
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Das Beispiel Duisburg

Die Situation in Duisburg

Duisburg ist in hohem Maße durch die Eisen- und Stahlindustrie geprägt. Im IHK-Bezirk Duisburg¹ wurden im letzten Jahrzehnt 40% des Rohstahls der Bundesrepublik produziert². Der hohe Anteil der Rohstahlproduktion Duisburgs in der Bundesrepublik kann als erstes Indiz für eine wirtschaftliche Monostruktur gedeutet werden.

Struktur der Industriehauptgruppen nach Anteil der Beschäftigten und Anteil am Umsatz in Duisburg³

Industriehauptgruppen	Anteil der Beschäftigten (%)	Anteil am Umsatz (%)
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie	73,7	83,4
darunter:		
Steine und Erden	1,8	1,9
Hochofen-, Stahl-, Warmwalzwerke	63,0	70,7
Chemische Industrie	3,5	3,8
Industriegüterindustrie	21,1	11,1
darunter:		
Stahl- und Leichtmetallbau	6,7	3,6
Maschinenbau	9,3	5,5
Straßen- u. Luftfahrzeugbau	0,0	0,0
Elektronische Industrie	2,6	0,8
Feinmechan. u. optische Industrie	0,6	0,3
Eisen-, Blech- u. Metallwaren	0,3	0,2
Verbrauchsgüterindustrie	2,6	1,5
Nahrungs- u. Genußmittelindustrie	2,6	4,0
Verarbeitende Industrie (Stand: 1976)	100,0	100,0

Die oben aufgeführten Daten machen deutlich, wie anfällig die Stadt Duisburg für Krisenerscheinungen ist, wie wir sie seit längerer Zeit erleben. Die wirtschaftliche Rezession hat sich in den letzten Jahren so negativ ausgewirkt, daß es regelrecht zu Einbrüchen in der Produktion gekommen ist. Wurden 1974 noch 21 Mio t Rohstahl erzeugt, so sank der Anteil 1975 auf 16 Mio t; ein Rückgang um fast 25 %⁴. Die Auswirkungen einer solchen Produktionseinknickung auf den beschäftigungsintensiveren Bereich der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie müssen sich gewissermaßen zwangsläufig auf die Beschäftigungssituation in Duisburg nachhaltig bemerkbar machen.

1 Der IHK-Bezirk Duisburg ist nicht identisch mit dem Stadtgebiet von Duisburg. In den IHK-Bezirk fallen neben dem Duisburger Stadtgebiet noch weitere Gebiete des linken Niederrheins einschließlich Wesel und Kleve.

2 Informationen aus einer Mitteilung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umweltpolitik (Drucksache 6578 vom 25. 1. 1979).

3 vgl. Anm. 2

4 vgl. Anm. 2

Arbeitslosenentwicklung in Duisburg von 1965–78⁵

Jahr	Arbeitslose insgesamt	Arbeitsl.-quote	Männer	Frauen	Jugendliche unter 20
1965	1 374	0,5			
1966	2 183	0,9			
1967	5 171	2,6			
1968	3 252	1,7			
1969	1 880	1,0			
1970	1 430	0,8			
1971	2 124	1,2			
1972	3 306	1,9			
1973	3 446	2,0			
1974	4 825	2,9			
1975	7 721	4,6	4 600	3 121	1 489
1976	9 436	5,8	5 557	3 879	1 104
1977	10 868	6,8	6 764	4 104	1 243
1978 (bis Okt.)	12 032	7,5	7 629	4 403	1 026

Duisburg liegt 1978 mit einer Arbeitslosenzahl von etwa 12 000 und einer Arbeitslosenquote von 7,5 % deutlich über dem Durchschnitt in NRW von etwa 5,5 % (wobei NRW selbst wiederum über dem Bundesdurchschnitt von 5 % liegt!)⁶.

Bezeichnend ist, in welchem Ausmaß mit steigender Arbeitslosenzahl die Zahl der offenen Stellen zurückgegangen ist:

Verhältnis der offenen Stellen zur Zahl der Arbeitslosen in Duisburg (1970–1977)⁷

Jahr	Offene Stellen	Arbeitslose	Arbeitsl.-quote	Offene Stellen pro Arbeitslosen
1970	8 782	1 430	0,8	6,1
1971	5 845	2 124	1,2	2,8
1972	4 368	3 306	1,9	1,3
1973	6 082	3 446	2,0	1,8
1974	4 371	4 825	2,9	0,9
1975	2 409	7 721	4,6	0,3
1976	2 093	9 436	5,8	0,2
1977	1 440	10 868	6,8	0,1

⁵ Die Tabelle wurde von mir zusammengestellt. Dabei wurden Informationen aus der oben zitierten Mitteilungsvorlage (s. Anm. 2) benutzt, sowie Angaben des Duisburger Arbeitsamtes und des Statistischen Amtes der Stadt Duisburg.

⁶ WAZ vom 7. 3. 1979 sowie Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der BRD 1978, Entwicklung, Strukturprobleme, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen; in: Sonderdruck aus ‚Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung‘ 11. Jg., 1978, Heft 1

⁷ vgl. Anm. 2

Die so beschriebene Arbeitslosenentwicklung blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Haushaltsentwicklung der Stadt Duisburg, die in den vergangenen Jahren stellenweise finanzielle Einbußen hat hinnehmen müssen (z. B. im Jahr 1977: Defizit von ca. 70 Mill. DM)⁸. Die Verminderung des Steueraufkommens entbindet die Stadt nicht, bestimmte Aufgaben weiterhin zu tätigen oder gar im finanziellen Aufwand zu erhöhen. So z. B. für die Sozialhilfe, deren Ausgaben mit der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Zusammenhang gebracht werden können (Anstieg der Sozialhilfeempfänger von 13 773 (1971) auf 29 815 (1977))⁹.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Duisburg

Angesichts der schwierigen Arbeitsmarktlage in Duisburg und anderen Ruhrgebietsstädten (Gelsenkirchen, Essen, Dortmund u. a.) zeigte sich die Notwendigkeit, besondere Hilfsmaßnahmen von Seiten der Landesregierung zu entwickeln. Ein Resultat dieser Bemühungen sind die Sonderprogramme der Landesregierung NRW gegen Jugendarbeitslosigkeit. Sie sollten bzw. sollen den Gemeinden Hilfestellung bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bieten¹⁰. Zwei Punkte aus diesem Programm (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Einführung eines Berufsvorbereitungsjahres) sollen auf ihren arbeitsmarktpolitischen Effekt in Duisburg untersucht werden.

ABM haben durch die Sonderprogramme gegen Jugendarbeitslosigkeit eine Aufwertung in der Form erfahren, daß sie mit zusätzlichen finanziellen Mitteln des Landes ausgestattet worden sind (d. h. über die von der Bundesanstalt für Arbeit vorgesehenen Gelder hinaus). Solchermaßen wurden sie gegenüber anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des AFG in der Hoffnung hervorgehoben, mit ihnen besonders effizient arbeiten zu können. Der einzige Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Duisburg ist die Stadt Duisburg selbst. Obwohl in den Jahren 1975 bis 1977 die Anzahl der in ABM beschäftigten Arbeitskräfte im Vergleich zu anderen Ruhrgebietsstädten noch relativ gering war, ließ sich für 1978 und insbesondere für 1979 eine beträchtliche Erhöhung der durch ABM Beschäftigten feststellen:

Beschäftigte in ABM der Stadt Duisburg von 1975–79¹¹

Jahr	Anzahl der Maßnahmen	Anzahl der Beschäftigten zu Beginn der Maßnahme
1975	10	ca. 62
1976	6	ca. 53
1977	4	ca. 62
ab 1. 8. 1978	1	ca. 82
ab 1. 9. 1978	4	ca. 107
ab 1. 10. 1978	7	ca. 127
1979		ca. 242
1980*		ca. 500

* Zum Zeitpunkt der Erstellung der Untersuchung vom Personalamt geplante Größenordnung

Bei der Analyse über den Beschäftigungsort der ABM-Kräfte für 1978 fällt auf, daß mit Abstand der größte Teil von ihnen im Grünflächenbereich beschäftigt wurde. Interessanterweise lassen sich gleichermaßen in diesem Bereich starke Personalkosteneinsparungen er-

8 vgl. Haushaltspläne der Stadt Duisburg von 1974 bis 1978

9 vgl. Anm. 2

10 s. Zielsetzung der Sonderprogramme der Landesregierung NRW gegen Jugendarbeitslosigkeit; in: MAGS (Hg.), Arbeitsmarktkonferenz 1977, Karlsruhe 1977

11 vgl. Drucksache 5313/3 vom 20. 10. 1978 der Stadt Duisburg; ergänzend werden persönliche Mitteilungen des Personalamtes der Stadt Duisburg verwendet.

kennen. Von 1975 bis 1978 wurden im Garten- und Grünflächenamt 84 Arbeitsplätze abgebaut, zudem wurden die Überstunden von jährlich 79 000 auf 36 500 reduziert¹². Dieser sicherlich nicht zufällige Zusammenhang wurde im Dezember 1978 von der ÖTV Duisburg aufgegriffen und heftig kritisiert (vgl. WAZ vom 6. 12. und 7. 12. 78; wiederholter Vorwurf vom 1. 2. 1980). Es besteht der Verdacht, daß ABM genutzt werden, um Leistungen zu erbringen, die in den Aufgabenbereich von Dauerarbeitskräften fallen. Das aber würde bedeuten, daß ein beschäftigungspolitischer Effekt versagt bliebe, da die Leute, die eine Planstelle hätten bekommen können, nun in ABM vermittelt würden. Andererseits würde zum Vorteil der Stadt Duisburg der arg strapazierte Finanzhaushalt entlastet, da ABM-Beschäftigte durch die Arbeitsverwaltung und das Land NRW bezahlt werden.

Die durch ABM ausgeführten Arbeiten müssen im öffentlichen Interesse sein und ohne Förderung nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden¹³. Tatsächlich passen die Kriterien für die Förderungswürdigkeit von ABM genau für das von mir bereits indirekt kritisierte „Sanierungsverhalten“ der Stadt Duisburg (so daß ihr angesichts der Haushaltslage kaum ein Vorwurf daraus zu machen ist): Die Stadt hat Stellen aus Finanzgründen einsparen müssen; die Aufgaben sind liegengeblieben, da die gesamte Arbeit durch den eingeschränkten Personalbestand nicht mehr abgedeckt werden konnte. So handelte es sich um Arbeiten, „die nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können“. Die Stadt Duisburg wehrt sich vehement gegen Beschuldigungen, ABM zur Sanierung ihres Haushalts zu mißbrauchen, und verweist auf Absprachen mit dem Personalrat, der die Einrichtung von ABM ja gebilligt habe. Der Personalrat hat für die Durchführung von ABM unter den folgenden Bedingungen zugestimmt, deren Einhaltung von Seiten der Stadt Duisburg zugesichert wurde¹⁴: arbeitslose Arbeitnehmer sollen nicht in freien Planstellen beschäftigt werden, ABM dürfen nicht die erforderliche Einrichtung von Dauerstellen vermeiden und besonders qualifizierten Arbeitnehmern sollte die Möglichkeit einer ständigen Beschäftigung nach Ablauf des Zeitarbeitsverhältnisses eingeräumt werden.

Meines Ermessens wäre bei der Befolgung der durch den Personalrat aufgestellten Bedingungen ein Mißbrauch von ABM zu vermeiden. Es zeichnet sich also ab, daß es illusorisch ist zu glauben, daß die Stadt Duisburg sich an die Bedingungen halten wird oder auch nur halten kann, da für das Jahr 1979 schon wieder ein Defizit im städtischen Haushalt von ca. 100 Mill. DM zu erwarten war, und von daher kaum Spielraum für eine beschäftigungspolitisch wirksame und/oder verantwortliche Tätigkeit gegeben war. Die „verminderte Schuldfähigkeit“ der Stadt Duisburg kann diese trotzdem nicht gänzlich entlasten. So ist es sicherlich notwendig, die Prioritätenliste kommunaler Politikfelder zu überdenken. Denn die Ungleichentwicklung der städtischen Finanzen auf Kosten der Schwächsten zu lösen, kann nicht dem Anspruch eines von Sozialdemokraten geführten Rates entsprechen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bringen — das kann bis hierher festgehalten werden — für Duisburg keine Entlastung des strapazierten Arbeitsmarktes. Selbst wenn die 127 ABM-Teilnehmer für 1978 z. B. tatsächlich zusätzliche Arbeitskräfte gewesen wären, machten sie vom gesamten Duisburger Arbeitslosenanteil (ca. 12 000) gerade ein Prozent aus. Eine Relation, die für sich selbst spricht.

12 Die Informationen sind von der ÖTV Duisburg; s. a. WAZ vom 1. 2. 1980 (Antwort der Stadt Duisburg in WAZ vom 2. 2. 1980).

13 BA (Hg.), Merkblatt für die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, 1979, S. 3

14 vgl. Niederschrift über die Besprechung mit dem Personalrat zur Durchführung der ABM vom 26. 5. 1978

Bei der Durchführung von ABM in den Jahren 1975-1977 waren ca. 50% Personalausfälle als Fluktuationserscheinung zu verzeichnen gewesen (der Anteil ist 1978 scheinbar auf ein Drittel gesenkt worden)¹⁵. Die hohen Ausfallquoten zeugen m. E. für die Perspektivlosigkeit dieser Maßnahmen, die die Möglichkeit gewähren, für einige Monate zu arbeiten, um anschließend doch wieder „stempeln zu gehen“. Nur die wenigsten der ABM-Beschäftigten (etwa 3-5 %) werden nach Abschluß der Maßnahme in eine Planstelle übernommen.

Als weitere Schwierigkeit sind die konkreten Arbeitsbedingungen zu nennen: Durch ABM werden häufig ‚Handlangerdienste‘ wie Säuberungsarbeiten oder einfache Angestelltentätigkeiten verrichtet. Diese ohnehin nicht gerade befriedigenden Tätigkeiten werden als zusätzliche Leistungen oft in bereits bestehende Institutionen eingefügt (z. B. in eine Kommunalverwaltung oder in eine Bücherei einer Hochschule). Dort werden die ABM-Kräfte als Zeitbeschäftigte (die ja doch bald wieder gehen), nicht als vollwertige Kollegen angenommen oder gar als Konkurrenten betrachtet, die, da sie oft niedriger besoldet werden, in den Augen der Kollegen eine Lohndrücker-Funktion ausüben könnten. Die Zeitverträge und damit die Perspektive einer erneuten Arbeitslosigkeit tragen das ihre dazu bei, die ABM-Beschäftigten auf Anpassung zu verpflichten, denn wenn ABM-Kräfte übernommen werden, sind es sicherlich meist diejenigen, die sich durch ‚gewissenhafte Pflichterfüllung‘ und Widerspruchslosigkeit ‚bewährt‘ haben. Die Zwischenstellung der Zeitbeschäftigten ist sicherlich auch dafür verantwortlich, daß sich Interessenvertreter wie Betriebsrat oder Jugendvertreter für Belange der ABM-Beschäftigten oft nicht für zuständig halten. Diese Tatsache allerdings erhöht die Rechtlosigkeit und Unsicherheit der ABM-Kräfte. Es wäre notwendig darüber nachzudenken, wie aus gewerkschaftlicher Sicht die Position der ABM-Kräfte verstärkt werden könnte. Dabei ist besonders zu berücksichtigen, daß ein Gegeneinanderausspielen von Zeit- und Dauerbeschäftigten verhindert werden muß.

Trotz der vielfältigen Probleme in den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind diese in den Jahren 1975 bis 1978 ohne sozialpädagogische Betreuung in Duisburg durchgeführt worden - und das, obwohl Sozialpädagogen nach dem Sonderprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit durch Mittel des Landes NRW bezahlt werden können. 1979/80 wurde eine Betreuung von ABM-Arbeitenden erstmalig durchgeführt, die jedoch die Fülle der anfallenden Probleme kaum abdecken konnte und kann, da sich die personelle Ausstattung der sozialpädagogischen Betreuung als viel zu gering darstellt.

Abschließend kann aus dem gesamten Bereich ‚ABM in Duisburg‘ festgehalten werden, daß selbst bei weiteren inhaltlichen Verbesserungen (intensivere sozialpädagogische Betreuung, Erschließen neuer Arbeitsfelder u. a.) ABM. *grundsätzlich* kein Mittel zur Bewältigung der Jugendarbeitslosigkeit bzw. der Arbeitslosigkeit insgesamt sind. Vielmehr besteht die Gefahr, daß ein vermehrter Einsatz von ABM-Kräften den Anpassungsdruck auf alle Arbeitnehmer und damit natürlich auch auf die Gewerkschaften verstärken wird.

Bärbel Mohr, Duisburg

¹⁵ Diese Auskünfte stammen aus dem Personalamt der Stadt Duisburg.