

**W
I
P**

Susanne Blancke / Josef Schmid (Hrsg.)

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer

Dokumentation des Workshops:

„Push, Pull und Stay –

Strategien gegen Arbeitslosigkeit in Deutschland“

Wirtschaft und Politik

Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

WIP Occasional Paper Nr. 6 – 1999

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT
ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE
SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

ISBN 3 - 927604 - 94 - 1

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

© S. Blancke; J.Schmid
Tübingen, 1999

Inhalt

Josef Schmid / Susanne Blancke

Vorwort..... 3

Armin Mittelstädt

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bremer Landesregierung..... 6

Barbara Molitor

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen..... 13

Gerd Fuchs

Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Thüringen..... 21

Susanne Blancke

Push, Pull und Stay – Strategien gegen Arbeitslosigkeit in Deutschland

Bericht aus dem Forschungsprojekt „Aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer..... 28

Sandra Kim Saeed

Zur Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik

Das Beispiel der ABS Gesellschaften in Brandenburg..... 37

Nicola Staeck

Die Struktur- und Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union

Planungs- und Implementationsnetzwerke in Niedersachsen..... 47

Verzeichnis der Autoren..... 70

Vorwort

Josef Schmid / Susanne Blancke

Die ungebrochen hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland hat in den letzten Jahren die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und politischer Anstrengungen gerückt. Ein Teil des arbeitsmarktpolitischen Engagements umfaßt dabei die aktive Arbeitsmarktpolitik. Freilich, diese ist kaum imstande, tiefgreifende Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu bewirken – hier sind die Tarif-, Arbeits-, Wirtschafts- und Finanzpolitik gefragt. Dennoch nehmen die aktiven Maßnahmen eine zentrale Stellung im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ein. Richtig eingesetzt können sie andere beschäftigungspolitische Instrumente flankieren, Humankapital erhalten und ausbauen, Randgruppen integrieren, berufliche Mobilität fördern und insgesamt die Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten der Arbeitslosen umverteilen – ein wichtiger Schritt vor allem beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Und so wird auch seitens der OECD und der EU gefordert, von der „Verwaltung der Arbeitslosigkeit“ im Rahmen von passiver Unterstützung (Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld) abzugehen und statt dessen die aktiven Maßnahmen auszubauen und „Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren“.

In der Bundesrepublik ist vornehmlich die BA mit der Durchführung aktiver Maßnahmen betraut. Zunehmend – und nicht zuletzt aufgrund ihrer Zuständigkeit für den Einsatz eines Großteils der ESF-Fördermittel – haben aber auch die Bundesländer eigene Aktivitäten entwickelt. Das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt „Aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer – Chancen und Restriktionen einer Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus“ hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Aktivitäten zu erfassen, Unterschiede systematisch herauszuarbeiten und diese aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu erklären. In diesem Zusammenhang wurde von uns im Oktober 1998 in Tübingen eine Tagung mit Wissenschaftlern und Praktikern abgehalten, die der Diskussion der Länderstrategien, einzelner Maßnahmen, gemeinsamer Probleme und Perspektiven dienen sollte. Der vorliegende Band dokumentiert die Referate der Tagung.

Der erste Teil umfaßt Praxisberichte aus den Arbeitsministerien der Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Im Zentrum steht die Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Ziele und Strategien der Bundesländer¹. Es zeigt sich, daß sie mit sehr verschiedenen Problemen auf den Arbeitsmärkten zu kämpfen haben, über unterschiedliche Strukturen in der Arbeitslosigkeit verfügen, unterschiedliche ökonomische und fiskalische Grundvoraussetzungen mitbringen. Gemeinsam ist ihnen jedoch, daß alle drei Landesregierungen es sich zur Aufgabe gemacht haben, im Rahmen ihrer Arbeitsmarktpolitik die Struktur- und Wirtschaftspolitik mitzugestalten und flankierend tätig zu werden. Auch versuchen alle drei Länder, neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik zu beschreiten und von den herkömmlichen Pfaden abzuweichen – ein nicht immer leichtes Unterfangen angesichts knapper Haushalte.

Im zweiten Teil der Tagung wurden diese Aspekte aufgegriffen und aus stärker wissenschaftlicher Perspektive betrachtet. Während Susanne Blancke in ihrem Kurzbericht aus dem o. g. Forschungsprojekt eine Typisierung der Programme und Länderstrategien vornimmt und die Programmunterschiede anhand verschiedener Variablen (arbeitsmarktpolitischer und ökonomischer Problemdruck; parteipolitische Ausrichtung der Landesregierungen; Finanzstruktur der Länder) zu erklären versucht, zielen die anderen beiden Beiträge stärker auf die Akteurstrukturen in der Arbeitsmarktpolitik. Beide Autorinnen konstatieren bei der Planung bzw. Implementation von aktiver Arbeitsmarktpolitik Koordinations- und Kooperationsprobleme:

Nicola Staeck betrachtet die komplexen Netzwerkstrukturen bei der Gestaltung und Umsetzung der EU-geförderten Programme am Beispiel Niedersachsens. Unter anderem arbeitet sie die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder bei der Programmplanung heraus: Obwohl die offizielle Verhandlungspartnerin der EU-Kommission die Bundesregierung ist, führen faktisch die Länder die Verhandlungen. Damit können sie ihr Wissen über ökonomische und soziale Probleme in ihren Ländern der Kommission effektiv übermitteln – was sich sicherlich eher positiv auf die Arbeitsmarktpolitik auswirkt. Allerdings koordinieren die jeweils federführenden Ministerien ihre Planung nur unzureichend mit anderen Ministerien des Landes – die Abstimmung beschränkt sich weitgehend auf die

¹ Damit sind zugleich auch einige neueren Entwicklungen erfaßt, die in unserer eigenen Arbeit, deren Untersuchungszeitraum 1997 endet, nicht aufgenommen wurden (Blancke, Susanne / Schmid, Josef, 1998: Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien; Occasional Paper Nr. 18, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung).

Vermeidung von Überschneidungen mit deren Kompetenzbereich (eine ähnliche Feststellung wird übrigens auch im Beitrag von Gerd Fuchs gemacht). Eine solche „negative Koordination“ schränkt Handlungsspielräume ein und ist hinderlich für Innovationen.

Sandra Saeed zielt in ihrem Vortrag auf die Probleme bei der Umsetzung der Landesprogramme. Ihre Analyse von ABS-Gesellschaften in Brandenburg macht deutlich: Die Landesarbeitsmarktpolitik kann noch so entschlossen und ambitioniert sein, sie wird ihre Ziele nicht verwirklichen können, wenn sie die an der Umsetzung beteiligten Akteure nicht ausreichend überzeugen und motivieren kann.

Freilich, ohne eine ausreichende finanzielle Ausstattung ist es schwierig, weitreichende Anstrengungen zu unternehmen; die bevorstehende Reform der Europäischen Strukturfonds (Agenda 2000) wird die Bundesländer noch vor erhebliche Finanzierungsprobleme stellen. Doch mangelnde Innovation in der (Landes-)Arbeitsmarktpolitik alleine auf fehlende Finanzmittel zurückzuführen, würde die Problemanalyse unzulässig verkürzen. Vielmehr zeigt sich, daß die Konturen und Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik auch hochgradig vom Engagement, dem Sachverstand, der Kooperation und nicht zuletzt auch der Kreativität aller beteiligten Akteure abhängig sind. Eine Betrachtung der Aktivitäten der Nachbarländer – seien es andere Bundesländer oder andere Nationalstaaten – kann den Blick für eigene Probleme schärfen, Anregungen zu Veränderungen geben und damit dazu beitragen, die aktive Arbeitsmarktpolitik bestmöglich inhaltlich zu gestalten und zu organisieren. Die Tübinger Tagung sollte auch einen Anstoß zu einem solchen Wissenstransfer geben, sie sollte das Interesse an den Aktivitäten anderer Länder wecken und die praktischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse in diesem Zusammenhang streuen. Wir hoffen, daß uns dies gelungen ist und möchten allen Beteiligten an dieser Stelle noch einmal recht herzlich für ihr Interesse und ihren Beitrag hierzu danken.

Tübingen, Mai 1999

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bremer Landesregierung

Armin Mittelstädt

1. Zur allgemeinen Arbeitsmarktsituation in Bremen

Der Stadtstaat Bremen gehört im innerdeutschen Vergleich mit einer Arbeitslosenquote von derzeit 16,8 % zweifellos zu den Ländern mit besonders hohem arbeitsmarktpolitischen Problemdruck. So lag im Vergleich hierzu in den alten Bundesländern die Quote bei „nur“ 11,0 %. Auch in den letzten Jahren verlief die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven auf insgesamt höherem Niveau – jedoch relativ synchron zur Entwicklung auf Bundesebene. Unterschiede zum Bundestrend lassen sich allerdings nicht nur bei der Höhe sondern auch im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit erkennen:

- In Bremen ist die Zahl ausländischer Arbeitsloser und die Zahl der Langzeitarbeitslosen höher als im Bundesdurchschnitt; Jugendliche und ältere Menschen hingegen sind unterproportional von der Arbeitslosigkeit betroffen.
- Höher als im Bundesdurchschnitt ist der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Während schon im Bundesdurchschnitt eine Abnahme um 2,9 % für den Zeitraum 94 – 98 festzustellen ist, so fällt dieser Rückgang für Bremen mit 6,7 % deutlich stärker aus; dabei beschränkt sich dieser Rückgang nicht (wie im Bundesdurchschnitt) auf den industriellen Sektor, sondern findet darüber hinaus auch in einem Sektor statt, in dem in anderen Regionen Zuwächse zu verzeichnen sind, nämlich dem Dienstleistungssektor (Bund + 1,7 %; Bremen - 4,4 %). Diese Entwicklung kann durchaus als Hinweis auf die besonderen Strukturprobleme, die es in Bremen gibt, gewertet werden.

2. Die arbeitsmarktpolitische Strategie des Landes Bremen

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Sicherung bestehender Arbeitsplätze und Hilfen bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze haben in Bremen hohe Priorität. Die Leitlinie bremischer Arbeitsmarktpolitik lautet dabei nach wie vor: *Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit*. Dies gilt trotz der bekannt schwierigen Haushaltslage und restriktiver Rahmenbedingungen, die der Bremer Politik gesetzt sind: Bremen erhält Entschuldungshilfen vom Bund, die mit der Auflage verbunden sind, Investitionen zu fördern und konsumtive

Ausgaben einzuschränken, wobei Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik größtenteils als konsumtiv definiert werden. Ein deutlicher Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik in Bremen liegt deshalb darin, so viele Drittmittel wie möglich - sowohl der BA als auch der EU - zu binden, um überhaupt Arbeitsmarktpolitik betreiben zu können. Des ungeachtet beschränkt sich der Einsatz der Landesmittel nicht nur darauf, die zur Verfügung gestellten Drittmittel kofinanzieren, wie später noch zu zeigen sein wird.

Der bedarfsgerechte Einsatz der vorhandenen Mittel wird über ein arbeitsmarktpolitisches Gesamtbudget sichergestellt, das sogenannte *Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven* (BAP). Es bündelt die wesentlichen Inhalte und Ziele bremischer Arbeitsmarktpolitik über eine differenzierte Fondsstruktur und gewährleistet zugleich eine größtmögliche Flexibilität des Mitteleinsatzes.

Die regionale Arbeitsmarktpolitik Bremens beruht im wesentlichen auf zwei Säulen:

- Einerseits auf einer zielgruppenadäquaten Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung der von Arbeitslosigkeit betroffenen und bedrohten Arbeitnehmer,
- andererseits auf strukturpolitisch ausgerichteten Maßnahmen und Programmen, die den wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel flankieren – u.a. zur Unterstützung der wirtschaftspolitischen Anstrengungen des Wirtschaftssenators. Durch die Nennung der Zielgruppe „von Arbeitslosigkeit Bedrohte“ wird bereits ersichtlich, daß sich die bremische Arbeitsmarktpolitik nicht nur auf sozial- und fiskalpolitisch motivierte Aktivitäten beschränkt.

3. Maßnahmenschwerpunkte in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In den vergangenen vier Jahren wurden in Bremen jährlich durchschnittlich 10,5 Tsd. Männer und Frauen in Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen gefördert.

Qualifizierungsförderung

Den größeren Anteil an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hatten dabei die Qualifizierungsmaßnahmen mit knapp 6.600 geförderten Personen im Jahresdurchschnitt. Dabei wurden ca. 33 % der Teilnehmer für den Bereich der Dienstleistungen qualifiziert sowie

ca. 47 % für Kleine und Mittlere Unternehmen im industriellen Bereich. Dies ist ein Indiz dafür, daß mit den Qualifizierungsmaßnahmen auch der strukturelle Wandel in Bremen flankiert werden soll. Vorhaben im Bereich der Qualifizierungsförderung sollen folgende Kriterien erfüllen:

- *arbeitsmarktpolitisch relevante Bereiche* der Wirtschaftsförderung werden flankiert bzw. unterstützt,
- *möglichst viele Zielgruppen* sollen von den geplanten Qualifizierungen innerhalb und außerhalb der Betriebe profitieren,
- die Qualifikationen sollen den *neuesten technischen und beruflichen Anforderungen* entsprechen,
- nicht nur betriebsbezogene, sondern vor allem *arbeitsplatz- und berufsübergreifende Qualifikationen* sollen vermittelt werden.

1998 wurde vom Senator für Arbeit eine Qualifizierungsoffensive für den Strukturwandel zur „Informationsgesellschaft 2000“ gestartet. Gemeinsam mit den Arbeitsämtern sollen auf der Basis regionaler Bedarfe für die Felder Multimedia, Telekommunikation und Informationstechnologie unter Ausschöpfung der regionalen Qualifizierungskompetenzen für die nachgefragten und zu erwartenden betrieblichen Anforderungen Beschäftigte und Arbeitslose qualifiziert werden.

Des weiteren hat der Arbeitssenator ein *Landesprogramm zur Qualifizierungsförderung für die bremische Wirtschaft* (LAQ) initiiert. Mit diesem Programm soll ein öffentliches Angebot einer betriebsnahen Qualifizierungsförderung zur Verfügung gestellt werden. Es richtet sich an Unternehmen, die sich in Bremen ansiedeln wollen oder Standortverlegungen vornehmen müssen und dabei auf eine fachlich kompetente Belegschaft angewiesen sind.

Beschäftigungsförderung

Der zweite große Bereich arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten sind die Landesprogramme der Beschäftigungsförderung, mit denen in den vergangenen Jahren rund 2.000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gefördert wurden. Um die ABM - Mittel für den bremi-

schen Arbeitsmarkt in vollem Umfang wirksam werden zu lassen, hat der Senator für Arbeit folgende eigenständige Förderprogramme entwickelt:

- Das Landesprogramm *Personalergänzungsmittel* ergänzt die von der BA gewährten Personalkosten für ABM - Kräfte auf 100 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts.
- Die Landesprogramme *Anleiter* und *Stammkräfte* schaffen die finanziellen Voraussetzungen für die notwendige personelle Leitungs- und Anleitungsstruktur bei den Trägern.
- Mit den Landesprogrammen *Lohnkostenzuschüsse* wird eine Vollfinanzierung der Personalkosten bei der Förderung älterer Arbeitsloser, bzw. eine erhebliche finanzielle Aufstockung zu den Lohnkosten im Rahmen der produktiven Arbeitsförderung erreicht.
- Das Landesprogramm *Integrationshilfen* schließlich fördert den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt.

Weitere Schwerpunkte

Ein weiterer Schwerpunkt ist die präventive Arbeitsmarktpolitik, die ihre wesentlichen Elemente in dem sogenannten Flankierungsfonds bündelt. Hier ist insbesondere die Förderung von *Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften* (BQG) zu nennen. Anknüpfend an die Möglichkeiten der strukturellen Kurzarbeit wird dieses Instrument zur Intervention bei akuten Unternehmenskrisen eingesetzt und soll unmittelbar bevorstehende Arbeitslosigkeit verhindern. Von herausragender Bedeutung war hierbei die arbeitsmarktpolitische Flankierung des Vulkan-Konkurses durch ein Maßnahmenbündel koordinierter arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Qualifizierungsmaßnahmen, Vermittlung von Praktika und Zweitarbeitsverhältnissen, Existenzgründungsförderung und -coaching), das einem großen Teil der Arbeitnehmer geholfen hat, sich auf dem Arbeitsmarkt neu zu orientieren. Dadurch sind nur weniger als ein Drittel der ehemals 4.360 Schiffbau-Beschäftigten nach Auslaufen der strukturellen Kurzarbeit arbeitslos geworden.

Als letzter Maßnahmenswerpunkt sei hier noch auf die Gründungsförderung aus dem *Starthilfefonds* hingewiesen. Damit werden vorrangig Arbeitslose beim Aufbau einer selbständigen Existenz unterstützt. Hieraus resultiert nicht nur eine Entlastung des Ar-

beitsmarktes, sondern es wird auch über zumeist dauerhaft geschaffene Arbeitsplätze in kleinen Unternehmen ein Beitrag zur Verbesserung der bremischen Wirtschaftsstruktur erbracht.

4. Träger

Das Bundesland Bremen hat eine vielfältige Trägerlandschaft zur Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme. Dabei handelt es sich überwiegend um nicht- gewinnorientierte Träger mit unterschiedlichen Rechtsformen (landeseigene Gesellschaften, Körperschaften des öffentlichen Rechts, gemeinnützige GmbH). Darüber hinaus wird bei speziellen Bedarfen auch auf gewinnorientierte Unternehmen zurückgegriffen.

5. Finanzierung

In den vergangenen vier Jahren hat das Land Bremen jährlich etwa 130 Mio. DM für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten bereitgestellt, darunter knapp 100 Mio. DM an Landeshaushaltsmitteln und ca. 32 Mio. DM aus dem Europäischen Sozialfonds; hinzu kommen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von rund 213 Mio. DM.

Bremen beschränkt sich jedoch nicht darauf, die eingeworbenen bzw. zur Verfügung stehenden Drittmittel kofinanzieren. Ausschließlich aus Landesmitteln wird z.B. ein *Ausbildungsverbund* finanziert, durch den jeder Ausbildungsplatz mit bis zu 10.000 DM bezuschußt wird. Des weiteren wird der Starthilfefonds, aus dem Existenzgründungen gefördert werden, gänzlich ohne Drittmittel finanziert. Ausschließlich aus Landesmitteln gespeiste Projekte haben jedoch in den vergangenen Jahren in ihrer Bedeutung abgenommen.

6. Formen der Kooperation und Netzwerkbildung bei der Planung und Implementation

Das Bremer Landesprogramm *Arbeit und Technik* ist ein Beispiel für die projektbezogene Vernetzung unterschiedlicher regionaler Akteure. Mit ihm werden arbeitsorientierte Innovationen gefördert, die zur Steigerung der Qualität der Arbeitsplätze und der Wettbewerbssituation bremischer Unternehmen beitragen. Betriebliche Partner sind überwiegend kleinere und mittlere Unternehmen in Bremen und Bremerhaven.

Insgesamt sind in diesem Programm bislang über 20 Projekte realisiert worden, an denen sich weit über 100 Betriebe, Forschungsinstitutionen, Weiterbildungseinrichtungen, diverse Kammern und Verbände beteiligt haben.

Als weiteres Beispiel sei das *Regionale Beschäftigungsbündnis Bremen und Bremerhaven* genannt. Das Land Bremen ist eine von neun deutschen Modell-Regionen, in denen ein regionales Beschäftigungsbündnis gefördert wird; in der gesamten EU sind rund 90 solcher Projekte an dem EU-Programm „Territoriale Beschäftigungsbündnisse“ beteiligt. Zur organisatorischen Durchführung des regionalen Bündnisses ist im Arbeitsressort ein Bündnissekretariat eingerichtet worden. Beteiligt an diesem Bündnis sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkammern, Gewerkschaften, Unternehmerverbände, die Arbeitsämter in Bremen und Bremerhaven, der Bremerhavener Magistrat und senatorische Ressorts, die gemeinsam Projekte initiieren und auch umsetzen. In dem gemeinsam verabschiedeten Aktionsplan stehen Projekte wie

- die Einrichtung eines Innovations- und Gründerzentrums in den Bereichen Dienstleistung und Handel,
- die Schaffung von Ausbildungsplätzen in Betrieben ausländischer Besitzer, die bisher deutlich unterproportional ausbilden;
- die Werbung für die Einführung neuer Arbeitszeitmodelle sowie
- ein Jobrotation- Projekt für Handwerksbetriebe.

7. Zusammenarbeit mit anderen senatorischen Dienststellen Bremens

Angesichts des engen Geflechts von Ursachen und Wirkungen sind in zunehmendem Maße integrierte Problemlösungskonzepte erforderlich, die geeignete Instrumente aus „benachbarten“ Politikfeldern flexibel miteinander kombinieren. Die aktive Arbeitsmarktpolitik nimmt dabei im Sinne einer Querschnittsfunktion eine zentrale Aufgabe zur Lösung des regionalen Problemspektrums wahr. Das Arbeitsressort unternimmt daher insbesondere mit den folgenden Ressorts gemeinsame Aktivitäten:

- Mit dem Wirtschaftsressort werden vor allem Aktivitäten abgestimmt, die den erforderlichen Strukturwandel flankieren sollen. Die Aufgabenteilung besteht i.d.R. darin, daß das Wirtschaftsressort die Gründung bzw. Ansiedlung von Unternehmen fördert, während das Arbeitsressort Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

für Beschäftigte und Arbeitslose initiiert. Gemeinsam mit dem Wirtschafts- und dem Umweltressort ist z.B. das Projekt „Autowertstoff-Recycling“ initiiert und mittlerweile auf eine tragfähige wirtschaftliche Basis gestellt worden. Des Weiteren wurden Qualifizierungsmaßnahmen für den Bereich „Umweltmanagement“ gefördert.

- Mit dem Stadtentwicklungsressort sind diverse Projekte zur Wohnumfeldverbesserung geplant und mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten umgesetzt worden.
- Gemeinsam mit dem Sozialressort werden eine Vielzahl von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für benachteiligte Personengruppen entwickelt und durchgeführt.

8. Resümee

Bringt man noch einmal die dargestellten arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten mit der eingangs skizzierten Lagebeschreibung in Zusammenhang, dann wird deutlich, daß auch energische und dauerhafte Anstrengungen in der Region es nicht immer vermögen, den bundespolitischen Trend vor Ort umzukehren. Dies gilt besonders für ein Bundesland mit außergewöhnlich großen strukturpolitischen Problemen und angespannter Haushaltslage.

Für die Zukunft müssen daher die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten vor allem unter drei Aspekten weiterentwickelt werden:

- Zum einen sollen die Aktivitäten betriebsnäher gestaltet und entwickelt werden,
- weiter gilt es, die Qualität der Programme, die aufgelegt wurden und werden zu verbessern
- und schließlich wird versucht werden, die Verzahnung und Vernetzung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturpolitik zu verstärken.

Nur wenn es gelingt, den wirtschaftlichen Strukturwandel so zu gestalten, daß Beschäftigungseinbrüche in altindustriellen Bereichen durch entsprechendes Wachstum in Zukunftsbranchen kompensiert werden, kann die Situation auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig verbessert werden.

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen

Barbara Molitor

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen

1. Zur Arbeitsmarktsituation in NRW

Auch wenn Nordrhein-Westfalen sich in den vergangenen Jahren von einem Land *von* Kohle und Stahl zu einem Land *mit* Kohle und Stahl gewandelt hat, so stellt nach wie vor der Arbeitsplatzabbau in der Stahlindustrie und im Bergbau eine große Herausforderung für die Landespolitik dar. Im Zeitraum 1990 bis 1997 sind mehr als 100.000 Arbeitsplätze in der Stahlindustrie und im Bergbau abgebaut worden. In den nächsten Jahren muß mit dem Abbau ca. 20.000 weiterer Stellen gerechnet werden. Auch die Entwicklung in den übrigen Branchen des verarbeitenden Gewerbes verlief im Vergleichszeitraum negativ. Lediglich die Beschäftigungsbilanz des Dienstleistungssektors war positiv (+ 140.000). Der Arbeitsplatzabbau im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe konnte durch die neu geschaffenen Arbeitsplätze jedoch nicht ausgeglichen werden. Diese Entwicklung schlägt sich unmittelbar auf den Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen nieder. So lag im August 1998 die Arbeitslosenquote bei 11,3 % (dies entspricht ungefähr 830.000 arbeitslosen Menschen); 40,8 % dieser Personengruppe sind bereits länger als ein Jahr arbeitslos.

2. Arbeitsmarktpolitische Strategie des Landes Nordrhein-Westfalen

Aktive Arbeitsmarktpolitik alleine kann Arbeitslosigkeit nicht beseitigen, aber sie kann im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit leisten. Arbeitsmarktpolitik kann zur Lösung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt beitragen, wenn sie an den unterschiedlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit ansetzt, die unterschiedlichen Situationen der betroffenen Menschen berücksichtigt und auf die Bedürfnisse der Wirtschaft in der Region ausgerichtet ist (MAGS 1994). Vor diesem Hintergrund wurde in NRW ein arbeitsmarktpolitisches Konzept entwickelt, das auf den folgenden drei Säulen beruht (MAGS /MASSKS 1997):

2.1 Unterstützung innerbetrieblicher Modernisierungsprozesse

Wissenschaftliche Studien belegen, daß Produktivität, Flexibilität und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe nicht nur vom Einsatz moderner Techniken, sondern ganz wesentlich von einem ausgewogenen Verhältnis moderner Technik und qualifizierter Arbeit abhängt. Der Mensch, der die qualifizierte Arbeit leistet, muß dabei in den Mittelpunkt der betrieblichen Innovationsprozesse gestellt werden.

Mit Qualifizierungsmaßnahmen hilft die Landesregierung NRW den Beschäftigten und damit auch den Betrieben,

- neue Techniken zu beherrschen,
- neue Produktionskonzepte mitzugestalten,
- kollegial im Team zu arbeiten und
- an der ständigen Modernisierung ihres Betriebs kompetent mitzuwirken.

Förderangebote bestehen im Rahmen des NRW / EU - kofinanzierten Programms *QUATRO* (Qualifizierung, Arbeit, Technik, Reorganisation) und der NRW / EU - kofinanzierten Gemeinschaftsinitiative *ADAPT* und richten sich insbesondere an die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen. Zusätzlich ist in diesem Kontext die vom Land geförderte Technologieberatungsstelle beim DGB-Landesbezirk NRW (TBS e.V.) tätig.

2.2 Flankierung regionaler und sektoraler Umstrukturierung

Nach wie vor sind die Regionen in Nordrhein-Westfalen unterschiedliche stark vom Strukturwandel, von Strukturkrisen und Arbeitslosigkeit betroffen. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Landesregierung NRW konzentrieren sich insbesondere

- in den Regionen, die durch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenzahlen gekennzeichnet sind
- und auf Sektoren, in denen in einem größeren Umfang Arbeitsplätze abgebaut werden.

Durch die durch die Qualifizierung von Arbeitslosen in zukunftsgerichteten Berufsfeldern soll der Strukturwandel in diesen Regionen und Branchen unterstützt und forciert werden. Programme mit denen dies umgesetzt wird, sind z.B.:

- *ProRegio*, das die regionalen NRW/EU-kofinanzierten Programme Ziel 2 und Ziel 5b umfaßt,
- die Gemeinschaftsinitiativen RECHAR, RESIDER, KONVER.

2.3 Integration von besonderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes

Mit steigenden Arbeitslosenzahlen wird es für Langzeitarbeitslose, arbeitslose Jugendliche, Frauen, die wieder in den Beruf zurückkehren wollen und Behinderte immer schwieriger, eine dauerhafte Anstellung zu finden. Ziel ist es, durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen die Integration dieser Personengruppen in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch spezielle Programme nachhaltig und effektiv zu fördern:

- Die NRW/EU-kofinanzierten Programme *Aqua* (Arbeit und Qualifizierung), *QUAZI* (zielgruppenorientierte Qualifizierung) und die Gemeinschaftsinitiative *Beschäftigung*.

Die Ziele des arbeitsmarktpolitischen Konzepts der Landesregierung NRW lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen will im Rahmen ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik

- von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit bewahren,
- von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen möglichst schnell in neue Beschäftigungsverhältnisse integrieren,
- besonders benachteiligte Personen wieder an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen.

3. Maßnahmenswerpunkte in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und die Förderung einer entsprechenden Beratungsinfrastruktur bilden quer über alle Pro-

gramme zentrale Maßnahmeschwerpunkte. Ergänzt werden diese Schwerpunkte durch die kontinuierliche Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Konzeptes. Beispiele sind die Aktion *Qualifizierungsfelder der Zukunft* oder die Landesinitiativen *Flexible Arbeitszeit* und *Jugend in Arbeit*.

Im Rahmen der Aktion *Qualifikationsfelder der Zukunft* unterstützt die Landesregierung NRW die Regionen bei der Ermittlung konkreter Qualifizierungsbedarfe vor Ort. Hiermit sind Grundlagen für die regionalen Akteure geschaffen worden, um über die Strukturrelevanz einzelner Fördermaßnahmen kompetent entscheiden zu können (Molitor 1999).

Zentrale Elemente der Landesinitiative „*Flexible Arbeitszeit*“ sind

- Bereitstellung notwendiger Informationen für intelligente Arbeitszeitgestaltung,
- gezielte Moderation und Modellförderung innovativer Arbeitszeitgestaltung insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen,
- Transferaktivitäten zur Verbreitung von *best-practice*-Beispielen zur Nutzung von wettbewerbs- und beschäftigungsfördernden Potentialen der Arbeitszeitpolitik.

Die Landesinitiative *Jugend in Arbeit* ist eine gemeinsame Initiative der Landesregierung, der Arbeitgeberorganisationen, der Gewerkschaften, der Arbeitsverwaltung und der Wohlfahrtsverbände in Nordrhein-Westfalen. Erstmals wird versucht, eine klar definierte Zielgruppe – die 10.000 langzeitarbeitslosen Jugendlichen in NRW, die arbeitswillig und arbeitsfähig sind –, anzusprechen und ihnen eine betriebliche Beschäftigungschance befristet auf ein Jahr zu eröffnen. Die Jugendlichen werden von einem Berater vor Ort persönlich angesprochen und aufgesucht. Dieser Berater erarbeitet mit dem Jugendlichen gemeinsam einen Entwicklungsplan und begleitet ihn bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die Stellenakquisition erfolgt über Fachkräfte bei den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern bei ihren Mitgliederbetrieben vor Ort. Durch diese Herangehensweisen sollen gezielt zusätzliche Arbeitsplätze für arbeitslose Jugendliche akquiriert werden (MASSKS 1999).

4. Finanzierung

Das Land setzt sowohl reine Landesförderprogramme als auch EU-kofinanzierte Programme um. Im Haushaltsplan des MASSKS sind pro Jahr mehr als 1 Mrd. DM für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen etatisiert. Ca. 30 % dieser Mittel sind Mittel des Europäischen Sozialfonds. Die NRW/EU-kofinanzierten Programme werden grundsätzlich zu 45 % aus EU-Mitteln und zu 55 % aus Landesmitteln finanziert. In die Finanzierung von Einzelmaßnahmen fließen häufig zusätzlich Mittel der Bundesanstalt für Arbeit bzw. private Mittel ein. Insgesamt wird versucht, Maßnahmen durch die Verknüpfung unterschiedlicher Förderprogramme umzusetzen.

5. Formen der Kooperation und Netzwerkbildung

Bei der Programmplanung

Bei der Programmplanung werden unterschiedliche Formen der Kooperation zugrunde gelegt:

- Die Programmplanung der EU-kofinanzierten Programme erfolgt durch die Ministerien, z.T. unterstützt durch wissenschaftliche Institute. Sie wird begleitet durch Diskussionen in den auf Landesebene etablierten Ausschüssen.
- Bei der Programmierung der aus reinen Landesmitteln finanzierten Landesinitiative *Jugend in Arbeit* sind abweichend die Zielsetzung des Programms und die Umsetzungsstruktur im Diskussionsprozeß mit den beteiligten Akteuren gemeinsam entwickelt und vereinbart worden.

Bei der Implementation der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik wird in Nordrhein-Westfalen dezentral und beteiligungsorientiert umgesetzt. Durch die Dezentralisierung sollen die vor Ort vorhandenen Kompetenzen und Sachkenntnisse in die Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einfließen und eine verbesserte Ausrichtung der Maßnahmen an regionalen Bedarfen erfolgen. Mit Beginn der Umsetzung der NRW/EU-kofinanzierten Programme ist daher ein Netzwerk von regionalen Beiräten und Regionalsekretariaten aufgebaut worden.

Die regionalen Beiräte, die sich aus Vertretern der Kommunen und Kreise, der Wirtschaft, der Kammern, der Gewerkschaften, der Arbeitsverwaltung und der Wohlfahrtsverbände zusammensetzen, haben die Aufgabe:

- Partner der Beschäftigungs- und Strukturpolitik zusammenzuführen,
- Konsens über Strategien, Schwerpunkte und Prioritäten in der regionalen Arbeitsmarktpolitik zu erzielen,
- das regionale Entwicklungskonzept mit dem Schwerpunkt Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik fortzuschreiben,
- den Stellenwert konkreter Projekte in der Region zu ermitteln und Entscheidungen über die Strukturelevanz der Projektanträge herzustellen.

Das jeweilige Regionalsekretariat ist Transfer- und Dienstleistungsinstanz für den regionalen Beirat und die örtlichen arbeitsmarktpolitischen Akteure sowie die Träger der Struktur-, Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik (MAGS / MASSKS 1997).

Die mit dem regionalen Konsens versehenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden durch das jeweilige Regionalsekretariat unmittelbar an die Bewilligungsbehörde weitergereicht. Dies bedeutet für das Land Nordrhein-Westfalen, daß es sich aus der konkreten Auseinandersetzung mit einzelnen Projekten und einzelnen Maßnahmen weitestgehend zurückgezogen hat.

Zur Umsetzung der Programme QUATRO und ADAPT ist aufgrund der Komplexität der Vorhaben bisher von einer Regionalisierung dieser Programme abgesehen und abweichend ein Kooperationsnetzwerk auf Landesebene etabliert worden. Im Landesbeirat QUATRO / ADAPT, dem u.a. Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, der Ministerien, des Landesarbeitsamtes und von Bildungseinrichtungen angehören, wird über die Förderwürdigkeit von einzelnen Maßnahmen und Projekten entschieden.

6. Zusammenarbeit mit anderen Ministerien des Landes im Kontext der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Landesprogramme

Die Zusammenarbeit der Ministerien erfolgt sowohl bei der Programmplanung als auch bei der Programmumsetzung der EU-kofinanzierten Programme. Einen Schwerpunkt bildet die Förderung integrierter Projekte sowohl auf der Ebene von Einzelprojekten und Einzelmaßnahmen als auch etwa auf der Basis gemeinsamer Runderlasse. Durch die Verknüpfung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen z.B. mit Maßnahmen der Stadterneuerung, des sozialen Wohnungsbaus oder der Flächenreaktivierung können Synergieeffekte genutzt werden. So kann eine den Anforderungen des Berufsalltags nahe Qualifizierung und Beschäftigung der Teilnehmer erfolgen. Da die Vorhaben in Kooperation mit Unternehmen durchgeführt werden, können bereits während der Maßnahme Kontakte zu Unternehmen hergestellt werden.

Durch den Arbeitsstab für Strukturwandel und Arbeit ist die Kooperation des Arbeits- und Stadtentwicklungsministeriums und des Wirtschaftsministeriums weiter ausgebaut worden. Der Arbeitsstab soll insbesondere eine rasche Hilfestellung der Landesregierung im Kontext von Unternehmens- und Branchenkrisen ermöglichen

7. Ausblick

Im Kontext der anstehenden Reform der Strukturfonds werden aktuell u.a. folgende Punkte diskutiert:

- Reduktion der Ausdifferenzierung der arbeitsmarktpolitischen Programme und Vereinfachung der Umsetzung;
- Kontinuierliche Weiterentwicklung der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik;
- Steigerung von Effektivität und Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch den Aufbau eines Zielvereinbarungs- und Controllingsystems und den Ausbau benötigter Datenbanken.

Literatur

MAGS, 1994: Grundlagen, Bedingungen und Wege einer offensiven und integrierten Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

MAGS /MASSKS, 1997: Aktiv für Arbeit in NRW – Analyse, Bilanz, Perspektiven – Arbeitsmarktbericht 1997, Düsseldorf.

MASSKS, 1999: Jugend in Arbeit – Basisinformationen zur Initiative, Düsseldorf.

Molitor, Barbara, 1998: Ziele und Intentionen der Aktion „Qualifizierungsfelder der Zukunft“, in: Workshop-Dokumentation „Methoden der Bedarfsermittlung; G.I.B. (Hrsg.), Bottrop.

Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Thüringen

Gerd Fuchs

1. Zur Arbeitsmarktsituation in Thüringen

Ausgangspunkt für die Arbeitsmarktpolitik des Landes Thüringen ist die hohe Arbeitslosigkeit bzw. die hohe Unterbeschäftigung, von der Thüringen als neues Bundesland in besonderer Weise betroffen ist:

- Die Arbeitslosenquote liegt z.Zt. (10/1998) bei 15,5 %. Damit hat Thüringen erstmals einen besseren Wert als das „schlechteste“ alte Bundesland Bremen. Im Februar lag noch eine Arbeitslosenquote von 23,1 % bei 262.000 Arbeitslosen vor, was einen erheblichen Handlungsdruck erzeugte. Bis September 1998 hat sich die Zahl der Arbeitslosen auf 177.000 verringert. Jedoch ist dieser Rückgang im wesentlichen auf den Einfluß der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zurückzuführen. In dieser Hinsicht war 1998 ein Ausnahmejahr, da die ehemalige Bundesregierung auch Thüringen mit einem Übermaß entsprechender Mittel versorgte (welche z.T. auch für weniger sinnvolle Maßnahmen ausgegeben wurden). Das große Maß an Unterbeschäftigung wird deutlich, wenn man bedenkt, daß – bei derzeit 111.000 Beschäftigten in Arbeitsfördermaßnahmen – auf 100 Arbeitslose in Thüringen etwa 60 geförderte Beschäftigte kommen.
- Etwa ein Drittel der Arbeitslosen sind dabei als Langzeitarbeitslose erfaßt; faktisch sind es jedoch ungefähr die Hälfte aller Arbeitslosen, was auf Besonderheiten der statistischen Erfassung zurückzuführen ist.
- Real ist zudem die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit Dezember 1994 von 897.000 auf 820.000 gesunken, während die Zahl der geringfügig Beschäftigten gestiegen ist. Diese geringfügige Beschäftigung ist eine Option, die von immer mehr Betrieben genutzt wird und für viele Arbeitslose, insbesondere Frauen, eine Beschäftigungsalternative darstellt.
- Und schließlich wird der thüringische Arbeitsmarkt um etwa 70.000 Pendler entlastet, die in den benachbarten Bundesländern Hessen, Niedersachsen und Bayern einen gewissen Verdrängungswettbewerb hervorgerufen haben.

2. Arbeitsmarktpolitische Strategie des Landes Thüringen

Hauptziel der Landesregierung ist entsprechend der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD (11/1994) die Schaffung zahlreicher neuer und zukunftssicherer Arbeitsplätze und der zügige Abbau der Arbeitslosigkeit durch die Wirtschaftspolitik. Seit einiger Zeit ist aber auch die aktive Arbeitsmarktpolitik des Landes sehr stark *strukturpolitisch* orientiert, was nicht immer der Fall war. Des weiteren ist sie *zielgruppenspezifisch* ausgerichtet, was besonders in der hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen begründet ist. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die erkennbare Tendenz der Arbeitsämter, Arbeitslosigkeit immer häufiger nur noch zu verwalten. Dieser mangelnde Initiativgeist ist durch das lang anhaltende hohe Niveau der Arbeitslosigkeit zu erklären. Unser Haus bemüht sich, dies durch Landesmaßnahmen auszugleichen.

Dem Leitbild einer *neuen Nachhaltigkeit in der Arbeitsmarktpolitik* versuchen wir u.a. dadurch gerecht zu werden, daß wir Förderketten bilden, um die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen zu erwirken. Dies stellt einen Versuch dar, die völlig vorgabenlose Förderung der seit 1.4.1997 bestehenden *Lohnkostenzuschüsse Ost* für Wirtschaftsbetriebe (mit denen in Thüringen derzeit 30.000 Menschen in Förderung sind) nachzusteuern, indem im Falle der Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen für Zielgruppen eine Anschlußförderung des Landes gewährt wird.

3. Maßnahmeschwerpunkte

- Neben der herkömmlichen ergänzenden Förderung von ABM sind in Thüringen – wie in den anderen neuen Bundesländern – die Strukturanpassungsmaßnahmen besonders wichtig. Thüringen stockt dabei die Grundförderbeträge der Arbeitsämter mit pauschalen Zuschüssen auf, so daß im Regelfall 90 % der Kosten gedeckt werden.
- Auch im Bereich der wirtschaftsnahen Beschäftigung ist Thüringen aktiv; es wurden bisher rund fünfzig *Soziale Wirtschaftsbetriebe* aufgebaut, die für vier Jahre Fördergelder erhalten. Die meisten Betriebe haben bisher nach Ende der Förderung überlebt; dieses Konzept bewegt sich also sehr nahe an der Wirtschaftsförderung. Die sonstige Trägerstruktur ist sehr stark differenziert: Neben den ABS-Gesellschaften und Bildungsträgern sind vor allem Träger auf kommunaler Ebene und solche im karitativen

Bereich zu nennen, die unter anderem „Arbeit statt Sozialhilfe“ und Jugendprogramme durchführen.

- Eine Maßnahme in Unterstützung der BA-Aktivitäten ist die Gewährung von Existenzgründungsbeihilfen zusätzlich zur Förderung der Arbeitsämter nach dem SGB III. Die Förderung kann allerdings auch ausschließlich aus Landesmitteln erfolgen, falls kein Leistungsanspruch bei der BA besteht; hiermit versuchen wir, Lücken des SGB III zu schließen.
- „Arbeit statt Sozialhilfe“ hat in Thüringen ein sehr großes Gewicht. Im Jahre 1998 werden etwa 2.400 Sozialhilfeempfänger in Arbeit gebracht. Vor kurzem wurde die Richtlinie „Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser“ erlassen, die insbesondere auf Arbeitslose zielt, die keine Leistungsansprüche gegenüber dem Arbeitsamt geltend machen können. In diesen Fällen werden bei Einstellung Zuschüsse für den Arbeitgeber von bis zu 18.000 DM gewährt.
- Arbeitslose Jugendliche stellen einen weiteren Förderschwerpunkt dar, ebenfalls besonders in Fällen ohne oder mit nur geringen Ansprüchen gegenüber dem Arbeitsamt. In den Programmen, die seit Oktober 1997 bestehen, wurden bis jetzt 2.860 – das ist etwa jeder siebte bis achte arbeitslose Jugendliche – erfaßt und in Arbeit gebracht, was zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe geführt hat. Hierbei handelt es sich um eine sehr kostenintensive Maßnahme; dieses Programm wird den Freistaat 1998 und 1999 – je nach Beteiligung des Arbeitsamtes – mehr als 45 Mio. DM kosten.

Zum Schluß sei hier anzumerken, daß einige deutliche Diffusionsprozesse von NRW nach Thüringen stattfanden, da der dort ehemals tätige Abteilungsleiter Arbeit nun seit einigen Jahren Staatssekretär in Thüringen ist. Einige Konzepte des Landes NRW wurden daher (z.T. in veränderter Form) übernommen, so daß sie an dieser Stelle nicht detaillierter angesprochen werden (vgl. hierzu Vortrag von Frau Molitor).

4. Umsetzung

Es bestehen im wesentlichen zwei Einrichtungen zur Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH und die

BBJ-Servis GmbH sowie im weiteren die ABS-Gesellschaften. Letztere werden zum 1.1.1999 umstrukturiert, da das Land zum einen einen Qualitätskatalog erlassen hat, der zukünftig erfüllt werden muß. Zum anderen wurde der regionale Kontext hergestellt, d.h. es werden nur jene Gesellschaften gefördert, die in der Region Zustimmung finden, insbesondere durch die Kommunen.² Dieses Netzwerk ist inzwischen als Träger unserer aktiven Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar geworden. Das Land kann hier die Erbringung spezifischer Leistungen verlangen und dadurch eigene Ideen und Innovationen umsetzen. Zielsetzung ist es, in Zukunft in allen Regionen „Arbeitsförderbetriebe“ einzurichten, in denen ältere Langzeitarbeitslose, die vom Markt nicht mehr aufgenommen werden, bis zu ihrer Rente arbeiten können.

5. Kooperation und Netzwerkbildung

Regionalbeiräte

Das Prinzip der Dezentralisierung bestimmt auch die Arbeitsmarktpolitik in Thüringen. Eine gelungene Zusammenarbeit erfolgt dabei auf regionaler Ebene in den Regionalbeiräten. Diese setzen sich aus Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgebern, den Kammern, der Landesentwicklungsgesellschaft, der Thüringer Aufbaubank sowie den Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als stimmberechtigten Mitgliedern zusammen. Beratende Mitglieder sind die Regionalstellen für Arbeitsmarktpolitik der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung, die Arbeitsämter, die Regionalen Planungsgemeinschaften sowie die BBJ Servis GmbH als Berichterstatter bezüglich Qualifizierungsmaßnahmen. Der theoretische politische Anspruch für die Ressortebene wird also auf regionaler Ebene erfolgreich umgesetzt.

Die Arbeit der Regionalbeiräte entwickelt sich zunehmend positiv. Ursprünglich hatte die Landesregierung die Beteiligten motivieren wollen, indem die Landesmittel für Arbeitsmarktpolitik nach Region quotiert wurden und die Regionalbeiräte entsprechend Vorschläge zur Verteilung der Gelder einreichen sollten. Inzwischen ist es gelungen, daß die Regionalbeiräte Leitbildentwicklung betreiben und daß hieraus Initiativen für einen effektiven Mitteleinsatz entstanden sind. Für alle Regionen liegen nun Prioritätenlisten vor;

² Eine weitere Neuerung in diesem Bereich ist, daß die Gesellschaften zum Zweck einer besseren Planungssicherheit Bescheide über eine dreijährige Förderung erhalten.

die Umsetzung steht nun als nächstes an. Dafür hat die Landesregierung ein Modellprojekt initiiert, bei dem einer Region für ein Jahr ein Umsetzungsstab finanziert werden soll. Vorteilhaft für die gesamte Kooperation ist es, das in einem kleinen Land wie Thüringen das Ministerium selbst stark in die Region wirken kann und bei Problemen, beispielsweise in einem Regionalbeirat, schnell helfend eingreifen kann.

Landesbeirat

Das wichtigste Instrument zur Netzwerkbildung in der thüringischen Arbeitsmarktpolitik ist der Landesbeirat, dem das Wirtschaftsministerium, das Landesarbeitsamt, Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber sowie der Regionalbeiräte angehören. Der Landesbeirat ist das maßgebliche Beratungsgremium für die Arbeitsmarktpolitik des Ministeriums für Soziales und Gesundheit. Er ist allerdings kein Beschlußgremium, dennoch zur Einbeziehung der verschiedenen Interessengruppen und zur Legitimierung der Beschlüsse sehr zweckmäßig. Die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung ist Sekretariat sowohl des Landesbeirats als auch der Regionalbeiräte und nimmt somit eine wichtige Rolle als „Scharnier“ zwischen Sozialministerium und arbeitsmarktpolitischen Akteuren ein.

Kooperation mit dem Wirtschaftsministerium

Die stärkere Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, welche einem Kabinettsbeschluß vom Frühjahr 1997 zufolge erreicht werden sollte, findet aus Sicht des Sozialministeriums bisher nur unzureichend statt. Die unterschiedliche parteipolitische Führung der beiden Häuser scheint diesen Prozeß auf Ressortebene zu erschweren. Auch ist leider noch häufig ein „Zweiklassendenken“ im Verhältnis von Wirtschaftspolitik zu Arbeitsmarktpolitik als Teil der Sozialpolitik anzutreffen. Um bessere Synergien zu erzeugen wurde eine Arbeitsgruppe ‚Verzahnung‘ zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für Soziales und Gesundheit eingerichtet. Weiterhin gibt es in den Ministerien Arbeitsgruppen zu Thema Strukturanpassungsmaßnahmen sowie eine interministerielle Arbeitsgruppe ‚Regionale Entwicklung‘, die nach langen Vorarbeiten nun auch die Umsetzungsphase erreicht hat. Eine Abstimmung von Sozial- und Wirtschaftsministerium erfolgt inzwischen auch bei Einstellungshilfen für Arbeitgeber, die in Thürin-

gen eine sehr große Rolle spielen, sowie bei Existenzgründungsbeihilfen, da Fehlförderungen vermieden werden sollen.

Einen Fortschritt bedeutet die neue Zusammenarbeit in der Qualifizierungspolitik. Dies geschieht über vom Wirtschaftsministerium finanzierte, bei den Kammern beschäftigte Koordinatoren, die von einem Arbeitskreis, in dem das Landesarbeitsamt, das Sozialministerium, die Kammern und das Wirtschaftsministerium vertreten sind, gesteuert werden. Ziel ist es, eine präventivere Qualifizierungspolitik zu erreichen, bei der die Arbeitsämter sich mehr mit Fragen der Wirtschaftsstruktur befassen, so daß letztlich näher am Bedarf der Wirtschaft qualifiziert wird.

Synergien gibt es auf regionaler Ebene bei Ansiedlungsvorhaben, die durch die Koordination mit der Landesentwicklungsgesellschaft und die Schaffung von Anreizen für Arbeitgeber erzeugt werden.

6. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

In finanzieller Hinsicht befindet sich Thüringen in einer recht guten Situation, denn die neuen Bundesländer profitieren von erheblichen Transferleistungen, insbesondere aus dem ESF. Zusätzlich hat sich die große Koalition durchaus positiv auf die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Thüringen ausgewirkt: Die SPD konnte die Forderung nach entsprechenden Haushaltsmitteln für diesen Bereich mit dem Verbleib in der Koalition verknüpfen. Bestärkt wird dieser Eindruck durch die hiervon sehr unterschiedliche Haushaltsentwicklung in den Ländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

Es findet eine Dreiteilung der Mittel statt: Maßnahmen, die komplementär zu ESF-Mitteln finanziert werden, umfassen die Hälfte des Arbeitsmarktetats. Maßnahmen, die ergänzend zu Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen nach dem SGB III bezuschußt werden, umfassen mehr als ein Drittel des Ansatzes. Der Restbetrag entfällt auf Maßnahmen, die ausschließlich landesfinanziert sind, wie die Förderung der Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften); Lohnkostenzuschüsse bei „Arbeit statt Sozialhilfe“; Frauenprojekte; anteilige Finanzierung der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung sowie Zuwendungen an die Gesellschaft für Arbeitnehmerüberlassung Thüringen.

7. Ausblick

Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik in Thüringen hängt auch vom Ausgang der Landtagswahlen 1999 ab. Falls das Gewicht der Arbeitsmarktpolitik abnehmen würde und die Mittelausstattung demzufolge nicht mehr ausreichend sein sollte, würden die Arbeitsmarktpolitiker in Thüringen in eine Nische gedrängt und müßten sich im wesentlichen darauf beschränken, komplementäre Maßnahmen zur Bundesanstalt für Arbeit zu organisieren. Thüringen will sich jedoch zunehmend als „Push-Land“ behaupten.

Push, Pull und Stay - Strategien gegen Arbeitslosigkeit in Deutschland

Bericht aus dem Forschungsprojekt „Aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer“

Susanne Blancke

1. Einleitung

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wird neben der Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesregierung und den Kommunen zunehmend auch von den Ländern eigenständig geplant und organisiert. Mit diversen Landesprogrammen, zumeist in arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogrammen zusammengefaßt, ergreifen die Bundesländer selbst Initiative zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Finanziert werden die Aktivitäten aus den eigenen Landeshaushalten und ESF-Mitteln. Der gesamte Finanzrahmen ist zwar äußerst gering im Vergleich zu den Möglichkeiten des Bundes bzw. der Bundesanstalt für Arbeit (hierzu vgl. Reissert 1994), dennoch können die Anstrengungen durchaus von bemerkenswerter arbeitsmarktpolitischer Relevanz sein. Denn sie unterliegen, sofern sie keine Kofinanzierung der BA-Maßnahmen darstellen, nicht den strengen Kriterien des AFG / SGB III, was der Landespolitik gewisse Handlungsspielräume für Experimente, Innovationen und Diffusionen bietet. Auch im Hinblick auf die ESF-geförderten Projekte und Programme zeigen sich einige interessante Innovationsleistungen der Länder.

Im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer – Chancen und Restriktionen der Arbeitsmarkt- und Industriepolitik im Föderalismus“ wurden die arbeitsmarktpolitischen Programme der Länder für den Zeitraum von Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre, als verstärkt Aktivitäten zu beobachten waren (der Untersuchungszeitraum variiert zwischen den Ländern) bis einschließlich 1997 (in Abhängigkeit von den Landesprogrammen, in jedem Fall nicht später) vergleichend untersucht. Dabei wurde alleine die Programmebene betrachtet, nicht die Maßnahme- und Umsetzungsebene. In diesem Zusammenhang wurde auch nicht bewertet, als wie „gut“ d.h. wie effizient, effektiv oder problemangemessen sich eine Politik tatsächlich erwiesen hat. Ziel war es vielmehr, die Unterschiede in den arbeitsmarktpolitischen Programmen systematisch zu erfassen und aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu erklären. Methodik und theoretischer Ansatz entsprechen damit denen der vergleichenden bzw. international vergleichenden Policy-Analyse oder Staatstätigkeitsforschung (vgl. hierzu insbesondere Schmidt 1993; 1988). Mit der Wahl

dieses Forschungsdesigns grenzt sich unsere Untersuchung deutlich von den sonst in der Arbeitsmarktforschung üblichen Evaluationsstudien ab.

2. Klassifizierung und Typisierung der Länder

Die Kriterien, nach denen die Programme untersucht wurden, bezogen sich vor allem auf ihr jeweils innovatives Potential. Dabei wurden als „innovativ“ jene Instrumente und Maßnahmen bzw. Maßnahmebündel bezeichnet, die sich von der üblichen Förderlogik des AFG / SGB III abheben. Um diesem Kriterium eine „Struktur“ zu geben, wurden Präzisierungen vorgenommen und verschiedene Innovations-Indikatoren erarbeitet. Die Indikatoren wurden nach normativen Gesichtspunkten gewählt und nehmen Bezug auf die aktuellen Analysen und die Forderungen in Wissenschaft und Praxis nach einer veränderten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die einschlägige Fachliteratur legte es nahe, die Programme und Unterprogramme entlang folgender Indikatoren zu untersuchen³:

- **Marktnähe:** Wird durch die Einbeziehung der privaten Wirtschaft in Fortbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen Nähe zum regulären Arbeitsmarkt hergestellt, d.h. sind die Maßnahmen stärker an den (qualifikatorischen und wettbewerblichen) Bedürfnissen des Marktes orientiert als die Maßnahmen der BA?
- **Prävention:** Sind die Länder im präventiven Bereich tätig? Sind Maßnahmen für jenen Personenkreis konzipiert, der noch beschäftigt und nur von Arbeitslosigkeit bedroht ist?
- **Trade offs mit anderen Politikfeldern / Verknüpfung:** Werden bei Maßnahmen gleichzeitig wirtschafts- und strukturpolitische Ziele verfolgt, die ebenfalls beschäftigungsrelevant sind / wie z.B. Mittelstandsförderung, Einführung neuer Technologien. Umstrukturierung von Unternehmen?
- **Integrierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte / Modulbildung:** Werden multidimensionale Strategien verfolgt, d.h. werden Maßnahmen der Beratung, Betreuung, Qualifizierung und Beschäftigung modulartig aufgebaut und aufeinander abgestimmt?

³ Zur detaillierten Beschreibung der gewählten Kriterien und zu den theoretischen Überlegungen vgl. Blancke / Schmid 1998: 17-27. Vgl. auch Böckmann-Schewe / Röhig 1997; Fay 1996; Gaß / Krömmelbein / Schmid 1995, Gaß / Klems / Krömmelbein / Schmid 1997; Kühl 1992, Walwei 1996.

- **Zielgruppen:** Werden Zielgruppen angesprochen, die von der BA nicht erreicht werden?
- **Institutionelle Flankierung / Infrastruktur:** Hat das Land eine institutionelle Flankierung durch Koordinationsstellen, Beratungsgesellschaften o.ä. systematisch in ihre arbeitsmarktpolitischen Strategien integriert?
- **Sonstige Aktivitäten:** Die Frage nach sonstigen Aktivitäten soll gewährleisten, daß auch jene innovativen Programmteile erfaßt werden, die nicht in das o.g. Schema passen.
- **Finanzierung:** Ferner wurde die Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik untersucht.⁴

Die Untersuchung kann zum einen bestätigen, daß von Länderseite der Handlungsspielraum für innovative Instrumente und Maßnahmen sowie für Experimente genutzt wird. Insofern können die Länder in Anlehnung an die amerikanische Föderalismusforschung als „Laboratorien“ (der Arbeitsmarktpolitik) bezeichnet werden (Osborne 1990; Gray 1994). Gleichzeitig sind z.T. erhebliche Unterschiede in den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten bzw. der Innovationstätigkeit der Länder zu konstatieren (vgl. ausführlich Blancke / Schmid 1997; Blancke 1999). Auch was den Mitteleinsatz anbelangt, unterscheiden sich die Länder merklich.

Zur Typisierung wurden auf der Grundlage dieses Vergleiches drei arbeitsmarktpolitische Strategien identifiziert, denen die Länder zugeordnet werden können. Während einige Länder stärker auf eine engere Verbindung ihrer Arbeitsmarktpolitik mit strukturpolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen abheben, haben andere Länder nur wenig arbeitsmarktpolitische Aktivitäten entwickelt und legen ihren Schwerpunkt stärker auf beschäftigungspolitische Strategien, die auf die Schaffung und Förderung der ökonomischen Rahmenbedingungen für Beschäftigung zielen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich in diesen Ländern vornehmlich auf Rand- und Problemgruppen. Eine dritte Ländergruppe bleibt weitgehend in der Logik des AFG / SGB III verhaftet und fördert

⁴ Der Mittelaufwand bezieht sich auf den Gesamthaushalt (nach Reissert 1994). Der Aufwand für einzelne Unterprogramme konnte leider nur punktuell zu Rate gezogen werden, da hierzu keine systematisch ver-

vorrangig die nachfrageorientierten Instrumente wie ABM etc. – dies allerdings in höherem Maße als die letztgenannten Länder.

Idealtypisch lassen sich dementsprechend folgende Strategien⁵ bestimmen:

a) *Push-Strategien:* Die Strategien zielen weitgehend darauf, durch gezielt eingesetzte Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse, Qualifizierung, Fortbildung und Umschulung die Industrie- und Strukturpolitik arbeitsmarktpolitisch zu flankieren. Dabei kommt der technologischen Umstrukturierung aber auch der Mittelstandsförderung eine hohe Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang bemühen sich die Länder besonders im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen um betriebliche Nähe. Vorrangig wird die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gefördert. Typisch ist auch Förderung prozeßsteuernder Infrastrukturen über (z.T. tripartistische) Institutionen, die Planungs-, Beratungs-, Koordinations- und Kooperationsleistungen erbringen.

Dominante Merkmale:

- hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik
- explizit strukturpolitische Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- intensive Koordination / Netzbildung mit betroffenen Akteuren (Wirtschaftsverbände, Arbeitgeber, Gewerkschaften, IHKs etc.)

b) *Pull Strategien:* Die Länder, die „Pull-Strategien“ verfolgen, setzen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Maßnahmen sparsam und dann primär für die spezielle Förderung der verschiedenen Problem- und Randgruppen ein. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist dabei kein Element einer strukturpolitischen Gesamtstrategie. Vielmehr liegt der strategische Schwerpunkt der Länder in der Beschäftigungspolitik bzw. Mittelstands- und Industrieförderung. Es wird vor allem darauf abgezielt, die funktionalen Rahmenbedingungen für Beschäftigung zu schaffen, während die aktive Ar-

gleichbaren Daten vorliegen. Dort, wo es uns möglich war die Ausgaben zu erfassen, sind sie mit in die Beurteilung eingeflossen.

⁵ Diese Einteilung knüpft locker an die Systemeinteilung von Günther Schmid (1997) an.

beitsmarktpolitik die Aufgabe übernimmt, die Rand- und Problemgruppen des Arbeitsmarktes in dieses System zu integrieren. Dennoch wird sich bemüht, die Maßnahmen möglichst nah am regulären Arbeitsmarkt anzusiedeln.

Dominante Merkmale:

- niedrige Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik
- keine strukturpolitische Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sondern Problem- und Randgruppenförderung
- Schwerpunkt Beschäftigungsförderung (über regulative und distributive Instrumente der Industrie- und Wirtschaftspolitik)

c) **Stay-Strategien:** Die arbeitsmarktpolitischen Strategien der „Stay“ Länder weichen von den „Pull“-Strategien insofern ab, als daß sie in weit höherem Maße als diese aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben. Jedoch werden auch nicht explizit strukturpolitische Zielsetzungen verfolgt wie etwa in den „Push“-Ländern. Die Länder konzentrieren ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zum einen auf die Kofinanzierung von BA Aktivitäten, entwickeln aber auch eine Reihe eigenfinanzierter Maßnahmen, die sich allerdings ebenfalls stark am AFG / SGB III orientieren, eine geringe Betriebsnähe und geringe positive trade-offs mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik zeigen. Die Arbeitsmarktpolitik dieser Länder trägt damit starke sozialpolitische Elemente.

Dominante Merkmale:

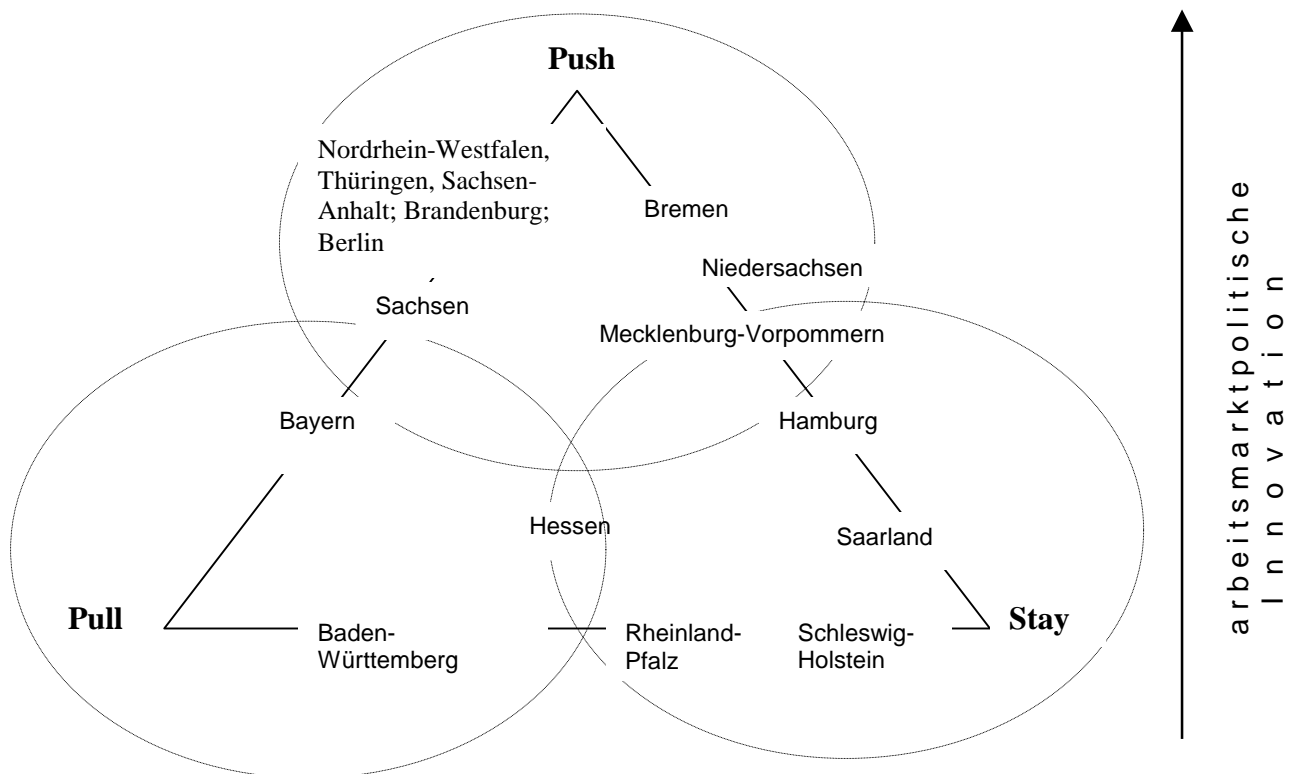
- hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik
- keine strukturpolitische Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sondern Problem- und Randgruppenförderung
- starke sozialpolitische Ausrichtung

Bei einer Zuordnung der Länder ist zu berücksichtigen, daß die drei genannten Strategien zwar aus der Empirie abgeleitet wurden, aber dennoch Idealtypen darstellen. In der Realität zeigt sich das Bild somit auch wesentlich differenzierter, bilden die Länder strategische Mischtypen. So trägt die Bayerische Arbeitsmarktpolitik zwar hauptsächlich Merkmale

der „Pull“-Strategien, aber auch einige Charakteristika der „Push“-Typen etc. Zu berücksichtigen ist schließlich auch, daß die Strategien nicht statisch sondern dynamisch sind. Neue institutionelle Rahmenbedingungen (wie z.B. die verschärften Förderbedingungen im SGB III), neue Problemlagen oder erhöhte Problemdrücke, Diffusionsprozesse innerhalb Deutschlands und der OECD sowie konzeptionelle Neu- und Weiterentwicklungen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten durch die Länder führen zu Modifikationen der Programme und zu Verschiebungen der Strategien in die ein oder andere Richtung. Dennoch können alle Länder grob einer der Strategien zugeordnet werden – wie im folgenden Schaubild dargestellt:

Schaubild1

Zuordnung von Bundesländern zu den drei idealtypischen Strategien der Arbeitsmarktpolitik



Dementsprechend ergibt sich folgende Zuordnung für den Zeitraum bis 1997:

Push-Länder: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen, Bremen, Niedersachsen, NRW

Pull-Länder: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen

Stay-Länder: Hamburg, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland

3. Erklärung von Unterschieden

Um die Unterschiede in den Strategien zu erklären, bedienen wir uns des Theoriebündels der international vergleichenden Policy-Forschung (hierzu vgl. insbesondere Schmidt 1988, 1993). Einen Schwerpunkt legen wir dabei auf folgende Ansätze:

- auf die Theorie der sozio-ökonomischen Determination von Staatstätigkeit,
- die Parteienherrschaftstheorie
- und den politisch-institutionalistischen Ansatz.

Die Untersuchungen und Analysen sind derzeit noch nicht abgeschlossen, erste Experten-gespräche sowie statistische Analysen (Korrespondenzanalysen), die wir in diesem Zusammenhang durchgeführt haben und die von uns an anderer Stelle näher ausgeführt werden (z.B. Blancke 1999), lassen jedoch einige Schlüsse zu. Vor allem ökonomische Variablen, insbesondere der arbeitsmarktpolitische Problemruck, scheinen als Determinanten für die verschiedenen Strategien isoliert werden zu können. Während z.B. Bayern und Baden-Württemberg, abgesehen von einigen landwirtschaftlichen Regionen, als wirtschaftlich „gesunde“ Länder betrachtet werden können und sich ihre arbeitsmarktpolitischen Problemlagen primär auf die Randgruppen des Arbeitsmarktes beschränken, gehören NRW und die ostdeutschen Bundesländer eindeutig zu den Ländern mit erheblichen Strukturproblemen. Hier scheint dann auch ein weitaus stärkeres Interesse zur Verknüpfung der Strukturpolitik mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen vorzuliegen.

Was den Einfluß von parteipolitischen Überzeugungen der Länderregierungen auf das Policy-Output anbelangt, so zeigen sich statistisch zunächst keine Zusammenhänge zwischen diesen und der Wahl einer bestimmten Strategie. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß es kaum andere als SPD-regierte Länder gibt, auch die politische Gewichtsverteilung in den Koalitionen konnten nicht berücksichtigt werden, und ebenso fanden

Time-Lags bei Regierungswechseln (und der möglichen zeitverzögerten Einführung neuer Politiken und Strategien) keine Berücksichtigung in den statistischen Analysen. Insofern sind diese Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten. Expertengespräche lassen dagegen nämlich durchaus einen gewissen, wenn auch keinen starken Zusammenhang vermuten.

Des weiteren mögen auch fiskalische Bedingungen eine Rolle spielen. Aufgrund der vergleichsweise hohen EU-Mittel, die den ökonomisch schwachen, großen Flächenländern zur Verfügung stehen, können diese eine breite Palette von Maßnahmen und Unterprogrammen entwickeln. Die kleineren Flächenländer dagegen und die Stadtstaaten verfügen insgesamt über weit weniger eigene Gelder und ESF-Mittel, was ihren Handlungsspielraum und die Variationsbreite ihrer Aktivitäten von vorn herein erheblich einschränkt. Jedoch auch hier lassen die statistischen Analysen bislang noch keine klaren Zusammenhänge erkennen.

Eine weitere zentrale Rolle in der Arbeitsmarktpolitik der Länder spielen Diffusionsprozesse, die u.a. (aber nicht ausschließlich) durch die starke Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern angestoßen wurde (hierzu vgl. auch Schmid / Blancke 1998) oder durch gegenseitigen Personalaustausch (vgl. z.B. den Beitrag von G. Fuchs in diesem Band) angeregt werden. Die Sozialen Betriebe, die die Niedersächsische Landesregierung als neues arbeitsmarktpolitisches Instrument entwickelte (vgl. Christe 1994, 1998), wurden z.B. mittlerweile auch in anderen Bundesländern – z.T. in modifizierter Form – eingeführt; auch das Modell START-Zeitarbeit, das über die Niederlande nach Nordrhein-Westfalen diffundierte, wird mittlerweile in vielen anderen Bundesländern gefördert.

Darüber ob und inwieweit der Einfluß von Interessengruppen, spezifische Netzwerkstrukturen etc. für die Unterschiede in den Länderstrategien relevant sind, können an dieser Stelle noch keine endgültigen Aussagen gemacht werden.

Literatur

- Blancke, Susanne / Schmid, Josef*, 1998: Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien, Occasional Papers Nr. 18, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.
- Blancke, Susanne*, 1999: Europäische Starthilfe für Reorientierung? Arbeitsmarktpolitische Innovationen im Vergleich, WIP Arbeitspapier, Tübingen: Universität Tübingen, IfP, Arbeitsbereich Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikwissenschaft (i. E.).
- Böckmann-Schewe, Lisa / Röhrig, Anne*, 1997: Hilfe zur Arbeit, Graue Reihe – Neue Folge, Nr. 131, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Christe, Gerhard*, 1995: Soziale Betriebe in Niedersachsen. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Oldenburg: Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe.
- Christe, Gerhard*, 1998: Soziale Betriebe in Niedersachsen. Entwicklung, Effektivität und Effizienz des Programms im Vergleich zu anderen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik. Oldenburg: Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe.
- Fay, Robert G.*, 1996: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries, OECD Labour Market and Social Policy, Occasional Papers, No. 18; Paris: OECD.
- Gaß, Gerald / Klems, Wolfgang / Krömmelbein, Silvia / Schmid, Alfons*, 1997: Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Strukturen, Ursachen und Maßnahmen, Berlin: Sigma.
- Kühl, Jürgen*, 1992: Konzeptionelle Überlegungen für die Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes, in: WSI Mitteilungen, Jg. 45, Nr. 7, 402 - 411.
- Osborne, David*, 1990: Laboratories of Democracy, Boston Mass.: Harvard Business Scholl Press.
- Reissert, Bernd*, 1994: Zur Verantwortung der Bundesländer bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - 10 Thesen, in: Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch, Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 38, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 35 - 41.
- Schmid, Günther*, 1997: Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa: Ansätze zu einer Theorie der Beschäftigungsregimes, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt – Konzepte, Kritik, Anwendung und Auslegung, Stuttgart, 15 - 39.
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne*, 1998: Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland: Aufstieg und Niedergang einer Policy?, in: Deutschland Archiv, Jg. 31, Nr. 6, 937 – 947.
- Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, PVS Sonderheft, Jg. 29. Nr. 19, Opladen: Westdeutscher Verlag..
- Schmidt, Manfred G.*, 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft, Jg. 34, Nr. 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 371 - 293.
- Walwei, Ulrich*, 1996: Aktive Arbeitsmarktpolitik in den OECD-Ländern – Entwicklungstendenzen und Effekte, in: MittAB, Jg. 29, Nr. 3, 349 - 362.

Zur Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik

Das Beispiel der ABS Gesellschaften in Brandenburg

Sandra Kim Saeed

1. Einleitung

Die Debatte um eine stärkere Verknüpfung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und regionalisierter Strukturpolitik wird schon seit vielen Jahren geführt, erhielt aber durch die deutsche Einheit und der damit einher gehenden Kumulation der Probleme in Ostdeutschland erneuten Auftrieb (vgl. u.a. Bosch 1994): Einerseits waren und sind enorme infrastrukturelle Defizite und Altlasten zu konstatieren, andererseits eine sprunghaft ansteigende und sich bis heute haltende Arbeitslosigkeit. Die zentrale These dieser Debatte ist, „daß sich die beschäftigungspolitischen Ziele der Arbeitsmarktpolitik wie der regionalen Strukturpolitik um so erfolgreicher realisieren lassen, je besser diese Politikbereiche miteinander verzahnt sind“ (Heinze /Voelzkow 1996: 741). Leitbegriffe und Postulate für die beteiligten oder zu beteiligenden Akteure sind dabei nach wie vor „Konsens“ und „Bündelung“.

Zur Umsetzung einer stärkeren Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik nehmen in Ostdeutschland sowohl der § 249h AFG⁶ als auch die Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS-Gesellschaften) eine prominente Rolle ein. Dabei sind die entstandenen ABS-Gesellschaften als neue Akteure explizit auf die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben ausgerichtet, sollen sie doch an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt-, Struktur- und Regionalpolitik wirken, um durch diese dezentrale Koordination und Verzahnung verschiedener Politikbereiche Synergieeffekte zu erzielen.

Im folgenden soll auf die Ergebnisse empirischer Untersuchungen in ostdeutschen Regionen mit hohem arbeitsmarktpolitischen Handlungsdruck eingegangen werden, die die Wirkungen dieser - unter den genannten Vorzeichen - innovativen Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln suchten (Heinze/ Voelzkow 1996; Baur et al 1995; Saeed 1999). Die zentrale Fragestellung war, wie und unter welchen Bedingungen ABS-Gesellschaften und der

⁶ Seit dem 1.1.1998 in §§ 272-279, in Verbindung mit § 415 SGB III geregelt.

§ 249h AFG erfolgreich an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wirken konnten, beziehungsweise welche Faktoren entscheidend waren für den Mißerfolg dieser Akteure und Instrumente.

2. Finanzierung, Aufgaben und Akteursgeflecht von ABS-Gesellschaften

Eine entscheidende Erfolgsbedingung für ABS-Gesellschaften ist ihre Herkunft bzw. das Akteursgeflecht, über das sie verfügen bzw. nicht verfügen. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen betrieblichen Ausgründungen und kommunalen ABS-Gesellschaften im Hinblick auf die Finanzierung, das Aufgabenspektrum und das Akteursgeflecht:

ABS-Gesellschaften, die aus Unternehmen unter Treuhandverwaltung hervorgingen, verfügten zumeist über ein definiertes Aufgabenspektrum sowie ein stabiles Finanzierungsmanagement:

- a) Die Aufgaben der ABS-Gesellschaften beschränkten sich in der Regel auf die Beräumung und Sanierung der ehemaligen Werksflächen; die inhaltliche Koordination erfolgte im Wesentlichen durch die Treuhandanstalt, bzw. im engen Zusammenspiel von Treuhandanstalt, ABS-Gesellschaft und Arbeitsamt.
- b) Die Kofinanzierung der § 249h AFG Maßnahmen in den Bereichen Braunkohle, Großmaßnahmen und andere Maßnahmen in den Bereichen Chemie und Metall wurde stabil und langfristig durch eine Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen⁷ festgelegt, bei der die jeweiligen Anteile von Landesregierung und Treuhandanstalt jährlich nach einem bestimmten Schlüssel festgelegt wurden. Insofern bestanden für die ABS-Gesellschaften geringe Anforderung im Finanzierungsmanagement und ebensowenig bei der Erschließung geeigneter Tätigkeitsfelder.
- c) Der Kreis der beteiligten Akteure blieb im Allgemeinen verhältnismäßig klein. Da es sich überdies bei den Beschäftigten häufig um Belegschaften ehemaliger Betriebe handelte, engagierten sich auch die jeweiligen Einzelgewerkschaften stark. Insofern

⁷ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und neuen Bundesländern vom 22.10.1992, die zunächst für die Beseitigung ökologischer Altlasten mittels Mega-ABM galt. Für Maßnahmen nach § 249h AFG wurde eine analoge Verwaltungsvereinbarung 1993 getroffen. Vgl. Treuhandanstalt 1994: 499.

waren diese ABS-Gesellschaften in ein starkes Akteursnetzwerk eingebunden, das die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik gewährleisten konnte.

Umgekehrt waren ABS-Gesellschaften, die im kommunalen Umfeld gegründet wurden, in einer durchaus unterschiedlichen Situation:

- a) Sie verfügten nicht über starke Akteure wie die z.B. Treuhandanstalt, die ohnehin ein starkes Eigeninteresse an der Sanierung der Flächen in ihrem Besitz hatte; denn eine Veräußerung ohne Sanierung war unwahrscheinlich.
- b) Damit existieren für ABS-Gesellschaften ohne betrieblichen Ursprung auch immer erhöhte Anforderungen an das Finanzierungsmanagement. Zunächst gab es keine dauerhaften Kofinanzierungsmechanismen wie bei der besagten Bund-Länder-Vereinbarung. Eine systematische Bündelung der erforderlichen Mittel oberhalb der ABS-Gesellschaften findet in der Regel nicht statt. Darüber hinaus bestehen gerade in den Kommunen dramatische Finanzierungsengpässe, so daß strukturpolitisch wirksame Vorhaben an der Gesamtfinanzierung scheitern. Auch sind diese ABS-Gesellschaften häufig dem unsteten Mittelzufluß der verschiedenen Finanziers ausgesetzt, ohne daß sie durch hinreichendes Eigenkapital für Ausgleich sorgen könnten.
- c) Somit erfordern strukturpolitisch wirksamen Beschäftigungsmaßnahmen eine enge Koordination mit anderen regionalen Akteuren. Vor allem kommunalen Akteuren kommt hierbei eine zentrale Rolle zu. Durch eine Kommunikation und Koordination mit diesen Akteuren muß die Einbindung dieser ABS-Gesellschaften in regionale Entwicklungsvorhaben erfolgen, da ABS-Gesellschaften selten hinreichend mit Expertise hinsichtlich regionaler Bedarfe ausgestattet sind. Mit der Definition geeigneter Arbeitsfelder durch die Kommunen wird sichergestellt, daß die in den Projekten geleistete Arbeit nicht Selbstzweck ist, sondern tatsächlich wertschöpfenden Charakter trägt. Die Kommunen sind aber vielfach organisatorisch nicht für diese Aufgabe gerüstet: es besteht selten eine Anbindung der Arbeitsmarktpolitik an ein kommunales Ressort, noch existieren Querschnittsressorts von beispielsweise Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik. Selten sind Mechanismen institutionalisiert, die Arbeitsförderung bei kommunalen Vorhaben mitbedenken.

Trotz dieser Unterschiede kommen ABS-Gesellschaften betrieblichen Ursprungs in eine ganz ähnliche Situation wie solche, die im kommunalen Umfeld gegründet wurden, wenn die Flächensanierung im ehemaligen Werk abgeschlossen ist und sie nach neuen Betätigungsfeldern mit strukturpolitischer Relevanz suchen. Denn anschließend muß die zuvor von der Treuhandanstalt erbrachte Koordinierung von anderen Akteuren gewährleistet werden. Wenn dann kommunale Akteure unzureichend gerüstet sind, um mit den ABS-Gesellschaften sowohl finanzielle Leistungen als auch inhaltliche Kooperations- und Koordinationsleistungen zu erbringen, verlieren auch ABS-Gesellschaften betrieblichen Ursprungs schnell ihre strukturpolitische Relevanz beziehungsweise die Fähigkeit, an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zu wirken.

Aus diesen Beobachtungen wurde zunächst gefolgert, daß ABS-Gesellschaften lediglich ein „Übergangsphänomen im Transformationsprozeß“(Heinze/ Voelzkow 1996: 743) seien. Sobald die Flächensanierung in Treuhandunternehmen, aber auch z.B. die Rekultivierung der Braunkohlereviere abgeschlossen ist, nähern sich ABS-Gesellschaften in ihrem Profil den eher sozialpolitisch ausgerichteten Beschäftigungsgesellschaften, da die Koordinationsmechanismen für Arbeitsmarkt - und Strukturpolitik unzureichend ausgeprägt sind, sobald das klassische Akteursnetzwerk von kommunalen und Länderressorts, Arbeitsamt und Trägern der Maßnahmen gefragt ist.

Darüber hinaus wurde geschlußfolgert, wenn die Koordinationsmechanismen außerhalb des Regelkreises ABS-Gesellschaft - Arbeitsamt und Treuhandanstalt so unterentwickelt sind, dann müßten die Landesregierungen die Entwicklung einer wirksamen regionalen Koordination weit stärker fördern, etwa durch sogenannte „inszenierte Netzwerke“ oder Beratungsleistungen. Insofern sollten die Länder weit stärker eine Moderations- und Initiativfunktion übernehmen.

3. Fallstudie: Brandenburg an der Havel im Bundesland Brandenburg

In der von mir im Rahmen meiner Dissertation untersuchten Region Brandenburg an der Havel bemühte sich die Landesregierung tatsächlich um eine Stärkung der regionalen Artikulation. Dies geschah schon seit einigen Jahren durch die Einrichtung eines Standort-

Arbeitskreises zur Sicherung der industriellen Kernstruktur⁸. Wenngleich dieser durch das Wirtschaftsministerium gesteuerte Arbeitskreis schwerpunktmäßig Fragen der Wirtschaftsförderung thematisieren sollte, war von seiten des Arbeitsministerium auch stets eine Einbindung der ABS-Gesellschaften in diesen Arbeitskreis intendiert. Wenn also wirtschaftliche Entwicklungsvorhaben in der Region erarbeitet wurden, sollten dabei die Möglichkeiten der Arbeitsförderung ausgeschöpft werden.

Ein wenig zeitversetzt vergab das Arbeitsministerium einen Beratungsauftrag an ein Institut, daß in der Kommune eine beschäftigungsorientierte Reorganisation der Kommunalverwaltung initiieren sollte.⁹

Beide Initiativen der Landesregierung verliefen trotz der Bemühungen der Landesregierung relativ erfolglos – woran lag dies?

Das Politikmodell der Landesregierung, einen Standortarbeitskreis zur Sicherung der industriellen Kernstruktur einzurichten, sieht eine Stärkung der regionalen Beteiligung und Artikulation vor. Die Regionen sollen als Akteure im Willensbildungsprozeß und in ihrer strukturpolitischen Verantwortung aufgewertet werden. Entsprechend dieser Intention sollen die regionalen Akteure mit der Landesregierung im „Gegenstromverfahren“ zusammenwirken. Mit diesen Programmen waren keinen zusätzlichen Fördermittel für die Regionen verbunden, die Ressource bestand in der verbesserten Kommunikation zwischen Land und Region, aus der sich dann ein Fördermittelfluß ergeben sollte, der regionalspezifischer, zielgenauer und besser gebündelt sein sollte.

Intention und Wirkung exogener Steuerungsversuche

Im Verlauf der Arbeit des Standortarbeitskreises blieben wichtige regionale Akteure wie z.B. der Oberbürgermeister, Gewerkschaftsvertreter oder Vertreter der Arbeitgeberverbände diesem Gremium fern, da nach verhältnismäßig einhelliger Einschätzung der regionalen Akteure dieses Konzept nicht hinreichend mit Anreizen für die regionalen Akteure verbunden war. Es bediente sich als einziger Ressource der Bündelung von Förder-

⁸ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie Brandenburg MWMT 1994: Entwicklungskonzeption industrielle Schwerpunktstandorte, Potsdam, 13. April

⁹ Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) 1996: Erschließung und projektspezifische Nutzung endogener Entwicklungspotentiale im Raum Brandenburg an der Havel, Abschlußbericht an das MASGF, Erkner, Juli

mitteln, um als weiteren Effizienzgewinn eine bessere Abstimmung zu erreichen. Diese Ressource besteht ausschließlich in organisatorischer Hinsicht. Deshalb konnte das Ministerium - wiederum aus Sicht der regionalen Akteure - im Interaktionsprozeß keine wirklichen Angebote einbringen, die im Tausch gegen die Ressourcen anderer Akteure eingesetzt werden könnten. Die vom Standortarbeitskreis erarbeiteten Projekte wurden der Landesregierung vorgelegt. Eine zwingende Berücksichtigung dieser von den regionalen Akteuren erarbeiteten Vorschläge durch die Landesregierung war jedoch nicht Bestandteil des Konzeptes. Vielmehr berührten die von den Standortarbeitskreisen gefaßten Beschlüsse nicht die Entscheidungsbefugnisse der Landesressorts. Sie dienten als relativ unverbindliche Informationsvorlage und hatten damit bestenfalls empfehlenden Charakter. Insofern beschränkte sich das Konzept der Standortarbeitskreise auf die Förderung der regionalen Interessenartikulation; eine Regionalisierung der Entscheidungsbefugnis über Planung und Mittelvergabe blieb indes aus. Dies ist - erneut aus Sicht der regionalen Akteure - der wesentliche Grund dafür, daß sich die tatsächliche Praxis dieses Standortarbeitskreises nicht entsprechend den Intentionen der Landesregierung gestaltete.

Die bloße Inaussichtstellung von verbessertem Fördermittelfluß sowie das Angebot an die regionalen Akteure, eigene Wünsche in diesem Forum äußern zu dürfen, begrenzte die Attraktivität des Standortarbeitskreises und schwächte die Position des Ministeriums. Sofern die Initiative zu derartigen Umgestaltungen nicht von einem breiten Konsens aus der Region selbst getragen wird, sondern übergeordnete Ebenen dieses Steuerungsziel verfolgen, muß offenbar ein in mittelbarer Zukunft faßbarer Vorteil für die Steuerungsadressaten in Aussicht gestellt werden. Dieser Vorteil muß die Bereitstellung von Ressourcen beinhalten; im wesentlichen sind dies finanzielle Mittel, bei deren Verwendung regionalen Akteuren eine Entscheidungskompetenz eingeräumt werden muß.

Auch während des Beratungsprojektes war den regionalen Akteuren nicht zu erklären, welche Vorteile eine beschäftigungspolitisch ausgerichtete Reorganisation der Kommunalverwaltung für die Kommune habe, da auch mit der Beratungsarbeit keine weiteren Förderzusagen des Landes an die Kommune verbunden waren. Im Verlaufe der Arbeit des Beratungsinstitutes offenbarte sich zudem, daß – und dies ist nicht weiter verwunderlich, aber dennoch sehr entscheidend – überhaupt kein Konsens darüber bestand, ob die Kommune überhaupt Arbeitsmarktpolitik zu bearbeiten habe, beziehungsweise auf welchem Wege dies erfolgen solle. Die Vertreter der Kommunalverwaltung – in der Arbeitsmarktpolitik bisher ohnehin nicht vorkommt – schieden sich ebenso wie die der Kommu-

nalpolitik in verschiedene Lager, die jeweils eigene Definitionen zur Rolle der Kommune im Akteursnetzwerk der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatten. Diese innerkommunalen Differenzen können also die Absicht der Landesregierung, die auf den stärkeren Einbezug der Kommune in die Implementation der Arbeitsmarktpolitik abzielt, durchaus blockieren. Es konnte durch das Beratungsprojekt folglich weder die Reorganisation der Kommunalverwaltung erzielt werden, noch wurde ein regionales Entwicklungskonzept entworfen, dessen Erarbeitung bereits seit vielen Jahren von den verschiedensten Akteuren eingefordert wurde.

Aus dieser Beobachtung folgt zunächst:

- Die weit verbreitete Gleichung von: je stärker der arbeitsmarktpolitische Problemdruck in den Regionen und Kommunen, desto stärker würde auch das Engagement dieser Akteure - muß relativiert werden.
- Für die Arbeitsmarktpolitik wird vielfach angeführt, daß die unmittelbare Konfrontation der Städte und Gemeinden mit der schleichenden Regionalisierung der Kosten von Arbeitslosigkeit - etwa durch steigende Zahlen von Sozialhilfeempfängern- Anlaß genug sei, arbeitsmarktpolitische Lösungskonzepte zu entwerfen, und sei es nur, so Ellwein, als „Akt der Notwehr“ (vgl. Ellwein 1987; Heinelt/ Wollmann 1991).
- Die Regionalisierung der Kosten von Arbeitslosigkeit kann zumindest in dieser empirischen Untersuchung nicht als normative Kraft des Faktischen gedeutet werden, aus der sich automatisch ein Interesse kommunaler Akteure an der Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik ergibt.
- Die Konfrontation der Kommune mit steigenden Sozialhilfekosten und sinkenden Mitteln von der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Finanziers ließ bestenfalls einzelne Ressorts nach Lösungen suchen. Jene einzelnen Ressorts waren bezeichnenderweise ganz unmittelbar in ihrer Ressourcenentwicklung von einem Engagement in der aktiven Arbeitsmarktpolitik abhängig (etwa das Sozialamt). Dennoch gewinnen diese Akteure durch ihr Engagement nicht automatisch die Definitionsmacht in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik.

- Für den Rest der kommunalen Akteure steht der Umgang mit Arbeitslosigkeit und damit auch eine verbesserte Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik nicht auf der Agenda.

4. Resümee

Welche Schlußfolgerungen lassen sich nun aus diesen Beobachtungen für exogene Akteure mit einem bestimmten Steuerungsinteresse ziehen?

Man könnte zunächst schließen, daß eine verstärkte Steuerungsabsicht der Länder sich immer dann als untauglich erweist, wenn keine Interessengleichheit zwischen kommunalen Akteuren und Landesregierung hinsichtlich der regionalen Beteiligung an der Politikformulierung besteht.

Meines Erachtens ist dem jedoch nicht so. Es ist eine mehr oder minder banale Erkenntnis, daß der Stellenwert von Arbeitsmarktpolitik und ihrer Verzahnung mit Strukturpolitik zunehmend unterschiedlich bewertet wird, je mehr heterogene Akteure an der Implementation dieser beiden Politikfelder beteiligt sind. Ein beliebter Vorschlag in dieser Debatte ist, daß die geringe kommunale Beteiligung an der Koordination in den Politikfeldern damit zu tun habe, daß den Kommunen zuwenig materielle und immaterielle Ressourcen zugestanden würden. Eine Regionalisierung der Finanzen für Arbeitsmarktpolitik würde demnach auch gleichzeitig ein gesteigertes Engagement der Kommunen in der Koordination und Implementation von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erzeugen. Meines Erachtens erzeugt eine regionalisierte Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aber nicht automatisch ein bestimmtes Politikergebnis. Denn die innerkommunalen Blockaden, die aus unterschiedlichen Wahrnehmungen des Problems und dem daraus abgeleiteten Handlungsbedarf entstehen, existieren weiter.

Wir wissen, daß die sinnvolle Bearbeitung des Problems Arbeitslosigkeit durch regionale Akteure abhängig ist von ihrer Fähigkeit zur Kooperation (Schöbe 1992). Um diese zu aktivieren, werden vielfach Anreize vorgeschlagen. Exogene Akteure mit einem bestimmten Steuerungsinteresse, angewiesen auf handlungsfähige und handlungsbereite regionale Akteure, müßten die arbeitsmarktpolitischen Programme erheblich ergebnisoffe-

ner gestalten, damit sich der Gestaltungsspielraum für regionale Akteure erhöht, und sie sich damit an der Implementation beteiligen.

Und gerade wenn sich die Implementation nur durch die Interaktion einer Vielzahl heterogener Akteure in einer hybriden netzwerkartigen Struktur vollzieht – wie dies in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Fall ist –, diese Akteure teils in einer freiwillig-kooperativen, teils in einer hierarchischen Struktur miteinander wirken, kann nicht vorausgesetzt werden, daß alle Akteure eine ähnliche Problemwahrnehmung haben.

Zwar besteht auch bei kommunalen Akteuren häufig ein Konsens über die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung von Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik, dies zeigen die vielen Beispiele von Kommunen, die innovative Wege in der Implementation dieser Politikfelder gehen. Dennoch kann man es nicht als gegeben voraussetzen. Dies wiederum müßte sich meines Erachtens auch in der Politikformulierung der Länder oder anderer exogener Akteure niederschlagen.

Aus meiner Sicht ist für ein koordiniertes Vorgehen heterogener Akteure erst dann aussichtsreicher, wenn Förderprogramme weit stärker an ein Kooperationsgebot geknüpft werden als bisher. Sollen die regionalen Akteure die an sie gerichtete Politikempfehlung umsetzen, ist dementsprechend nicht nur eine Freigabe von Entscheidungsspielräumen in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme erforderlich (Schmid 1994: 95). Eine programmatische Weiterentwicklung sollte auch insofern stattfinden, als die Ressource Kooperation im Implementationsprozeß stärkere Beachtung findet. Der Entwurf von Politikmodellen müßte Überlegungen integrieren, die die Mittelvergabe zwingend an ein Kooperationsgebot binden. Dies wird an anderer Stelle schon in diesem Sinne gehandhabt, keineswegs also muß das Rad neu erfunden werden. Nur beispielhaft sei hier auf die Gemeinschaftsinitiative URBAN der Europäischen Union und das City-Challenge-Program in Großbritannien verwiesen: Sowohl im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN als auch im City-Challenge-Program – beides Stadtentwicklungsprogramme – fließen Fördermittel erst dann, wenn eine koordinierte und integrierte Bearbeitung verschiedener Politikfelder schon durch die gemeinsame Antragstellung verschiedener Akteure belegt ist (vgl. Froessler et al. 1994). Mit anderen Worten, es gibt erst Geld, wenn man sich geeinigt hat und verschiedene Teilprojekte zu einem großen Ganzen zusammenfügt.

Literatur

- Baur, Michaela / Hermann, Heidemarie / Saeed, Sandra-Kim / Scharr, Frank*, 1995: Notwendigkeit und Möglichkeiten eines Umbaus in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive, Hamburg/Berlin.
- Bosch, Gerhard*, 1994: Aktuelle Debatten über eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Heinelt, Hubert / Bosch, Gerhard / Reissert, Bernd: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin.
- Ellwein, Thomas*, 1987: Das Regierungssystem der Bundesrepublik, 6. Auflage, Opladen.
- Froessler, Rolf / Lang, Markus / Sale, Klaus / Staubach, Reiner*, 1994: Lokale Partnerschaften, Basel/Boston/Berlin.
- Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut*, 1991: Brennpunkt Stadt, Basel/Boston/Berlin.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut*, 1996: Die ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften als Koordinierungsinstanzen zwischen Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik - Eine wegweisende Innovation oder nur eine temporäre Übergangslösung im Transformationsprozeß?, in: WSI-Mitteilungen 12/1996.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut*, 1996 (unter Mitarbeit von Hoppe/ Kiel/ Köhne/ Mengel/ Saeed): Koordinationsstrukturen zwischen Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. Exemplarische Fallstudien am Beispiel regionaler Entwicklungskonzepte“, Bochum.
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)*, 1996: Erschließung und projektspezifische Nutzung endogener Entwicklungspotentiale im Raum Brandenburg an der Havel, Abschlußbericht an das MASGF, Erkner, Juli.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie Brandenburg MWMT*, 1994: Entwicklungskonzeption industrielle Schwerpunktstandorte, Potsdam, 13.April.
- Saeed, Sandra-Kim*, 1999: Erfolgsbedingungen regionalisierter Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland, Hamburg.
- Schmid, Günther*, 1994: Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der EU. WZB-Discussion Papers FS I 94-213, Berlin.
- Schöbe, Sybille*, 1992: Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik - Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren, Opladen.

Die Struktur- und Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union

Planungs- und Implementationsnetzwerke in Niedersachsen¹⁰

Nicola Staeck

1. Die Bundesländer in der EU

Grundsätzlich existiert keine besondere Pflicht der europäischen Organe, den föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland bei Rechtssetzungsakten zu berücksichtigen, da aus den Gemeinschaftsverträgen keine Bindung der EU an nationale Verfassungsprinzipien, wie das der deutschen Bundesstaatlichkeit, abgeleitet werden kann (vgl. Blanke 1989: 61). Diese sogenannte *Landesblindheit der Europäischen Union* (vgl. Ipsen 1966: 256) läßt den Bundesländern nur die Möglichkeit der innerstaatlichen Mitwirkung bei europäischen Entscheidungsprozessen. Die Verabschiedung des Vertragswerkes von Maastricht und die zu diesem Zweck notwendigen Verfassungsänderungen des deutschen Grundgesetzes eröffneten in diesem Zusammenhang den Bundesländern die Möglichkeit, ein System für das kooperative Zusammenwirken von Bund und Ländern in der zukünftigen Europapolitik auszubauen, das nach dem Muster der innerstaatlichen Kompetenzverteilung durch Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat agiert (vgl. Scholz 1993: 817). Durch die Änderung des Grundgesetzes ist eine Beteiligung der Bundesländer sowohl für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU (primäres Gemeinschaftsrecht) als auch für die Ausgestaltung von Rechtsetzungsvorhaben (sekundäres Gemeinschaftsrecht), die die Länderaufgaben betreffen, nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gewährleistet. Wichtigstes Charakteristikum in diesem Verbundsystem ist das Konsensprinzip im Prozeß des Policy-Makings. Die größten Herausforderungen für ein solches supranationales Verbundsystem stellen die Koordination und Kommunikation dar.

Am Beispiel der europäischen Strukturfondsförderung in Niedersachsen soll im folgenden die Beteiligung eines Bundeslandes in europäischen Politikgestaltungsprozessen verdeutlicht werden.

¹⁰ Dieser Tagungsbeitrag beruht auf den Veröffentlichungen: Staeck 1996b und 1997.

2. Die europäische Strukturfondsförderung in Niedersachsen

In Niedersachsen können im Rahmen der europäischen Strukturfonds (ESF, EFRE, EAGFL) die Ziele 2, 3, 4, 5a und 5b gefördert werden. Während die Förderung des Ziels 2 "*Entwicklung von Regionen mit Entwicklungsrückläufigkeit*" und des Ziels 5b "*Entwicklung des ländlichen Raums*" nur in eingeschränkten geographischen Gebieten möglich ist¹¹, können das Ziel 3 "*Förderung der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten und von arbeitslosen Personen*" und das Ziel 4 "*Erleichterung der industriellen Wandlungsprozesse*" im gesamten Gebiet Niedersachsens angewendet werden.

In der Förderperiode 1994 bis 1999 werden mittels des EFRE in Niedersachsen die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt, um die durch den Strukturwandel verlorenen Beschäftigungsmöglichkeiten zu ersetzen, und die Errichtung einer stabilen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur gefördert (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr/ Niedersächsisches Sozialministerium 1994). Die Förderung des ESF unterstützt das Gesamtprogramm der niedersächsischen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Niedersächsisches Sozialministerium 1993). Die Programme des EAGFL beziehen sich auf die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, die Neuausrichtung und Anpassung des Produktivitätspotentials, die Entwicklung alternativer Einkommensmöglichkeiten insbesondere im Gartenbau, den Schutz der Umwelt sowie die Erhaltung ökologisch empfindlicher Gebiete (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten 1994: 16).¹²

3. Politikprozesse der europäischen Strukturfondspolitik

3.1 Programmplanung der Strukturfondsförderung in Niedersachsen¹³

Die offizielle Programmplanung für die deutsche Strukturfondsförderung erfolgt grundsätzlich in Verhandlungen zwischen den zuständigen Bundesministerien und der Europäischen Kommission. Die Vertreter der Bundesministerien stellen für die Ziel 2 und 5b-

¹¹ Die Gebietskulisse von Ziel 2 umfaßt im Westen Niedersachsens altindustrialisierte Gebiete innerhalb eines ländlich strukturierten Raumes (Teile der Grafschaft Bentheim, der Stadt Wilhelmshaven und der Stadt Emden) und im Osten Niedersachsens stärker industriell geprägte Räume (Teile der Stadt Salzgitter und Helmstedt sowie des Landkreises Peine). Zu dem Fördergebiet des Ziels 5b gehören große Gebiete der Bezirksregierungen Weser-Ems und Lüneburg sowie die Landkreise Diepholz und Nienburg/ Weser aus dem Gebiet der Bezirksregierung Hannover.

¹² Ausführlicher zur europäischen Strukturfondsförderung in Niedersachsen vgl. Staeck 1996b.

¹³ Die Untersuchung ist in den Jahren 1993 bis 1995 durchgeführt worden.

Planung allerdings nur eine Zwischenstelle in dem Verhandlungsprozeß dar, da die eigentliche Planung in den Bundesländern stattfindet. Die Vermittlungsfunktion der Bundesministerien wird von Ministeriumsvertretern der Landesebene als unproblematisch eingeschätzt, da vom Bund selten Interventionen stattfinden. Die Planung für die Ziele 3 und 4 gestaltet sich schwieriger, da es bei ihnen zu Kompetenzüberschneidungen zwischen Bund und Bundesländern kommt.

Akteure der europäischen Ebene

Die Europäische Kommission beschließt auf Grundlage der von den zuständigen Bundesministerien eingereichten Regionalentwicklungspläne bzw. einheitlichen Programmplanungsdokumente im Einvernehmen mit der Bundesregierung für die einzelnen Regionen die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU besitzt in der Planungs- und Durchführungsphase die Vermittlungsfunktion von der EU- zur Bundesebene. Da die Bundesländer die von der Strukturfondsförderung betroffenen Akteure sind, die die Pläne aufgestellt haben, nehmen sie parallel zu der Bundesregierung Kontakt zu den europäischen Dienststellen auf.

Akteure der Bundesebene

Das Bundesministerium für Wirtschaft (zuständig für Ziel 2), das Bundesarbeitsministerium (zuständig für Ziel 3 und 4) sowie das Bundeslandwirtschaftsministerium (zuständig für Ziel 5b) koordinieren die aus allen Bundesländern eingehenden Planungsunterlagen untereinander und stimmen sie mit den eigenen regional- und strukturpolitischen Prioritäten ab. Sowohl die Zuständigkeit für die Weiterleitung der Anträge nach Brüssel als auch die Übermittlung der Antwort der Europäischen Kommission an die Bundesländer liegt in den Händen der genannten Bundesministerien.

Akteure der Landesebene

Für die Planung und Durchführung der drei Strukturfonds sind in Niedersachsen die folgenden Fachministerien federführend verantwortlich: das Sozialministerium für den ESF, das Wirtschaftsministerium für den EFRE und das Landwirtschaftsministerium für den EAGFL. Das federführende Ministerium lädt Vertreter der anderen beteiligten Ministerien

zu Arbeitsgesprächen bzw. nicht-institutionalisierten Arbeitsgruppen ein. Die Beteiligung anderer Fachministerien an der Planung ergibt sich durch die Verbindung von den Zielen der Strukturfondsförderung mit den drei Strukturfonds (siehe Tabelle 1). Je nach Antizipation der Problemlage sind die Kontakte zwischen den Ministerien bei der Planung enger oder weiter. Die Zuordnung von Zielen und Strukturfonds zu den federführenden und beteiligten Ministerien geht aus folgender Tabelle hervor:

Tab. 1: Federführende und beteiligte Ministerien der Strukturfondsförderung in Niedersachsen

Ziele	Federführendes Ministerium ¹⁴	Beteiligte Ministerien	Strukturfonds
Ziel 2	MW	MS, MWK (503: wiss. Weiterbildung)	ESF, EFRE
Ziel 3	MS	MK, MFR, MJ	ESF
Ziel 4 (neu)	MS	MW, MK	ESF
Ziel 5b	ML	MS (MWK, MU (402), ML (Weiterbildung), MJ, MFR) MW, MU	ESF, EFRE, EAGFL

Quelle: eigene Bearbeitung.

Bei europäischen Rechtsetzungsverfahren, bei denen regionale Belange betroffen sind und dadurch in der Bundesrepublik die Beteiligungsmöglichkeiten der Bundesländer über den Bundesrat greifen, wird grundsätzlich auch das Ministerium für Bundesrats- und Europaangelegenheiten¹⁵ ein- bzw. zwischengeschaltet. Bei reinen Implementationsaufgaben, wie die der Umsetzung der europäischen Strukturfondsförderung in Niedersachsen, sollte dieses Ministerium informiert werden.

Die von der niedersächsischen Landesregierung zur Koordination von europäischen Vorhaben gebildete niedersächsische *EU-Referentenrunde* ist für alle europäischen Angelegenheiten zuständig, abgesehen von den Angelegenheiten, die im Rahmen des Bundesratsverfahrens behandelt werden. Die Anbindung der Referentenrunde an das Referat für Bundesratsangelegenheiten scheint daher besonders geeignet, da so hinsicht-

¹⁴ MW (Wirtschaftsministerium), MS (Sozialministerium), ML (Landwirtschaftsministerium), MK (Kultusministerium), MWK (Wissenschafts- und Kulturministerium), MFR (Frauenministerium), MU (Umweltministerium), MB (Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, seit Mitte 1994 Abteilung für Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei), MF (Finanzministerium), MJ (Justizministerium).

lich des Bundesratsverfahrens ein paralleler Koordinationsstrang besteht. Während des Bundesratsverfahrens ist die niedersächsische *Bundesrats-Referentenrunde* für die europäischen Rechtsetzungsvorhaben zuständig. Die Zuständigkeiten der EU-Referenten liegt in der Vorlaufphase und in dem allgemeinen *follow-up* (Umsetzung in nationales Recht, Planung von Programmen usw.). In der Bundesrats-Referentenrunde führt der Zeitdruck, sehr schnell eine Stellungnahme über den Bundesrat an die Bundesregierung weiterleiten zu müssen, damit diese bei den Verhandlungen in Brüssel auch die Meinung der Bundesländer kennt und vertreten kann, dazu, daß die Referenten in kurzer Zeit Entscheidungen treffen. Im Gegensatz hierzu kann es in der EU-Referentenrunde zu längeren Verhandlungen kommen, da kein externer Entscheidungsdruck herrscht.

Ziel 2-Planung in Niedersachsen

Für die Strategieentwicklung des Zieles 2 *Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand* (Finanzmittel aus ESF und EFRE) ist das Wirtschaftsministerium hauptverantwortlich und das Sozialministerium wird für die Verwendung der Sozialfondsmittel beteiligt. Eine Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschafts- und dem Sozialministerium zur Ausarbeitung eines integrierten Ansatzes zur Umsetzung der Ziel 2-Förderung für die Förderperiode 1994 bis 1999 hat es nicht gegeben. Die Zusammenkünfte der Ministeriumsvertreter, die sich mit der Aufstellung der Ziel 2-Programme beschäftigen, werden als "eher informatorisch" beschrieben.

Die Verbindung zu den eigentlichen Trägern der Ziel 2-Programme, den Kommunen, besteht offiziell über die Bezirksregierungen. Informell bestehen jedoch sowohl für die Planung als auch während der Implementation direkte Kontakte vom Wirtschaftsministerium zu den Kommunen. Die Kommunen sind die Träger der Programme, da eine direkte Förderung von Unternehmen unter die Beihilfenkontrolle von gewerblichen Unternehmen fallen würde. In Salzgitter wurde eigens eine von der Stadt getragene Gesellschaft (GmbH) für die Durchführung der EU-kofinanzierten Förderprogramme gegründet.

¹⁵ Die Auflösung dieses Ministeriums hat im Jahr 1994 zu der Eingliederung der Europa-Abteilung in die Staatskanzlei geführt.

Ziel 3 und 4-Planung in Niedersachsen

Das Sozialministerium hat die Planung des Ziels 3 *Förderung der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen* (nur ESF-Finanzmittel) ohne Einbeziehung anderer Institutionen durchgeführt. Andere Fachministerien müssen nicht beteiligt werden, da das Sozialministerium für die ESF-Förderung allein verantwortlich ist. Die Einbeziehung von Sozialpartnern, untergeordneten Dienststellen, Trägern der Maßnahmen usw. in die Planung wurde nicht in Erwägung gezogen, da die Programme in der letzten Förderperiode so erfolgreich umgesetzt worden seien, daß kein Bedarf an größeren Veränderungen im Sozialministerium gesehen wurde¹⁶. Das INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG UND STRUKTURFORSCHUNG (IES), ein an die Universität Hannover angegliedertes unabhängiges Forschungs- und Beratungsinstitut, steht dem Sozialministerium bei der gesamten ESF-Planung beratend zur Seite.

Mit der Planung des Ziels 4 *Erleichterung der industriellen Wandlungsprozesse* (nur ESF-Finanzmittel) in Deutschland hat der Bund für die Förderperiode 1994 bis 1999 den DEUTSCHEN INDUSTRIE- UND HANDELSTAG beauftragt. Da die Bundesländer damit nicht einverstanden waren, haben sie eine parallele Planung vorgenommen. Für die Umsetzung des neuen Ziels 4 stimmen sich in Niedersachsen das Sozialministerium und das Wirtschaftsministerium ab. Neben dem IES ist auch die LaBIB (LANDESGESELLSCHAFT ZUR BERATUNG UND INFORMATION VON BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVEN) mit in die Planung einbezogen worden. Es wird eine Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure angestrebt, wie z. B. der Zulieferindustrie und der Bildungsträger.

Ziel 5b-Planung in Niedersachsen

Für das Ziel 5b *Entwicklung des ländlichen Raums*, für das alle drei Strukturfonds zusammengeführt werden, liegt die Federführung der Planung und Umsetzung beim Landwirtschaftsministerium. Zur Einbeziehung der regionalen Ebene hat im Jahr 1989 das Landwirtschaftsministerium die Planung an die Bezirksregierungen Weser-Ems und Lüneburg (als betroffenen Regionaleinheiten des Ziels 5b in Niedersachsen) weitergeleitet. Diese wiederum haben die Strategieentwicklung den Landkreisen überantwortet. Die kommunale Ebene hat aufgrund von mangelnder Kenntnis Unternehmensberater mit der

¹⁶Dies deckt sich nicht mit den Aussagen im Operationellen Programm von Ziel 3, in dem die Beteiligung der Sozialpartner ausdrücklich erwähnt wird.

Planung beauftragt, die sich an das Sozialministerium gewendet haben, von dem sie allerdings an das Landwirtschaftsministerium verwiesen worden sind (vgl. 1. Gesprächsprotokoll, 02.12.1993: 3).

Auch für die neue Förderperiode ist die Entwicklung eines integrierten Ansatzes für das Ziel 5b den betroffenen staatlichen Stellen sehr schwer gefallen, obwohl es einen "engen Kontakt" zwischen den beteiligten Ministerien gegeben haben soll.

Fazit

Das europäische Prinzip der Subsidiarität und Partnerschaft scheint nach Überzeugung der Vertreter der Landesministerien auf der Landesebene zu enden. Einige der beteiligten Ministeriumsvertreter sind der Meinung, daß sie über ihre normalen Kontakte zu den Bewilligungsbehörden und Maßnahmeträgern wissen, welche Programme gut angenommen werden und welche verändert werden müssen. Die Einbeziehung der Bezirks- bzw. Kommunalebene und der Sozialpartner in den Planungsprozeß würde nur die Abstimmung erschweren. Zukünftig würde auf die Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Entwicklung der Regional- und Strukturpolitik jedoch mehr Wert gelegt werden. Dies geschieht allerdings nicht aus pragmatischer Einsicht, sondern aufgrund eines politischen Entschlusses. Zur Lösung der Abstimmungsprobleme zwischen Landes- und Kommunalebene sollen zukünftig von der Landesebene Prioritäten für Fördermaßnahmen aufgestellt werden. Daran anschließend organisiert sich der Planungsprozeß, in den die Kommunen beratend einbezogen werden sollen.

Für die geringe horizontale Zusammenarbeit zwischen den Ministerien sind verschiedenen Gründe naheliegend: Da die Strukturfondsmittel als eigene Finanzressourcen des Ressorts angesehen werden, sollen andere Ministerien darauf keinen Zugriff haben. Zusätzlich können enge Kooperationen Gestaltungsspielräume für zukünftige Haushaltsansprüche einengen. Eine weitere Möglichkeit, die fehlende Abstimmung zwischen den Ministerien zu erklären, könnte die Einschätzung in den Ministerien sein, daß die drei Strukturfonds in ihrer Zielsetzung nicht in integrativen Programmen kombinierbar sind. Ähnliche Gründe sind für die fehlende Einbeziehung der Bezirksregierungen, Kommunen und Maßnahmeträger vorstellbar.

Die Abstimmung im Planungsprozeß zwischen den Ministerien sowie zwischen den Ministerien und den Sozialpartnern verläuft nicht so, wie sich die Europäische

Kommission das unter dem Aspekt der integrativen Programmplanung, dem Prinzip der Partnerschaft und dem Subsidiaritätsprinzip vorgestellt hat. Die fehlende Kooperation bei der Programmplanung, begründet durch das Festhalten an der eigenen Ressortunabhängigkeit, prägt die Strukturfondsförderung in Niedersachsen. Doch existiert zwischen den niedersächsischen Ministerien eine Art *Landessolidariät* (vgl. 2. Gesprächsprotokoll, 03.02.94: 4) gegenüber den anderen Bundesländern, den Vertretern des Bundes und der Europäischen Union. Eigene Interessen werden zurückgestellt und gemeinsam werden Landesinteressen nach außen vertreten.

3.2 Struktur des Policy-Netzwerkes in der Planungsphase

Die Planungsphase der europäischen Strukturfondspolitik wird besonders durch die Dimension der Verhandlung und der Interessenvertretung durch informelle Kooperation geprägt. Die Europäische Kommission bleibt stellvertretend für die EU ein Schlüsselakteur. Mittels ihrer Entscheidungsmacht über die Förderkonzepte, die mit den Mitgliedstaaten ausgehandelt werden müssen, kann sie ihr Interesse, das vor allem durch die Anbindung der nationalen Pläne und Programme an ihre konzeptionellen Vorstellungen charakterisiert wird, häufig effektiv durchsetzen. So mußte zum Beispiel Niedersachsen auf Drängen der Europäischen Kommission ein besonderes Programm für die Behindertenförderung in die Planung des ESF aufnehmen, obwohl das Niedersächsische Sozialministerium keine spezielle Maßnahme für diese auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppe anbieten wollte, da eine Integration in bestehende Förderprogramme vorgesehen war.

Die Bundesregierung verliert im Vergleich zu ihrem Einfluß im Rahmen der Entscheidungsprozesse über die Strukturfondsverordnungen in Brüssel an Bedeutung in der Planungsphase. Zwar übermittelt sie die Pläne, die von den Bundesländern ausgearbeitet worden sind, der Europäischen Kommission und sie ist auch der offizielle Verhandlungspartner. Doch faktisch ist sie bei den Verhandlungen nur anwesend. Die Verhandlungen selber werden von den Bundesländern und der Europäischen Kommission geführt. Bei der Verabschiedung der Pläne für die Ziele 3 und 4 ist der Bund stärker beteiligt, da die europäischen Finanzmittel zwischen ihm und den Bundesländern aufgeteilt werden.¹⁷ Bei Uneinigkeiten zwischen den Bundesländern übernimmt die Bundesregierung eine von allen Seiten akzeptierte Moderatorenrolle. Bei Vorab-Konsultationen über die Förderkon-

zepte wird, insbesondere unter Zeitdruck, die Europäische Kommission direkt von den Bundesländern um Stellungnahmen zu Problemen gebeten oder es werden ihr Änderungen der Förderpläne zur Kenntnisnahme überbracht, ohne den offiziellen Weg über das zuständige Bundesministerium einzuhalten. Allerdings wird das Bundesministerium immer parallel dazu über diesen Schritt informiert. Ansonsten würde diese Vorgehensweise zu erheblichen Mißstimmungen zwischen dem Bund und der Europäischen Kommission sowie dem Bund und den Ländern führen, da diese durch das Übergehen des Bundes gegen das Verfassungsrecht verstoßen würden. Der Bund verfügt über den Außenvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland (Art. 32 GG) und ist dementsprechend die einzige von den europäischen Organen anerkannte Vertragspartei der EU. Auch aus dem Unionsvertrag läßt sich keine Bindung der EU an nationale Verfassungsprinzipien wie das der Bundesstaatlichkeit ableiten. Dies erfordert von den Bundesländern die ständige Einbeziehung des Bundes in europapolitische Angelegenheiten.

Für die Bundesländer bedeutet die Programmplanung der europäischen Struktur- und Regionalfondsförderung, daß sie ihr Wissen über wirtschaftliche und soziale Probleme ihrer Region und über ihre Programme der Strukturentwicklung der europäischen Ebene übermitteln können. Ihre Sach- und Problemnähe führt dazu, daß sie ihre Interessen hinsichtlich der Programmgestaltung an entscheidender Stelle einbringen können. Die Aufstellung der Pläne für die Struktur- und Regionalfondsförderung erfolgt in Niedersachsen getrennt nach Zielen und Struktur- und Regionalfonds unter Federführung der zuständigen Ministerien. *Je nach antizipiertem Bedarf* werden vom Wirtschaftsministerium (zuständig für Ziel 2 und alle über den Europäischen Regionalfonds geförderten Programme), vom Sozialministerium (zuständig für Ziel 3 und 4 sowie alle über den Europäischen Sozialfonds geförderten Programme) und vom Landwirtschaftsministerium (zuständig für Ziel 5b und alle über den Europäischen Agrarfonds geförderten Programme) Landkreise, Kommunen, Wirtschafts- und Sozialpartner, Beratungsinstitute und -unternehmen sowie andere regionale Akteure in die Planung einbezogen. Für die Ziele, die auf verschiedene Struktur- und Regionalfonds zurückgreifen, findet eine mehr oder weniger weitreichende, formelle Koordination der direkt beteiligten Ministerien und auch anderer interessierter Ministerien über die Programme statt.

Dies stellt allerdings keine Zusammenarbeit in dem Sinne dar, daß die betroffenen Ministerien gemeinsam ein zusammenhängendes Programm entwickeln. Die Ministerien

¹⁷ Die BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT hat die Planung für die Bundesprogramme der Ziele 3 und 4 übernommen.

antizipieren bei ihrer Programmentwicklung die Bedürfnisse und Interessen der anderen Ministerien, um Schwierigkeiten mit deren Kompetenzbereichen zu vermeiden. Dies führt zu einer *negativen Koordination* zwischen den Ministerien. Im Gegensatz zu einer *positiven Koordination*, bei der gemeinsame Handlungsoptionen mehrerer Akteure zur Verfügung stehen, werden bei der negativen Koordination Handlungsspielräume eingengt und Möglichkeiten für Innovationen vermindert (vgl. Scharpf 1993: 69). Der von der europäischen Strukturpolitik geforderte integrative Ansatz der Programme und Projekte wird in Niedersachsen nur begrenzt erfüllt¹⁸. Für beide betrachteten Förderperioden kann nur ein Beispiel für eine integrative Maßnahmeform genannt werden. Im Rahmen des Ziels 5b ist ein Kläranlagenbau durch den Europäischen Agrarfonds parallel mit der Qualifizierung von Arbeitslosen zu Kläranlagenwärtern durch den Europäischen Sozialfonds gefördert worden.

Da die Bundesländer offiziell nur über die Bundesregierung mit den Dienststellen der EU in Kontakt treten können, hat die Bedeutung der Kommunikationskontakte, die auf informellen Wegen ablaufen, erheblich zugenommen (vgl. Laffan 1983: 406/407). Es besteht eine große Abhängigkeit von der Persönlichkeit der beteiligten Personen, ob überhaupt informelle Kontakte stattfinden und welche Auswirkungen diese haben. Die Möglichkeiten der Einflußnahme der Bundesländer auf die Europäische Kommission darf nicht überschätzt werden, obwohl die *bürokratische Rationalität* ihrer Mitglieder, die ja Vertreter der Verwaltungspraxis sind, Überzeugungskraft besitzt. Zwar können über diese Form der Kommunikation keine Schwerpunktverschiebungen vorgenommen werden, doch die Möglichkeit, innerhalb der Schwerpunkte neue bzw. andere Akzente zu setzen, ist gegeben.

4. Implementation der EU-kofinanzierten Programme in Niedersachsen

4.1 Der organisatorische Ablauf der Implementationsphase

In der Phase der Implementation setzen Akteure aus der Landesverwaltung – dazu zählen sowohl die Landesministerien als auch die untergeordneten Verwaltungsstellen (Bezirksregierungen, Ämter für Agrarstruktur, Landessozialämter, Niedersächsisches Landesjugendamt usw.) – die Beschlüsse der Entscheidungs- und Planungsphase über die euro-

¹⁸Hier kann nicht geklärt werden, inwieweit der von der Kommission vorgegebene integrative Ansatz realisierbar bzw. notwendig ist und inwiefern andere Regionen einen solchen Ansatz umsetzen.

päische Strukturförderung durch. Die Adressaten ihrer Beschlüsse sind die Maßnahmeträger (z. B. Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Bildungseinrichtungen, private Unternehmen usw.). Bei der Implementation von Beschlüssen der europäischen Strukturpolitik entstehen Kooperationsbeziehungen, in denen die Instrumente verbindlich angewendet werden und im Rahmen des verbliebenen Handlungsspielraumes an die Realität angepaßt werden.

Im folgenden wird der Implementationsablauf der EU-kofinanzierten Programme im allgemeinen und das Fallbeispiel der Sozialen Betriebe anhand der Antragstellung, Beratung, Bewilligung, Ausführung und Überprüfung dargestellt.

Fallbeispiel: Soziale Betriebe

Die Förderung von Sozialen Betrieben ist ein relativ neues Instrument der niedersächsischen Arbeitsmarktpolitik (vgl. grundsätzlich Christe 1996). In Betrieben, die Güter oder Dienstleistungen produzieren, werden Langzeitarbeitslose und sonstige schwervermittelbare Arbeitslose in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen eingestellt (mind. 50 Prozent mit unbefristeten Verträgen). Ziel der Sozialen Betriebe ist es, daß besonders benachteiligte Personengruppen auf Dauerarbeitsplätzen beschäftigt, qualifiziert und sozial stabilisiert werden, um so ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern (vgl. Niedersächsisches Sozialministerium, 1993: 5).

Ablauf der Antragstellung

Die Initiative für die zu beantragenden europäischen Fördermittel geht bei Ziel 2 meist von den Kommunen, bei Ziel 3 und 4 meist von freien Trägern der Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und in der neuen Förderperiode auch von privaten Unternehmen sowie bei Ziel 5b von den Kommunen aus. Die Maßnahmeträger für Soziale Betriebe umfassen ein weites Spektrum, das von öffentlichen Körperschaften über gemeinnützige Einrichtungen zu privaten Unternehmen reicht.

Die Anträge auf Förderung werden bei Programmen bzw. Projekten im Rahmen der Ziele 2, 3 und 4 von den Bezirksregierungen, den Landessozialämtern oder dem Niedersächsischen Landesjugendamt und bei Ziel 5b von den Ämtern für Agrarstruktur bewilligt. Die Bewilligungsbehörde ist nicht unbedingt gleichzeitig zuständig für die Entgegennahme der Anträge. So sind Anträge auf berufliche Eingliederung arbeitsloser

Frauen und auf Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen beim örtlich zuständigen Arbeitsamt einzureichen¹⁹. Wenn die Arbeitsämter die Anträge entgegennehmen, entscheiden die Bezirksregierungen nach Abstimmung mit dem Arbeitsamt über die Bewilligung; ansonsten entscheiden hierüber die Bewilligungsbehörden ohne Abstimmung mit anderen Ämtern.

Der Prozeß der Antragstellung stellt sich meist als sehr langwierig dar, da den Projektträgern oft die Kenntnisse über die komplizierten europäischen und niedersächsischen Beihilfenantragsbestimmungen fehlen; so besteht ein erheblicher Beratungsbedarf. Ausnahmen bilden die Kommunen und andere öffentliche Stellen, da diese selber tagtäglich das Beihilferecht anwenden.

Beratung

Neben den Bezirksregierungen stellen viele verschiedenen Institutionen ihr Fachwissen für Antragsteller zur Verfügung²⁰. Wichtigste Beratungseinrichtungen sind die LaBIB, das Sozialministerium, die Arbeitsämter und die Bezirksregierungen.

Die LaBIB ist eine extra für die ESF-Beratung gegründete Landesgesellschaft, die aus Landesmitteln und aus Mitteln der Technischen Hilfe des ESFs finanziert wird. Neben der Beratungsfunktion ist die LaBIB mit Planungsaufgaben und Fortbildung von Trägern beschäftigt. Die Beratungsaufgaben umfassen den Konzeptentwurf des Projektes, die fördertechnischen Elemente und das Projektmanagement. Im einzelnen heißt dies: Finanzierungspläne überarbeiten, Zuständigkeiten prüfen, Kooperationspartner finden sowie telefonische Begleitberatung der Träger während des Projektverlaufs leisten. Zuständig ist die LaBIB für die Programme, die im Rahmen des Ziels 2, 3 und 5b vom ESF kofinanziert werden. In der Förderperiode 1994 bis 1999 ist das neue Ziel 4 ebenfalls im Kompetenzbereich der LaBIB. Die Sozialen Betriebe stellen für die LaBIB die Hauptbezugsgruppe ihrer Beratungsarbeit dar.

¹⁹ Dies bedeutet nicht, daß alle Qualifizierungsmaßnahmen über bzw. mit Einbindung des Arbeitsamtes ablaufen, denn die Antragstellung und Bewilligung von Einzelprojekten zur beruflichen Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen sowie die Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern erfolgt ausschließlich über die zuständige Bezirksregierung.

²⁰ Für die Träger von Sozialen Betrieben sei hier die ganze Bandbreite von möglichen Beratungsinstitutionen in der Reihenfolge ihrer Inanspruchnahme genannt: LaBIB, Sozialministerium, Arbeitsamt, Bezirksregierung, andere Soziale Betriebe, SteuerberaterIn, Bank/ Sparkasse, Kommunales Amt, Gewerkschaften, Unternehmensberatung, Frauenministerium, Arbeitgeberverband, Hauptfürsorgestelle, Rechtsanwalt/ Notar, Arbeitslosenhilfe, Berufsverband, Handwerkskammer, Netzwerke, Diakonisches Werk (vgl. Christe, 1994, S.121).

Die Beratungsfunktion des Sozialministeriums, der Arbeitsämter und der Bezirksregierungen decken ähnliche Beratungsfelder wie die LaBIB ab. Der Beratungsbedarf erstreckt sich über alle Informationen, die mit der Projektgestaltung im Zusammenhang stehen, wie zum Beispiel mögliche Kofinanzierungsquellen, Einstufung von zuwendungsfähigen Ausgaben, Erklärungen zu Antragsformularen und Verwendungsnachweise, Abrechnungsverfahren usw. Oft dauert die Beratung über die Antragstellung hinaus bis zum endgültigen Abschluß des Projekts.

Bewilligung

Die Aufgaben der Bezirksregierungen und ihre Beziehung zu anderen Institutionen soll hier stellvertretend für die Bewilligungsbehörden insgesamt und als Bewilligungsbehörde für die Sozialen Betriebe etwas näher betrachtet werden. Wie oben schon angemerkt, sind die Bezirksregierungen für viele Programme und Einzelprojekte, die über die europäischen Strukturfonds kofinanziert werden, als Bewilligungsinstanz und damit einhergehend als Beratungsinstanz tätig. Nachdem der Antrag zur Zufriedenheit der Bewilligungsbehörde ausgestellt ist, entscheidet diese über das Gesuch. Die Bewilligungsergebnisse werden an die zuständigen Landesministerien weitergeleitet. Als Bewilligungsbehörde sind die Bezirksregierungen auch für die Auszahlung und die Abrechnung der Finanzmittel an die Maßnahmeträger sowie für die Prüfung der verwendeten Finanzmittel zuständig. Gleichzeitig erfassen sie die Daten der einzelnen Projekte zusammen und legen diese Zusammenstellung vierteljährlich dem Ministerium vor, welches darüber das Abrechnungsverfahren mit der Europäischen Kommission durchführt.

Wenn die Anzahl der Projektanträge die zur Verfügung stehenden Finanzmittel übersteigt, muß von der Bezirksregierung eine Auswahl getroffen werden. Zum einen wird überprüft, ob die Antragsunterlagen des Trägers vollständig sind. Zum anderen wird auf die bisherige regionale Verteilung der Finanzmittel geachtet, damit eine möglichst ausgeglichene Förderlandschaft entsteht. Als großes Problem dabei ist die Tatsache einzustufen, daß dem zuständigen Dezernat in der Bezirksregierung nicht bekannt ist, welche anderen Fördermittel noch in eine bestimmte Region oder an eine bestimmte Institution fließen²¹. So kann es passieren, daß zwar im Rahmen des einen Programms wenig oder keine Fördermittel in eine Region fließen und daher der Projektantrag gebilligt wird, doch im

Rahmen anderer Programme schon mehrere Fördermaßnahmen in der Region durchgeführt werden, was dann schließlich zu einer regional unausgeglichene Verteilung der Finanzmittel führt.²²

Der politische Handlungsspielraum der Bezirksregierungen kann von zwei Seiten betrachtet werden: Zwar zeigt sich, daß die Vorgaben der europäischen und niedersächsischen Richtlinien zur Strukturfondsförderung bzw. zur niedersächsischen Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik den Bezirksregierungen nur einen geringen Entscheidungsspielraum für eine eigene Programmatik lassen. Doch es wird deutlich, daß sich der Bezirksregierung innerhalb der Richtlinien Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Zum einen kann sie durch die Auswahl der Projekte innerhalb eines Programmes die inhaltliche Ausrichtung desselben bestimmen. Zum anderen schützen die Verwaltungsvorschriften die Bezirksregierung vor politischer und persönlicher Einflußnahme. So gewährt die bürokratische Rationalität des deutschen Verwaltungsapparates den Implementationsbehörden mehr Spielraum als diese sich eingestehen wollen. Kontroversen zwischen den Behörden, die sich in ihren Verlauf schließlich hinter Dienstvorschriften verschanzen, sind, wie im folgenden gezeigt wird, deshalb nicht ausgeschlossen.

Die Landesministerien sind *an sich* nicht mit der Bewilligung von Anträgen beauftragt. Es ergibt sich allerdings manchmal, aus politischen oder anderen Gründen, daß Vertreter des zuständigen Ministeriums an der Bewilligung eines bestimmten Projektes besonders interessiert sind. Falls gerade dieser Antrag unter den strengen Augen der Bewilligungsbehörde keinen Zugang zu den Fördermitteln erhalten soll, muß diese sich bei dem Ministerium rechtfertigen. In den meisten Fällen wird in den *sachlichen* Diskussionen, in denen die Einwände vorgebracht werden, zwischen den Beteiligten ein Ausgleich der von beiden Seiten vorgetragenen Interessen und Bedingungen erzielt. Wenn dies nicht der Fall ist, wird das *Karussell der Dienstanweisung* in Gang gesetzt. In kontrovers gebliebenen Fällen wird über den Dienstweg eine *mündliche* Anweisung erteilt. Letztendlich kann es zu einer schriftlichen Weisung des Ministeriums kommen, worauf die Bewilligungsbehörde wiederum mit einer schriftlichen Gegendarstellung reagieren kann.

²¹ Auf der Ebene der Bezirksregierung Hannover stehen ungefähr 400 unterschiedliche Förderprogramme für unterschiedliche Maßnahmeträger zur Verfügung.

²² Ansätze einer Lösung dieses Problems stellt die Arbeit des Dezernats 201 für Raumordnung und Landesentwicklung dar, die eine Übersicht über alle geförderten Projekte der Bezirksregierung Hannover zusammenstellt. Allerdings findet dadurch keine Vorab-Koordinierung statt, die jedoch als sehr bedeutsam eingestuft wird. Auf Landesebene wird versucht, über das Innenministerium eine Koordinierung der Förderprogramme zu initiieren.

Bei solcher Einflußnahme des Ministeriums auf die Arbeit der Bewilligungsbehörde kann von einer *informellen Bewilligung des Ministeriums* gesprochen werden.

Begleitung der Programme in Niedersachsen

Während der Durchführung der Förderprogramme kontrolliert und bewertet ein *Begleitausschuß* den Ablauf der Programme. Besonderen Wert wird auf den Stand der finanziellen Abwicklung gelegt. Wenn ein Verzug bei der Finanzabwicklung entstanden ist, wird von dem Begleitausschuß eine Änderung des Programmplanes vorgenommen, um diesen nachträglich an die Realitäten anzupassen (feed back way). Treten bei der Anpassung des Programms größere Probleme zwischen beteiligten Akteuren auf, werden diese *vorher* in trilateralen Gesprächen zwischen EU, Bund und Land ausgeräumt.

Die Haltung der Beteiligten in den Begleitausschüssen ist meist kooperativ. Normalerweise werden die Entscheidungen einvernehmlich getroffen; Enthaltungen werden schon als abweichendes Verhalten aufgefaßt. Wie zwischen den Landesministerien, so gilt auch hinsichtlich der Kooperation zwischen den Bundesländern, daß wegen der "Schwierigkeiten des Geschäfts" Konflikte minimiert werden.

Für die Programme im Rahmen des Ziels 2 gibt es in der Bundesrepublik *einen* zweimal jährlich tagenden Ziel 2-Begleitausschuß, der sich aus Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums (Vorsitz), der Wirtschafts- und Sozialministerien der Länder sowie der Generaldirektionen für Regionalpolitik, für Sozialpolitik und Finanzkontrolle zusammensetzt. Das Bundeswirtschaftsministerium besitzt durch die Vorsitzfunktion eine bedeutende Stellung (vgl. 2. Gesprächsprotokoll, 03.02.94: 4).

Dem Ziel 3 und 4-Begleitausschuß (vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1990) für die Fördermaßnahmen des ESF im Rahmen der Ziele 3 und 4, der mindestens einmal im Jahr zusammentritt, gehören als Mitglieder je ein Vertreter der Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung, Wirtschaft sowie Finanzen, je zwei Vertreter pro Bundesland, zwei Bedienstete der Bundesanstalt für Arbeit, bis zu sechs Bedienstete der Europäischen Kommission (GD V für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten sowie GD XVI für Regionalpolitik und Koordinierung) an. Den Vorsitz führt ein Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung erfüllt auch die Aufgaben des Ausschußsekretariats.

Der Vorsitzende kann auf Anregung eines Ausschußmitglieds oder aus eigener Initiative auch die im beratenden Ausschuß vertretenen deutschen Sozialpartner zu Sitzungen einladen.²³ Bund, Länder und Kommission können Mitglieder hinzuziehen, sofern dies bei einzelnen Sitzungen erforderlich erscheint, z.B. Vertreter regionaler Behörden. Diese Möglichkeit ist bisher nicht in Anspruch genommen worden. Der Begleitausschuß kann einvernehmlich Unterausschüsse bilden, die seine Aufgabe für das Gebiet eines Bundeslandes oder mehrerer Bundesländer wahrnehmen.²⁴ Seit 1994 existieren für beide Ziele getrennte Ausschüsse.

Die Entscheidungen werden aufgrund eines Konsens zwischen den Mitgliedern getroffen. Sollte ein Konsens zwischen den Mitgliedern nicht getroffen werden, ist eine Verweisung an den Unterausschuß möglich. Sollte auch über die Verweisung an den Unterausschuß kein Konsens gebildet werden können, wird die Kommission entscheiden. Der Vorsitzende unterrichtet die Europäische Kommission sowie die für die Durchführung der Förderkonzepte verantwortlichen Stellen über alle Entscheidungen oder Empfehlungen des Ausschusses.

Für die Programme im Rahmen des Ziels 5b gibt es für jedes Bundesland einen eigenen Ziel 5b-Begleitausschuß, der sich aus Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums, der Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialministerien der Länder sowie der Generaldirektionen für Regionalpolitik, Sozialpolitik und Finanzkontrolle zusammensetzt. Allerdings führt das jeweilige Bundesland den Vorsitz.

Fazit

Die wichtigsten Institutionen der Implementation des Ziels 3 und 4 sowie der ESF-Förderung im Rahmen der anderen Ziele stellen das Sozialministerium, die Bezirksregierungen und die LaBIB dar. Sie bilden ein Dreiergespann bei der ESF-Förderung²⁵.

Die Beziehung zwischen dem Sozialministerium und den Bezirksregierungen werden als *eigentlich zufriedenstellend* beschrieben. Probleme treten auf, wenn, wie oben beschrieben, die ministerielle Ebene der untergeordneten Verwaltungsstelle aus politi-

²³ In der Förderperiode 1989 bis 1993 sind keine Sozialpartner zu den Sitzungen hinzugezogen worden. Seit 1994 sind sie allerdings Mitglieder mit Sonderstatus.

²⁴ In Westteil Deutschlands wurden bisher keine Unterausschüsse gebildet. In den neuen Bundesländern ist für jedes Land jeweils ein Unterausschuß für das Ziel 1 eingerichtet worden.

²⁵ Die Implementationsprozesse der Ziel 2 und 5b sind bisher weniger gut untersucht worden, so daß hierzu vorerst keine nähren Angaben gemacht werden.

schen oder persönlichen Gründen Dienstanweisungen gibt. Das Verhältnis zwischen Sozialministerium und LaBIB wird von beiden Seiten als einvernehmlich und meist unkontrovers beschrieben. Die Aufgabenverteilung zwischen den Bezirksregierungen und der LaBIB wird inzwischen trotz der gelegentlich auftretenden Überschneidungen von beiden Seiten als zufriedenstellend eingeschätzt. Im Zuge ihrer Beratungsfunktion hält die LaBIB mit den Bezirksregierungen engen persönlichen und telefonischen Kontakt, vor allem da bei der Programmdurchführung viele Entscheidungen eine Ermessensfrage darstellen. Im Regelfall finden die LaBIB und die Bezirksregierung bei unterschiedlichen Auffassungen einen Kompromiß.

Für das Sozialministerium und die LaBIB stellt sich gleichermaßen ein Problem hinsichtlich der Bezirksregierung: Sowohl auf Seiten der Dezenten als auch auf Seiten der Sachbearbeiter in den Bezirksregierungen findet ein häufiger Personalwechsel statt. Für die Dezenten stellt dieses Sachgebiet eine Stufe auf ihrer Karriereleiter dar, daher bleiben sie nicht länger als zwei Jahre in dieser Stelle. Die Sachbearbeiter befinden sich meist am Anfang ihrer Berufslaufbahn und müssen daher in den ersten zwei Jahren mindestens zwei verschiedene Posten innehaben. So arbeiten sie zwischen einem halben und eineinhalb Jahren in diesem Fachgebiet.²⁶ Dieser ständige Personalwechsel in den Bezirksregierungen führt für alle Beteiligten der Strukturfondsförderung zu erheblichen Problemen, da zum einen das vom Vorgänger erworbene Fachwissen vom Nachfolger neu erarbeitet werden muß, und zum anderen, da die für die erfolgreiche Zusammenarbeit nötigen persönlichen Kontakte zwischen der Bezirksregierung, dem Sozialministerium, der LaBIB und den Antragstellern neu aufgebaut werden müssen.

Andere Institutionen wie Arbeitsämter und Kommunen werden nur sporadisch mit in Implementationsentscheidungen einbezogen. Sie bilden damit nur situative Implementationskontakte und kein Netzwerk. Die vorhandenen Querkontakte zwischen den Bezirksregierungen, dem Ministerium und der LaBIB werden als effizient eingestuft. Unterschiedliche Auffassungen würden es verhindern, daß sich einseitige Blickwinkel ausbilden. Insgesamt bildet die Implementation von ESF-gestützten Programmen in Niedersachsen ein tripolares Netzwerk aus.

Die Implementation der Ziel 2 und 5b gestützten Programme sind momentan nicht abschließend bewertbar. Es fällt auf, daß seitens der Ministerien sehr geringe Kontakte zu anderen betroffenen Akteuren bestehen.

4.2 Struktur des Policy-Netzwerkes in der Implementationsphase

In der Implementationsphase zeigt sich eine Verlagerung der Schlüsselakteure auf die Landesebene. Die Ministerien als oberste Verwaltungsbehörden des Bundeslandes sind daran interessiert, alle bewilligten europäischen Beihilfen in Anspruch zu nehmen. Dieses Ziel ist, wie das Beispiel der ESF-Förderung in der Periode 1989 bis 1993 gezeigt hat, nicht immer ohne Hilfestellung anderer Institutionen, vor allem von Beratungsinstitutionen, zu erreichen. Die Förderperiode 1994 bis 1999 verdeutlicht ein weiteres Problem: Sowohl bei Programmen des ESF (aufgrund von Haushaltseinsparungen des Landes) als auch bei Förderungen des EFRE (aufgrund der eingeschränkten Finanzlage der Kommunen) fehlen Finanzmittel zur Kofinanzierung.

Die mit der Bewilligung und finanziellen Abwicklung der strukturfonds-kofinanzierten Programme betrauten Behörden (vor allem die Bezirksregierungen) verfügen, trotz ihrer Ressource der Entscheidung über Anträge der Maßnahmeträger, nur über einen begrenzten Spielraum bei der Ausgestaltung der niedersächsischen Programme. Im Rahmen der ESF-Förderung haben die Bezirksregierungen noch die weitesten Handlungsmöglichkeiten, da mehr Anträge eingereicht werden als durch vorhandene Fördermittel finanziert werden können. So könnten über die Bewilligungsbescheide der Bezirksregierungen Programme inhaltlich in die eine oder andere Richtung ausgestaltet werden. Denn die Ministerien stellen keine Entscheidungskriterien für die Bewilligung von Förderanträgen auf. Allerdings liegen die Interessen der Bezirksregierungen eher in dem unproblematischen Ablauf der Programme und Projekte hinsichtlich des niedersächsischen Beihilferechts als in der inhaltlichen Einflußnahme. Bei den Projekten aus der europäischen Regional- und Agrarfondsförderung bestehen kaum Gestaltungsmöglichkeiten, da über die Aufstellung und Genehmigung der Planungsdokumente durch die Landkreise, Kommunen,

²⁶ In der Bezirksregierung Hannover ist der Personalwechsel besonders häufig, da aus ihr Personal für die Landesministerien rekrutiert wird.

Landesministerien und die Europäische Kommission schon wesentliche Vorentscheidungen über Projektvorhaben stattgefunden haben.

In der Implementationsphase läßt sich bei dem ESF ein Subnetzwerk entdecken, das von dem niedersächsischen Sozialministerium, den Bezirksregierungen und der LaBIB gebildet wird. Obwohl es auf den ersten Blick nicht so aussieht, besitzt die LaBIB als Beratungsinstitution für die Maßnahmeträger einen bedeutenden Einfluß im Netzwerk der ESF-Förderung in Niedersachsen. Diese Landeseinrichtung ist 1992 speziell für die Beratung von interessierten Trägern von der niedersächsischen Landesregierung gegründet worden, um die Ausschöpfung der bewilligten europäischen Finanzmittel zu gewährleisten. Inzwischen hat sie ein beträchtliches Wissen über europäisches und niedersächsisches Zuwendungsrecht sowie europäische, nationale und landeseigene Beihilfeprogramme angesammelt. Im eigenen Interesse ist sie am erfolgreichen Ablauf der beratenen Projekte interessiert. Die auf der Landesebene mit der Implementation der Sozialfonds befaßten Akteure haben das gemeinsame Interesse, die von der EU bewilligten Finanzmittel auszuschöpfen. Das daraus resultierende Beziehungsmuster der beteiligten Akteure läßt ein stark auf Konsens ausgerichtetes Policy-Subnetzwerk entstehen. Bei den anderen beiden europäischen Strukturfonds sind solche ausgeprägten Beziehungsstrukturen nicht zu erkennen.

5. Fazit: Strukturmerkmale des Policy-Makings im europäischen Mehrebenen-system

Policy-Netzwerke unterscheiden sich in ihren Akteuren, deren Interessen und zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht nur nach dem Politikfeld, sondern auch erheblich in der jeweiligen Phase des Policy-Making Prozesses. Das Policy-Netzwerk der europäischen Strukturfondsförderung in seinen verschiedenen Ausprägungen durch die Phasen des Policy-Making besitzt trotz der Unterschiedlichkeiten auch Gemeinsamkeiten, die nicht zu unterschätzen sind.

In der Strukturfondspolitik wird es dadurch gekennzeichnet, daß mittels eines Verbundsystems, das Akteure von verschiedenen politischen Ebenen und unterschiedlichen auf horizontaler Ebene angesiedelten Institutionen umfaßt, die Gestaltung und Ausführung der EU-kofinanzierten Programme durchgeführt wird. Es besteht keine hierarchische

Entscheidungs- und Verfügungsgewalt auf der europäischen oder der nationalstaatlichen Ebene. Die Differenzierung zwischen den europäischen, nationalen und regionalen Institutionen führt zu einer *Fragmentierung von Macht* zwischen der Europäischen Kommission, den Vertretern der Mitgliedstaaten und der Bundesländer sowie der Interessenvertreter. Die Handlungsfähigkeit der beteiligten Organisationen ergibt sich aus ihrer Verfügung über Ressourcen, die die anderen Teilnehmer des Netzwerkes benötigen. Die Bundesländer können während der Planung und der Implementation der Strukturfondsprogramme ihre Interessen vertreten und ihre inhaltlichen Schwerpunkte bestimmen.

In dem Entscheidungsprozeß, der in einem großen Maße auf die spätere Ausgestaltung der Programme Einfluß nimmt, ist die Position der Bundesländer eher bescheiden, da ihre spezifischen Interessen durch verschiedene *Kompromiß-Filter* (Abstimmung mit den anderen Fachressorts des eigenen Bundeslandes, mit den anderen Bundesländern, der Bundesregierung, der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten) laufen und dadurch mit vielen anderen Interessen konkurrieren. Sofern sich keine Koalitionspartner finden, sind Interessen einzelner Fachressorts eines Bundeslandes nur schwer bzw. gar nicht durchzusetzen.

In diesem System der Politikverflechtung finden Verhandlungen zwischen den beteiligten Partnern mit dem Ziel einer gemeinsamen Entscheidung statt. Ungeachtet der divergierenden Interessen können, wie wir an den verschiedenen Phasen der Strukturfondsförderung gesehen haben, in Policy-Netzwerken durch Verhandlungen gemeinsame Entscheidungen produziert werden. Das Einzelinteresse der Akteure wird durch das Eingebundensein in den Verhandlungsprozeß transformiert und/ oder eingeschränkt. "Wenn die Verhandlungen einmal begonnen haben, verstärkt der folgende Austausch von Informationen über die Ziele und Interessen der Interaktionspartner und die Zwänge, unter denen sie operieren, die Bereitschaft zum Kompromiß bzw. zur 'gerechten' Verteilung ungleich verteilter Werte" (Benz 1991).

In dem Verhandlungsprozeß bilden sich Regeln, wie zum Beispiel die Orientierung am fairen Austausch, an Reziprozität und/ oder gerechter Verteilung von Kosten und Nutzen (vgl. Mayntz, 1993: 49), für die gemeinsame Interaktion aus. Ein Beispiel hierfür ist das Verhältnis der Bundesländer im Verhandlungsprozeß über die europäischen Strukturfonds, da sie trotz partei- und regionalpolitischen Divergenzen im Rahmen des Bundesratsverfahrens und bei der Verteilung der Finanzmittel eine gemeinsame Position erarbeitet haben. Dies bedeutet nicht, daß in den Verhandlungen die gemeinsame Entscheidung

nur über den Austausch von Ressourcen stattfindet. Auch der Einsatz von Überredung und Drohung ist vorstellbar, insbesondere dann, wenn Akteure in der Lage sind verschiedene Politikbereiche miteinander zu verkoppeln und sogenannte Paketlösungen angestrebt werden.

In der Strukturfondsförderung zeichnen sich die in den verschiedenen Phasen relevanten Ausprägungen des Policy-Netzwerks durch eine *relative Geschlossenheit* aus. Der Zugang zu ihnen beschränkt sich auf Akteure, die über funktionale Legitimation und/ oder fachspezifisches Wissen verfügen. Die beteiligten Akteure sind daher eher Vertreter der Bürokratie und seltener gewählte Vertreter oder Mitglieder von Interessenorganisationen. In den verschiedenen Phasen des Policy-Makings erfahren die beteiligten Akteure aufgrund der rechtlichen Verfahrensregeln und ihrer Legitimation eine *Gewichtsverlagerung ihrer Bedeutung*. Allein der Europäischen Kommission kommt in allen Phasen des Policy-Netzwerks eine erhebliche Zentralität zu (vgl. dazu auch Héritier, 1993: 440).

Ein weiteres interessantes Kennzeichen des Beziehungsgeflechts der europäischen Strukturfondsförderung ist, daß ein *geringer Grad der Institutionalisierung* der Policy-Netzwerke stattfindet. Die Heterogenität und Autonomie der Akteure vereitelt es, daß trotz eines oder mehrerer gemeinsamer Ziele die beteiligten Akteure ein Ganzes bilden und erfordert eine ständige neue Konsensbildung. Innerhalb des Policy-Netzwerks bilden sich trotz des geringen Grades an Institutionalisierung relativ *stabile Subnetzwerke* aus, insbesondere zwischen der Europäischen Kommission und den Vertretern der verantwortlichen Ministerien auf der Landesebene sowie zwischen den Landesministerien, den Bewilligungsbehörden und den Beratungsinstitutionen. Die Gründe für diese stabilen Beziehungen innerhalb des Policy-Netzwerkes liegen zum einen darin, daß die beteiligten Akteure aufgrund des beschränkten Zugangs zum Policy-Netzwerk Strukturfondspolitik einander kennen und damit die Verhandlungspartner nicht nur berechenbar werden, sondern sich zwischen ihnen auch gemeinsame Verhandlungsregeln und -normen ausgebildet haben. Zum anderen sind die Leistungsprogramme der Strukturfondsförderung langfristig angelegt, wobei allerdings immer wieder neue Verhandlungen zwischen den Interaktionspartnern stattfinden, was dazu führt, daß die beteiligten Akteure ihre Verlässlichkeit als Partner im Verhandlungsprozeß beweisen wollen.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist die starke Einbindung der Bundesländer ein wichtiges Kennzeichen in der europäischen Strukturfondsförderung. Die direkten Kontakte der Bundesländer nach Brüssel, die besonders effektiv mittels der Verbindungsbüros in Brüssel und telefonisch zwischen den Landesministerien und den zuständigen Generaldirektionen stattfinden, führen dazu, daß die Bundesländer einen eigenständigen Akteur im Policy-Netzwerk der Strukturfondspolitik darstellen. Die föderalen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland vereinfachen die Handhabung der europäischen Strukturfondsförderung, da sich zwischen Bund und Ländern Verhandlungs- und Verteilungsstrukturen etabliert haben, die einen Verteilungskonflikt über die europäischen Finanzmittel verhindern.

Literatur

- Benz, Arthur*, 1991: Umverteilung durch Verhandlung? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2/1991, 46-75.
- Blanke, Hermann-Josef*, 1989: Die Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration, Beteiligungsformen bei der Entstehung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts, in: Heckmann, Dirk/ Meßerschmidt, Klaus (Hrsg.), Gegenwartsfragen des öffentlichen Rechts, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 552, Berlin, 53-81.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung*, 1990: Geschäftsordnung des begleitenden Ausschusses für Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Ziele 3 und 4 in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 27.11.1990.
- Christe, Gerhard*, 1994: Soziale Betriebe in Niedersachsen, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung, hrsg. v. Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg.
- Héritier, Adrienne*, 1993: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik; in: dies. (Hrsg.), Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993, 432-447.
- Ipsen, Hans Peter*, 1966: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, 248-264.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate*, 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 15-44.
- Laffan, Brigid*, 1983: Policy Implementation in the European Community: The European Social Fund as a Case Study, in: Journal of Common Market Studies, 21/1983, 389-408.
- Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993, 39-56.
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten*, 1994: Die Revision der Reform der Europäischen Strukturfonds, Kabinettsvorlage, 21.01.1994, Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr/ Niedersächsisches So-*

- zialministerium*, 1994: Programmplanungsdokument für die niedersächsischen Ziel-2-Regionen zur Förderung mit Mitteln des EFRE und des ESF (Förderperiode 1994-1996), Hannover.
- Niedersächsisches Sozialministerium*, 1993: Arbeit, Qualifizierung, Beratung, Programme und Richtlinien zur Arbeitsförderung, 2.erw. Aufl., Hannover.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahrszeitschrift, 4/1985, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993, 57-83.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronsberg.
- Scholz, Rupert*, 1993: Europäische Union und deutscher Bundesstaat, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9/1993, 817-824.
- Schröder, Meinard*, 1986: Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 35/1986, 83-102.
- Staeck, Nicola*, 1996a: Die europäische Strukturfondsförderung – Entwicklung und Funktionsweise, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke der Europäischen Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, 33-57.
- Staeck, Nicola*, 1996b: Die EU-Strukturfondsförderung in einem föderalen Staat - und das Beispiel Niedersachsen, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke der Europäischen Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, 75-107.
- Staeck, Nicola*, 1997: Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik, Baden-Baden .

Der Arbeitsbereich für Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen ist in Lehre und Forschung vor allem zuständig für die Analyse materieller Politiken und Staatsaktivitäten sowie der ökonomischen Grundlagen des politischen Handelns. Den Schwerpunkt der Forschung bildet die Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsmarktpolitik. Weiter Aktivitäten betreffen die Felder Arbeit und Technik; Gewerkschaften und industrielle Beziehungen; Interessenvermittlung; materielle Föderalismusanalyse; Politik und Ökonomie in Großbritannien, in Japan, in kleinen Ländern (Österreich, Schweiz, Niederlande) und in südeuropäischen Ländern; Europäische Sozialpolitik; Konzepte und Methodik der Politikfeldanalyse und des Vergleichs; politisch-ökonomische Ansätze und Theorien (Regulationsschule, Neue Politische Ökonomie, Neuer Institutionalismus).

**W
I
P**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

OCCASIONAL PAPERS

Nr.1: **Schmid, Josef**, Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt: Entwicklungspfade zwischen ökonomischem Globalisierungsdruck, staatlicher vermittelter Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im Vergleich, 1998,

ISBN 3-927604-99-2

Nr.2: **Cox, Robert Henry**, From Safety Net to Trampoline
Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark

ISBN 3-927604-98-4

Nr.3: **Große Hüttmann, Martin / Roth, Christian / Schmid, Josef**,

WIP Schwerpunktheft: Policy-Making im Parteienstaat

ISBN 3-927604-97-6

Nr.4: **Fuhrmann, Nora/ Matschke, Ursula/ Weckenmann, Ruth**,

WIP Schwerpunktheft: Frauen und Arbeitsmarkt

ISBN 3-927604-95-x

Nr.5: **Cox, Robert / Schmid, Josef**,

WIP Schwerpunktheft: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten

ISBN 3-927604-96-8

Bezug über: Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikwissenschaft; Melanchthonstr. 36; D-72074 Tübingen.