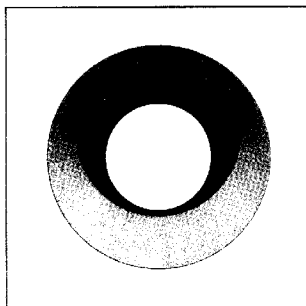


DER BERLINER ARBEITSMARKT IM UMBRUCH



GESPRÄCHSKREIS
ARBEIT UND SOZIALES
Nr. 38

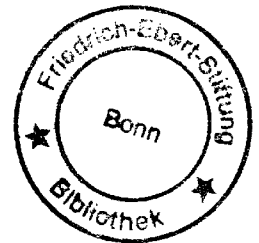
**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

Gesprächskreis Arbeit und Soziales
Nr. 38

Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch

A 94 - 04116



Eine Tagung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
und der BBJ Consult
am 22. und 23. April 1994 in Berlin

Herausgegeben vom
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck: satz + druck gmbh, Düsseldorf
Printed in Germany
November 1994

ISBN: 3-86077-289-9

Inhalt

Peter König
Vorbemerkung 5

Teil 1: Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Stellungnahmen aus der Sicht der Bundesländer

Hans Heuer
Wirtschaftsstandort Berlin: Strukturpolitische
Anpassungsprozesse in der Region Berlin/Brandenburg 7

Reinhard Wohlleben
Regionalspezifische Erfordernisse der Arbeitsmarktpolitik 15

Peter Haupt
Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Berlin auf dem Prüfstand 29

Bernd Reissert
Zur Verantwortung der Bundesländer bei der Bekämpfung der
Arbeitslosigkeit - 10 Thesen - 35

Christine Bergmann
Situation und Ziele des Landes Berlin bei der Bekämpfung
der Arbeitslosigkeit 43

Rolf Schmachtenberg
Situation und Ziele des Landes Brandenburg bei der
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit 47

Teil 2: Referate, Thesen und Diskussionsergebnisse aus den Workshops

Dieter Bogai Reaktionen des Landes Berlin auf arbeitsmarktpolitische Herausforderungen – Diskussionsergebnisse –	57
Peter Schallock Arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen im Ost- und Westteil Berlins – Thesen –	61
Karl Röhrig Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Förderprogramme für die Durchsetzung der Vollbeschäftigung	65
Marlene Kück Zur Problematik des Risikokapitalbedarfs in innovativen Unternehmen des Klein- und Mittelbetriebssektors	69
Sabine Kroker-Stille Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Klein- und Mittelbetriebe in Berlin	73
Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung	75

Vorbemerkung

Wenn über den Abbau von Arbeitslosigkeit diskutiert werden soll, ist nicht nur eine Auseinandersetzung mit den arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten erforderlich, die auf der Bundesebene zur Verfügung stehen. Es muß darüber hinaus der Situation und den Handlungsspielräumen in den betroffenen Regionen hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden. Entsprechend dieser Erfahrung hatte die Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales am 22. und 23. April 1994 Experten der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik zu einer Veranstaltung nach Berlin eingeladen, um mit ihnen Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit für den Ballungsraum Berlin zu diskutieren. Die Veranstaltung wurde in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht gemeinsam mit der BBJ-Consult, Berlin, vorbereitet und durchgeführt.

Die Diskussion trug der Tatsache Rechnung, daß Teile der Berliner Wirtschaft strukturell bedingte Nachteile beseitigen müssen, die in den vergangenen Jahrzehnten wirksam waren. Auf die Modernisierung dieser Industrie- und Dienstleistungsstrukturen müssen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgestellt werden.

Ein entscheidendes Fazit dieser Veranstaltung ist es, daß den Ländern ergänzend zu den Aufgaben des Bundes in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht durchaus eine eigenständige Rolle zukommt. Dies gilt insbesondere für Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang wurde ein breites Spektrum an Strategien erörtert, die zur Stärkung der arbeitsmarktpolitischen Kompetenz Berliner Institutionen führen könnten. Nach Einschätzung von Experten wird diese Möglichkeit der Länder aber zunehmend eingeschränkt. Denn sie werden über das bisherige Maß hinaus dazu angehalten, Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz mitzufinanzieren. Wenn hier keine Entlastung der Länder erfolgt, ist eine eigenständige Politik kaum noch möglich.

Die Vorträge der Referenten sind in dieser Broschüre abgedruckt. Ihnen, den Teilnehmern und unserem Kooperationspartner gilt mein Dank für

die konstruktiven Beiträge, die Hinweise darauf gegeben haben, wie der Berliner Arbeitsmarkt gestärkt werden könnte. Mein Dank gilt auch meiner Kollegin Claudia Unkelbach, die zusammen mit Mitarbeiterinnen der BBJ-Consult das Tagungsbüro geführt hat. In ihren Händen lag auch die Erstellung der Broschüre.

Bonn, November 1994

Peter König

Teil 1: Wirtschafts- und arbeitsmarkt- politische Stellungnahmen aus der Sicht der Bundesländer

Hans Heuer

Wirtschaftsstandort Berlin: Strukturpolitische Anpassungsprozesse in der Region Berlin/Brandenburg

In meinem Beitrag werde ich schwerpunktmäßig auf die strukturpolitischen Anpassungsprozesse in der Region Berlin/Brandenburg eingehen. Diese Anpassungsprozesse lassen sich nur verstehen und in ihrer Dynamik und Radikalität nachvollziehen, wenn man sich die Ausgangsposition Berlins zum Zeitpunkt des Mauerfalls in Erinnerung ruft.

Aufgrund der spezifischen Nachkriegssituation sind die Wirtschaftsstrukturen in Berlin nicht mit denen anderer Ballungsräume vergleichbar. Im Westteil der Stadt ist der Anteil sogenannter verlängerter Werkbänke, die sich z.B. durch geringe Facharbeiter- und Ingenieurquoten, wertschöpfungsarme Produktion, eine geringe Verflechtung mit regionalen Zulieferern und Abnehmern und fehlende Headquarters-Abteilungen auszeichnen, untypisch hoch. Durch diese Industriestruktur konnten sich auch die produktionsorientierten Dienstleistungen nur ungenügend entwickeln. Während im Jahre 1990 in den westlichen Bezirken Berlins 6 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bereich höherwertiger Produktionsdienste beschäftigt waren, belief sich dieser Anteil in Hamburg auf 7,5 %, im Rhein-Main-Gebiet auf 8,8 % und in München sogar auf 10,7 %.

Im Ostteil Berlins war die Industriestruktur bekanntlich durch die rd. 40jährige zentralistische Planungsökonomie charakterisiert: Riesige Industriemoloch, die jede marktwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

vermissen ließen, stellten mit veralteten Verfahren Produkte her, für die es unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs keine Märkte gibt.

Diese strukturellen Defizite gilt es so schnell wie möglich zu überwinden, um Berlin als Industriestandort zu erhalten. Denn ein innovativer industrieller Sektor ist nach wie vor die Voraussetzung für wirtschaftliche Erfolge einer Region. Die Dynamik des produktionsnahen Dienstleistungssektors hängt noch immer entscheidend von der Nachfrage durch die Industrie ab. Und alle industriepolitischen Erfahrungen zeigen, daß der Export von Blaupausen dort seine Grenzen findet, wo er abgekoppelt wird von der Produktion selbst. Denn mit der Abwanderung einer Industrie gehen die Erfahrungen bei der produktionstechnischen Umsetzung von Forschungsergebnissen und die genauen Kenntnisse über die Zukunftsanforderungen dieser Märkte verloren.

Aber auch umgekehrt sind industrielle Unternehmen auf die Arbeits- und Forschungsergebnisse vor allem der produktionsorientierten Dienstleistungen wie FuE, Software, Engineering, Finanzierung oder Design angewiesen. Dienstleistungen dieser Art nehmen mittlerweile insbesondere im wertschöpfungsintensiven Bereich des industriellen Sektors eine strategische Schlüsselrolle in der Produkt- und Fertigungsentwicklung sowie im Marketing ein. Denn ohne eine Konzentration auf know-how-intensive Produkte und Prozesse werden Hochlohnstandorte wie Berlin den Herausforderungen der Schwellenländer nicht gewachsen sein.

Demnach läßt sich weder mit einem deutlichen Übergewicht des sekundären noch mit einem des tertiären Bereichs gut leben. Entscheidend ist die gegenseitige Befruchtung beider Sektoren, sind die Impulse durch Synergien. Durch diese Zusammenballung ergeben sich die sogenannten Agglomerationsvorteile. Unternehmen, die in den Ballungsräumen in die skizzierten arbeitsteiligen Verflechtungsstrukturen eingebunden sind, profitieren von diesen "Fühlungsvorteilen" in vielfältiger Form:

- Auf den nach fachlichen und sozialen Kriterien stark ausdifferenzierten Arbeitsmärkten können Arbeitnehmer mit den benötigten Qualifikationsprofilen angeworben werden.

- Die enge Verflechtung zu den produktionsorientierten Dienstleistern senkt die Kosten für die Informationsbeschaffung.
- Face-to-face-Kontakte erleichtern den Einkauf betriebsoptimaler Dienstleistungen.
- Technologische Verbundsysteme führen zu Kostenvorteilen durch die gemeinsame Produktion an einem Standort (economics of scope).

In der Summe kompensieren diese Agglomerationsvorteile bestimmte Standortnachteile wie höhere Lohn- und Gehaltsaufwendungen oder höhere Grundstückspreise in Ballungsräumen. Aus diesem Grunde finden insbesondere jene Industriebetriebe ihren geeigneten Standort in Berlin, die innovative Produkte mit know-how-intensiven Verfahren herstellen, Forschungsergebnisse auf kürzestem Wege in die betriebliche Praxis übertragen und hochqualifizierte Mitarbeiter beschäftigen. Vor dem Hintergrund, daß in Berlin die standardisierte Massenfertigung noch überwiegt, kommen die Industrieunternehmen der Stadt um einen gravierenden Prozeß der Strukturanpassung nicht herum.

Diese Anpassungserfordernisse spiegeln sich besonders eindringlich in der Arbeitsplatzentwicklung des industriellen Sektors wider. Im Ostteil der Stadt ist die Industriebeschäftigung von 189.000 im Jahre 1989 auf rd. 37.300 Anfang 1994 gesunken. Und im Westteil Berlins ging die Industriebeschäftigung von 175.000 im September 1991 auf knapp 140.000 im Januar 1994 zurück.

Den Suchprozeß nach adäquaten Produkten, Verfahren und Marketingstrategien können die politischen und staatlichen Instanzen auch den Industrieunternehmen nicht abnehmen. Allerdings können sie die Such- und Umsetzungsprozesse unterstützen. Hierzu hat Berlin einen infrastrukturenorientierten Ansatz gewählt, dessen Ziel es ist, die ökonomischen Rahmenbedingungen in der Region nachhaltig zu verbessern.

In diesem Rahmen haben wir zur Sicherung des industriellen Engagements zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Im Zentrum unserer industrie-

politischen Orientierung steht die Technologiepolitik. Die Voraussetzungen für Erfolge auf technologischem Gebiet sind in Berlin denkbar gut: Die Stadt verfügt mit drei Universitäten, 14 weiteren Hochschulen, 250 Forschungseinrichtungen und mehr als 40.000 FuE-Beschäftigten allein in den westlichen Bezirken über ein wissenschaftliches Potential, das seinesgleichen sucht.

Mit zahlreichen Programmen versuchen wir den Transfer der Forschungsergebnisse in die betriebliche Praxis der Berliner Unternehmen zu unterstützen.

Eine der politisch bedeutsamsten FuE-Infrastrukturmaßnahmen ist die Errichtung des Forschungs- und Technologieparks Adlershof. Hier verfolgen wir den ehrgeizigen Plan, einen der größten zusammenhängenden Technologieparks Europas aufzubauen. Auf diesem Gelände soll ein enges Neben- und Miteinander von Grundlagenforschung, anwendungsorientierter Forschung und vor allem technologieorientierten Unternehmen entstehen, damit Forschungsergebnisse schnell aufgegriffen und zu marktfähigen Produkten und Prozessen fortentwickelt werden.

Auch im Bereich der Technologiepolitik stehen Politik und Verwaltung vor der Aufgabe, abschätzen zu müssen, in welche Felder knappe Ressourcen fließen sollen. Diese Aufgabe gestaltet sich um so komplizierter, je weiter man sich vom Bereich einer allgemeinen Infrastrukturförderung entfernt und je stärker die Förderung branchen- oder sogar produktorientiert ist.

Die Gefahren von Fehlentscheidungen lassen sich um so wirksamer minimieren, je besser es gelingt, alle Beteiligten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik "an einen Tisch zu bringen". Mit dem sogenannten Strategiekreis SK FIT Berlin/Brandenburg haben diese beiden Länder schon sehr frühzeitig eine Form gefunden, die diesen Ansprüchen gerecht wird. Hier arbeiten die Verbände von Wirtschaft und Arbeitnehmern gemeinsam mit Vertretern von Universitäten und Fachhochschulen eng zusammen, mit dem Ziel, relevante regionale Technologiefelder festzulegen.

Im Unterschied zu den Gralshütern einer reinen Lehrbuchökonomie halte ich es auch nicht für eine Todsünde, wenn zum wirtschaftspolitischen Repertoire ein gezielter Einsatz von monetären Fördermaßnahmen in einer Übergangszeit zählt. Insbesondere wenn

- Investitionen anderen Unternehmen bzw. Branchen positive externe Effekte "frei Haus" liefern,
- gesellschaftlich wünschenswerte Investitionen, z.B. im Bereich des Umweltschutzes mit außergewöhnlich hohem Risiko und hohen Kosten behaftet sind und
- von Unternehmen nicht zu verantwortende regionale Standortnachteile ausgeglichen werden müssen,

erscheinen Subventionen legitim. Daher waren wir in der Vergangenheit der Meinung, daß das Berlinförderungsgesetz dem Prinzip nach richtig war, und deshalb sind wir heute der Meinung, daß Investitionen in den neuen Bundesländern, also auch in Berlin, staatlich unterstützt werden müssen. Dies schließt selbstverständlich ein, daß Förderprogramme zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden.

In zähen Verhandlungen in Bonn und Brüssel konnten wir erreichen, daß der Ostteil der Stadt sogenanntes Ziel-1-Fördergebiet der EG wurde und in vollem Umfang in den Genuß der Förderung nach der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gekommen ist. Auch der Westteil Berlins profitiert - wenngleich in geringerem Umfang - von der EG- und der Bund-Länder-Regionalpolitik.

Als ernsthafte Bremse für industrielles Engagement haben sich die Flächenengpässe in Berlin erwiesen. Um Industrieflächen vor dem Zugriff anderer Nutzungsinteressen zu schützen und so der Gefahr von Umwidmungen zu begegnen, haben wir ein Konzept zur Sicherung von 21 ausgewiesenen Flächen erarbeitet. Diese Maßnahme hat bereits nach kurzer Zeit den spekulativen Überhitzungen den Boden entzogen und zu deutlichen Preisrückgängen geführt.

Einen zentralen Stellenwert nimmt in Berlin die sogenannte Bestandspflegepolitik ein. Um die konkreten Sorgen und Nöte der Industrieunternehmen zu erfahren, wurden von der Leitung der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie weit über 100 Unternehmen angesprochen. Durch diesen Industriedialog sollten die Unternehmer bzw. die Unternehmensleitung selbst zu Wort kommen. Ziel der Aktion war es vor allem, aus erster Hand zu erfahren, wie diese Entscheidungsträger die Situation ihrer Betriebe einschätzen, wo sie konkret der Schuh drückt und wie von der Verwaltung mitgeholfen werden kann, Probleme zu lösen. Darüber hinaus sollte den Unternehmen der Stadt verdeutlicht werden, daß der Senat die Industrie mit allen Kräften unterstützt. Die Aktion ist auf große Resonanz bei den Betrieben gestoßen. Wichtig ist es nun, die benannten Probleme aktiv anzugehen, um darüber zu verdeutlichen, daß nicht nur geredet, sondern auch gehandelt wird.

Eine – das Standortklima verbessernde – Industriepolitik, wie ich sie in Umrissen dargestellt habe, hat nichts damit zu tun, daß künftig "Amtsräte" darüber befinden sollen, wo die Zukunftsmärkte und -produkte liegen oder daß Märkte gar unter ein politisches Diktat gezwungen werden sollen. Sie erschöpft sich auch nicht in Erhaltungssubventionen für überlebte Produktionsformen. Sie stellt heute die Weichen für Märkte von morgen und für die Produkte und Verfahren von übermorgen.

Industriepolitik in meinem Verständnis ist erstens **infrastrukturorientiert**, indem adäquate Rahmenbedingungen für industrielles Engagement und produktionsnahe Dienstleistungen geschaffen werden. Sie ist zweitens **dialogorientiert**, indem relevante Entscheidungsträger und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik an einen Tisch gebracht werden, um Entscheidungen zu professionalisieren. Drittens ist sie **wachstumsorientiert**, indem durch den gezielten Einsatz von Fördermaßnahmen Investitionen auf Märkten mit Zukunftschancen unterstützt werden. Viertens ist sie **kompensationsorientiert**, indem Standortnachteile, die die Unternehmen nicht zu verantworten haben, für eine zeitlich befristete Übergangsphase ausgeglichen werden.

Sofern es uns gelingt, den industriellen Sektor der Stadt zu stabilisieren und auf zukunftsfrüchtige Produkte und Verfahren auszurichten, hat der Dienstleistungsbereich Berlins hervorragende Wachstumschancen. Nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung sollen allein in der letzten Dekade dieses Jahrtausends 140.000 neue Arbeitsplätze allein bei privaten Dienstleistungsanbietern entstehen. Vor allem die produktionsorientierten Dienstleistungen werden an diesem Trend teilhaben.

Unter dem Aspekt der Betriebsgrößenklassen werden die strukturellen Anpassungsprozesse in Berlin dazu führen, daß neue Beschäftigungsverhältnisse vor allem in kleinen und mittelständischen Unternehmen entstehen, während die Großbetriebe auch weiterhin ihre Beschäftigtenzahlen senken werden. Lassen Sie mich diese These am Beispiel des Handwerks verdeutlichen: In den letzten drei Jahren sind in Berlin knapp 3.000 neue Handwerksbetriebe entstanden, davon rd. 2.000 allein im Ostteil der Stadt. In diesen Betrieben werden mittlerweile rd. eine viertel Million Menschen beschäftigt, und dieser expansive Zug konnte selbst von dem konjunkturellen Tief nicht gestoppt werden.

Trotz dieser expansiven Entwicklung ist das Handwerk noch nicht am Ende der Fahnenstange angelangt. Ein Vergleich der Versorgungsdichte mit handwerklichen Leistungen je 1.000 Einwohner und den Betriebsgrößen zwischen dem Ost- und dem Westteil Berlins zeigt, daß wir bis zum Jahre 2000 mit rd. 50.000 neuen Arbeitsplätzen im Berliner Handwerk rechnen dürfen.

Eine Arbeitsmarktpolitik, die die strukturelle Verzahnung mit der wirtschaftlichen Entwicklung sucht, müßte meines Erachtens die skizzierten Veränderungen in ihr arbeitsmarktpolitisches Kalkül einbeziehen. Doch dazu hat Herr Wohlleben sicherlich mehr zu sagen als ich.

Regionalspezifische Erfordernisse der Arbeitsmarktpolitik

Im vierten Jahr nach der Vereinigung der beiden Stadthälften und der Wiedererlangung des Umlands ist die Umstrukturierung von Wirtschaft und Beschäftigung nach wie vor ein schmerzhafter Prozeß für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen. Mittlerweile dürfte die Unterbeschäftigung ihren Höchststand erreicht haben, aber der Umstrukturierungs- und Modernisierungsprozeß der Berliner Wirtschaft wird weiterhin große Herausforderungen an alle am Aufschwungprozeß beteiligten Akteure stellen. Um die regionalen Erfordernisse der Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren, ist ein Resümee der bisherigen Entwicklungen erforderlich, denn die gewachsenen Strukturen lassen sich nicht schlagartig ändern.

1. Die Ausgangslage vor der Öffnung

Die über 40 Jahre andauernden besonderen geographischen und politischen Bedingungen der Region Berlin haben zu einem Entwicklungsrückstand in der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur gegenüber Ballungsräumen deutschen oder westeuropäischen Zuschnitts geführt.

Angesichts der unterschiedlichen Voraussetzung in den beiden Stadthälften sind die wirtschaftlichen Ursachen für die Arbeitsmarktentwicklung getrennt zu analysieren.

Die **Westberliner** Situation war vor der Maueröffnung in erheblichem Maße vorbelastet durch die Wirkungen der langjährigen Insellage, die zum Verlust der Metropolenfunktion, zur Entfernung von expandierenden Märkten und starken Einbußen industrieller Arbeitsplätze, vor allem im Investitionsgütergewerbe führten, und die Effekte der besonderen Förderungsmaßnahmen des Berlin-Förderungsgesetzes, die dem Ausgleich der Standortnachteile im geteilten Deutschland dienen sollten.

Der industrielle Sektor West-Berlins war durch eine vergleichsweise wertschöpfungsschwache und kapitalintensive Fertigungsstruktur und – als psychologische Komponente – eine starke Gewöhnung an die Vergünstigungen des Berlin-Förderungsgesetzes gekennzeichnet. Diese nachteilige Produktionsstruktur fand ihren Niederschlag in einem besonders zurückgebliebenen Qualifikationsstand der Arbeitskräfte in der Industrie.

Auffällig war insgesamt ein sehr niedriger Facharbeiteranteil im Vergleich zu westdeutschen Ballungsgebieten; er betrug 1988 etwa ein Drittel, im Gegensatz zu beispielsweise Hamburg mit annähernd der Hälfte.

Von der Qualität der Tätigkeiten her stellte sich ein starker Rückstand bei produktionsorientierten Dienstleistungen und bei der Ausstattung mit Dienstleistungsarbeitsplätzen innerhalb der Industrie ein; dispositive Unternehmensfunktionen waren damit deutlich unterrepräsentiert. Hier machte sich das Defizit an Unternehmenszentralen und anderen in ihrem Umfeld angesiedelten Einrichtungen von Forschung und Entwicklung bemerkbar. Entsprechend gering war der Anteil von Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes. Der Know-how-Transfer fand nach außen statt, auch in Form von abwandernden Arbeitskräften.

Aufgrund der spezifischen Produktionsstruktur gab es im Gegensatz zu vergleichbaren Ballungsräumen keine Verflechtung der Unternehmen mit regionalen Zulieferern und insgesamt einem verhältnismäßig gering ausgeprägten Mittelstand sowie praktisch keine Nutzung der Standortvorteile Berlins im Bereich Wissenschaft und Kultur.

Die **Ostberliner** Beschäftigungssituation unterschied sich signifikant und war gekennzeichnet durch ein starkes Gewicht des Staatssektors und sog. Massenorganisationen; hier war etwa ein Drittel der Erwerbstätigen beschäftigt. Bedeutsam war die überregionale Versorgung staatlicher Dienstleistungen im Bereich der akademischen Ausbildung und Forschung. Der Anteil an Industriebeschäftigten lag bei etwa einem Viertel und konzentrierte sich auf die Elektrotechnik und den Maschinenbau.

Ein besonders im Vergleich zu West-Berlin geringerer Anteil von Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung und mit 10 % vergleichsweise hoher Akademikeranteil charakterisiert als positiver Standortfaktor eine – gemessen an den formalen Abschlüssen – günstige Beschäftigungsstruktur im ehemaligen Ost-Berlin.

Mit der Öffnung der jungen Länder und der Währungsunion wurden die Defizite der DDR-Wirtschaft schonungslos aufgedeckt: extreme Produktivitätsrückstände, fehlende Orientierung der Produktpalette an Wettbewerbspreisen. Neben den existierenden Infrastrukturmängeln und der maroden Wohnungssituation waren besonders der fehlende Stand von Selbständigen, eine starke vertikale Integration industrieller Produktion und eine kaum vorhandene intraregionale Arbeitsteilung als negative Standortfaktoren zu verbuchen.

2. Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung seit 1989

Seit 1989 sind auf dem Arbeitsmarkt in kurzer Zeit erdrutschartige Veränderungen ausgelöst worden. Die Öffnung der ehemals geschützten Arbeitsmärkte hat einerseits zu einer Durchdringung des Arbeitskräftepotentials und andererseits zu Verdrängungsprozessen wettbewerbschwächerer Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt geführt.

Ein rasanter Abbau von Arbeitsplätzen und trotz starken Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen steigende Arbeitslosigkeit im Ostteil Berlins, trotz Beschäftigungsgewinnen zuletzt ebenfalls steigende Arbeitslosigkeit im Westteil der Stadt. Mittlerweile zeigt der Arbeitsmarkt eine "Konsolidierung auf niedrigem Niveau".

West-Berlin hat zunächst in erheblichem Maße von der Zusatznachfrage aus der Vereinigung durch starkes Wachstum von Produktion und Arbeitsplätzen profitiert. Im Jahresdurchschnittsvergleich nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1989 bis 1992 um 126.000 zu.

Mit der Grenzöffnung vergrößerte sich das Arbeitsangebot schlagartig, und entsprechend rasch wuchs die Zahl der Arbeitspendler nach West-Berlin. Im Jahresdurchschnitt 1992 wurden dort allein 140.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gezählt, die in Ost-Berlin oder den Umlandregionen Brandenburgs wohnten.

In West-Berlin ist mittlerweile der vereinigungsbedingte Beschäftigungsboom der Jahre 1991/92 ausgelaufen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verringerte sich noch zusätzlich aufgrund des rezessiven Konjunkturverlaufs von Herbst 1992 bis Mitte 1993 um 11.000.

Besonders die Industrie steht wegen des raschen Abbaus von Steuerbegünstigungen und der tendenziellen Verlagerung industrieller Fertigungsstätten in das Umland oder an andere kostengünstigere Standorte unter starkem Anpassungsdruck, die Zahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe ging nach Angaben der Industriestatistik (Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten) von Ende 1991 bis Ende 1993 um über 30.000 zurück.

Dagegen profitierten – gemessen an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – der Handel, die produktionsorientierten Dienstleistungen und das Baugewerbe mit einem Zuwachs von 16,6 % im Zeitraum von Mitte 1989 bis Mitte 1992 (im Vergleich zu 8,8 % im Bundesgebiet-West).

In Ost-Berlin verringerte sich die Zahl der Arbeitsplätze von 1989 bis 1992 um etwa ein Drittel, das ist etwa der gleiche Wert wie für die neuen Länder insgesamt; inzwischen dürfte der umstrukturierungsbedingte Beschäftigungsabbau zum Stillstand gekommen sein. Dennoch ist die Zahl der Ostberliner Beschäftigten nicht so stark gesunken, weil viele eine Beschäftigung im Westteil der Stadt aufnehmen konnten. Nach den jüngsten Informationen pendelten Ende März 1993 109.400 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus Ost-Berlin nach West-Berlin, darunter mehr Frauen (knapp die Hälfte) als unter den Pendlern der neuen Bundesländer üblich (ein Viertel). Damit arbeitet fast jeder fünfte in Ost-Berlin wohnende Arbeitnehmer in West-Berlin.

Besonders schmerzhaft war die Marktöffnung für die Industrie Ost-Berlins wegen des besonders harten Wettbewerbs bei überregional handelbaren Gütern und dem Wegbrechen der osteuropäischen Absatzmärkte. Zusätzlich verschärfte die härteste Industrierezession in der Geschichte der Bundesrepublik die Lage der Fertigung in ganz Deutschland. Dort kam es zu einem dramatischen Rückgang der Industriebeschäftigung von gut 180.000 vor der Wende auf knapp 40.000 Beschäftigte Ende 1993.

Rückblickend ist mit der politischen und wirtschaftlichen Öffnung der Region ein enormer Anpassungsdruck erzeugt worden, für Berlin (West) haben Zusatznachfrage des Konjunkturprogramms aus der Vereinigung und das Angebot mobiler, qualifizierter und flexibler Arbeitskräfte einen Beschäftigungsboom und partiellen Verdrängungswettbewerb hervorgerufen. Für den östlichen Teil ist es zunächst im Prozeß der schöpferischen Zerstörung in der Marktwirtschaft zu einem starken Abbau obsoleter Strukturen gekommen, doch weist der Strukturwandel vorzeigbare Ergebnisse auf, wenn man die Entwicklung in Baugewerbe, Handwerk und Dienstleistungen betrachtet.

3. Zur Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit

West-Berlin lag in der Arbeitslosigkeit langjährig über dem Durchschnitt der alten Bundesrepublik und verfügt damit über Erfahrungen mit dauerhafter Arbeitslosigkeit und den Selektionsprozessen zulasten wettbewerbsschwächerer Personengruppen.

In den Jahren 1989 bis 1991 blieb die Arbeitslosenquote noch praktisch unverändert, während sie in Westdeutschland deutlich sank. Dann jedoch verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage für die Westberliner Arbeitssuchenden spürbar, und die Arbeitslosenquote stieg auf 12,3 % im Jahresdurchschnitt 1993.

Im Ostteil der Stadt kam es nach Einführung der Währungsunion zu einem sprunghaften Anstieg von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, und mittlerweile war dort auch bereits eine längere Unterbeschäftigungssi-

tuation mit zu befürchtenden Strukturalisierungen zu bewältigen. Die Arbeitslosenquote stieg von 9,3 % im Jahresdurchschnitt 1990 auf 14,3 % im Jahre 1992. 1993 kam es erstmals zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote auf 13,7 %. Die Anzahl der Arbeitslosen verringerte sich im Jahresdurchschnitt 1993 im Vergleich zum Vorjahr um 15.000.

In der letzten Zeit kam es somit zu einer Annäherung der Arbeitslosenquoten in beiden Teilen der Stadt. Dennoch zeigen sich Unterschiede in den soziodemographischen Merkmalen und wirtschaftliche Besonderheiten der Teilregionen in der Struktur der Arbeitslosen. Für West-Berlin ist besonders der hohe Anteil von Un- und Angelernten charakteristisch. Mit der Öffnung des Arbeitsmarktes standen reichlich mobile, junge und qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung, die über eine bessere Wettbewerbsposition am Arbeitsmarkt verfügten. Im Ergebnis kam es zu Verdrängungsprozessen, vor allem zulasten von Ausländern; deren Arbeitslosenquote liegt inzwischen bei weit über 20 %. Aber auch die Quote der Männer liegt im Westteil um 50 % höher als im Durchschnitt der westdeutschen Arbeitsamtsbezirke.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Westteil Berlins wieder bedeutsam, aber auch in Ost-Berlin gibt es aktuell Probleme an der zweiten Schwelle; hier liegt die Arbeitslosenquote der unter 25jährigen Ende März 1994 bei 13,4 %.

Im Ostteil Berlins ist die Arbeitslosigkeit der Frauen aufgrund wirtschaftsstruktureller Besonderheiten städtischer Arbeitsmärkte (hoher Anteil von Dienstleistungsarbeitsplätzen) und der Pendelmöglichkeit in den Westteil zwar im Vergleich zu den neuen Bundesländern geringer, aber die Arbeitslosenquote liegt mit 16 % dennoch 3 %-Punkte über der der Männer. Mit der Zielverankerung im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sind Frauen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entsprechend ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen, in diesem Bereich sind für die Bundesanstalt noch Schulaufgaben zu erledigen.

Eine besondere arbeitsmarktpolitische Herausforderung stellt Langzeitarbeitslosigkeit dar. Noch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre war hier die Situation in West-Berlin günstiger als im Bundesgebiet, dies änderte

sich ab 1992. Ende September 1993 betrug der Anteil der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, in West-Berlin 33,6 % gegenüber 25,9 % in den alten Ländern. Im Ostteil der Stadt war der entsprechende Wert 27,2 %. Das ist ein unerwartet günstiges Ergebnis, wohl auch wegen des intensiven Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Dennoch gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Insgesamt gab es Ende September 1993 immerhin 61.600 Langzeitarbeitslose, davon 21.700 im Ostteil und 39.900 im Westteil der Stadt. Die systematische Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist neuerdings integraler Bestandteil im § 62 d AFG, der die Projektförderung institutionalisiert. Besonders wirksam für eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erweisen sich Lohnkostenzuschüsse nach dem Bundesprogramm Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose.

Strukturierungen innerhalb der Arbeitslosigkeit zeigen sich zunehmend auch im Ostteil der Stadt. Insgesamt ist der Qualifizierungsstand der Arbeitslosen in Ost-Berlin zwar besser als im Westteil der Stadt. Der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung war Ende September 1993 mit 21,5 % deutlich geringer als im Westteil (52,5 %). Doch anhand der Struktur der Langzeitarbeitslosen zeigen sich die Folgen von Selektionsprozessen in Ost-Berlin zulasten der Unqualifizierten, Frauen und älteren Personen. So lag der Anteil der Personen ohne Ausbildungsabschluß unter den Langzeitarbeitslosen bei einem Drittel (alle Arbeitslose: ein Viertel), 62,9 % waren weiblich (gegenüber 55,7 % bei allen Arbeitslosen) und über die Hälfte 45 Jahre und älter (gegenüber einem Drittel bei allen Arbeitslosen).

4. Zu den Wirtschafts- und Beschäftigungsaussichten in der Region Berlin nach Prognos-Deutschland-Report 1993

Mit dem Prognos-Deutschland-Report von 1993 liegen Prognosen für die neuen und alten Länder vor sowie getrennte Vorhersagen für Einzelregionen. Für das Land Berlin geht Prognos im Zeitraum von 1991 bis 2000 von einem durchschnittlichen Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von 3,8 %, im Zeitraum 2000 bis 2005 von 3,7 % und schließlich im Zeitraum von 2005 bis 2010 von 2,9 % aus. Im Durch-

schnitt des gesamten Zeitraums ergibt sich eine jährliche Wachstumsrate von 3,5 %. Die Berliner Zuwachsrate liegt damit deutlich über der für die alten Bundesländer unterstellten Wachstumsrate. Die Wachstumsdynamik wird dabei vor allem aus dem Ostteil der Stadt kommen, da für den Westteil der Stadt lediglich eine Zuwachsrate von 2,5 % ausgewiesen wird.

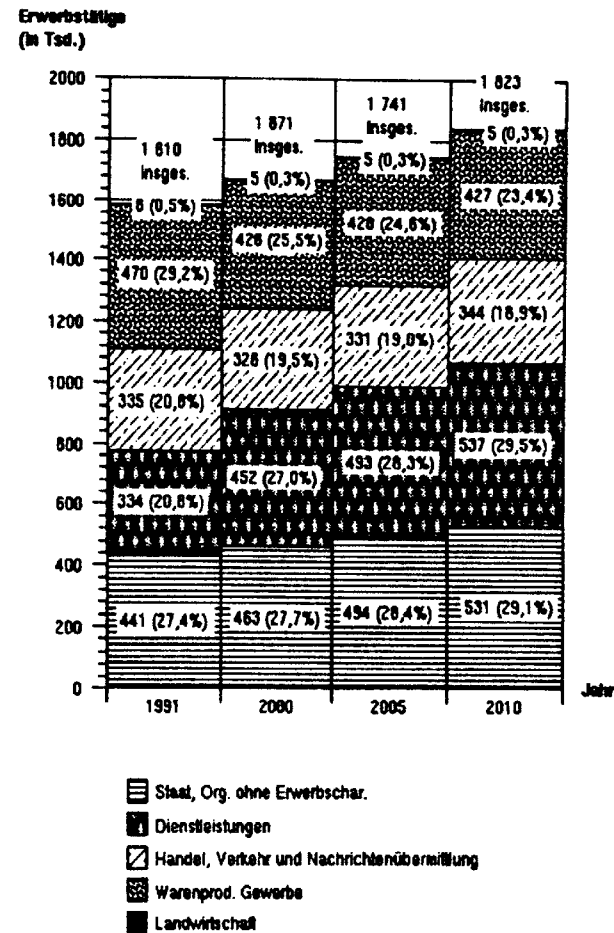
Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für Deutschland wird zunehmen. 1991 wurde in Berlin 4,3 % des gesamtdeutschen BIPs erwirtschaftet, dieser Anteil steigt über 4,8 % im Jahr 2000 auf 5,2 % in 2010.

Im Gegensatz zu den allerersten Erwartungen nach der Maueröffnung bleibt die **Wohnbevölkerung** bis zum Jahr 2000 in etwa konstant, sie schwankt maximal um 30.000 Personen. Die Anzahl der Erwerbspersonen nimmt bis zum Jahr 2000 leicht ab (1991 bis 2000 um, kumuliert, etwa 50.000), danach vor allem demographisch bedingt stärker um gut 100.000 Personen. Hiermit scheinen die kurz nach der Vereinigung erwarteten starken Bevölkerungszuwächse als nicht mehr realistisch.

Die **Erwerbstätigkeit** nimmt bis zum Jahr 2000 gegenüber 1991 demnach nur leicht um ca. 60.000 zu. Hier muß allerdings beachtet werden, daß es nach 1991 noch zu einem starken Beschäftigungsabbau im Ostteil der Stadt gekommen ist und der Wert von 1991 wohl dort nicht wieder erreicht werden kann. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 wird mit einem Zuwachs von 70.000 und bis zum Jahr 2010 nochmals mit 80.000 Beschäftigten gerechnet. Für den gesamten Zeitraum von 1991 bis 2010 erwartet Prognos für Berlin einen Zuwachs von über 200.000 Arbeitsplätzen.

Die Beschäftigung wird sich im Jahre 2010 in ihrer Verteilung auf Wirtschaftsbereiche erheblich von der bisherigen Struktur unterscheiden. An Bedeutung werden vor allem die Dienstleistungen zulegen, ihr Anteil wird auf knapp 30 % veranschlagt gegenüber 20 % im Jahre 1991. Der Trend zu mehr Dienstleistungen gilt für alle Industrieländer und besonders für die dortigen Metropolen. Gleichwohl sollte vor einer Dienstleistungschimäre gewarnt werden, denn die eigentlich wertvollen Dienstleistungen sind die produktionsnahen, die nur dort entstehen, wo eine

Entwicklung der Erwerbstätigen in Berlin (insges.) bis zum Jahre 2010 nach Wirtschaftsabteilungen (Absolutzahlen sowie Anteile in %)



Quelle: prognos (Zahlen), ABF (Graphik)

starke Produktion vorhanden ist. Der Bereich Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung bliebe demnach in etwa konstant. Eine Zunahme ist noch bei den Organisationen ohne Erwerbscharakter zu erwarten. Der Anteil des warenproduzierenden Gewerbes könnte von 29,2 % in 1991 auf 23,4 % in 2010 abnehmen. Gegenüber der Prognose für die alten Bundesländer wäre ein um fast 10 %-Punkte geringerer Anteil, im Vergleich zu Metropolen europäischen Zuschnitts hingegen ein vergleichsweise hoher Wert. So besaß London 1971 noch mehr als eine Million Industriebeschäftigte, 1990 machten noch knapp 400.000 Beschäftigte in der Industrie nur mehr 12 % der Gesamtbeschäftigung aus.

Angesichts der skizzierten Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Erwerbspersonenangebot dürfte die Unterbeschäftigung bis zum Jahr 2000 auf dem hohem Niveau von 1993 bleiben, es sei denn, der Arbeitzeiteffekt, der mit 0,5 % veranschlagt wird, schlägt stärker durch. Erst nach dem Jahr 2000 dürfte sich die Arbeitsmarktlage meßbar und für die in der Generationenfolge Betroffenen auch spürbar entspannen. Inwieweit sich die Unterbeschäftigung in registrierte Arbeitslosigkeit niederschlägt, hängt vom Verhalten der Arbeitssuchenden und den Entlastungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik ab.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß der Anfangseuphorie einer sich quasi von selbst einstellenden europäischen Dienstleistungsmetropole eine durchaus notwendige Ernüchterung gefolgt ist. Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins wird zwar zunehmen, aber die Erwerbstätigkeit wird wegen aufzuholender Produktivitätsrückstände nur moderat ansteigen. Die Arbeitslosigkeit dürfte zumindest bis zum Jahr 2000 auf einem hohen Niveau verharren.

5. Entwicklungsperspektiven von Qualifikations- und Tätigkeitsstrukturen für den Raum Berlin

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist die Region Berlin in ganz besonderer Weise in einen Entwicklungsprozeß hineinkatapultiert worden. Von entscheidender Wichtigkeit sind dabei Vorstellungen,

welchen strukturellen Entwicklungen Wirtschaft und Beschäftigungssystem voraussichtlich nehmen werden.

1992 hat eine vom Senator für Wirtschaft und Technologie eingesetzte Expertenkommission drei Entwicklungsmodelle skizziert, von denen die Normalisierungsvariante "Hauptstadt mit großstädtischer Wirtschaftsstruktur" als die wahrscheinlichste angesehen wurde.

Zusammen mit den Ergebnissen allgemeiner Voraussagen zum Arbeitskräftebedarf nach Tätigkeitsschwerpunkten und angesichts der in Ausgangslage bestehenden Defizite wird es in der Region Berlin zur Suburbanisierung der räumlichen Funktionen und zur Tertiarisierung von Wirtschaft und Beschäftigung kommen.

Bedarfsschätzungen von Arbeitskräften nach Tätigkeitsschwerpunkten und Qualifikationen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sich die Tendenz zu mehr dienstleistungsorientierten Arbeitsplätzen auch im Produktionssektor und der Anstieg der Qualifikationsanforderungen weiter fortsetzt.

Nach der jüngsten Aktualisierung der IAB/Prognos-Projektion Arbeitslandschaft bis 2010 für die alten Bundesländer anhand der Ergebnisse des Prognos-Deutschland-Reports von 1993 dürften im Jahre 2010 72 % aller Erwerbstätigen eine berufliche Erstausbildung oder Fortbildung benötigen, weitere knapp 18 % ein Hoch- oder Fachhochschulstudium (Tessaring 1994). Noch drastischer als bisher erwartet wird der Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften zurückgehen, er könnte sich im Jahr 2010 nur noch auf einen Anteil von 10 % belaufen. Die Zahl der Arbeitsplätze dürfte sich damit auf diesem Sektor halbieren.

Nach den jüngsten vorliegenden Daten zur Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in West-Berlin vom 30.6.1992 betrug der Anteil der Fachkräfte 64 %, der Beschäftigten mit Hochschulabschluß 10 % und der Personen ohne Ausbildungsabschluß 26 % (Angaben ohne die Beschäftigten, deren Ausbildung unbekannt ist.) Diese Zahlen machen deutlich, wie groß der aufzuholende Rückstand gemessen an der

Alt-Bundesländer-Projektion ist und betonen noch einmal die katastrophalen Beschäftigungsaussichten von Ungelernten.

In der Tätigkeitsstruktur der Zukunft sind, allgemeinen Trends für die alten Bundesländer folgend, erhebliche Veränderungen zu erwarten. Die Bedeutung produktionsorientierter Tätigkeiten einfacher und mittlerer Qualifikation sowie einfacher Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich wird, wie bereits in den letzten beiden Jahrzehnten, weiter abnehmen. Eindeutige Verlierer sind die direkt in der Produktion/Fertigung angesiedelten Arbeitsplätze, bei denen der Tätigkeitsschwerpunkt mit "Gewinnen/Herstellen" beschrieben werden kann.

Höherwertige Tätigkeiten im Bereich der "sekundären" Dienstleistungen werden relativ und absolut kräftig expandieren, insbesondere die Tätigkeitsfelder "Betreuen, Beraten, Lehren". Hierin artikulieren sich sehr deutlich das hohe Wohlstandsniveau der Bundesrepublik sowie die vielfältigen Anforderungen einer hochentwickelten Industriegesellschaft an eine qualifizierte Dienstleistungsinfrastruktur.

Ausgehend von dem Szenario einer normalisierten großstädtischen Wirtschaftsstruktur wird die Bedeutung produktionsorientierter Tätigkeiten in der industriellen Fertigung zumindest für die Kernregion Berlin stärker als für das Bundesgebiet insgesamt abnehmen. Im Bereich der primären Dienstleistungen wird möglicherweise wegen überregionaler Versorgungsfunktionen und der Brücke zu Osteuropa der Handelsbereich einen größeren Umfang erlangen. Aufgrund der spezifischen Standortvorteile Berlins im Bereich der wissenschaftlich-technischen Infrastruktur dürfte sich der Anteil von "Forschen und Entwickeln" überproportional entwickeln. Hier könnte darüber hinaus die Wirtschaftsförderung mit gezielten Hilfen für Existenzgründungen unterstützend wirken. Mit der Konzentration hochwertiger Dienstleistungsaufgaben durch Regierung, Verbände etc. in Berlin ist damit zu rechnen, daß der Tätigkeitsbereich "Beratung, Lehre" stark expandieren wird. Ähnliches gilt für die Arbeitsplätze in der Organisation und im Management.

Insgesamt dürften sekundäre Dienstleistungstätigkeiten in Berlin stark an Bedeutung gewinnen; es ist davon auszugehen, daß in diesem Bereich besonders hohe Qualifikationsanforderungen bestehen, denn es wird erwartet, daß im Jahre 2010 in diesem Tätigkeitsbereich nur noch 3 % der Beschäftigten keinen Berufsabschluß, dagegen 30 % einen akademischen Abschluß aufweisen werden.

6. Regionalspezifische Erfordernisse der Arbeitsmarktpolitik

Welche Schlußfolgerungen sind aus diesen Überlegungen für die Arbeitsmarktpolitik zu ziehen?

Angesichts des hohen Bestands zu gering qualifizierter im Westteil und nicht oder noch nicht paßgenau qualifizierter Arbeitskräfte im Ostteil der Stadt und der allgemeinen Trends von Qualifikations- und Wirtschaftsstruktur, die noch in verstärktem Maße für eine Wirtschaftsmetropole gelten, geht es um die Beseitigung der strukturellen Defizite im Westen und um die Bewältigung des Modernisierungs- und Anpassungsbedarfs im Osten.

Insgesamt sind die Maßnahmen der Berufsbildung, der beruflichen Erwachsenen- wie der Erstausbildung so zu profilieren, daß sie die Anpassung der Qualifikationsstruktur an die Erfordernisse der Wirtschafts- und Dienstleistungsmetropole unterstützen und den zukünftigen Bedarfen gerecht werden.

Zur erhöhten beschäftigungspolitischen Wirksamkeit der öffentlichen Mittel ist eine Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und Wirtschafts-, Wissenschafts-, Technologie- und Strukturpolitik voranzutreiben. Die Arbeitsverwaltung ist durchaus bereit, hier strukturpolitisch zu definierenden Signalen zu folgen. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn insbesondere später zu besetzende Stellen, bei denen Befragungsergebnissen zufolge die Arbeitsämter wenig eingeschaltet werden, stärker den Arbeitsämtern gemeldet würden (Spitznagel 1993). Des weiteren sind in diesem Zusammenhang verstärkte Aktivitäten zugunsten kleiner

und mittlerer Unternehmen, die die Hauptträger der Beschäftigungsexpansion sind, notwendig.

Die im Deutschland-Report von Prognos vorgelegten Projektionen für die Region Berlin dämpfen Erwartungen, daß sich die Arbeitsmarktlage bis zum Jahr 2000 wesentlich aufhellen könnte. Aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt daher unverzichtbar. Vor allem gilt es, die in dem Umstrukturierungsprozeß entstehenden Anpassungslasten an die Beschäftigten abzufedern. Damit sind die Angebote an die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik angesprochen, damit sie die Herausforderungen der sich wandelnden Metropole besser meistern können.

Literatur:

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie: Auf dem Weg zur Wirtschaftsmetropole Berlin – Empfehlungen der Strukturpolitischen Expertenkommission, Berlin, Oktober 1992.

Prognos AG 1993: Deutschland-Report Nr. 1, Basel 1993.

Spitznagel, E. (1993): Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in der Bundesrepublik Deutschland – Herbst 1992, IAB-Werkstattbericht Nr. 5/7.5.1993.

Tessaring, M. (1994): Der Bedarf an Arbeitskräften nach Tätigkeitsschwerpunkten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2010. Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos Projektion 1989/91, unveröff. Manuskript.

Peter Haupt

Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Berlin auf dem Prüfstand

Ich möchte sechs Schwerpunkte der bisherigen und vor allem der zukünftigen Berliner Arbeitsmarktpolitik herausarbeiten.

1. Ein Ziel der künftigen Berliner Arbeitsmarktpolitik ist das Lösen vom engen Korsett der Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes. Natürlich werden auch weiterhin in großem Umfang die Maßnahmen der Bundesanstalt in Anspruch genommen werden. Ohne Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) wäre es gar nicht möglich, der Massenarbeitslosigkeit aktiv zu begegnen.

Diese traditionellen "Basismaßnahmen" werden durch das Land Berlin zum einen finanziell aufgestockt, so daß sie trotz der "Stop-and-go"-Politik und der Sparbeschlüsse der Bundesregierung weiterhin in Anspruch genommen werden können. Die verschlechterte Haushaltssituation des Landes kann zukünftig aber dazu führen, daß nicht jede Leistungskürzung des Bundes aufgefangen werden kann. Zum anderen werden die Maßnahmen in besonderer Weise modifiziert, damit sie besser auf die spezifische Situation des Landes zugeschnitten sind. Bundesprogramme werden sozusagen regionalisiert.

Neben diesen Instrumenten, die durch die Bundesanstalt für Arbeit gegeben sind, werden verstärkt ergänzende landeseigene Programme und Fördermaßnahmen aufgelegt, die immer darauf abzielen, Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikbereichen zu verzahnen. Hier sind vor allem die Wirtschafts- und Strukturpolitik zu nennen, ebenso werden auch Gesichtspunkte der Sozial- und Jugendpolitik, der Stadtentwicklung und der Umweltpolitik zu beachten sein.

Die Verknüpfung unterschiedlicher Politikbereiche spiegelt sich in der Kombination verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten wider. Angesichts der gegenwärtigen und zukünftigen restriktiven haushaltspolitischen Rahmenbedingungen können durch eine Kombi-Finanzierung die Kürzungen bei einzelnen Förderinstrumenten zum großen Teil dadurch kompensiert werden, daß neue Finanzierungsressourcen erschlossen und mit der eigentlichen Arbeitsmarktförderung verknüpft werden. In einer ganzen Reihe von Projekten des Landes Berlin werden Mittel des Bundes, der Bundesanstalt für Arbeit, der Treuhandanstalt und des Europäischen Sozialfonds miteinander kombiniert. Diese Mischfinanzierung verlangt von allen Beteiligten naturgemäß ein höheres Maß an Flexibilität und ständiger Lernbereitschaft als bei der permanenten Nutzung traditioneller Finanzierungskonzepte.

2. Ein weiterer Schwerpunkt der Berliner Arbeitsmarktpolitik ist die Förderung der Existenzgründungen. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen europäischen Ländern hat gezeigt, daß die meisten Arbeitsplätze insbesondere von kleinen Unternehmen geschaffen wurden, die nicht älter als fünf Jahre sind und nicht mehr als 50 Personen beschäftigen. Aus Untersuchungen geht weiter hervor, daß mittelfristig durch Existenzgründung die Schaffung von durchschnittlich 2,5 weiteren Arbeitsplätzen erwartet werden kann.

Das Land Berlin fördert beispielsweise Existenzgründungen mit Prämien (durch Aufstockung des Überbrückungsgeldes nach § 55 a Arbeitsförderungsgesetz oder nach § 30 Bundessozialhilfegesetz/BSHG) und durch stille Kapitalbeteiligungen. Die im Jahre 1992 gegründete Beteiligungsgesellschaft für kleine und mittlere Betriebe hat bis zum Jahresende 1993 insgesamt 63 Beteiligungen übernommen. Für 1994 wird mit weiteren 80 Beteiligungen gerechnet. Eine Förderung erfolgt dabei nur für solche Projekte, die auf Dauer eine Überlebenschance erwarten lassen und somit stabile und sozial abgesicherte Arbeitsplätze für Berlin schaffen.

Festzustellen ist, daß sich die Tätigkeit der Beteiligungsgesellschaft äußerst positiv ausgewirkt hat. Ohne Mitwirkung der Beteiligungsgesellschaft

wären viele unternehmerische Initiativen, vor allem im Ostteil Berlins, nicht realisiert werden können.

Im Februar dieses Jahres wurde aus landeseigenen Mitteln ein Lohnkostenzuschußprogramm für kleine und mittlere Unternehmen im Umfang von 100 Mio. DM aufgelegt. Die Lohnkostenzuschüsse sollen die dringend notwendige Schaffung von neuen Arbeitsplätzen bei kleinen und mittelständischen Unternehmen unterstützen.

Daneben hat das Land Berlin verschiedene Transferprogramme aufgelegt, z.B. das Praktikertransferprogramm. Hierdurch sollen ältere Arbeitsuchende, die über ein großes Fach- und Erfahrungswissen verfügen, wieder in den Erwerbsprozeß integriert werden. Gerade Existenzgründer sollen von deren Erfahrungswissen profitieren.

3. Ein weiterer Schwerpunkt der Berliner Arbeitsmarktpolitik ist eine Qualifizierungsoffensive. Unter Arbeitsmarkt- und Berufsforschern besteht Einvernehmen darüber, daß die Anforderungen an die formale Qualifikation der Arbeitskräfte steigen werden. Der Arbeitsmarkt der Zukunft wird zunehmend ein Arbeitsmarkt der Qualifizierten sein.

Damit erhöht sich die Bedeutung von Weiterbildung und Qualifizierung, auch angesichts des Strukturwandels und des damit einhergehenden Wegfalls vieler unqualifizierter Arbeitsplätze im Westteil der Stadt.

Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, daß im Mittelpunkt der beruflichen Weiterbildung eine wirtschaftsnahe unternehmensorientierte Qualifizierung stehen muß. Berlin hat mit dem fortgeschriebenen Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm Impulse für eine wirtschaftsnahe Qualifizierung gesetzt. So wurden eine Informations-, Beratungs- und Koordinierungsstelle für berufliche Weiterbildung und eine Weiterbildungsdatenbank eingerichtet, branchenbezogene Weiterbildungsmessen durchgeführt und die Weiterbildung für Existenzgründer ausgebaut. Zukünftig wird eine unternehmensorientierte Weiterbildung, durch die Beschäftigte, die sich z.Zt. noch im Beruf befinden, aber im Vorfeld beginnender betrieblicher Umstrukturierungen auf zukunfts-trächtige Berufsfelder vorbereitet werden, an Bedeutung gewinnen. Dies

ist ein gutes Beispiel für präventive Arbeitsmarktpolitik. Für die Realisierung dieses Konzeptes ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem betroffenen Unternehmen und den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik unabdingbar.

Die Arbeitsmarktpolitik steht allerdings oft vor dem Problem, wohin, in welche Bereiche, qualifiziert werden soll. Der Strukturwandel im Ost- und Westteil der Stadt ist so umfassend und tiefgreifend, daß selbst Arbeitsmarkt- und Berufsforscher keine genauen Aussagen zur Perspektive von Berufs- und Beschäftigungsfeldern wagen. Nur über einige allgemeine Trends besteht Einvernehmen.

Gleichwohl sind Qualifizierungsmaßnahmen sehr erfolgreich. Untersuchungen zum Verbleib der Absolventen von Qualifizierungsmaßnahmen belegen, daß rd. 75 v.H. der erfolgreichen Absolventen nach Abschluß der Maßnahme keine Lohnersatzleistungen mehr bezogen haben.

4. Angesichts einer wirtschaftlichen Stagnation und eines tiefgreifenden Strukturwandels im Ost- und Westteil der Stadt ist davon auszugehen, daß eine Bewältigung der Beschäftigungskrise durch eine ausschließliche Konzentrierung auf die Rückkehr zur Vollbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist. Deshalb wird ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor für eine mittelfristige Dauer notwendig sein. Dieser bietet einerseits auch die Chance, gesellschaftlich notwendige Arbeiten zu erledigen, die zur Zeit nicht bezahlbar sind und für die deshalb in der freien Wirtschaft kein Markt besteht. Die Förderung sollte dabei nicht so sehr projektorientiert, sondern betriebsorientiert erfolgen.

Vor diesem Hintergrund hat das Land Berlin die Einrichtung von Arbeitsförderbetrieben beschlossen und umgesetzt. Hierbei werden die Gemeinkosten der Betriebe öffentlich gefördert, während die Einzelkosten durch Erlöse aus Aufträgen zu decken sind. Grund für die Gemeinkosten-Förderung ist der Ausgleich der Benachteiligung der angepeilten Zielgruppen am Arbeitsmarkt (ältere- und Langzeitarbeitslose, Jugendliche mit geringer Qualifikation, Behinderte, Alleinerziehende, Ausländer und Ausländerinnen). Die Förderung ist im Gegensatz zur

ABM-Förderung nicht kurzfristig, sondern mittelfristig (drei bis acht Jahre); aber gleichwohl zeitlich begrenzt.

5. Ein weiterer Schwerpunkt wird die Organisation und Veränderung der Projektlandschaft sein. Eine Änderung der Finanzierungs- und Kontrollmodalitäten ist geboten. Die Projekte sollen verstärkt die Möglichkeit der teilweisen Selbstfinanzierung erhalten, sie sollen durchaus eigene Einnahmen erzielen dürfen. So arbeiten z.B. die erwähnten Arbeitsförderbetriebe leistungsorientiert in der Organisationsform von privatwirtschaftlichen Unternehmen und müssen eigene Erträge erwirtschaften. Auch im Bereich ABM, § 249 h oder BSHG-Maßnahmen sollten etwaige Einnahmen den Projekten überlassen bleiben. Dabei wird explizit auf die Selbstaktivierung der Beschäftigten gesetzt.

Es sollte immer nur eine anteilige Landesfinanzierung erfolgen; von der Fehlbedarfsfinanzierung sollte man sich verabschieden. Die Projekte sollten nicht so sehr über die "Finanzierungsschiene" kontrolliert werden, sondern anhand ihrer Leistungserbringung. Es sollten nicht Zuwendungsverträge, sondern Leistungsverträge geschlossen werden.

6. Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, daß neben der Arbeitsmarktpolitik zukünftig auch die Arbeitspolitik und die Arbeitszeitpolitik (Stichworte: Arbeitszeitverkürzung, -flexibilisierung, Teilzeit) eine große Rolle spielen werden. Die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit ist weiterhin ein wichtiger integraler Bestandteil der Berliner Arbeitsmarktpolitik. Eine gezielte Frauenförderung ist in allen sechs aufgeführten Schwerpunktbereichen zu berücksichtigen.

Zur Verantwortung der Bundesländer bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – 10 Thesen –

1. Das Grundgesetz verpflichtet in erster Linie den Bund, Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren – mithin auch Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und zu vermeiden. Es konzentriert deshalb auch die staatlichen Instrumente zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im wesentlichen auf der Bundesebene: Geldpolitik, Fiskalpolitik, Regelung von Arbeitsverhältnissen (Arbeitsrecht) und aktive Arbeitsmarktpolitik.
2. Diese Konzentration beschäftigungspolitischer Instrumente auf den Zentralstaat entspricht auch der ökonomischen Theorie. Sie konstatiert, daß es für Regionen und Kommunen irrational wäre, eine eigenständige Beschäftigungspolitik zu betreiben, da sich die Wirkungen einer solchen Politik nicht auf das eigene Territorium begrenzen lassen. Wenn man die Beschäftigungspolitik den Regionen und Kommunen überließe, würde eine solche Politik folglich kaum stattfinden.
3. Die Konzentration der beschäftigungspolitischen Verantwortung auf die Bundesebene ist auch aus zwei weiteren Gründen sinnvoll: Zum einen werden der Bundeshaushalt und der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit wesentlich stärker als alle anderen öffentlichen Haushalte durch die Arbeitslosigkeit belastet (vgl. Tabelle 1); diese beiden zentralen Budgets profitieren folglich auch am meisten von einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und besitzen deshalb die größten Anreize, eine wirksame Beschäftigungspolitik zu betreiben. Zum anderen führt die Finanzverfassung der Bundesrepublik dazu, daß Länder und Kommunen mit besonders schlechter Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Regel auch nur über relativ geringe (eigene) öffentliche Einnahmen verfügen und deshalb am wenigsten in der Lage sind, eine eigene Beschäftigungspolitik zu betreiben; eine Politik, die Arbeitslosigkeit vorrangig dort bekämpft, wo sie am höchsten ist, ist deshalb nur mit den Mitteln des Zentralstaats möglich.

Tabelle 1: Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Arbeitslosigkeit 1993

(Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und zusätzliche Sozialleistungen; Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen)

Insgesamt	116,3 Mrd. DM
Davon haben zu tragen:	
- Bundesanstalt für Arbeit	44,8 %
- Bund	24,1 %
- Länder	8,5 %
- Gemeinden	5,7 %
- Rentenversicherungen	13,2 %
- Krankenversicherungen	3,7 %

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Kurzbericht 6/1994

4. Die These, daß sich die Wirkungen von Beschäftigungspolitik nicht auf einzelne Regionen begrenzen lassen und Bundesländer deshalb keine eigene Beschäftigungspolitik betreiben können, gilt nicht für alle beschäftigungspolitischen Instrumente gleichermaßen. Vor allem die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die direkt am Arbeitsmarkt ansetzen und nicht auf dem "Umweg" über den Gütermarkt die Beschäftigung zu beeinflussen versuchen, können in ihrer Wirkung am ehesten regional begrenzt werden. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß sich unter dem Eindruck der Arbeitsmarktkrise und dem damit verbundenen politischen Handlungsdruck seit der Mitte der siebziger Jahre auch arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der Bundesländer entwickelt haben. Die jährlichen (Netto-) Ausgaben der Länder für diese Aktivitäten haben in den achtziger Jahren die Marke von 1 Mrd. DM überschritten; sie liegen inzwischen bei etwa 3 bis 3,5 Mrd. DM (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Jährliche Ausgaben der Bundesländer für aktive Arbeitsmarktpolitik (Durchschnitt der Jahre 1991-1994)¹

	DM je Einwohner	DM je Arbeitslosen
Alle Länder	35	879
Neue Länder ²	100	1.451
Alte Länder ²	17	526
Neue Länder (ohne Stadtstaaten):		
Sachsen-Anhalt	156	2.059
Brandenburg	91	1.329
Sachsen	82	1.254
Thüringen	74	1.024
Mecklenburg-Vorpommern	50	617
Alte Länder (ohne Stadtstaaten):		
Saarland	36	879
Schleswig-Holstein	26	760
Nordrhein-Westfalen	22	578
Rheinland-Pfalz	15	550
Hessen	9	312
Niedersachsen	7	172
Bayern	6	236
Baden-Württemberg	6	233

¹ Angegeben sind Nettoausgaben aus den Budgets der Bundesländer ohne durch die Landeshaushalte durchlaufende Mittel des Bundes, der Bundesanstalt für Arbeit oder des Europäischen Sozialfonds. Die Angaben enthalten für 1991 und 1992 tatsächliche Ausgaben (Ist-Zahlen), für 1993 und 1994 geplante Ausgaben (Soll-Zahlen).

² In den Ländersummen ist Berlin vollständig den neuen Ländern zugerechnet.

	DM je Einwohner	DM je Arbeitslosen
Stadtstaaten: ³		
Hamburg	134	3.459
Berlin	133	2.213
Bremen	72	1.368

Zum Vergleich:

Jährliche Ausgaben der **Bundesanstalt für Arbeit** für aktive Arbeitsmarktpolitik (Durchschnitt der Jahre 1991–1994)⁴

– in allen Ländern	593	14.680
– in den neuen Ländern ²	1.297	18.793
– in den alten Ländern ²	390	12.144

Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer und der Bundesanstalt für Arbeit; Erhebungen und Berechnungen durch den Verfasser in Zusammenarbeit mit BBJ CONSULT/SG 7, Berlin

5. Im Vergleich zu den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die 1993 über 50 Mrd. DM betragen und für 1994 auf 46 Mrd. DM veranschlagt sind, nehmen sich die 3,5 Mrd. DM, die die Bundesländer für Arbeitsmarktpolitik ausgeben, gering aus. Diese Ausgaben sind auch dann gering, wenn man sie an dem häufig vorgebrachten Postulat mißt, daß sich die einzelnen öffentlichen Haushalte in dem Verhältnis an der Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik beteiligen sollten, in dem sie von den Kosten der Arbeitslosigkeit betroffen sind und in dem sie folglich auch von

³ Die Angaben für die Stadtstaaten sind mit denen der übrigen Länder nicht vollständig vergleichbar, weil sie Land und Kommune zugleich sind; in den Angaben für die Stadtstaaten sind deshalb Ausgaben enthalten, die in anderen Ländern von den Kommunen getätigt werden und die für die anderen Länder hier nicht aufgeführt sind.

⁴ Die Angaben enthalten für 1991 bis 1993 tatsächliche Ausgaben (Ist-Zahlen), für 1994 Schätzungen der geplanten Ausgaben (Soll-Zahlen).

einem Rückgang der Arbeitslosigkeit profitieren: Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer sind siebzehnmal niedriger als die entsprechenden Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, die Belastungen der Bundesländer durch die Arbeitslosigkeit sind jedoch nur rund achtmal niedriger als die Belastungen des Bundes und der Bundesanstalt (vgl. Tabellen 1 und 2). Das Postulat wäre nur dann erfüllt, wenn die Ausgaben der Bundesländer verdoppelt würden.

6. Im Gegensatz zur Bundesanstalt für Arbeit haben die Bundesländer ihre Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren bei steigender Arbeitslosigkeit nicht prozyklisch gesenkt, sondern antizyklisch gesteigert (vgl. Tabelle 3). Offenbar sind die Bundesländer (im Rahmen des relativ bescheidenen Gesamtvolumens ihrer Ausgaben) eher als die vom Bund abhängige BA in der Lage, politische Prioritäten zu setzen und ihre Arbeitsmarktpolitik dem veränderten Handlungsbedarf anzupassen.

Tabelle 3: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des Bruttoinlandsprodukts

Jahr	Ausgaben der Bundesländer	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit
1991	0,059	1,559
1992	0,097	1,684
1993	0,104	1,642
1994	0,112	1,444

Quelle: wie Tabelle 2

7. Für die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer an veränderte Problemlagen spricht auch die Tatsache, daß die Ausgabenintensität in den einzelnen Ländern mit der Ar-

beitsmarktlage variiert: Die Ausgaben je Einwohner und auch die Ausgaben je Arbeitslosen sind in den neuen Ländern wesentlich höher als in den alten Ländern, und auch innerhalb der beiden Ländergruppen weisen Länder mit weit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Sachsen-Anhalt, Saarland) die höchsten Ausgaben auf (vgl. Tabelle 2).

8. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Bundesländer konzentrieren sich auf drei Maßnahmebereiche:
 - a) AFG-Maßnahmen (z.B. Verbesserung von AFG-Förderungskonditionen, Bereitstellung von Komplementärmitteln zu AFG-Maßnahmen – auch für freie Träger),
 - b) Präventive Arbeitsmarktpolitik (z.B. Qualifizierung von noch Beschäftigten, Qualifizierungsmaßnahmen in Koordination mit regionaler Wirtschaftsförderung),
 - c) Förderung von Arbeitslosen, die keine AFG-Förderung erhalten, insbesondere von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern.
9. Nach meinem Eindruck hat in der Arbeitsmarktpolitik der Länder bis in die erste Hälfte der achtziger Jahre der erste Maßnahmetyp überwogen. Es wurden vor allem ergänzende Mittel für AFG-Maßnahmen bereitgestellt, um die Förderungskonditionen zu verbessern oder um die Komplementärfinanzierung von AFG-Maßnahmen – auch für freie Träger – zu ermöglichen. Dahinter stand oft das Ziel, möglichst viele BA-Mittel ins eigene Land zu lenken. Seit der Mitte der achtziger Jahre dominieren nach meinem Eindruck die anderen beiden Maßnahmetypen. Die Länder nutzen ihre Ausgaben nun vordringlich, um mit der Arbeitsmarktpolitik diejenigen zu erreichen, die vom AFG nicht erreicht werden: noch Beschäftigte, deren Arbeitsplatz gefährdet ist, und arbeitslose Sozialhilfeempfänger ohne Leistungsansprüche an die BA. In diesen beiden Feldern gibt es für die Länder und Gemeinden Anknüpfungspunkte an ihre originären Aufgabebereiche: an die regionale Wirtschaftsförderung und an die Gewährung von Sozialhilfe. Hinzu kommt, daß die Länder in zunehmendem Maße arbeitsmarktpolitische Konzeptions-, Planungs-, Beratungs- und organisatorische Umsetzungsleistungen erbringen, die weder von

den Arbeitsämtern noch von den Kommunen noch von Beschäftigungsträgern und Qualifizierungsgesellschaften erbracht werden. Es zeichnet sich also eine zunehmend eigenständige, nicht allein an AFG-Maßnahmen geknüpfte Rolle der Länder in der Arbeitsmarktpolitik ab, die auch den originären Aufgaben der Länder entspricht.

10. Ob diese Eigenständigkeit der Landes-Arbeitsmarktpolitik auf Dauer so erhalten bleiben wird, ist angesichts neuester Entwicklungen allerdings nicht sicher: Die Regelungen für Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG und nach dem geplanten § 242s AFG verlangen von den Ländern die Übernahme von bis zu zwei Dritteln der Maßnahmekosten; sie zwingen die Länder in einem Maße zur Mitfinanzierung von AFG-Maßnahmen, das wesentlich über das bislang Übliche hinausgeht und die Länder tendenziell überfordert. Wenn die Länder nicht wieder nur zum Kofinancier und Lückenbüßer von BA-Maßnahmen werden sollen, ist eine andere Lastenverteilung bei den Lohnkostenzuschüssen nach § 249h und § 242s AFG erforderlich.

Christine Bergmann

Situation und Ziele des Landes Berlin bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Vieles von dem, was Herr Professor Reissert für die Bundesländer insgesamt festgestellt hat, trifft auch für Berlin zu. Ein wichtiger Aspekt scheint mir die Frage der regionalen Arbeitsmarktpolitik mit oder ohne Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zu sein, eine Frage, die sich uns in Berlin angesichts zweier Regionen mit unterschiedlichen Förderkonditionen durch das AFG immer wieder stellt.

Die Länder sind bei ihrer Arbeitsmarktpolitik mit folgender Situation konfrontiert:

- Eine "Stop and Go"-Politik der Bundesanstalt für Arbeit/des Bundes, d.h. fehlende Kontinuität.
- Verschlechterung der AFG-Instrumente und damit sinkende Wirksamkeit.
- Steigende Verantwortung der Länder ohne gleichzeitige Verbesserung ihrer Finanzausstattung.
- Aufgrund der Finanzknappheit besteht nur ein geringer Spielraum für eine vom AFG losgelöste Arbeitsmarktpolitik.

Die von Herrn Reissert erwähnten letzten beiden Typen der regionalen Arbeitsmarktpolitik (präventive und vom AFG losgelöste) weisen auf die Tatsache hin, daß sozial- und strukturpolitische Elemente zunehmend in der Arbeitsmarktpolitik miteinander verknüpft werden. Ein Weg übrigens, den Berlin in den letzten Jahren ganz bewußt geht. So hat z.B. angesichts der zahlreichen Betriebsverlagerungen im Westteil der Stadt die präventive Arbeitsmarktpolitik zugenommen: Noch im Vorfeld von Entlassungen werden mit den betrieblich Verantwortlichen, den Betriebsräten und den Betroffenen zusammen mit dem Land Konzepte

einschließlich betriebsnaher Qualifizierung für neue Einsatzfelder der Arbeitnehmer/innen entwickelt. Insgesamt ist unter den Qualifizierungsmaßnahmen die unternehmensnahe Qualifizierung gestiegen.

Herr Reissert sprach des weiteren die gestiegenen Konzeptions-, Planungs-, Beratungs- und Umsetzungsleistungen der Länder bei der Arbeitsmarktpolitik an. Eine Beobachtung, die wir in Berlin auf jeden Fall auch bestätigen können. Dies hängt zum einen mit der erwähnten zunehmenden Berücksichtigung strukturpolitischer Ziele zusammen, zum anderen aber auch häufig mit der Suche nach einem "Finanzierungsmix". Ein Beispiel hierfür sind die Maßnahmen nach § 249 h AFG im THA-Bereich. Die Entlastung, die hier die Länder für die ansonsten teuren Maßnahmen nach § 249 h AFG erfahren, müssen aber auch dringend über den 31.12.1994 hinaus vom Bund gewährt werden, da ansonsten tausende derzeit noch Beschäftigter (wieder) arbeitslos würden.

Zu den wichtigsten Instrumenten und Ansatzpunkten des Teils der Berliner regionalen Arbeitsmarktpolitik, die unabhängig vom AFG durchgeführt wird, zählen:

- zur Erleichterung des Übergangs in den regulären Arbeitsmarkt Lohnkostenzuschüsse für Klein- und Mittelbetriebe bei der Einstellung eines/einer Arbeitslosen;
- Existenzgründungsförderung durch stille Kapitalbeteiligungen;
- spezielle Frauenförderung durch besondere Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen, durch Lohnkostenzuschüsse und durch betriebliche Frauenförderung.

Schließlich erscheint es mir wichtig, daß Bund und Länder die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen zur Ausweitung der Teilzeitarbeit verbessern, damit diejenigen, die kürzer arbeiten wollen, dies auch tun können und die vorhandene Arbeit auf mehr Köpfe verteilt werden kann. Berlin ist auch hier aktiv geworden und wird seine Anstrengungen auf diesem Feld noch verstärken.

Ich fasse zusammen:

Die Länder müssen zunehmend den Rückzug des Bundes aus der arbeitsmarktpolitischen Verantwortung ausfüllen, was ihnen aufgrund ihrer Finanzsituation nur teilweise möglich ist, so daß die Entlastung des Bundes auf Kosten der Arbeitslosen und der Länder geht. Bestes Beispiel hierfür ist das bevorstehende Beschäftigungsförderungsgesetz.

Regionale Arbeitsmarktpolitik hat demgegenüber gleichzeitig größere Möglichkeiten, ihre Aufgaben mit strukturpolitischen Zielen zu verbinden. Dies kann und muß noch weiter genutzt werden, setzt aber auch einen breiten gesellschaftlichen Konsens hierüber voraus und damit ein hierauf zielgerichtetes Handeln aller Fachressorts.

Rolf Schmachtenberg

Situation und Ziele des Landes Brandenburg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

In der Arbeitsmarktpolitik sehe ich für Brandenburg drei wichtige Ziele:

1. Verzahnen der Arbeitsmarktpolitik mit der von den Ländern geführten Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der sich auf der Ebene der Kommunen vollziehenden Sozialpolitik;
2. Unterstützung der regional zuständigen Arbeitsämter in der Umsetzung der von der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung gestellten Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik.
3. Vertreten regionaler Anliegen in der Fortschreibung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG).

Alle drei sind ganz offensichtlich dadurch geprägt, daß die Führungsrolle in der Arbeitsförderung bei der Bundesanstalt für Arbeit liegt.

Das Land setzt seine Mittel und die Mittel der Europäischen Sozialfonds dafür ein, um Ziel 1 und Ziel 2 zu verfolgen. Insbesondere die Mittel der Europäischen Strukturfonds sind dazu geeignet, Verzahnungen der Politikfelder zu erreichen; ja, dies ist gerade das zentrale Anliegen der EU-Kommission.

Zunehmend sind die Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit darauf angelegt, daß Dritte Kofinanzierungen übernehmen. Galt dies schon seit langem im Bereich der Sachmittelbezuschussung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/ABM ("verstärkte Förderung" gemäß § 96 AFG), so ist der zum 1.1.1993 eingeführte "Lohnkostenzuschuß Ost" (§ 249 h AFG) ganz und gar darauf angelegt, Kofinanzierungen zu erschließen. Die Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Entwicklung des AFG sind sehr gering; die Grundentwicklung wird in Bonn bestimmt. In der Beteiligung des Bundesrates sind einzelne Verbesserungen zwar möglich,

doch wird hier spätestens deutlich, daß Arbeitsmarktpolitik gemäß Grundgesetz Bundessache ist und Änderungen des AFG eben auch gegen den Willen der Länderkammer durchgesetzt werden können.

Artikel 48 der Brandenburgischen Verfassung macht es zur Pflicht jeder Landesregierung, das ihr nur irgend Mögliche für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu tun. Die große und im Grunde nicht abschließend beantwortbare Frage ist, mit welchem Mix an politischen Strategien die Landesregierung diese Aufgabe am besten wahrnimmt. Setzt sie mehr auf die Förderung des Wohnungsbaus, der Infrastruktur, der Technologie oder etwa auf den Ausbau der Universitäten? Sollte sie zugunsten eines Lohnkostenzuschußprogramms oder der ergänzenden Förderung von ABM die Bezuschussung von Kindertagesstätten zurückfahren? usw.

Der Hinweis auf Zuständigkeiten mag an dieser Stelle wie der Beginn eines Abgesangs anmuten; er ist aber unbedingt erforderlich, da es gerade die Verwischung der Zuständigkeiten war, die in den neuen Bundesländern über die Einführung des § 249 h einen Rückzug des Bundes aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik relativ elegant ermöglichte.

1991 schuf die Bundesregierung im Rahmen des "Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost" eine "arbeitsmarktpolitische Brücke". Auf ihrem Höhepunkt waren Ende 1991 ca. 400.000 ArbeitnehmerInnen in ABM, 650.000 in Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung und weitere 502.000 in Kurzarbeit (Vollzeitäquivalent) und 705.000 in Altersübergang bzw. Vorruhestand. D.h., jeder dritte 1989 in der DDR Berufstätige wurde jetzt durch eine Maßnahme der Bundesanstalt für Arbeit (BA) gefördert. Eine zweifelsohne gigantische Operation, in deren Bewertung sich rückblickend auch Skepsis mischt, denn die sozialpolitische Flankierung wirkte häufig auch zwiespältig, indem sie die ArbeitnehmerInnen den Wegfall ihrer Arbeitsplätze eher akzeptieren oder zumindest hinnehmen ließ.

Möglich wurde dies im ABM-Bereich, indem das "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost" neben einer vollen Lohnkostenbezuschussung auch die Bezuschussung von Sachkosten vorsah. Die Länder beteiligten sich

an der Kofinanzierung – allen voran Sachsen-Anhalt – und wetteiferten so um die Bundesmittel, ohne auf die Vergabe der Mittel einen wesentlichen Einfluß zu haben.

Im Frühjahr 1992, als absehbar war, daß die "Brücke" auf diese Weise nicht haltbar war, und zugleich das Ausbleiben eines raschen wirtschaftlichen Aufschwungs das Konzept der "Brücke" ohnehin in Frage stellte, schlug das Land Brandenburg ein "Strukturförderprogramm – Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren" vor. Mittel, die andernfalls von der BA für die Gewährung passiver Lohnersatzleistungen eingesetzt werden müssen, sollten mit Mitteln aus Förderprogrammen in einer Art Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zusammengeführt werden, um so für ca. 500.000 ArbeitnehmerInnen durch die Vergabe von Aufträgen in der Wirtschaft Arbeitsplätze im Ausbau der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Infrastruktur der neuen Bundesländer zu schaffen. Die zugrundegelegte Modellrechnung wurde nie in Zweifel gezogen; im Gegenteil, eine exakte Nachberechnung des Instituts für Arbeit und Berufsforschung (IAB) bestätigte die Aussagen. Der Finanzierungsschlüssel sah eine Aufteilung der Gesamtkosten nach folgendem Schema vor:

BA ("Arbeit statt Arbeitslosigkeit")	50 %
Bund	25 %
Länder	25 %.

Die Beteiligung der Länder ist nicht allein durch die bekannten Refinanzierungsargumente, sondern auch dadurch gerechtfertigt, daß ein solches Programm eine Reihe von Aufgaben aufnehmen würde, die andernfalls auch von den Ländern gefördert werden würden.

Im Ergebnis der Diskussionen zur Fortführung der "ABM-Brücke" und dem Strukturförderprogramm wurde zum 1.1.1993 der § 249 h in das AFG eingeführt, der den Gedanken "Arbeit statt Arbeitslosigkeit" als kostenneutrale Leistung der BA aufnimmt. Anliegen der Bundesregierung war es vor allem, in Schwerpunktregionen mit besonderen Strukturproblemen (Braunkohle, Chemie, Stahl) über ein Förderinstrument zu verfügen, das eine Verlängerung der "ABM-Brücke" ermöglichte. Als

Fördervoraussetzung sieht der § 249 h eine untertarifliche Bezahlung vor. Diese Maßgabe wird nicht durch eine Entlastung des Zuschusses der BA gerechtfertigt, denn ihr Zuschuß hängt nur von der Höhe der ersparten durchschnittlichen Leistung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ab. Sie wird vielmehr allein rein ordnungspolitisch mit der fragwürdigen Absicht begründet, eine tarifliche Trennung zwischen regulärer und öffentlich geförderter Arbeit zu schaffen. Im Ergebnis ist sie eine Belastung, die den Konsens zu der Förderung erheblich erschwert. Nach längerem Ringen wurde im Sommer 1993 dann eine Kofinanzierungsregelung für den Treuhandbereich vereinbart, nach der die Gesamtkosten für 50.000 Plätze wie folgt aufgeteilt wurden:

BA ("Arbeit statt Arbeitslosigkeit")	ca. 20 %
Bund	48 - 60 %
Länder	20 - 32 %.

Die Arbeiten werden an Wirtschaftsunternehmen (hierzu zählen auch Sanierungs- und ABS-Gesellschaften) durch Ausschreibung vergeben. Mit anderen Worten: Nach langem Gezerre wurde ein mit 50.000 Stellen "10 %-Strukturförderprogramm - Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren" tatsächlich verwirklicht. Zwei zusätzliche Maßgaben haben allerdings zu regionalen und arbeitsmarktlichen Verzerrungen geführt: Erstens dürfen nur Objekte saniert werden, die direkt oder indirekt im Besitz der Treuhandanstalt sind. Zweitens dürfen nur ArbeitnehmerInnen gefördert werden, die aus Treuhandunternehmen oder ABSen oder ABM entlassen werden. Die erste Maßgabe hat dazu geführt, daß die Anwendung nicht der arbeitsmarktlichen Betroffenheit der jeweiligen Region entspricht; die zweite offenbart sich darin, daß immer da, wo der Einsatz der Förderung nach § 249 h besonders hoch ist, die Langzeitarbeitslosigkeit ebenfalls besonders hoch ist. Der Ausschluß der Arbeitslosen von der Förderung zeigt hier seine arbeitsmarktlich fragwürdige Wirkung.

Wurde schon beim § 249 h vom Bundesarbeitsminister den Ländern die Verantwortung für seine Nutzung öffentlich zugesprochen, so verstärkte sich dieser Versuch einer Verantwortungs-Verschiebung bei der Umsetzung des ABM-Stabilisierungsprogramms des Bundes 1993. Nach-

dem sich Ende Februar 1993 herausgestellt hatte, daß die nach wie vor relativ große "ABM-Brücke" - erst Mitte 1993 erreichten die 1991 eingerichteten Maßnahmen ihr Zweijahresalter - die Kasse der Beitragszahler bei der BA leergefegt hatte, reagierte der Bund im Rahmen des Solidarpaktes, den er mit den Ländern schließen wollte, mit einem Sonderprogramm ohne Sachkostenbezuschung. Die Mittelaufteilung wurde im Einvernehmen mit den Ländern vorgenommen. Der zunächst zögerliche Mittelabfluß wurde dann den Ländern zugeschrieben. Und dies, obgleich der Bundesarbeitsminister eine Reihe von erschwerenden Bedingungen für die Genehmigung vorgeschrieben hatte und über die Maßnahmen in den Arbeitsämtern der Bundesanstalt für Arbeit entschieden wurde. Ende 1993 konnten dann schließlich noch erhebliche Teile des ABM-Programms gebunden werden. Doch der Rückzug der Bundesanstalt aus der aktiven Arbeitsförderung konnte nicht aufgehalten werden. Die Zahl der Teilnehmer in Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung fiel von Januar 1993 bis Januar 1994 von 420.000 um 33,5 % auf 280.000. Die Zahl der ABM-Teilnehmer fiel im gleichen Zeitraum von 325.000 um 31,4 % auf 223.000. Zugleich wurden bis Januar 1994 73.000 ArbeitnehmerInnen in § 249 h-Maßnahmen zugewiesen. In vielen Statistiken des Bundes werden übrigens die § 249 h-Teilnehmerzahlen einfach mit den ABM-Teilnehmerzahlen zusammengefaßt, so daß der Rückgang in ABM nicht ganz so deutlich wird.

1993 wurden also im Verhältnis zwischen Bund und Ländern vor allem zwei Dinge deutlich:

1. Das Nullsummenspiel: Je mehr Mittel die Länder für aktive Arbeitsmarktpolitik einsetzen, desto eher ist es dem Bund möglich, seine Mittelansätze zurückzuführen.
2. Die Verantwortungs-Verschiebung: Je mehr sich die Länder in Fragen der Arbeitsmarktpolitik engagieren, also einmischen, desto eher kann der Bund die Verantwortung für Mißerfolge auf die Länder verschieben und versuchen, die Länder gegeneinander auszuspielen. Dies um so mehr, wie die Fragen der Zuständigkeiten zwischen Bund, Bundesanstalt für Arbeit, Ländern und auch Kommune für die BürgerInnen ohnehin nur sehr schwer abzugrenzen sind.

Zwischenfazit – das ist die leidige Erfahrung der heftigen Entwicklungen der letzten vier Jahre in den neuen Bundesländern: Ein Mehr an Landesengagement kann am Ende ein Weniger an aktiver Arbeitsmarktpolitik insgesamt bedeuten.

Vor diesem Hintergrund sind die Zahlen, die Bernd Reissert hier vorgestellt hat, sehr interessant. Aus ihnen zu folgern, bestimmte Länder müßten aber nun mal mehr tun, würde zu kurz greifen. Denn es bleibt die Frage offen, ob nicht unter Umständen ein Mix an politischer Strategie sinnvoll ist, indem auf Landesebene Mittel der Arbeitsförderung zielgenau dafür eingesetzt werden, um Verbindungen zwischen den versicherungsbezogenen Leistungen der BA und der Wirtschafts- und Strukturförderung herzustellen. Kofinanzierung von ABM ist nur sinnvoll, um mögliche Mittelbindungen im Land zu halten; strukturpolitisch ist sie für die Länder angesichts der eingeschränkten Möglichkeiten von ABM und des geringen Zugriffs auf die Entscheidungen wenig attraktiv. Allemal erscheint es sinnvoller, die Kommune in der Anwendung des § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zu unterstützen und für möglichst viele arbeitslose Sozialhilfeempfänger Arbeitsplätze in Unternehmen, Verwaltungen oder Projekten zu erschließen.

Die Datenanalyse von Bernd Reissert zeigt das unterschiedliche Engagement der Länder in der flankierenden Landesarbeitsmarktpolitik. Will man das Engagement der Länder in Sachen Arbeitsplätze messen, so wäre es notwendig, zum einen die Haushalte der Länder auf Ansätze im Bereich all der Förderungen zu prüfen, die arbeitsplatzwirksam sind; dies reicht dann von den Investitionsvorhaben des Landes über die Ausgaben für die Hochschulen bis hin zur Stärkung der Kommunen, etwa mit einer kommunalen Investitionspauschale aus Landesmitteln, wie sie in Brandenburg praktiziert wird. Zum anderen müßte man auch die Wirksamkeit der diversen Programme im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen untersuchen. Da könnte sich dann herausstellen, daß die Förderung der Einführung einer neuen Technologie mit 10 Mio. DM mehr bewirkt als der 100 Mio. DM-Zuschuß zur Neuerrichtung einer Produktionsstätte, wie ihn das Hauptprogramm der Wirtschaftsförderer, die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, zuläßt. Eine solche Analyse nach Art, Umfang und

Effizienz des Einsatzes von Landesmitteln zur Schaffung von Arbeitsplätzen wäre eine immense Arbeit und ohne den Zugang zu intern gehaltenen Informationen wohl nicht machbar. Sie wäre als Querschnittaufgabe der jeweiligen Landesarbeitsressorts vielleicht leistbar.

Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Brandenburg hat in den vergangenen vier Jahren vier Leitlinien entwickelt, an denen sich ihre Arbeit orientiert:

1. "Regionale Strukturförderprogramme – Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren"

Das Land unterstützt die Kreise bei der Erarbeitung Regionaler Strukturförderprogramme, mit denen auf regionaler Ebene eine Verzahnung der Fördermittel angestrebt wird. Wo möglich, sollen Mittel der Arbeitsförderung (ABM, § 249 h, BSHG § 19, Langzeitarbeitslosenprogramm) herangezogen werden, um die Entwicklung der Region zu unterstützen und zugleich Arbeitslosen sinnvolle, motivierende Arbeitsplätze zu erschließen.

Gut gelungen ist im Land Brandenburg meines Erachtens die Verzahnung von Fördermitteln in der Nutzung des § 249 h, der in seiner inhaltlichen Ausrichtung Landesprogrammen sehr viel näher kommt als die Fördermöglichkeiten von ABM. Die Kofinanzierungsansätze zu § 249 h sind auf sechs Ressorts verteilt, wobei das Wirtschaftsministerium, gefolgt vom Umweltministerium, Platz Eins belegt. Auf Platz Drei steht das Arbeits- und Sozialministerium, gefolgt dann vom Landwirtschafts-, Jugend- und Kulturministerium.

2. Wirtschaftsnahe Qualifizierung

Hier geht es um die Formen der marktorientierten Qualifizierung, die das AFG aufgrund seines versicherungsbezogenen Ansatzes nicht zuläßt: Qualifizierung zur Stabilisierung kleiner und mittlerer Unternehmen, als Beitrag zur Unternehmenssanierung, zur Vorbereitung von Existenz- und Unternehmensgründungen.

3. Initiativen contra Langzeitarbeitslosigkeit

In den neuen Bundesländern bildet sich ein hoher Sockel der Langzeitarbeitslosigkeit heraus; die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß sie individuell noch nicht so verfestigt ist, wie dies in den alten Bundesländern häufig der Fall ist. Hier gilt es, so breit und zeitig wie möglich, Verkürzungen entgegenzuwirken. Hierzu dient ein Kurssystem contra Langzeitarbeitslosigkeit, das in Brandenburg entwickelt wurde und die Pilotphase demnächst abschließt. Bereits 1995 sollen allein hierdurch mehr als 5.000 ArbeitnehmerInnen erreicht werden. Beschäftigungsfördernd wirken die Einrichtung von Arbeitsplätzen gemäß § 19 BSHG (rund 1.400 Stellen wurden bereits eingerichtet; sie können in der Regel mehrfach besetzt werden) und die Nutzung der Möglichkeiten des Langzeitarbeitslosenprogramms des Bundes.

4. Ergänzungsförderung zum AFG (wo dies gegenwärtig noch unbedingbar ist, um die Mittel der BA im Land zu binden)

Hier bezuschußt das Land entsprechend § 96 AFG Sachkosten bei ABM und fördert begleitende Qualifizierungsmaßnahmen zu ABM, um die Vermittelbarkeit aus ABM zu stärken.

Im Bereich § 249 h von einer Ergänzungsförderung zu sprechen, wäre verfehlt, da der Zuschuß der BA in der Regel keine 50 % der Gesamtkosten trägt; hier orientiert sich die Förderpolitik des Landes an der Leitlinie Nr. 1 "Regionale Strukturförderprogramme – Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren".

Auf der Grundlage dieser vier Leitlinien versucht Brandenburg, eine eigenständige Landesarbeitsmarktpolitik zu führen, die den drei eingangs genannten Zielen gerecht wird. Gleichwohl kann sie nicht die Entscheidungen des Bundesgesetzgebers zur Arbeitsförderung ausgleichen. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz hat der Bund deutlich gemacht, daß er sich aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter zurückziehen will. Zugleich ist aber klar, daß die hohe Arbeitslosigkeit heute mehr denn je neuer Ansätze und verstärkter Anstrengungen zur Schaf-

fung von Arbeitsplätzen bedarf. Hierbei muß ein besonderes Augenmerk auf die Ausgrenzungstendenzen des Arbeitsmarktes gelegt werden, von denen in den neuen Bundesländern Frauen in besonderer Weise betroffen sind.

Ich sehe hier drei Handlungsfelder:

1. Eine Reform des AFG – hierzu haben die SPD-geführten Arbeitsressorts der Länder zusammen mit der SPD-Bundestagsfraktion den Entwurf eines ASFG, eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes, vorgelegt.
2. Die Schaffung eines Programms "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren", das als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe aufgelegt werden sollte. Die Vereinbarungen mit der Treuhandanstalt, die hier ausweislich für den Bund handelt, waren ein erster Schritt dazu. Sie sind aber – wie oben dargelegt – in ihrer Ausgestaltung und daher ihren Wirkungen insgesamt noch unbefriedigend. Denkbar wäre eine Finanzierung nach einem paritätischen Prinzip: Orientiert an dem kostenneutral berechneten Zuschuß der BA übernehmen Bundesanstalt für Arbeit (= Beitragszahler), Bund und Länder je ein Drittel eines Zuschusses. Er würde in vielen Fällen dann die vollen Kosten der Maßnahme mit 3 mal 19.000,- DM decken. Wo dies nicht der Fall wäre – etwa bei Sanierungsmaßnahmen –, kann von dem Projektträger ein berechtigtes Eigeninteresse und daher die Aufbringung der verbleibenden Mittel erwartet werden. Wichtig wäre auch, daß ein solches Programm im Gegensatz zu dem derzeitigen "Treuhandprogramm" vor allem in den Bereichen greifen würde, wo Frauen arbeitslos sind.
3. Der Einstieg in eine breitere Verteilung der Arbeit. Ein Teilzeitförderungsgesetz sollte die Möglichkeiten des Altersteilzeitgesetzes in verbesserter Form wieder einführen. Darüber hinaus sollte es möglich werden, da Zuschüsse für den Übergang in verkürzte Arbeitszeit zu gewähren, wo sie Entlassungen verhindern oder Neueinstellungen ermöglichen und dadurch der Bundesanstalt für Arbeit Kosten der Arbeitslosigkeit ersparen. Brandenburg erarbeitet derzeit

den Entwurf eines derartigen Teilzeitförderungsgesetzes und beabsichtigt, ihn noch 1994 in einer mit den übrigen SPD-Ländern abgestimmten Form in den Bundesrat einzubringen.

Mit diesen Handlungsfeldern wird deutlich, daß die Arbeitsmarktpolitik der Länder ihre Kraft meines Erachtens noch stärker in eine Veränderung der Rahmenbedingungen einbringen müssen, wobei sie dann jeweils zu einem angemessenen Eigenanteil aufgefordert sein werden. Kurzum, über den Vergleich des Einsatzes und der Sinnhaftigkeit von Landesförderung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (eingangs genannte Ziele 1 und 2) sollte das eingangs genannte Ziel 3 nicht in Vergessenheit geraten.

Teil 2: Referate, Thesen und Diskussions- ergebnisse aus den Workshops

Dieter Bogai

Reaktionen des Landes Berlin auf arbeitsmarktpolitische Herausforderungen: – Diskussionsergebnisse –

Der Umstrukturierungs- und Modernisierungsprozeß der Berliner Wirtschaft hat zum starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in beiden Stadthälften geführt. Der Workshop stand unter der Fragestellung, wie das Land Berlin im Rahmen seiner arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten auf die Beschäftigungsprobleme reagiert hat und ob sich anhand bestimmter Prüfkriterien bereits angeben läßt, wie die Instrumente des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms gewirkt haben.

Einleitend wurde gefordert, daß sich die Arbeitsmarktpolitik vom Korsett des Arbeitsförderungsgesetzes lösen und den Ländern eine stärkere Autonomie eingeräumt werden solle. Die Zielsetzung des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms (ARP) "Arbeit für Berlin" sei einerseits auf die Beschäftigungsförderung im ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Hierzu gehöre vor allem die Förderung von Existenzgründungen und die Unterstützung von Qualifizierungen in Unternehmen bei betrieblichen Umstrukturierungen und zur Vermeidung des Facharbeitermangels. Zum anderen wird ein dauerhafter zweiter Arbeitsmarkt für ältere und leistungsgeminderte Arbeitskräfte angestrebt, der betriebswirtschaftlich organisiert werden und sich nach einer Anlaufphase am Markt behaupten soll. Bei der Organisation der vielfältigen Projektilandschaft soll die Erzielung von Einnahmen und der Abschluß von Leistungsverträgen eine verbesserte Steuerung der knappen Ressourcen ermöglichen. Demgegenüber wurde vereinzelt bezweifelt, ob angesichts der kaum überschaubaren Berliner Projekte- und Trägerlandschaft überhaupt eine politische Steuerung noch möglich sei. Darüber hinaus

gelte es, Innovationsvorstellungen zur Erwerbsarbeit und Arbeitszeitverteilung im Rahmen einer gesellschaftspolitischen Diskussion zu fördern. Bei all diesen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sei die Beschäftigungsförderung von Frauen eine Querschnittsaufgabe.

Es stellte sich heraus, daß es bisher keine Ergebnisse zur Evaluation der Einzelmaßnahmen des ARP gibt. Die darüber hinaus angestrebte beschäftigungspolitische Verknüpfung von Maßnahmen anderer Politikressorts sei nicht hinreichend geglückt. Auf Widerstände sei die Gründung von Arbeitsförderbetrieben wegen befürchteter Wettbewerbsverzerrungen gestoßen. Das Lohnkostenprogramm zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen werfe ähnliche Probleme im Rahmen europäischer Vorschriften auf.

Von seiten der Wissenschaft wurden die Gesichtspunkte einer idealtypischen Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen skizziert. Als Ausgangspunkt werden Informationen über den lokalen Arbeitsmarkt und bisherige Trends von Arbeitsnachfrage und -angebot sowie über zukünftige Entwicklungstendenzen durch externe Trends benötigt. Im Rahmen eines Rückkoppelungsmodells dienen der zu evaluierende Mitteleinsatz als Input und die Zahl der geförderten Teilnehmer als Output. "Monitoring"-Informationen und Erfolgskontrolle sollen eine Rückwirkung auf den Programmzuschnitt ermöglichen.

Das ARP sei in einem ersten Einschätzungsversuch von der Mittelausstattung im Vergleich zu anderen Länderprogrammen durchaus beachtlich und enthalte einen Teil innovativer Instrumente im Bereich der Förderung der privaten Wirtschaft. Allerdings würden die Mittel überwiegend in den zweiten Arbeitsmarkt gelenkt. Dadurch besteht die Gefahr einer Schaffung dauerhafter Subventionstatbestände. Andererseits ist nach englischen Erfahrungen eine Separierung des zweiten Arbeitsmarkts vor allem hinsichtlich sozialer Standards zu befürchten. Die von dem ARP angestrebte Personenförderung entspreche zwar in Teilen den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen, erreiche aber zuwenig gering qualifizierte Arbeitslose und Industriearbeiter.

Zu den "Monitoring"-Informationen gehören detaillierte Angaben u.a. zur Teilnehmerstruktur (sozioökonomische Merkmale) zwecks Zielgruppenerreichung, zum Abbruch bzw. Verbleib der Teilnehmer und zur Zusammensetzung der finanziellen Mittel. Zur Bewertung der Maßnahmen seien Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen bzw. Kosten-Wirksamkeits-Berechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen erforderlich. Bei der Ermittlung von Nettobeschäftigungseffekten seien etwaige Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte in Rechnung zu stellen. So gäbe es Erfahrungen, daß Lohnkostenzuschußprogramme Sickerereffekte von 50 % bis 75 % aufweisen. Andererseits weisen z.B. Programme zur Existenzförderung Multiplikatoreffekte durch zusätzlich initiierte Beschäftigungsverhältnisse auf. All diese Informationen benötigen lernende Organisationen, damit bei mangelnder Wirksamkeit Programmrevisionen stattfinden können.

Als Grundproblem der Effizienzsteigerung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und bei der Zielsetzung eines möglichst hohen Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt wurde diskutiert, daß dadurch möglicherweise sozialpolitische Zielsetzungen, die sich zweifellos auch gesellschaftlich rechnen, zu kurz kommen. Hier sei ein Kompromiß anzustreben, indem die Zielgruppenerreichung quasi als Nebenbedingung in die Evaluierung einbezogen wird.

Peter Schallock

Arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen im Ost- und Westteil Berlins: – Thesen –

Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftsförderungspolitik

1. Wirtschaftsförderung kann die Ansiedlungs- und Entwicklungsbedingungen von kleinen und mittleren Unternehmen erleichtern.
2. Wirtschaftsförderung kann so Einfluß auf das regionale Wirtschaftswachstum und die Arbeitsplatzentwicklung nehmen sowie Strukturverbesserungen bewirken.
3. Subventionen können tragfähige unternehmerische Konzepte unterstützen, nicht aber ersetzen. Wirtschaftsförderung kann nur Hilfe zur Selbsthilfe sein.
4. Unternehmerische Planungs-, Führungs-, Kontroll- und andere Defizite können ebensowenig durch betriebliche Subventionen ausgeglichen werden wie eine fehlende Marktorientierung. Die Wirtschaftsförderung sollte aber gerade auch in den östlichen Bezirken noch stärker Qualifizierungs- und Fortbildungsangebote für Existenzgründer und ähnliche entwickeln.
5. Wirtschaftsförderung muß Prioritäten setzen. Im Vordergrund muß die Förderung wettbewerbsfähiger, wertschöpfungsintensiver und technologieorientierter Produktions- und Dienstleistungsunternehmen mit attraktiven Dauerarbeitsplätzen stehen.
6. Betriebsbezogene Wirtschaftsförderungsmittel müssen problemorientiert, befristet und degressiv konstruiert werden.

7. Mitnahmeeffekte bei finanziellen Fördermaßnahmen sind so weit wie möglich auszuschließen. Es ist stets eine angemessene Eigenleistung vorzusehen.

Strukturverbessernden betrieblichen Maßnahmen (z.B. Betriebsberatung) sollte Vorrang gegeben werden.

8. Betriebsbezogene öffentliche Subventionen müssen ständig auf negative Nebeneffekte hin beobachtet werden.
9. Ein angemessener Eigenkapitalanteil eines Investors muß vorhanden sein.

Wirtschaftsförderungsmittel dürfen nicht wettbewerbsverzerrend oder -verhindernd wirken.

10. Für weniger qualifizierte und auch nicht durchgreifend qualifizierbare Arbeitskräfte müssen auch im Rahmen der Wirtschaftsförderung Arbeitsmöglichkeiten erschlossen werden. Hier darf aber nur ein nachrangiges Aktivitätsfeld liegen.
11. Die wirksamste regionale Wirtschaftsförderung sind eine leistungsfähige Infrastruktur im weitesten Sinne und ein wirtschaftsfreundliches Klima in Bevölkerung und Verwaltung.
12. In Berlin steht ein umfassendes Wirtschaftsförderungsinstrumentarium für die betriebliche und infrastrukturelle Förderung von KMU zur Verfügung,

z.B.

- Existenzgründungsdarlehen
- Eigenkapitalhilfe
- Stille Beteiligungen
- Bürgschaften
- Sonderfonds
- Investitionszuschüsse

- landeseigene Grundstücke
- Gewerbeflächen in öffentlichen geförderten Gewerbehöfen
- Betriebsberatungsmittel
- F + E usw.

13. Im Rahmen der Investitionsförderung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur werden KMU stärker als große Betriebe gefördert.
14. Bei einer Existenzgründung können in Berlin bis zu 85 % (siehe hierzu zu 9.!) der Investitionen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.
15. An fehlender Wirtschaftsförderung ist bisher in Berlin noch kein von der Unternehmensidee und von der Unternehmerpersönlichkeit her tragfähiges KMU-Projekt gescheitert.

Karl Röhrig

Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Förderprogramme für die Durchsetzung der Vollbeschäftigung

Im Januar 1994 gab es in Deutschland 4.029.491 registrierte Arbeitslose. 2.255.187 Frauen und Männer befanden sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und wurden dabei nicht mehr als Arbeitslose registriert. Somit waren im Januar mehr als 6,25 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Erwerbsarbeit ausgeschlossen oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht und dadurch an den Rand der Gesellschaft gestellt.

Aber auch wenn die aktive Arbeitsmarktpolitik extrem ausgeweitet würde und die Vorschläge zur Schaffung von ca. einer Million neuen Arbeitsplätzen in einem öffentlich finanzierten Beschäftigungsbereich mit einem Programm "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren" realisiert werden könnten, so bleibt von der prognostizierten sogenannten Arbeitsplatzlücke immerhin noch ein Minus von ca. fünf Millionen Menschen, die keinen Arbeitsplatz bis zum Jahr 2000 finden werden. Soll diese Lücke geschlossen werden, dann sind gezielte wirtschafts- und beschäftigungspolitische Programme für die Durchsetzung der Vollbeschäftigung zu gestalten.

Die Arbeitslosigkeit hat gesellschaftliche Folgekosten, und es ist mehr als einmal ausgerechnet worden, daß aktive Arbeitsmarktpolitik immer sinnvoll ist.

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren muß das Ziel aktiver Beschäftigungspolitik sein, weil es Beschäftigungsdefizite auf Dauer gibt.

Stärker als bisher müssen dabei auch präventiv wirksame Modelle wie z.B. betriebliche Beschäftigungspläne oder die Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung, wie sie in den Tarifabschlüssen der IG Metall in

diesem Jahr zum Tragen kommen, direkt in den Unternehmen zur gerechteren Verteilung der Arbeit geschafften werden. Dafür müssen neue und den Strukturwandel unterstützende Arbeitsfelder in den Betrieben selbst entwickelt werden.

Der neue Ansatz zur Finanzierung dieser Arbeitsfelder ist der Gedanke der – weitgehend – kostenneutralen Umschichtung von Lohnersatzleistungen in solche neuen aktiven Maßnahmen.

Soll dieses neue Instrument der aktiven Lohnkostenzuschüsse für privatwirtschaftliche Unternehmen nutzbar sein, dann allerdings müssen globale Arbeitsfelder für deren Zulässigkeit beschrieben werden, wie sie ähnlich bereits für den § 249 h Arbeitsförderungsgesetz gelten. In neuen, gesellschaftlich wie betrieblich nützlichen Arbeitsfeldern (z.B. soziale Dienste im Betrieb, Recyclingprojekte, Altstoffsammlungen, Gesundheitsprojekte) in den Unternehmen könnten Arbeitslose dann tätig sein. Und die Betriebe könnten erproben, wie diese Arbeitsfelder auf Dauer sinnvoll entwickelt werden können und dann auch dauerhaft bestehen bleiben können.

Diese betrieblichen Arbeitsfelder können den Strukturwandel unterstützen. Dazu müssen auch besser als bisher verschiedene Instrumente und Förderprogramme kombiniert werden. Die stärkere Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit der Wirtschaftsförderung oder z.B. mit der Förderung der Forschungs- und Technologiepolitik ist allerdings bisher kaum gelungen. Das gilt bedauerlicherweise vor allem für die neuen Bundesländer, wo die Erwartungen diesbezüglich besonders hoch waren.

Gelingt die Veränderung der Förderbedingungen zugunsten der Kombination von Arbeitsmarktmitteln mit anderen wirtschaftspolitischen Fördermitteln und deren stärkerer Einsatz auch in den privaten Betrieben, dann wäre dies die wirksamste Methode, aktive Arbeitsmarkt-, besser dann Beschäftigungspolitik, betreiben zu können.

Nur mit einer wenig bürokratischen Umsetzung und weitgehend in pauschalisiertem Volumen wird es gelingen, diese direkten Lohnkostenzuschüsse für neue Beschäftigungsverhältnisse und andere direkt betrieb-

liche, präventiv wirksame Instrumente einzusetzen. Diese neuen Instrumente sollen in den neuen und alten Bundesländern einsetzbar sein.

Neben dieser neuen Form von Lohnkostenzuschüssen sind aktive, projektorientierte neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wie die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften im Osten Deutschlands dennoch weiter auszubauen. Auch hier soll im Sinne der Verzahnung von Mitteln die Nutzung von Investitions- und Strukturfördermitteln, insbesondere GA-Mittel, ermöglicht werden, die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Mittel müssen also auch hier kombinierbar sein.

Allgemein ist ein solcher Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung in differenzierter Form auf lange Sicht erforderlich. Neben der Wiedereingliederung in normale Beschäftigungsverhältnisse mit neuen Instrumenten muß auch eine langfristige Absicherung von sehr schwer vermittelbaren Arbeitslosen in öffentlich finanzierten arbeitsmarktpolitischen Projekten möglich sein.

Alle Beschäftigungsverhältnisse in öffentlich geförderter Beschäftigung müssen normale arbeitsrechtliche und keine sozialrechtlichen Grundlagen haben.

Für neue Finanzierungen, wie z.B. negative Steuern für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen, sind bisher keine ausreichend formulierten Vorschläge auf dem Tisch. Es ist sinnvoll, darüber weiter nachzudenken, solange dies nicht mit dem Aufbau eines Billiglohnsektors verbunden wird.

Marlene Kück

Zur Problematik des Risikokapitalbedarfs in innovativen Unternehmen des Klein- und Mittelbetriebssektors

Viele unternehmerische Initiativen im Klein- und Mittelbetriebssektor scheitern gegenwärtig, weil es nicht gelingt, ihren Risikokapitalbedarf zu decken.

Dies gilt besonders für junge Wachstumsunternehmen, die mit innovativen Produkten und Dienstleistungen neue Marktsegmente erschließen wollen. Sie haben einen erheblichen Risikokapitalbedarf, der primär aus der Markterschließung resultiert und sich finanzierungstechnisch im Prinzip nur über Eigenkapital decken läßt. Fremdkapital als Finanzierungsform kommt hierfür aufgrund der vorherrschenden Bankauffassung, daß Fremdmittel weitgehend substanzhaltige, verwertbare Aktiva finanzieren sollten und nicht von hohen Liquidationsrisiken betroffene Vermögenspositionen, kaum in Frage.

Das Dilemma liegt mithin in der **Struktur des Kapitalbedarfs** der innovativen Unternehmen. Dieses Dilemma läßt sich nicht über ein neues Innovationskreditprogramm, das derzeit im Bundeswirtschaftsministerium diskutiert wird, beseitigen. Nur wenn es gelingt, in angemessenem Umfang risikotragende Mittel den Unternehmen zur Verfügung zu stellen, lassen sich davon ausgehend relevante einzelwirtschaftliche Effekte induzieren. Wer, wie Herr Rexrodt, "Kreativität" und damit "Innovationsfähigkeit" als Stabilitätsfaktor der Wirtschaft identifiziert, muß gleichzeitig Überlegungen zu Instrumenten, mit deren Hilfe Risikokapitalbedarf bereit gestellt werden kann, anstellen.

Aber genau an diesen Überlegungen mangelt es im wirtschaftspolitischen Raum. Im Vordergrund stehen Förderungskonzepte, die auf die (Mit-)Finanzierung der substanzhaltigen, langfristigen Anlagevermögen abzielen (Grundstücke, Gebäude, Betriebs- und Geschäftsausstattung).

Sehr deutlich wird dieser Tatbestand bei den verschiedenen Investitionszulageregelungen, beim Eigenkapitalhilfe- und ERP-Programm. Immer wird als Bemessungsgrundlage für die Förderung das Anlagevermögen (bzw. bestimmte Teile davon) herangezogen. Das Förderungssystem ist also substanzwertorientiert, der Risikokapitalbedarf läßt sich damit weitgehend nicht erfassen.

Etwas anders sieht dies bei einem neuen Förderungsweg im Land Berlin aus, der über die Beteiligungsgesellschaft Berlin mbH für kleine und mittlere Betriebe erschlossen wurde. Von dieser Institution kann Risikokapital an innovative Unternehmen vergeben werden.

Die Risikokapitalvergabe wird bei der Beteiligungsgesellschaft Berlin mbH mittlerweile in Form von zwei unterschiedlichen Beteiligungstypen praktiziert.

Der **erste** Beteiligungstyp führt zur Vergabe sog. **Bemessungsgrundlagen-unabhängiger stiller Beteiligungen**, mit deren Hilfe eine Mitfinanzierung der Investitionen im Anlagevermögen und **gesamten Umlaufvermögen** erfolgt.

Der **zweite** Beteiligungstyp wird als **Optionsrechtskapital** bezeichnet. Der Beteiligungsansatz sieht die Vergabe von **Optionsrechten** durch die Beteiligungsgesellschaft Berlin mbH an private Kapitalgeber vor, sofern sie den Unternehmen stille Beteiligungen zur Deckung des Risikokapitalbedarfs gewähren.

Die Optionsrechte sollen den stillen Beteiligungsgeber von dem **Ausfall- und Bonitätsrisiko** des Beteiligungsunternehmens befreien. Dies wird durch das vertraglich fixierte Recht zur Ausübung der Option bei einer **maßgeblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse** des Kapitalnehmers (Betrieb) erreicht. Die Ausübung führt zu einer Übertragung des stillen Beteiligungsvertrages auf die Beteiligungsgesellschaft. Sie zahlt als Preis für die Übertragung den nominalen Wert der Beteiligung an den stillen Beteiligungsgeber, und zwar in Höhe der geleisteten Einzahlungen. Ein unter Umständen gebildeter immaterieller Firmenwert (= Ertragswert der Beteiligung) bleibt grundsätzlich bei der

Kaufpreisermittlung außer Ansatz. Dies gilt auch für die fälligen, noch zu leistenden Zinszahlungen (Beteiligungsentgelte) durch den Kapitalnehmer.

Die Ausübung der Option nach den gleichen Bedingungen soll vom stillen Beteiligungsgeber auch dann erfolgen, wenn zwar keine maßgebliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kapitalnehmers vorliegt, aber der Beteiligungsvertrag über eine Mindestlaufzeit von 36 Monaten verfügt. Durch diese Möglichkeit wird eine erhebliche **Geldnähe** der Beteiligung erreicht; ihre zum Nominalwert gesicherte Liquidierbarkeit ist in einem angemessenen Zeitrahmen erreicht.

Das Optionsrechtskapital schafft damit die Voraussetzungen, die bisher die Etablierung eines **regionalen Marktes des "kleinen Eigenkapitals"** verhindert haben: hohe Fungibilität der Anteile durch die **(An-)Kaufgarantie** der Beteiligungsgesellschaft und Entbindung der Beteiligungsgeber vom Kapitalausfallrisiko ihrer hingegebenen Mittel. Beides war und ist für **Kleinanleger die entscheidende Hürde**, ihr Kapital in direkten betriebsbezogenen Beteiligungs- und Kreditanlagen zu investieren.

Die Beteiligungsgesellschaft verknüpft ihre Finanzleistungsangebote sowohl mit einer **gründlichen Bonitätsprüfung** als auch mit einer **fortlaufenden Betreuung** des Unternehmens. Die **Bonitätsprüfung** hat das Ziel, die Chancen und Risiken der Unternehmen in Hinblick auf ihr Management, auf ihre Marktpotentiale, ihre Ertragskraft, ihre Liquiditätssituation und ihren Verschuldungsgrad zu analysieren, wobei dem Management eine herausragende Bedeutung zukommt. Mithin betrachtet es die Beteiligungsgesellschaft als wichtige Aufgabe, eine eingehende Beurteilung des Führungskräftepotentials vorzunehmen.

Die **fortlaufende Betreuung** wird über die Einrichtung eines **Beirats** institutionalisiert. Dem Beirat gehören als Mitglieder ein Vertreter des Beteiligungsunternehmens, ein Vertreter der Hausbank und ein Vertreter der Beteiligungsgesellschaft Berlin mbH an. Die **Einbeziehung eines Hausbankvertreters** dient dem Zweck, die Finanzierungs- und Risikopartner des jeweiligen Unternehmens im Beteiligungsbeirat mit dem

Ziel einer möglichst gleichgelagerten Kundenbetreuungsstrategie zur Vermeidung von Interessenkonflikten zusammenzuführen. Die Aufgaben des Gremiums sind weitgehend identisch mit denen eines Aufsichtsrats, insbesondere hat sich der Beirat um ein **strategisches und operatives Controlling** zu bemühen und in diesem Bereich die Geschäftsführung zu beraten. Beides dient dem Anliegen, durch eine konkrete Managementhilfe unternehmerische Fehlentscheidungen und damit verbundene Beteiligungsausfälle zu verhindern.

Der Eigenart der **Struktur des Kapitalbedarfs**, worauf zu Beginn schon hingewiesen wurde, kann durch die Gewährung von Beteiligungs- und Optionsrechtskapital maßgerecht entsprochen werden. Durch Investitionskreditprogramme gelingt dies nicht.

Sabine Kroker–Stille

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Klein- und Mittelbetriebe in Berlin

1. Das Thema enthält implizit die Annahme, daß Arbeitsmarktpolitik auch eine strukturpolitische Aufgabe zu erfüllen hat. Diese Erkenntnis gewinnt unter Arbeitsmarktpolitikern zunehmend an Bedeutung, war aber nicht immer so. Seit Ende der 60er Jahre spielen arbeitsmarktpolitische Instrumente eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Wirtschaftskrisen. Dennoch kann Arbeitsmarktpolitik nicht **primär** strukturpolitisch ausgerichtet sein. Sie hat sich stark an den Zielgruppen des Arbeitsmarktes zu orientieren.
2. In jüngster Zeit gewinnt die regional- und betriebsbezogene Orientierung der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung. Generell hat die Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren zugenommen. Dies erscheint zur Stärkung der Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik wichtiger denn je.
3. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Berlin läßt sich folgendermaßen untergliedern:
 - Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Förderung nach § 249 h Arbeitsförderungsgesetz,
 - Förderung der beruflichen Weiterbildung,
 - Förderung der Privatwirtschaft: Existenzgründungsförderung, Lohnkostenzuschüsse.

Die Arbeitsmarktpolitik für Klein- und Mittelbetriebe (KMU's) betrifft alle drei Bereiche, und zwar auf unterschiedliche Art und Weise.

4. ABM und Klein- und Mittelbetriebe:

Mit ABM werden infrastrukturelle Voraussetzungen für Klein- und Mittelbetriebe geschaffen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben außerdem Nachfragewirkungen und Impulseffekte für KMU's und führen häufig zu Ausgründungen im Bereich der KMU's.

5. Berufliche Fort- und Weiterbildung:

Die landeseigenen Angebote der beruflichen Fort- und Weiterbildung richten sich nahezu ausschließlich an Klein- und Mittelbetriebe. Als Beispiel sei die Fort- und Weiterbildung und Umschulung ehemaliger Industriebeschäftigter für Handwerksbetriebe genannt.

6. Förderung und Privatwirtschaft:

Eine Förderung von KMU's ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht deshalb sinnvoll, da dort in den letzten Jahren die meisten Arbeitsplätze geschaffen wurden. Das Land stellt ein breites Spektrum von Lohnkostenzuschüssen zur Verfügung, wovon einige **ausschließlich** von KMU's in Anspruch genommen werden dürfen. Zu letzteren zählen

- (1) die Förderung arbeitsloser Fachkräfte ab 45 bzw. 50 Jahre,
- (2) die Übernahme ehemaliger ABM-Beschäftigter durch KMU's und
- (3) das 100-Mio.-DM-Lohnkostenzuschußprogramm für KMU's.

Schließlich fördert das Land die Existenzgründung bei KMU's durch Lohnkostenzuschüsse im ersten Jahr durch günstige Kredite und Bürgschaften.

Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung

Eröffnungsveranstaltung

Peter Haupt, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin

Dr. Hans Heuer, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Peter König, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Forschungsinstitut, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Rudolf Steinke, Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin

Armin Tschoepe, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Soziales, Berlin

Reinhard Wohleben, Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg, Berlin

Workshop 1: Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Berlin auf dem Prüfstand

Dr. Dieter Bogai, Landesarbeitsamt Berlin

Peter Haupt, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin

Dr. Josef Hoormann, DGB Berlin/Brandenburg

Prof. Dr. Günther Schmid, Wissenschaftszentrum Berlin

Klaus Dieter Teufel, Vereinigung der Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg, Berlin

Workshop 2: Arbeit statt Sozialhilfe. Zwangsprogramm ohne Nutzen oder Strategie mit Breitenwirkung?

Ludwig Fuchs, Deutscher Städtetag, Köln

Achim Meyer auf der Heyde, BBJ Consult, Berlin

Armin Tschoepe, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Soziales, Berlin

Klaus Wermker, Stadtverwaltung Essen

Workshop 3: Arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Förderung und Sicherung kleiner und mittlerer Unternehmen im Ost- und Westteil Berlins

Gabriele Coccozza, Handwerkskammer Berlin

Dr. Michael Heine, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Dr. Sabine Kroker-Stille, Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin

Prof. Dr. Marlene Kück, Bürgschaftsbank Berlin

Karl Röhrig, IG Metall Berlin/Brandenburg

Peter Schallock, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Workshop 4: Arbeitszeit, Arbeitszeitflexibilisierung und Teilzeitarbeit als Standortfaktor

Ingrid Hancke, Schering AG, Berlin

Dr. Ingrid Kurz-Scherf, freiberuflich, Berlin

Manfred Müller, Gewerkschaft hbv, Berlin

Dr. Rudolf Steinke, Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin

Ulf Willecke, KaDeWe Berlin

Abschlußveranstaltung

Dr. Christine Bergmann, Senatorin für Arbeit und Frauen, Berlin

Manfred Harrer, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin

Christiane Krajewski, Ministerin für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales, Saarbrücken

Jürgen Kühl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt, Finanzwissenschaftliches Institut an der Universität Köln, Köln

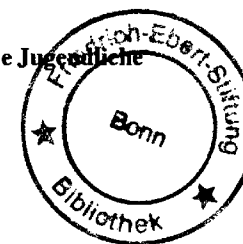
Prof. Dr. Bernd Reisert, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin (FHTW)

Dr. Rolf Schmachtenberg, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Potsdam

Reihe "Gesprächskreis Arbeit und Soziales"

- Nr. 1: **Ausländer im vereinten Deutschland - Perspektiven der Ausländerpolitik** (vergriffen)
- Nr. 2: **Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft** (vergriffen)
- Nr. 3: **Zuwanderungspolitik der Zukunft** (vergriffen)
- Nr. 4: **Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer**
- Nr. 5: **Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern** (vergriffen)
- Nr. 6: **Multikulturelle Gesellschaft - Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung?** (vergriffen)
- Nr. 7: Ursula Mehrländer, Günther Schultze
Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland - Fakten Argumente, Vorschläge (vergriffen)
- Nr. 8: **Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern** (vergriffen)
- Nr. 9: **Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren** (vergriffen)
- Nr. 10: **Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher Interessenvertreter in den neuen Bundesländern** (vergriffen)
- Nr. 11: **Der ostdeutsche Maschinenbau - Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit**
- Nr. 12: **Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl** (vergriffen)
- Nr. 13: **Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik - Eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern** (vergriffen)
- Nr. 14: **Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik - Vergleich mit europäischen Ländern** (vergriffen)

- Nr. 15: **Fremdenfeindlichkeit und Gewalt - Ursachen und Handlungsperspektiven** (vergriffen)
- Nr. 16: **Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland** (vergriffen)
- Nr. 17: **Gesundheitsstrukturgesetz - Geeignet zur Lösung der Probleme im Gesundheitswesen?**
- Nr. 18: **Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik - Ist ein Gesamtkonzept für die neuen und alten Bundesländer erforderlich?** (vergriffen)
- Nr. 19: **Deutsche und Polen - Zwischen Nationalismus und Toleranz** (vergriffen)
- Nr. 20: **Betriebliche Gesundheitspolitik auf dem Prüfstand - Sind neue Konzepte für alternde Belegschaften erforderlich?**
- Nr. 21: **Entstehung von Fremdenfeindlichkeit - Die Verantwortung von Politik und Medien**
- Nr. 22: **Partizipationschancen ethnischer Minderheiten - Ein Vergleich zwischen Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland** (vergriffen)
- Nr. 23: **Fremdenfeindlichkeit und Rassismus - Herausforderung für die Demokratie** (vergriffen)
- Nr. 24: **Gesundheitspolitik in Unternehmen der neuen Bundesländer** (vergriffen)
- Nr. 25: **Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland**
- Nr. 26: **Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? - Modernisierungsdruck und Reformbedarf**
- Nr. 27: **Den Zweiten Arbeitsmarkt fördern - Ein ökonomisch und sozial tragfähiges Konzept?**
- Nr. 28: **Ausbildung und Beschäftigung - Übergänge an der zweiten Schwelle**
- Nr. 29: **Chancengleichheit für ausländische Jugendliche**



- Nr. 30: **Privatisierung von Gesundheitsleistungen - Die soziale Krankenversicherung auf Abwegen?**
- Nr. 31: **Einwanderungspolitik Kanadas und der USA - Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland?**
- Nr. 32: **Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik**
- Nr. 33: **Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik - Mehr Weiterbildung bei veränderten Arbeitszeiten? -**
- Nr. 34: **Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration?**
- Nr. 35: **Ost-West-Migration - Fluchtursachen und Handlungsperspektiven**
- Nr. 36: **Soziale Sicherung auf dem Prüfstand - Gerät die Rentenversicherung ins Wanken?**
- Nr. 37: **Gesundheitsstrukturgesetz - Bilanz und Perspektiven**
- Nr. 38: **Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch**

*Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
D-53170 Bonn*