

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Wolfgang Ohndorf

Das arbeitsmarktpolitische Programm der
Bundesregierung für Regionen mit besonderen
Beschäftigungsproblemen vom Mai 1979
(Sonderprogramm '79)
– Anregungen für die neuen Bundesländer –

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Das arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom Mai 1979 (Sonderprogramm '79) – Anregungen für die neuen Bundesländer –

Wolfgang Ohndorf, Genf*

Das arbeitsmarktpolitische Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979 gibt Anregungen für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Dort liegt heute die Arbeitslosigkeit weit über dem Bundesdurchschnitt, wie seinerzeit 1979 in den Problemregionen. Die neuen Bundesländer müssen die Aufgabe des Übergangs von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft bewältigen, einen Strukturwandel, der noch tiefer geht als der Strukturwandel, dem sich die Problemregionen 1979 stellen mußten. Das Sonderprogramm '79 hat gezeigt, daß zur Bewältigung struktureller Anpassungs- und Umstellungsmaßnahmen der Betriebe die Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung einen wichtigen Beitrag leisten kann. Deshalb werden das Sonderprogramm '79 und vor allem dessen Schwerpunkt „Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen“ hier nochmals dargestellt. Dabei wird insbesondere auf die Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge der Begleitforschung eingegangen, die gezeigt haben, daß die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung einen positiven quantitativen, vor allem einen qualitativen Effekt auf die Arbeitsmärkte ausüben kann. Besondere Bedeutung kommt dabei der Förderung der Qualifizierung von Arbeitnehmern in Klein- und Mittelbetrieben zu. Die Begleitforschung hat darüber hinaus ergeben, daß die – vielfach befürchtete – Mitnahme von Fördermitteln in akzeptablen Grenzen gehalten werden konnte. Es wird daher vorgeschlagen, für die neuen Bundesländer ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm zur Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung nach dem Vorbild des Programms von 1979 aufzulegen. Ein solches Programm könnte – wie 1979 bewiesen worden ist – schon kurzfristig positive Wirkungen entfalten.

Gliederung

- 1 Darstellung des Sonderprogramms '79
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.2 Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik
 - 1.3 Ziele und Grundzüge des Programms
 - 1.4 Finanzierung und Durchführung des Programms
- 2 Ergebnisse und Wirkung des Sonderprogramms '79
 - 2.1 Schon kurzfristige positive Wirkung
 - 2.2 Beurteilung durch teilnehmende Betriebe
 - 2.3 Ergebnisse der Begleitforschung
 - 2.4 Rückblick heute
- 3 Anregungen aus dem Sonderprogramm '79 für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern
 - 3.1 Die arbeitsmarktpolitische Problemregion heute: die neuen Bundesländer
 - 3.2 Arbeitsmarktpolitik für den Strukturwandel in Ostdeutschland: innerbetriebliche Qualifizierung

Die Bundesregierung hat 1979 ein arbeitsmarktpolitisches Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen beschlossen und dafür 500 Mio. DM aufgewendet¹. Das Programm erfaßte die 23 Arbeitsamtsbezirke, die

im Jahresdurchschnitt 1978 eine Arbeitslosenquote von mehr als 6% aufwiesen, d. h. deren Arbeitslosigkeit um mindestens 40% über dem Bundesdurchschnitt aller 146 Arbeitsamtsbezirke (4,3%) lag.

Die Beschäftigung mit dem Sonderprogramm '79 ist nicht nur für den Historiker von Interesse, sondern sie kann auch für die praktische Arbeitsmarktpolitik heute Anregungen bringen. Das Sonderprogramm '79 enthielt nämlich einen Ansatz, der damals zwar erprobt, aber trotz positiver Beurteilung durch die Begleitforschung nicht weiter entwickelt worden ist: die Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen.

Die Wirtschaftsentwicklung Ende der 70er Jahre war geprägt von einem breiten Strukturwandel, vor allem in der Montanindustrie, aber auch in vielen anderen traditionellen Industriebereichen, wie dem Maschinenbau und der Elektroindustrie, die die rasch wachsenden Möglichkeiten der Mikroelektronik zur Verbesserung der Produktion und zur Produktinnovation nutzen wollten und mußten. Dazu kam eine starke regionale Konzentration der von dem Strukturwandel betroffenen Wirtschaftszweige.

Die betriebliche Weiterbildung der Arbeitnehmer ist für die Bewältigung der Struktur Anpassung unabdingbar. Der Wandel geht wesentlich schneller vonstatten als die Ablösung älterer Arbeitnehmergenerationen durch nachrückende neuqualifizierte. Zeiten der Struktur Anpassung und Produktionsumstellung verlangen von den Betrieben nicht nur Investitionen in neue Sachanlagen, sondern auch in die Qualifizierung ihrer Arbeitnehmer. Diese Aufgaben sind in der Regel von den Unternehmen allein zu bewältigen. In Ausnahmesituationen ist jedoch – wie 1979 – auch eine begrenzte und befristete staatliche Unterstützung gerechtfertigt.

* Dr. Wolfgang Ohndorf ist Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ Vgl. Broschüre, Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Mai 1979.

Heute beruht die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung auf einem noch viel tiefergehenden Strukturwandel: nämlich dem Übergang von der staatlichen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern. Die Erfahrungen mit der Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung im Rahmen des Sonderprogramms '79 sollten für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern genutzt werden (siehe Kap. 3).

Deshalb sollen das Sonderprogramm '79 und seine Ergebnisse hier insbesondere im Hinblick auf die Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung betrachtet werden. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß dieses Programm auch für die Weiterentwicklung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die damals in großem Stil zum Ausbau der sozialen Dienste, zum Umweltschutz und zur Verbesserung des Wohnumfeldes eingesetzt worden sind, wie für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, wegweisend war. Insoweit ist die Arbeitsmarktpolitik jedoch den damals beschrittenen Weg weitergegangen, so daß aus diesen Programmteilen heute kaum noch Anregungen gezogen werden können. Dennoch sollen auch diese Programmteile bei der Darstellung knapp angerissen werden.

I Darstellung des Sonderprogramms '79

1.1 Ausgangstage

Das Sonderprogramm '79 war die Antwort auf eine Arbeitsmarktentwicklung, die sich während der beschäftigungspolitischen Aufschwungphase von 1976 bis 1978 herausgebildet hatte, wie sich aus der Programmbeschreibung² des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung ergibt. Die seit dem Höhepunkt der Beschäftigungsschwierigkeiten im Jahre 1975 festzustellende Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage hatte nicht alle Regionen des Arbeitsmarktes gleichmäßig erfaßt. Die Arbeitslosenquote war im Gegenteil in einer Reihe von Arbeitsamtsbezirken weiter gestiegen oder sehr hoch geblieben, während sie im Bundesdurchschnitt von 4,7% im Jahre 1975 auf 4,3% im Jahre 1978 und 3,8% im April 1979 gesunken war (vgl. Tabelle 1).

Arbeitsmarktpolitische Problemregionen hatten sich verstärkt herausgebildet. Vor allem war eine neue Problemregion entstanden: das Ruhrgebiet. Gehörte 1975 nur ein Arbeitsamtsbezirk aus dem Ruhrgebiet zu den Regionen mit den höchsten Arbeitslosenquoten, so waren es im Frühjahr 1979 acht Bezirke. Im Jahre 1975 entfielen nur 7,2% der Arbeitslosigkeit auf das Ruhrgebiet; 1978 waren es dagegen bereits 44,1%. Die Strukturprobleme des Ruhrgebiets hatten den regionalen Konzentrationsprozeß der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik erheblich verstärkt.

Eine ähnlich ungünstige Entwicklung wie im Ruhrgebiet zeigte sich auch im Saarland. Allerdings ging dort der Anstieg der Arbeitslosigkeit von einem höheren Stand im Jahre 1975 aus.

Im einzelnen konzentrierte sich die Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnitt 1978) auf folgende 5 Problemregionen:

- im Bereich des Landesarbeitsamts Niedersachsen-Bremen die Region „Ostfriesland“ mit den Arbeitsämtern

² Broschüre, Arbeitsmarktpolitisches Programm ..., (Fußnote 1), S. 7 (I.11).

³ Vgl. Sonderprogramm der Bundesregierung von 1974 „Stabilitätsgerechter Aufschwung“. Danach wurden Lohnkosten- und Mobilitätzuschüsse in den Arbeitsamtsbezirken gewährt, deren Arbeitslosenquote in den vorangegangenen drei Monaten um 0,5%-Punkte über dem Bundesdurchschnitt gelegen hatte (insgesamt 600 Mio. DM).

Tabelle 1: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittsquote) von 1975 auf 1978 in den 23 Arbeitsamtsbezirken mit der höchsten Arbeitslosenquote 1978

Bundesland/ Arbeitsamtsbezirk	Arbeitslosenquote in %		
	1975	1978	Anstieg (+) bzw. Rückgang (-)
Niedersachsen			
Braunschweig	5,8	6,1	+ 0,3
Emden	8,5	8,8	+ 0,3
Leer	9,8	8,8	- 1,0
Uelzen	5,7	6,2	+ 0,5
Wilhelmshaven	5,7	6,5	+ 0,8
Nordrhein-Westfalen			
Aachen	5,6	6,1	+ 0,5
Bochum	5,5	6,7	+ 1,2
Dortmund	5,2	6,6	+ 1,4
Duisburg	4,6	7,8	+ 3,2
Essen	4,9	6,4	+ 1,5
Gelsenkirchen	6,5	7,6	+ 1,1
Hamm	5,3	6,2	+ 0,9
Oberhausen	4,3	6,3	+ 2,0
Recklinghausen	5,6	6,1	+ 0,5
Saarland			
Neunkirchen	6,7	8,0	+ 1,3
Saarbrücken	6,5	8,6	+ 2,1
Saarlouis	5,7	6,9	+ 1,2
Bayern			
Deggendorf	9,1	8,4	- 0,7
Passau	10,5	9,1	- 1,4
Regensburg	6,8	6,2	- 0,6
Schwandorf	9,7	9,5	+ 0,2
Schweinfurt	5,7	6,6	+ 0,9
Weiden	7,9	6,3	- 1,6
Bundesgebiet	4,7	4,3	- 0,4

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Emden (8,8%), Leer (8,8%) und Wilhelmshaven (6,5%); sowie die Region „niedersächsischer Zonenrand“ mit den Arbeitsämtern Braunschweig (6,1%) und Uelzen (6,2%);

- im Bereich des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen die Region „Ruhrgebiet“ mit den Arbeitsämtern Bochum (6,7%), Dortmund (6,6%), Duisburg (7,8%), Gelsenkirchen (7,6%), Essen (6,4%), Hamm (6,2%), Oberhausen (6,3%) und Recklinghausen (6,1%);

- im Bereich des Landesarbeitsamtes Rheinland-Pfalz-Saarland die Region „Saar“ mit den Arbeitsämtern Neunkirchen (8,8%), Saarbrücken (8,6%) und Saarlouis (6,9%);

- in den Bereichen der Landesarbeitsämter Nord- und Südbayern die Region „Ostbayern“ mit den Arbeitsämtern Schwandorf (9,5%), Deggendorf (8,4%), Passau (9,1%), Weiden (6,2%) und Regensburg (6,3%).

Neben diesen Regionen hatten nur noch die Arbeitsamtsbezirke Aachen (6,1%) in Nordrhein-Westfalen und Schweinfurt (6,6%) in Bayern eine Arbeitslosenquote von mehr als 6%.

Das Sonderprogramm '79 bediente sich – wie das 1974 vorangegangene Arbeitsmarktprogramm³ – der Arbeitslosenquote als Abgrenzungskriterium. Die Arbeitslosen-

quote als Indikator für die Beschäftigungsprobleme einer Region ist zwar verschiedentlich angegriffen worden⁴, es ist aber bis heute kein besserer Indikator gefunden worden. Das Sonderprogramm '79 hat seine Mittel viel konsequenter als 1974 auf die Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit konzentriert und damit wesentlich greifbarere Wirkungen erzielt. Das Sonderprogramm '79 hat dadurch auch eine umfangreiche Debatte über die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ausgelöst⁵.

1.2 Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik

Die Analyse zeigte, daß die strukturellen Probleme in den arbeitsmarktpolitischen Problemregionen ohne zusätzliche Anstrengungen nicht überwunden werden konnten. Es konnte nicht ausgeschlossen werden, daß sich deshalb die Beschäftigungsprobleme in diesen Regionen auf hohem Niveau verfestigten oder sogar noch verschärften.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung fürchtete, daß ein weiteres Zurückbleiben dieser Regionen hinter der durch den konjunkturellen Aufschwung sich verbessernden Beschäftigungsentwicklung im übrigen Bundesgebiet erhebliche Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Gefüge der Bundesrepublik Deutschland haben könnte.

Er zog daraus die Schlußfolgerung, daß neben längerfristig orientierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zugleich ein auf diese Problemregionen konzentriertes rasch wirkendes arbeitsmarktpolitisches Schwerpunktprogramm notwendig sei⁶.

Das Sonderprogramm '79 ist im übrigen nicht nur mit der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur und der Zonenrandförderung abgestimmt, sondern auch von der Landesregierung Nordrhein-Westfalens in das Aktionsprogramm „Politik für das Ruhrgebiet“ vom September 1979 eingefügt worden.

1.3 Ziele und Grundzüge des Programms

a) Ziele

Hauptzielsetzung des Programmes war die Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in den Problemregionen. Die Arbeitsmarktpolitik war und ist auf eine Regionalisierung gut vorbereitet. Dies gilt für die Organisation mit den Arbeitsämtern vor Ort und der Selbstverwaltung, die auch auf Arbeitsebene die wichtigen lokalen Akteure der Arbeitsmarktpolitik (Vertreter der Unternehmen, Verwaltung, Gewerkschaften, berufliche Bildungseinrichtungen und Wohlfahrtsverbände) an einen Tisch bringt. Dies gilt auch für ihre Instrumente wie Kurzarbeit, Förderung der beruflichen Bildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die sich regional flexibel einsetzen lassen. Dies erleichtert der Arbeitsmarktpolitik

das Zusammenspiel mit der regionalen Wirtschaftsförderung. Im einzelnen verfolgte das Sonderprogramm die Ziele:

- Flankierung struktureller Anpassungsprozesse durch Hilfen zur Qualifizierung;
- Ausbau der präventiven Arbeitsmarktpolitik durch die Förderung frühzeitiger und innerbetrieblicher Qualifikationsanpassungen;
- Mobilisierung und Stärkung der Unternehmensverantwortung durch Überlassen der Antragstellung an die Betriebe;
- größere Mitverantwortung der Betriebsräte durch Beteiligung an der Antragstellung und Programmdurchführung;
- Hilfe für benachteiligte Gruppen, insbesondere ungelernete und längerfristig Arbeitslose;
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

b) Grundzüge des Programms

Aufgrund der Analyse der Ausgangslage und der Zielsetzungen wurden drei Programmschwerpunkte gebildet:

Schwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen

Dieser Schwerpunkt war der innovativste und aus heutiger Sicht interessanteste Teil des Programms. Er ermöglichte die Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik und ein Zusammenwirken beider Politikbereiche zur Bewältigung des Strukturwandels.

Der Schwerpunkt I des Programmes ging davon aus, daß in den Problemregionen aufgrund des notwendigen Strukturwandels viele Betriebe mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen belastet sind und daß für neue Produktionsziele häufig Arbeitnehmer mit anderer oder höherer Qualifikation benötigt werden.

Die erforderliche berufliche Umschulung und Fortbildung der in den Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer scheiterte nicht selten daran, daß insbesondere in Problemregionen mit der Teilnahme an außerbetrieblichen beruflichen Bildungsmaßnahmen Unsicherheiten hinsichtlich der beruflichen Wiedereingliederung nach Beendigung der Qualifikationsmaßnahmen verbunden sind.

Innerbetriebliche Qualifizierungen scheiterten oft daran, daß Unternehmen wegen der teilweise lang dauernden schlechten Ertragslage nicht in der Lage waren, die betriebliche Fortbildung selbst zu finanzieren.

Hier setzte das Programm an und gewährte auf Antrag der Betriebe, der vom Betriebsrat gegengezeichnet sein mußte, folgende Leistungen:

- Bei Umschulung von Arbeitnehmern in einen Beruf mit anerkanntem Ausbildungsabschluß einen Qualifizierungszuschuß von 90% des Arbeitsentgeltes für den gesamten Zeitraum der Bildungsmaßnahme (bei außerbetrieblicher oder überbetrieblicher Durchführung der Bildungsmaßnahme 100%).
- Bei Fortbildung von Arbeitnehmern im Rahmen von Fortbildungsabschlüssen, die über den Betrieb hinaus auf dem Arbeitsmarkt anerkannt werden, einen Qualifizierungszuschuß von 90% des Arbeitsentgeltes für die notwendige Dauer, längstens für 24 Monate.

⁴ M. Brinkmann, Die regionale Verteilung der Problemgruppen bei den Arbeitslosen. In: Informationen zur Raumordnung, Heft 3/4, 1980, S. 119 ff.

K. Ganser, Die Arbeitslosenquote als Indikator erwerbsstruktureller Benachteiligungen. In: Informationen zur Raumordnung, Heft 3/4, 1980, S. 135 ff.

⁵ Vgl. z. B. D. Garlichs/F. Maier/K. Semlinger (Hrsg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Campus 1983; P. Hurler/M. Pfaff, Lokale Arbeitsmarktpolitik, Duncker & Humblot, Berlin 1987.

⁶ Broschüre, Arbeitsmarktpolitisches Programm ..., (Fußn. 1), S. 9 f. (I.4).

- Bei sonstigen Maßnahmen zur Qualifizierung für einen neuen Arbeitsplatz einen Qualifizierungszuschuß von 80% des auf die Qualifizierungsmaßnahme entfallenden Arbeitsentgelts. Über Inhalt und Dauer der sonstigen Qualifizierungsmaßnahme hatte der Arbeitgeber in Abstimmung mit dem Betriebs- oder Personalrat einen Plan auszuarbeiten, der vom Arbeitsamt zu prüfen war. Der Qualifizierungszuschuß wurde in diesem Fall für die notwendige Dauer der Maßnahme, längstens für 12 Monate gewährt. Maßnahmen mit einer Dauer von weniger als einem Monat wurden nicht gefördert.

Um den Mißbrauch der Fördermittel möglichst zu vermeiden, wurde in den Durchführungsrichtlinien bestimmt, daß die Leistungen nur gewährt werden sollten, wenn der Betrieb seine Qualifizierungsanstrengungen über das bisherige Maß hinaus ausweitete und die Qualifizierungsmaßnahmen sonst nicht oder nicht in demselben Umfang durchgeführt worden wären. Zugunsten von Frauen wurde bestimmt, daß Qualifizierungsanstrengungen auch als über das bisherige Maß hinausgehend anzusehen waren, wenn Frauen für Tätigkeiten qualifiziert wurden, die üblicherweise von Männern ausgeübt wurden.

Der Programmschwerpunkt 1 hatte vor allem eine präventive arbeitsmarktpolitische Funktion in dem Sinne, daß umstellungsbedingte Entlassungen möglichst vermieden werden sollten; er sollte trotz notwendiger Umstellungs- und Anpassungsprozesse Arbeitslosigkeit verhüten und die Qualifikationsanpassungen jeweils in den betreffenden Unternehmen sicherstellen. Durch die Einbeziehung der Betriebsräte in das Antragsverfahren wurde eine zusätzliche Möglichkeit eröffnet, die Interessen der Arbeitnehmer in den Betrieben zukunftsbezogen und wirkungsvoll zu vertreten.

Schwerpunkt 2: Wiedereingliederung ungelerner sowie längerfristig Arbeitsloser

Der wirtschaftliche Strukturwandel hatte in großem Umfang zum Wegfall von Arbeitsplätzen für ungelernete Arbeitnehmer und die langanhaltende Beschäftigungskrise zum Anwachsen der Zahl der längerfristig Arbeitslosen geführt.

Im Rahmen des Schwerpunkts 2 des Sonderprogramms wurden die bewährten Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes „Einarbeitungszuschuß“ und „Eingliederungshilfe“ in kombinierter Form genützt. Für die Zeit der notwendigen Einarbeitung und Anlernqualifizierung konnte ein Lohnkostenzuschuß von 90% – und damit mehr als nach dem AFG – gewährt werden.

In diesem Programmteil war das Sonderprogramm '79 nicht besonders erfolgreich (siehe Kap. 2). Die Instrumente zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen sind inzwischen weiter verbessert worden⁷. Aus dem Sonderprogramm '79 lassen sich dafür keine weiteren Anregungen entnehmen.

Schwerpunkt 3: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste, des Umweltschutzes und des Wohnumfeldes

Mit diesem Schwerpunkt ging das Sonderprogramm über die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Zielsetzung hinaus und verfolgte auch allgemein gesellschaftliche Ziele.

Im Bereich soziale Dienste konnte an Erfahrungen mit dem Arbeitsmarktprogramm „Soziale Dienste“ von 1977 angeknüpft werden. Auch zur Verbesserung des Umweltschutzes waren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereits erprobt. Neu war ihr umfassender Einsatz zur Verbesserung des Wohnumfeldes, d. h. vor allem zur Verkehrsberuhigung in Wohnbereichen, zur Anlage und zum Ausbau von Grünanlagen und Kinderspielplätzen, zur Beseitigung von Industrieruinen und Industriebrachen.

Im Teilprogramm soziale Dienste wurden außer der Lohnkostenerstattung für zwei Jahre bei Einstellung eines längerfristig Arbeitslosen ein pauschalierter Qualifizierungszuschuß von DM 2000,- und zur Finanzierung der Investitionen für jeden angestellten Arbeitslosen eine Pauschale von DM 1000,- gewährt.

Um den Auf- und Ausbau möglichst dauerhafter sozialer Dienste zu ermöglichen, war die Förderdauer in diesem Teilprogramm grundsätzlich auf zwei Jahre festgesetzt worden. Das Land Nordrhein-Westfalen dehnte die Förderung aus Landesmitteln auf ein drittes Jahr aus, um den besonderen Problemen im Ruhrgebiet Rechnung zu tragen.

Auch der Schwerpunkt 3 des Sonderprogramms '79 enthält aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kaum noch zusätzliche Anregungen.

1.4 Finanzierung und Durchführung des Programms

Zur Finanzierung des Sonderprogramms '79 standen 500 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Diese Mittel waren zunächst als Bundeszuschuß zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für 1979 eingeplant worden. Als sich aufgrund der (im Bundesdurchschnitt) günstigen Arbeitsmarktentwicklung in den ersten Monaten 1979 zeigte, daß diese Mittel frei werden würden, nutzte Bundesminister Ehrenberg die Gunst der Stunde und initiierte das Sonderprogramm für arbeitsmarktpolitische Problemregionen, das von der Bundesregierung am 16. Mai 1979 beschlossen wurde. Die Durchführung des Programms wurde der Bundesanstalt für Arbeit übertragen.

Das Programm sollte so schnell wie möglich anlaufen, um die Kräfte des laufenden Beschäftigungsaufschwungs auszunutzen und den Aufschwung auf die Problemregionen zu übertragen. Deshalb und auch aufgrund der im Verhältnis zur möglichen Nachfrage begrenzten Finanzierungsmittel wurde beschlossen, die Vergabe nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge („Windhundverfahren“) durchzuführen. Die Antragsfrist für die Betriebe und für die Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollte vom 1. August 1979 bis 31. Juli 1980 laufen.

Das Programm wurde über die Medien bekanntgemacht und in allen Förderregionen im Rahmen von Arbeitsmarktkonferenzen vorgestellt. Es fand so großen Anklang, daß es schon zu Beginn der Antragsfrist am 1. August 1979 überzeichnet war. Anträge auf Förderung in Höhe von insgesamt 964 Mio. DM waren eingegangen. Dabei war der Antragseingang im Schwerpunkt 3 (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) mit 438 Mio. DM und im Schwerpunkt 1 (Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung) mit 404 Mio. DM besonders groß. Das Antragsvolumen im Schwerpunkt 2 blieb mit 121 Mio. DM demgegenüber zurück.

Weitere Anträge wurden nach dem 1. August 1979 nur noch insoweit entgegengenommen, als Mittel durch die

⁷ S. dazu auch in diesem Heft: A. Schmid u. a., Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose.

Rücknahme oder Ablehnung früherer Anträge frei geworden sind oder durch Umschichtung – insbesondere von Schwerpunkt 2 zum Schwerpunkt 1 – verfügbar wurden.

Die starke Überzeichnung zeigte, daß das Programm in seiner generellen Ausrichtung, Ausgestaltung und zeitlichen Plazierung den arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen entsprach. Trotz der Überzeichnung und der begrenzten Bundesmittel konnte das Programm in vollem Umfang finanziert werden. Zwar wurden die Bundesmittel nicht über 500 Mio. DM aufgestockt. Eine Repartierung oder prozentuale Kürzung der Förderung konnte jedoch dadurch vermieden werden, daß die Bundesanstalt für Arbeit dort eigene Mittel einsetzte, wo sie nach dem Arbeitsförderungsgesetz eine eigene Förderkompetenz besaß, nämlich für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Schwerpunkt 3 des Programms). Die Bundesanstalt für Arbeit hat dafür rund 430 Mio. DM aufgewendet.

Da das Programm von vornherein die Umschichtung von Fördermitteln zwischen den drei Programmschwerpunkten ermöglichte, wurden zunächst für den Schwerpunkt 2 vorgesehene Mittel zur Verstärkung von Schwerpunkt 1 verwendet. Im Schwerpunkt 1 wurden lediglich Abstriche in der Größenordnung von 30 Mio. DM vorgenommen. Diese Kürzungen konnten in Gesprächen mit den antragstellenden Großunternehmen, die jeweils allein mehr als 5 Mio. DM, zusammen 160 Mio. DM beantragt hatten, durch eine freiwillige Antragsreduzierung auf 130 Mio. DM erreicht werden. Dabei handelte es sich vor allem um von der Strukturkrise besonders betroffene Großunternehmen der Stahlindustrie. Die Großunternehmen sagten zu, die von ihnen beantragten Qualifizierungsmaßnahmen auch bei gekürzter Förderung durch verstärkten Einsatz von Eigenmitteln ohne Abstriche an der Qualität und der Zahl der Teilnehmer durchzuführen.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat in einer Presseerklärung vom 7. August 1979 das große Interesse der Antragsteller gewürdigt und den Betriebsräten und Unternehmensleitungen für ihre Aufgeschlossenheit gegenüber dem Konzept gedankt.

⁸ Vgl. dazu H. Ehrenberg, Arbeitsmarktpolitisches Programm – Erste Erfahrungen, BundesArbBl Nr. 6, Juni 1980, S. 5 ff.

W. Ohndorf, Das Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung vom Mai 1979. In: Informationen zur Raumordnung, Heft 3/4, 1980, S. 145 ff.

⁹ H. Ehrenberg, Arbeitsmarktpolitisches Programm ..., (Fußn. 7), S. 5.

2 Ergebnisse und Wirkung des Sonderprogramms '79

2.1 Schon kurzfristig positive Wirkung

Sicher mit beeinflußt durch den Vergabemodus im Windhundverfahren erzielte das Sonderprogramm '79 bereits nach wenigen Monaten beachtliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den geförderten Regionen⁸. Bis Ende Februar 1980 waren im Schwerpunkt 1 bereits 90% der bis dahin vorliegenden Förderanträge, im Schwerpunkt 3 zwei Drittel der Anträge, im Schwerpunkt 2 ein Drittel bewilligt. Die Ablehnungsquote lag je nach Schwerpunkt zwischen 5% und 10%. Die bewilligten Anträge umfaßten bereits 30 000 Arbeitnehmer, davon über 22 000 im Schwerpunkt 1.

Die Übersicht über die zeitliche Entwicklung der Inanspruchnahme des Programms (Tabelle 2) zeigt, daß aufgrund der Umschichtung und Vergabe der durch Antragsablehnung und Rückgabe freigewordenen Mittel die Zahl der Förderfälle bis 1981 noch auf über 45 000 Teilnehmer gesteigert werden konnte, davon über 30 000 im Schwerpunkt 1 zur innerbetrieblichen Qualifizierung.

Als das arbeitsmarktpolitische Programm seine Wirkungen ab etwa Dezember 79 voll zu entfalten begann, war eine erhebliche Beschleunigung der positiven Arbeitsmarktentwicklung in den Problemregionen zu verzeichnen (vgl. Tabelle 3).

Die Arbeitslosenquoten für Februar 1980 zeigten im Vorjahresvergleich einen sogar leicht über dem Bundesdurchschnitt liegenden Abbau der Arbeitslosigkeit: Rückgang der Quote für den Durchschnitt der 23 geförderten Arbeitsämter von 8,5% im Februar 1979 auf 7,3% im Februar 1980, d. h. um 1,2 Prozentpunkte gegenüber einem Rückgang der Quote für das Bundesgebiet von 5,0% auf 4,3%, d. h. um 0,7 Prozentpunkte. Damit war der Rückgang der Durchschnittsquote für die 23 Programmärbeitsamtsbezirke nicht nur in Prozentpunkten absolut fast doppelt so groß wie im Bundesdurchschnitt, sondern er lag mit 14,1% auch relativ leicht über dem Bundesdurchschnitt (14,0%). Diese positive Entwicklung war, wenn vielleicht auch nicht ausschließlich, so doch in starkem Maße auf das Programm zurückzuführen.

Minister Ehrenberg gab daher in einer ersten Wertung des Programms⁹ der Hoffnung Ausdruck, daß die regionale Auseinanderentwicklung, die von 1975 bis zum Jahresbeginn 1979 angehalten hatte, endlich gestoppt und umgekehrt worden sei.

2.2 Beurteilung durch teilnehmende Betriebe

Im April 1980 führte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung unter Beteiligung des Präsidenten der Bun-

Tabelle 2: Zeitliche Entwicklung der Inanspruchnahme (Förderfälle)

		1. 8. 79	10. 4. 80	25. 8. 80	25. 12. 80	20. 4. 81
SP 1	beantragt	23 465	26 276	31 231	34 065	
	bewilligt		23 018	25 772	30 056	30 601
SP 2	beantragt	6 456	5 032	6 846	7 401	
	bewilligt		1 476	3 421	4 495	4 536
SP 3	beantragt	7 950	8 276	9 044	9 045	
	bewilligt		6 112	7 349	7 400	10 551

Quelle: Bundestags-Drucks. 8/3505 v. 13. 12. 1979 und Statistische Ergebnisse, Bundesanstalt für Arbeit.

desanstalt für Arbeit einen Erfahrungsaustausch über das Programm mit beteiligten Unternehmen in Essen durch. Daran haben die Geschäftsleitungen (Arbeitsdirektoren/ Personalleiter) und die Betriebsräte von 20 Unternehmen unterschiedlicher Größe und aus mehreren Wirtschaftszweigen teilgenommen.

Bei dem Erfahrungsaustausch lobten nicht nur die Vertreter von Großunternehmen – wie z. B. der Kohle- und

Stahlindustrie -, sondern auch die Vertreter mittlerer und kleiner Unternehmen das Programm. Über den Erfahrungsaustausch hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung eine Dokumentation¹⁰ erstellt, die die Äußerungen der Vertreter der Betriebe (Geschäftsleitung und Betriebsräte) enthält.

Als Beispiele seien hier zwei Stimmen wiedergegeben. Der Vertreter der Firma Rothrist Rohr GmbH, Bottrop, legte dar¹¹: Als Hersteller von geschweißten Präzisionsrohren und Hydraulikrohren beschäftigte die Firma 170 Mitarbeiter. Als Berufsbild habe sie das Bild des Rohrfachmannes geschaffen mit Spezialgebieten Rohrschweißer, Rohrzieher und Qualitätskontrolleur. Die Mitarbeiter bestünden im wesentlichen aus ungelerten Kräften. Nicht deshalb unge-

¹⁰ Vgl. Broschüre, Erfahrungsaustausch über das Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen – Dokumentation einer Konferenz am 21. April 1980 in Essen, Hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Referat II a I, Mai 1980.

¹¹ Broschüre, Erfahrungsaustausch ... , (Fußn. 10), S. 43.

Tabelle 3: Entwicklung der Arbeitslosenquote in den 23 Arbeitsamtsbezirken des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (in %)

Bundesland/ Arbeitsamtsbezirk	Juli 1978	Dez. 1978	Jan. 1979	Feb. 1979	Juli 1979	Dez. 1979	Jan. 1980	Feb. 1980	Veränd. d. Quote Juli '79 gegenüber Juli '78	Veränd. d. Quote Feb. '80 gegenüber Feb. '79
Niedersachsen										
Braunschweig	5,8	6,3	7,0	6,8	5,7	6,0	6,5	6,4	- 0,1	- 0,4
Emden	7,1	10,2	12,4	12,9	5,8	8,5	11,0	10,4	- 1,3	- 2,5
Leer	7,1	9,9	14,6	15,2	6,3	7,7	12,5	10,6	- 0,8	- 4,6
Uelzen	5,7	6,5	8,2	8,2	4,7	5,6	7,2	7,0	- 1,0	- 1,2
Wilhelmshaven	6,0	7,1	7,8	8,1	5,9	6,3	7,0	6,7	- 0,1	- 1,4
Nordrhein-Westfalen										
Aachen	6,1	6,2	6,9	6,8	5,8	5,7	6,3	6,1	- 0,3	- 0,7
Bochum	6,8	6,9	7,5	7,4	6,3	6,0	6,5	6,3	- 0,5	- 1,1
Dortmund*)	6,8	6,7	7,3	7,4	6,0	5,7	6,2	6,3	- 0,8	- 1,1
Duisburg*)	7,8	7,9	8,4	8,3	7,0	6,6	6,5	6,4	- 0,8	- 1,9
Essen	6,5	6,5	7,0	6,8	5,9	5,5	6,0	5,9	- 0,6	- 0,9
Gelsenkirchen*)	7,8	8,0	8,7	8,6	7,0	6,5	7,0	6,9	- 0,8	- 1,7
Hamm*)	6,4	6,2	6,3	6,5	5,9	5,4	5,6	5,4	- 0,5	- 1,1
Oberhausen	6,4	6,2	6,6	6,5	5,8	5,1	5,6	5,5	- 0,6	- 1,0
Recklinghausen	6,4	6,1	6,8	6,8	5,5	5,2	5,8	5,6	- 0,9	- 1,2
Saarland										
Neunkirchen	7,9	7,5	7,9	7,8	6,6	6,2	6,8	6,7	- 1,3	- 1,1
Saarbrücken	8,4	8,2	8,7	8,5	7,5	7,3	7,9	7,7	- 0,8	- 0,8
Saarlouis	6,9	6,8	7,7	7,3	6,2	6,3	7,2	7,1	- 0,7	- 0,2
Bayern										
Deggendorf	4,7	11,0	16,2	15,7	4,0	8,6	15,4	14,9	- 0,7	- 0,8
Passau	4,9	12,7	18,7	16,7	4,2	10,7	17,0	16,1	- 0,7	- 0,6
Regensburg	5,1	5,9	8,1	7,9	4,3	4,8	7,4	7,0	- 0,8	- 0,9
Schwandorf	6,8	10,1	15,2	14,4	5,5	8,1	13,3	12,6	- 1,3	- 1,8
Schweinfurt	5,6	7,1	8,4	8,0	5,0	6,1	7,6	7,2	- 0,6	- 0,8
Weiden	4,3	6,3	11,0	10,7	3,8	5,2	10,5	10,0	- 0,5	- 0,7
Durchschnitt d. 23 Arbeits- amtsbezirke										
	6,5			8,5	5,8			7,3	- 0,7	- 1,2
Bundesdurchschnitt										
	4,0	4,4	5,1	5,0	3,5	3,8	4,5	4,3	- 0,5	- 0,7
Abstand des Durchschnitts d. 23 Programm- arbeitsämter zum Bundesdurchschnitt										
	2,5			3,5	2,3			3,0		

*) Aufgrund der Gebietsreform ist die Abgrenzung dieser Arbeitsamtsbezirke seit dem 1. 1. 1980 geändert. Die Vergleichbarkeit im ganzen bleibt aber erhalten.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

lernt, weil geringere Anforderungen gestellt würden, sondern weil es Facharbeiter in diesem Beruf nicht gebe. Größere Investitionen im Jahre 1979 im Maschinenpark, im Ablauf, in den Verfahren hätten an sich Neueinstellungen notwendig gemacht. Durch die Mittel aus dem Förderprogramm sei es aber möglich geworden, auf (bereits beschäftigte) Hilfskräfte – auch Frauen – zurückzugreifen, um sie auf die Anforderungen vorzubereiten. Soweit mit den neuen Maschinen Kenntnisse in der Hydraulik gefordert wurden, hätten aufgrund der Qualifizierung vorhandenen Personals keine Hydraulikspezialisten eingestellt werden müssen. Die Maßnahmen würden betriebsintern, aber auch extern in Zusammenarbeit mit Großbetrieben und deren Ausbildungszentren durchgeführt. Die Arbeitsplätze der Teilnehmer seien sicherer geworden.

Der Geschäftsleiter der Firma Spezialschraubenfabrik Türschen GmbH aus Gelsenkirchen führte aus¹²: Die hohe Qualitätsanforderung an die Produkte der Firma erfordere qualifiziertes Personal. Das Programm sei deshalb sehr zunutze gewesen, denn die Firma wäre unter Umständen gezwungen gewesen, weniger qualifizierte Leute durch solche zu ersetzen, die entsprechende Qualifikation haben. Dadurch wäre es zu Entlassungen gekommen, andererseits wäre es aber schwer gewesen, die qualifizierten Kräfte auf dem freien Arbeitsmarkt zu beschaffen. Durch das Programm sei die Firma in die Lage versetzt worden, Stammarbeiter und andere bereits beschäftigte Arbeitskräfte fortzubilden und für die hohen Anforderungen zu qualifizieren.

2.3 Ergebnisse der Begleitforschung

Das arbeitsmarktpolitische Programm von 1979 zeichnete sich dadurch aus, daß gleichzeitig eine umfangreiche Begleitforschung durchgeführt worden ist¹³. Auf der Grundlage von empirischen Erhebungen und Fallstudien wurden sowohl das Programm als ganzes als auch die drei Programmschwerpunkte untersucht und bewertet.

a) Quantitative Beschäftigungswirkung

Die Begleitforschung hat den quantitativen Beschäftigungseffekt des Programms in einer aggregierten Wirkungsanalyse nachgewiesen¹⁴. Scharpf¹⁵ konnte deshalb in seiner zusammenfassenden Bewertung das Fazit ziehen: das Programm war nach den bisher (1982) vorliegenden Erkenntnissen ein quantitativer Erfolg. Zu dem quantitati-

ven Erfolg haben allerdings in erster Linie und weit überwiegend die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Schwerpunkt 3) beigetragen. Von wesentlich geringerer Bedeutung war die Wiedereingliederung von Arbeitslosen nach Schwerpunkt 2 des Programms. Auch der Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung von beschäftigten Arbeitnehmern (Schwerpunkt 1) hat – wenn auch nicht genau meßbare – positive Beschäftigungseffekte gehabt (siehe Kap. 2.3.c.).

b) „Windhundverfahren“

Kritisch äußerte sich die Begleitforschung insbesondere zur Mittelvergabe nach dem Windhundverfahren. Dadurch habe das Potential einer an dem Programmziel orientierten, intelligenten und lernfähigen Implementation durch die Arbeitsämter nicht voll ausgeschöpft werden können¹⁶.

Das Windhundverfahren hat sicher Großunternehmen mit ihren ausgebauten Personalabteilungen begünstigt. Die Begleitforschung zu Programmschwerpunkt 1 weist darauf hin¹⁷, daß dadurch die Chance, die Fördermittel noch stärker an den bisherigen Zuteilungsströmen vorbei in bisher nicht oder nur wenig bedachte Bereiche zu lenken, eingeschränkt worden ist.

Dennoch gibt es Gesichtspunkte, die für das Windhundverfahren sprechen. Scharpf¹⁸ hebt in diesem Zusammenhang hervor, daß dadurch bei Betrieben und Arbeitsverwaltung eine Kampagnestimmung erzeugt, bei den Antragstellern schnelle Gewißheit über die Förderung und eine genauere Berücksichtigung wirtschaftsstruktureller Faktoren als bei einer quotenmäßigen Verteilung der Mittel auf die Arbeitsämter erreicht worden sei. Der Gewißheit über die Förderung kommt besondere Bedeutung zu, denn ungewisse Subventionen werden bei den Investitionsentscheidungen nicht mehr berücksichtigt, sondern nur noch „mitgenommen“. Eine quotenmäßige Verteilung der Mittel hätte zwar vermutlich eine bessere qualitative Selektion der Maßnahmen ermöglicht, aber das Interesse der Betriebe wie die Konzentration der Arbeitsämter auf das Sonderprogramm vermindert.

Im übrigen unterschätzt die Kritik wohl die Bedeutung des Zeitfaktors. Das Programm sollte (nicht nur aus Haushaltsgründen) so schnell wie möglich umgesetzt werden, um die gerade laufende und sich verbreiternde Aufschwungphase auszunutzen. Wie wichtig dieser Zeitfaktor war, zeigte sich schon bald, als die Ende 1979 von den OPEC-Staaten beschlossene zweite Ölpreisexplosion zu einer drastischen Konjunkturwende und ab 1981 zu rasch fallender Gesamtbeschäftigung führte.

c) Förderung der beruflichen Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen (Schwerpunkt 1)

Mit Recht hat sich die Begleitforschung am eingehendsten mit dem Schwerpunkt I befaßt und versucht, die Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen für die Förderung der beruflichen Qualifizierung in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen herauszuarbeiten.

Die Betriebserhebung der Begleitforschung¹⁹ ergab, daß weit überwiegend Betriebe des verarbeitenden Gewerbes einschließlich des Baugewerbes erreicht worden sind (72% aller teilnehmenden Betriebe). Offensichtlich waren vor allem das verarbeitende Gewerbe und insbesondere die Industrie von dem Strukturwandel betroffen und haben die Fördermöglichkeiten des Programms genutzt. Dies wird

¹² Broschüre, Erfahrungsaustausch ... , (Fußn. 10), S. 49 f.

¹³ Vgl. Broschüre, Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom 16. Mai 1979 – Zusammenfassung der Ergebnisse der Begleitforschung, Hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Referat II a 2, Februar 1984 (mit vollständiger Liste aller 30 Veröffentlichungen der Begleitforschung).

¹⁴ A. Peters/G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkungen, WZB, Berlin 1982.

¹⁵ F. Scharpf/D. Garlichs/F. Maier/H. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Campus 1982, S. 307 ff.

¹⁶ F. Scharpf, Implementationsprobleme ... , (Fußn. 15), S. 308.

¹⁷ H. G. Mendius/W. Sengenberger/C. Köhler/M. Maase, Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik, Forschungsbericht, Reihe Sozialforschung Bd. 89, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983, S. 357.

¹⁸ F. Scharpf, Implementationsprobleme ... (Fußn. 15), S. 306.

¹⁹ Infratest Sozialforschung, Betriebserhebung zu Schwerpunkt I: Berufliche Qualifizierung (1980), S. 11.

noch deutlicher in der Teilnehmerstatistik²⁰. Danach gehörten 84% der Teilnehmer an den Qualifizierungsmaßnahmen dem verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Energie/Bergbau), 8% dem Baugewerbe und nur 7% dem Handel und Dienstleistungsgewerbe an, obwohl letzteres 44,6% aller Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten stellt.

Dieser Befund ist vor allem deshalb interessant, weil heute der Strukturwandel in den neuen Bundesländern ebenfalls ganz überwiegend das verarbeitende Gewerbe und vor allem die Industrie betrifft.

Der zentrale Teil der Begleitforschung zu Schwerpunkt 1 wurde als empirische Untersuchung (Fallstudien in 31 teilnehmenden Betrieben unterschiedlicher Größe und aus verschiedenen Wirtschaftszweigen) von Mendius, Sengenberger, Köhler und Maase durchgeführt.

Die Begleitforscher hätten das Programm gern als Experimentalprogramm zur Erprobung neuartiger, beschäftigungspolitischer Instrumente gesehen, die bei Bewährung in das Arbeitsförderungsgesetz eingefügt werden könnten. Dieser Anforderung konnte das Programm nicht genügen, denn es war als einmalige, befristete Hilfe zur Erleichterung der Strukturanpassung gedacht. Die Subventionierung der innerbetrieblichen Qualifizierung sollte nicht zu einer Daueraufgabe ausgebaut, sondern auf schwierige Konstellationen des Strukturwandels beschränkt werden, wie sie damals in den Problemregionen gegeben waren (und wie sie heute in den neuen Bundesländern wieder gegeben sind).

Die Ergebnisse und Schlußfolgerungen der Begleitforschung sind dennoch für die Ausgestaltung eines (etwaigen) neuen Sonderprogramms von Bedeutung und sollen hier kurz wiedergegeben werden²¹.

Nach den Feststellungen der Forscher hat das Programm das Potential an positiven Struktureffekten bei weitem nicht ausgeschöpft. Dafür war neben dem Windhundverfahren (s. o.) vor allem die zu geringe Differenzierung der Lohnkostenzuschüsse für die drei Maßnahmeformen „Fortbildung“, „Umschulung“, „Sonstige Qualifizierung“ maßgeblich. Das Fehlen einer Mindestquotierung für die einzelnen Maßnahmeformen hat die Mittel zu über 80% in die „Sonstige Qualifizierung“ fließen lassen und die beiden anderen höherwertigen, weil mit einem anerkannten Abschluß versehenen, etwas an den Rand gedrängt. Eine präzisere und gezieltere Festlegung von Förderkriterien und -Standards bei der „Sonstigen Qualifizierung“ hätte eine stärkere Kanalisierung in Richtung wünschenswerter Qualifikationen erbracht.

Im einzelnen werden folgende Punkte hervorgehoben:

- *Arbeitsmarktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen*
Diese zentrale Anforderung im Sinne einer Strukturverbesserung des Arbeitsmarktes an die Fördermaßnahmen

²⁰ Infratest Sozialforschung, Teilnehmerstatistik zu Schwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung (1980), S. 17.

²¹ H. G. Mendius u.a., Qualifizierung im Betrieb ..., (Fußn. 17), S. 355 ff.; vgl. auch C. Köhler/M. Maase/H. G. Mendius/W. Sengenberger, Arbeitsmarktprogramm – Chancen und Risiken, BundesArbBl 4/1982, S. 5 ff.

²² E. Sauter, Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt. Zur Förderung betrieblicher Qualifizierung im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 1/82, S. 1 ff.

wurde durch die meisten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen des Programms erfüllt. Für die Förderung der „Sonstigen Qualifizierung“ werden kleinere und größere Verbesserungen gegenüber der üblichen Einarbeitungspraxis festgestellt. Allerdings lassen sich nur systematisierte Qualifizierungsprozesse mit ausgliederten praktischen und theoretischen Schulungsphasen als Bausteine für im strengen Sinne arbeitsmarktgängige Qualifikationen ansehen (z. B. Schweißer, Kesselwärter, Fahrer). Vorgeschlagen wird ein Lernortverbund zwischen Arbeitsplatz/Betrieb und außerbetrieblichen Weiterbildungseinrichtungen.

Sauter hebt in einer gesonderten Untersuchung hervor²², den kleinen und mittleren Unternehmen fehle häufig die Infrastruktur für berufliche Qualifizierung. Hier könnte sich ein Modell überbetrieblicher Trägerschaft bzw. ein Lernortverbund als sinnvoll erweisen. Denkbar wäre auch, daß kleine Betriebe vorübergehend unausgelastete Ausbildungskapazitäten von Großbetrieben nutzen.

- *Unerwünschte Verteilungseffekte*

Nicht gravierend seien unerwünschte Verteilungseffekte gewesen, wie die Substitution höherwertiger durch geringerwertige Qualifikationsmaßnahmen oder Verdrängungseffekte zwischen Jugendlichen- und Erwachsenenausbildung.

- *Qualifizierung für den Arbeitsmarkt*

Nur in geringem Umfang wurde die Qualifizierungsförderung dazu genutzt, Arbeitskräfte vor ihrer Entlassung für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren und damit Brücken zu neuer Beschäftigung zu bauen. Auf diese Möglichkeit hatten die Vergaberichtlinien (leider) nicht ausdrücklich hingewiesen. Die Eisen- und Stahlindustrie bildete eine Ausnahme und nutzte diese Möglichkeit ausdrücklich, um den zu Entlassenden wenigstens eine bessere Qualifikation mit auf den Weg zu geben.

Der Forderung der Begleitforschung, diesen Aspekt künftig für gezielten öffentlichen Mitteleinsatz zu nutzen, wird in den neuen Bundesländern heute bereits in beachtlichem Umfang nachgekommen. Auch wenn die Qualifizierung für den Arbeitsmarkt gegenüber der Qualifizierung für den Verbleib im Betrieb mit wesentlich unsichereren Zukunftsperspektiven verbunden ist, ist sie der Entlassung in die Arbeitslosigkeit bei weitem vorzuziehen.

- *Einbeziehung der Zielgruppen: ungelernte Arbeitnehmer und Frauen*

Mit dem Sonderprogramm seien die un- und angelernten Arbeitskräfte durch die Förderung der „Sonstigen Qualifizierung“ vielleicht sogar überproportional zu ihrem Beschäftigtenanteil erreicht worden. Erstmals sei dadurch eine Reihe kleinerer Betriebe in die Förderung einbezogen worden. Verdrängungs- und Ausgliederungsprozesse gefährdeter Arbeitskräfte seien durch deren Einbeziehung in Qualifizierungsmaßnahmen eingeschränkt worden. Die arbeitsmarktpolitische Problemgruppe der niedrig Qualifizierten sei gut erreicht worden. In einer Reihe von Fällen seien neue und weiterreichende Mobilitätschancen geboten worden.

Weniger erfolgreich war die beabsichtigte besondere Förderung von Frauen. Trotz ihrer ausdrücklichen Berücksichtigung in den Programmbedingungen sind Frauen in der Regel nur insoweit an Maßnahmen beteiligt worden, wie sie schon in der zu qualifizierenden Arbeitskräftegruppe vertreten waren.

- *Weniger Belastung durch betriebliche Anpassungsprozesse*

Die Forscher stellten fest, daß aufgrund der Teilnahme an betrieblicher Qualifizierung die Belastung der Arbeitnehmer durch betriebliche Anpassungsprozesse zurückgegangen ist. Insoweit ist rechtzeitige Qualifizierung auch ein Beitrag zur Humanisierung des Arbeitslebens.

- *Beschäftigungseffekte*

Die Begleitforschung hat insbesondere Anstöße des Programms zur Erhaltung und teilweise auch Ausweitung der Beschäftigung festgestellt. Sogwirkungen seien festzustellen durch die Beseitigung von Qualifizierungsengpässen, die das Wachstum von Unternehmen ermöglicht und zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte geführt hätten. Zahlenmäßig bedeutender war der Erhaltungseffekt von Arbeitsplätzen für von Entlassung bedrohte Arbeitnehmer. Vereinzelt Hinweise, daß die durch die Qualifizierung erreichte Produktivitätssteigerung Rationalisierungsmöglichkeiten eröffnet und zum Abbau von Arbeitskräften geführt hat, wurden von den positiven Beschäftigungseffekten so stark übertroffen, daß die Begleitforschung diese Gefahr in ihrer Zusammenfassung nicht mehr erwähnt.

- *Mitnahme und Fehlverwendung von Mitteln*

Öffentliche Förderung verlangt einen effizienten und zweckdienlichen Mitteleinsatz. Die Begleitforschung stellt fest, daß „Fehlverwendung“, d. h. Einsatz der Mittel für andere als die beabsichtigten Zwecke, kaum vorgekommen ist. Die in der Presse ausführlich diskutierte Frage der „Mitnahme“ von Mitteln wird von der Begleitforschung bestätigt. Die Begleitforschung fordert jedoch, dieses Thema differenziert anzugehen. Wo sich der Mitnahmegrad mit vertretbarem Aufwand und ohne negative Sekundärauswirkungen reduzieren oder die Mitnahme ganz abstellen lasse, sollte dies unbedingt geschehen. Dagegen sollten unvermeidbare Sockelmitnahmen toleriert werden, wenn die Förderung zu angemessenen Zusatzeffekten führe. Der Lohnkostenzuschuß in Höhe von 80% für die „Sonstige Qualifizierung“ sei zu großzügig bemessen gewesen. Ein fallweises Aushandeln mit den Betrieben könnte zu einer sparsameren und trotzdem voll wirksamen Förderung in diesem Bereich führen.

- *Einfluß des Programms auf die Arbeitsmarktstruktur*

Das Instrument der öffentlichen Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen eröffne weitgehende Chancen für Strukturverbesserungen des Arbeitsmarktes. Von dem Programm seien die bisher von beruflicher Weiterbildung vernachlässigten Un- und Angelernten erreicht worden, für die zum großen Teil eine berufliche Vollausbildung zu hoch angesetzt sei. Gerade deshalb müßten aber gezielte und harte Förderkriterien im Sinne von Mindeststandards eingeführt werden, um die erheblichen Risiken einer öffentlichen Förderung unterhalb des Facharbeiterniveaus abzufangen.

Die gesonderte Untersuchung²³ über die Einschaltung der Betriebs- oder Personalräte ergab, daß dadurch der Programmefolg deutlich gesteigert werden konnte. Durch die hohe Zahl von Betrieben ohne Interessenvertretungen wurde die Mitwirkung der Betriebsräte allerdings begrenzt.

²³ G.Bosch/H.Seifert/B.-G.Spies, Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftliche Interessenvertretung, Endbericht, DGB-Bundesvorstand und WSI, Düsseldorf 1983, S. 191, 210 ff.

In den Fällen, in denen kein Betriebsrat vorhanden war, befaßten sich die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter mit den Anträgen. Aufgrund der spezifischen Funktions- und Handlungsmöglichkeiten waren diese jedoch kein vollwertiger Ersatz. Gleichwohl ging von ihnen eine Reihe von Impulsen aus, das Programm bekanntzumachen, gezielt Teilnehmer zu gewinnen, um frühzeitig die Programmabwicklung beeinflussen zu können.

2.4 Rückblick heute

Seit dem Abschluß des Sonderprogramms, dessen letzte Maßnahmen im Laufe des Jahres 1982 ausgelaufen sind, hat der deutsche Arbeitsmarkt nach der zweiten Ölpreisexlosion Anfang der achtziger Jahre erneut einen starken Beschäftigungseinbruch erlitten. Obwohl nach dem langen Aufschwung seit Mitte der 80er Jahre in den alten Bundesländern 1991 ein absoluter Beschäftigungsrekord erreicht ist, lag die Zahl der Arbeitslosen mit 1,689 Mio. im Jahresdurchschnitt 1991 um über 800000 höher als 1979 mit 879 000. Trotzdem erscheint ein Vergleich des Arbeitsmarktes in den Problemregionen von damals und heute interessant. Dabei muß allerdings von vornherein betont werden, daß Veränderungen nicht kausal auf das Programm von 1979 zurückgeführt werden können.

Der Vergleich beruht auf folgender Grundlage: Die 23 in das Sonderprogramm '79 einbezogenen Arbeitsämter hatten im Jahresdurchschnitt 1978 eine Arbeitslosenquote von über 6%, d. h. die Arbeitslosenquote dort lag mindestens 40% über dem Bundesdurchschnitt von damals 4,3%. 1991 gab es 21 Arbeitsamtsbezirke im alten Bundesgebiet, die mit einer Arbeitslosenquote von mehr als 8,8% um 40% oder mehr über der Durchschnittsarbeitslosenquote von 6,3% lagen (siehe Tabelle 4).

Die Tabelle 4 zeigt, daß von den 23 Problemamtsbezirken des Sonderprogramms '79 heute noch 13 zu den 21 Arbeitsamtsbezirken mit der höchsten Arbeitslosigkeit gehören.

Wenig verändert ist die Situation in Nordrhein-Westfalen. Von den seinerzeit 8 Ruhrgebietsbezirken des Sonderprogramms zählen heute noch 7 zu den Bezirken mit der höchsten Arbeitslosigkeit. Lediglich Hamm liegt jetzt besser. Im übrigen ist der Arbeitsamtsbezirk Aachen aus der Gruppe der schlechtesten Arbeitsamtsbezirke aufgestiegen, während Köln dorthin abgestiegen ist.

Verbesserungen sind im Saarland festzustellen. Von den drei im Sonderprogramm '79 geförderten saarländischen Arbeitsamtsbezirken liegt heute nur noch Saarbrücken in der Gruppe der Problemregionen, während Neunkirchen und Saarlouis sich dem Bundesdurchschnitt stärker annähern haben.

Alle bayrischen Arbeitsamtsbezirke, die seinerzeit im Jahresdurchschnitt 1978 mit den Bezirken Schwandorf und Passau die Spitzenreiter unter den Problemamtsbezirken gestellt hatten, sind aus der Liste der Problembezirke ausgeschieden. Sie liegen heute zum Teil sogar besser als der Bundesdurchschnitt, zum Teil nur geringfügig darüber.

Neuer Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit ist der Landesamtsbezirk Niedersachsen-Bremen, der heute 8 Arbeitsamtsbezirke mit den höchsten Arbeitslosenquoten stellt, zu denen nach wie vor die 4 Arbeitsamtsbezirke Emden, Leer, Uelzen und Wilhelmshaven gehören. Die wesentliche Verschlechterung der Lage in Niedersachsen-

Tabelle 4: Arbeitsamtsbezirke mit einer mehr als 40 % über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittsquote) 1978 und 1991

Bundesland/ Arbeitsamtsbezirk	Arbeitslosenquote in %	
	1978	1991
Schleswig-Holstein		
Lübeck	–	9,0
Niedersachsen		
Braunschweig	6,1	9,1
Emden	8,8	10,6
Goslar	–	9,2
Göttingen	–	10,1
Hannover	–	9,1
Leer	8,8	9,7
Uelzen	6,2	9,1
Wilhelmshaven	6,5	11,9
Bremen		
Bremen	–	9,4
Bremerhaven	–	11,1
Nordrhein-Westfalen		
Aachen	6,1	–
Bochum	6,7	11,3
Dortmund	6,6	11,2
Duisburg	7,8	11,7
Essen	6,4	10,8
Gelsenkirchen	7,6	11,4
Hamm	6,2	–
Köln	–	10,2
Oberhausen	6,3	9,4
Recklinghausen	6,1	9,5
Saarland		
Neunkirchen	8,0	–
Saarbrücken	8,6	9,6
Saarlouis	6,9	–
Bayern		
Deggendorf	8,4	–
Passau	9,1	–
Regensburg	6,2	–
Schwandorf	9,5	–
Schweinfurt	6,6	–
Weiden	6,3	–
Berlin (West)	–	9,4
Bundesgebiet (West)	4,3	6,3
Zahl der Arbeitsamtsbezirke	23	21

Bremen dürfte zu einem erheblichen Teil auf die Struktur­schwäche des ehemaligen Zonenrandgebietes sowie die Strukturprobleme im Küsten- und Werftenbereich zurückzuführen sein, teilweise auch auf den starken Zuzug von Übersiedlern und Aussiedlern. Ähnliche Gründe wie in Niedersachsen dürften auch zu der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in Berlin und Lübeck geführt haben.

Zur Entwicklung einer Therapie im norddeutschen Raum bedürfte es einer eingehenden Analyse der gesamten Rahmenbedingungen.

Insgesamt ist 1991 eine relative Verbesserung der Lage gegenüber 1978 insoweit festzustellen, als 1978 fünf Arbeitsamtsbezirke um 100% oder mehr über dem Bundesdurchschnitt lagen, während 1991 der schlechteste

Arbeitsamtsbezirk (Wilhelmshaven) lediglich knapp 90% über dem Bundesdurchschnitt liegt. Wie gesagt, die relative Verbesserung der Lage in den Problembezirken von 1979 kann nicht ursächlich auf das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm '79 zurückgeführt werden. Möglicherweise hat dieses Programm aber zusammen mit der regionalen Wirtschaftsförderung einen Beitrag dazu geleistet. Regionalpolitik braucht einen langen Atem.

Die Lage in den „Problem­arbeitsamtsbezirken“ im westlichen Bundesgebiet erscheint heute im Vergleich zu 1978 nicht so dramatisch, daß ein regional gezieltes Sonderprogramm zur Hilfe für diese Arbeitsamtsbezirke notwendig wäre. Die Probleme können mit den vorhandenen Mitteln des Arbeitsförderungsgesetzes und der regionalen Strukturpolitik angegangen werden.

3 Anregungen aus dem Sonderprogramm '79 für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

3.1 Die arbeitsmarktpolitische Problemregion heute: die neuen Bundesländer

Hatte sich 1979 mit dem Ruhrgebiet eine neue arbeitsmarktpolitische Problemregion herausgebildet, so sind es heute die neuen Bundesländer, die allerdings noch um ein Vielfaches größere Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprobleme bieten als die Problemregionen von 1979 und von 1991 in den alten Bundesländern.

Die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern lag im Juni 1992 mit 14,1% um mehr als das Doppelte höher als in den westlichen Bundesländern (6,3%).

Dabei sind es wie in den Problemregionen 1979 ganz überwiegend Struktur­anpassungsprobleme, die in den neuen Bundesländern zu den großen Schwierigkeiten führen. Dort findet ein Strukturwandel bisher nicht gekannten Ausmaßes statt, ausgelöst durch den Übergang von staatlicher Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Von diesem Strukturwandel besonders negativ betroffen ist vor allem die Industrie. Sie wird nur durch eine radikale Anpassung und Umstellung ihrer Produktionsmethoden und Verbesserung ihrer Produktqualität bestehen können.

Zur Bewältigung dieses Strukturwandels sind in erster Linie sicher Sachinvestitionen zur Modernisierung des Produktionsapparates der Unternehmen und zur Produktinnovation nötig. Es ist aber auch offensichtlich, daß die bisherige Qualifikation der Arbeitskräfte in den neuen Bundesländern nicht ausreicht. Vielfach ist zwar eine Facharbeiterausbildung und damit eine breite Grundqualifikation gegeben. Darauf aufbauend muß jedoch möglichst schnell und in großem Umfang eine Fortbildung zur Anpassung an die modernen Produktionsmittel und -methoden hinzu kommen. Neben den Sachinvestitionen muß daher in die Qualifizierung der Arbeitskräfte investiert werden.

3.2 Arbeitsmarktpolitik für den Strukturwandel in Ostdeutschland: innerbetriebliche Qualifizierung

Die Arbeitsmarktpolitik hat sich bisher auch in den neuen Bundesländern stark auf die Hilfen für den einzelnen, von Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitnehmer ausgerichtet.

Ihr Beitrag sollte jetzt zusätzlich auf die Förderung der Anpassungsprozesse in den Betrieben ausgerichtet werden. Dadurch könnte sie unmittelbarer zur Bewältigung des Strukturwandels beitragen.

Die innerbetriebliche Qualifizierung ist zwar grundsätzlich eine Aufgabe der Unternehmen. Ohne staatliche Hilfe sind jedoch die allermeisten Betriebe in den neuen Bundesländern – anders als im Westen – nicht in der Lage, die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Belegschaften zu finanzieren und durchzuführen.

Es sollte daher überlegt werden, möglichst bald ein zeitlich befristetes Programm zur Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung in den neuen Bundesländern aufzulegen. Dabei kann an die Erfahrungen mit dem Sonderprogramm '79 angeknüpft werden. Wegen der flächendeckenden Strukturprobleme sollten alle Arbeitsamtsbezirke in den neuen Bundesländern einbezogen werden.

Es ist Eile geboten; denn wenn die bestehenden Produktivitätsrückstände nicht bald aufgeholt werden, werden noch viele Betriebe in den neuen Bundesländern zusammenbrechen und viele Arbeitsplätze verlorengehen. Es bietet sich deshalb an, die Mittel wieder nach dem „Windhundverfahren“ zu vergeben. Die von der Begleitforschung festgestellte Benachteiligung kleiner Unternehmen durch das Windhundverfahren könnte vermieden werden, wenn ein Teil der verfügbaren Programm-Mittel für einige Monate befristet zunächst zur Befriedigung der Anträge kleiner Unternehmen reserviert würde. Großunternehmen sollten von der Förderung jedoch nicht ausgeschlossen werden; denn in den neuen Bundesländern ist der Umstrukturierungs- und Anpassungsbedarf gerade in den größeren Industriebetrieben sehr hoch.

Bei der Ausgestaltung eines solchen Programms sollten die Ergebnisse der Begleitforschung berücksichtigt werden. Insbesondere müssen kleine und mittlere Unternehmen in die Lage versetzt werden, die notwendige Qualifizierung durchzuführen (Bereitstellung von Ausbildern, Lehrmitteln, Förderung von außer- und überbetrieblichen Teilen

der Qualifikation, Nutzung freier Fortbildungs- und Umschulungskapazitäten der Großunternehmen). Die Lohnkostenzuschüsse könnten entsprechend der Verwertbarkeit der Qualifikation auf externen Arbeitsmärkten stärker gestaffelt werden.

Die Betriebs- und Personalräte sollten bei der Antragstellung wieder beteiligt werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht bereits bei der Aufstellung und Ausgestaltung des Programms die Sozialpartner wie bei der Bundesanstalt für Arbeit beteiligt werden.

Sicher ist die Finanzierung eines arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms heute schwieriger als 1979. Es müßte aber möglich sein, z. B. auch durch Umschichtung von Fördermitteln aus weniger effektiven Förderinstrumenten (evtl. auch im Arbeitsmarktbereich) Mittel lockerzumachen. Das Sonderprogramm '79 hat gezeigt, daß bereits durch einen relativ begrenzten Einsatz von Fördermitteln beachtliche beschäftigungs- und strukturpolitische Effekte erzielt werden können. Sicher könnte bei der Höhe der Lohnkostenzuschüsse für die Teilnehmer an „Sonstiger Qualifizierung“ gegenüber dem Sonderprogramm '79 gespart werden. Mittel in einer Größenordnung von ca. 1 Mrd. DM könnten bereits viel bewirken.

Die Rahmenbedingungen für ein gezieltes Arbeitsmarktprogramm zur Förderung der Qualifizierung in den neuen Bundesländern sind derzeit nicht schlecht; denn ein Aufwärtstrend der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland ist eingeleitet. Investitionen in bestehende Betriebe und Gründung neuer, insbesondere kleinerer und mittlerer Unternehmen sind im Gange. Diesen Trend zu verstärken, zu beschleunigen und zu einem selbsttragenden Aufschwung zu verfestigen, dazu könnte ein solches Programm einen wichtigen Beitrag leisten.