiedelte Betriebe schlossen ihre Produktionsstätten in B wieder und für viele ältere Arbeitslose sanken die Wiedereingliederungschancen rapide. Aufgrund des guten Kontaktes zwischen Stadt und Arbeitsverwaltung bereitete es wenig Mühe, ein groß dimensioniertes ABM-Programm relativ rasch zu entwickeln. Innerhalb von wenigen Jahren wurde die Zahl der ABM-Beschäftigten verdoppelt. Anders als in A wurden (und werden noch immer) keine "Vergabemaßnahmen" konzipiert. Hauptträger der ABM sind die Stadt B und die beiden angrenzenden Kommunen. Freie gemeinnützige Träger und private Betriebe stellen nur einen geringen Anteil an ABM, sie waren lange Zeit gegenüber ABM sehr skeptisch oder sogar ablehnend eingestellt. Erst mit dem "Arbeitsmarktpolitischen Programm" von 1979 konnte die Arbeitsverwaltung diese Skepsis abbauen und beginnen, ein kooperatives Netzwerk aufzubauen, das es ihr ermöglicht, ABM auf relativ hohem Niveau zu stabilisieren.

- In C setzte man in der Gewichtung der Instrumente deutlich stärker auf die berufliche Weiterbildung als auf ABM. Dies wird zum einen arbeitsmarktpolitisch begründet (ABM schafft nur kurzfristige Beschäftigung, berufliche Weiterbildung kann dagegen bessere Vermittlungschancen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse bewirken), hat aber andererseits relativ viel mit dem politischen Klima im Arbeitsamtsbezirk C zu tun. In der Arbeitsverwaltung in C beurteilt man eine "ABM-Politik der großen Zahlen", wie sie im angrenzenden Bezirk B betrieben wird, relativ skeptisch. Man bemüht sich stattdessen um kleinere Maßnahmen bei freien Trägern und Kommunen und will in jedem Fall eine gewisse Qualität der Arbeitsplätze gewährleistet sehen. Diese Haltung des Arbeitsamtes wurde in der Vergangenheit noch bestärkt durch die politischen Konflikte, die es in C (wie auch in anderen Städten) um ABM gegeben hatte. Die Personalräte der Kommunen hatten 1978/79 massiv gegen ABM Stellung bezogen, da sie befürchteten, daß mit der Ausweitung von ABM reguläre Planstellen gestrichen würden. In diesem Konflikt wurden die Personalräte von der örtlichen Gewerkschaft ÖTV unterstützt. Aber sowohl innerhalb des DGB in C als auch bei den Arbeitnehmervertretern in der Selbstverwaltung waren ABM ein

kontroverses Thema, so daß, anders als in A und B nicht alle örtlichen Gewerkschaftsvertreter ABM einhellig oder kritiklos mitgetragen haben. Die kommunalen Arbeitgeber hatten zudem den Eindruck, daß das Arbeitsamt selbst nicht in der Lage ist, ABM politisch durchzusetzen oder neue Aktivitäten zu entfalten. Im Rahmen des "Arbeitsmarktpolitischen Programms" von 1979 setzte deswegen die Kreisverwaltung von C eine eigene Arbeitsgruppe ein, die neue ABM entwickeln und die potentiellen ABM-Träger beraten sollte. Diese Initiative, mit der ein ähnlicher Anstoßeffekt wie in B erreicht werden sollte, konnte die bestehenden Vorbehalte jedoch nicht ausräumen, es entstanden im Gegenteil neue: Die zahlreichen Gemeinden in C fühlten sich überrumpelt und reagierten zunächst abwartend. Obwohl sich in den folgenden Jahren die politischen Kontroversen um ABM abkühlten, blieb ihr Stellenwert in C beschränkt. Eindeutige Priorität genießen hier berufliche Bildungsmaßnahmen, mit denen man hofft, den Arbeitslosen eine auch längerfristig verwertbare Basisqualifikation zu vermitteln.

- Auch in D wird die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zwar als wichtig und unverzichtbar angesehen, allerdings sieht man für das Handeln der Arbeitsverwaltung keinen Schwerpunkt auf ABM. Die Existenz vieler kleiner Gemeinden, die relativ geringe finanzielle Spielräume haben, erschwert die Inanspruchnahme von ABM, so daß man auch beim Arbeitsamt selbst keine großangelegten ABM-Programme entwickelt. Während jedoch in C ein Schwerpunkt der Arbeitsamtsarbeit in der Förderung der beruflichen Weiterbildung gesehen wird, ist man in D auch mit diesem Instrument eher zurückhaltend. Einer arbeitsmarktpolitischen Strategie der Basisqualifizierung, unabhängig vom Bedarf lokaler Arbeitgeber, steht man relativ skeptisch gegenüber.

Zieht man ein vorläufiges Resumée der lokalen Politikstrategien, so kann man feststellen, daß diese sich vor allem an den folgenden Faktoren orientieren:

- dem historisch gewachsenen Problembewältigungsmuster, das von den lokalen Akteuren akzeptiert wird und das eine gewisse Handlungsroutine zwischen Behörde und Adressaten hat entstehen lassen,

- den zu gegebener Zeit vorhandenen Interessen, Angeboten und Kapazitäten der Träger oder Betriebe;

- erst als dritter Faktor spielen Veränderungen der Arbeitsmarktsituation, der Zusammensetzung der Arbeitslosen oder neue politische Probleme eine Rolle. Mit steigendem Problemdruck werden schon vorhandene Orientierungen eher verstärkt, einen Bruch in der Handlungsroutine bewirkt er allerdings nur marginal.

3.4 Förderung der beruflichen Weiterbildung als Beitrag zum regionalen Strukturwandel?

Seit der Verabschiedung des AFG 1969 gehört die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu den hervorgehobenen Aufgaben staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Ausgangspunkt für die Verankerung der Bildungsförderung im AFG ist die Annahme, daß durch die Förderung und Sicherung beruflicher Mobilität nachteilige Folgen, die sich für die Arbeitnehmer aus dem Einsatz neuer Techniken und daraus resultierenden neuen Qualifikationsanforderungen ergeben können, gemildert werden können, und daß ein qualifiziertes Erwerbspersonenpotential wirtschaftliche Strukturveränderungen erleichtert und damit zur positiven ökonomischen Entwicklung beiträgt. Durch den Auftrag, mit Hilfe von Arbeitsmarktpolitik die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen zu verbessern, besteht auch im Bereich der beruflichen Bildungsförderung der Anspruch, regionale oder sektorale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprobleme mit Hilfe beruflicher Qualifizierungspolitik zu beheben oder zu mildern.

Nach dem AFG fördert die Bundesanstalt die Teilnahme an beruflichen Fortbildungsmaßnahmen (F), die entweder einem beruflichen Aufstieg dienen (Aufstiegsfortbildung) oder aber berufliche Fähigkeiten und Kenntnisse an neue Anforderungen anpassen helfen (Anpassungsfortbildung) sowie die Teilnahme an Umschulungen (U), die der Vorbereitung auf einen neuen Beruf dienen. FuU-Maßnahmen werden individuell gefördert, d.h. der Teilnehmer erhält die Lehrgangsgebühren sowie - bei Vollzeitmaßnahmen - ein Unterhaltsgeld, wenn er dem Kreis der förderungsfähigen Personen angehört und die persönlichen Voraussetzungen (bestimmte Mindestbeschäftigungszeiten) erfüllt. Institutionell kann die Bundesanstalt Trägereinrichtungen fördern, insbesondere deren Aufbau, die Erweiterung oder Ausstattung, in Ausnahmen auch deren laufenden Unterhalt. Ein Arbeitgeber kann einen Lohnkostenzuschuß erhalten, wenn er Arbeitnehmer einstellt, deren Einar-

beitung am Arbeitsplatz notwendig ist, damit sie dort die volle Leistung erbringen können (Einarbeitungszuschuß - EZ).

Die Konzeption der AFG-geförderten Weiterbildung veränderte sich seit 1969 erheblich: ging man anfangs von weitgehend offenen Zugangsmöglichkeiten und einer hohen finanziellen Unterstützung aus, um breite Kreise der Arbeitnehmer und der noch nicht erwerbstätigen Bevölkerung in die Bildungsförderung mit einzubeziehen, so vollzog sich unter dem Eindruck der ersten Rezession 1974/75 und der nachfolgenden langandauernden Massenarbeitslosigkeit ein Wechsel. Die individuellen Voraussetzungen wurden immer enger geschnitten, so daß faktisch immer weniger Erwerbstätige in den Kreis der förderungsfähigen Personen fielen, gleichzeitig wurde die finanzielle Unterstützungsleistung auf den Kreis der Beitragszahler begrenzt und dabei insbesondere auf diejenigen, die arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind, un- und angelernt beschäftigt waren oder aber einen Mangelberuf ergreifen wollen. Das Unterhaltsgeld wurde jedoch auch für diese Zielgruppen, deren berufliche Weiterqualifizierung als "arbeitsmarktpolitisch notwendig" angesehen wurde, gesenkt und lag bis Ende 1985 nur noch geringfügig über dem Arbeitslosengeld. Teilnehmer an Aufstiegsfortbildung, die noch bis 1973 überproportional gefördert wurden, müssen, wenn sie nicht zu einer der beschriebenen Zielgruppen gehören, erhebliche finanzielle Einbußen hinnehmen oder (seit die "zweckmäßige" Weiterbildung nur noch mit Darlehen gefördert wurde) eigene Mittel aufbringen.

Diese Einschnitte in die Förderungsmöglichkeiten blieben natürlich nicht ohne Konsequenzen: 1975 sanken die Teilnehmerzahlen bundesweit um über 50 % ab, das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) 1982 reduzierte die gerade wieder etwas angestiegenen Teilnehmerzahlen erneut. Auch auf der regionalen Ebene wirkten sich diese Gesetzesänderungen aus und zwangen die lokalen Arbeitsämter zu einer neuen Orientierung sowohl was die Beratung und Motivierung von Teilnehmern als auch die Gestaltung des Kursangebotes anging.

3.4.1 "Leistungsorientiert muß man schon sein" - Veränderungen in der Teilnehmerstruktur

Soziodemographische und soziale Einflußfaktoren wie die soziale Herkunft und die schulische Vorbildung, Belastungen in Familie und Beruf spielen für die

Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung durch die Arbeitnehmer ebenso eine Rolle wie die berufliche Ausbildung, die berufliche Tätigkeit bzw. der Arbeitsplatz und die Stellung im Beruf (vgl. die Literaturangaben bei DOBISCHAT/WASSMANN 1985, S. 81 ff). Das Weiterbildungsmotiv, aber auch die Verfügbarkeit von Weiterbildungsangeboten beeinflussen die Weiterbildungsaktivitäten in hohem Maße.

Die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung ist in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen: zwischen 1979 und 1982 nahm die Zahl der Weiterbildungsteilnehmer im Alter von 19 bis 64 Jahren von 3 Millionen 1979 auf 4,2 Millionen 1982 zu (BMBW 1984). Diese Zunahme verteilt sich jedoch nicht proportional über alle Bevölkerungsgruppen: Überproportional hoch war die Zunahme bei Hochschulabsolventen, abgenommen hat jedoch die Zahl der un- und angelernten Arbeitnehmer. Diese Selektivität der Weiterbildungsteilnahme beruht im wesentlichen auf ungleichen Bildungschancen in der Erstausbildung und in den geringen Möglichkeiten un- und angelernter Arbeitnehmer, an betrieblicher Weiterbildung teilzunehmen (vgl. dazu die Untersuchungen von MAASE u.a. 1978, HOFBAUER 1981, WINTER/THOLEN 1984, v. BARDELEBEN 1986). Die Zugangsprobleme un- und angelernter Arbeitnehmer sowie Arbeitsloser zur beruflichen Weiterbildung spielten für die Arbeitsverwaltung bis 1973 nur insofern eine Rolle, als auch diese Arbeitnehmer zur Besetzung des Überhangs an offenen Stellen zu einer beruflichen Weiterbildung zu mobilisieren waren, allerdings lag der Schwerpunkt der Förderung Anfang der siebziger Jahre auf der Förderung des beruflichen Aufstiegs und der beruflichen Mobilität. Entsprechend gering waren un- und angelernte Arbeitnehmer, Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung und Arbeitslose unter den geförderten Teilnehmern vertreten. Die Teilnehmerzahl in den für diese Gruppen als besonders geeignet angesehenen Umschulungs- oder Einarbeitungsmaßnahmen ging bis 1973 absolut und relativ zurück, es dominierten Teilnehmer in Maßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildung (vgl. GARLICHS/MAIER 1982), Anpassungsfortbildungen waren mit einem Anteil von nur 20 % an allen Fortbildungsmaßnahmen 1970 eine Ausnahme.

Das Beratungs- und Informationsangebot der BA ging in diesen Jahren primär vom aufstiegsorientierten, bildungsgewohnten Facharbeiter aus, der in der Lage ist, das vorhandene Angebot an Weiterbildungsprogrammen selbst zu überblicken und im Hinblick auf seine Motive das geeignete Angebot auszuwählen. Die Arbeitsverwal-

tung beschränkte sich auf die Prüfung der persönlichen Voraussetzungen sowie eine Begutachtung des gewünschten Kurses hinsichtlich der Unterrichtsplanung und Methode und der überbetrieblich verwertbaren Qualifizierungsbestandteile. Obwohl die Arbeitsverwaltung auch schon Anfang der siebziger Jahre durch öffentliche Anzeigen versuchte, die Bildungsbereitschaft aller Arbeitnehmer zu wecken, und somit auch die Zielgruppen der Un- und Angelernten und Frauen ansprechen wollte, blieb die Weiterbildungsberatung durch die Arbeitsverwaltung auf schon bildungsgewohnte und bildungsentschlossene Arbeitnehmer begrenzt, ein Ergebnis gesetzlicher, aber auch verwaltungsinterner Prioritätensetzung (vgl. dazu KRAUTKRÄMER 1979, S. 276 ff.).[13]

Die Arbeitsämter haben auf den 1975/76 gesetzlich verordneten Prioritätenwechsel, nun bildungsbenachteiligte Bevölkerungsgruppen aufzuklären und zu beraten, arbeitslose Arbeitnehmer für neue Berufe zu motivieren, wenn die alten Qualifikationen infolge von Strukturwandel obsolet geworden waren und generell Weiterbildung als Alternative zur Arbeitslosigkeit zu nutzen, zunächst hilflos reagiert. Noch 1977, also zwei Jahre nach der Veränderung des Gesetzes, wies die Bundesanstalt darauf hin, daß sie nicht in der Lage ist, "weder nach Aufgabenstellung noch nach ihrer Ausstattung mit Fachkräften eine durchgreifende Veränderung der Motivation der vorrangig anzusprechenden Zielgruppen für eine Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen" zu erreichen (nach KRAUTKRÄMER 1979, S. 286 ff.). Eine empirische Untersuchung über die Weiterbildungsmotivation von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden kam im gleichen Jahr zu dem Ergebnis, daß die Beratungs- und Informationsarbeit der Arbeitsverwaltung nicht ausreichend ist, so daß "das Potential an Fortbildungsinteresse offenbar weder bei den beschäftigten Arbeitnehmern noch bei den Arbeitslosen ausgeschöpft ist"

---

[13] Der hohe Anteil selbstinitiierter Weiterbildungsaktivitäten resultiert dabei auch aus der spezifischen Struktur des Weiterbildungssystems in der BRD: Wenn berufliche Weiterbildung außerhalb des Betriebes realisiert wird (ca. 53 % der Weiterbildung wird nicht von den Betrieben getragen), dann findet sie bei Weiterbildungsinstitutionen statt, die von beruflichen oder wirtschaftlichen Interessengruppen (wie IHK, Handwerkskammer, Gewerkschaften), von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden getragen werden oder die eigenständige kommerzielle Unternehmen sind. Alle diese Weiterbildungseinrichtungen werben auf dem örtlichen Markt, im Falle der durch die Kammern getragenen Einrichtungen weisen auch die Mitgliedsbetriebe ihre Mitarbeiter auf die Angebote hin. Die Vielfalt, aber auch die Mängel des Angebots sind für bildungsungewohnte Arbeitnehmer kaum zu durchschauen, Untersuchungen haben belegt, daß diese Intransparenz des Angebots die Realisierung von Bildungsabsichten einschränkt (vgl. BRAUN/EHRHARDT 1981).

(INFRATEST SOZIALFORSCHUNG et al. 1978, S. 171). Auch andere Studien kommen zu dem Ergebnis, daß das Interesse an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen bei Arbeitslosen und anderen Zielgruppen viel höher ist als es die Arbeitsverwaltung annimmt (vgl. BRAUN/EHRHARDT 1981).

In den von uns untersuchten Arbeitsämtern ist die Umstellung von einer bildungsgewohnten Klientel hin zu Arbeitslosen und anderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes nicht reibungslos vor sich gegangen. Die Ausgangsbedingungen variierten dabei zwischen den Arbeitsamtsbezirken erheblich: Während man in A aufgrund der schon länger andauernden hohen Arbeitslosigkeit im Prinzip keine neuen Anforderungen auf sich zukommen sah, da auch schon früher ein relativ hoher Anteil der Weiterbildungsteilnehmer arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht war, sah man sich in D mit völlig neuen Teilnehmern konfrontiert. Hier hatte, noch bis zum Ende der siebziger Jahre, die Förderung des beruflichen Aufstiegs einen erheblichen Stellenwert; auf neue Teilnehmer, deren Interessen und Motive, war man kaum eingestellt. Das Konzept, Weiterbildung als Alternative zur Arbeitslosigkeit einzusetzen, wurde hier nur ganz allmählich realisiert. Die Arbeitsämter in B und C waren dagegen auf die veränderte Situation besser vorbereitet, da sie schon seit Ende der sechziger Jahre (bedingt durch die Krise in der Montanindustrie), FuU-Maßnahmen für arbeitslose Bergarbeiter mit entwickelt hatten und insofern über Erfahrungen im Umgang mit der neuen Klientel verfügten.

Das Problem der Motivierung und Informierung der neuen Zielgruppen trat bundesweit in allen Arbeitsämtern auf, so daß mit einer Gesetzesänderung 1979 eine neue Form beruflicher Fortbildung in das AFG eingeführt wurde: die sog. § 41a-Lehrgänge. In diesen Kurzzeitmaßnahmen von maximal sechs Wochen Dauer sollen Arbeitslose über Fragen der Arbeitsplatzwahl und Möglichkeiten beruflicher Bildung informiert werden, und es werden u.a. persönlichkeitsbezogene Verhaltenstrainings bei Bewerbungen und Stellensuche angeboten. Diese § 41a-Lehrgänge bedeuten für die Arbeitsverwaltung, die diese Kurse von externen Trägern durchführen läßt, eine Arbeitsentlastung bei der Beratungstätigkeit und erlauben eine Kanalisierung der Weiterbildungsinteressen der § 41a-Teilnehmer. Vor viele Weiterbildungsmaßnahmen wird deswegen inzwischen eine § 41a-Maßnahme vorgeschoben (vgl. auch DOBISCHAT/WASSMANN 1985). Seit 1979 kann die Arbeitsverwaltung auch Arbeitslose in § 41a- und FuU-Maßnahmen "zuweisen", d.h. nach einer be-

stimmten Dauer der Arbeitslosigkeit (nach jeweils drei Monaten) hat sie zu prüfen, ob die Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Bildung oder "zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten" (so die offizielle Bezeichnung für § 41a-Lehrgänge) notwendig ist und den Arbeitslosen zur Teilnahme aufzufordern. Wird die Teilnahme ohne wichtige Gründe abgelehnt, so droht eine Sperrzeit. Inwiefern dieses Instrument restriktiv genutzt wird, kann gegenwärtig nur schwer beurteilt werden; einige Untersuchungen werfen allerdings die Frage auf, inwieweit die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung, insbesondere an den § 41a-Lehrgängen, noch freiwillig genannt werden kann (vgl. SAUTER u.a. 1984).

Nicht nur die Arbeitsverwaltung versuchte, die neuen Zielgruppen in ihre beruflichen Bildungsmaßnahmen einzubeziehen, auch andere öffentliche Stellen (und z.T. auch die Trägereinrichtungen) begannen, ihr Beratungsangebot stärker auf Arbeitslose oder un- und angelernte Arbeitnehmer zu orientieren. 1977-1983 lief in zehn Kommunen ein vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft unterstützter Modellversuch zur **"kommunalen Weiterbildungsberatung"**. Aufgabe des Modellversuchs war in erster Linie die Beratung und Motivierung von potentiellen Weiterbildungsinteressenten aus bildungsbenachteiligten Bevölkerungsgruppen. In dieser Hinsicht orientierten sich die kommunalen Weiterbildungsberatungsstellen und die Arbeitsverwaltung auf die gleichen Zielgruppen, allerdings ist die Beurteilung des Erfolgs dieser Einrichtungen sehr umstritten. Die wissenschaftliche Untersuchung des Modellversuchs hebt hervor, daß die Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen bei entsprechender Information und Beratung gesteigert werden kann und stellt eine hohe Motivation auch bei Personen mit geringem schulischen Bildungsniveau fest. Allerdings bedeutet die Bereitschaft zur Teilnahme an einer Weiterbildung nicht immer, daß die Betreffenden diesen Wunsch gegenüber dem Arbeitsamt äußern oder daß eine entsprechende Beratung durch die Arbeitsverwaltung diesen Wunsch zu Tage fördert (BRAUN/EHRHARDT 1981).

Da zwei der Arbeitsamtsbezirke (B und C) ebenfalls in den Modellversuch einbezogen waren, konnten einige Fragen zur Zusammenarbeit Arbeitsverwaltung/kommunale Weiterbildungsberatungsstelle diskutiert werden. Schon in einer ersten Auswertung hatten die kommunalen Weiterbildungsstellen darauf hingewiesen, daß die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung in der Regel schwierig war. Obwohl die BA selbst festgestellt hatte, daß sie zur Bewältigung der Beratungen auf

Unterstützung durch andere Institutionen angewiesen ist, befürchteten die betroffenen örtlichen Arbeitsamtsmitarbeiter eine Einmischung in ihre Kompetenzen. Dadurch, daß es explizites Ziel der Beratungsstellen war, von den Interessen der Arbeitslosen selbst auszugehen, wurde ihnen Einseitigkeit und das Wecken von Illusionen vorgeworfen.

In C wurde die Arbeit der kommunalen Weiterbildungsberatung so beurteilt: "Wir hatten keine intensive Zusammenarbeit, da die Mitarbeiter der Beratungsstelle nicht so sehr an der Versorgung der Arbeitslosen mit Bildungsangeboten, sondern an ihrer Betreuung und Orientierung interessiert waren. Es entstanden für uns zum Teil zusätzliche Beratungsbarrieren, da in der Beratungsstelle keine Fachleute saßen. Die Beratungsstellen haben bei den potentiellen Teilnehmern dann Bedürfnisse geweckt, die sich nach unserem Förderrecht nicht realisieren lassen. Diese Einrichtung hat keine Entlastung bei der Beratung gebracht" (Arbeitsberaterin in C). Und die Mitarbeiter im Arbeitsamt B verweisen darauf, daß die kommunale Stelle den Nachteil hatte, daß sie nicht vertraut war mit dem Bildungsangebot in der Region, daß sie keine Fachleute für das AFG-Förderrecht hatte und letztlich auch nicht über Kontakte zu Trägereinrichtungen verfügte, so daß die potentiellen Teilnehmer für FuU dann doch beim Arbeitsamt noch einmal hätten beraten werden müssen. Kompetenz- und Konkurrenzprobleme haben bei der relativ unbefriedigenden Zusammenarbeit zwischen kommunaler Weiterbildungsberatung und Arbeitsverwaltung offensichtlich eine große Rolle gespielt. Die Bemerkungen der Mitarbeiter in B und C zu diesem Bereich, "daß nämlich die Arbeitsverwaltung selbst 'gut im Geschäft' ist, so daß wir eigentlich externe Unterstützung nicht brauchen, allenfalls mehr Berater im Amt selbst" (Arbeitsberater in B), verstärkt diesen Eindruck.

Eine (unveröffentlichte) Studie aus dem Jahr 1982 (LAURITZEN 1982) belegt jedoch, daß die Arbeitsämter eine "klientenorientierte" Beratungsarbeit unter den gegebenen finanziellen und personellen Spielräumen auch bei bestem Willen nicht leisten können.[14] Damals konnte festgestellt werden, daß die Arbeitsämter dazu übergegangen waren, Arbeitslose in 3 Gruppen zu unterteilen: in leicht und

[14] Inzwischen hat sich die Situation zumindest insofern wieder gebessert, als der beruflichen Weiterbildung heute wieder öffentlich ein größerer Stellenwert beigemessen wird, die finanziellen Restriktionen etwas gelockert wurden und die persönlichen Förderungsvoraussetzungen wieder weiter gefaßt werden.

schnell Vermittelbare (Gruppe 1), in mit Hilfen mittelfristig Vermittelbare (Gruppe 2) und in mittelfristig kaum oder gar nicht Vermittelbare (Gruppe 3). Während man in Gruppe 3 möglichst wenig Beratungsaufwand investierte, konzentrierten sich die Vermittlungsaktivitäten auf Gruppe 1 und die Beratungsgespräche zur beruflichen Weiterbildung auf Gruppe 2.

In bezug auf die Förderung der Weiterbildung besteht ein relativ großer Entscheidungs- und Ermessensspielraum auf seiten der Arbeitsberater: Zwar hat der einzelne Arbeitnehmer ein Recht auf Förderung, wenn er die formalen Voraussetzungen erfüllt, der Arbeitsberater muß jedoch entscheiden, ob die Förderung arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist, den möglichen Bildungserfolg beurteilen und dies alles unter dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Für das Jahr der Untersuchung (1981/82), in dem einschneidende Veränderungen mit Hilfe des AFKG öffentlich vorbereitet und die finanziellen Mittel zusammengestrichen wurden, ergab sich für die Arbeitsberater eine Situation "ihre Überzeugungsfähigkeit einsetzen zu müssen, um ratsuchenden Arbeitslosen ihren formalrechtlichen Anspruch auf FuU regelrecht auszureden. Das gelingt ihnen entweder aus Gründen fehlender arbeitsmarktlicher Zweckmäßigkeit (...) oder aus Gründen mangelnder Eignung, die im Zweifel der Psychologische Dienst des Arbeitsamtes attestiert, oder aber wegen nicht sicher erkennbarer Bereitschaft und Fähigkeit, in der Zukunft einer beitragspflichtigen Beschäftigung nachzugehen ..." (LAURITZEN 1982). Die quantitative Bedeutung solcher Strategien läßt sich nicht abschätzen. Tatsache ist jedoch, daß auch in den untersuchten vier Arbeitsamtsbezirken eine eher informelle Einteilung der Arbeitslosen vorgenommen wurde.

Tabelle 8a gibt einen Überblick, welche Personengruppen in den vier Arbeitsamtsbezirken in AFG-geförderte Weiterbildung einbezogen waren. In allen vier Arbeitsamtsbezirken stellen Arbeitslose einen höheren Anteil an allen Teilnehmern als im Bundesdurchschnitt. Allerdings waren im Arbeitsamtsbezirk D auch 1982 noch über 55 % der Teilnehmer nicht arbeitslos, ein Großteil von ihnen war noch nicht einmal als arbeitsuchend registriert. Nach wie vor dominierten hier also FuU-Teilnehmer, die noch in einem Beschäftigungsverhältnis standen und an berufsbegleitenden Aufstiegsfortbildungen teilnahmen. Rückläufig ist die Beteiligung von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung absolut und relativ in A und C, bei gleichzeitigem Rückgang der jüngeren Arbeitnehmer (unter 25 Jahren), der Frauen und der Arbeitnehmer ohne bisherige Berufstätigkeit. Wäh-

rend bundesweit die Beteiligung jüngerer Arbeitnehmer und die Beteiligung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung stieg, ist der Rückgang an weiblichen Teilnehmern und an Teilnehmern ohne bisherige Berufstätigkeit eine generelle Entwicklung auch bundesweit.

In den örtlichen Arbeitsämtern wurden die Veränderungen in der Struktur der Teilnehmer vor allem auf folgende Faktoren zurückgeführt:

- Die Kürzung des Unterhaltsgeldes hat die Teilnahme an FuU-Maßnahmen für diejenigen Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld beziehen und noch Hoffnung auf baldige Vermittlung in Arbeit haben, unattraktiver gemacht. Vor allem für Arbeitslose mit familiären Verpflichtungen bringt die Teilnahme an oft mehrjährigen Weiterbildungsmaßnahmen erhebliche finanzielle Belastungen.

- Die rasch steigende Zahl der registrierten Arbeitslosen führt dazu, daß die Arbeitsverwaltung Teilnehmer für FuU-Maßnahmen aus einer größeren Gruppe auswählen kann. Dies bedeutet, daß seit 1982 wieder verstärkt selektiert wird, da Arbeitsverwaltung und Trägereinrichtungen daran interessiert sind, nur die leistungsfähigsten Arbeitslosen einzubeziehen. Ein Maßstab für den Erfolg einer FuU-Maßnahme ist unter anderen nämlich die Zahl der Abbrecher.

- Der Rückgang weiblicher FuU-Teilnehmer hängt eng mit der relativ schnelleren Aussteuerung von Frauen aus der Arbeitslosenversicherung zusammen (nur noch ein geringer Prozentsatz arbeitsloser Frauen erhält die vom Familieneinkommen abhängige Arbeitslosenhilfe, vgl. BALSEN u.a. 1984). Dies führt dazu, daß diese Frauen keinen Anspruch auf Unterhaltsgeld mehr haben. Andererseits ist die Teilnahme an einer FuU, vor allem bei Frauen und un- und angelernten Arbeitern in besonders starkem Maße davon abhängig, ob regionale Weiterbildungsangebote überhaupt verfügbar und an den Interessen dieser Teilnehmer orientiert sind.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen in den vier Regionen und ihre Einbeziehung in berufliche Weiterbildung, so zeigen sich erhebliche Diskrepanzen (vgl. Tabelle 8b): Obwohl in allen untersuchten Arbeitsamtsbezirken Frauenarbeitslosigkeit ein wesentliches Strukturmerkmal ist, sind Frauen unterproportional in FuU-Maßnahmen vertreten. Die Einbeziehung

von Frauen ist, relativ betrachtet, in B und C besser gelungen als in A und D. Nicht ganz so stark ausgeprägt ist die Abweichung bei Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, wobei hier die untersuchten Arbeitsamtsbezirke bessere Resultate als im Bundesdurchschnitt aufweisen. Jedoch ist auch hier festzustellen, daß diese Zielgruppe nicht überdurchschnittlich an FuU-Maßnahmen teilnimmt. Anders dagegen die Situation bei den unter 25jährigen: Ihr Anteil an den FuU-Teilnehmern ist in B und C größer als ihr Anteil an allen Arbeitslosen, in D liegt er nur geringfügig darunter. Eine Ausnahme stellt hier A dar.[15] Generell sind Jugendliche eine von der Arbeitsverwaltung bevorzugte Zielgruppe der FuU-Politik, da sie in der Regel als bildungsgewohnt und leicht vermittelbar gelten und die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung entweder eine Ergänzung zur Erstausbildung darstellen oder eine fehlende Erstausbildung ersetzen kann.

Überproportional stark sind in B und D sowie im Bundesgebiet Angestellte unter den Weiterbildungsteilnehmern vertreten, während in A und C, bei relativ höherem Anteil unter den Arbeitslosen, die Einbeziehung dieser Personengruppe weniger ausgeprägt ist.

Während man also generell sagen kann, daß die mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975/76 eingeleitete "Wende" in der Weiterbildungspolitik der Arbeitsämter insofern erfolgreich war, als der Anteil Arbeitsloser an allen FuU-Teilnehmern gestiegen ist, bleibt gleichzeitig festzuhalten, daß eine stärkere Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen nur bedingt gelungen ist.

Die Arbeitsämter selbst definieren ihre Zielgruppen entsprechend den Vorgaben des AFG, allerdings mit regionalen Abweichungen. Bevorzugt möchte man Arbeitslose mit FuU-Angeboten versorgen, allerdings schränkt die Arbeitsverwaltung in D ein, daß sie nach wie vor einen großen Teilnehmerkreis fördert, der an soge-

---

[15] Daß der Anteil jüngerer Arbeitsloser an allen FuU-Teilnehmern nicht noch höher liegt, kann durch zwei Faktoren erklärt werden: einerseits gibt es, gerade für Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung, eine ganze Reihe anderer Programme, mit denen eine berufliche Qualifizierung erreicht werden kann (so zum Beispiel die Grundbildungs- und Förderlehrgänge der Arbeitsverwaltung, berufsvorbereitende Kurse nach dem Berufsbildungsgesetz etc., vgl. die Übersicht bei F. MAIER 1983), zum anderen erfüllen Jugendliche ohne ausreichende berufliche Tätigkeit sehr häufig die persönlichen Voraussetzungen zum Bezug von Unterhaltsgeld bei FuU nicht.

nannter "Aufstiegsfortbildung" teilnimmt. In A wurde ein Schwerpunkt auf arbeitslose Un- und Angelernte gelegt, für Jugendliche unter 25 Jahren hat man eine ganze Reihe sogenannter berufsvorbereitender Lehrgänge initiiert. Ein neues Problem, auf das bisher mit Maßnahmen noch wenig reagiert wurde, stellen arbeitslose Jungfacharbeiter dar, die unmittelbar nach Abschluß einer Lehre arbeitslos werden. Hier sieht man in A eine zukünftige "Zielgruppe", für die noch Maßnahmen entwickelt werden müssen. Auch in C sind die Jungfacharbeiter als neue Zielgruppe in die Bemühungen der Arbeitsverwaltung aufgenommen worden, statistisch gesehen schlägt sich das schon jetzt in einem Rückgang der un- und angelernten Teilnehmer nieder. Eine regionsspezifische Zielgruppe stellen die bergbautauglichen Arbeitslosen aus anderen Berufen dar: Da der Bergbau bis zu einem gewissen Grad immer an Spezialarbeitern interessiert ist, bemüht man sich, Arbeitslose für bergbauspezifische Tätigkeiten zu qualifizieren. Die arbeitslosen Bergleute, die nicht mehr bergbautauglich sind, müssen, falls sie nicht zu alt sind, auf andere Tätigkeiten umgeschult werden. Besonderes Gewicht legt man in C auf die Gruppe der Arbeitslosen "mit schlechtem Berufsbild" (das heißt abgebrochene Berufsausbildung, häufiger Arbeitsplatzwechsel), denn sie können durch die Teilnahme an einer Weiterbildung ihre Vermittlungschancen verbessern. Im angrenzenden Arbeitsamtsbezirk B verweisen die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung ebenfalls auf eine Verschiebung der Zielgruppen weg von den langfristig Arbeitslosen hin zu den arbeitslosen Jungfacharbeitern. Un- und angelernte Jugendliche verweist man auch hier zunächst auf berufsvorbereitende Maßnahmen, erst später werden auch sie in FuU integriert.

Frauen waren in keinem der untersuchten Bereiche eine explizite Zielgruppe der Weiterbildungspolitik.

3.4.2 "Verwirrende Vielfalt" - Angebote zur beruflichen Weiterbildung

Die Arbeitsverwaltung selbst tritt in der Regel nicht als Veranstalter oder Träger von beruflichen Weiterbildungsangeboten auf. Sie ist im Grunde die Finanzierungsinstanz für die Teilnehmer - soweit diese die persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Nur in geringem Umfang fördert die Arbeitsverwaltung direkt Einrichtungen, die Weiterbildung anbieten (sogenannte institutionelle Förderung). Die überwiegende Zahl aller FuU-Teilnehmer wird (soweit es sich nicht um Einarbeitungszuschüsse handelt) in außerbetrieblichen Weiterbildungseinrichtun-

gen ausgebildet, die unter anderem von den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern, den Arbeitgeberverbänden, den Gewerkschaftn, den Kirchen, den Kommunen und von kommerziellen Weiterbildungseinrichtungen betrieben werden. Dieser "Anbieterpluralismus" bedeutet nicht nur einen Pluralismus der Trägereinrichtungen, sondern auch einen Pluralismus der Unterrichtsziele, der Methoden, der Programme und der Unterrichtsstile.

Noch bis Mitte der siebziger Jahre war der gesamte Bereich der beruflichen Weiterbildung relativ stark von der sogenannten "Aufstiegsfortbildung" geprägt, das heißt angeboten wurden vor allem Kurse im Bereich der Meister- und Technikerausbildung, spezifische Ausbildungen im kaufmännischen Bereich (Fachwirt) sowie einige weitere Berufsbereiche (zum Beispiel Sekretärin, Fremdsprachenkorrespondentin). Für diesen Bereich existieren allgemein anerkannte Weiterbildungsabschlüsse, so daß die Teilnehmer, die zum Teil von ihren Arbeitgebern zu diesen Lehrgängen geschickt werden, in der Regel wissen, was verlangt wird. Nach dem AFG wurden bis 1974 primär derartige "Aufstiegsfortbildungen" gefördert, bis zu 60 % aller Teilnehmer nahmen an solchen Lehrgängen teil. Insbesondere private Schulen, die Industrie- und Handelskammer (IHK) und die Handwerkskammer (HWK), zum Teil auch Gewerkschaften und private Weiterbildungsträger bauten eine Infrastruktur auf, die es erlaubte, solche Kurse in den Regionen anzubieten. Die Prüfungen werden von der IHK oder der HWK abgenommen. In geringer frequentierten Berufsbereichen wurde eine bundesweite Abstimmung erreicht, für welche Berufsbereiche einzelne IHKs zuständig sein sollten und Teilnehmer aus anderen Regionen konnten dann dort ihren Meisterkurs absolvieren (vgl. STREECK u.a. 1987).

Wollte ein Teilnehmer Unterhaltsgelder von der Arbeitsverwaltung beziehen, so mußten einerseits die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sein, andererseits mußte der von ihm gewählte Kursus von der Arbeitsverwaltung "anerkannt" sein. Das bedeutet, daß die Arbeitsverwaltung Lehrpläne und Unterrichtsmethode des gewählten Kurses (eher formal) prüft und seine arbeitsmarktpolitische Relevanz feststellt (zum Beispiel Vermittlung nicht betriebsspezifischer beruflicher Kenntnisse).

Das im AFG gewählte Steuerungsprinzip entspricht der "Gutschein-Steuerung". Anspruchsberechtigte Interessenten erhalten von der Arbeitsverwaltung (Finanzierungs-)Gutscheine und treten auf dem Weiterbildungsmarkt als selbständige Nachfrager auf. In der Wahl des Kurses sind sie frei, solange die Kurse von der Arbeitsverwaltung "anerkannt" sind. Schon früh zeigten sich Probleme und Defizite dieser "Gutschein-Steuerung": so besteht z.B. für den Nachfrager keine Transparenz des Angebotes. Auf örtlicher Ebene existieren oftmals mehrere Anbieter, die unter gleichem Namen verschieden gestaltete Lehrgänge anbieten; da die Inhalte beruflicher Weiterbildung weitgehend nicht vereinheitlicht sind, können die Nachfrager Qualität und Inhalt nur schwer vergleichen. Darüber hinaus hängt die Breite des Angebots stark von der Region ab: Die Industrie- und Handelskammern sind zwar fast flächendeckend in allen Regionen vertreten, nicht überall bieten sie jedoch die gleichen Kurse an. In Großstädten und anderen Ballungszentren besteht ein oft verwirrend großes Angebot, während in ländlichen oder peripheren Regionen zum Teil nur ein Träger mit eingeschränktem Angebot vorhanden ist. Die angebotenen Berufsbereiche hängen von der Schwer-

punktsetzung der Träger und ihrer Erwartung hinsichtlich der Nachfrage sowie der Aussicht auf die Amortisation der eingesetzten Mittel ab, was zum Beispiel Mitte der siebziger Jahre dazu führte, daß sich das Kursangebot vieler Träger wegen der geringen Ausstattungskosten einseitig auf kaufmännische Berufe konzentrierte, während das Angebot für gewerbliche Berufe häufig unzureichend war (vgl. GARLICHS/MAIER 1982, S. 21 f.).

Die Arbeitsverwaltung hat prinzipiell zwei Möglichkeiten, auf das Kursangebot in der Region Einfluß zu nehmen: Sie kann durch institutionelle Förderung die Einrichtung und den Ausbau von Trägern fördern oder sie kann komplette Kurse als sogenannte "Auftragsmaßnahmen" bei einem Träger "einkaufen". Mit der "institutionellen Förderung" werden Investitionen zum Aufbau oder zur Erweiterung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung unterstützt. Die Bundesanstalt für Arbeit kann mit Darlehen oder Zuschüssen solche Einrichtungen dann fördern, wenn sich der Träger mit eigenen Mitteln an den Kosten beteiligt und sie kann die Förderung an die Auflage binden, daß sie in dieser Einrichtung eigene Maßnahmen durchführen kann oder durchführen lassen kann (§ 50 AFG). Prinzipiell können alle Träger beruflicher Bildung gefördert werden, allerdings besteht kein Rechtsanspruch auf die Förderung. Auch laufende Unterhaltskosten der Träger können in Ausnahmefällen von der BA mit übernommen werden, insbesondere dann, wenn ein besonderes arbeitsmarkt- oder bildungspolitisches Interesse besteht.

Daneben gibt es für die Gemeinden in den Förderregionen der GRW die Möglichkeit, für die Errichtung oder den Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- oder Umschulungsstätten Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Anspruch zu nehmen.

In der Praxis hat das Instrument der institutionellen Förderung zwar quantitativ keinen großen Raum eingenommen (im Haushaltsjahr 1982 wendete die BA für institutionelle Förderung nur 29 Mrd. DM auf, während für die individuelle Förderung (das heißt Lehrgangsgebühren und Unterhaltsgelder) 2,2 Mio DM ausgegeben wurden), allerdings hat die institutionelle Förderung gerade auf regionaler Ebene bedeutsame Anstoßeffekte gegeben, um Träger zum Ausbau ihrer Weiterbildungsstätten zu veranlassen. Dies gilt zum Beispiel im Arbeitsamtsbezirk A, wo die Handwerkskammer bei der Ausweitung ihrer überbetrieblichen Ausbildungsstätte (die primär für die berufliche Erstausbildung von Lehrlingen genutzt

wird) durch die institutionelle Förderung der Arbeitsverwaltung dazu veranlaßt wurde, Übungswerkstätten für die Qualifizierung Arbeitsloser einzurichten und Auftragsmaßnahmen für Arbeitslose durchzuführen. Mit Hilfe dieses erweiterten Ausbildungsangebots konnte die Durchführung von FuU-Maßnahmen für Arbeitslose in A quantitativ und qualitativ erheblich verbessert werden.

Auch in B spielt die institutionelle Förderung bei der Trägerstruktur eine große Rolle: Als während der Krise des Bergbaus Mitte der sechziger Jahre zahlreiche Zechen geschlossen wurden und die Notwendigkeit entstand, arbeitslosen Bergleuten eine berufliche Alternative zu bieten, wurde in gemeinsamer Trägerschaft von BA und dem Berufsfortbildungswerk des DGB auf einem ehemaligen Zechengelände ein Berufsförderungswerk eingerichtet. Dieses Berufsförderungswerk hatte von Beginn an die Aufgabe, arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Qualifizierungsprogramme für Arbeitslose zu entwickeln, und bot durch die enge Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung und Trägereinrichtung die Chance, Lehrgänge gezielt für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen anzubieten.

Die Möglichkeit der institutionellen Förderung wurde auch in C genutzt: Hier wurde mit finanzieller Hilfe der BA eine Ausbildungsstätte des Bergbaus für die berufliche Weiterbildung Arbeitsloser ausgebaut - für den Träger eine sinnvolle Möglichkeit, zurückgehende Lehrlingszahlen durch Teilnehmer, die von der Arbeitsverwaltung vermittelt werden, zu kompensieren und die Lehrwerkstätten weiterhin zu erhalten. Auch der Einzelhandelsverband in C nutzte die Möglichkeiten der institutionellen Förderung zum Aufbau einer leistungsfähigen Bildungseinrichtung für kaufmännische Berufe. Die im Zuge der Erweiterung der kaufmännischen Ausbildung um Datenverarbeitungskenntnisse notwendigen Investitionen konnten so zwischen Verband und Arbeitsverwaltung aufgeteilt werden, so daß heute in C eine moderne Übungsfirma alle kaufmännischen Ausbildungsbereiche abdecken kann.

Mit Hilfe der institutionellen Förderung konnten dann, wenn ein interessierter Träger vor Ort vorhanden war, Weiterbildungsangebote ausgebaut werden. Dennoch reichte das vorhandene Angebot an Weiterbildungskursen nicht aus, um eine auf Arbeitslose zugeschnittene Fortbildungs- und Umschulungspolitik allein mit Hilfe der "Gutschein-Steuerung" zu erreichen. Seit Mitte der siebziger Jahre ging die Arbeitsverwaltung deswegen dazu über, komplette Kurse für einzelne

Berufsgruppen oder Zielgruppen bei den Weiterbildungsträgern "in Auftrag" zu geben. Die Arbeitsverwaltung "kauft" einen ganzen Kurs, der Träger verpflichtet sich, diesen Kurs im Auftrag und auf Kosten der Arbeitsverwaltung durchzuführen, die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch die Arbeitsverwaltung. Waren Mitte der siebziger Jahre derartige Auftragsmaßnahmen noch die Ausnahme, so wurden sie bis heute fast zu einer Regel (vgl. WEITZEL 1984, SAUTER u.a. 1984). Im Bundesgebiet nahmen 1985 ca. 50 % aller FuU-Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen teil. Insbesondere arbeitslose Teilnehmer sind fast vollständig in solchen Programmen.[16]

3.4.3 "Es gibt viele interessierte Träger" - Zunehmende Steuerung des Angebots durch die Arbeitsverwaltung

Die Möglichkeit der Vergabe von Auftragsmaßnahmen (die im AFG als Ausnahme für den Fall definiert ist, daß auf dem lokalen Weiterbildungsmarkt keine ausreichenden Angebote zur Verfügung stehen, § 34,2 AFG) hat die Arbeitsämter vor völlig neue Aufgaben gestellt. Konnten sie sich vorher auf eine eher formale Prüfung der von den Trägern angebotenen Kurse beschränken, so sind sie jetzt gezwungen, gemeinsam mit den Trägern Kurse zu entwickeln, die sowohl auf die Zielgruppen zugeschnitten sind und zugleich den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen entsprechen. Der Entwicklungs- und Implementationsaufwand nahm um ein Erhebliches zu. Daraus ergaben sich für die Arbeitsverwaltung und die Träger eine ganze Reihe neuer Probleme und auf örtlicher Ebene eine große Bandbreite lokaler Politikformulierung.

Zunächst einmal mußten neue Kursangebote entwickelt werden, da die Weiterbildung von Arbeitslosen nicht so sehr auf einen beruflichen Aufstieg gerichtet ist, als vielmehr auf eine Überbrückung der Zeit der Arbeitslosigkeit. Natürlich sollten nicht nur berufliche Qualifikationen erhalten werden, auch neue

---

[16] Grundsätzlich kann die Arbeitsverwaltung alle Typen der beruflichen Weiterbildung als Auftragsmaßnahme vergeben und sie ist, unter den haushaltsrechtlichen Bedingungen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, in der Wahl der Träger frei. Tatsächlich spielen Auftragsmaßnahmen jedoch nur im Bereich der Anpassungsfortbildung und bei der beruflichen Umschulung eine Rolle. Aufstiegsfortbildungen folgen nach wie vor dem "alten" Schema der "Gutschein-Steuerung", das heißt der bildungsinteressierte Teilnehmer sucht sich das Angebot, das ihm passend erscheint.

Entwicklungen und Anforderungen infolge des technischen oder ökonomischen Wandels sollten Bestandteil der Qualifizierungspolitik sein. Vor allem drei Formen der Weiterbildung für Arbeitslose wurden neu entwickelt: die sogenannten "Informations- und Motivierungskurse" nach § 41a AFG, Fortbildungsmaßnahmen in Übungsfirmen und -werkstätten und betriebliche Trainingsmaßnahmen.

- Informations- und Motivationskurse nach § 41a sollen, bei einer Dauer von vier bis sechs Wochen, dazu dienen, Arbeitslose über Fragen der Arbeitsplatzwahl und der Möglichkeiten beruflicher Bildung zu informieren und ihre Fähigkeiten verbessern, Arbeit aufzunehmen oder an Bildungsmaßnahmen teilzunehmen. Die meisten 41a-Lehrgänge werden inzwischen als Vorschaltmaßnahmen für weiterführende Lehrgänge betrieben, was unter anderem das Risiko in sich birgt, daß diese Maßnahmen als Selektionsinstrument eingesetzt werden, mit dem sich Träger und Arbeitsverwaltung die besonders leistungsfähigen Teilnehmer heraussuchen.

- Übungsfirmen und -werkstätten dienen dem realitätsnäheren Praxistraining in den Tätigkeiten, die in Betrieben und Verwaltungen gefordert werden. Sie werden im Auftrag der Arbeitsverwaltung von einem Träger betrieben und simulieren betriebliche Arbeitsabläufe. In der Regel arbeiten Arbeitslose sechs bis neun Monate in einer Übungsfirma oder -werkstatt (vgl. SEMLINGER/POHL 1982).

- Betriebliche Trainingsmaßnahmen werden dagegen in und von Betrieben durchgeführt; in dem der Lernort Betrieb gewählt wird, sollen nicht nur praktische Kenntnisse und Fertigkeiten erhalten, sondern auch eine möglichst rasche Eingliederung in das Arbeitsleben ermöglicht werden.

Die Bedeutung dieser eher kurzfristig angelegten Übungs- und Trainingsmaßnahmen hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. So stieg die Teilnehmerzahl an § 41-Lehrgängen bundesweit von 1980 14.100 auf 30.470 1984 (das heißt 8,6 % aller FuU-Teilnehmer). An kurzfristigen Lehrgängen zur Anpassung beruflicher Kenntnisse und Fähigkeiten nahmen 1980 41 % der Fortbildungsteilnehmer teil, 1984 waren es dagegen schon 57 % (vgl. BA, Förderung der beruflichen Bildung). Auch in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken spielen diese Maßnahmen eine immer größere Rolle: alle Arbeitsverwaltungen richteten § 41a-Maßnahmen ein und beauftragten Träger mit dem Aufbau von Übungswerkstätten und -firmen. Allerdings hing die Umsetzung dieser neuen Lehrgangstypen sehr stark von der Struktur der vorhandenen FuU-Träger in der Region ab, und es zeigten sich dabei vielfältige Probleme und Unterschiede in der Handlungsorientierung von Trägern und Arbeitsverwaltung.

- In A waren, bis die Handwerkskammer aufgrund der Kooperation mit dem Arbeitsamt ihre Kapazitäten ausweitete, keine weiteren großen Träger vorhanden, die Qualifizierungsangebote für Arbeitslose im Programm hatten. Natürlich gab es Bildungseinrichtungen der IHK, diese waren jedoch spezialisiert auf die Aufstiegsfortbildung, die Volkshochschulen (spezialisiert auf die allgemeine Weiterbildung) und Einrichtungen der Gewerkschaften; quantitativ, aber auch qualitativ war das Angebot jedoch unzureichend. Erst mit der Erweiterung des Bildungszentrums der Handwerkskammer konnte diese Lücke im Angebot geschlossen werden. Die Ausweitung des Bildungsangebots der Handwerkskammer auf Arbeitslose ist jedoch keine Selbstverständlichkeit. Untersuchungen zeigen, daß insbesondere die Bildungseinrichtungen der Kammern und Innungen kaum für solche Maßnahmen zu interessieren sind (DOBISCHAT/WASSMANN 1985, S. 391). Die Einrichtungen der Verbände haben ihre feste Klientel (überbetriebliche Ausbildung für die Lehrlinge der Mitgliedsbetriebe und Durchführung von Meisterkursen, zum Teil Teilzeitunterricht für kaufmännische und Bürotätigkeiten), das Angebot konzentriert sich im Bereich der Weiterbildung auf Zielgruppen mit guter beruflicher Ausgangsqualifikation. Arbeitnehmer mit geringer oder unzureichender Qualifikation sind in der Regel keine Zielgruppe der IHKs und HWKs. In A war die Situation anders: Schon relativ früh, 1970, entstand eine Kooperation zwischen der Handwerkskammer und der Arbeitsverwaltung (zunächst begrenzt auf die Durchführung von Schweißerlehrgängen). 1972 entschloß sich dann die Handwerkskammer, der Arbeitsverwaltung Umschulungskurse anzubieten, die zu einem anerkannten Berufsabschluß führen. (Diese Kurse wurden sowohl in der Ausbildungsstätte als auch in Betrieben durchgeführt). Seit dieser Zeit arbeitet man eng zusammen und als die Vollversammlung der Handwerkskammer beschloß, die Ausbildungsstätte auszubauen, hat man der Arbeitsverwaltung das Angebot gemacht, auch eine Übungswerkstatt, die einzige in der Region, einzurichten. Heute werden etwa zwei bis drei Prozent der Investitionskosten aus der institutionellen Förderung der Arbeitsverwaltung gedeckt, ansonsten wird die Bildungsstätte aus der Gewerbeförderungsumlage der Handwerksbetriebe finanziert. Die Mitgliedsbetriebe tragen diese Aktivitäten weitgehend mit und sind bereit, Umschüler als Praktikanten in die Betriebe aufzunehmen. Für den Träger hat die Kooperation mit der Arbeitsverwaltung den Vorteil, seine Werkstätten auslasten zu können, gerade auch in Zeiten, in denen die Bildungsstätte durch Lehrlingskurse oder spezielle Kurse für einzelne Mitgliedsbetriebe nicht voll belegt ist. Ca. 10 % der Kapazitäten (d.h. etwa 110 Plätze

jährlich) werden für Auftragsmaßnahmen fest eingeplant, bei der Planung freier Kapazitäten haben die Bedürfnisse der Mitgliedsbetriebe allerdings Priorität.

Übereinstimmend stellen Gewerkschaften, Arbeitgeber und Arbeitsverwaltung fest, daß mit dieser Einrichtung eine quantitative und qualitative Lücke geschlossen wurde und insbesondere in gewerblich-technischen Berufen eine fundierte Ausbildung angeboten werden kann. Allerdings löst die Kooperation mit der Handwerkskammer nicht alle Probleme. Während § 41a-Maßnahmen rein außerbetrieblich durchgeführt werden und deswegen prinzipiell von jedem Weiterbildungsträger angeboten werden können, gibt es in A für die berufsqualifizierenden FuU-Lehrgänge Kapazitätsprobleme, die aus einer spezifischen "Qualifizierungsphilosophie" der Arbeitsverwaltung resultieren: das Arbeitsamt ist grundsätzlich nicht an rein außerbetrieblichen Maßnahmen interessiert, in alle Lehrgänge sind daher Zeiten zu integrieren, in denen in Betrieben ausgebildet wird. Die Träger, die sich um eine Auftragsmaßnahme bemühen, müssen Betriebe für Praktika gewinnen. Diese Auflage gilt insbesondere für Umschulungen, die als Auftragsmaßnahme durchgeführt werden. Während auf seiten der Träger kaum Kapazitätsengpässe bestehen, ist es schwierig, eine ausreichende Zahl von betrieblichen Umschulungsplätzen zu finden, oft können nicht alle Teilnehmer eines Kurses im gleichen Betrieb umgeschult werden. Die Träger bemühen sich dann, Betriebe zu finden, die zumindest ein oder zwei Teilnehmer aufnehmen. Allerdings bedeutet dies, aus der Sicht der Träger, daß nur die "besten" Teilnehmer für Einzelumschulungen vorgesehen werden können. Diese Auflage des Arbeitsamtes, das zum Teil auch ganze Auftragsmaßnahmen direkt an Betriebe vergibt, schlägt sich nicht nur quantitativ in einem außergewöhnlich hohen Anteil von FuU-Teilnehmern in Betrieben nieder (1982 war für 16,2 % der Teilnehmer ein Betrieb Träger der Maßnahme, vgl. Tabelle 8c), sondern hat auch schon zu Kritik geführt. Im Verwaltungsausschuß des Arbeitsamtes wurde befürchtet, daß Betriebe Ausbildungsplätze zugunsten der für sie kostengünstigeren Umschüler aufgeben. Obwohl die Arbeitsverwaltung diese Möglichkeit nicht ausschließen kann, argumentiert sie damit, daß die Mehrheit der Umschüler durch den Lehrgang ebenfalls erstmalig die Gelegenheit zu einem qualifizierten Berufsabschluß erhält. Auch die "Verteilung" der Umschüler auf einzelne Betriebe, das Auseinanderreißen von Lernzusammenhängen und die Auswahl der "Besten" wird kritisiert. Die Arbeitsverwaltung hält

jedoch an ihrem Prinzip fest, daß betriebliche FuU sinnvoller sind als rein außerbetriebliche, da man von höheren Vermittlungschancen nach dem Ende der Maßnahme ausgeht.

Während es im Bereich der für ungelernte Arbeitslose besonders hilfreichen Umschulungsmaßnahmen Kapazitätsengpässe gibt, bestehen keine Engpässe bei den Fortbildungsmaßnahmen generell und speziell bei der Aufstiegsfortbildung. Hier werden von den ortsansässigen Trägern auch ausreichend "freie" Maßnahmen angeboten, so daß Interessierte darauf verwiesen werden können.

- Im Arbeitsamtsbezirk B ist die Situation für die Arbeitsverwaltung anders als in A: Schon seit 1969 existiert auf einem ehemaligen Zechengelände ein gemeinsam von der BA und dem bfw des DGB errichtetes Bildungszentrum. Dieses Bildungszentrum ist ausschließlich für die Durchführung von Weiterbildungsangeboten für die Arbeitsverwaltung konzipiert und bietet mit 700 Ausbildungsplätzen (in Vollzeitmaßnahmen) und einer ausgezeichneten räumlichen und technischen Ausstattung die Möglichkeit, alle verschiedenen Lehrgangstypen anzubieten. Es können sowohl § 41a-Maßnahmen als auch Fortbildungen und Umschulungen durchgeführt werden, außerdem gibt es eine Übungswerkstatt und eine Übungsfirma. Die Ausstattung ist so, daß fast in der gesamten Palette der wichtigsten gewerblich-technischen und kaufmännischen Berufe ausgebildet werden kann. 1982 nahmen 42 % aller Teilnehmer in B an einem Lehrgang im Berufsförderungswerk teil. Für Arbeitslose führt die Arbeitsverwaltung ausschließlich Auftragsmaßnahmen durch, Aufstiegsfortbildung, die in "freien" Maßnahmen absolviert wird, spielt quantitativ kaum noch eine Rolle. Bei ihrer Auftragsvergabe hat sich die Arbeitsverwaltung seit Ende der siebziger Jahre davon leiten lassen, daß es sinnvoll ist, qualitativ gut ausgebaute Träger vor Ort zu fördern. Um die Monopolstellung des Berufsförderungswerkes etwas abzubauen, hat man gezielt Auftragsmaßnahmen auch an andere Träger gegeben, "wir wollten nicht von einem Träger abhängig sein, denn jeder Träger verfolgt eine eigene Politik, wir wollen da variabel sein" (Arbeitsamtsmitarbeiter in B). Angeregt durch die Arbeitsverwaltung siedelten sich auch neue Träger in B an, so daß man heute eine Situation hat, wo verschiedene Träger, die alle auf Arbeitsamtsmaßnahmen spezialisiert sind, miteinander konkurrieren. Betriebe werden in B allenfalls für kurzfristige Praktika im Rahmen eines außerbetrieblichen Lehrgangs hinzugezogen, als eigenständige Träger spielen

sie keine Rolle (1982 waren 0,9 % aller Teilnehmer in betrieblichen Maßnahmen, vgl. Tabelle 8c). Man ist in B, anders als in A, skeptisch gegenüber Betrieben, denn "das betriebliche Interesse an Trainingsmaßnahmen oder Umschulung besteht in der Regel darin, die Teilnehmer als Arbeitskräfte einzusetzen". Nachdem man mit einer betrieblichen Trainingsmaßnahme im Einzelhandel sehr schlechte Erfahrungen gemacht hat ("der Betrieb wollte die Frauen in Teilzeitarbeit und nur in den sogenannten Spitzenzeiten beschäftigen und baute gleichzeitig Arbeitsplätze für regulär Beschäftigte ab"), legt man kein großes Gewicht auf FuU-Lehrgänge direkt bei Betrieben. Auch mit IHK und HWK führt man keine Auftragsmaßnahmen durch, da beide Kammern nur an der Aufstiegsfortbildung interessiert sind. Allein der Einzelhandelsverband spielt unter den Arbeitgeberorganisationen eine gewissen Rolle: Man führt dort Fortbildungsmaßnahmen im kaufmännischen Bereich durch. Relativ viele Teilnehmer haben dagegen Schulen, u.a. die Volkshochschulen sowie einzelne private Handelsschulen besucht; allerdings mußten Anfang der achtziger Jahre in B auch Schulen, die sich auf die berufliche Aufstiegsförderung spezialisiert hatten (Technikerschulen), mangels Teilnehmern geschlossen werden.

Die Existenz großer Träger mit einem breiten Leistungsangebot erlaubt es, alle von der Arbeitsverwaltung gewünschten FuU-Lehrgänge durchführen zu können. Auch das Konzept des "stufenweisen" Aufbaus der Weiterbildung von einer § 41a-Maßnahme über Übungswerkstatt/-firma bis hin zu einer langfristigen Umschulung kann verfolgt werden, und es ist möglich, daß der Teilnehmer alle diese Lehrgänge in der gleichen Trägereinrichtung absolviert.

Im Arbeitsamtsbezirk B werden also Kapazitäten und Qualität der FuU-Lehrgänge als ausgezeichnet angesehen. Positiv für die potentiellen Teilnehmer kommt noch dazu, daß der Arbeitsamtsbezirk kein "Flächenbezirk" ist, die Einrichtungen sind für die Teilnehmer auch ohne lange Anfahrtswege erreichbar.

- Die Zahl und räumliche Verteilung der Weiterbildungseinrichtungen in C ist dagegen nicht so günstig, der Arbeitsamtsbezirk ist relativ groß und längst kann nicht allen potentiellen Teilnehmern ein Lehrgang in der Nähe angeboten werden. Dies mag einer der Gründe dafür sein, warum die Arbeitsverwaltung in C gerne auf Betriebe als Träger zurückgreift. In C existieren nämlich weder große Träger noch sind ihre Einrichtungen in allen Teilen des Arbeitsamtsbe-

zirks präsent. Der momentan größte Träger, der statistisch ebenfalls als Betrieb gezählt wird, ist eine Ausbildungsstätte der Ruhrkohle AG. Da die Ruhrkohle AG eine sinkende Zahl von Auszubildenden hat, führt die Ausbildungsstätte schon seit vielen Jahren Auftragsmaßnahmen für die Arbeitsverwaltung durch, sowohl für arbeitslose Erwachsene als auch für Jugendliche. Schwerpunkt bei den Erwachsenen-Lehrgängen sind Umschulungsmaßnahmen (ca. 115 Plätze jährlich), Orientierungskurse und Werkerausbildungen (eine Art Kurzausbildung, die der Anlernung in einem Berufsfeld dient), wobei diese drei Formen ebenfalls in Stufen absolviert werden könnnen: zunächst Teilnahme an einem Orientierungskurs, dann Werkerausbildung und danach Umschulung. Das Berufsspektrum, das bei der Ausbildungsstätte angeboten wird, ist vor allem auf gewerblich-technische Berufe beschränkt (im Bereich Holz, Metall und Bau), so daß unter den Teilnehmern kaum Frauen zu finden sind. Bei Lehrgängen, die auf den Einsatz im Bergbau vorbereiten, werden Frauen generell nicht aufgenommen.

Neben diesem Träger existieren in C noch eine Reihe kleinerer Träger der Gewerkschaften, des Einzelhandelsverbands und der Wohlfahrtsverbände, die man für den Aufbau einer Übungsfirma und zweier Übungswerkstätten genutzt hat. Kapazitätsprobleme bestehen im Grund eigentlich nicht, meint man in der Arbeitsverwaltung. Man hat im Gegenteil den Eindruck, daß genügend "freie" Angebote vorhanden sind, so daß man seit 1982 weniger Auftragsmaßnahmen durchführen läßt. Neuen Trägern rät man von Investitionen ab, da man Überkapazitäten befürchtet. Betriebliche Fortbildungsmaßnahmen, die in C nicht nur von der Ausbildungsstätte der Ruhrkohle durchgeführt werden, werden gegenüber außerbetrieblichen Lehrgängen von der Arbeitsverwaltung eindeutig präferiert: Sie sind zum einen kostengünstiger, zum anderen vermutet man bessere Übernahmechancen, da die Firmen die Arbeitnehmer kennen. Die Gefahr, daß Weiterbildungsteilnehmer für betriebsinterne Interessen genutzt werden, nimmt man in Kauf: "Lieber im Betrieb integriert als in einer Schulungsstätte betriebsfremd ausgebildet" (AA-Direktor in C).

- Auch in D präferiert die Arbeitsverwaltung Betriebe als Träger bei der Durchführung von Auftragsmaßnahmen, insbesondere bei Trainingsmaßnahmen. Allerdings weiß man in D seit einer öffentlichen Kontroverse im Sommer 1983, daß die Qualität dieser Trainingsmaßnahmen sehr begrenzt ist: Für drei Monate im

Sommer hatte das Arbeitsamt 50 Arbeitslose in einer Trainingsmaßnahme einem der drei Großbetriebe zugewiesen. Diese Maßnahme fand überwiegend während der Urlaubszeit statt, so daß die Teilnehmer relativ rasch in der Produktion als Urlaubsvertretungen eingesetzt wurden. Statt des für Arbeiter üblichen Stundenlohns erhielten sie jedoch nur "Unterhaltsgeld" von der Arbeitsverwaltung, Schicht- oder Nachtarbeitszulagen wurden ebenfalls nicht bezahlt. Als die Teilnehmer öffentlich gegen diese "Trainingsmaßnahme" protestierten (unter anderem unterstützt von der Arbeitsloseninitiative), verteidigte sich die Arbeitsverwaltung eher kläglich. Intern wurde die Schlußfolgerung gezogen, daß eine genauere Prüfung der Qualität des Trainings notwendig ist, die generelle Linie, vorzugsweise Betriebe als Träger zu gewinnen, wurde jedoch beibehalten.

Auftragsmaßnahmen spielen in D vor allem als Trainingsmaßnahmen und in der Übungsfirma eine Rolle. Umschulungen nehmen keinen großen Stellenwert ein. Aufstiegsfortbildung ist dagegen nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der FuU-Politik. Diese Orientierung des Arbeitsamtes wird vor allem von den personalpolitischen Strategien der Großbetriebe bestimmt: die drei am Ort ansässigen Großbetriebe bieten für Facharbeiter nur dann berufliche Aufstiegsmöglichkeiten an, wenn ein Industrie-Meister oder Technikerkurs absolviert wurde oder eine Zusatzqualifizierung in MTM- oder REFA-Kursen nachgewiesen werden kann. Von daher gibt es in D eine, von den Veränderungen im Förderrecht des AFG weitgehend unbeeinflußte, Nachfrage nach Aufstiegsfortbildung. Die IHK sowie die HWK stellen genügend Ausbildungskapazitäten in diesem Feld bereit, so daß über 22 % aller FuU-Teilnehmer bei ihnen ausgebildet wurden. REFA- und MTM-Kurse werden dagegen überwiegend von privaten Institutionen angeboten, dies erklärt unter anderen den hohen Anteil "sonstiger Träger" (vgl. Tabelle 8c). Für Arbeitslose hat die Arbeitsverwaltung in D vor allem Trainingsmaßnahmen eingerichtet sowie, als fast einziges Qualifizierungsangebot für Frauen, eine Übungsfirma der DAG gefördert. Qualitativ hochwertige Auftragsmaßnehmen können nur sehr schwierig entwickelt werden, da es einerseits keinen großen, gut ausgestatteten Träger gibt und Träger mit guter Ausbildungsqualität zum Teil außerhalb des Arbeitsamtsbezirkes liegen. Mit einem dieser Träger (Handwerkskammer) hat man zwar auch schon Auftragsmaßnahmen durchgeführt, allerdings stellt die räumliche Entfernung ein großes Problem für die Teilnehmer dar. Das Interesse der HWK an einer neuen Weiter-

bildungsstätte in D selbst wird von der Arbeitsverwaltung deswegen nachhaltig unterstützt.

Tabelle 8c gibt noch einmal einen zusammenfassenden Überblick über die Struktur und Trägerschaft bei der Weiterbildungspolitik. Vergleicht man die vier untersuchten Arbeitsamtsbezirke miteinander, so fallen folgende Unterschiede und Gemeinsamkeiten ins Auge:

- Der Anteil der Umschüler schwankt 1982 zwischen 30,0 % (A) und 11,3 % (D), während Einarbeitungszuschüsse generell zurückgegangen sind. Bei der Durchführung von § 41a-Maßnahmen haben die beiden Ämter B und C, die § 41a als erste Stufe einer umfassenden Weiterbildung vertreten, einen fast doppelt so hohen Anteil wie A und D, bei denen dagegen die Aufstiegsfortbildung noch immer eine wesentliche Rolle spielt.

- Bei der Trägerstruktur haben sich vor allem in A gravierende Veränderungen ergeben: Während 1980 betriebliche Träger noch überwiegend Einarbeitungszuschüsse in Anspruch nahmen, sind sie 1982 wesentlich stärker Träger für andere FuU-Maßnahmen. Die Bedeutung von Schulen (insbesondere der Volkshochschulen) und der HWK hat zugenommen, gewerkschaftliche Träger haben wesentlich an Bedeutung verloren, Arbeitgeberorganisationen spielen keine Rolle. Ein ähnliches Bild zeigt sich in C: Auch hier sind die Betriebe (inklusive Ausbildungsstätte der Ruhrkohle) die dominierenden Träger. Allerdings haben mit Ausnahme der gewerkschaftlichen Träger auch andere Einrichtungen an Bedeutung gewonnen. Ein umgekehrtes Bild zeigt sich in B: Betriebe spielen kaum noch eine Rolle, genau wie Arbeitgeberorganisationen. Auch die IHK/HWK ist nur noch für 12 % der Teilnehmer Trägereinrichtung. An Bedeutung zugenommen haben die Gemeinschaftseinrichtung von BA und bfw und andere, sonstige Träger (private GmbHs), sowie die Gewerkschaften und Schulen. Auch in D spielen die Schulen eine größere Rolle als früher, während Weiterbildung bei sonstigen Trägern abgenommen hat und die Betriebe ihren Anteil an FuU halten konnten. Dafür sind die IHK und die HWK stärker vertreten als noch 1980.

3.4.4 Neue Anforderungen bei der Implementation beruflicher Weiterbildungsprogramme

An die Arbeitsverwaltung stellt die Tatsache, daß ein immer größerer Teil der FuU-Aktivitäten durch Auftragsmaßnahmen von ihr gesteuert wird, eine Reihe veränderter Implementationsanforderungen, Anforderungen, denen sie nur zum Teil gewachsen ist. Neben den Beratungsleistungen für Teilnehmer, dem Aufbau einer Infrastruktur zur Durchführung von FuU-Lehrgängen liegen jetzt auch die Planung und Initiierung der regionalen FuU-Politik, die inhaltliche Gestaltung der Auftragsmaßnahmen sowie die Aktualisierung von Inhalten unter regionalen Aspekten in den Händen der Arbeitsamtsmitarbeiter. Die generelle Feststellung, daß in diesen Bereichen Defizite und Probleme bestehen (vgl. SAUTER u.a. 1984), kann anhand der untersuchten Beispiele differenziert werden.

Zur Initiierung und Planung

Die Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung, ein regional-spezifisches Auftragsmaßnahmeangebot zu planen, setzen Informationen über den regionalen Arbeits- und Bildungsmarkt voraus. Diese Informationen sind jedoch nur unzulänglich vorhanden und werden selten für konkrete Planungszwecke erhoben und aufbereitet. Natürlich verfügt die Arbeitsverwaltung über Statistiken zur Zahl der Arbeitslosen und ihrer Qualifikationsstruktur. Der Arbeitsberater kennt in der Regel die berufliche Entwicklung der einzelnen Ratsuchenden. Da die Weiterbildung nach AFG den Sinn haben soll, individuelle Vermittlungschancen zu erhöhen, ist es auf der anderen Seite notwendig, dem Bedarf an beruflicher Qualifikation in der Region zu kennen. Um diesen zu erfassen, genügen in der Regel die offiziellen Statistiken nicht, denn die dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen spiegeln nur einen Bruchteil der tatsächlich zu besetzenden Arbeitsplätze wieder.

Abgesehen von diesem Mangel weisen die gemeldeten offenen Stellen in der Regel jedoch nur auf einen aktuellen, kurzfristig zu deckenden Bedarf an Arbeitskräften hin. Eine längerfristige, regional abgestimmte Qualifizierungspolitik kann deswegen nicht allein auf der Auswertung des Qualifikationsbedarfs bei offenen Stellen aufgebaut sein, sondern muß auch andere Informationen einbeziehen, wie

zum Beispiel längerfristige Qualifikationsveränderungen infolge des Einsatzes neuer Techniken. Aber auch regionsspezifische Branchen- oder Strukturverschiebungen müßten der Arbeitsverwaltung bekannt sein, besonders dann, wenn sie die Teilnehmer zu langfristigen Maßnahmen motivieren soll.

Während es bei den "freien" Maßnahmen im wesentlichen die Träger sind, die solche Anpassungen leisten müssen, sollte der Impuls bei Auftragsmaßnahmen von der Arbeitsverwaltung kommen. Sie muß feststellen, ob es in der Region einen Bedarf an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen gibt, ob dieser Bedarf durch die vorhandenen "freien" Angebote gedeckt ist und wenn nein, für welche Berufsgruppen welche Art der Maßnahme angeboten werden soll und welcher Träger der geeignete dafür ist.

Über die Zahl und Berufsstruktur potentieller arbeitsloser Teilnehmer stimmen sich in der Regel die Arbeitsberater und die Sachbearbeiter des Büros für zusammengefaßte Aufgaben (Z-Büro) ab, wobei je nach Größe des Arbeitsamtes die Arbeitsberater nur Einblick in einen kleinen Teil der Berufszweige haben, da ihnen zum Beispiel nicht alle gewerblich-technischen Berufe zugeordnet sind. Für die jeweiligen Berufsabschnitte kennen die Arbeitsberater in der Regel die einschlägigen Ausbildungsgänge und die am Ort vorhandenen Anbieter von Weiterbildung. Allerdings ist es - wie schon beschrieben - ein weiter Weg vom individuellen Interesse an einer Weiterbildung bis hin zur konkreten Realisierung dieses Interesses. In der Regel merken die Arbeitsberater potentielle Weiterbildungsteilnehmer vor und beginnen dann, wenn eine ausreichend große Gruppe zusammengekommen ist, eine konkrete Maßnahme auszuarbeiten. Um eine Abstimmung mit den Arbeitsberatern anderer Berufsgruppen zu erreichen, werden entweder einmal monatlich unter den Arbeitsberatern (in C) oder über das Z-Büro (in B) interne Planungen erstellt, die allen Arbeitsberatern zugänglich sind. Wie intensiv allerdings nach potentiellen Teilnehmern gesucht wird, bzw. welche (quantitative) Orientierung angegeben wird, ist von Arbeitsamt zu Arbeitsamt unterschiedlich: In D hatte man nicht das Gefühl, die Zahl der FuU-Teilnehmer weiter steigern zu können, und in C verfolgte der Direktor 1983 die Politik, Auftragsmaßnahmen eher herunterzuschrauben, während man in A und B die Jungfacharbeiter gerade als neue Zielgruppe entdeckt hatte und begann, entsprechende Programme für sie auszuarbeiten. Natürlich spielen auch zentrale Mittelvorgaben eine Rolle.

Mit welcher Intensität die Planung und Initiierung von Auftragsmaßnahmen betrieben wird, hängt stark von der Schwerpunktsetzung im Arbeitsamt selbst und der Arbeitsbelastung der damit befaßten Mitarbeiter ab. Eine systematische Erfassung und Auswertung der vergangenen FuU-Maßnahmen, der potentiellen Teilnehmer und ihrer beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten findet aus Zeit- und Personalgründen nirgendwo statt. Die Orientierungswerte und die Auswahl der Kurse (welche Art, welche Dauer) beruhen nicht auf systematischer Erfassung, sondern auf Erfahrungen der Arbeitsberater.

Diese selbst beziehen sich in der Regel auf Informationen, die sie durch ihre Kontakte zu den Betrieben und den Bildungsträgern erhalten. Die wichtigsten Informanten über potentielle Bedarfe in der Region sind nicht die Arbeitslosen selbst, sondern Betriebsinhaber, Vertreter der Industrie- und Handelskammern sowie die Vertreter von Bildungseinrichtungen. Aktuelle Ereignisse, wie zum Beispiel die Einweihung einer neuen Fertigungsstätte in B, die mit CNC-gesteuerten Werkzeugmaschinen ausgestattet ist, werden zum Anlaß genommen, um sich über den Einsatz von CNC-Technik zu informieren und amtsintern darüber zu beraten, wie die Ausbildung in CNC-Technik in die FuU-Maßnahmen integriert werden kann. Auch an einem anderen Punkt nahm man in B einen aktuellen Anlaß wahr, um über die FuU-Politik nachzudenken: Nachdem man längerfristig Arbeitslose auch nach Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme nicht in Betriebe vermitteln konnte, beschloß man, dieser Zielgruppe solche Maßnahmen nicht mehr anzubieten, sondern orientierte das Kursangebot stärker auf arbeitslose Jungfacharbeiter.

Während in B die Planung und Initiierung der Auftragsmaßnahmen bis zu einem gewissen Grad auf verallgemeinerten Informationen beruhte, bestand in A, C und D die Planung weit mehr aus der "Intuition" der beteiligten Arbeitsberater. In C wurde der Planungsprozeß so beschrieben: "FuU-Maßnahmen werden ad-hoc gemacht, aufgrund der Lage auf dem Arbeitsmarkt, der offenen Stellen und der Stellenausschreibungen (in Tageszeitungen); wir stürmen dann los und machen die Auftragsmaßnahmen klar mit dem Träger". Die einzelnen Arbeitsberater haben weitgehend freie Hand, für welche Zielgruppe sie welchen Maßnahmetyp durchführen lassen wollen.

Im Resultat lassen sich drei verschiedene Vorgehensweisen bei der Planung feststellen:

- Auftragsmaßnahmen von meist kurzer Dauer werden entweder zur Beseitigung aktueller Qualifikationsengpässe eingesetzt, oder aber, was sehr viel häufiger ist, als reine Vermittlungshilfen. Dies ist besonders der Fall bei Auftragsmaßnahmen, die direkt in Betriebe vergeben werden. Der qualifikatorische Bestandteil ist dabei weniger von Bedeutung als vielmehr die Hoffnung, daß die Teilnehmer nach Abschluß der Förderung von den Unternehmen eingestellt werden. Die z.T. wie Einarbeitungszuschüsse eingesetzten Maßnahmen bieten für die Unternehmen den Vorteil, daß sie keine Arbeitsverträge abschließen müssen und in der Einarbeitungszeit keine Lohn- oder Lohnnebenkosten entstehen. Zum Teil werden solche Auftragsmaßnahmen direkt auf Anforderung durch einzelne Betriebe konzipiert, so z.B. im schon beschriebenen Fall in D,

- Auftragsmaßnahmen mit längerer Dauer, insbesondere im Bereich der Umschulung werden in der Regel am absehbaren Qualifikationsbedarf orientiert, wobei die Unsicherheit darüber, was zukunftsorientierte Weiterbildung eigentlich ist, zu individualisierten Entscheidungen führt, die darüber hinaus auch noch starken aktuellen Schwankungen unterliegen. Z.T. wurde versucht, diesen vom einzelnen Arbeitsberater kaum zu entscheidenden Komplex zu vereinfachen, indem Negativlisten von Berufen aufgestellt wurden, für die absehbar kein Bedarf besteht, oder eine Orientierung auf wenig spezialisierte Grundberufe wurde zur Leitlinie der Planung (vgl. dazu auch BOSCH 1986, S. 259).

Der Versuch, über Konferenzen mit örtlich ansässigen Unternehmen und den Weiterbildungsexperten der Kammern und Träger einen Überblick über den aktuellen und zukünftigen Qualifikationsbedarf zu erhalten, ist in den meisten Fällen erfolglos geblieben. Die wenigsten der Eingeladenen waren in der Lage, der Arbeitsverwaltung konkrete Hinweise auf FuU-Bedarfe zu geben.

Ähnlich erging es der Arbeitsverwaltung mit der Selbstverwaltung: während bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein eigener ABM-Ausschuß jeden einzelnen Antrag prüft, wird die FuU-Politik meistens noch nicht einmal in der Selbstverwaltung diskutiert. Hinweise auf die Gestaltung und Entwicklung einer konsistenten Weiterbildungspolitik wurden von der Selbstverwaltung selten gegeben.

Spürbar ist dagegen die direkte Einflußnahme der Kammern und Träger: die Kammern müssen bei allen Auftragsmaßnahmen, die mit einer Kammerprüfung enden sollen, die jeweiligen Lehrpläne begutachten und sind dadurch für die Einhaltung und Überwachung von inhaltlichen Standards verantwortlich. Die Interessen der Trägerorganisationen sind dagegen oftmals weniger auf die inhaltliche Einflußnahme als vielmehr auf das quantitative Niveau der Auftragsmaßnahmen gerichtet. Da die Arbeitsämter daran interessiert sind, bewährte Träger zu erhalten, werden z.T. auch Maßnahmen allein deswegen durchgeführt, damit der Träger seine Kapazitäten auslasten kann. Mit der Maxime, daß "Qualifizierung immer besser ist als Arbeitslosigkeit", werden auch Auftragsmaßnahmen, die vor allem auf Trägerinteressen und nicht etwa auf einer Planung der FuU-Angebote durch die Arbeitsverwaltung beruhen, legitimiert.

Zur inhaltlichen Gestaltung

Die Vergabe von Auftragsmaßnahmen setzt voraus, daß die Arbeitsverwaltung Leistungsvorgaben wie Ziele und Inhalte der Maßnahme, Dauer, Art des Abschlusses und Anzahl der Teilnehmer präzise formulieren kann. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Inhalte. Dabei ist festzustellen, daß für die Mehrheit der Auftragsmaßnahmen - anders als z.B. im Bereich der Aufstiegsfortbildung zum Handwerks- oder Industriemeister - keine Curricula vorliegen. Innerhalb eines Arbeitsamtsbezirkes bieten oft mehrere Träger die gleiche Maßnahme an - allerdings inhaltlich und in der Dauer oft sehr unterschiedlich. Die Arbeitsverwaltung sieht sich zunehmend mit der Aufgabe betraut, für bisher nicht formalisierte Bildungsgänge verbindliche inhaltliche und zeitliche Standards zu entwickeln. Da die Herausbildung dieser Standards weitgehend arbeitsamtsbezogen erfolgt und je nach Region stark abhängt von den vorhandenen Trägern, den Einflüssen der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern, haben sich für die wenigsten Auftragsmaßnahmen überregionale Standards herausgebildet. Eine Fortbildungsmaßnahme z.B. zur CNC-Zusatzausbildung für Facharbeiter unterscheidet sich z.B. zwischen dem Arbeitsamtsbezirk A und D sowohl hinsichtlich der Dauer der Ausbildung als auch der notwendigen inhaltlichen Bestandteile. Diese Heterogenität der Ausbildungsinhalte wirft jedoch die Frage auf, inwie-

weit die in einem Arbeitsamtsbezirk durchgeführten Auftragsmaßnahmen dem Teilnehmer auch arbeitsmarktverwertbare Qualifikationen in anderen Arbeitsamtsbezirken vermitteln.

Mit der Notwendigkeit zur inhaltlichen Festlegung von Auftragsmaßnahmen ist der Arbeitsverwaltung die Rolle zugefallen, einen Teilbereich des weitgehend nicht standardisierten Weiterbildungsbereichs zu regeln, ohne daß sie die eigentliche gesetzliche Kompetenz dazu hat oder personell für solche curricularen Entwicklungsaufgaben ausgestattet ist. Dies - und der nicht unerhebliche Einfluß, der von den Kammern und örtlich ansässigen Btrieben ausgeht - führt in der Konsequenz dazu, daß sich die inhaltliche Gestaltung der Auftragsmaßnahmen mehr oder weniger direkt an den kurzfristigen weiterbildungspolitischen Zielsetzungen der Unternehmen der Region sowie an den durch sie vermittelten Qualifikationserfordernissen orientiert (vgl. BOSCH 1986, S. 260). Werden jedoch Vermittlungskriterien und die zustimmende Haltung der Kammern zum Maßstab für die inhaltliche Füllung von Auftragsmaßnahmen, so bleiben Kriterien wie die Zukunftsperspektive der angebotenen Qualifizierung, die besonderen Anstrengungen, die z.B. bei der Qualifizierung lernungewohnter Arbeitnehmer notwendig sind, weitgehend unberücksichtigt.

Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung wurde dieses Problem zwar in den lokalen Arbeitsämtern wahrgenommen, allerdings zeichnete sich damals noch nicht ab, in welcher Weise eine auch überregionale Vereinheitlichung von Inhalten erfolgen kann und soll.

Angesprochen auf die Verantwortung, die die BA mit der inhaltlichen Fixierung von FuU-Maßnahmen übernommen hat, waren sich nur ein Teil der Arbeitsberater der Problematik bewußt. Der Anstieg der Auftragsmaßnahmen wurde als relativ problemloser Prozeß betrachtet, da man sich zunächst an den inhaltlichen Standards "freier" Maßnahmen orientierte. Daß Auftragsmaßnahmen inzwischen rein quantitativ eine neue Dimension erreicht haben und daß damit der Arbeitsverwaltung faktisch die inhaltliche Steuerung des Weiterbildungsbereichs übertragen wurde, wurde von den damit betrauten Arbeitsberatern nur vereinzelt wahrgenommen. Zu sehr waren sie in diesen Prozeß eingebunden in das Netzwerk örtlicher Träger, Betriebe und Kammern, als daß dieser qualitative Umschlag hätte bemerkt werden können. Auch bei weitgehendem Vertrauen darauf, daß die Träger in der

Lage sind, Inhalte richtig zu definieren, war doch den meisten Arbeitsberatern auch bewußt, daß sie die Entwicklung von Qualitätsstandards "nicht professionell" betreiben und aufgrund der starken Arbeitsbelastung kaum in der Lage sind, die inhaltlichen Weiterentwicklungen in ihren Berufsbereichen befriedigend zu verfolgen. Die meisten der befragten Arbeitsberater wünschten jedoch nicht mehr zentral vorgegebene Standards, sondern eher größere Entscheidungsspielräume, die je nach Amt allerdings sehr unterschiedlich definiert wurden: in A und D war gefordert, Entscheidungsspielräume eher dahin einzuräumen, daß stärker unternehmensnahe Weiterbildung gefördert werden kann, die sich inhaltlich an den kurzfristigen Bedarfen von Unternehmen orientiert, während in B und C Entscheidungsspielräume im Hinblick auf inhaltlich hochwertige und stärker an den Bedürfnissen einzelner Zielgruppen orientierte Auftragsmaßnahmen formuliert wurden.

Inzwischen haben nicht nur die Mitarbeiter in einzelnen Arbeitsämtern versucht, durch bessere interne Koordination und Planung inhaltliche Standards zu vereinheitlichen, auch die Hauptstelle in Nürnberg hat jetzt in Abstimmung mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung erste Ansätze für einheitliche Qualitätsstandards vorgelegt, die 1986/87 von der Selbstverwaltung beraten wurden.

Auch einzelne Träger versuchten, auf die inhaltliche Vereinheitlichung von Auftragsmaßnahmen hinzuwirken. Dabei sind insbesondere die gewerkschaftlichen Bildungswerke (bfw) zu nennen, die schon seit einiger Zeit versuchen, qualitative Standards in die Diskussion einzubringen (vgl. LOTZ/OTTE 1986). Auch sog. Modellträger, wie die Gemeinschaftseinrichtung von BA und bfw in B oder das Berufsförderungszentrum in Essen, haben oft gemeinsam mit den Arbeitsberatern inhaltliche Standards entwickelt, die die Arbeitsverwaltung bei der Vergabe von Auftragsmaßnahmen an andere Träger zu Grunde legen kann. Wie groß der Spielraum innerhalb der Ämter ist, sieht man daran, daß z.B. in B ein Abweichen von den bisher entwickelten Standards immer dann möglich war, wenn die Arbeitsverwaltung aus "markthygienischen" Gründen die Vergabe an einen bestimmten Träger sinnvoll fand, der jedoch diese Standards nicht erfüllte.

Während man in B bei der inhaltlichen Gestaltung der Auftragsmaßnahmen auf die Gemeinschaftseinrichtung zurückgreifen kann, ist die Situation in A, C und D weitaus schwieriger. Stärker als in B, wo das Amt auch dann bestimmte Auftrags-

maßnahmen vergab, wenn die Kammern dem ablehnend gegenüberstanden, orientierte man sich in A, C und D eng an den Vorgaben der Kammern. Dies erklärt sich daraus, daß die Kammern in diesen Regionen als einzige überregional koordinierte Einrichtungen tätig sind, daß ihnen traditionell eine große Bedeutung bei der beruflichen Weiterbildung zukommt (Meisterausbildung) und daß die Arbeitsämter in A, C und D die Vergabe von Auftragsmaßnahmen viel stärker als in B als lediglich vorübergehende Notwendigkeit begriffen. Die im AFG festgeschriebene Priorität von "freien Maßnahmen" und damit auch die Entwicklung inhaltlicher Angebote durch die Träger selbst wurde insbesondere in A und D stark betont, während man in C und besonders in B eine auch längerfristige Verantwortung der Arbeitsverwaltung für die Entwicklung des Weiterbildungsangebots betonte.

Konflikte zwischen dem Gebot der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" und der Qualität der Auftragsmaßnahmen wurden in den untersuchten Ämtern sehr unterschiedlich gelöst. Je nachdem, welche Erfolgs- und Zielkriterien angelegt wurden, kamen die Ämter zu völlig unterschiedlichen Qualitätsmaßstäben: in D wurden betriebliche Trainingsmaßnahmen wegen der hohen Übernahmewahrscheinlichkeit auch ohne Prüfung der Qualität der Ausbildung verfolgt, in A präferierte man aus diesem Grund und aus Kostengründen betriebliche Umschulungsmaßnahmen - daß sich die Teilnehmer über die Qualität der Umschulung beschwerten und der Prüfungserfolg in Frage gestellt war, beunruhigte zum Zeitpunkt der Untersuchung 1983 noch niemanden in der Arbeitsverwaltung. In B und C dagegen waren die Arbeitsberater sehr bemüht um die Sicherung von Qualitätsstandards, vielleicht auch eine Folge der relativ intensiven Bemühungen des Landesarbeitsamtes im Bereich der FuU-Politik.

3.4.5. Reaktive Anpassung statt aktiver Weiterentwicklung

Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung hat sich der Charakter der FuU-Politik der Arbeitsverwaltung gewandelt, weg von einer präventiven und offensiven Handhabung hin zu einem reaktiven Reintegrationsansatz, der erst dann greift, wenn der "Schadensfall", sprich Arbeitslosigkeit, schon eingetreten ist.

Zum Zeitpunkt der Befragung war die Haltung in den Ämtern zu diesem Funktionswandel bemerkenswert unterschiedlich: während man in B und C im Prinzip damit einverstanden war, die Fördermittel der BA auf die Personen zu konzentrieren, die eine Verbesserung ihrer beruflichen Qualifikation eben nicht mehr im Betrieb bzw. vom Arbeitgeber erhalten können und davon sprach, daß die "Förderung der Aufstiegsfortbildung aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung ohnehin keine gute Verwendung gewesen ist" (Arbeitsberater in B), war man in A und D der Meinung, daß die Konzentration auf Menschen außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses nur dann sinnvoll ist, wenn gleichzeitig eine enge Orientierung der Weiterbildung an den Bedarfen der Betriebe erfolgt. Besonders in A, einer Region mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, sah man wenig Sinn darin, Fortbildungs- und Umschulungspolitik zu forcieren, ohne die entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstellen zu können. In D reagierte man auf die zum damaligen Zeitpunkt bestehende Nachfrage der Großbetriebe im Bereich "Aufstiegsfortbildung" - hier hielt man die Förderung der Teilnahme an Meisterkursen immer noch für eine vorrangige Aufgabe der Arbeitsverwaltung, die mithilft, den Qualifizierungsbedarf der Betriebe der Region zu decken.

So unterschiedlich die Haltung zur Umorientierung der FuU-Politik war, so differenziert auch die Haltung zur Gestaltung der Maßnahmen: während man in B und C nach wie vor bemüht war, möglichst solche FuU-Politik zu fördern, die den Arbeitslosen eine umfassende und breite Qualifizierung erlaubt und relativ skeptisch dem Trend gegenüberstand, nur noch Anpassungsmaßnahmen von kurzer Dauer zu fördern, polarisierte sich die FuU-Politik in D stärker in einerseits Aufstiegsfortbildung für nicht Arbeitslose, die mit einem anerkannten Zertifikat endet, und in andererseits kurze Anpassungsfortbildung, die vor allem als Vermittlungshilfe eingesetzt wurde. In A versuchte man einen Mittelweg zwischen den beiden Polen.

Angsichts der sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktprobleme ist dieses "Auseinanderdriften" der FuU-Politik erklärlich und stellt einen Versuch dar, auf regional unterschiedliche Problemlagen angemessen zu reagieren. Gemessen an der Ausgangsthese, daß Arbeitsmarktpolitik ein im wesentlichen zentral formulierter Politikbereich ist, der wenig Handlungsspielraum für dezentrale Entscheidungen läßt, ist das Maß der regionalen Unterschiede in der Weiterbildungspolitik jedoch erstaunlich hoch. Der relativ pragmatische Umgang der Arbeitsverwaltung

mit FuU hat den Wechsel in den Förderkonditionen und in der Orientierung der FuU-Politik auf regionaler Ebene an die gewachsenen Strukturen und Interessen angepaßt, ohne daß es zu großen "Erosionen" gekommen ist. Die Beziehungsgeflechte zwischen Arbeitsämtern, Interessenten an und Trägern von Weiterbildungsmaßnahmen haben sich - trotz zentraler Eingriffe - als so stabil erwiesen, daß ein regional unterscheidbares FuU-Profil erhalten blieb.

Auf der anderen Seite muß man aber auch feststellen, daß durch die Orientierung der FuU-Politik auf Arbeitslose der Zusammenhang zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem tendenziell verloren ging. Die Arbeitgebervertreter in den Regionen haben in gewisser Weise das Interesse an der FuU-Politik der Arbeitsämter verloren, seit sie nicht mehr so offen definiert ist wie Anfang der siebziger Jahre; die Betriebe decken ihren Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften über eigene betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen, die im wesentlichen betrieblichen Führungskräften zugute kommen (vgl. v. BARDELEBEN u.a. 1986). Die enge Verzahnung von öffentlich geförderter Weiterbildungspolitik mit betrieblicher Beschäftigungspolitik, wie sie Anfang der siebziger Jahre bestand, hat sich gelockert. Im Vordergrund der FuU-Politik stehen heute mehr als damals die Interessen der Trägereinrichtungen, die durch ihre rasche Expansion im Zuge der Auftragsmaßnahmen heute regional einen wichtigen Faktor darstellen. In der Regel sind die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung vom spezifischen curricularen Sachverstand der Träger abhängig und von daher daran interessiert, diesen Trägerstamm zu stabilisieren.

Da die Trägereinrichtungen eher historisch gewachsen, denn das Ergebnis einer regional gezielten FuU-Politik sind, bedeutet die Orientierung an ihren Interessen nicht notwendigerweise, daß eine regional sinnvolle FuU-Politik betrieben wird. Die Träger können sich mit ihren Interessen um so leichter durchsetzen, je weniger Signale die Arbeitsämter vom Arbeitsmarkt oder aber durch eigene systematische Planung erhalten. Dies kann im Resultat dazu führen, daß FuU-Maßnahmen durchgeführt werden, deren Verwertungsmöglichkeiten eng begrenzt sind.

In diesem Dilemma haben die Arbeitsämter versucht, Auftragsmaßnahmen stärker an Vermittlungsergebnissen zu orientieren oder Weiterbildungsmöglichkeiten mit einer gewissen Zukunftsperspektive - entkoppelt von der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage - zu fördern. Beide Strategien können negative Effekte haben: die

Orientierung an kurzfristigen Vermittlungsmöglichkeiten führt in der Regel zu sinkenden Qualitätsmaßstäben und degradiert die Weiterbildungspolitik zur reinen Eingliederungshilfe. Die Orientierung an "Zukunftsberufen" hat zwar den Vorteil einer breiteren Grundqualifizierung, sie trifft jedoch in Arbeitsamtsbezirken mit hoher Arbeitslosigkeit nicht unbedingt auf Nachfrage von seiten der Betriebe - mit der Folge, daß die Teilnehmer erneut arbeitslos werden oder gezwungen sind, in andere Regionen abzuwandern.

Betrachtet man den Beitrag, den Qualifizierungspolitik im Hinblick auf eine aktive Förderung des Strukturwandels leisten kann, besteht eine gewisse Skepsis. Insbesondere auf kleinräumigen Arbeitsmärkten erscheint es ungeheuer schwierig, durch Qualifikationsmaßnahmen selbst Einfluß auf die Nachfrage zu nehmen. Das Konzept, allein durch das Vorhandensein qualifizierter Arbeitskräfte Anstöße für eine Weiterentwicklung der Produktionsstruktur und der Produkte zu geben, ist wenig realistisch. Für die Arbeitsverwaltung ist es darüber hinaus besonders schwierig, ein Konzept "regionalen Strukturwandels" in berufliche Bildungsanforderungen umzusetzen, da sie weder in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden ist und auch die, von keinem anderen regionalen Akteur geleistete, Konkretisierung des Begriffs "Entwicklung des endogenen Potentials" kaum vornehmen kann. Fehlt es auf seiten der politischen Akteure der Region an einem solchen Konzept und sind auch die Arbeitgeber der Region nicht in der Lage, über den Qualifikationsbedarf der nächsten Jahre Auskunft zu geben, dann bleibt die Arbeitsverwaltung auf sich gestellt. Die Schwäche öffentlicher Planung im Bereich regionaler Wirtschaftsstruktur setzt sich dann in der FuU-Politik der Arbeitsverwaltung fort.

Ein Konzept, mit Hilfe der Qualifizierungspolitik Einfluß zu nehmen auf das "Wie" und "Was" der Produktion, war in A anläßlich der Schließung des O.-Werkes entwickelt worden. Gestützt hatten sich die Vorschläge auf das "Arbeitskräftepool"-Konzept für die Werftindustrie; Der "Arbeitskräfte-Pool" sollte Produktinnovationen mit entsprechenden neuen Fertigungen entwickelt und zugleich für die von Arbeitslosigkeit Bedrohten noch im betrieblichen Rahmen Qualifizierungsmaßnahmen anbieten, um ihre Einsatzmöglichkeiten in den neuen Produktbereichen bzw. ihre Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern (vgl. DREWES u.a. 1983, PELLUL u.a. 1983). Die Realisierung dieses Konzeptes ist in A gescheitert, es hätte einen Anstoß für die Weiterentwicklung der FuU-

Politik in der Region darstellen können, da es eine Koppelung von Weiterbildungs- und regionaler Strukturpolitik bedeutet hätte (vgl. auch F. MAIER 1986b).

Faktisch existiert eine solche Integration der Weiterbildungspolitik in die regionale/lokale Wirtschaftsförderungspolitik jedoch nicht - natürlich werden die Arbeitsämter zur Begutachtung von Förderanträgen bei der GRW herangezogen, natürlich richten die Ämter auch einmal eine Auftragsmaßnahme ein, wenn ein ansiedlungswilliger Betrieb einen ganz spezifischen Bedarf an aktuell nicht vorhandenen Arbeitskräften zur Ansiedlungsvoraussetzung macht, jedoch ersteres ist eine weitgehende routinisierte Verwaltungshandlung geworden, während letzteres die Ausnahme bleibt, da es ein riskantes Geschäft ist, auf vage Ansiedlungszusagen hin eine spezifische Qualifizierungsmaßnahme zu entwickeln.

Erste, relativ begrenzte Ansätze einer Koordinierung der Weiterbildungsförderung bestanden 1983 lediglich im Bereich der Jugend-Maßnahmen: durch die Zusammenarbeit von Gemeinden und Arbeitsverwaltung wurden in B modellhaft für das ganze Bundesgebiet sog. "Arbeiten und Lernen-Maßnahmen" entwickelt, in denen eine Teilzeitarbeitsbeschaffung kombiniert wird mit einem Teilzeitschulbesuch zum Erwerb eines Schulabschlusses. Typischerweise sind diese Ansätze begrenzt auf Jugendliche und auf staatliche Einrichtungen, denn auf diesem Feld bestreitet niemand aus ordnungspolitischen Gründen eine öffentliche Verantwortung und die Notwendigkeit des öffentlichen Eingriffs.

Dieser Konsens besteht bei der Entwicklung regionaler oder kommunaler Wirtschaftsplanung und öffentlicher Steuerung der Weiterbildung jedoch nicht: Arbeitgebervertreter und, als Folge ihrer Abhängigkeit, auch kommunale Wirtschaftsförderer sehen steuernde und planende Überlegungen als tendenziell systemwidrig an. Die Entwicklung regionaler/kommunaler Strukturpläne, wie sie z.B. von den Gewerkschaften gefordert werden und die Integration von Weiterbildungspolitik in diese Planung, hat bisher wenig Realisierungschancen. Dabei gäbe es durchaus einige Ansätze für eine solche Integration:

- entscheidet sich eine Kommune für den Ausbau von Umweltschutzmaßnahmen, so könnten die Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung, die nicht an formalisierte Bildungsgänge in diesem Bereich angebunden sind, eine tatsächliche Qualifizierungslücke schließen,

- stellt man in einer Region fest, daß die vorhandenen Betriebe zum überproportionalen Anteil mit un- und angelernten Arbeitskräften operieren und dies mittelfristig ihre Expansionschancen begrenzt, könnte Hilfestellung bei der Qualifizierung der Belegschaft zu Facharbeitern gegeben werden,

- auch die Umstrukturierung hin zu mehr Dienstleistungsbetrieben könnte durch eine Integration von Entwicklungsplanung und Weiterbildungspolitik stärker gefördert werden als das bisher der Fall ist.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung existierte in den vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken weder eine regionale/kommunale Entwicklungsplanung noch eine darauf bezogene Planung der Weiterbildungspolitik. So bleibt die FuU-Politik der Arbeitsverwaltung weitgehend reaktiv und trägt zur Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels und der Massenarbeitslosigkeit lediglich insofern bei als sie:

- eventuelle Engpässe auf seiten des Arbeitskräfteangebots schließen hilft, die eine Besetzung von Arbeitsplätzen aus qualifikatorischen Gründen verhindert haben,

- kurzfristige Anpassungsqualifizierung bereitstellt, die die Betriebe von Weiterbildungskosten in diesem Bereich entlastet und zugleich die Arbeitnehmer auch bei Arbeitslosigkeit vermittelbar hält,

- kurzfristige betriebliche Beschäftigungsrückgänge durch Integration in Weiterbildungsmaßnahmen überbrücken hilft und

- die negativen qualifikatorischen und psycho-sozialen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit individuell mildert.

4. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Wurde eingangs der Stellenwert von Arbeitsmarktpolitik im lokalen/regionalen Kontext als "Tropfen auf dem heißen Stein" charakterisiert, so scheint diese Bewertung geleitet von überzogenen Erwartungen an die Beschäftigungswirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik. Führt man sich noch einmal die Grundannahmen dieses Politikbereichs vor Augen, so wird deutlich, daß im AFG letztlich nur Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als unmittelbar beschäftigungswirksames Instrument zur Verfügung stehen. Allerdings haben auch alle anderen Instrumente des AFG regionale Wirkungen: die Förderung der beruflichen Weiterbildung wirkt unmittelbar arbeitsmarktentlastend, da die vorher als Arbeitslose registrierten Teilnehmer nunmehr nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik aufscheinen. Mittelbare Beschäftigungseffekte ergeben sich auch aus der Zahlung von Arbeitslosengeld und -hilfe, da diese Transferleistungen den Ausfall von Löhnen und Gehältern zumindest teilweise ausgleichen und so stabilisierend auf die regionale Nachfrage wirken. Unterhaltsgeld bei FuU-Maßnahmen wirkt sich als Transfereinkommen ebenfalls auf das "regionale Einkommen" aus, zugleich wird die Qualifikationsstruktur des regionalen Arbeitskräfteangebots beeinflußt mit der eventuell positiven Folge der Reintegration in das Beschäftigungssystem. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld und Winterbauförderung können zur konjunkturellen oder saisonalen Stabilität von Arbeitsplätzen in der Region beitragen und wirken so ebenfalls beschäftigungsstabilisierend (vgl. HOLLA/SAKOWSKY 1978).

Langfristig wirksame Effekte können schließlich von der qualitativen Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ausgehen: so ist es unmittelbar einsichtig, daß der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen z.B. zur zusätzlichen Erschließung wirtschaftsnaher Infrastruktur die Konkurrenzfähigkeit der Gemeinden in der Wirtschaftsförderungs- und Ansiedlungspolitik erhöhen kann, während die Substitution bestehender Daueraufgaben durch ABM nicht notwendig die Wirtschaftskraft der Region verstärkt, im Gegenteil: da die Bezahlung der ABM-Beschäftigten in der Regel geringer ist als die der fest angestellten Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes könnte eine solche Substitution auch negative Effekte auf das regionale Einkommen haben.

Regionalpolitisch gesehen ist zunächst einmal relevant, welche regionalen Verteilungseffekte mit den im AFG zur Verfügung stehenden Mitteln erzielt werden. Bei dieser Frage kommen alle bisherigen Studien zu dem Ergebnis, daß sich die Verteilung von Lohnersatzleistungen im wesentlichen an der registrierten Arbeitslosigkeit orientiert, d.h. in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit fließen mehr Gelder zur materiellen Existenzsicherung als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit. Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente erfolgt dagegen, gemessen an der Zahl der Arbeitslosen, überproportional in Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit, kommt also den "Problemregionen" nur unterdurchschnittlich zugute. Diese regionspezifische Selektivität besteht auch heute noch, obwohl seit 1982 die Inanspruchnahme eines großen Teils der arbeitsmarktpolitischen Instrumente an das Kriterium Arbeitslosigkeit bzw. Förderung von Leistungsempfängern geknüpft wurde. Bezogen auf die beschäftigungswirksamen Effekte der Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies, daß in Regionen mit relativ niedrigerer Arbeitslosenquote die Verbesserung der Struktur des Arbeitskräfteangebots durch Weiterbildungspolitik, die Erhaltung von Arbeitsplätzen bei saisonalen oder konjunkturellen Schwankungen und die unmittelbare Entlastung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überproportional gefördert wird.

Ein Gegensteuern lokaler oder regionaler Instanzen gegen dieses Verteilungsmuster ist prinzipiell dadurch denkbar, daß eine möglichst große Zahl von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, zur beruflichen Weiterbildung etc. geplant und in die Haushaltsaufstellung einbezogen werden. Allerdings zeigten die Entwicklungen bis Mitte der achtziger Jahre, daß das Instrument der Budgetanforderungen kaum noch greift. Zu zentralisiert sind Haushaltsaufstellung und Haushaltsabwicklung, als daß lokale Akteure darauf noch Einfluß nehmen könnten. Ein zweites Problem behindert die expansive Nutzung des bestehenden Instrumentariums in "Problemregionen": für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Weiterbildungsangebote braucht die Arbeitsverwaltung Partner wie die Stadt- und Gemeindeverwaltungen und die Trägereinrichtungen der Weiterbildung. Gerade strukturschwache Regionen wie A und Regionen mit vielen kleinen Gemeinden wie D verfügen nicht per se über solche Partner, die ihr Angebot flexibel ausweiten können. Die Arbeitsverwaltung ist von daher gezwungen, Einrichtungen erst auf- und auszubauen und/oder in mühsamer Kleinarbeit Gemeinden von der Sinnhaftigkeit der ABM zu überzeugen.

Dies gelang ihr umso besser, je eingespielter der Akteurkreis war, je weniger kontrovers die Rolle der Arbeitsmarktpolitik in der Region beurteilt wurde und je besser die informellen Kontakte zwischen den relevanten Akteuren waren. Gerade in den untersuchten Arbeitsamtsbezirken zeigte sich jedoch, daß mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit dieser Konsens erneut in Frage gestellt wird, indem relevante Akteure wie z.B. die Gewerkschaften eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik in quantitativer wie qualitativer Hinsicht fordern. Dies war besonders in Regionen wie A und D der Fall, in denen sie weitgehend aus der informellen Struktur ausgeschlossen waren. Diese Neubelebung der Diskussion um den Stellenwert lokaler Arbeitsmarktpolitik hat auch zu einer schärferen Kritik an den regionalen Verteilungswirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente beigetragen, ohne daß sich allerdings auf zentraler Ebene gravierende Verbesserungen ergeben hätten.

Betrachtet man noch einmal die Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten in den vier untersuchten Regionen, so stellt man fest, daß bei den Instrumenten ABM, FuU, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungshilfen die Inanspruchnahme 1982 regional erheblich schwankt, eine Bandbreite, die im wesentlichen durch regionspezifische Unterschiede in der Implementationsstruktur erklärt werden kann. Interessant sind dabei aus beschäftigungspolitischer Sicht die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen: der starke Anteil von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in A und B, das große Übergewicht von (Anpassungs-)Fortbildung in C und der quantitativ und qualitativ gewichtige Anteil von (Aufstiegs-)Fortbildung in D.

Diese Schwerpunktsetzung ist, wie vorn ausgeführt, historisch gewachsen und spiegelt in gewisser Weise auch die regionale Wirtschaftsstruktur, die als vordringlich angesehenen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik und die spezifische Akteurs- und Trägerstruktur wieder. Sie hat jedoch auch Konsequenzen, was den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur regionalen Entwicklung angeht.

Hat man, wie in A, einen Schwerpunkt auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gelegt, so bedeutet dies, daß man über dieses Instrument den Arbeitsmarkt unmittelbar entlasten kann. Führt die qualitative Ausrichtung der ABM wie in A zur Erhaltung vorhandener privater Bauunternehmen und zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Bauarbeiter, so kann man darin entweder eine Verhärtung von

Wirtschaftsstrukturen sehen, die vom Markt her gesehen unrentabel sind. Man kann diese Politik aber auch - und dies scheint angesichts fehlender Alternativen sinnvoll - als einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftsnahen und sozialen Infrastruktur begreifen, der sich auf das regionseigene Potential an Arbeitskräften, Betrieben und öffentlichen Bedarfen stützt.

Die geringe Relevanz der Qualifizierungspolitik ist in A jedoch nicht ausschließlich das Resultat einer noch 1982 geringen Kapazität. Für die Arbeitsverwaltung, potentielle Teilnehmer, Betriebe und Trägereinrichtungen erscheint eine forcierte Weiterbildungspolitik, an deren Ende keine entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten stehen, eine Fehlinvestition. Denn die positiven Effekte der Qualifizierungspolitik verlieren unter regionalen Gesichtspunkten dann an Attraktivität, wenn die ausgebildeten Fachkräfte anschließend zur Abwanderung aus der Region gezwungen sind. Dieser Verzicht auf eine expansive Weiterbildungspolitik muß insofern kritisch bewertet werden, bedeutet er doch, Qualifizierungspolitik nur in den Regionen zu forcieren, in denen ohnehin eine Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften (oder, wie in D, eine Nachfrage nach spezifischen, nur durch FuU zu vermittelnden Qualifikationen) besteht. Konzentriert man Weiterbildungspolitik in dieser Weise, würden die regionsimmanenten Entwickungschancen, die durch ein gut qualifiziertes Arbeitskräftepotential mit geprägt werden, in Gebieten mit besserer Arbeitsmarktsituation erheblich stärker unterstützt als in den Regionen, die auf eine Förderung regionsspezifischer Potentiale besonders angewiesen sind. Folgt man der Argumentation, daß eine "flexible Spezialisierung" nach Branchen und Regionen für die nähere Zukunft unumgänglich ist, d.h. daß die Notwendigkeit besteht, mit Hilfe eines qualifizierten Bestandes an Arbeitskräften auf den Produktmärkten in einen "Qualitätswettbewerb" einzutreten, Marktnischen aufzuspüren und durch Produktinnovation neue Absatzmöglichkeiten zu erschließen (vgl. PIORE/SABEL 1985), dann ist die unterdurchschnittliche Förderung der Qualifizierungspolitik z.B. in A kurzsichtig. Allerdings wäre die arbeitsmarktpolitische Qualifizierungspolitik als alleiniger Träger einer Modernisierungspolitik völlig überfordert, kann sie doch nur das Angebot an Arbeitskräften beeinflussen. Gezielte Anstrengungen im Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik, der Technologiepolitik und Strategien einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik des Zen-

tralstaates und der Kommunen müssen das Fundament einer solchen Potentialsteuerung sein, da dadurch erst die Nachfrage nach Arbeitskräften geschaffen werden kann.

Die strategische Bedeutung, die die qualitative Ausrichtung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente für die regionale Entwicklung haben kann, wird nur sehr vermittelt von den verschiedenen Akteuren wahrgenommen. Da praktisch überall ein regionales Entwicklungskonzept fehlt, in das arbeitsmarktpolitische Instrumente einbezogen werden könnten, stellt sich für fast keinen der befragten Akteure die Frage nach der Einordnung der konkreten Politik in einem größeren regionalpolitischen Zusammenhang. Auf der Ebene der ausführenden Behörde, der Arbeitsverwaltung, entsteht der Eindruck, "man tut, was man kann", und bemüht sich um die Ausschöpfung aller gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten, ist aber letztlich auf sich allein gestellt. Werden konkrete oder interessenbezogene Vorstellungen und Konzeptionen von den verschiedenen Bänken der Selbstverwaltung formuliert, fühlt man sich als Spielball der Interessenvertreter. Aus dieser Rolle würden sich manche Arbeitsämter am liebsten durch strikt formales Vorgehen befreien. Einen aktiven Umgang mit den eigenen Mitteln und Instrumenten, gestützt auf eine ungefähre Vorstellung, in welcher Richtung arbeitsmarktpolitische Instrumente regional wirken sollten, fanden wir nur in B, wobei der Arbeitsverwaltung dort die enge und konsensuale Kooperation mit der Stadtverwaltung und der politischen Spitze zugute kommt.

In der täglichen Praxis erweist sich die Implementation arbeitsmarktpolitischer Instrumente als ein mühseliges und aufwendiges Unterfangen, bei dem die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung ständig Ad hoc-Entscheidungen treffen müssen. Längerfristig angelegte Planungs- und Strategiediskussionen finden innerhalb der Arbeitsverwaltung selten, im Rahmen der Selbstverwaltungsausschüsse so gut wie nie statt. Die Überlastung der Arbeitsverwaltung mit Routinetätigkeiten und Pflichtaufgaben ist, gerade in Arbeitsämtern mit hoher Arbeitslosigkeit und einem geringen Angebot an offenen Stellen, eine weitere Ursache für die konzeptionellen Schwachpunkte. Außerdem sind die beschäftigungspolitischen Effekte der Arbeitsmarktpolitik, außer im Falle von ABM und über einen niedrigeren Bestand an Arbeitslosen mit Hilfe von Weiterbildung, quantitativ und qualitativ nur schwer zu erfassen. Akteure und Betroffene sind jedoch an kurzfristig wirk-

samen Maßnahmen und Erfolgen interessiert, so daß die langfristigen Wirkungen in den Hintergrund treten. So ist der Anstieg nur kurzfristig angelegter § 41a- und Trainingsmaßnahmen vor allem auf dieses Interesse zurückzuführen. Daß diese Art kurzfristiger Qualifizierung die Weiterbildungsbereitschaft der Arbeitnehmer dann nicht erhöht, wenn damit weder eine qualifikationsadäquate Beschäftigung noch eine ausgewiesene Höherqualifizierung erreicht werden kann, liegt auf der Hand. Weiterbildungspolitik gerät dann in den Verruf, eine verschleierte Form der Aufbewahrung vermeintlich Ungeeigneter zu sein und dies kann eine sinkende Teilnahmebereitschaft zur Folge haben.

Ähnlich die Entwicklung bei ABM: das zunächst nur zur Überbrückung kurzfristiger Beschäftigungseinbrüche gedachte Instrument hat sich zu einem "dauerhaften" Überbrückungsinstrument entwickelt, das längst nicht mehr nur für Tätigkeiten genutzt wird, die zusätzlich zu den Aufgaben öffentlicher Stellen und sozialer Trägereinrichtungen geschaffen werden. Die parallel zur Ausweitung von ABM erfolgte Reduzierung der Stellen in der Verwaltung und die Kürzungen der Zuweisungen an soziale Träger haben dazu geführt, daß mit Hilfe von ABM-Kräften das Dienstleistungsangebot auf gerade noch akzeptablem Niveau aufrechterhalten werden kann. Das bedeutet jedoch auch, daß eine Funktion der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, nämlich die Erweiterung von Beschäftigungsangeboten und der Ausbau sozialer oder wirtschaftsnaher Infrastruktur nur selten noch erfüllt ist. Dies hat dazu geführt, daß sich der Charakter des Instruments hin zur Etablierung eines "zweiten Arbeitsmarktes" verändert hat. Auf diesem "zweiten Arbeitsmarkt" werden die Betroffenen jedoch schlechter bezahlt und nur vorübergehend beschäftigt. Die Tatsache, daß es ABM in dieser Form gibt, entbindet oftmals Kommunalverwaltungen und soziale Träger von Überlegungen, ob diese Form der Beschäftigungspolitik eigentlich mittelfristig sinnvoll ist und ob nicht andere Wege zur Aufrechterhaltung des Dienstleistungsangebots gefunden werden müßten. Hier gilt jedoch, genau wie bei der FuU-Politik, daß kurzfristig Wirksames auf regionaler Ebene höhere Priorität hat als langfristige, vielleicht auch grundsätzlich neue Ansätze.

Resümiert man die anfangs aufgestellte Hypothese, daß eine stärkere Dezentralisierung und Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik zu einem problemgerechteren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente und zur Einbeziehung problem-

kundiger Akteure vor Ort betragen könnte, so muß diese These modifiziert werden: Es konnte gezeigt werden, daß der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente schon seit längerer Zeit regional stark differenziert erfolgt, daß das bestehende gesetzliche Instrumentarium Ermessens-, Handlungs- und Entscheidungsspielräume bietet, die vor Ort durchaus genutzt werden. Insofern ist die Frage, ob das AFG schon jetzt prinzipiell die Möglichkeit zu regionsorientierter Schwerpunktsetzung gibt, zu bejahen. Allerdings muß einschränkend hinzugefügt werden, daß die Veränderungen des AFG, die zahlreichen Einschränkungen und die starke Durchreglementierung der Verwaltung mit Verwaltungsvorschriften das Aktivitätsniveau in den örtlichen Arbeitsämtern negativ beeinflußt haben, ebenso wie die oft verheerend knappe Personalausstattung. In vielen Arbeitsämtern wird auf die Flut von Erlassen, Durchführungsanweisungen etc. inzwischen mit einer gewissen Gelassenheit reagiert, "man kann ja schließlich nicht alles lesen, was da so von oben kommt" (Arbeitsberater in B). Inwieweit eine solche Haltung jedoch dazu beiträgt, daß auch innovative Impulse, die von der Zentrale kommen, nur sehr zögernd aufgegriffen werden, kann nicht beurteilt werden. Die Tatsache, daß alle grundsätzlichen Entscheidungen über die Weiterentwicklung des AFG auf zentraler Ebene, insbesondere im Rahmen des Bundesministeriums für Arbeit gefällt werden, wird auf lokaler Ebene kritisch betrachtet. Hier wünschen sich die Mitarbeiter der untersuchten Arbeitsämter, "daß unsere Erfahrungen stärker einfließen, denn wir kennen die Probleme doch genauer" (Arbeitsberaterin in C). Wie offensiv mit den jetzt schon gegebenen Spielräumen umgegangen werden kann, wird im wesentlichen durch die lokale Amtsführung definiert, in Ausnahmefällen auch durch das Landesarbeitsamt.

Problematischer als die regionspezifische Nutzung bestehenden Instrumentariums scheint - neben den Unzulänglichkeiten des Instrumentariums selbst - die Kompetenzabgrenzung: die Arbeitsverwaltung bleibt auf der Ebene des AFG allein verantwortlicher Akteur, sie ist weder politisch noch institutionell in die lokalen Strukturen einbezogen. Auch dort, wo eine Stellungnahme der Arbeitsverwaltung zu anderen lokalpolitisch relevanten Entscheidungen zwingend vorgeschrieben ist, wie bei der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung, bleibt die Einbindung weitgehend formal.

Die Arbeitsverwaltung in der BRD betreibt nach wie vor "Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn", wobei sie dies regional durchaus differenziert tut. In diesem Rahmen wurden die bestehenden Akteursnetze ausgebaut, die Arbeit mit der Selbstverwaltung etwas intensiviert und eine offensivere Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit betrieben. "Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinn", d.h. eine Koordinierung verschiedener beschäftigungswirksamer Politikbereiche und ihrer Instrumente wie der Wirtschaftsförderungspolitik, der kommunalen Haushalts- und Personalpolitik, der betrieblichen Personal-, Aus- und Weiterbildungspolitik, und der öffentlichen Investitionspolitik wird selten betrieben. Bei der Initiierung von Maßnahmen, die Kompetenzgrenzen überschritten, ist die Rolle der Arbeitsverwaltung eher marginal. Dieses Selbstverständnis resultiert nicht nur aus der "legalistischen Orientierung" bundesdeutscher Bürokratien, sondern entspricht auch ihrer gesamtwirtschaftlichen Funktionszuweisung.

Insofern sind natürlich all' die Ansätze interessant, die ein Aufbrechen der Kompetenzgrenzen bedeuten bzw. anstreben. In unseren vier untersuchten Arbeitsamtsbezirken waren solche Ansätze in der Regel kaum ausgeprägt. Eine Ausnahme bildete lediglich die Entwicklung der Belegschaftsinitiative in A, wo erstmals eine Bündelung verschiedener Programme und Akteure sowie eine konzertierte Überschreitung von Kompetenzgrenzen gefordert worden war, die über das bestehende Maß informeller Absprachen hinausgehen sollte. Das Scheitern dieser Initiative zeigt, daß die Entwicklung einer "Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne" ein offensichtlich mühsamer Prozeß ist.

V LOKALE ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK - EINE CHANCE ZUM ABBAU DER MASSENARBEITSLOSIGKEIT?

In diesem abschließenden Kapitel werden Überlegungen dargestellt, wie mit Hilfe des bestehenden Instrumentariums der Wirtschaftsförderungspolitik, der kommunalen Haushalts- und Investitionspolitik und der Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit beigetragen werden könnte. Ausgehend von der Feststellung, daß die regionale Wirtschaftsentwicklung in bestimmten Teilräumen des Bundesgebietes trotz gesamtwirtschaftlich günstiger Entwicklung Mitte der achtziger Jahre negativ war, sollen zwei Bereiche thematisiert werden:

- Welche gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen einerseits eine lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik effizient werden und wie wirken andererseits regional eingesetzte Strategien und Instrumente auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Beschäftigung?

- Welche Steuerungs- und Implementationsbedingungen müssen erfüllt sein, damit regional differenzierende Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch die Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage, des Arbeitskräfteangebots und des Allokationszusammenhangs zwischen beiden die Grundlagen für eine mittelfristig positivere Beschäftigungsentwicklung schaffen kann?

1. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen erfolgversprechender lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Auch während der konjunkturellen Aufschwungjahre 1983 bis 1986 haben sich die relativ großen regionalen Disparitäten in der Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktsituation kaum verringert: in den untersuchten Arbeitsamtsbezirken A, B und C ging die Beschäftigtenzahl trotz gesamtwirtschaftlichen Wachstums weiter zurück, nur in Arbeitsamtsbezirk D waren 1985 wieder soviele Menschen beschäftigt wie schon 1980. Nach der Überwindung der Rezession im Maschinenbau nahm in diesem Arbeitsamtsbezirk die Zahl der Beschäftigten zu, die registrier-

te Arbeitslosigkeit ging zurück (vgl. KOLLER/KRIDDE 1986). Da gesamtwirtschaftliche und weltwirtschaftliche Konstellationen eine starke Expansion insbesondere der exportorientierten Industrien erlaubten, kam der Region D ihr hoher Besatz mit Betrieben aus diesen Branchen zugute, während sich in A, B und C auch während des Aufschwungs die negativen Effekte des Strukturwandels weiter fortsetzten. Dies bedeutet, daß diese Regionen nach wie vor von der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsentwicklung abgekoppelt waren mit der Folge, daß sich die Schere in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung zwischen diesen Regionen und dem Bundesgebiet insgesamt auch im Aufschwung vergrößert hat. Die 1985/86 erfolgte Lockerung der restriktiven staatlichen Konsolidierungspolitik hat in Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit nicht zu einem Mehr an öffentlichen Investitionen oder zusätzlichen Personaleinstellungen im öffentlichen Dienst geführt. Die untersuchten Kommunen leiden nach wie vor an finanzieller Auszehrung: auf der Einnahmeseite waren die Zuflüsse aus der Lohn- und Einkommensteuer, aber insbesondere aus der Gewerbesteuer geringer als in anderen Kommunen, auf der Ausgabenseite mußten sie in überdurchschnittlicher Weise die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit tragen, was zu weiter steigenden Sozialhilfeausgaben geführt hat.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, erfaßt in aggregierten Indikatoren, schlug sich also nicht gleichmäßig oder gleichzeitig in allen Regionen nieder. Aus verschiedenen Regionaluntersuchungen kann gefolgert werden, daß ein zu erwartender konjunktureller Abschwung in den kommenden Jahren die Situation in Regionen mit einer ungünstigen sektoralen Struktur weiter verschärfen wird, während in den Regionen, in denen im Aufschwung 1983/85 eine Zunahme der Beschäftigung zu verzeichnen war, konjunkturell bedingte Rückgänge der Nachfrage, insbesondere auch der Exportnachfrage, leichter abgefangen werden können und sich nicht so unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen werden (vgl. KOLLER/KRIDDE 1986, S. 389).

Die zentralstaatlich betriebene Wirtschaftspolitik der letzten Jahre hat der Verfestigung der regionalen Disparitäten in der Beschäftigungsentwicklung, den regional unterschiedlichen Auswirkungen des konjunkturellen Aufschwungs und den sehr differenzierten Wachstumspotentialen nicht in der Weise Rechnung getragen, daß Disparitäten abgebaut werden konnten. Durch die zentralstaatlich betriebene

restriktive Finanzpolitik, die zu einer Konsolidierung der Staatsausgaben beitrug, wurden die expansiven Wirkungen des konjunkturellen Aufschwungs gebremst (vgl. KUDA 1986, S. 161). Trotz anhaltender Massenarbeitslosigkeit sehen die Planungen für die Haushalte aller Gebietskörperschaften für die kommenden Jahre keine solche Steigerung der Ausgaben vor, daß ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von ihnen ausgehen könnte (vgl. WSI 1986, S. 706). Die kurze Phase der Ausweitung kommunaler Investitionen und Personalpolitik in den Jahren 1985 und 1986 hat die restriktiven Wirkungen der "Überkonsolidierung" zu Beginn der achtziger Jahre kaum kompensieren können (vgl. EIßEL 1984), wobei insbesondere in den Gemeinden mit hoher Arbeitslosigkeit auch 1985/1986 nur geringe finanzielle Spielräume für beschäftigungswirksame Initiativen bestanden.

Nach allen Untersuchungen sind die finanziellen Spielräume für eine eigenständige, selbstfinanzierte kommunale Beschäftigungspolitik unter den gegebenen Rahmenbedingungen gering: Zusätzliche eigene Einnahmequellen könnten lediglich über die Veränderung der Gewerbesteuer erschlossen werden, einer Steuer, die jedoch extrem von der Wirtschaftskraft der Region abhängig ist, oder über die weitere Erhöhung von Gebühren. Ohne eine Ausweitung der für die Kommunen zur Verfügung stehenden Ressourcen aus Bundes- und Landesetats können zusätzliche externe Ressourcen von einzelnen Gemeinden nur zu Lasten anderer Gemeinden mobilisiert werden. Größere Umschichtungen zwischen den Ausgabenblöcken einzelner Gemeinden sind aus sachlichen Gründen kaum möglich (vgl. REISSERT 1986, S. 59).

Dies bedeutet, daß vor allem von seiten des Bundes finanzielle Mittel zur Wiederbelebung der kommunalen Investitionstätigkeit bereitgestellt werden müßten. Ein umfassendes öffentliches Beschäftigungsprogramm, wie es z.B. vom DGB oder der ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK vorgeschlagen wird, müßte zusätzliche Ressourcen für jene Gemeinden vorsehen, die von den negativen Effekten des Strukturwandels besonders betroffen sind. Ein vom Bund zu finanzierendes Beschäftigungsprogramm könnte einerseits regionale Schwerpunkte vorsehen und andererseits dadurch, daß seine inhaltliche Ausgestaltung der örtlichen Ebene übertragen wird, gezielt zur Behebung gesellschaftlicher Defizite eingesetzt werden. Global benennbare Bedarfe in den Bereichen Umweltschutz,

soziale Dienste, Energieversorgung, Wohnungs- und Städtebau, Bildungs- und Gesundheitswesen können auf kommunaler Ebene sehr viel konkreter gefüllt werden (vgl. auch DGB 1984).

Bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit setzt die beschäftigungspolitische Abstinenz der Bundesebene regionspezifischen Beschäftigungsprogrammen nicht allein aus finanziellen Gründen enge Grenzen. Die Umstrukturierung und Mobilisierung regionaler Beschäftigungspotentiale kann nicht losgelöst von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen erfolgen, denn die Absatzmöglichkeiten regional erzeugter Güter und Dienstleistungen können nicht allein in den Regionen hergestellt werden. Eine Abkoppelung einzelner Regionen von gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen ist eine Illusion. Gleichwohl scheint die regional angepaßte Gestaltung zentraler Entwicklungsimpulse eine wesentliche Voraussetzung zur Erhöhung der beschäftigungspolitischen Wirksamkeit globaler nachfrageorientierter Geld- und Finanzpolitik zu sein, mit der vermieden werden kann, daß ein globales Programm in Regionen mit positiver konjunktureller Entwicklung zu inflationären Preisauftrieben führt und in Krisensektoren und -regionen zu schwach bleibt, um deren Wirtschaftskraft entscheidend zu stärken. Auch eine globale Kostenentlastung der Unternehmen, wie sie z.B. 1986 durch die Entwicklung wichtiger Rohstoffpreise und die Steuerpolitik zu beobachten war, wirkt in dem Sinn selektiv, daß diese Impulse vor allem in Regionen mit einer expansionsfähigen und auf die jeweiligen Nachfragestrukturen bezogenen Wirtschaftsstruktur positive Effekte auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt haben.

Eine global restriktive Finanzpolitik und eine vorrangig stabilitätspolitisch orientierte Politik des knappen Geldes begrenzen lokale oder regionale beschäftigungspolitische Handlungsspielräume erheblich. Wenn zusätzlich die konzeptionelle Übereinstimmung zwischen lokaler und globaler Ebene verloren geht, stößt eine regionale Politik der Nachfragesteuerung an die ökonomischen und finanziellen Grenzen isolierter Initiativen. Die Addition vieler isolierter Initiativen führt nicht notwendigerweise zu gesamtwirtschaftlich positiven Ergebnissen: bleibt der Verteilungsspielraum zwischen den Regionen unverändert und gibt es keine Impulse zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, so sind die Gewinne der einen die Verluste der anderen; zu fragen bleibt allerdings, ob

nicht durch eine gezielte Stärkung der "Verlierer" Struktureffekte ausgelöst werden können, die Impulse auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Beschäftigung haben.

Eine Intensivierung angebotsorientierter Politikansätze, wie sie z.B. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Form stärker regional differenzierter Löhne vorgeschlagen wurde, kann weitere kontraproduktive Wirkungen in Gang setzen. Schon heute ist zu beobachten, daß in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit die Lohn- und Gehaltssumme pro Beschäftigten weit unter dem Niveau von Regionen mit expansionsfähigen Industrien liegt. Regionale Lohnunterschiede spielen nach allen Untersuchungen jedoch kaum eine Rolle bei Standortentscheidungen. Im Gegenteil läßt sich feststellen, daß sich expansionsfähige Unternehmen in Regionen mit hohem Lohnniveau ansiedelten, da ein überdurchschnittliches Lohnniveau ein Indikator für ein hohes Qualifikationsniveau ist, was für viele Betriebe dieser Branchen eine zentrale Produktionsvoraussetzung darstellt (vgl. WELSCH 1986a, S. 63). Eine weitere Absenkung des Lohnniveaus in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit würde die ohnehin geschwächte private Nachfrage weiter reduzieren und sich negativ auf die Entwicklung regionsinterner Absatzmöglichkeiten auswirken, mit der Folge, daß z.B. auf regionale Märkte bezogene Dienstleistungsangebote nicht expandieren oder erst gar nicht entstehen können.

Wenn hier also die These aufgestellt wird, daß eine nachfrageorientierte globale Beschäftigungspolitik eine notwendige Voraussetzung zur Erweiterung lokaler beschäftigungspolitischer Handlungsspielräume ist, dann stellt sich andererseits die Frage, welchen Beitrag lokale Beschäftigungspolitik beim Ausbleiben dieser zentralstaatlichen Impulse leisten kann. Festzuhalten ist zunächst einmal, daß es nicht möglich ist, bestimmte beschäftigungsrelevante Teilpolitiken wie z.B. die Geld- oder Währungspolitik regional gezielt einzusetzen oder durch die Mobilisierung lokaler Ressourcen direkt zu beeinflussen.

Ansatzpunkte für eine lokale Beschäftigungspolitik liegen also in den Politikbereichen, die eine regionale Differenzierung und eine regionale Implementierung zulassen, d.h. im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung, bei der Entfaltung öffentlicher Nachfrage und öffentlicher Investitionen, bei der Ausgestaltung der Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs- und Sozialpolitik.

Die Nutzung der bestehenden finanziellen Ressourcen für gezieltere lokale nachfrage- und angebotsorientierte Maßnahmen der Wachstumsförderung, der Beschäftigungsförderung und der Arbeitsmarktentwicklung, ist regional gesehen dann sinnvoll, wenn es gelingt:

- unausgeschöpfte Ressourcen staatlicher Programme zu nutzen,

- durch die Kombination von zentralen und dezentralen Finanzmitteln qualitativ neue Ansätze zu entwickeln, die sich durch eine größere Bedarfsnähe, die Dezentralisierung und Demokratisierung von Entscheidungsprozessen auszeichnen,

- den Prozeß der Abwälzung von Krisenfolgen auf die Kommunen durch dezentrale Mobilisierung rückgängig zu machen und so zu einer Umverteilung vorhandener staatlicher Ressourcen beizutragen.[17]

Lokale Beschäftigungspolitik wäre in diesem Sinn inhaltlich definiert als der Versuch, durch die aktive und gezielte Inanspruchnahme vorhandener Ressourcen eine lokale "Gegeninitiative" zu zentralstaatlicher beschäftigungspolitischer Abstinenz zu entfalten, mit dem Ziel, mittelfristig eine Veränderung gesamtwirtschaftlicher Politikstrategien zu erreichen.

---

[17] Dies gilt z.B. für den Bereich der Gemeindefinanzreform oder auch im Bereich der Sozialausgaben: "In dem Maße, wie Kürzungen konsumptiver Sozialausgaben durch den Bund letztlich zu Überschüssen in zentralen Sozialfonds führen (derzeit bei der Arbeitslosenversicherung), während gleichzeitig die Gemeinden entsprechende Mehrausgaben zu bewältigen haben, müssen die Kommunen alle haushaltsrechtlichen Mittel mit dem Ziel ausreizen, den Druck in Richtung auf einen besseren vertikalen Finanzausgleich zu verstärken," Huster 1985, S. 30.

In der Realität entsteht "lokale Beschäftigungspolitik" jedoch selten als solch "offensives" Konzept, sondern eher als defensive Abwehrstrategie, als Strategie, mit der der ökonomischen Auszehrung der Regionen entgegengewirkt werden soll. Das bedeutet auch, daß lokale Beschäftigungsinitiativen gegenwärtig eine dezentrale Verarbeitung von Krisenfolgen darstellen, mit der Konsequenz, daß die Verantwortung des Bundes für die Sicherung ökonomischer, sozialer und ökologischer Interessen der Bevölkerung geringer zu werden scheint. Beschränkt sich lokale Beschäftigungspolitik auf eine möglichst intensive Nutzung des vorhandenen Instrumentariums, so werden damit interregionale Ausgleichsprozesse kaum ausreichend erreicht werden können.

Da jedoch der interregionale Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und Lebenslagen schon logisch kein Gegenstand regionaler oder lokaler Politik sein kann, können Strategien lokaler Beschäftigungspolitik mittelfristig nur sinnvoll weitergeführt werden, wenn es gelingt, auch die zentralstaatlichen Politikbereiche zu verändern, die schon jetzt regional differenziert und implementiert eingesetzt werden. Akzeptiert man die Annahme, daß sich aus der Summe isoliert betriebener lokaler Beschäftigungspolitiken nicht notwendig eine Verbesserung der Wirtschaftskraft und Lebensbedingungen in allen Regionen ergeben muß und daß ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel die Folge sein kann, so kommt man nicht umhin, auch Anforderungen an und Veränderungen in den zentralstaatlichen Politikbereichen zu formulieren. Es reicht vermutlich nicht aus, Handlungsspielräume beim schon bestehenden Instrumentarium zu identifizieren, auch eine Korrektur dieses Instrumentariums selbst erscheint notwendig.

2. Ansatzpunkte für eine lokale Beschäftigungspolitik

2.1 Regionale und lokale Wirtschaftsförderung zur Beschäftigungssicherung

Die Analyse der kommunalen Wirtschaftsförderung zeigt, daß es auf diesem Gebiet zahlreiche finanzielle Hilfen des Bundes, der Länder und der Gemeinden selbst gibt. Überprüft man den Einsatz dieser Mittel unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten, so fallen die folgenden Defizite ins Auge:

- das vorhandene Instrumentarium setzt nicht unmittelbar an der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen an, Ansatzpunkt ist vielmehr die Bildung und Erweiterung von Sachkapital. Wirtschaftsförderungspolitik ist heute noch ausschließlich Investitionsförderung, d.h. allenfalls über den "Umweg" der Beseitigung vermuteter oder tatsächlicher Investitionshemmnisse werden beschäftigungspolitische Effekte erwartet,

- prägend für den Bereich ist ferner, daß vielfältige und heterogene Einzelmaßnahmen und Förderhilfen nebeneinander oder zum Teil in Konkurrenz zueinander stehen,

- sowie die Abhängigkeit der Förderinstanzen von den Standortentscheidungen der Unternehmen und die starke interkommunale/-regionale Konkurrenz. Diese Faktoren behindern nicht nur einen rationalen Umgang mit vorhandenen Fördermitteln, sie führen auch zu Mitnahmeeffekten und begünstigen die Vernachlässigung der Arbeitsplatz- und Beschäftigungsförderung.

Um das mit der kommunalen Wirtschaftsförderung proklamierte Ziel der "Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen" in konkrete beschäftigungsorientierte Politik umzusetzen, bedarf es eines integrierten Konzeptes kommunaler Entwicklungs- und Beschäftigungspolitik, mit dem nicht nur eine Bündelung bestehender Instrumentarien erreicht werden kann, sondern auch eine Neubewertung kommunaler Wirtschaftsförderungsstrategien unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten (vgl. auch WELSCH 1986a). Im Rahmen eines solchen regionalen Entwicklungskonzeptes könnte Wirtschaftsförderungspolitik zwei Hauptaufgaben erhalten: die vorausschauende Bereitstellung von produktionsorientierter und haushaltsorientierter Infrastruktur einerseits sowie die beschäftigungswirksame Steuerung des lokalen Privatsektors andererseits. Für die inhaltliche Ausgestaltung eines solchen Wirtschaftsförderungskonzeptes liegen eine ganze Reihe von Vorschlägen vor (vgl. z.B. DGB 1984, HANS-BÖCKLER-STIFTUNG 1985, HEUER 1985, EISBACH, J. u.a. 1984, WELSCH 1986b). Auf der Basis unserer Untersuchungen scheinen vor allem folgende Punkte besonders relevant:

1. Die **Informationsbasis** für lokale Wirtschaftsförderungspolitik muß verbessert werden. In vielen Städten und Gemeinden fehlen bis heute Untersuchungen zur kommunalen Wirtschaftsstruktur und deren Entwicklung. Eine erste Voraussetzung für ein lokales Entwicklungskonzept wäre eine jährlich fortzuschreibende Analyse der Entwicklung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstruktur, die Aussagen über mittelfristige Trendentwicklungen enthält. Die für einen solchen jährlichen **"Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht"** notwendigen Daten sind aus den Statistiken der Arbeitsämter, der Stadt bzw. des Regierungsbezirkes aufzubereiten und zu ergänzen durch regelmäßige Befragungen der Arbeitgeber der Region (was in Zusammenarbeit mit der IHK/HwK erfolgen kann) und der Betriebsräte der ortsansässigen Betriebe (in Kooperation mit dem DGB und den Einzelgewerkschaften). Ergänzend dazu müßten diese Berichte Auskunft geben über die Tätigkeit und Arbeitsplanung der Wirtschaftsförderungsstellen, inklusive Informationen über die Vergabe direkter und indirekter Bundes-, Landes- oder kommunaler Subventionen an private Unternehmen, die damit verbundenen Subventionsziele, Auflagen und Subventionswirkungen analog zum Subventionsbericht der Bundesregierung. Ein solcher Bericht muß öffentlich zugänglich sein, um die Transparenz der Wirtschaftsförderungsaktivitäten zu verbessern und über den gezielten Einsatz von Wirtschaftspolitik unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten beraten und entscheiden zu können.

2. Zusätzlich sollten die Wirtschaftsförderungsstellen damit beauftragt werden, ein Konzept der **"Bestandspflege"** zu erarbeiten, das beinhalten könnte: die systematische Untersuchung der ortsansässigen Betriebe im Hinblick auf Konkurs- und Arbeitsplatzrisiken, die Entwicklung und Umsetzung von Sanierungsstrategien für konkurs- oder stillegungsgefährdete Betriebe, die Entwicklung von Konzepten zur Umstrukturierung unterausgelasteter Produktionskapazitäten und zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen durch Produktinnovation, "alternative Fertigung" und betriebliche Qualifizierungspolitik. Im Rahmen eines "Bestandspflege"-Konzepts wäre auch die Konkretisierung des Begriffs "endogene Potentialentwicklung" notwendig, die z.B. bedeuten kann, daß örtlich vorhandene Forschungs- und Entwicklungskapazitäten eingebunden werden in einen Technologietransfer, daß Beratungs- und Dienstleistungszentren zur Betreuung örtlicher Unternehmen, insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben und unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen aufgebaut werden.

3. Ohne eine Veränderung zentralstaatlicher Finanzhilfen wäre es zunächst möglich, kommunale Wirtschaftsförderungspolitik und ihren Instrumenteneinsatz auf das Beschäftigungsziel zu verpflichten. Dies bedeutet, daß die Vergabe kommunaler Subventionen an **beschäftigungspolitische Auflagen** zu knüpfen wäre, die im Einzelfall vertraglich zu fixieren und zu kontrollieren sind. Derartige Auflagen könnten sein: Schaffung einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen mit festgelegten Qualifikationsanforderungen innerhalb eines vereinbarten Zeitraums, Verbot von Entlassungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums, Einhaltung einer bestimmten Ausbildungsquote, Einstellung von Arbeitslosen aus bestimmten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen, Vermeidung von Überstunden und Sonderschichten. Im Bereich der Grundstückspolitik muß die vertragsgerechte Nutzung des erworbenen Grundstücks vertraglich zugesichert werden. Zur Durchsetzung der vereinbarten Auflagen und zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit sind Sanktionen vorzusehen wie z.B. die Nachforderung von Preisnachlässen, wenn Gewerbegrundstücke nicht vereinbarungsgemäß genutzt werden, die Kündigung von Darlehnsverträgen, die Rückforderung von Zuschüssen, Pachtermäßigungen etc. Unsere Untersuchung hat gezeigt, daß solche Auflagen kaum vereinbart wurden. Selbst da, wo es Auflagen und Erfolgskontrollen gab, hatten sie kaum praktische Bedeutung. Die fehlende Erfolgskontrolle ist nicht allein auf das Selbstverständnis der Wirtschaftsförderer zurückzuführen, sondern beruht natürlich auch auf der verschärften Ansiedlungskonkurrenz. Hier zeigen sich die Grenzen isolierter Kommunalpolitik: gelingt es nicht, daß sich die Gemeinden und ihre Verbände auf einen entsprechenden einheitlichen "Wirtschaftsförderkodex" einigen, werden Auflagen und Erfolgskontrollen in einzelnen Gemeinden nur sehr schwer durchzusetzen sein, bedeuten sie doch eine Einschränkung privater Verfügungsmacht bei der Verwendung von Subventionen.

4. Umfang und Wirkungen kommunaler **Investitionen** müssen hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirkungen genauer geplant werden. Die Beschäftigungseffekte solcher Investitionen können sehr unterschiedlich sein, je nachdem ob die Aufträge an regionsansässige Unternehmen mit entsprechender Vorleistungsverflechtung gegeben werden oder an regionsexterne Unternehmen, die zudem ihren Personalbedarf durch Einsatz von Arbeitskräften von außerhalb der Region decken. Gerade bei kommunalen Großinvestitionen sollte ein Kriterienraster entwickelt werden,

das es erlaubt abzuschätzen, ob die Auftragsimpulse der regionalen Wirtschaft zugute kommen und so das regionale Wachstumspotential stärken (vgl. EISBACH u.a. 1984, S. 100 f.)

5. Die beschäftigungspolitischen Wirkungen **kommunaler Personalpolitik** müssen verbessert werden. Neben der generellen Notwendigkeit der Ausweitung der Planstellen (schon allein aufgrund des Abbaus der letzten Jahre war ein verstärkter Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen notwendig), muß auf kommunaler Ebene darüber nachgedacht werden, welche Formen der Arbeitszeitverkürzung eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes erlauben bzw. in welchen Feldern mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden können. Hierbei muß vor allem die Zusammenarbeit mit den Personalräten der Kommunen verbessert werden, damit durch die Einräumung von Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten gesichert wird, daß durch ABM keine Planstellenarbeit abgebaut wird und Arbeitszeitverkürzungen zu tatsächlichen Neueinstellungen und nicht lediglich zur Arbeitsintensivierung führen.

6. Auch das Regelwerk der **regionalen Strukturpolitik,** und dabei insbesondere der GRW, muß unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten überarbeitet werden. Dazu liegen eine Reihe weitreichender Veränderungsvorschläge vor. Zentrale Aussage ist dabei, daß es notwendig ist, die Anreizinstrumente in der Weise zu verändern, daß einerseits die einseitige Bevorzugung kapitalintensiver Unternehmen begrenzt wird und andererseits eine wirksamere Kontrolle gegen Mitnahmeeffekte und Arbeitsplatzabbau in den geförderten Unternehmen möglich wird (vgl. EWERS/FRITSCH 1983, SEMLINGER/KNIGGE 1983, EISBACH u.a. 1984). Die Bevorzugung kapitalintensiver Unternehmen, vermittelt über den Indikator "Investitionssumme" hat zu einer Vernachlässigung arbeitsintensiver Bereiche, des Dienstleistungssektors und zu einer geringen Bewertung des eingesetzten Humankapitals geführt. Beschäftigungspolitisch sinnvoller wäre die Verwendung des Indikators "Lohnsumme" oder direkt "Zahl der geschaffenen oder gesicherten Arbeits- und Ausbildungsplätze". Dabei wäre es, in Koordination mit der Arbeitsverwaltung möglich, bestimmte regional besonders dringlich benötigte Arbeitsplätze z.B. für Frauen oder für ältere Arbeitnehmer mit einem höheren Subventionsangebot zu versehen. Durch eine solche Veränderung des Rahmengesetzes könnte auf regionaler Ebene eine zieladäquatere Verteilung der Fördermittel

auf Antragsteller erreicht werden. Auch die Wirkungskontrolle wäre leichter, da die unmittelbaren Beschäftigungseffekte anhand der Lohnsumme oder gar der Zahl der Beschäftigten leichter zu überprüfen sind als bisher. Bei der Entwicklung beschäftigungsorientierter Auflagen kann einerseits daran gedacht werden, Anreize für Humankapitalinvestitionen zu verbessern, andererseits können in Kooperation von Wirtschaftsförderungsstellen, Arbeitsverwaltung, Unternehmensleitungen und Betriebsräten der antragstellenden Betriebe spezielle Arbeitsplatzanforderungen zur Auflage gemacht werden, ähnlich wie bei der Vergabe kommunaler Wirtschaftsförderungshilfen (vgl. auch ERNST 1974). Die Vergabe von GA-Mittel kann dann auch mit AFG-Förderinstrumenten wie Einarbeitungszuschüssen, speziellen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen gekoppelt werden, sofern die Arbeitskräfteanforderungen vom Qualifikationsprofil der Arbeitslosen abweichen. Eine Kontrolle der Auflagen wäre ebenfalls in einem koordinierten Vorgehen der Arbeitsverwaltung, Wirtschaftsförderungsstellen und Betriebsräte vorzusehen, wobei auch hier die Rückzahlungsverpflichtungen präzise definiert sein müßten.

7. Zur Verbesserung der Transparenz wäre es im Bereich der **regionalen und sektoralen Strukturpolitik** notwendig, das Nebeneinander verschiedener heterogener Förderprogramme zu überprüfen. Eine solche Prüfung müßte vor allem auf Bundesebene und gemeinsam mit den Bundesländern vorgenommen werden und mit dem Ziel der Erarbeitung bundeseinheitlicher Indikatoren erfolgen, die geeignet sind, die sozialen Bedingungen und die Wirtschaftskraft in den Regionen zu bewerten. Im Rahmen dieser Kriterien kann die Entwicklung von branchen-, unternehmens-, strukturbezogenen Handlungsfeldern in den Kommunen und Regionen selbst geleistet werden und das koordinierende Handeln des Bundes auf die Prüfung formaler Voraussetzungen begrenzt werden.

8. **Branchenbezogenen** Strukturkonzepten muß zukünftig eine hohe Bedeutung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in industriell geprägten Regionen zukommen, zeigt sich doch, daß ein Großteil der negativen Entwicklung in den Industrieregionen auf Branchenstrukturkrisen zurückgeführt werden kann. Hierzu müssen Konzepte entwickelt werden, die darauf abzielen, notwendige Veränderungen der Produktpalette, Diversifizierung und Erweiterung des Produktionsprogrammes zu unterstützen. Auch eine zeitliche Streckung von Betriebs(teil)stillegungen kann mit dem Ziel verfolgt werden, die gefährdeten Arbeitsplätze so lange zu erhal-

ten, bis in ausreichendem Umfang alternative Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen bzw. durch die Koppelung mit Weiterbildungsmöglichkeiten die Arbeitsmarktchancen der betroffenen Arbeitnehmer verbessert wurden. Die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen bzw. die Diversifizierung des Produktionsprogrammes sollte öffentlich gefördert werden, etwa durch eine Kombination aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe, der sektoralen Strukturprogramme und der Arbeitsverwaltung.

2.2 Lokale und regionale Arbeitsmarktpolitik

Die Analyse der auf lokaler Ebene betriebenen Arbeitsmarktpolitik zeigt, daß auch heute schon ein regional sehr differenzierter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente erfolgt. Auch unter den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die von der lokalen Ebene her kaum zu beeinflussen sind, werden sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und es wird versucht, das Instrumentarium an gegebene Strukturen anzupassen bzw. es zu nutzen, Strukturen zu verändern. Die grundsätzlichen Defizite dieses Politikbereichs liegen jedoch auf folgenden Ebenen:

- die Nachfrage nach Arbeitskräften kann mit Hilfe von Arbeitsmarktpolitik gegenwärtig nur sehr begrenzt beeinflußt werden,

- die Planung des Einsatzes von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie ABM oder Fortbildung und Umschulung erfolgt im Rahmen einer Behörde, die wenig in lokale Entscheidungsprozesse einbezogen ist und die darüber hinaus kaum Signale für längerfristige Planungsüberlegungen aus der Region selbst erhält,

- eine Koordinierung und Abstimmung mit anderen Instrumenten der regionalen Beschäftigungspolitik wird nur rudimentär verfolgt, so daß die Gefahr auftritt, daß sich dadurch die beschäftigungspolitische Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente verringert.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird deutlich, daß die Ausgestaltung eines regional gezielten Einsatzes weniger an zentralen Vorgaben und rechtlichen Restriktionen leidet, als vielmehr an der fehlenden Koordination beschäfti-

gungsrelevanter Politikbereiche. Das fragmentierte Nebeneinander von Wirtschaftsförderung, kommunaler Investitions- und Personalplanung, Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik hat zwar in der Konsequenz nicht zu einem schematischen, lediglich zentral gesteuerten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente geführt, es verhindert jedoch einen gezielten und koordinierten Einsatz des gegebenen Instrumentariums. Auch hier sind erste Schritte zu einer gezielteren Arbeitsmarktpolitik denkbar, die ohne eine Veränderung des AFG in die Praxis umgesetzt werden können.

1. **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** sind auch heute schon ein Instrument, mit dem lokalen Problemen in zweierlei Hinsicht begegnet werden kann: zum einen in qualitativer Hinsicht, in dem bestehende Bedarfe nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, vor allem in den Bereichen Umweltschutz, Energieeinsparung und soziale Infrastruktur, mit ABM angegangen werden. Ein Ziel dabei sollte sein, nach einer Phase der "Anlauffinanzierung" über ABM diese Aufgabenbereiche in den regulären Haushalt der Kommunen zu integrieren. Zum anderen in Hinsicht auf die Wiedereingliederungschancen arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen, wobei je nach regionalen Arbeitsmarktstrukturen spezifische Programme für einzelne Zielgruppen entwickelt werden können. Notwendig dürften in allen Arbeitsamtsbezirken Programme zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen sein, um dem Dequalifizierungsprozeß, der mit lang anhaltender Arbeitslosigkeit verbunden ist, entgegenzuwirken.

Analysiert man die bisherige ABM-Praxis, so hat man manchmal den Eindruck, daß der Abbau von Planstellen zu einem erhöhten Einsatz von ABM-Kräften beigetragen hat. Eine Neudefinition der Aufgaben, die mit ABM finanziert werden können, erscheint deswegen notwendig. Eine zu enge Definition dessen, was als "zusätzliche Aufgabe" und damit als ABM-fähig verstanden werden soll, etwa in dem Sinn, daß ABM nur noch in den Bereichen durchgeführt werden können, in denen keine Planstellen abgebaut wurden, birgt jedoch die Gefahr in sich, daß ABM nur noch in finanzkräftigeren Kommunen möglich wären. Allein durch die Erschließung **neuer** Aufgabenfelder mit ABM kann auch in Gemeinden mit schlechter Finanzlage der Substitution regulärer Planstellen durch ABM entgegengewirkt werden.

Voraussetzung für eine innovative, bedarfs- und zukunftsgerechte Ausgestaltung der ABM ist jedoch, daß auch die ABM-Politik in ein längerfristiges Konzept regionaler und lokaler Beschäftigungspolitik und Wirtschaftsstrukturpolitik eingebunden wird. Eine solche Verzahnung der ABM mit regionalen Entwicklungskonzepten könnte dem Image der ABM als "Verwahrungseinrichtungen" entgegenwirken und zur Identifizierung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen (vgl. SUND 1986, S. 492).

Die bisherige Vorgehensweise bei der ABM-Planung öffentlicher Verwaltungen orientiert sich stark an den Aufgabenbereichen bestehender Verwaltungseinheiten, so daß die Grundlage der ABM weniger der Bedarf an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ist, als vielmehr ein an der bisherigen Verwaltungsstruktur orientiertes Sammelsurium sinnvoller und weniger sinnvoller Tätigkeiten (vgl. F. MAIER 1986a). Innovative ABM-Projekte entwickeln sich selten aus der Routine der üblichen eingefahrenen Verwaltungstätigkeit, besondere Initiativen und ein erheblicher politischer Druck sind meist notwendig, damit z.B. ein Projekt wie das Hamburger ABM-Programm von 1982 entstehen kann (vgl. FIEDLER/SCHROEDTER 1983, S. 174 ff.). Zur Weiterentwicklung der ABM ist eine intensive Kooperation der Arbeitsverwaltung mit den Gewerkschaften, den Personal- und Betriebsräten der öffentlichen und privaten Träger sowie den Arbeitgebervertretern der Region notwendig, die im Prinzip über die Selbstverwaltung der Arbeitsämter erfolgen kann. Bleibt die ABM-Politik jedoch weiterhin ohne konzeptionelle Einbettung, dann fehlt auch für eine intensivere Kooperation der wesentlichen Akteure der Rahmen. Die Selbstverwaltung wird wie bisher weiterhin Einzelfallentscheidungen zu treffen haben.

Auch bei dem vorrangig an finanziellen Interessen der Gemeinden orientierten Einsatz von Sozialhilfeempfängern in ABM treten beschäftigungspolitische Überlegungen oft in den Hintergrund. Gerade bei vielen dieser Programme entsteht der Eindruck, daß es sich um Beschäftigungsmöglichkeiten handelt, die in erster Linie der finanziellen Entlastung der Kommunen, z.T. auch der Disziplinierung von Sozialhilfeempfängern dienen sollen. "Wenn von vornherein kein gesellschaftlich verwertbares oder wertvolles Arbeitsergebnis zustandegebracht werden soll, dann sind alle fördernden persönlichen Entwicklungen und Perspektiven für

den Arbeiter und die Arbeiterin verschlossen" beurteilt SUND die Konsequenzen der fehlenden konzeptionellen Überlegungen in diesem Bereich (SUND 1986, S. 492).

2. **Weiterbildungspolitik** reagiert auch gegenwärtig schon in erstaunlich hohem Maße auf regionale Unterschiede. Allerdings ist dies weniger das Ergebnis einer systematischen Planung, denn eines pragmatischen Herantastens an die Interessen relevanter Akteure. Tagungen oder Arbeitsmarktkonferenzen liefern kaum Anhaltspunkte für eine am Bedarf der Region und an ihrem Entwicklungspotential orientierte Weiterbildungspolitik. Allein im Bereich der beruflichen Erstausbildung sind durch die Erarbeitung einer Informations- und Planungsgrundlage in Form lokaler Berufsbildungsberichte erste Ansätze einer breiten Diskussion um Berufsbildungspolitik unter Einbeziehung aller relevanten Akteure entstanden (vgl. WEG 1985, S. 71). Im Bereich der Weiterbildungspolitik sind vor allem zwei große Defizite feststellbar: es fehlt an der umfassenden Beratung und Motivierung potentieller Teilnehmer sowie der Transparenz des Weiterbildungsangebotes einerseits, während andererseits eine Entkoppelung betrieblicher und öffentlich finanzierter Weiterbildung festzustellen ist. Zudem kooperieren Betriebe, kommunale Bildungseinrichtungen und -beratungsstellen, Gewerkschaften und Betriebsräte, Trägereinrichtungen und Arbeitsämter in diesem Bereich wesentlich informeller als im ABM-Bereich. Eine Koordination der Weiterbildungspolitik mit der Wirtschaftsförderung besteht allenfalls bei den (wenigen) Neuansiedlungen. Dominierend ist eine pragmatische Vorgehensweise der Arbeitsverwaltung, die sich ihrer gestiegenen Verantwortung bei der inhaltlichen Steuerung der Weiterbildungspolitik nur teilweise bewußt ist oder mangels eigener Kapazitäten diese kaum ausfüllen kann. Die Arbeitsverwaltung als alleiniger Adressat der Forderung nach einer intensiveren Weiterbildungsplanung ist mit dieser Aufgabe sicherlich überfordert. In diesem Bereich besteht vordringlich ein Bedarf an öffentlicher Planung und der Entwicklung qualitativer Standards der Qualifizierungspolitik. Dazu liegen eine Reihe von Vorschlägen vor (vgl. BOSCH 1986, S. 262 f):

- Erstellung von Berufs- und Weiterbildungsberichten für die Region, um die Informationsbasis zu verbreitern und Defizite im Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen deutlich zu machen,

- Entwicklung regionaler Weiterbildungspläne, in denen z.B. Zielvorstellungen über die Einbeziehung neuer Techniken, zur Förderung benachteiligter Gruppen, zum Ausbau oder zur Errichtung von Trägereinrichtungen formuliert werden.

- Integration dieser Weiterbildungspläne in kommunale oder regionale Entwicklungspläne, wobei eine inhaltliche Koordination der Wirtschaftsförderungsstellen, der Kommunalverwaltung und ihrer verschiedenen Fachressorts mit der Arbeitsverwaltung erforderlich wäre. Zu prüfen ist, in welcher Weise auf kommunaler Ebene "querschnitts-bezogene" Planungseinheiten aufgebaut werden können, die eine Integration der Fachressorts leisten können.

- In bezug auf die inhaltliche Weiterentwicklung des Weiterbildungsbereichs sollten konzeptionelle Arbeiten (Erprobungs- und Modellversuche) an Trägereinrichtungen vergeben und durch Arbeitskreise, bestehend aus Experten der Betriebe, der Kammern und der Gewerkschaften begleitet werden. Die überregionale Koordination muß verbessert werden, da es nicht sinnvoll ist, daß jedes Arbeitsamt eigene Konzeptionen z.B. für CNC-Maßnahmen entwickelt. Sichergestellt werden müßte darüber hinaus, daß in größeren regionalen Einheiten eine Koordination der Auftragsmaßnahmen erfolgt, da es gerade in Flächenarbeitsämtern oder in ländlichen Regionen nicht möglich ist, Träger zu allen Ausbildungsbereichen zu fördern. Eine Arbeitsteilung zwischen den Ämtern ist notwendig, wobei das Ziel sein muß, auch Arbeitslosen und Arbeitnehmern aus entfernteren Gemeinden Zugang zu bestimmten Maßnahmen zu eröffnen.

- Bisher wird aus dem Aufgabenkatalog des AFG "Allgemeinbildung" ausgegrenzt, obwohl deutlich ist, daß gerade bei längerfristig Arbeitslosen die Erneuerung und Verbesserung der Allgemeinbildung wichtige Voraussetzung für eine berufliche Weiterbildung ist. Auch ohne Veränderung des AFG-Rechtes wäre es durch eine Kooperation von Kommune und Arbeitsverwaltung auch im Erwachsenenbereich möglich, allgemeine und berufliche Bildung zu koppeln (wie es im Jugendbereich z.B. bei "Arbeiten und Lernen" erfolgt ist). In Hamburg soll dieses Defizit durch die (u.a. aus Landesmitteln finanzierte) "Stiftung berufliche Bildung-Arbeitslosenwerk" behoben werden, die ihre "allgemeinbildenden Vorbereitungskurse" nicht als Selektionsinstrument einsetzt, sondern zur Schaffung

von Voraussetzungen zur Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist eine solche Gestaltung der Weiterbildung nur durch kommunale oder Landesmittel zu finanzieren.

- Auch die mit einem "Arbeitskräftepool" verknüpften Ansätze, zumindest vorübergehend Arbeitsplätze zu erhalten, wobei Qualifikationen erworben und vertieft werden und, gekoppelt mit Technologieförderung und Strategien der Produktinnovation, neue Beschäftigungsbereiche erschlossen werden können, müßten weiter verfolgt werden. Leider sind jedoch solche Ansätze dort, wo sie im Zusammenhang mit Betriebsschließungen und Konkursen entwickelt wurden, gescheitert (vgl. F. MAIER 1986b). Aber in anderen Städten wurden sie von Gewerkschaften und Kommunen aufgegriffen, so z.B. in Nürnberg im "Zentrum Arbeit, Technik und Umwelt" oder im "Entwicklungszentrum Dortmund - Modell östliches Ruhrgebiet" (vgl. ADAMY/BOSCH 1986, S. 518 ff.)

3. Auch andere arbeitsmarktpolitische Instrumente lassen sich im Rahmen eines regionalen Entwicklungskonzeptes effizienter nutzen: seien es die Statistiken der Arbeitsverwaltung, sei es die Möglichkeit der Arbeitsämter, von den Betrieben verbindliche Auskünfte über die Personalentwicklung der nächsten Monate zu erhalten, seien es die Massenentlassungsausschüsse, die gezielt eingesetzt werden können, um betrieblichen Alternativstrategien zeitlich mehr Spielräume zu geben. Kurzarbeitergeld und produktive Weiterbauförderung sind ebenfalls Instrumente, die nicht nur passiv, quasi im Nachvollzug unternehmerischer Entscheidungen eingesetzt werden können, man kann sie auch, z.B. durch Koppelung mit Qualifizierungsmaßnahmen oder mit Investitionsentscheidungen der Kommunen strukturpolitisch gezielter einsetzen.

2.3 Zur Notwendigkeit intensiverer Koordination und Planung

Da fast jede Analyse kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu dem Ergebnis kommt, daß durch eine bessere Koordination der beteiligten Akteure bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können, muß die Forderung nach Koordination und Planung genauer gefaßt werden. Denn auch heute besteht schon ein erhebliches Maß an Koordinierung, z.B. im Bereich der Wirtschaftsförderungspoli-

tik, in dem die Wirtschaftsförderungsstellen mit dem Liegenschaftsamt, dem Bauamt, dem Planungsamt etc. zusammenarbeiten. Die Koordinationsprobleme werden anhand gewünschter Einzelmaßnahmen gelöst, und Abstimmungen finden in dem Maße statt, wie es zur Abwicklung der Maßnahme notwendig ist. Besteht darüber hinaus eine gewisse Routine aller Beteiligten im Umgang mit dem vorhandenen Instrumentarium und den fixierten Verfahrensregeln, und kennen Adressaten und Verwaltung ihre Interessen und Handlungsmuster, dann festigen sich Koordinationsbeziehungen und bleiben auch gegenüber Störungen aus dem Bereich zentraler Politikvorgaben relativ stabil. Ein eingespieltes Netzwerk lokaler Akteure kann die Inanspruchnahme wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf der lokalen Ebene positiv beeinflussen. Die Einbindung von Akteuren und Betroffenen bedeutet immer auch eine Erweiterung der Handlungsspielräume, das Nutzen von Informations- und Mobilisierungspotentialen und die Einbindung von konfligierenden Interessen.

Es läßt sich feststellen, daß Koordinierungsprobleme auf der lokalen Ebene dann zu überwinden sind, wenn über die zu verfolgende Strategie Konsens besteht zwischen der politischen Öffentlichkeit und der Verwaltung. Umgekehrt gilt dieses Argument jedoch auch: will die politische Spitze andere, neue oder ungewohnte Programme durchsetzen, die sich vielleicht an neue Adressaten richten, die die eingefahrenen Verwaltungspfade verlassen oder die mit einem anderen Anreiz-/Auflagensystem arbeiten als bisher, dann kann sie nicht unbedingt auf eine "vollzugsbereite" Verwaltung rechnen. Verwaltungen folgen bestimmten Routinen und Handlungsmustern, sie sind auf bestimmte formale Zuständigkeiten fixiert und arbeiten mit verschiedenen Zielvorgaben.

Die Entwicklung eines lokalen Beschäftigungsprogramms oder, anspruchsvoller, eines lokalen Entwicklungskonzeptes erfordert die Verknüpfung und Koordinierung nicht nur verschiedener Fachressorts innerhalb der Kommunalverwaltung, sondern auch mit Verwaltungen außerhalb der Kommune und mit relevanten Akteuren. In der BRD sind die Voraussetzungen für eine solche Vernetzung besonders ungünstig, da ihre Verwaltungsstruktur in der Regel als besonders fragmentiert, formalisiert, detailliert, kompliziert und am Status quo orientiert charakterisiert wird.

Die institutionelle Trennung der verschiedenen Handlungsfelder sowie die Praxis der Kommunen, auf stabile Koordinierung und mittelfristige Planung zu verzichten, ist dabei auch Ausdruck des herrschenden Politikverständnisses. Da allein über das Angebot von Anreizinstrumenten unternehmerische Entscheidungen beeinflußt werden sollen, und die Unternehmensautonomie nicht angetastet werden darf, scheint eine auf einzelne Teilaspekte zentrierte Problemverarbeitung völlig ausreichend.

In den Kommunen, in denen erste Ansätze für ein lokales Beschäftigungsprogramm entwickelt wurden, kam man nicht umhin, auch neue Verwaltungsstrukturen zu schaffen, so z.B. in Hamburg zur Umsetzung des ABM-Programms oder in London zur Realisierung einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik (vgl. F. MAIER 1986a, S. 56). Auch in Bielefeld wurde 1986 ein "Amt für Beschäftigungssicherung und Wirtschaftsförderung" eingerichtet, in dem die bisherigen Aufgaben der Wirtschaftsförderungsstelle unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten neu formuliert werden. In Erlangen und Nürnberg, wo 1985 durch die Stadträte beschlossen wurde, ein "Zentrum Arbeit, Technik und Umwelt" außerhalb der Verwaltung institutionell zu verankern und aus dem Gemeindehaushalt zu finanzieren, wurde dieses Vorhaben durch ressortübergreifende kommunale Projektgruppen zu inhaltlichen Schwerpunkten vorbereitet (vgl. LOHMÜLLER/PFÄFFLIN 1986, S. 45 f).[18]

Die politischen Auseinandersetzungen, die es z.B. um die Einrichtung des ZATU gab, zeigen jedoch, daß auch ein lokales Beschäftigungsprogramm auf politisch sehr divergierende Interessen stößt. Die z.T. konträren Positionen einer Vielzahl lokaler Akteure stehen im Widerspruch zu einem technokratischen Modell,

---

[18] Mit der Einrichtung des ZATU werden außerhalb der Verwaltung, aber notwendigerweise in enger Kooperation mit ihr und den Gewerkschaften, folgende Ziele verfolgt: Beratung von Betroffenen bei der Einführung und Gestaltung neuer Techniken; Entwicklung von neuen, sozial nützlichen und umweltverträglichen Produkten, für die in der Region, aber auch darüber hinaus, ein erheblicher Bedarf besteht; Umsetzung von Produktideen in Prototypen; Entwicklung von Qualifizierungsmodellen, die über traditionelles Anlernen hinausgehen und neue Berufsbereiche einbeziehen; Beschäftigungsförderung bzw. -sicherung besonders im Bereich der Handwerks- und der Klein- und Mittelbetriebe durch Beratung und Unterstützung bei der Einführung neuer Techniken und der Qualifizierung; Verbesserung der regionalen Strukturberichterstattung. Nach LOBODDA 1985, S. 269.

das vorgibt, Beschäftigungsprobleme auf der lokalen Ebene durch bessere Koordination konfliktfrei lösen zu wollen. Der breite Konsens, der zwischen Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften in der Frage der vorübergehenden Bereitstellung schulischer Ausbildungsplätze hergestellt werden konnte, war wahrscheinlich nur deswegen möglich, weil die Schaffung schulischer Ausbildungsplätze die Betriebe finanziell nicht belastet und zugleich mittelfristig qualifizierte Fachkräfte für sie bereitstellt. Einen ähnlichen Konsens wird man auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderungspolitik, z.B. bei der Bindung von Subventionen an beschäftigungsorientierte Auflagen, nicht erwarten können.

Die meisten Ansätze kommunaler Beschäftigungspolitik haben bisher nicht nur an Koordinierungsdefiziten gelitten, sondern vielmehr auch daran, daß das vorhandene Instrumentarium unzureichend ist, zudem ungezielt eingesetzt wird und ein umfassenderes Konzept fehlt. Während man einerseits davon ausgehen kann, daß eine bessere Koordination, Abstimmung und Planung Ansatzpunkte für eine gezieltere lokale Nutzung bestehender Programme bietet und die Initiierung neuer Programme ermöglicht, so bleibt gleichwohl festzustellen, daß eine stärker lokal entwickelte und implementierte Politik nicht notwendig an den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung oder der Mehrheit der Arbeitnehmer orientiert sein muß. Unter den gegebenen Bedingungen sind die Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften, aber auch beschäftigungs- und umweltorientierter Parteivertreter auf die Wirtschaftsförderungspolitik sehr gering. Dezentralisiert man Entscheidungsprozesse und Programme unter unveränderten institutionellen Bedingungen, so ist zu befürchten, daß sich die Interessen der ökonomisch Stärkeren, nämlich der Unternehmen, noch leichter durchsetzen lassen, da sich die lokale Verwaltung bei der Ablehnung bestimmter Forderungen nicht mehr auf formale Rahmenbedingungen zurückziehen kann. Sie gerät in Gefahr, "erpreßbar" zu werden.

Eine Veränderung der institutionalisierten Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften, z.B. in Form paritätisch besetzter Wirtschafts- und Strukturräte und eine intensivere öffentliche Auseinandersetzung um die betriebene Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik in den Gemeinderäten wären erste Schritte. Allerdings darf die Gefahr nicht übersehen werden, daß sich auch Gewerkschaften, alternative oder grüne Parteivertreter für vermeintliche "Gemeindeinteressen" an einem Bürgermeisterwettbewerb beteiligen, ohne dem eine eigene Konzep-

tion entgegenhalten zu können. Unsere und andere Untersuchungen deuten darauf hin, daß auch gewerkschaftliche Akteure bisher wenig über Konzepte für eine lokale Beschäftigungspolitik nachgedacht haben; die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen jedoch, daß in diesem Bereich einiges in Gang gekommen ist. Festzustellen bleibt, daß selbst die Selbstverwaltungsgremien der Arbeitsverwaltung, in denen örtliche Gewerkschaftsfunktionäre mitarbeiten, von diesen nur in Einzelfällen dazu genutzt werden, gewerkschaftliche Vorstellungen und Forderungen zu konkretisieren und an die Öffentlichkeit zu tragen. Die Weiterentwicklung der Rolle der Gewerkschaften von den "Duldern" hin zu den "Impulsgebern" lokaler Politik scheint ein eher langfristiger Prozeß. Da Regionalisierung und Dezentralisierung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jedoch kein Selbstzweck sein kann, muß sie notwendigerweise einhergehen mit einer Mobilisierung und Aktivierung der Betroffenen in der Region.

TABELLEN

Tabelle 1 : Beschäftigungsstruktur

Arbeitsamtsbezirk	A	B	C	D	Bundesgebiet
abhängig Beschäftigte insgesamt	47.297	148.979	127.325	126.177	20.562.855
davon in %					
- Frauen	32,2	32,6	31,0	34,6	38,2
- unter 25. J.	36,9	25,2	30,6	30,0	23,0
- über 55 J.	3,4	7,6	8,2	8,3	9,0
- Facharbeiter/Meister	51,8	54,7	64,3	45,2	50,1
- Teilzeitbeschäftigte	5,2	7,3	7,0	5,5	7,7
- Ausländer	1,8	9,9	6,5	2,7	9,8

Quelle: Peters/Schmid 1982a

Tabelle 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1970

Arbeitsamtsbezirk	A		B		C		D		Bundesgebiet
Jahr	Arbeitslosenquote	Rangfolge[1]	Arbeitslosenquote	Rangfolge	Arbeitslosenquote	Rangfolge	Arbeitslosenquote	Rangfolge	Arbeitslosenquote
1970	3,8	2	1,1	10	1,0	16	0,7	86	0,7
1972	4,6	3	2,1	13	1,7	28	1,0	72	1,1
1974	7,1	2	4,5	9	3,8	18	2,7	65	2,0
1975	9,8	2	6,5	15	5,6	40	5,7	32	3,7
1976	9,5	4	6,8	9	5,8	26	6,8	27	3,9
1977	9,5	1	7,1	5	5,9	21	6,8	27	4,5
1978	8,8	3	7,6	9	6,1	21	6,3	16	4,3
1979	8,1	1	7,2	8	5,5	22	5,5	23	3,8
1980	7,5	2	6,6	6	5,4	23	5,6	19	3,8
1981	12,6	1	8,1	13	6,8	45	7,7	20	5,5
1982	17,8	1	10,8	16	9,4	50	10,3	31	7,5
1983	20,9	1	14,1	15	12,4	29	11,8	39	9,1

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit

[1] Diese Ziffer drückt aus, welchen Platz der Arbeitsamtsbezirk unter den 142 Arbeitsamtsbezirken in der Höhe der Arbeitslosenquote einnimmt.

Bei der Verwendung des Indikators Arbeitslosenquote ist zu berücksichtigen, daß er nicht den tatsächlichen Grad der Unterbeschäftigung ausdrückt (Problem der registrierten Arbeitslosigkeit und der "stillen Reserve") und insbesondere auf der kleinräumigen Ebene statistischen Ungenauigkeiten unterliegt (vgl. Koller 1984).

Tabelle 3: Struktur der Arbeitslosigkeit (jeweils September)

Arbeitsamtsbezirk	A 1980	A 1982	B 1980	B 1982	C 1980	C 1982	D 1980	D 1982	Bundesgebiet 1980	Bundesgebiet 1982
Arbeitslose insgesamt (= 100 %)	3.766	10.020	11.221	19.466	9.353	17.944	7.001	12.854	822.701	1.818.638
davon Anteil										
- Frauen	56,7	41,0	47,9	40,7	55,9	45,0	62,9	50,3	55,2	46,0
- unter 25 Jahre	41,2	40,0	26,3	28,8	29,3	31,7	32,6	36,9	27,3	30,3
- über 45 Jahre	23,5	20,7	40,3	32,0	33,4	27,1	29,8	26,1	30,2	25,0
- Angestellte	33,9	32,7	27,8	27,2	34,4	33,0	34,2	29,5	34,6	33,1
- Ausländer	1,6	2,8	9,9	12,2	7,8	9,5	4,4	4,9	12,3	13,9
- mit ges. Einschränk.	18,6	15,7	41,5	29,5	44,2	27,7	34,2	25,6	32,2	21,1
- ohne abgesch.Berufsausb.	51,0	45,8	54,6	52,2	51,9	48,3	55,5	51,7	54,0	51,8
- ohne bish. Berufstät.	5,4	13,8	9,1	8,1	7,1	9,1	7,6	7,7	7,2	8,3
- länger als 1 Jahr arbeitslos	16,7	29,0	27,6	31,1	22,2	24,9	22,7	20,8	17,0	21,3
- Leistungen nach AFG beantragt/bezogen	81,4	77,4	66,8	66,6	72,4	70,9	69,8	71,9[4]	78,6	75,8
Betroffenheit von Arbeitslosigkeit[1]	26,4 %		15,2 %		13,2 %		14,3 %		12,7 %	
Dauer d. Arbeitslosigkeit[2]	20,0 Wochen		22,5 Wochen		21,5 Wochen		22,1 Wochen		18,7 Wochen	
Mehrfacharbeitslosigkeit[3]	1,24		1,23		1,25		1,26		1,19	

[1] Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gibt an, wieviel Prozent der Erwerbspersonen im Laufe eines Jahres arbeitslos werden (Bezugsjahr 1981)

[2] Die Dauer der Arbeitslosigkeit mißt die durchschnittlich vergangene Zeit zwischen Beginn und Ende der Arbeitslosigkeit (Bezugsjahr 1981)

[3] Mehrfacharbeitslosigkeit gibt das Risiko an, daß dieselbe Person mehrmals im Jahr arbeitslos wird (Bezugsjahr 1981)

[4] Jahresdurchschnitt 1982

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt, Statistiken der Arbeitsämter und Apfelthaler/Cramer 1982

Tabelle 4: Entwicklung und Struktur der offenen Stellen

Arbeitsamtsbezirk	A		B		C		D		Bundesgebiet	
	1979	1982	1979	1982	1979	1982	1979	1982	1979	1982
offene Stellen (jeweils September) insgesamt	597	141	1.761	354	2.209	458	1.204	325	320.178	81.077
davon in %										
- nur f. Männer	.	.	66,8	44,6	73,8	51,5	57,1	41,2	62,3	50,0
- nur f. Frauen	.	.	23,6	40,4	17,1	32,3	30,0	31,4	28,1	30,0
- mit abgeschl.Berufsausb.	61,5	61,0	53,9	71,8	46,2	67,5	60,5	71,4	53,9	70,2
- mit Altersbegrenzung	32,0	21,3	45,8	37,8	24,5	28,6	36,1	31,7	35,2	35,4
- unbefristete Anstellung	82,6	79,4	91,4	96,0	79,0	93,0	89,8	84,6	92,9	90,0
- Vollzeit	.	.	93,1	86,7	94,0	91,3	94,2	91,4	93,0	90,5
- Daueraufträge bei der AV	.	.	11,8	6,8	.	.	3,6	3,7	2,9	3,5

. nicht mehr ausgewiesen oder keine Angaben verfügbar

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter und Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 5: Entwicklung und Struktur der Vermittlungen

Arbeitsamtsbezirk	A		B		C		D		Bundesgebiet	
	1980	1982	1980	1982	1980	1982	1980	1982	1980	1982
Vermittlungen (Jahressumme) Insgesamt	4.029	3.196	18.253	15.223	9.408	6.486	6.336	4.522	1.905.143	1.394.754
davon in %										
- Männer	72,9	77,3	76,0	76,3	.	.	.	.	71,7	70,5
- Frauen	27,1	22,7	24,0	23,7	.	.	.	.	28,3	29,5
- Beschäftigungen unter 7 Tage	6,9	6,7	24,0	35,2	1,6	0,5	0,7	0,5	41,1	39,7
- Beschäftigungen über 7 Tage	93,1	93,3	76,0	64,8	98,4	99,5	99,3	99,5	58,9	60,3
- Vermittlung in ABM	34,8	49,8	8,6	6,3	6,0	2,7	5,3	10,0	3,2	2,8
Besetzungsquote[1]	79,4	90,8	.	.	74,2	81,0	.	.	67,0	75,0

. keine Angaben verfügbar

[1] Besetzung abgegangener offener Stellen durch die Arbeitsverwaltung

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1980, 1982 und 3/83

Tabelle 6: Insolvenzen und insolvenzbedingte Arbeitsplatzverluste

Jahr	Zahl der Insolvenzen	Verlust von Arbeitplätzen in 1000	Verlust von Arbeitplätzen je Insolvenzfall	Empfänger von Konkursausfallgeld in 1000	Empfänger von Konkursausfallgeld je Insolvenzfall
1970	2.716	50	18	-	-
1974	5.976	186	31	-	-
1975	6.953	145	21	98	14
1976	6.808	157	23	97	14
1977	6.929	109	16	91	13
1978	5.949	85	14	61	10
1979	5.483	73	13	59	11
1980	6.315	66	10	62	10
1981	8.494	106	12	88	10
1982	11.916	158	13	121	10

Quelle: DIW-Wochenbericht 45/82 vom 11.11. 1982
Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit / Jahreszahlen 1978 und 1983

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten 1982

7a: Inanspruchnahme bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in %o

	A		B		C		D		Bundesgebiet	
	absolut	in %o	absolut	in %o	absolut	in %o	absolut	in %o	absolut	in %o
ABM-Beschäftigte insgesamt	1.059	21,5	1.332	9,2	374	2,6	208	1,6	29.189	1,4
- darunter aus Landesförderung			765	5,3	198	1,4				
Umschulung - Eintritte -	281	5,7	691	4,8	846	5,8	189	1,5	42.103	2,0
Fortbildung - Eintritte -	590	12,0	2.205	15,3	2.632	18,2	1.543	12,1	211.928	10,3
Einarbeitungszuschüsse - Geförderte -	65	1,3	155	1,1	243	1,7	82	0,6	11.496	0,6
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -	169	3,4	k.A.		547	3,8	k.A.		23.671	1,1
Kurzarbeitergeld-empfänger	2.502	50,9	4.759	33,1	1.585	10,9	6.447	50,4	675.102	33,0
Konkursausfallgeld-empfänger	175	3,6	1.021	7,1	956	6,6	338	2,6	142.128	6,9

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter und Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1982.

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten 1982

7b: Inanspruchnahme bezogen auf Arbeitslose (incl. ABM-Beschäftigte) in %

	A		B		C		D		Bundesgebiet	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
ABM-Beschäftigte insgesamt	1.059	9,9	1.332	7,0	374	2,1	208	1,5	29.189	1,6
- darunter aus Landesförderung			765	4,0	198	1,1				
Umschulung - Eintritte -	281	2,6	691	3,6	846	4,8	189	1,3	42.103	2,3
Fortbildung - Eintritte -	590	5,5	2.205	11,5	2.632	15,0	1.543	11,1	211.928	11,6
Einarbeitungszuschüsse - Geförderte -	65	0,6	155	0,8	243	1,4	82	0,6	11.496	0,6
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -	169	1,6	k.A.		547	3,1	k.A.		23.671	1,3
Konkursausfallgeld-empfänger	175	1,6	1.021	5,3	956	5,4	338	2,4	142.128	7,7

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter und Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1982.

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten

7c: Entwicklung der Inanspruchnahme - **Bundesgebiet** -

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ABM-Beschäftigte* (Jahresdurchschnitt)	37.754 (3,7)	51.236 (5,1)	51.192 (5,8)	41.251 (4,6)	38.461 (3,0)	29.189 (1,6)
Umschulung - Eintritte -	20.048 (1,9)	25.825 (2,6)	30.867 (3,5)	37.928 (4,3)	47.498 (3,7)	42.103 (2,3)
Fortbildung - Eintritte -	100.509 (9,7)	128.858 (13,0)	149.766 (17,1)	176.467 (19,8)	214.716 (16,9)	211.928 (11,6)
Einarbeitungszuschuß - Geförderte -	15.396 (1,4)	20.544 (2,1)	28.796 (3,3)	32.581 (3,7)	17.293 (1,3)	11.496 (0,6)
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -	103.188 (10,0)	96.479 (9,7)	87.742 (10,0)	62.787 (7,1)		23.671 (1,3)
Kurzarbeitergeld-empfänger (Jahresdurchschnitt)	231.329	190.714	87.613	136.562	346.859	606.064
Konkursausfallgeld-empfänger	102.730 (10,0)	72.508 (7,3)	69.076 (7,8)	72.261 (8,1)	101.922 (8,0)	142.128 (7,7)
Arbeitslose absolut Quote	1.029.995 4,5	992.948 4,3	876.137 3,8	888.900 3,8	1.271.574 5,5	1.833.244 7,5

Absolutzahlen und in Klammern in % der Arbeitslosen
* 1979-1981 inklusive ABM aus dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten

7c: Entwicklung der Inanspruchnahme - **Arbeitsamtsbezirk A** -

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ABM-Beschäftigte* (Jahresdurchschnitt)	702 (12,4)	873 (16,7)	889 (18,6)	1.070 (24,1)	1.148 (15,3)	1.059 (9,9)
Umschulung - Eintritte -	52 (0,9)	90 (1,7)	183 (3,8)	207 (4,6)	281 (3,7)	281 (2,6)
Fortbildung - Eintritte -	268 (4,7)	410 (7,9)	338 (7,1)	528 (11,9)	618 (8,2)	590 (5,5)
Einarbeitungszuschuß - Geförderte -	151 (2,7)	139 (2,7)	268 (5,6)	216 (4,9)	200 (2,7)	65 (0,6)
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -		543 (10,4)	414 (8,6)	275 (6,2)	110 (1,5)	169 (1,6)
Kurzarbeitergeld-empfänger (Jahresdurchschnitt)	530	498	406	239	1.223	2.502
Konkursausfallgeld-empfänger	136 (2,4)	114 (2,2)	288 (6,9)	155 (3,5)	239 (3,2)	175 (1,6)
Arbeitslose absolut Quote	5.667 9,5	5.213 8,8	4.787 8,1	4.443 8,1	7.515 12,6	10.680 17,8

Absolutzahlen und in Klammern in % der Arbeitslosen
* 1979-1981 inklusive ABM aus dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter, Peters/Schmid 1982a

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten

7c: Entwicklung der Inanspruchnahme - **Arbeitsamtsbezirk B** -

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ABM-Beschäftigte* (Jahresdurchschnitt)	516 (3,6)	794 (5,7)	948 (7,3)	1.383 (7,3)	1.703 (11,7)	1.332 (7,0)
Umschulung - Eintritte -	447 (3,4)	409 (2,9)	494 (7,8)	710 (6,0)	745 (5,2)	691 (3,6)
Fortbildung - Eintritte -	558 (4,2)	1.352 (9,7)	888 (6,8)	906 (7,7)	1.710 (11,9)	2.205 (11,5)
Einarbeitungszuschuß - Geförderte -	91 (0,7)	114 (0,8)	249 (1,9)	444 (3,7)	190 (1,3)	155 (0,8)
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -	1.237 (9,4)	1.480 (10,6)	1.100 (8,4)	1.083 (9,2)	256 (1,8)	-
Kurzarbeitergeld-empfänger (Jahresdurchschnitt)	4.845	3.362	299	451	2.684	4.759
Konkursausfallgeld-empfänger		701 (5,0)	517 (4,0)		887 (6,2)	1.021 (5,3)
Arbeitslose absolut Quote	13.176 7,2	13.952 7,7	13.003 7,1	11.811 6,6	14.320 8,1	19.083 10,8

Absolutzahlen und in Klammern in % der Arbeitslosen
* 1979-1981 inklusive ABM aus dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung, 1982 aus dem Landesprogramm

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter, Peters/Schmid 1982a

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten

7c: Entwicklung der Inanspruchnahme - **Arbeitsamtsbezirk C** -

	1977	1978	1979	1980**	1981	1982
ABM-Beschäftigte* (Jahresdurchschnitt)	225 (2,4)	350 (3,5)	396 (4,4)	560 (5,6)	484 (3,8)	374 (2,1)
Umschulung - Eintritte -	316 (3,3)	612 (6,2)	532 (5,9)	552 (5,5)	768 (6,0)	846 (4,8)
Fortbildung - Eintritte -	555 (5,8)	1.596 (16,1)	1.801 (20,1)	1.411 (14,1)	2.466 (19,3)	2.632 (15,0)
Einarbeitungszuschuß - Geförderte -	297 (3,1)	348 (3,5)	500 (5,6)	867 (8,7)	268 (2,1)	243 (1,4)
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -	1.696 (17,9)	1.639 (16,5)	1.473 (16,4)	1.252 (12,5)	356 (2,8)	547 (3,1)
Kurzarbeitergeld-empfänger (Jahresdurchschnitt)	3.407	2.941	410	353	659	1.585
Konkursausfallgeld-empfänger				330 (3,3)	1.210 (9,5)	956 (5,4)
Arbeitslose absolut Quote	9.474 5,9	9.918 6,1	8.952 5,5	9.972 5,4	12.778 6,8	17.550 9,4

Absolutzahlen und in Klammern in % der Arbeitslosen
* 1979-1981 inklusive ABM aus dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung, 1982 aus dem Landesprogramm
** Neuabgrenzung des Arbeitsamtsbezirks, Vergleich eingeschränkt möglich

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter, Peters/Schmid 1982a

Tabelle 7 : Inanspruchnahme von AFG-Instrumenten

7c: Entwicklung der Inanspruchnahme - **Arbeitsamtsbezirk D** -

	1978**	1979	1980	1981	1982
ABM-Beschäftigte* (Jahresdurchschnitt)	445 (4,5)	470 (5,9)	340 (4,4)	236 (2,3)	208 (1,5)
Umschulung - Eintritte -	83 (0,9)	187 (0,2)	245 (3,2)	220 (2,1)	189 (1,3)
Fortbildung - Eintritte -	941 (10,4)	1.459 (18,2)	1.866 (24,2)	1.522 (14,7)	1.543 (11,1)
Einarbeitungszuschuß - Geförderte -	97 (1,1)	166 (2,1)	172 (2,2)	128 (1,2)	82 (0,6)
Eingliederungsbeihilfen - Geförderte -	152 (1,7)	391 (4,9)	317 (4,1)	124 (1,2)	- -
Kurzarbeitergeld-empfänger (Jahresdurchschnitt)	1.125	571	861	2.688	6.447
Konkursausfallgeld-empfänger			305 (3,9)	523 (5,0)	338 (2,4)
Arbeitslose absolut Quote	9.056 6,6	8.008 5,8	7.712 5,7	10.373 7,7	13.940 10,3

Absolutzahlen und in Klammern in % der Arbeitslosen
* 1979-1981 inklusive ABM aus dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung
** Wegen der Neugliederung des Arbeitsamtsbezirkes ist ein Vergleich mit 1977 nicht sinnvoll

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter, Peters/Schmid 1982a

Tabelle 8 : Fortbildung und Umschulung

8a: Struktur der Teilnehmer

Arbeitsamtsbezirk	A		B		C		D		Bundesgebiet	
	1980	1982	1980	1982	1980	1982	1980	1982	1980	1982
Eintritte insgesamt	816	936	2.060	2.841	2.830	3.721	1.762	1.671	246.975	265.527
davon										
- EZ insgesamt	222	65	444	160	867	243	176	82	32.981	11.496
- § 41a insgesamt	--	71	--	427	--	574	--	143	--	23.324
Anteil Teilnehmer in %										
- arbeitslos mit Leistungsbezug	60,7	72,5	54,4		58,0	62,1			38,4	52,1
- arbeitslos ohne Leistungsbezug	8,8	3,5	7,2	63,0	4,7	2,2	43,3	44,5	4,9	2,9
- arbeitssuchend	8,7	2,7	12,7		9,6	4,4			8,4	5,0
- nicht arbeitssuchend	21,8	21,4	25,7	37,0	27,6	31,2	56,6	55,5	48,3	39,9
- ohne abgeschlossene Berufsausbildung	44,7	40,2	44,6	45,8	40,1	37,5	--	--	31,2	33,5
- bisher ohne Tätigkeit	1,1	0,1	1,7	0,5	0,9	0,1	1,4	0,2	1,1	0,4
- bis unter 25 J.	41,1	33,2	34,7	32,0	34,8	33,7	31,3	35,4	27,5	28,7
- 50 J. und älter	4,9	2,1	3,4	2,0	3,8	2,8	4,1	2,3	4,1	2,5
- Männer	70,9	79,2	68,3	68,5	64,1	71,8	66,5	68,3	67,5	68,1
- Frauen	29,1	20,8	31,7	31,5	35,9	28,2	33,5	31,7	32,5	31,9

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter, ANBA Jahreszahlen 1980 und 1982 und Bundesanstalt für Arbeit, Förderung der beruflichen Bildung 1980 und 1982.

Tabelle 8 : Fortbildung und Umschulung

8b: Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen
(Anteil an Arbeitslosen und FuU-Teilnehmern 1982 in %)

Arbeitsamts-bezirk	A Anteil an		B Anteil an		C Anteil an		D Anteil an		Bundesgebiet Anteil an	
	Arbeits-losen	FuU-Teil-nehmern	Arbeits-losen	FuU-Teil-nehmern	Arbeits-losen	FuU-Teil-nehmern	Arbeits-losen	FuU-Teil-nehmern	Arbeits-losen	FuU-Teil-nehmern
Frauen	41,0	20,8	40,7	31,5	45,0	28,2	50,3	31,7	46,0	31,9
unter 25 Jahren	40,0	33,2	28,8	32,0	31,7	33,7	36,9	35,4	30,3	28,7
Angestellte	32,7	24,5	27,2	32,9	33,0	30,2	29,5	30,3	33,1	41,1
ohne abgeschl. Berufsausbild.	45,8	40,2	52,2	45,8	48,3	37,5	51,7	--	51,8	33,5

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Statistiken der Arbeitsämter

Tabelle 8 : Fortbildung und Umschulung

8c: Struktur der Träger

Arbeitsamtsbezirk	A 1980	A 1982	B 1980	B 1982	C 1980	C 1982	D 1980	D 1982	BUND 1980	BUND 1982
Eintritte insgesamt	816	936	2.060	2.841	2.830	3.721	1.762	1.671	246.275	265.527
davon in %:										
- Umschulung	25,4	30,0	34,5	24,3	19,5	22,7	13,9	11,3	23,5	15,8
- Einarbeitung (EZ)	27,2	6,9	21,5	5,6	30,6	6,5	10,0	4,9	13,2	4,3
- § 41a	-	7,6	-	15,0	-	15,4	-	8,5	-	8,8
- Aufstiegsfortbildung	k.A.	21,5	6,1	k.A.	9,8	11,5	20,0	23,5	42,3	36,9
Träger der Maßnahme (ohne § 41a) in % der Teilnehmer										
- Betriebe	34,9	23,7	15,0	7,5	54,1	44,0	18,8	15,3	18,7	11,5
darunter: EZ	27,2	7,5	11,8	6,6	30,6	7,7	10,0	4,9	13,2	4,7
- IHK/HWK	27,6	38,6	21,5	12,3	6,7	12,0	20,0	22,8	14,2	16,6
- Schulen	15,0	23,9	15,6	19,8	7,0	10,3	3,3	12,5	18,8	19,2
- Arbeitnehmerorg.	18,7	9,5	2,2	3,7	7,7	6,6	1,9	1,1	10,8	11,9
- Arbeitgeberorg.	2,7	0,2	4,0	1,9	5,6	7,5	0,1	-	3,2	3,4
- sonstige:	11,1	4,0	41,7	54,7	18,8	18,9	55,8	48,3	34,1	37,5
darunter: BA und andere	-	-	36,9	42,2	0,8	0,2	0,2	0,1	3,2	4,5

Quelle: Statistiken der Arbeitsämter; Bundesanstalt für Arbeit, Förderung der beruflichen Bildung 1980 und 1982

LITERATUR

Adam, H. 1979: Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse, Frankfurt/New York.

Adamy, W./G. Bosch 1986: Gewerkschaften in der Region - Impulsgeber oder Dulder regionaler Beschäftigungspolitik, in: Maier, H.E./H. Wollmann, Lokale Beschäftigungspolitik, Stadtforschung aktuell, Band 10, Basel/Boston/ Stuttgart, S. 502 ff.

Adamy, W./J. Steffen 1983: "Arbeitsmarktpolitik" in der Depression, Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927 - 33, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3.

Alban, C. 1984: Existenzgründung - Ein regionaler Vergleich unter dem Aspekt von Beschäftigungswirkungen, IIM/LMP 84-22, Wissenschaftszentrum Berlin.

Aleman, H. v./P. Ortlieb 1975: Die Einzelfallstudie, in: Koolwijk, J. v./M. Wieken-Mayer, Techniken der empirischen Sozialforschung, Band 2: Untersuchungsformen, München.

Apfelthaler, G./K. Cramer 1982: Regionale Arbeitsmarktstrukturen 1981, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1983: Memorandum 1983, Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung - Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik, Köln.

Arzberger, K. 1980: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 67, Stuttgart.

Baisch, H. 1980: Segmentierungen am Arbeitsmarkt - eine Restriktion keynesianischer Beschäftigungspolitik?, in: Argument Sonderband, Alternative Wirtschaftspolitik 2, AS 52, Berlin.

Balsen, W./H. Nakielski/K. Rössel/R. Winkel 1984: Die neue Armut, Köln.

v. Bardeleben/G. Böll/H. Kühn 1986: Strukturen betrieblicher Weiterbildung - Ergebnisse einer empirischen Kostenuntersuchung - Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 83, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin und Bonn.

Bartz, J./D. Mor 1979: Der Weg in die Jugendzwangsarbeit, in: Lenhardt, G. (Hrsg.), Der hilflose Sozialstaat, Frankfurt.

Berger, E. 1926: Arbeitsmarktpolitik, Sammlung Göschen, Berlin und Leipzig.

Bieback, K.J. 1978: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung: Zur Funktion und Kritik der Instrumente staatlicher Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG, in: Zeitschrift für Sozialreform, 24. Jg., Heft 7, S. 385 ff.

Biehler, H./W. Brandes/F. Buttler/K. Gerlach/P. Liepmann 1981: Arbeitsmarktstrukturen und Arbeitsmarktprozesse, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 41, Tübingen.

Blankenburg, E./U. Krautkrämer 1979a: Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 61 ff.

Blankenburg, E./U. Krautkrämer 1979b: Arbeitsverwaltung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2, S. 79 ff.

Böhret, C. 1983: Neuere Aspekte der Verwaltungsforschung, am Beispiel "Staatliche Verwaltung und Wirtschaftsförderung", Speyerer Arbeitshefte Nr. 47, Speyer.

Böhret, C./W. Jann/E. Kronenwett 1983: Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 67, Baden-Baden.

Bosch, G. 1981: Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 667 ff.

Bosch, G. 1984: Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose: Zur Entwicklung der Überschüsse bei der Bundesanstalt für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 567 ff.

Bosch, G. 1986: Probleme der Regionalisierung der Weiterbildungsplanung, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 10, S. 257 ff.

Bosch, G./H. Gabriel/A. Seifert 1985: Probleme einer koordinierten regionalen Beschäftigungspolitik, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 10, S. 294 ff.

Bosch, G./J. Priewe 1982: Perspektiven und Handlungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2, S. 57 ff.

Bosch, G./H. Seifert 1982: Arbeitsmarktpolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2, S. 85 ff.

Braun, J./P. Ehrhardt 1981: Weiterbildungsberatung für Erwerbslose. Aufbau und Erprobung von 10 kommunalen Beratungsstellen für Weiterbildung. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Brötz, R. 1982: Zur sozialen Ausgestaltung der "Zumutbarkeit" im AFG, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2, S. 105 ff.

Bruche, G./B. Reissert 1985: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York.

Büchtemann, Ch. 1984: Massenarbeitslosigkeit und "aktive Arbeitsmarktpolitik", in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 587 ff.

Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 3/80, 3/81, 3/82, 3/83, 3/84, Jahreszahlen 1978, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984.

Bundesanstalt für Arbeit (bearb. von Paul/Knöferl/Kühl/Taplick) 1974: Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl, A.G. Paul, D. Blunk) 1978: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg.

Bundesbank 1987, Die Ausgaben der Gebietskörperschaften für Sozialleistungen in den letzten 5 Jahren, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979: Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) 1984: Stand und Perspektiven der beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Bundesregierung: Neunter Subventionsbericht 1983: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1981 bis 1984, Bundestagsdrucksache 10/352, Bonn.

Butschek, F. 1975: Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Wien.

Buttler, F. 1983: Spielräume einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik bei stagnierendem Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1, S. 51 ff.

Buttler, F./K. Gerlach/P. Liepmann 1977: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek bei Hamburg.

Deeke, A./H. Seifert 1981: Lokale Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S. 165 ff.

Deeke, A./H. Seifert 1981a: Lokale Arbeitsmarktpolitik - Probleme und Perspektiven gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Beitrag für die Fachtagung "Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1982: Insolvenzen: Nur geringe Auswirkungen auf Produktionspotential und Arbeitsmarkt, Wochenbericht 45/1982, Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (bearb. F.J. Bade) 1984: Industrieansiedlung in der Bundesrepublik Deutschland, Wochenbericht 8/84, Berlin.

DGB Bundesvorstand (Bearbeiter H. Tofaute) 1984: Defizite öffentlicher Investitionspolitik auf regionaler und kommunaler Ebene, Düsseldorf.

Dittes, E. 1981: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft, Sonderausgabe der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen.

Dobischat, R./H. Wassmann 1985: Berufliche Weiterbildung, Arbeitsmarkt und Region. Empirische Untersuchungen in ausgewählten Teilräumen unter besonderer Berücksichtigung der Teilnehmer in AFG-geförderten Bildungsmaßnahmen, Frankfurt/Bern/New York.

DORIA: Dokumentation regionaler Initiativen gegen Arbeitslosigkeit 1983: hrsg. Kommunalverband Ruhr, Essen.

Drewes, C./A. Lipsmeier 1983: Erwachsenengerechte Aus- und Weiterbildung im Arbeitskräftepool, in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Heft 7, S. 482 ff.

Duhm, R./E. Hildebrandt/U. Mückenberger/E. Schmidt (Hrsg.) 1983: Wachstum alternativ; Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1983/1984, Berlin.

Egle, F./G. Apfelthaler 1979: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 1 ff.

Eisbach, J. 1985: Gründer- und Technologiezentren - Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung, PIW-Studien Nr. 1, Bremen.

Eisbach, J./Ch. Jahnke-Horstmann/J. Priewe 1984: Regionale Arbeitspolitik - Möglichkeiten und Probleme, Projektpapier, Bielefeld.

Eißel, D. 1983: Alternativen zur Sicherung kommunaler Finanzstärke, in: Kostede, N. (Hrsg.), Die Zukunft der Stadt, Reinbek bei Hamburg, S. 222 ff.

Eißel, D. 1984: Kommunale Haushaltspolitik in den 80er Jahren: Überkonsolidierung statt Beschäftigungsimpulse, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12, S. 702 ff.

Ernst, A. 1974: Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 210 ff.

Ewers, H.-J./M. Fritsch 1983: Beschäftigungswirkungen regionaler Wirtschaftspolitik, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/ New York.

Ewers, H.-J./R. Wettmann/J. Kleine/H. Krist 1980: Innovationsorientierte Regionalpolitik, Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.

Fester, F. 1976: Alternativen der Entwicklungspolitik für periphere Regionen, in: Bauwelt/Stadtbauwelt, Heft 52, S. 238 ff.

Fiedler, J. 1983: Handlungsfelder regionaler Arbeitsmarktpolitik - Das Beispiel Hamburg, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Fiedler, J./R. Schroedter 1983: Der "Zweite Arbeitsmarkt" in Hamburg: Nützliche Beschäftigung statt Hinnahme und Finanzierung von Langfristarbeitslosigkeit, in: Bolle, M./P. Grottian (Hrsg.), Arbeit schaffen - jetzt!, Reinbek.

Fürst, D./P. Klemmer/U. Zimmermann 1976: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen/Düsseldorf.

Ganser, K. 1980: Die Arbeitslosenquote als Indikator erwerbsstruktureller Benachteiligung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 135 ff.

Ganser, K. 1980a: Struktur regionaler Arbeitsmärkte - zur Notwendigkeit spezifischer regionaler Förderprogramme, in: Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen.

Garlichs, D./F. Maier 1982: Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Scharpf et al. (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik - Erfahrungen und Wege, Frankfurt/New York, S. 89-118.

Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.) 1983: Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Gatzweiler, H.P. 1981: Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und ihre Bedeutung aus der Sicht der Raumordnung, Manuskript des Workshops "Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten - Der Stellenwert regionaler Arbeitsmarktuntersuchungen", Augsburg.

Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", 12. Rahmenplan, Bundestagsdrucksache 10/303 vom 15.08.1983.

Genosko, J. 1979: Die Arbeitslosenquote - ein Konzept mit Mängeln. Dargestellt am Beispiel Ostbayerns, in: Konjunkturpolitik, Heft 1, S. 1 ff.

Glaubitz, J. 1977: Zur Diskussion um die Reform der regionalen Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12, S. 705 ff.

Göb, R. 1973: Fragen der Implementierung kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Kommunalwirtschaft, Heft 11, S. 380 ff.

Görres, P.A. 1981: Mindestlohnarbeitslosigkeit - eine wenig nützliche Vokabel, in: Konjunkturpolitik, Heft 3, S. 156 ff.

Grauhan, R.-R. (Hrsg.) 1975: Lokale Politikforschung, Bd. 1 und 2, Frankfurt/M.

Haasis, H.A. 1978: Kommunalpolitik und Machtstruktur. Eine Sekundäranalyse deutscher empirischer Gemeindestudien, Frankfurt/M.

Härting, E. 1981: Regionale Arbeitsmarktforschung, Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 9, Nürnberg (LitDokAB S. 9/1981).

Hahn, W. 1982: Zur Neuordnung der regionalen Wirtschaftspolitik, Dissertation Universität Passau.

Hans-Böckler-Stiftung 1985: Regionale Beschäftigungspolitik und Gewerkschaftliche Interessenvertretung, Fachtagung von DGB und WSI, Düsseldorf.

Hardes, H.D. 1983: Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, in: Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaats I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 133/I, Berlin, S. 45 ff.

Hautsch, G./B. Semmler 1983: Betriebsbesetzung, in: Soziale Bewegungen, Analyse und Dokumentation des IMSF, Heft 13, Frankfurt.

Heimbrecht, J. 1984: Das Milliardending, Köln.

Hennig/Kühl/Heuer: Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, Frankfurt.

Herder-Dornreich, P. (Hrsg.) 1982: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 142, Berlin.

Heuer, H. 1985: Instrumente kommunaler Gewerbepolitik, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 73, Stuttgart/Berlin/Köln/ Mainz.

Hiery, H.-J. 1981: Neue Ansätze lokaler Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeitnehmer, Zeitschrift der Arbeiterkammer des Saarlandes, Heft 11, S. 358 ff.

Hiery, H.-J. 1982: Kommunale Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Beruf, Heft 7, S. 193.

Hilterscheid, H. 1977: Industrie und Gemeinde, Berlin.

Hof, B. 1981: Regionale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung 1975-1980, in: IW-Trends, Heft 3, S. 29 ff.

Hofbauer, H. 1981: Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3.

Holla, M./D. Sakowsky 1978: Regionale Wirkungen von Arbeitsförderungsmaßnahmen, Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 06.026, Bonn.

Hoppe, W. 1983: Das Haushaltsbegleitgesetz. Seine Auswirkungen im Bereich der Arbeitsförderung, in: Arbeit und Beruf, Heft 2, S. 33 ff.

Hull, Ch./B. Hjern 1983: Bisherige Praxis lokaler Wirtschaftsförderung als regionalisierte Beschäftigungspolitik, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Hurler, P. 1984: Regionale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 84, Nürnberg. Kurzfassung in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 291 ff.

Huster, E.U. 1985: Politik gegen die Armut oder Politik gegen die Armen? in: Bullmann, U./P. Gitschmann (Hrsg.), Kommune der Gegenmacht, Hamburg.

Infratest Sozialforschung u.a. 1978: Arbeitsmarkt, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und -beratung; hrsg. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1982): Viertes Schwerpunktprogramm, Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1983-1987, Nürnberg.

Ifo-Institut 1982: Sprunghafter Insolvenzanstieg - Alarmzeichen aus der Wirtschaft, in: IFO-Schnelldienst, Heft 34, S. 12 ff.

Ifo-Institut 1984: Was tun mit dem Überschuß der Bundesanstalt für Arbeit?, in: Ifo-Schnelldienst, Heft 25/26, S. 3-7.

IG Metall Hamburg (in Zusammenarbeit mit GEWOS GmbH) 1984: Vorschläge für ein Beschäftigungsprogramm Küste, Entwurf, Hamburg.

Issing, O. 1979: Markt, Freiheit und wirtschaftliche Sicherheit, in: Ordo, Heft 1, S. 151 ff.

Karrenberg, H./E. Münstermann 1983: Gemeindefinanzbericht 1983, in: Der Städtetag, Zeitschrift für Kommunale Praxis und Wissenschaft, Heft 2.

Kessinger, H. 1977: Wirtschaftsförderung - Zentrale Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, in: Kommunalwirtschaft, Heft 3, S. 102 f.

Klees, B. (Hrsg.) 1978: Arbeitsförderungsgesetz, Textausgabe mit einer Einführung von B. Klees, Neuwied u. Darmstadt.

Kleinhenz, G. 1982: Regionale Arbeitsmarktprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Herder-Dornreich, P. (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 127, Berlin, S. 61.

Klemmer, P. 1978: Zur quantitativen Differenzierung regionaler Arbeitsmärkte, in: Raumforschung und Raumordnung, 36. Jg., Heft 5, S. 225 ff.

Klemmer, P./H. Schrumpf 1982: Die Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf das Ruhrgebiet. Gutachten im Auftrag des Kommunalverbandes Ruhr, Essen.

Knemeyer, F.-L./D. Schäfer/H.-J. von der Heide 1981: Kommunale Wirtschaftsförderung, Kommunalforschung für die Praxis, Heft 10, Stuttgart/München/Hannover.

König, O./A. Ostertag/H. Schulz (Hrsg.) 1985: "Unser Beispiel könnte ja Schule machen." Das Hattinger Modell - Existenzkampf an der Ruhr, Köln.

Kohlhuber, F. 1983: Insolvenzbedingte Arbeitslosigkeit - welche Bedeutung kommt ihr zu?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 122 ff.

Koller, M. 1984: Zur Aussagekraft regionaler Arbeitslosenquoten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 282 ff.

Koller, M./H. Kridde 1986: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Regionen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 385 ff.

Koller, M./H. Kridde/G. Masopust 1985: Zur Struktur und Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 63 ff.

Kostede, N. (Hrsg.) 1983: Die Zukunft der Stadt. Soziale Bewegungen vor Ort. Technologie und Politik, Bd. 21, Reinbek.

Krautkrämer, U. 1979: Handlungsspielräume der Arbeitsverwaltung, Dissertation Bielefeld.

Krengel, R. u.a. 1980: Produktionsvolumen und -potential, Produktionsfaktoren des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Kronenwett, E. 1983: Beschäftigungsorientierte Regionalpolitik, Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 26, Frankfurt.

Kuck, K.H. 1985: Aus der Selbstverwaltung, in: Arbeit und Beruf, Heft 1, S. 15 ff.

Kuda, R. 1986: Wirtschaft, in: Kittner, M. (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1986, Köln, S. 131 ff.

Kühl, J. 1983: Koordinationsaufgaben bei regionalisierter Arbeitsmarktpolitik, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Kühl, J. 1983a: Der zweite Arbeitsmarkt, Referat der Tagung des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) November, Oldenburg.

Kurz-Scherf, I. 1984: Tarifpolitik und Arbeitskämpfe, in: Kittner, M. (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1984, Köln.

Lampert, H. 1981: Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Issing, O. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 116, Berlin, S. 753 ff.

Lampert, H. 1982: Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Herder-Dornreich, P. (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 127, Berlin, S. 113 ff.

Landwehrmann, F./N. Dörk 1978: Zielgruppe: Investoren, Schriftenreihe des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk, Essen.

Lange, K. 1981: Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung, Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Abhandlungen der Kommunalpolitik, Bd. 11, Köln.

Lauritzen, G. 1980: Möglichkeiten und Hemmnisse stärkerer Regionalisierung der Handlungskompetenzen von Arbeitsämtern und ihrer Verwaltungsausschüsse - Ergebnisse einer qualitativen Expertenbefragung, Straßburg, Mai.

Lauritzen, G. 1982: Bedürfnisse Arbeitsloser, von Arbeitslosigkeit Bedrohter und Unqualifizierter an Fortbildung und Umschulung, Manuskript (unveröff.), November.

Lobodda, G. 1985: Ein Zentrum "Arbeit, Technik, Umwelt" als Alternative, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 10, S. 268 ff.

Lohmüller, J./H. Pfäfflin 1987: Erfahrungen bei der Durchsetzung eines Ansatzes arbeitsorientierter Regionalpolitik im Raum Nürnberg: Das ZATU oder Die Angst des Kapitals vor einem "Konzern", in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 2, S. 43 ff.

Lotz, H./W. Offe 1986: Anforderungen an die Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 10, S. 241 ff.

Maase, M./W. Sengenberger/F. Weltz 1978: Weiterbildung - Aktionsfeld für den Betriebsrat, 2. Auflage, Frankfurt/München (1. Auflage 1975).

Maier, F. 1983: Möglichkeiten regionalisierter Arbeitsmarktpolitik - Thesen und erste empirische Ergebnisse, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Maier, F. 1983a: Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland - ein ungelöstes Problem, Discussion Paper IIM/LMP 83-18, Wissenschaftszentrum Berlin.

Maier, F. 1983b, Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper IIM/LMP 83-5, Wissenschaftszentrum Berlin.

Maier, F. 1986a: Probleme bei der Entwicklung und Koordinierung einer lokalen Beschäftigungspolitik, in: Fricke, W./H. Seifert/J. Welsch, Mehr Arbeit in die Region, Bonn, S. 46 ff.

Maier, F. 1986b: Initiativen gegen Betriebsschließungen und Massenentlassungen - Anstöße für eine Weiterentwicklung der lokalen Beschäftigungspolitik, in: Maier, H.E./H. Wollmann, Lokale Beschäftigungspolitik, Stadtforschung aktuell, Band 10, Basel/Boston/Stuttgart.

Maier. H.E. 1982: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur, in: Scharpf, F.W./D. Garlichs/F. Maier/H.E. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York, S. 209 ff.

Maier, H.E. 1983: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als regional differenziertes Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Mayntz, R. (Hrsg.) 1981: Kommunale Wirtschaftsförderung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 69, Stuttgart/Berlin/Köln/ Mainz.

Melcher, J./M. Tietzel 1977: Zu einer quantitativen Analyse regionaler Arbeitsmärkte, Gutachten im Auftrag des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Bonn-Bad Godesberg.

Mertens, D. 1981: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 38/81, S. 28 ff.

Mettelsiefen, B./H. Seifert 1981: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, ein Rückblick, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6, S. 380 ff.

Möller, A. 1982: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Raumordnungspolitik, Stuttgart/Berlin/Köln/ Mainz.

Möller-Lücking, N. 1978: Möglichkeiten besserer Zusammenarbeit zwischen Bundesanstalt für Arbeit (BA) und Betrieben/Verwaltungen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4, S. 188 ff.

Morchner, K./R. Zeit-Wolfrum 1980: Zu den Auswirkungen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 47, Nürnberg (BeitrAB 47).

Müller, J.H. 1975: Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße regionaler Strukturpolitik, Berlin.

Naschold, F./W. Väth 1976: Raumstrukturelle Entwicklungspolitik als Strategie langfristiger Arbeitsplatzsicherung, in: Die neue Gesellschaft, Heft 6.

Naßmacher, H. 1983: Unternehmerische Anpassungsstrategien bei Steuerungsdefiziten auf dem örtlichen Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 53. Jg., Heft 4, S. 383 ff.

Niess, F. 1982: Geschichte der Arbeitslosigkeit, 2. Auflage, Köln.

Pellul, W./W. Schumann/K.P. Wittemann 1983: Arbeitskräftepool - ein Ansatz zur Lösung der Werftkrise, in: Heseler, H./M.J. Krüger (Hrsg.), "Stell' dir vor, die Werften gehören uns ...", Hamburg.

Peters, H.-P. 1976: Theoretische Ansätze in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Heft IV, S. 213 ff.

Peters, A./G. Schmid 1982a: Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Zwischenbericht IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin.

Peters, A./G. Schmid 1982b: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkungen, IIM/LMP 82-32, Wissenschaftszentrum Berlin.

Piore, M.J./Ch.F. Sabel 1985: Das Ende der Massenproduktion, Berlin.

Recker, E. 1976: Investitions- und Arbeitsplatzerfolge der Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12, S. 821 ff.

Reissert, B. 1986: Finanzielle Spielräume für kommunale Beschäftigungspolitik? in: Maier, H.E./H. Wollmann (Hrsg.), Lokale Beschäftigungspolitik, Stadtforschung aktuell, Band 10, Basel/Boston/Stuttgart, S. 35 ff.

Roth, W. (Hrsg.) 1971: Kommunalpolitik für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt.

Rothschild, K.W. 1975: Marktmechanismus und Arbeitsmarktpolitik, in: Butschek, F. (Hrsg.), Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Wien.

Scharpf, F.W. 1982: Die Implementation des Sonderprogramms im Vergleich, in: Scharpf et al., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York.

Scharpf, F.W./D. Garlichs/F. Maier/H. Maier 1982: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt.

Scharpf, F.W. 1982a: Der Erklärungswert "binnenstruktureller" Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung, in: Politikwissenschaft und Verwaltungwissenschaft, hrg. v. J.J. Hesse, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13.

Schliebe, K. 1980: Gebiete hartnäckiger Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf seit 1967, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 105 ff.

Schmid, G. 1976: Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Bolle, M. (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen, S. 165 ff.

Schmid, G. 1982: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin.

Schmid, G. 1983: Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik: Das Beispiel des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 16. Mai 1979, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Schmid, G. 1983a: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: Theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen, in: Scharpf, F.W. u.a. (Hrsg.), Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Schmid, G. 1985: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen, in: Hurler,P./Pfaff, M. (Hrsg.), Lokale Arbeitsmarktpolitik, Berlin.

Schmid, G./K. Semlinger 1980: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts.

Schneider, W. 1976: Arbeitsorientierte raumgestaltende Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 600 ff.

Sauter, E. u.a. 1984: Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit, Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 47, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin.

Seifert, H. 1984: Öffentliche Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung Nr. 54, Köln.

Semlinger, K./K.-H. Pohl 1982: Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung, Discussion Paper IIM/LMP 82-4, Wissenschaftszentrum Berlin.

Semlinger, K./R. Knigge 1983: Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik - Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer wirkungsvollen Verknüpfung, in: Garlichs, D./F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

Spies, B. 1984: Beschäftigungs- statt Wirtschaftsförderung - Lokale Strategien zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Großbritannien, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 612 ff.

Steinmetz, H.-P. 1983: Die Koordinationsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" - Anspruch und Wirklichkeit, Frankfurt/Main.

Streeck, W./J.Hilbert/K.H. van Kevelaer/F. Maier/H. Weber 1987, Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung, Berlin.

Sund, O. 1986: Kommunale Beschäftigungspolitik, in: H.E. Maier/H. Wollmann, Lokale Beschäftigungspolitik, Stadtforschung aktuell, Band 10, Basel/Boston/Stuttgart, S. 481 ff.

Tegtmeier, W. 1981: Was sollte und was kann regionale Arbeitsmarktpolitik leisten? - Erfahrungen mit einem regional differenzierten Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Manuskript.

Trist, E. 1979: New directions of hope: Recent innovations interconnecting organisational, industrial, communities and personal development, in: Regional Studies, p. 439 ff.

Ueltzhöffer, J. 1975: Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg.

Wacker, A./A. Paul 1976: Der Unzumutbarkeitsbegriff des AFG, in: Kritische Justiz, S. 330 ff.

Weg, M. 1985: Für eine systematische Berufsbildungsberichterstattung in den Regionen, in: Hans-Böckler-Stiftung, Regionale Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung, Fachtagung von DGB und WSI, Düsseldorf.

Wehling, H.-G. (Hrsg.) 1975: Kommunalpolitik, Hamburg.

Weitzel, R. 1984: Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Von der Ausnahme zur Regel, Diskussion Paper IIM/LMP 84-14, Wissenschaftszentrum Berlin.

Welsch, J. 1986a: Gewerkschaftliche Konzepte der regionalen Beschäftigungspolitik, in: Fricke, W./H. Seifert/J. Welsch (Hrsg.), Mehr Arbeit in die Region, Bonn.

Welsch, J. 1986b: Kommunale Wirtschaftsförderung zwischen Ansiedlungskonkurrenz und Beschäftigungspoliitk, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 718 ff.

Wilke, H. 1984: Budgetäre Restriktionen lokaler Politik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbjahresband, Berlin, S. 25 ff.

Winter, E. 1981: Der Einfluß von Großunternehmen auf die Kommunen unter Berücksichtigung lokalen Funktionswandels und veränderter Rahmenbedingungen in der BRD. (Fallbeispiel Rüsselsheim) Dissertation Frankfurt.

Winter, H./H.H. Tholen 1983: Schwerpunkte zukunftsorientierter Weiterbildung, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 90, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) 1981: Möglichkeiten und Grenzen der Ordnung von Subventionen, Diskussionsvorlage.

Wirtschaftswoche 1983, Special: Wirtschaftsförderung, Heft 10 vom 05.03.1983, S. 74 ff.

Wrobel, B. 1979: Organisation und Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderungsdienststellen und -gesellschaften, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

WSI (Wirtschafts- und Sizialwissenschaftliches Institut des DGB) 1986: Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik in den Jahren 1986/87, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 701 ff.

Zill, G. 1981: Kommunale Wirtschaftsförderung in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland, in: R. Mayntz (Hrsg.), Kommunale Wirtschaftsförderung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 69, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.

Zielinksi, H. 1977: Kommunale Selbstverwaltung und ihre Grenzen. Über den Einfluß von Staat und Wirtschaft auf die Gemeinden, Frankfurt/New York.

Zoll, R. 1974: Wertheim III, München.