

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im
Brennpunkt:**

Arbeit in der Stadt

- Dietrich Henckel
Einführung: Zukunft der Arbeit in der Stadt 5
- Bernd Reissert
Europa und die Kommunen: Das Feld der
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik..... 12
- Matthias Schulze-Böing
Lokale Beschäftigungspolitik: Herausforderung
an kommunale Strategie und Praxis 30
- Peter Hötger und Guido Freidinger
Optionen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe
und Sozialhilfe..... 41
- Holger Floeting und Dietrich Henckel
Jobnomaden, Schwarzarbeiter und arabische Pizzabäcker:
„Zukünfte“ städtischer Arbeitsmärkte 59

**Im
Blickfeld:**

Weitere Themen

- Sabine Kuhlmann
Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in Ost-
Deutschland: Ansätze zur Evaluation des Rechts- und
Institutionentransfers am Beispiel der lokalen Baubehörden 85

Gesichtet:

Rezensionen

Bernd Klümper/Ewald Zimmermann:
Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung
Rezensent: Rudolf Mahnkopf 116

Neuerscheinungen zum Thema Stadtgeschichte
Bruno Weinberger: Städtefeindlichkeit in der deutschen
Geschichte
Wilhelm Ribhegge: Stadt und Nation in Deutschland
vom Mittelalter bis zur Gegenwart
Friedrich Lenger (Hrsg.): Towards an Urban Nation.
Germany since 1780
Rezensent: Ulrich Kluge..... 121

Autorinnen und Autoren 124

Bestellschein für die Zeitschrift 125

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Dietrich Henckel

Einführung: Zukunft der Arbeit in der Stadt

Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland seit den 1970er-Jahren nahezu kontinuierlich gewachsen, insbesondere hat sich der Sockel der Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt und vergrößert. Einige Regionen, vor allem in den Neuen Bundesländern, sind besonders betroffen. Mittlerweile ist nicht ausgeschlossen, dass in absehbarer Zeit erstmals die Fünf-Millionen-Marke überschritten wird. Folgerichtig verweisen auch alle Umfrageergebnisse – sei es zu den Kommunalen Problemfeldern (Bretschneider 2003) oder zu den Ängsten der Deutschen (R+V-Infocenter 2003) – auf eine herausragende Bedeutung wirtschaftlicher Themen, die in den letzten Jahren noch zugenommen hat.

Die Themen „Zukunft der Arbeit“ und „Zukunft des Sozialstaates“ – ein nicht unerheblicher Teil sozialstaatlicher Absicherung dient der Abdeckung der Risiken der Arbeitslosigkeit – haben seit den 1990er-Jahren etliche Kommissionen beschäftigt und zu einer unübersehbaren Fülle von Publikationen geführt (Zukunftskommission Bayern und Sachsen, Berlin, Hartz-Kommission, Rürup-Kommission). In diesen Kommissionen wurden nicht nur eine Fülle von Analysen vorgenommen und Erklärungen versucht, sondern auch Reformvorschläge unterbreitet, die mittlerweile teilweise umgesetzt werden.

Bei diesen Reformvorschlägen geht es vor allem um die generellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte und der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland. Obwohl die Städte und Gemeinden die Hauptbetroffenen der Probleme auf den Arbeitsmärkten sind, spielen sie bei diesen Reformvorschlägen nur eine untergeordnete Rolle. Die Kommunen haben seit den 1970er-Jahren immer mehr Funktionen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik übernommen, obwohl es sich nicht um ein originäres kommunales Handlungsfeld handelt. Die Probleme entstehen aber lokal, und so konnten sich die Kommunen dem Druck ihrer Bürgerinnen und Bürger immer weniger entziehen. Gleichzeitig sind die Kommunen über die Sozialhilfe zum Ausfallbürgen wenig erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik geworden, die Lasten aus der Sozialhilfe sind kontinuierlich angestiegen.

Zu den kommunalen Perspektiven des Themas „Zukunft der Arbeit in der Stadt“ hat das Deutsche Institut für Urbanistik 1999 eine umfassende Studie vorgelegt (Henckel/Eberling/Grabow 1999). Diese gibt einen breiten Überblick über die relevanten Zusammenhänge zwischen städtischen Entwicklungen und Arbeits-

marktentwicklungen und hebt die eher unzureichende Behandlung der kommunalen Aspekte hervor. Seitdem ist es auch weiterhin nicht gelungen, die Diskussion über die städtischen Aspekte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wesentlich zu intensivieren.

Die Debatte um die Zukunft der Arbeit und die Reform der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist ein überaus „vermintes Feld“. Die Diskussionen sind ideologisch hoch aufgeladen, treffen doch unterschiedliche Weltbilder, Gesellschaftsmodelle und ökonomische Schulen aufeinander. Sie werden allerdings auch deswegen mit großer Schärfe geführt, weil es bei den Reformen um erhebliche Reduzierungen und Umverteilungen von Kompetenzen und Finanzmitteln geht.

Bei genauerer Betrachtung wird erkennbar, dass

- schon hinsichtlich Beschreibung und Analyse, zumindest aber was die Einordnung und Bewertung der Fakten betrifft, erhebliche Divergenzen zwischen den wissenschaftlichen und politischen Lagern bestehen;
- nicht selten Einzelaspekte „dekontextualisiert“ werden, indem solche Einzelaspekte der Arbeitsmarktperformance in anderen Ländern ohne Umschweife auf deutsche Verhältnisse übertragen werden;
- die Vorstellungen darüber, wie den Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen sei, gravierend voneinander abweichen.

Immerhin lässt sich feststellen, dass die Notwendigkeit von Reformen mittlerweile weitgehend unumstritten ist. Über die Richtung der Reformen und die Instrumente der Umsetzung bestehen allerdings sehr unterschiedliche und oft gegensätzliche Vorstellungen, auch weil sie sich auf ganz unterschiedliche Betrachtungsebenen beziehen. Dabei spielen unter anderem folgende Aspekte eine wichtige Rolle:

- Vorschläge zur generellen Liberalisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte, die unter anderem den Kündigungsschutz, die Frage des Abstands zwischen Löhnen und sozialer Sicherung oder die Aushandlung von Löhnen (Rolle des Flächentarifvertrags) umfassen,
- Überlegungen zur Rolle der Städte in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und zur zugrunde liegenden finanziellen Basis der Städte,
- Fragen, in welchen Fällen (z.B. Niedriglohnssektor) Subventionen gewährt werden sollen oder wo ein Subventionsabbau (z.B. aktive Arbeitsmarktpolitik, ABM-Programme) geboten ist.

Trotz der Vielzahl der Debatten und der unübersehbaren Anzahl von Veröffentlichungen bis in die Tagespresse hinein scheint mir die Debatte um die Zukunft der Arbeit und die Rolle der Städte gegenwärtig auf unterschiedliche sehr spezialisierte Zirkel konzentriert und in mehrerlei Hinsicht verkürzt:

- Obwohl die Kommunen, wie bereits angedeutet, unter den Folgen der langanhaltenden Massenarbeitslosigkeit besonders leiden und obwohl sie trotz anfänglicher Widerstände Funktionen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (insbesondere in der Integration schwieriger Fälle) übernommen haben, wird ihre Rolle in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik immer noch unzureichend wahrgenommen:
 - ▲ Die Mehrzahl der Analysen und Vorschläge zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bewegt sich auf der Makroebene des nationalen Arbeitsmarktes und betrachtet auch die Folgen etwa der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eher in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext (z.B. Sinn und andere 2002).
 - ▲ Bei den Beiträgen aus den Kommunen herrscht entweder eine stark interessen geleitete Sicht vor, oder die Analysen und Empfehlungen machen Details der kommunalen Umsetzung zum Gegenstand. Es fehlt dann häufig der für strukturelle Betrachtungen nötige Abstand.
 - ▲ Umfassendere Analysen zu den Anreizen und Wirkungen unterschiedlicher institutioneller Arrangements fehlen weitgehend.

Die kommunale Perspektive kommt damit bei vielen arbeitsmarktpolitischen Debatten zu kurz.

- Die Themen Zukunft der Arbeit und Zukunft der Erwerbsarbeitsgesellschaft spielen in der gegenwärtigen Debatte nur noch eine geringe Rolle. Vor allem scheint die Frage der Einlösbarkeit oder Uneinlösbarkeit der Hoffnung auf Vollbeschäftigung¹, die es immer nur in sehr kurzen historischen Perioden gab, gegenwärtig aus dem Bewusstsein verdrängt². Damit sind auch Fragen von Umverteilungsstrategien, die eine Weile eine durchaus erhebliche Rolle gespielt haben – nicht zuletzt im Zuge des beschäftigungssichernden Tarifvertrages bei VW –, gegenwärtig eher ausgeblendet oder werden implizit behandelt, etwa wenn im Zuge der Veränderung der Alterssicherung die Ausdehnung der Lebensarbeitszeit gefordert wird oder wenn einzelne Politikerinnen und Politiker die Ausweitung der individuellen Arbeitszeit nahe legen. Allerdings wird bei diesen Vorschlägen selten der Zusammenhang zum gesamten Arbeitsangebot und zur gegenwärtigen und absehbaren Arbeitsnachfrage hergestellt. Dabei sind alle Vorschläge mit erheblichen Umverteilungswirkungen verbunden –

1 Ein EU-Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Wachstums- und Beschäftigungsschwelle in Deutschland zu einem Drittel auf die Bedingungen am Arbeitsmarkt und zu zwei Dritteln auf die Folgen der Vereinigung zurückzuführen sind (Tenbrock in „Die Zeit“ vom 15.08.02).

2 Die Beschäftigungsschwelle, das heißt die Höhe der Wachstumsrate, die erreicht werden muss, damit auch die Beschäftigung zunimmt, liegt gegenwärtig bei zwei Prozent. Die tatsächlichen Wachstumsraten liegen deutlich darunter.

zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen, zwischen Alten und Jungen, zwischen Männern und Frauen, zwischen Regionen. Solange die Verteilungswirkungen aber nicht explizit betrachtet und zum Gegenstand eines umfassenden Konzeptes gemacht werden, herrscht eine kurzfristige Beliebigkeit. Not täte eine Debatte um einen neuen Gesellschaftsvertrag, der die Verteilungsgerechtigkeit in den unterschiedlichen Dimensionen umfassen müsste und die Veränderungen in der Arbeitswelt (Stichwort: Informations- und Wissensgesellschaft) ins Zentrum der Überlegungen stellte.

- Damit bleiben auch die Folgen der gesellschaftlichen Veränderungen infolge der verstärkten Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Fragen der Vereinbarkeit – genauer gesagt: der häufig faktischen Unvereinbarkeit (Hochschild 2002) – von Familie und Beruf, die Folgen der Veränderung von Arbeitsformen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, durch gewandelte Zeitstrukturen der Gesellschaft, die Polarisierung von Arbeitszeiten und die Überlastung bestimmter Beschäftigungsgruppen, das Wachstum der unterschiedlichen Segmente der informellen Ökonomie sowie der Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung und Zunahme des Ausländeranteils an der Bevölkerung in der Debatte seltsam konturlos. Dass die Kommunen vielfach zum Ausfallbürgen gesellschaftlicher Desintegration werden, findet wenig Aufmerksamkeit.
- Auf der anderen Seite werden nicht unerhebliche Hoffnungen in den lokalen und regionalen Beitrag zur Bewältigung der Beschäftigungskrise gesetzt, weil durch größere Problemnähe bessere Ergebnisse zu erzielen seien (Evers/Schulze-Böing 1999). Darauf zielen auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union. „Allerdings kann in der Bundesrepublik bisher von einer systematischen Entwicklung lokaler Beschäftigungspolitik, die tatsächlich in nennenswertem Umfang eine Integration der kommunalen Politikfelder für ein gemeinsames Oberziel hergestellt hätte, bisher allenfalls in Ansätzen gesprochen werden“ (Evers/Schulze-Böing 1999: 943). Die Pfadabhängigkeit von Entwicklungen müsste sehr viel stärker in Rechnung gestellt werden (Henckel/Eberling/Grabow 1999: Kapitel 4). Es kann dann keine für alles richtige Lösung geben, sondern nur Lösungen mit unterschiedlichen Erfolgchancen und unterschiedlichen Zumutungen. Es geht um eine jeweils spezifische Balance von Risiken und Chancen. Oder wie es der frühere Oberbürgermeister von Stuttgart formuliert hat: „Es gibt in dieser Zeit keine Patentrezepte. Es gibt nur Rezepte, die möglicherweise richtig und solche, die sicher falsch sind“ (Rommel 1998: 5).
- Gerade mit Blick auf die Kommunen fällt auch eine Vernachlässigung veränderter Rahmenbedingungen, vor allem der europäischen Integration und der Regulierung durch europäische Gesetzgebung und Verordnungen, auf.

- Insofern scheint die gegenwärtige Debatte und vor allem die derzeitige Umsetzung von Reformen vom Bemühen um kurzfristige Aktion und kurzfristiges Aktivieren, ohne umfassende Prüfung der Potenziale zukünftiger Beschäftigung, geprägt zu sein. Es werden weitreichende Reformen angekündigt und umgesetzt (Hartz-Konzept), ohne dass ein klares Bild von den Folgen besteht und ohne dass die institutionellen Voraussetzungen und Bedingungen³ geklärt sind. Ein Beispiel dafür ist die Frage der Zuständigkeit für das neue Arbeitslosengeld II, also die Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die vollständige Zuständigkeit der Kommunen für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger würde ein weiteres Netz des regionalen Ausgleichs ausdünnen und den (kommunalen und Länder-)Finanzausgleich vor neue Zerreißproben stellen.

Der vorliegende Band kann dieses hier auch nur angedeutete Spektrum der kommunalrelevanten Arbeitsmarktfragen nicht umfassend behandeln. Es können daher nur ausgewählte Fragen aus dem breiten Fächer wichtiger *kommunaler* Probleme der Arbeitsmärkte aufgegriffen werden. Aus der Vielzahl der kommunalrelevanten Fragen wurden folgende ausgewählt:

- Eine explizite Behandlung der Rolle der EU für die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik schien dringend geboten, weil die europäischen Regulierungen trotz ihrer massiven Auswirkungen für die Kommunen immer noch nicht ausreichend wahrgenommen werden. Die europäische Ebene gewinnt aber eine immer größere Bedeutung. Hierauf müssen sich die Kommunen einstellen und entsprechend reagieren (Reissert).
- Um die mögliche Rolle der Kommunen einschätzen zu können, ist es erforderlich, sich einen Überblick über Handlungspotenziale, Handlungsgrenzen und Handlungsnotwendigkeiten für städtische Arbeitsmärkte, das heißt über das gesamte Spektrum kommunalen Agierens auf den lokalen Arbeitsmärkten, zu verschaffen (Schulze-Böing).
- Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist beschlossen. Damit sind unabhängig von der Ausgestaltung im Einzelnen erhebliche Veränderungen für die Kommunen verbunden. Unklar ist allerdings, welche Folgen dies für Letztere haben wird, oder anders gefragt, wie ein für die Kommunen wünschenswertes System der Zusammenlegung aussehen könnte – oder hätte aussehen können. Es geht hierbei um relativ kleinteilige und schwierige Fragen von Kompetenzzuweisung, Mittelverteilung und Personalzuordnung (Hötger/Freidinger).

³ Die Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe leistet nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) nur einen bescheidenen Beitrag zu mehr Beschäftigung (300 000), führt zwar zu Einsparungen, aber auch zu einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors und negativen Anreizen der Arbeitsaufnahme für einige Gruppen (Steiner 2003).

- Schließlich erschien es lohnend, ausgewählte Teilarbeitsmärkte in den Städten zu betrachten, die sich dadurch auszeichnen, dass sie aus unterschiedlichen Gründen eine hohe Dynamik aufweisen, gleichwohl in der kommunalen Debatte in ihrer Bedeutung für die Städte eher verkannt werden. Daher sind auch kommunale Aktivitäten in diesen Feldern bislang kaum zu finden. Es handelt sich um die Arbeitsmärkte für hochmobile Beschäftigte, ethnische Ökonomen und die Schattenwirtschaft (Floeting/Henckel).

Somit wird zwar ein verhältnismäßig breites, zugleich aber auch selektives Spektrum kommunalrelevanter Fragen angesprochen. Die Hoffnung ist, dass dieser Band mit dazu beiträgt, die Debatte um die kommunale Bedeutung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik anzuregen und ihr den gebührenden Stellenwert in der Auseinandersetzung über die Zukunft der Arbeit zu verschaffen.

Literatur

- Bericht der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, o. O. (Hartz-Kommission).
- Bretschneider, Michael (2003), *Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik 2002. Ergebnisse einer Panelbefragung bei kommunalen Stadtentwicklungsplanern*, Berlin (Difu-Materialien, Band 5/2003).
- Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (Hrsg.) (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission*, Berlin (Rürup-Kommission).
- Evers, Adalbert/Schulze-Böing, Matthias (1999), *Öffnung und Eingrenzung. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 11/12, S. 940–959.
- Frank, Björn (2002), *Agglomeration und regionale Arbeitsmärkte*, in: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 19, S. 303–309.
- Henckel, Dietrich/Eberling, Matthias/Grabow, Busso (1999), *Zukunft der Arbeit in der Stadt*, Stuttgart (Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 92).
- Hochschild, Arlie Russell (2002), *Keine Zeit. Wenn die Firma zum Zuhause wird und zu Hause nur Arbeit wartet*, Opladen.
- Institut Zukunft der Arbeit (Hrsg.) (2002), *Die Zukunft der Arbeit denken. Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung. Sieben Bausteine für eine moderne Arbeitsmarktpolitik*, Bonn (IZA-Compact, Sonderausgabe).
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich/Wießner, Frank/Zika, Gerd (2002), *Wege aus der Arbeitsmarktkrise. Komplexe Probleme verbieten einfache Lösungen*, IAB-Kurzbericht, Nr. 24, 08.10.2002.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.), *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen*,
Teil I: *Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, Bonn 1996;

- Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn 1997;
- Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn 1997.
- R+V-Infocenter (2003), http://www.ruv.de/index.htm?url=/presse/2_rv-infocenterfrvorsorgeund-sicherheit/intro.htm
- Rommel, Manfred (1998), Geht uns die Arbeit aus?, in: Stuttgarter Zeitung, 30.06.1998, S. 5.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) (1998), Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Berlin.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) (1997), Berliner Memorandum. Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb. Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, Berlin.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin (2002), Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo-Schnelldienst, Heft 9 (Sonderausgabe).
- Steiner, Victor (2003), Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 19, S. 309–315.

Bernd Reissert

Europa und die Kommunen: Das Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Zusammenfassung: Vor allem zwei Politikinstrumente der Europäischen Union sind für die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von Bedeutung: die Europäischen Strukturfonds und die Europäische Beschäftigungsstrategie. Im Beitrag werden diese Instrumente und ihr Verhältnis zur nationalen Politik – insbesondere zur kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – beschrieben, ein kurzer Ausblick auf zukünftige Entwicklungen schließt sich an.

Die Europäischen Strukturfonds

Grundzüge der Strukturfondsförderung

Etwa ein Drittel ihrer Haushaltsmittel gibt die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Strukturfonds aus, um die Regional- und Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedstaaten zu fördern. Ziel der Fonds ist es, den „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ der Europäischen Union („Kohäsion“) zu stärken (Art. 158–162 EGV¹). Im Zusammenhang mit den verschiedenen Schritten zur Erweiterung der Gemeinschaft sind seit den 60er-Jahren nach und nach fünf Fonds entstanden, deren Mittel diesem Ziel dienen sollen:

- der Europäische Sozialfonds (ESF) zur Förderung der Arbeitsmarktpolitik,
- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE; „Regionalfonds“) zur Förderung der Regionalpolitik,
- der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL) zur Förderung der Agrarstrukturpolitik,
- das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) und
- der Kohäsionsfonds zur Förderung großer verkehrs- und umweltpolitischer Vorhaben in den peripheren Mitgliedstaaten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland.

1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)

Diese europäischen Förderprogramme sind vor allem als Kompensationsleistungen an einzelne Mitgliedstaaten (oder an Gruppen von Mitgliedstaaten) im Zuge der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft entstanden (Malek 2002; Müller u.a. 2002: 15 f.). Mit Ausnahme des Kohäsionsfonds (mit dem Einzelprojekte direkt aus Brüssel gefördert werden und der nicht zu den Strukturfonds gerechnet wird) haben sie sich aber trotz ihrer ursprünglich primär politisch-kompensatorischen Funktion seit der Reform von 1988 zu einem spezifischen Modell gemeinsamer europäischer Strukturpolitik entwickelt. In diesem Modell werden die Grundparameter der Förderung (Ziele, Umfang der Fördermittel, förderfähige Tatbestände, Fördergebiete, Grundzüge des Umsetzungssystems) für eine Förderperiode (derzeit 2000–2006) auf europäischer Ebene durch Verordnungen festgelegt; die Mitgliedstaaten setzen die Grundparameter dann in konkrete Förderprogramme um und nehmen die konkrete Förderung vor. Die Strukturfondsförderung basiert dabei im Wesentlichen auf fünf Prinzipien (Ziegler 2003: 20–32):

- **Programmplanung:** Über die Förderung einzelner Projekte wird nicht in Brüssel, sondern in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen entschieden. Die Projekte müssen sich jedoch in mittelfristige Förderprogramme einfügen, die zu Beginn einer Förderperiode zwischen der Europäischen Kommission und der Verwaltung des Mitgliedstaates festgelegt werden.
- **Partnerschaft:** Die Verwaltungen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene sind für die Förderung gemeinsam verantwortlich. Zusätzlich sind „Wirtschafts- und Sozialpartner“ (unter anderem Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) beteiligt – vor allem im Rahmen der Begleitausschüsse, die regelmäßig zusammentreffen, um die Umsetzung der Förderprogramme zu diskutieren und zu kontrollieren.
- **Additionalität:** Die europäische Förderung muss zusätzlich zu den strukturpolitischen Ausgaben der Mitgliedstaaten erfolgen, sie darf nationale Förderungen nicht lediglich ersetzen. Die Mittel der Strukturfonds decken zudem immer nur einen Teil der Förderung ab, sie müssen durch nationale (das heißt zentralstaatliche, regionale oder kommunale) Kofinanzierungsmittel ergänzt werden.
- **Effizienz:** Der Mitteleinsatz aus den Förderprogrammen unterliegt laufender Begleitung und Bewertung. Monitoringsysteme mit Indikatoren zur Umsetzung der Förderprogramme, Evaluationen zur Zielerreichungskontrolle und Wirkungsanalyse sowie die Finanzkontrolle sollen Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes sicherstellen.
- **Konzentration:** Die Förderung erfolgt regional und inhaltlich konzentriert. Sie wird nur im Rahmen bestimmter Zielkategorien und Fördergebiete vergeben.

In der Förderperiode 2000–2006 ist die Förderung auf drei Zielkategorien beschränkt:

- ▲ Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand. Hierfür werden 69,7 Prozent der Strukturfondsmittel (aus allen vier Fonds) eingesetzt. Förderfähig sind Regionen, in denen das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (auf der Basis von Kaufkraftparitäten) weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Die europäischen Mittel dürfen maximal 75 Prozent, in Ausnahmefällen 85 Prozent der gesamten Förderkosten ausmachen.
- ▲ Ziel 2: Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen. Hierunter fallen vor allem alte Industriegebiete, benachteiligte ländliche Gebiete sowie städtische Problemgebiete. Für sie stehen 11,5 Prozent der Strukturfondsmittel (nur aus dem EFRE und dem ESF) zur Verfügung. Der Anteil der europäischen Mittel an den gesamten Förderkosten ist auf 50 Prozent begrenzt.
- ▲ Ziel 3: Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme. Diese arbeitsmarktpolitische Förderung kommt außerhalb der Ziel-1-Fördergebiete zur Anwendung; sie ist im Unterschied zu den regionalpolitisch ausgerichteten Förderungen nach Ziel 1 und Ziel 2 nicht regionalspezifisch, sondern – in der Terminologie der EU – „horizontal“. Für sie werden 12,3 Prozent der Strukturfondsmittel (nur aus dem ESF) eingesetzt. Der Anteil der europäischen Mittel an den gesamten Förderkosten ist auf 50 Prozent begrenzt.

Außer in den drei Zielkategorien kann die Förderung noch im Rahmen von vier Gemeinschaftsinitiativen erfolgen (INTERREG, EQUAL, LEADER, URBAN). Für sie werden 5,4 Prozent der Strukturfondsmittel eingesetzt. Zusätzlich werden 0,5 Prozent der Strukturfondsmittel für innovative Maßnahmen vergeben.

In der Förderperiode 2000–2006 stehen für die gesamte Europäische Union Strukturfondsmittel in Höhe von 195 Mrd. Euro zur Verfügung². Davon entfallen 29,8 Mrd. Euro (15 Prozent) auf Deutschland. Hier fließt der größte Teil der Mittel – wie Tabelle 1 zeigt – in die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin), die alleamt Ziel-1-Regionen sind.³ Ziel-3-Förderungen und Fördermittel für Ziel-2-Gebiete machen nur 15 bzw. 12 Prozent der Gesamtmittel aus. Mit den Ziel-1- und Ziel-2-Förderungen sind rund 80 Prozent der in Deutschland eingesetzten Strukturfondsmittel auf Fördergebiete konzentriert. Rund 70 Prozent der Förderung entfallen auf Ostdeutschland (Ziel 1 und Teile der Gemeinschaftsinitiativen).

² In Preisen von 1999.

³ Der Ostteil Berlins wird nur noch übergangsweise bis 2006 wie ein Ziel-1-Gebiet gefördert.

Der Europäische Regionalfonds (ERDF) trägt gut 50 Prozent zur Gesamtförderung in Deutschland bei, der Europäische Sozialfonds (ESF) knapp 40 Prozent (Europäische Kommission 2002a).

Tabelle 1: Einsatz der Europäischen Strukturfonds in Deutschland

2000–2006		
	Mrd. Euro*	%
Ziel 1: Ostdeutschland: ERDF, ESF, ERDF, ERDF	19,96	67,1
Ziel 2: Westdeutsche Länder: ERDF, ESF	3,51	11,8
Ziel 3: Westdeutschland: ESF	4,58	15,4
Gemeinschaftsinitiativen: INTERREG, EQUAL, LEADER, URBAN ERDF	1,61	5,4
(außerhalb Ziel 1)	0,11	0,4
Summe	29,76	100,0

* In Preisen von 1999.

Quellen: Europäische Kommission (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm) und eigene Berechnungen.

Strukturfondsförderung und nationale Politik

In den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union tragen die europäischen Strukturfonds in sehr unterschiedlichem Maße zur gesamten Struktur- und Arbeitsmarktpolitik innerhalb des jeweiligen Landes bei. Vor allem in den peripheren Mitgliedstaaten übersteigt der Umfang der Strukturfondsmittel bei weitem die entsprechenden nationalen Aufwendungen: in Griechenland und Irland um das Fünffache und in Spanien sogar um das Fünfundzwanzigfache. Dementsprechend dominieren die Förderprinzipien und -regelungen der Strukturfonds in diesen Ländern die jeweilige nationale Politik (Heinelt u.a. 2003; Lang 2003b; Europäische Kommission 2001: Tab. A33). In Deutschland bleiben dagegen die Strukturfondsmittel in ihrem quantitativen Gewicht deutlich hinter den nationalen Mitteln für entsprechende Förderungen zurück, wie die Gegenüberstellung der Ausgabevolumina in Tabelle 2 zeigt.

Tabelle 2: Größenordnungen des jährlichen Einsatzes der Europäischen Strukturfonds in Deutschland und entsprechender nationaler Mittel im Vergleich

			Miteinsatz insgesamt (Mrd. Euro)	Davon: Ost- deutschland (Mrd. Euro)
Europäi- sche Struk- turfonds	(1)	Insgesamt	4½	3
	(2)	EFRE	2½	2
	(3)	ESF	1½	1
Nationale Mittel		Regionalpolitik:		
	(4)	GRW	2½	2
		Arbeitsmarktpolitik:		
	(5)	BA	22	10
	(6)	Länder	2½	2
	(7)	Kommunen	1½	½

Angaben für durchschnittliche jährliche Ausgaben 2001/2002, z.T. geschätzt oder aus früheren Perioden hochgerechnet.

Quellen: Zu (1) (2) (3): Tabelle 1; Europäische Kommission (2002a); Priewe (2002: 223).

Zu (4): Bundesregierung (2003: 21 f., 29); steuerliche Investitionszulagen nicht enthalten.

Zu (5): BA (2002: 178 f.) (BA-Ausgaben 2001 ohne Personal, Verwaltung, Lohnersatzleistungen).

Zu (6): Reissert (1999: 38) (Nettoausgaben); Schmid/Blancke (2001: 13).

Zu (7): Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003: 27).

Angesichts dieser Größenverhältnisse ist es nicht erstaunlich, dass die nationalen Förderstrategien, -prinzipien und -regelungen in Deutschland über lange Zeit hinweg den Einsatz der europäischen Strukturfonds bestimmt haben. Dies gilt vor allem für den Einsatz des Regionalfonds: Von 1975 bis 1988 waren die Mittel des EFRE in Westdeutschland vollständig an das dominante nationale regionalpolitische Förderinstrument, die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), gebunden. Die europäische Regionalpolitik hatte somit in der Bundesrepublik kein eigenständiges Profil, sondern verstärkte nur das Budget der nationalen (von Bund und Ländern bestimmten) Politik (Lang 2003a). Auch in Ostdeutschland wurden die Mittel des Europäischen Regionalfonds in der ersten Förderphase von 1991 bis 1993 zunächst vollständig zur Verstärkung der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt, die im Einigungsvertrag (Art.

28) zum (flächendeckenden) regionalpolitischen Förderinstrument in den neuen Bundesländern erhoben worden war. Zum Aufbau eines separaten Förderinstrumentariums, das auf die spezifischen ostdeutschen Probleme und Anforderungen zugeschnitten gewesen wäre, hatten in der hektischen Phase der deutschen Einigung die Zeit und die Verwaltungskapazitäten gefehlt (Voelzkow/Hoppe 1996: 117 f.; Tetsch 1994; Fritsch u.a. 1991: 627). Damit war zunächst auch in Ostdeutschland „die Dominanz der nationalen gegenüber der europäischen Regionalpolitik“ gesichert (Lang 2003a).

Die simple Nutzung des Europäischen Regionalfonds zur Mittelaufstockung für das nationale Instrument der Gemeinschaftsaufgabe war allerdings bereits in den 80er- und frühen 90er-Jahren auf erhebliche Kritik gestoßen. Die Kritik aus Wissenschaft, Verbänden, Europäischer Kommission, Teilen von Landesverwaltungen und auch Kommunen konzentrierte sich vor allem darauf, dass eine breite Nutzung des europäischen Förderungsspektrums durch die enge Koppelung des Regionalfonds an die Gemeinschaftsaufgabe verhindert wurde. Die Förderstrategie der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ war (und ist auch heute noch) weitgehend investitions- und mobilitätsorientiert, das heißt, sie konzentriert(e) sich auf die Verlagerung und Ansiedlung gewerblicher Investitionen in benachteiligte Gebiete, um dort Einkommen und Arbeitsplätze zu schaffen; die Förderung beschränkt(e) sich dabei – der Exportbasistheorie folgend – auf Unternehmen, die ihre Produkte und Leistungen überregional absetzen. Die Förderstrategie des Europäischen Regionalfonds war und ist dagegen wesentlich breiter angelegt: Sie setzt nicht allein auf Investitionsförderung, sondern strebt an, Engpässe regionaler Entwicklung auch durch Instrumente der Technologie-, Umwelt-, Verkehrs-, Städtebau-, Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik zu überwinden. Sie sieht den zentralen Engpass für regionale Entwicklung nicht von vornherein in einer Investitionslücke, sondern überlässt es regionalen Entwicklungsprogrammen, die Entwicklungshindernisse für die jeweilige Region selber zu definieren und dann mit einer regional angepassten Bündelung verschiedener strukturpolitischer Instrumente darauf zu reagieren. Dabei setzt sie in erheblich stärkerem Maße als die Gemeinschaftsaufgabe auf die Entwicklung des endogenen Potenzials einer Region und macht sich nicht vorrangig von der Existenz eines ansiedlungswilligen Investitionspotenzials außerhalb der Region abhängig. Sie vermeidet somit auch einige der kontraproduktiven Nebenwirkungen, die der Gemeinschaftsaufgabe angelastet werden: die tendenzielle Begünstigung von Großbetrieben und die Gefahr der Schaffung „verlängerter Werkbänke“ (Voelzkow/Hoppe 1996: 111–121; Lang 2003a; Malek 2002; Müller u.a. 2002: 18, 23; Schrumpf 2002: 183). Die Koppelung des Europäischen Regionalfonds an die Gemeinschaftsaufgabe hatte verhindert, dass die damit mögliche Breite und Flexibilität des europäischen Förderspektrums in der deutschen Regionalpolitik genutzt wurden.

Nach langen Konflikten, bei denen sich auf der einen Seite insbesondere das Bundeswirtschaftsministerium und die Wirtschaftsministerien einiger Länder (als Befürworter einer weiteren Koppelung) und auf der anderen Seite insbesondere die Europäische Kommission und andere Länderministerien (als Befürworter einer Entkoppelung) gegenüberstanden, wurde der Einsatz des Europäischen Regionalfonds 1989 in Westdeutschland und 1995 in Ostdeutschland von der Gemeinschaftsaufgabe abgekoppelt (Lang 2003a; Tetsch 1994; Meding/Reissert 1995; Voelzkow/Hoppe 1996: 120). Die Bundesländer erhielten die Möglichkeit, die Mittel des Regionalfonds unabhängig von der Gemeinschaftsaufgabe einzusetzen, und machten davon durchweg Gebrauch – nicht nur weil dadurch das Förderspektrum breiter und flexibler wurde, sondern auch weil sie die Förderbedingungen nun nur noch mit der Europäischen Kommission zu verhandeln hatten. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe waren dagegen zusätzliche Verhandlungen mit dem Bund und allen anderen Ländern nötig gewesen (Lang 2003a).

Die Entkoppelung von der Gemeinschaftsaufgabe führte zu einer Diversifizierung der EFRE-Förderung in den Bundesländern. Diese setzen die europäischen Mittel nun über die klassische Investitionsförderung hinaus vor allem für technologie-, umwelt-, verkehrs- und stadtentwicklungspolitische Vorhaben ein, um regionale Entwicklung zu fördern. Der Einsatz erfolgt vorrangig im Rahmen von landeseigenen Förderprogrammen und -initiativen, die durch die EFRE-Mittel ausgeweitet und stabilisiert werden. Die Umsetzung der europäischen Regionalförderung liegt damit auch längst nicht mehr allein bei den Wirtschaftsministerien der Länder, sondern auch bei anderen Landesressorts, deren Aufgabengebiete für die Regionalentwicklung ebenfalls relevant sind (Lang 2003a).

Die inhaltlichen und institutionellen Konflikte um die Bindung der europäischen Regionalförderung an die Gemeinschaftsaufgabe führten allerdings nicht nur zur Entkoppelung beider Instrumente, sondern auch zu einer Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Voelzkow/Hoppe 1996: 123–126). Die Konflikte hatten die Defizite einer fast ausschließlich investitions- und mobilitätsorientierten nationalen Regionalpolitik deutlich gemacht und somit ein Klima geschaffen, in dem sich die Gemeinschaftsaufgabe in begrenztem Umfang für eine breitere Förderstrategie öffnete. Im Jahr 1995 wurde die Liste der förderfähigen Tatbestände in der Gemeinschaftsaufgabe erweitert: unter anderem um Maßnahmen des Umweltschutzes und der Altlastensanierung bei der Industriegeländeerschließung, um Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, um unterstützende Maßnahmen der Stadtentwicklung sowie um nicht-investive Maßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen (z.B. Beratungs- und FuE-Maßnahmen). Auch wenn die Grundzüge der GRW-Förderstrategie dadurch nicht verändert wurden, kann diese Erweiterung des Förderkatalogs doch als „Zugeständnis in Richtung Brüssel“ und „Öffnung der Gemein-

schaftsaufgabe gegenüber der europäischen Regionalpolitik“ interpretiert werden (Voelzkow/Hoppe 1996: 123 f.). Der Europäische Regionalfonds hat damit zu einer Öffnung und Flexibilisierung der nationalen Regionalpolitik beigetragen.

Eine ähnliche Entwicklung der Entkoppelung, Diversifizierung und Flexibilisierung wie im Bereich der Regionalpolitik ist auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zwischen Europäischem Sozialfonds (ESF) und nationaler Arbeitsförderung zu beobachten. Bis 1989 wurden die ESF-Mittel ausschließlich zur Refinanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) verwendet. Auch die europäische Arbeitsmarktpolitik des ESF hatte somit in der Bundesrepublik kein eigenständiges Profil, sondern verstärkte nur das Budget der nationalen, zentralstaatlichen Politik. 1989 erfolgten dann Entkoppelung, Diversifizierung und auch Dezentralisierung: Zum einen wurden die Bundesländer an der ESF-Förderung beteiligt, zum anderen erhielten die Mittel, die weiterhin von der BA verausgabt wurden, ein eigenständiges Profil:

Die Bundesländer bekamen 49 Prozent der Ziel-3-Mittel, 74 Prozent der ESF-Mittel unter Ziel 1 sowie alle ESF-Mittel unter Ziel 2 für eigene Förderprogramme⁴. Sie nutzten diese Mittel, um in erheblichem Umfang (insbesondere in Ostdeutschland) arbeitsmarktpolitische Landesprogramme einzurichten und auszubauen (Schmid/Blancke 2001: 239–241; Reissert 1999: 49–51). Diese arbeitsmarktpolitischen Programme der Länder sind zwar ihrem quantitativen Umfang nach im Vergleich zum Budget der BA relativ bescheiden (ihre Ausgaben betragen nur etwa ein Zehntel der BA-Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik; vgl. Tabelle 2), sie besitzen aber ausgeprägte innovative Profile, die sich von der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt deutlich unterscheiden: In erheblich höherem Maße als die traditionelle Politik der Bundesanstalt setzen sie (wenn auch mit deutlichen Unterschieden von Land zu Land) auf Prävention (z.B. vorbeugende Qualifizierung von noch Beschäftigten), auf die Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik und auf die Förderung von Arbeitslosen, die keine ausreichenden Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung besitzen – insbesondere arbeitslosen Sozialhilfeempfängern (Schmid/Blancke 2001: 209–241; Reissert 1999; Lang 2003a).

Für denjenigen Teil der ESF-Mittel, der weiterhin von der Bundesanstalt für Arbeit vergeben wird, wurde ein eigenständiges Förderprogramm geschaffen („AFG plus“, später „ESF-BA-Programm“), das die traditionelle Arbeitsförderung durch die BA nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bzw. seit 1998 dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) ergänzen und einige ihrer Defizite und Lücken ausgleichen sollte. Es ermöglicht zum einen die Förderung von Arbeitslosen, die mangels aus-

4 Zusätzlich erhielten die Länder auch alle ESF-Mittel unter dem damals noch existierenden Ziel 5b.

reichender Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung keinen Zugang zu bestimmten Fördermaßnahmen der BA haben (vor allem durch die Gewährung eines „ESF-Unterhaltsgeldes“ bei beruflicher Weiterbildung), und zum anderen die Teilnahme an Fördermodulen, die im Instrumentenkasten der etablierten BA-Förderung fehlen (unter anderem Seminare und Coaching für arbeitslose Existenzgründer, Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit) (Deeke u.a. 2002; Deeke/Schuler 2003).

Auch die Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds hat sich damit von der engen Bindung an die etablierte nationale Arbeitsförderung befreit. Sie hat vor allem die Grenzen durchbrochen, die der nationalen, zentralstaatlichen Arbeitsförderung durch ihr spezifisches Finanzierungssystem gesetzt sind: Die Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit wird aus dem Beitrag zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Sie ist somit finanziell, rechtlich und organisatorisch Teil der Sozialversicherung und folgt der Logik der Sozialversicherung, die denjenigen Individuen Schutz vor sozialen Risiken bietet, die durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Beitragszahlung Mitglied einer Versichertengemeinschaft geworden sind und die – gemäß dem Äquivalenzprinzip – mit ihrer Beitragszahlung eigentumsähnliche Ansprüche auf Leistungen im Versicherungsfall erworben haben. Dieser Versicherungslogik entspricht es, dass die nationale Arbeitsförderung sich auf arbeitslos gewordene Beitragszahler konzentriert und für Risikogruppen ohne vorherige stabile Erwerbskarrieren den Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen erschwert. Der Versicherungslogik entspricht es auch, dass die nationale Arbeitsförderung als strikte Individualförderung konzipiert ist und damit präventive oder vorrangig strukturpolitisch ausgerichtete Politikansätze wie betriebsnahe Förderungen, Gruppen- oder Projektförderungen oder Joint Ventures mit Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik nur schwer oder gar nicht zulässt (Schmid u.a. 1987). Der Europäische Sozialfonds hat sowohl über die arbeitsmarktpolitischen Programme der Bundesländer als auch über das „ESF-BA-Programm“ diese durch die Versicherungslogik gesetzten Grenzen überwunden. Er hat in entscheidendem Maße zur Öffnung der Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose ohne Versicherungsansprüche (nicht zuletzt arbeitslose Sozialhilfeempfänger), für präventive Maßnahmen und für die Verzahnung mit regionaler Strukturpolitik beigetragen und die Arbeitsmarktpolitik insgesamt damit diversifiziert und flexibilisiert (Schmid/Blancke 2001: 240).

Ähnlich wie in der Regionalpolitik haben die Innovationen, die von der Strukturfondsförderung ausgegangen und zunächst vor allem in den Bundesländern umgesetzt worden sind, auch in der Arbeitsmarktpolitik letztlich zu Reformen der nationalen Politik geführt. Seit 1998 haben verschiedene Novellierungen des SGB III (insbesondere das Job-AQTIV-Gesetz von Ende 2001) Innovationen aufgegriffen, die mit Unterstützung des ESF zunächst auf Landesebene gemacht worden waren,

und damit in die nationale Regelförderung überführt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem die Öffnung der Weiterbildungsförderung für ältere Arbeitnehmer, die noch beschäftigt sind, und für Jobrotationsmodelle, bei denen Arbeitnehmer in Weiterbildung durch arbeitslose Stellvertreter ersetzt werden (§§ 235c, 229–233 SGB III), die Förderung von Transfersozialplänen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bei Entlassungen (§§ 254–259 SGB III), die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung (§ 37c SGB III: Personal-Service-Agenturen) sowie die Einbeziehung von Arbeitslosen ohne Versicherungsansprüche in die nationale Arbeitsförderung im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003). Die europäische Strukturfondsförderung hat sich auch hier als Innovationsmotor für die nationale Politik erwiesen.

Strukturfondsförderung und kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Vollständige Übersichten darüber, wie viele Mittel aus den Europäischen Strukturfonds letztlich auf der kommunalen Ebene „ankommen“ und von den Kommunen für ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verwendet werden, sind schwer zu gewinnen. Zwar unterliegt der Mitteleinsatz aus den Strukturfonds einer umfangreichen Begleitung und Bewertung. Monitoringsysteme und Evaluationen konzentrieren sich jedoch in der Regel auf einzelne Förderprogramme; programmübergreifende Bestandsaufnahmen sind selten. Trotz der unbefriedigenden Datenlage ist aber die Bedeutung der Strukturfonds für die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik deutlich zu erkennen. Dabei lassen sich institutionelle und materiell-inhaltliche Effekte unterscheiden.

Institutionell hat die Strukturfondsförderung zweifellos zu einer Stärkung der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beigetragen. Im Zuge ihrer Entkoppelung von den dominierenden zentralstaatlichen Instrumenten – der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit – ist der Einsatz der Strukturfondsmittel seit Beginn der 90er-Jahre erheblich dezentralisiert worden. Die Strukturfondsmittel werden nun vorrangig im Rahmen arbeitsmarkt-, technologie-, umwelt-, verkehrs- und stadtentwicklungspolitischer Förderprogramme der Bundesländer eingesetzt, deren Adressaten und Empfänger sehr häufig Kommunen sind. Die Strukturfonds haben damit das Spektrum der Ressourcen, die die Kommunen für beschäftigungsrelevante Politiken einsetzen können, erheblich verbreitert und diese Ressourcen näher an die Kommunen gebracht. Von der Dezentralisierung der Strukturfondsförderung, die von der Europäischen Kommission als bewusste Strategie zur Stärkung regionaler und lokaler Politik betrieben worden war (Hoog-

he/Marks 2001), haben in erster Linie die Bundesländer, indirekt aber auch die Kommunen profitiert. Internationale Vergleiche zeigen allerdings, dass die Stärkung der lokalen Ebene durch den dezentralisierten Einsatz der Strukturfonds in anderen Ländern erheblich weiter gegangen ist als in Deutschland: In einigen anderen EU-Mitgliedstaaten fließen die Strukturfondsmittel den Kommunen nicht nur – wie in Deutschland – im Rahmen verschiedener, eng zweckgebundener staatlicher Förderprogramme zu, sondern auch in Form breiter zweckbestimmter Mittel, die eine flexible und integrierte Förderung regionaler und lokaler Entwicklungskonzepte vor Ort ermöglichen – z.B. im Rahmen der britischen Local Action Plans, der irischen Partnership Companies und der schwedischen Regionalen Wachstumsabkommen. Diese breitere Zweckbestimmung der Strukturfondsmittel stärkt naturgemäß die Rolle der Kommunen (Heinelt u.a. 2003; Lang 2003b).

Wichtiger als die Effekte der förmlichen Dezentralisierung erscheint in Deutschland die materiell-inhaltliche Bedeutung der Strukturfondsförderung für die kommunale Politik. Mit der Entkoppelung von den dominierenden zentralstaatlichen Instrumenten der Regional- und Arbeitsmarktpolitik hat sich die Strukturfondsförderung diversifiziert und auf Politikbereiche ausgedehnt, die für kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von erheblich größerer Bedeutung sind als die traditionelle Regionalpolitik und die traditionelle Arbeitsförderung. Kommunale Beschäftigungspolitik kann sich nicht vorrangig von der Existenz eines ansiedlungswilligen Investitionspotenzials außerhalb der Kommune abhängig machen, sondern muss vor allem die Entwicklung des endogenen Potenzials ihrer Region sowie Bestandspflege betreiben und dazu eine Vielzahl von Fachpolitiken und Akteuren koordinieren (vgl. Schulze-Böing in diesem Band). Diesen Ansatz unterstützt die Strukturfondsförderung seit ihrer Entkoppelung und Diversifizierung durch die breite Förderpalette für technologie-, umwelt-, verkehrs-, stadtentwicklungs-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Vorhaben und durch die Forderung nach regionalen und lokalen Entwicklungskonzepten, die Entwicklungshindernisse definieren und mit einer regional angepassten Bündelung verschiedener strukturpolitischer Instrumente reagieren. Kommunale Arbeitsmarktpolitik kann sich darüber hinaus angesichts ihrer Verantwortung für bestehende Arbeitsplätze und für Sozialhilfeempfänger nicht (wie die Bundesanstalt für Arbeit) auf die Förderung von Arbeitslosen mit Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung konzentrieren, sondern muss sich vor allem um die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch präventive Maßnahmen und um die Förderung von Arbeitslosen ohne Versicherungsansprüche kümmern. Auch diese Ansätze unterstützt die Strukturfondsförderung durch ihre Ausrichtung auf präventive Arbeitsmarktpolitik und die Förderung von Arbeitslosen, die keine ausreichenden Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung besitzen. Die in allen Bundesländern vorhandenen und weitgehend aus ESF-Mitteln mitfinanzierten Programme zur Qualifizierung und Beschäfti-

gung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Kommunen sind nur ein Beispiel dafür (Schmid/Blancke 2001: 209–241).

Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Der Luxemburg-Prozess und die Methode der offenen Koordinierung

Bis weit in die 90er-Jahre waren die Strukturfonds das einzige bedeutsame Politikinstrument, mit dem die Europäische Union auf die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen einwirken konnte. Auf Initiative der französischen Regierung unter dem sozialistischen Premierminister Jospin, die auf ein beschäftigungspolitisches Gegengewicht zu den Konvergenzkriterien für die Währungsunion gedrungen hatte, beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten 1997 die Ergänzung des EG-Vertrages um einen Abschnitt, der die Union verpflichtete, auf die Entwicklung einer gemeinsamen koordinierten Beschäftigungsstrategie hinzuwirken und die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten durch einen Benchmarking-Prozess zu verbessern (Art. 125–130 EGV). Herzstück des neuen Abschnitts ist Art. 128 EGV, der folgenden Prozess vorschreibt:

- Rat und Kommission erarbeiten jährlich einen gemeinsamen Bericht zur Beschäftigungslage und Beschäftigungspolitik in der Union.
- Der Europäische Rat prüft den Bericht und zieht aus ihm Schlussfolgerungen.
- Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen und auf Vorschlag der Kommission legt der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit jährlich Leitlinien für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten fest.
- Jeder Mitgliedstaat übermittelt dem Rat und der Kommission jährlich einen Bericht (Nationalen Aktionsplan; NAP) „über die wichtigsten Maßnahmen, die er zur Durchführung seiner Beschäftigungspolitik im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien ... getroffen hat“.
- Auf der Grundlage der Berichte unterzieht der Ministerrat (vorbereitet durch einen Beschäftigungsausschuss, dem hohe Beamte aller Mitgliedstaaten und der Kommission angehören) „die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien jährlich einer Prüfung“; auf Empfehlung der Kommission richtet er mit qualifizierter Mehrheit „Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält“.
- Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse erarbeiten Rat und Kommission den nächsten jährlichen gemeinsamen Bericht zur Beschäftigungslage und zur

„Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien“, der eine neue Runde des Prozesses einleitet.

Auf den ersten Blick erscheint dieser jährliche Prozess der Begleitung und Bewertung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten durch ein Benchmarking der EU vielen Kritikern als ein bürokratisches Monstrum, das europaweiten Aktionismus produziert, jedoch angesichts des Fehlens von Sanktionsmöglichkeiten an der Politik in den Mitgliedstaaten nichts ändert (Dinan 1999: 404). Tatsächlich wurde in diesem Prozess zunächst vor allem Papier produziert: Im November 1997 – noch vor der Ratifizierung der entsprechenden Änderung des EG-Vertrags – starteten die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Rats-treffen in Luxemburg den Prozess (der seither auch als Luxemburg-Prozess bezeichnet wird), indem sie die ersten Ziele und Leitlinien festlegten, an denen sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten orientieren und an denen sie gemessen werden sollte (Europäische Kommission 2002b: 6). Die Leitlinien waren in vier durch Schlagworte charakterisierte Säulen zusammengefasst:

- **Beschäftigungsfähigkeit:** Entwicklung und Erhaltung von Qualifikationen und Kompetenzen
- **Unternehmergeist:** Förderung von Existenzgründungen und Beschäftigung im Dienstleistungssektor
- **Anpassungsfähigkeit:** flexible, sozialstaatlich gesicherte Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitszeitregelungen
- **Chancengleichheit (von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt)**

Diese in Luxemburg festgelegten Kernelemente sind auch in den Leitlinien der folgenden Jahre erhalten geblieben. Nachdem der Prozess seit 1997 bereits mehr als fünf Runden durchlaufen hat, zeigt sich nun allerdings auch, dass er doch nicht ganz ohne materiell-politische Folgen geblieben ist. Auf europäischer Ebene deuten die vorhandenen Einschätzungen durch Wissenschaft und Europäische Kommission darauf hin, dass der Luxemburg-Prozess zumindest in Teilbereichen zur Annäherung von Problempereptionen, Zieldefinitionen und Lösungsstrategien und damit zu einem Prozess des Policy-Lernens geführt hat (Trubek/Trubek 2003; Radaelli 2003; Scharpf 2002; Europäische Kommission 2002b): Der öffentliche Informationsaustausch, die Messung von Politikergebnissen an gemeinsamen Zielkriterien und -indikatoren (Benchmarking), die Beurteilung nationaler Politiken durch Experten aus anderen Mitgliedstaaten im Beschäftigungsausschuss (Peer Review) und das Risiko, dass Zielverfehlungen und Empfehlungen der Kommission im nationalen politischen Diskurs von der Opposition gegen die Regierung genutzt werden können, haben offenbar zumindest in Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik zu einem „Konvergenzdruck“ geführt (Europäische Kommission

2002b), dem sich nationale Regierungen nicht vollständig verschließen konnten. Dieser Konvergenzdruck ist dadurch unterstützt worden, dass wesentliche Elemente der Leitlinien auch zu Vergabekriterien für die Mittel des Europäischen Sozialfonds gemacht worden sind und damit die Berücksichtigung durch Vergabeinstitutionen und Endempfänger erzwungen haben. Der Europäische Rat hat auf seinem Gipfeltreffen in Lissabon im Jahr 2000 den Luxemburg-Prozess trotz des Fehlens von Sanktionsmöglichkeiten als so erfolgreich angesehen, dass er seine Methode der vergleichenden Begleitung und Bewertung nationaler Politiken – nunmehr als „Methode der offenen Koordinierung“ bezeichnet – ohne vertragliche Grundlage auf andere Politikbereiche, in denen die EU keine „härteren“ Steuerungskompetenzen besitzt (u.a. Armutsbekämpfung, Innovations-, Renten- und Steuerpolitik), ausgedehnt hat (Radaelli 2003; Trubek/Trubek 2003).

In Deutschland deuten erste Untersuchungen darauf hin, dass der Luxemburg-Prozess Reformen der Arbeitsmarktpolitik zwar nicht ausgelöst, aber doch erheblich unterstützt hat (Büchs/Friedrich 2003). Dies gilt offenbar besonders für die Reformen der Arbeitsförderung, die im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes von Ende 2001 präventive Elemente der Arbeitsförderung nachdrücklich gestärkt haben (s.o.) – unter anderem die Öffnung der Weiterbildungsförderung für noch beschäftigte ältere Arbeitnehmer und die frühzeitige Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit durch Profiling und Eingliederungsvereinbarungen (Büchs/Friedrich 2003: 17–20; Europäische Kommission 2002b: 28).

Bedeutung für die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Obwohl das im Luxemburg-Prozess angelegte Policy-Lernen möglichst große Öffentlichkeit und breite Beteiligung erfordert, sind die Kommunen in die Diskussionen um die Nationalen Aktionspläne und die Vereinbarkeit der nationalen Arbeitsmarktpolitik mit den europäischen Leitlinien bisher nur marginal (über die kommunalen Spitzenverbände) einbezogen worden (Büchs/Friedrich 2003: 7, 10 f.). Dennoch hat der Luxemburg-Prozess – ähnlich wie der Europäische Sozialfonds und im Verbund mit ihm – mit der Stärkung präventiver Elemente eine Diversifizierung und Erweiterung der gesamten deutschen Arbeitsmarktpolitik unterstützt, die im Interesse der Kommunen liegt (s.o.): Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit hat für die Kommunen angesichts ihrer Verantwortung für die Bestandspflege und die Sozialhilfe besondere Bedeutung. Die Europäische Beschäftigungsstrategie hat sich damit auch ohne nennenswerte kommunale Beteiligung als Verbündete kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erwiesen.

Ausblick

Mindestens drei europäische Entwicklungen werden die dargestellten Rahmenbedingungen für die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in naher Zukunft voraussichtlich beeinflussen: die für 2006 anstehende Revision der europäischen Strukturfonds, die Osterweiterung der Europäischen Union im Mai 2004 und die Verabschiedung einer Europäischen Verfassung⁵. Von ihnen wird die Europäische Verfassung, die die vorhandenen Gründungsverträge ablösen soll, voraussichtlich die geringsten Auswirkungen haben: Der vorliegende Entwurf sieht bei den verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Strukturfonds und für den Benchmarking-Prozess der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik keine wesentlichen Änderungen vor (Europäischer Konvent 2003).

Von größerer Bedeutung werden die Revision der Strukturfonds und die Osterweiterung der Union sein. Im Unterschied zu den meisten nationalen Politiken gelten die Regeln der europäischen Strukturfonds immer nur befristet für eine Programmperiode („sunset legislation“): Alle sechs bis sieben Jahre ist auf europäischer Ebene über Ziele, Dotierung, Zweckbestimmung, Fördergebiete und Umsetzungsmodalitäten der Strukturfonds neu zu entscheiden. Die aktuelle Förderperiode läuft Ende 2006 aus; bis dahin sind die Regeln für die nächste Programmperiode neu zu konzipieren. Die Gestaltung der Strukturfonds muss dabei auch auf die Osterweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten reagieren (Eltges 2003). Sie wird angesichts des bestehenden Wohlstandsgefälles an der bisherigen Ostgrenze der Union zu einem erheblichen Zuwachs der nationalen und regionalen Wohlstandsdisparitäten innerhalb der EU führen und gleichzeitig das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in der Union senken. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission (2003: Tab. 4, 6) liegt das Verhältnis des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner zwischen dem „reichsten“ und dem „ärmsten“ Dezil der Regionen⁶ in der bestehenden Union (EU-15) bei 2,6, in der erweiterten Union des Jahres 2004 (EU-25) bei 4,4 und in der möglicherweise 2007 nochmals (um Bulgarien und Rumänien) erweiterten Union (EU-27) bei 6,0. Nach denselben Berechnungen steigt die Zahl der Regionen, deren BIP je Einwohner unter 75 Prozent des Unionsdurchschnitts (dem Ziel-1-Kriterium) liegt, von derzeit (EU-15) 48 mit der Osterweiterung (EU-25) auf 67; von den 48 Regionen, die innerhalb der bisherigen Mitgliedstaaten den genannten Schwellenwert derzeit unterschreiten, liegen nach der Erweiterung nur noch 30 darunter, weil der Unionsdurchschnitt aufgrund der Erweiterung sinkt („statistischer Effekt“); 18 Re-

5 Auf nationaler Ebene kommen die Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hinzu, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden kann (vgl. Kommission 2003).

6 Angaben auf dem Stand des Jahres 2000.

gionen überschreiten dann den Schwellenwert, selbst wenn sich an ihrer wirtschaftlichen Situation nichts ändert, da ein BIP je Einwohner von 75 Prozent des Unionsdurchschnitts in der EU-15 nach der Erweiterung einem Wert von 83 Prozent des Unionsdurchschnitts in der EU-25 entspricht (Eltges 2003: 14).

Diese Daten machen die Brisanz der Veränderungen auch für die Strukturfondsförderung in Deutschland deutlich. Nach den zitierten Berechnungen der Kommission fallen fast alle ostdeutschen Ziel-1-Regionen allein wegen des statistischen Effekts ab 2007 aus der entsprechenden Regelförderung (und können bestenfalls noch eine Übergangsförderung erhalten), wenn das bisherige 75-Prozent-Kriterium zur Abgrenzung der Ziel-1-Gebiete in der EU-25 beibehalten wird (Europäische Kommission 2003: Tab. 12)⁷. Ob dieses Berechnungsergebnis auch 2006/2007 auf aktualisierter Datengrundlage noch Bestand haben wird, ist zwar nicht sicher, da die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit 1997 kontinuierlich hinter dem Bundes- und Unionsdurchschnitt zurückbleibt (Priewe 2002: 27–34)⁸. In jedem Fall wird Deutschland einen erheblichen Teil seiner europäischen Förderung verlieren, da weitgehender Konsens darüber besteht, dass die europäische Kohäsionspolitik sich angesichts des Wohlstandsgefälles auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zu konzentrieren haben wird.

Angesichts der Funktion des Europäischen Sozialfonds als Innovationsmotor für die nationale Arbeitsmarktpolitik, die gerade auch den Kommunen zugute kommt, und der absehbaren erheblichen Einschränkung der Ziel-1-Förderung in Ostdeutschland müssen die Kommunen ein Interesse daran haben, bei der Neugestaltung der Strukturfonds die flächendeckende arbeitsmarktpolitische Ziel-3-Förderung zu erhalten. Angesichts ausländischer Vorbilder (s.o.) sollten sie außerdem auf europäische und nationale Regelungen dringen, die die flexible und integrierte Förderung regionaler und lokaler Entwicklungskonzepte – etwa nach dem Vorbild der britischen Local Action Plans, der irischen Partnership Companies oder der schwedischen Regionalen Wachstumsabkommen – leichter zulassen als bisher (Heinelt u.a. 2003; Lang 2003b; Ziegler 2003: 18, 38 f.).

7 Lediglich die Regierungsbezirke Dessau (Sachsen-Anhalt) und Chemnitz (Sachsen) bleiben nach diesen Berechnungen auch in der EU-25 unter dem 75%-Schwellenwert.

8 Vgl. die entsprechende Einschätzung von Eltges (2003: 14): „Aufgrund der im europäischen Vergleich eher ungünstigen Entwicklung in den Regionen der neuen Länder spricht einiges dafür, dass viele Regionen dort ihren Ziel-1-Status behalten werden. Ein Kahlschlag in der Förderung wird eher nicht eintreten. Zudem werden voraussichtlich Auslaufregelungen einen Verlust der höchsten Förderpriorität abfedern.“

Literatur

- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2002), Arbeitsstatistik 2001 – Jahreszahlen, Nürnberg (Amtliche Nachrichten der BA).
- Bundesregierung (2003), 32. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2003 bis 2006, Berlin (Bundestagsdrucksache 15/861).
- Büchs, M./Friedrich, D. (2003), Surface Implementation: Dealing with the EES and the OMC/incl. in Germany, Ms. Berlin (Humboldt-Universität zu Berlin; zur Veröffentlichung vorgesehen in: Zeitlin, J./Pochet, P./Magnusson, L. (Hrsg.), Opening the Open Method of Coordination, 2004).
- Deeke, A./Kruppe, T./Müller, P./Schuler, W. (2002), Das „ESF-BA-Programm 2000–2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr, Nürnberg (IAB-Werkstattbericht 05/2002).
- Deeke, A./Schuler, W. (2003), Fünf Jahre „AFG-Plus“, Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. Ergebnisse der Begleitforschung zur ergänzenden ESF-Förderung zum AFG und SGB III 1995–1999, Nürnberg (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 265).
- Dinan, D. (1999), Ever Closer Union, Houndmills/New York.
- Eltges, M. (2003), Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die europäische Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, H. 1, S. 10–15.
- Europäische Kommission (2001), Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2002a), Der ESF 2000–2006 – Deutschland, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2002b), Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2003), Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- Europäischer Konvent (2003), Vertrag über eine Verfassung für Europa – Entwurf, Brüssel (Amtsblatt der Europäischen Union, 2003/C 169/01).
- Fritsch, M./Wagner, K./Eckhardt, C. F. (1991), Regionalpolitik in Ostdeutschland. Maßnahmen, Implementationsprobleme und erste Ergebnisse, in: Wirtschaftsdienst, Heft 12, S. 626–631.
- Heinelt, H./Kopp-Malek, T./Lang, J./Reissert, B. (2003), Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess, Baden-Baden.
- Hooghe, L./Marks, G. (2001), Multi-Level Governance and European Integration, Lanham, Maryland.
- Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003), Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, Berlin (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit).
- Lang, J. (2003a), Deutschland, in: Heinelt, H., und andere (2003), Kap. 3.2.
- Lang, J. (2003b), Symbolische Implementation als Flexibilitätsreserve – die Umsetzung europäischer regionaler Strukturpolitik in Deutschland, Irland und Schweden, Hagen (Diss. Fern-Universität Hagen).
- Malek, T. (2002), Politikgestaltung auf europäischer Ebene, Baden-Baden.
- Meding, B./Reissert, B. (1995), EG-Strukturfonds – Integration Ostdeutschlands in das europäische Fördersystem, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Nr. 16/17, S. 18–21.

- Müller, A./Potratz, W./Rehfeld, D./Widmaier, B. (2002), Perspektiven europäischer Strukturpolitik nach 2006. Reformbedarf und Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen (Institut Arbeit und Technik, Projektbericht 2002-03).
- Priewe, J. (unter Mitarbeit von Scheuplein, C./Schuldt, K.) (2002), Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Düsseldorf.
- Radaelli, C. M. (2003), The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? Stockholm (Swedish Institute for European Policy Studies, Rapport Nr. 1).
- Reissert, B. (1999), Die Rolle der Länder in der Arbeitsmarktpolitik, in: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen Brandenburg (Hrsg.), Neue Akzente mit dem ESF in Brandenburg, Potsdam (Dokumentationsreihe zum partnerschaftlichen Abstimmungsprozess, Nr. 10), S. 33–52.
- Scharpf, F. W. (2002), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies, Bd. 40, Heft 4, S. 645–670.
- Schmid, G./Reissert, B./Bruche, G. (1987), Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik – Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin.
- Schmid, J./Blanke, S. (2001), Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, Berlin.
- Schrumpf, H. (2002), Die Zukunft der Regionalpolitik in einer erweiterten Europäischen Union, in: RWI-Mitteilungen, Heft 53, S. 179–200.
- Tetsch, F. (1994), 25 Jahre Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: Blien, U./Herrmann, H./Koller, M. (Hrsg.), Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg (Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 184), S. 171–184.
- Trubek, D. M./Trubek, L. G. (2003), Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe. Ms., Madison, Wisconsin (University of Wisconsin-Madison).
- Voelzkow, H./Hoppe, A. (1996), „Druck von oben und unten“ – zu Reformansätzen der deutschen Regionalpolitik auf Implementationsprobleme des Europäischen Regionalfonds in den neuen Bundesländern, in: Heinelt, H. (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung, Opladen, S. 108–130.
- Ziegler, A. (2003), Die Europäische Strukturpolitik nach 2006. Anforderungen an ein neues Konzept der Europäischen Struktur fondsfonds im Zeitraum von 2007 bis 2013, Düsseldorf (WSI-Diskussionspapier, Nr. 116).

Matthias Schulze-Böing

Lokale Beschäftigungspolitik: Herausforderung an kommunale Strategie und Praxis

Zusammenfassung: Lokale Beschäftigungspolitik und kommunales Engagement vermögen wichtige Beiträge zur Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt zu leisten. Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung, Sozial-, Bildungs- und Strukturpolitik können vor Ort enger verknüpft und damit vorhandene Ressourcen besser genutzt werden. Gerade in einer Zeit, in der die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im Umbruch ist, kann die Stärkung der kommunalen Kompetenz und der lokalen Dimension von Beschäftigungspolitik von großem Nutzen sein. Für die Kommunen ist damit die Herausforderung verbunden, ihr Engagement jenseits von kurzfristigen fiskalischen Überlegungen mit einer langfristigen Perspektive zu versehen, ihre vorhandenen Möglichkeiten besser auszuschöpfen und Beschäftigungspolitik aus der sozialpolitischen Verengung zu lösen und als Aufgabe für eine integrierte und strategisch angeleitete Praxis zu verstehen. Der Erfolg kommunaler Strategien hängt dabei sehr stark davon ab, inwieweit die Kommunen sich als Teil übergreifender Akteursnetzwerke verstehen und lernen, diese Netzwerke zu entwickeln und zu steuern und in diesem Kontext ihre Ressourcen und spezifischen Kompetenzen optimal zu platzieren.

Herausforderung Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist eine Herausforderung für die Kommunen. Städte und Gemeinden sind betroffen, wenn durch Branchenkrisen und Betriebsschließungen große Teile der Bevölkerung ihren Arbeitsplatz verlieren, wenn durch einen Mangel an Ausbildungsplätzen junge Menschen den Einstieg ins Berufsleben verfehlen und die Balance in der örtlichen Wirtschaft verloren geht. Durch die finanziellen Auswirkungen der Arbeitsmarktkrise (rückläufige Steuereinnahmen und zugleich massiv ansteigende Ausgaben für die soziale Unterstützung von Arbeitslosen) sind viele Städte und Gemeinden zudem in schwerwiegende Haushaltskrisen geraten.

Die Kommunen sind aber auch wichtige Erfolgsfaktoren einer Politik der Krisenbewältigung und Zukunftssicherung. Sie können Impulse geben und sind wichtige Innovationsträger.

Kommunale Beschäftigungspolitik ergänzt Programme des Bundes und der Europäischen Union

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik braucht auch in einer Zeit global vernetzter Märkte und der internationalen Konzentration von Wirtschaftsunternehmen eine starke lokale Dimension. Lokale Initiativen sind sicher kein Ersatz für stimmige Konzepte auf Bundes- oder europäischer Ebene. Als Teil eines ausbalancierten Strategiebündels können sie jedoch wichtige Beiträge zur Verbesserung der Beschäftigungssituation leisten.

Die Europäische Union hat in ihren „Beschäftigungspolitischen Richtlinien“ deshalb der lokalen Ebene eine besondere Bedeutung gegeben und ihre Stärkung gefordert. „Lokal handeln für Beschäftigung“ ist demnach eine wichtige Herausforderung. Dabei geht es um Partnerschaften und Bündnisse von Sozialpartnern, Organisationen und Akteuren verschiedenster Art und – nicht zuletzt – auch um eine Schärfung des Profils der Kommunen als „lokaler Regierung“ im Bereich der Beschäftigungspolitik.

So plausibel diese vielfältigen Forderungen nach einer Aufwertung der lokalen Ebene sind, so schwierig ist es, daraus ein klares Handlungskonzept für die Kommunen abzuleiten. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik betreffen auf der kommunalen Ebene verschiedene Politikfelder, die untereinander oft nicht hinreichend koordiniert sind. Wirtschaftsförderung, kommunale Sozialpolitik, Stadtentwicklungspolitik, aber auch die Bildungspolitik und das Verwaltungsmanagement sind Handlungsbereiche, die wichtige Beiträge zur Erreichung von Beschäftigungszielen und zur Hebung des lokalen Potenzials leisten können.

Darüber hinaus erfordert eine wirksame lokale Beschäftigungspolitik funktionierende Kooperationszusammenhänge und Akteursnetzwerke, die sich in gemeinsam erfahrenen Krisensituationen, etwa gravierenden Branchenkrisen oder größeren Unternehmenszusammenbrüchen, manchmal spontan bilden, für eine langfristige Beschäftigungsstrategie jedoch sorgsam und mit langem Atem entwickelt und gepflegt werden müssen.

Schließlich ist der Faktor „Politische Führung“ („leadership“) ganz entscheidend für die Frage, inwieweit es gelingt, die lokalen und regionalen Potenziale einschließlich jener der Kommunen auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsziele zu

fokussieren und dafür dauerhaft politische Zustimmung und Ressourcen zu mobilisieren.

In der internationalen Diskussion um lokale Entwicklung und lokale Beschäftigungspolitik steht in der Regel der Aspekt der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen durch gezieltes Handeln der öffentlichen und privaten Akteure im Vordergrund. Hierzu gehört natürlich die Verantwortung für eine integrierte Entwicklung, das heißt auch für die Integration von schwer vermittelbaren Arbeitslosen, für die Optimierung von Arbeitsmarktdienstleistungen und die Förderung besonders benachteiligter Personengruppen – als Teil einer lokalen Strategie, die Beschäftigungspolitik ganzheitlich konzipiert und breit anlegt (vgl. Schulze-Böing 2003).

Die aktuelle Diskussion in Deutschland ist demgegenüber von der Konzentration auf die Fragen rund um die „Hartz-Reformen“, also die Zuständigkeit für die Integration von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern geprägt. Hier gibt es ein recht übereinstimmendes Bekenntnis zu den Stärken und Verdiensten der bisherigen kommunalen Beschäftigungsförderung, große Differenzen aber bei der Frage, in welchem Umfang die Kommunen für die Betreuung dieses Personenkreises dauerhaft zuständig werden oder bleiben sollen. Mit der Verabschiedung des sog. Hartz-4-Gesetzes (Sozialgesetzbuch II) wurde die Trägerschaft für die Grundversicherung für Arbeitslose (Arbeitslosengeld II), in der die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Arbeitslose aufgehen, der Bundesagentur für Arbeit (bisher: Bundesanstalt für Arbeit) übertragen. Eine enge Kooperation mit den Kommunen in „Arbeitsgemeinschaften“ mit weitreichenden Kompetenzen ist allerdings vorgesehen. Auch wurde den Kommunen eine Möglichkeit eingeräumt, eine Option auf Übernahme der Trägerschaft für das Arbeitslosengeld II wahrzunehmen. Sie wären dann für den entsprechenden Personenkreis allein zuständig. Welche Konsequenzen diese neuen Regelungen für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland haben werden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Februar 2004) noch nicht abzusehen, da wichtige Klärungen, vor allem der Modus der Kompensationsleistungen des Bundes an die optierenden Kommunen und deren Höhe, bisher noch ausstehen. Zu erwarten ist auf jeden Fall ein nachhaltiger Einschnitt in die Strukturen der kommunalen Beschäftigungsförderung – zumindest was den Bereich der Integration von Langzeitarbeitslosen angeht. Die Situation wird und muss sich im Jahr 2004 klären. Wie sich die Kommunen entscheiden, wie sich die Politik der Bundesagentur formiert und welche neuen Strukturen sich herausbilden, ist jedoch abzuwarten und schwer zu prognostizieren.

In diesem Beitrag soll deshalb der Blick auf den weiteren Kontext lokaler und kommunaler Beschäftigungspolitik gerichtet werden, der auch unabhängig von diesen Fragen der institutionellen Ordnung und finanziellen Ressourcenlenkung relevant bleibt.

Die Kommunen als Akteur der Beschäftigungspolitik

Die Kommunen sind in verschiedener Hinsicht wichtige Einflussgrößen des Arbeitsmarktes:

- als Arbeitgeber;
- als Akteur der Wirtschaftsförderung und „Katalysator“ der wirtschaftlichen Entwicklung „vor Ort“;
- als Instanz, die eine ganz zentrale Verantwortung für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und eine besondere Sorge für sozial ausgegrenzte Gruppen oder solche, die von Ausgrenzung bedroht sind, trägt.

Beschäftigungspolitik als integrierte Strategie – Praxisbeispiele

Die beschäftigungspolitische Funktion der Kommunen kann künftig kaum noch darin bestehen, zusätzliche Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen zu schaffen. Hier ist aufgrund der Lage der öffentlichen Haushalte die Grenze des Wachstums erreicht.

Lokale Beschäftigungspotenziale lassen sich dennoch erschließen – nicht mehr im klassischen öffentlichen Dienst, sondern in neuen Formen öffentlich-privater Partnerschaft, im Bereich gemeinnütziger Organisationen und in der Sozialwirtschaft.

Kommunen haben zudem eine Fülle von Schnittstellen zu Wirtschaft und Arbeitsmarkt, die für Beschäftigung genutzt werden können:

1. Arbeitsplätze und Beschäftigung können in erster Linie von *Unternehmen* geschaffen werden. Der nachhaltige Abbau von Arbeitslosigkeit lässt sich nur durch die Schaffung vieler neuer Arbeitsplätze erreichen. Deshalb ist die Unterstützung der unternehmerischen Tätigkeit und der Entwicklung von Unternehmen eine zentrale Aufgabe erfolgreicher Beschäftigungspolitik. Die Kommunen sind wichtige und sehr oft die direkten und maßgeblichen Ansprechpartner für Unternehmen – nicht nur der Großunternehmen, sondern auch und insbesondere der kleinen und mittleren, bei denen es noch am ehesten Beschäftigungszuwächse gibt. Wirtschaftsförderung ist dann erfolgreich, wenn sie als Dienstleistung an der Schnittstelle zwischen Kommune und Wirtschaft optimiert wird. Wirtschaftsförderung kann in diesem Sinne als *One-Stop-Shop* für Unternehmen organisiert werden, von dem aus Ansiedlungs- und Entwicklungsprojekte integriert gemanagt werden. Dadurch kann den Unternehmen

der Irrweg durch untereinander schlecht koordinierte Ämter erspart werden, gleichzeitig lassen sich aber auch Effizienzreserven der Verwaltung heben.

In Offenbach am Main beispielsweise wird dieses Management- und Dienstleistungsprinzip seit Anfang der Neunzigerjahre erfolgreich angewandt. Inzwischen kann die Stadt Investoren relativ weitgehend garantieren, dass die Prüfung von deren Bauvorhaben bis zum definitiven Bescheid innerhalb von maximal drei Monaten abgeschlossen sein wird. In vielen Städten, unter anderem einer großen Nachbarstadt von Offenbach, sind dafür nach wie vor zwölf und mehr Monate zu veranschlagen.

Eine effektiv und effizient arbeitende Verwaltung, die ihre verschiedenen Ressorts optimal untereinander abstimmt und auf ein übergreifendes Dienstleistungskonzept ausrichtet, kann so zu einem wirksamen Wettbewerbsvorteil der Kommune werden (vgl. Amberger und andere 2002).

2. Neue Arbeitsplätze entstehen nicht zuletzt durch *neue Unternehmen*. Die Förderung von Existenzgründungen kann zur Belebung der lokalen Wirtschaft und des lokalen Arbeitsmarktes beitragen. Oft schaffen sich dadurch vormals Arbeitslose selbst einen Job. Stellt sich Geschäftserfolg ein, können weitere Arbeitsplätze geschaffen werden. Nicht zuletzt bringen neue Unternehmen frischen Wind in lokale Märkte, beleben den Wettbewerb und sorgen für die Umsetzung von Produktinnovationen.

Durch lokale Zentren und „Inkubatoren“ für Start-up-Unternehmen können Kommunen die Gründungsdynamik unterstützen. Beispiele in Hamburg, Offenbach und anderen Städten zeigen, dass sich damit nachhaltige Erfolge erzielen lassen¹.

3. Eine besondere Funktion haben lokale Beschäftigungsinitiativen bei der Integration spezieller Zielgruppen. Benachteiligte Jugendliche, Frauen, Migranten, Langzeitarbeitslose und andere Gruppen brauchen Brücken in Beruf und Arbeit, die am besten durch auf ihre konkreten Bedürfnisse abgestimmte Angebote geschaffen werden können. Lokale Übergangsarbeitsmärkte und passgenaue Vermittlungsangebote für diese Zielgruppen sind hierfür Beispiele. Die besondere Leistungsfähigkeit kommunaler Programme liegt dort, wo es auf ganzheitliche und maßgeschneiderte Förderung ankommt.

Die Stadt Köln hat seit Ende der Neunzigerjahre ein Konzept von lokalen Job-Centern entwickelt und umgesetzt, das diesen Postulaten in verschiedener Hinsicht entspricht. Kommunale Sozialarbeiter und Verwaltungsangestellte einerseits und des Arbeitsamtes andererseits arbeiten in den neuen Leistungs-

1 Siehe: Deutscher Städtetag und andere (ohne Jahr); und als Überblick zu einigen modellhaften Praxisansätzen: www.exzept.de

zentren in integrierten Teams und nutzen die Möglichkeiten beider Träger optimal. Arbeitslose und Hilfebedürftige erhalten in den wichtigsten Fragen alle Leistungen für Unterhalt und aktive Arbeitsförderung aus einer Hand. Noch besteht dort ein „additives“ Organisationsmodell mit rechtlich getrennter Trägerschaft und organisatorischer Verantwortung für Leistungen des Arbeitsamtes und der Kommune. Die aktuellen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (SBG II, siehe oben) werden die Möglichkeit einer echten Integration von Leistungen eröffnen.

Zu den bisherigen Ergebnissen dieses und ähnlicher Modelle gibt es derzeit erst wenige veröffentlichte Auswertungen. Die wissenschaftliche Begleitung zu verschiedenen Modellprojekten der Kooperation von Kommune und Arbeitsverwaltung im Rahmen des sog. MoZarT-Programms ist noch nicht abgeschlossen.

Für Offenbach, wo ebenfalls seit einigen Jahren ein ähnliches Modell realisiert worden ist, lässt sich berichten, dass eine solche Zusammenarbeit unter den bisherigen rechtlichen Bedingungen keineswegs einfach und problemlos ist (müssen doch die sehr unterschiedlichen Organisationskulturen und Handlungskonzepte einer Bundesbehörde und der Kommunalverwaltung miteinander kompatibel gemacht werden). Die Effektivierung von Dienstleistungsvorgängen und die Verbesserung der Dienstleistungsqualität sind jedoch schon jetzt sichtbar².

4. Eine wichtige und in Zukunft möglicherweise noch wichtiger werdende Aufgabe kommunaler Beschäftigungspolitik ist es, Beschäftigungsfelder zu entwickeln, in denen „zwischen Markt und Staat“ Arbeitsplätze entstehen, die dazu geeignet sind, für die wachsende Zahl von Menschen Beschäftigungschancen zu schaffen, die im Wettbewerbsmarkt absehbar nicht mehr untergebracht werden können. Die bisherigen Modelle des „zweiten Arbeitsmarktes“ sind dafür sicher nur sehr bedingt geeignet. Es geht mehr und mehr darum, für diesen unter den gegebenen Bedingungen nicht mehr voll wettbewerbsfähigen Personenkreis Arbeitsplätze zu schaffen, die marktnah sind und nennenswerte Kostendeckung durch Markterlöse erzielen, die aber zugleich ein „schützendes“ und förderndes Arbeitsumfeld bieten, das auch Menschen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen die Teilhabe an (Erwerbs-)Arbeit ermöglicht. In diesem Bereich ist noch ein hoher Entwicklungsbedarf zu konstatieren. Anders als in vielen anderen europäischen Ländern (etwa Frankreich und Italien) gibt es in Deutschland keine systematische Grundlage für entsprechende Beschäftigungsstrategien. Gerade wenn, wie im Zuge der aktuellen Arbeitsmarktrefor-

2 Siehe für Offenbach die entsprechenden Berichte der „Jugendagentur Offenbach“ (JA:O) unter www.offenbach.de/wirtschaft

men, die Orientierung nahezu aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf den ersten, allgemeinen Arbeitsmarkt gerichtet ist, wird es unabdingbar, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für kurzfristig nicht integrierbare Gruppen zu schaffen (vgl. Evers/Schulze-Böing 1999).

5. Die Förderung des „lebenslangen Lernens“ trägt zur Sicherung von Beschäftigung bei. Durch die Unterstützung von Weiterbildung in Betrieben, durch die Schaffung von betriebs- und wohnortnahen Weiterbildungsangeboten sowie durch die Sensibilisierung und Mobilisierung von Arbeitnehmern und Betrieben für Weiterbildung kann das Qualifikationsniveau in der Region erhöht werden. Die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte wird gesteigert, die „Lernende Region“ zum Leitbild.

In Offenbach wurde in diesem Sinne eine regionale Qualifizierungsoffensive gestartet. Die Weiterbildungsträger dieser Region haben sich zusammengeschlossen, um bessere, passgenauere Angebote zu machen. Die Stadt hat ein Büro zur Weiterbildungsberatung von Arbeitnehmern eingerichtet. Ein „Offenes Lernzentrum“ für selbst gesteuertes Lernen (so genanntes *E-Learning*) am PC und mit Lernprogrammen aus dem Internet bietet einen Lernort neuen Typs, der das Bildungsangebot öffentlicher und privater Träger ergänzt. Damit werden zusätzliche, flexibel nutzbare Angebote für Qualifizierung geschaffen. Das Zentrum ist inzwischen sehr gut akzeptiert und ausgelastet.

Diese Initiative der Stadt wird auch vom Handwerk, der Industrie- und Handelskammer, Gewerkschaften sowie von verschiedenen Einzelunternehmen getragen. Mit einer von der Stadt entwickelten Weiterbildungsdatenbank wird das Weiterbildungsangebot nicht nur von Offenbach, sondern der gesamten Rhein-Main-Region erschlossen (siehe: www.offeneslernen.de).

Kommunale und regionale Weiterbildungspolitik ist in diesem Sinne ein wichtiger Baustein lokaler Beschäftigungspolitik. Sie trägt zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur in der Region bei und sollte vor allem dafür sorgen, dass alle Arbeitnehmer, auch solche mit wenig Lernerfahrung oder mit sozialer Benachteiligung, und alle Unternehmen, auch Kleinbetriebe, an moderne Weiterbildungsangebote Anschluss finden (vgl. Klems und andere 2002).

6. Kommunen können ihre vielfältigen Schnittstellen zur lokalen Wirtschaft, zu Verbänden und Akteuren der Zivilgesellschaft nutzen, um Partnerschaften und Kooperationszusammenhänge aufzubauen und voranzubringen – kurz: Netzwerkkompetenz zu entwickeln und einzusetzen. *Good Governance* ist immer mehr auch Netzwerkmanagement, durch das Fördern von Kooperationen auch außerhalb des eigenen Bereichs. Zwei Beispiele aus Offenbach:

1) Mit dem „Netzwerk Offenes Lernen“ hat die Kommune die wichtigsten Akteure der Bildungs- und Weiterbildungspolitik auf einer Plattform zur Entwick-

lung neuer Lernformen und zur Verknüpfung von Lernangeboten und Lerninhalten versammelt. Von der in der Stadt ansässigen Hochschule für Gestaltung über allgemein bildende und berufliche Schulen, Bildungsträger, die Volkshochschule bis hin zur Industrie- und Handelskammer, Wirtschaftsförderung der Stadt, ausländischen Vereinen und einzelnen Unternehmen konnte ein breites Spektrum von Institutionen für eine neue Lernkultur in der Stadt mobilisiert werden. Das „Offene Lernzentrum“ und die Weiterbildungsdatenbank – beide oben vorgestellt – sind zwei konkrete Produkte dieses von der kommunalen Arbeitsförderung initiierten und begleiteten Netzwerks.

2) Im Herbst des Jahres 2003 startete mit dem Projekt „Gründerstadt Offenbach“ eine weitere lokale Netzwerkinitiative. Deren Ziel ist, die Dynamik von Unternehmensgründungen in der Stadt und der damit verbundenen Beschäftigungseffekte zu erhöhen sowie den langfristigen Erfolg neu gegründeter Unternehmen durch ein effizientes Beratungs- und Förderumfeld zu sichern. Die Stadt hat dafür die Kammern, Hochschulen, das Gründerzentrum sowie Banken und Sparkassen in einem Netzwerk zusammengeführt. Die Europäische Union fördert dieses Netzwerk als Modellprojekt im Rahmen des Artikels 6 des Europäischen Sozialfonds (siehe www.gruenderstadt-offenbach.de).

Impulse für Beschäftigung können aus fast allen Arbeitsfeldern einer Kommune gewonnen werden. Es kommt auf die richtigen Kooperationspartner und die geeignete Vernetzungsstrategie an. Eine strategisch angelegte Netzwerkpolitik ist – so die Erfahrung des Autors – ein ganz zentraler Erfolgsfaktor kommunaler Beschäftigungspolitik.

7. Klassische, unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik können erfolgreich verknüpft werden.

Leipzig etwa hat in einer viel beachteten „Cluster-Strategie“ die Ansiedlung der Automobilproduzenten BMW und Porsche mit einer gezielten Punktqualifizierung von Arbeitslosen verbunden. Mit der Standortentscheidung der Unternehmen wurde unter Koordination der Stadt, gemeinsam mit dem Arbeitsamt, lokalen Bildungsträgern und den Unternehmen, damit begonnen, Personen für Funktionen in den neuen Betrieben zu qualifizieren und damit gezielt den regionalen Arbeitsmarkt zu entlasten. Auch Zuliefer-Unternehmen wurden in dieses Konzept mit einbezogen.

Dieses Beispiel zeigt, dass durch eine systematisch angelegte und integrierte Strategie der Kommune und mit einer engen Kooperation aller Beteiligten die Potenziale lokaler Beschäftigungspolitik am besten ausgespielt werden können.

Vom Projekt zum Strategischen Management

Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind also durchaus vielfältig. Dies zeigen bereits die wenigen hier ausgewählten Beispiele. Diese Beispiele stehen für eine sehr vielfältige Praxis in Deutschland und Europa. Beschäftigungspolitisches Engagement der Kommunen ist inzwischen relativ breit verankert.

Kommunen waren in der Vergangenheit sicher in hohem Maße Ausfallbürgen für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Versäumnisse „höherer“ politischer Ebenen. Ihre Maßnahmen setzten dort ein, wo – wie in der Sozialhilfe – die vorgelagerten Systeme nicht mehr griffen. Das kommunale Selbstverständnis (insbesondere auf der Ebene einiger kommunaler Spitzenverbände) war und ist immer noch teilweise von diesem Defensiv- und Defizitansatz geprägt. Zukunftsfähiger scheint jedoch, eine Beschäftigungspolitik als Teil einer offensiven kommunalen Leistungspolitik zu betrachten, in der spezifische Stärken der lokalen Ebene mobilisiert werden können und die in vieler (wohlgemerkt jedoch: nicht in jeder) Hinsicht effizienter ist als globale Ansätze. Globale und lokale Politik sind zwei sich notwendig ergänzende Aspekte eines wirksamen Arrangements.

Wenn es um den Anspruch einer strategischen Ausrichtung geht, reicht eine Vielzahl von ad hoc entwickelten, untereinander schwach oder nicht verbundenen Aktivitäten jedoch nicht aus. Erforderlich sind vielmehr ein klarer Orientierungsrahmen und die Ausbildung strategischer Rahmenfunktionen, die den lokalen Handlungsprozessen Richtung und Tragfähigkeit geben können. Es geht, wenn man so will, um den Schritt von der „Projektintelligenz“ (Fähigkeit, Einzelprojekte jeweils für sich gut zu planen und umzusetzen) zur „Systemintelligenz“ (Fähigkeit, ein differenziertes System von einzelnen Programmen und Projekten zu entwerfen und zielgerichtet zu steuern).

Die seit 1997 entwickelte Europäische Beschäftigungsstrategie kann zum Beispiel als ein durchaus brauchbarer Rahmen auch für lokale Strategien gelten. So haben etwa die vier vielzitierten „Pfeiler“ des europäischen Konzepts – Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften, Förderung der Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen und technologischen Wandel, Förderung des Unternehmergeistes, Verhinderung von sozialer Ausgrenzung – durchaus starke Entsprechungen in einem ausgewogenen kommunalen Aktivitätenportfolio, wie die oben skizzierten Praxisbeispiele zeigen. Die Prinzipien der Prävention, der Ergebnisorientierung und der transparenten Rechenschaftslegung sind ebenfalls Elemente der europäischen Strategie, die sich sinnvoll auch bei der Entwicklung und Umsetzung lokaler Aktionspläne anwenden lassen (vgl. Schulze-Böing 2003).

Darüber hinaus jedoch sollte das Prinzip des „lernenden Systems“ auch für die lokale Beschäftigungspolitik gelten. Voraussetzung hierfür ist, dass die lokale Be-

schäftigungspolitik als Planungs-, Handlungs- und Reflexionszyklus angelegt ist, der erstens offen für neue Impulse ist, zweitens die eigene Praxis möglichst streng evaluiert und drittens die Ergebnisse dieser Evaluation in die Praxis rückkoppelt (Schulze-Böing/Johrendt 1994). Hierin liegt eine wichtige Gestaltungsaufgabe für kommunale Praktikerinnen und Praktiker.

Weiterhin gehören zu einem in diesem Sinne lernenden System Instrumente der lokalen und regionalen Arbeitsmarktbeobachtung, die Problemschwerpunkte kleinräumig beschreibbar machen und möglichst auch regionale Frühwarnindikatoren für Problementwicklungen enthalten³. Ein solches lokales/regionales Beschäftigungsmonitoring sollte natürlich dazu beitragen, die Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf die Strukturen in dem entsprechenden Bezugsraum evaluierbar zu machen.

Im Sinne von *Good Governance* ist es wichtig, dass die Ergebnisse dieser Beobachtungen nicht in den Schubladen der Schreibtische von Bürokraten verschwinden, sondern transparent gemacht werden und übergreifende Lernprozesse in der Region und in der Kommune befruchten.

In diesem Sinne geht es künftig darum, etwas zu schaffen, das die für Beschäftigung und Soziales zuständige EU-Kommissarin Anna Diamantopoulou kürzlich als „intelligent territories“ bezeichnet hat – intelligente Städte und Regionen, die ihre Ressourcen durch strategische Politikansätze optimieren, die strategische (und offene) Steuerungsmodelle praktizieren und die schließlich die Wissensbasis ihrer Bevölkerung und ihrer Institutionen systematisch entwickeln und verbessern⁴.

Lokale Beschäftigungspolitik – Stärken und Schwächen

Die *Stärken* lokaler Beschäftigungspolitik sind ihre Flexibilität, ihre Nähe zu den Problemen und Akteuren vor Ort sowie die Möglichkeiten zur integrierten, ganzheitlichen Praxis. Dadurch sind die Kommunen in manchen Bereichen zentralistisch organisierten Behörden (wie etwa den Arbeitsämtern) überlegen.

Die *Schwächen* der kommunalen Praxis liegen in der lokalen Vereinzelung und der Abhängigkeit von besonderen personellen und politischen Konstellationen. Noch zu oft hängt es von dem Problembewusstsein der jeweiligen Kommunalpolitike-

3 Hier steckt die Entwicklung noch in den „Kinderschuhen“. Die Europäische Kommission hat deshalb ein Forschungsprojekt zur Entwicklung regionaler Beschäftigungsindikatoren in Auftrag gegeben, das Ende 2003 abgeschlossen sein wird. Im Rhein-Main-Gebiet gibt es für bestimmte Fragestellungen, vor allem im Bereich der Qualifizierung, seit einigen Jahren Ansätze eines Arbeitsmarktmonitorings durch das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK), die entwicklungsfähig sind (vgl. www.iwak-frankfurt.de).

4 Siehe: European Forum for Local Development and Employment: www.hp2003ledforum.org

rinnen und -politiker sowie der Kreativität der Verwaltung ab, ob lokale Beschäftigungspolitik als Aufgabe wahrgenommen wird. Auch die sehr begrenzten Ressourcen bilden einen Engpass, der nicht übersehen werden sollte.

Netzwerke wie „Netzwerk: Kommunen der Zukunft“, von der Hans-Böckler-Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung und der KGSt ins Leben gerufen, sind in dieser Situation besonders wichtig. Durch sie können Innovationen und gute Ideen schneller verbreitet werden. Es wird damit auch ein fruchtbarer Wettbewerb um die beste Praxis ins Leben gerufen werden, in dem „Benchmarking“ und „Benchlearning“ die Entwicklung auf der lokalen Ebene antreiben⁵.

Literatur

- Amberger, Jürgen/Braun, Lothar/Eickmann, Andreas/Haupt, Matthias/Müller, Matthias/Schöllkopf, Susanne/Schulze-Böing, Matthias (2002), Von der Bürokratie zum Standortmanagement. Wirtschaftsförderliche Verwaltungs- und Baugenehmigungsverfahren in Offenbach am Main, Eschborn 2002.
- Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt (Hrsg.) (2002), Netzwerk Kommunen der Zukunft. Produkte der Netzwerkarbeit. Bd. 14 (1-3): Kommunen und lokale Beschäftigungspolitik, Offenbach am Main.
- Deutscher Städtetag/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städte- und Gemeindebund/KGSt (o.J.), Gründerfreundliche Kommune. Praxis-Beispiele für kleine und mittlere Kommunen, Köln, www.gruenderfreundliche-kommune.de
- European Forum for Local Development and Employment, www.hp2003ledforum.org
- Evers, Adalbert/Schulze-Böing, Matthias (1999), Öffnung und Eingrenzung. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11/12, S. 940–959.
- Klems, Wolfgang/Schmid, Alfons/Schulze-Böing, Matthias (2002), Regionale Weiterbildungspolitik, München, Mering.
- Netzwerk Beschäftigungspolitik in Kommunen, www.bik-online.de
- Netzwerk Kommunen der Zukunft, www.kommunen-der-zukunft.de
- Schulze-Böing, Matthias (2003), Lokal handeln für Beschäftigung. Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie, in: Europa Kommunal, 27. Jg., Nr. 5, S. 186–189.
- Ders. (2002), Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 7–8, S. 160–165.
- Ders. (2000), Leitbild „aktivierende Stadt“, in: Mezger, E./West, K. W. (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg/Lahn (2. Aufl.), S. 51–62.
- Ders./Johrendt, N. (Hrsg.) (1994), Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Konzepte, Methoden und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel/Boston/Berlin.
- Stadt Offenbach, www.offenbach.de

⁵ Vgl. dazu auch die umfangreichen Materialien unter www.bik-online.de

Guido Freidinger und Peter Hötger

Optionen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Zusammenfassung: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind in Deutschland zwei wichtige Säulen des sozialen Sicherungssystems. Beide Leistungen sind bedürftigkeitsabhängig und steuerfinanziert. Derzeit findet eine intensive fachliche und politische Debatte über die Zusammenlegung der beiden Hilfesysteme statt. Neben der Klärung notwendiger inhaltlicher Ansprüche an die Arbeit der neuen Institution, die die Leistung bereitstellt, geht die Diskussion vordergründig um die Frage der Verteilung der Finanztransfers und der organisatorischen Zuständigkeit. Zwei Modelle stehen zur Diskussion: 1.) In neu zu organisierenden Agenturen für Arbeit und den dazugehörigen Job-Centern übernimmt die Bundesagentur (vorher: Bundesanstalt) für Arbeit neben ihrer bisherigen Klientel die Betreuung von rund einer Million erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger zuzüglich der Familienangehörigen. 2.) Die Kommunen errichten eigene Job-Center und übernehmen darin zusätzlich zu „ihrer“ Klientel der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher die bisher von der Arbeitsverwaltung betreuten Arbeitslosenhilfeempfänger einschließlich der Angehörigen.

Vorbemerkung

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sichern teilweise oder ganz die Existenz von insgesamt 5,7 Millionen Menschen in Deutschland. Unter Sozialexperten wird schon seit mehreren Jahren eine intensive Diskussion darüber geführt, inwieweit eine Zusammenführung dieser beiden sozialen Sicherungssysteme sinnvoll sein kann. Nicht zuletzt durch den Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat die Debatte eine besondere Dynamik erhalten: über die Notwendigkeit einer Zusammenlegung besteht unabhängig von den politischen Lagern kein Zweifel mehr.

Mit dem im Dezember 2003 verabschiedeten „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat zwar die seit Jahren anhaltende Diskussion einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Die Klärung noch ungelöster Probleme,

wie sie in der mit der Gesetzesverabschiedung verbundenen Entschließung des Bundestages (Drucksache 15/2264) insbesondere zur angestrebten Kooperation zwischen den bisherigen Trägern der Sozialhilfe und der Bundesagentur für Arbeit vorgesehen ist, steht aber gerade vor dem Hintergrund des vorläufigen Scheiterns eines entsprechenden „Optionsgesetzes“ auch weiterhin aus. Insofern können die nachfolgenden Ausführungen auch nur den bis zum Redaktionsschluss dieses Beitrags (März 2004) erreichten Stand der Diskussion wiedergeben. Manchen Veröffentlichungen zufolge scheint sich die Verunsicherung vor allem bei Städten und Gemeinden über die Umsetzung der neuen Gesetzgebung eher vergrößert denn verringert zu haben. Der Beitrag soll daher in erster Linie eine Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung zur konkreten Ausgestaltung der geforderten „Zusammenarbeit vor Ort“ leisten.

Arbeitslosenhilfe: Zwitterstellung zwischen Arbeitslosengeld und Sozialhilfe

Das Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung, die arbeitslosenversicherten Beschäftigten unabhängig von den individuellen finanziellen Verhältnissen bei Eintreten von Arbeitslosigkeit für eine begrenzte Dauer gewährt wird. Die Höhe des Arbeitslosengeldes hängt von der bisherigen Beschäftigungsdauer und dem Alter ab. Auch in der augenblicklichen Reformdiskussion steht diese Versicherungsleistung – bis auf die Neuregelung der Bezugdauer insbesondere für ältere Arbeitnehmer – nicht zur Debatte. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit bezogen im Jahre 2002 jahresdurchschnittlich 1,89 Millionen Menschen Arbeitslosengeld. Einschließlich der Sozialversicherungsleistungen wurden hierfür 27,0 Milliarden Euro aufgewendet – gegenüber dem Jahr 2001 ein Plus von 2,5 Milliarden Euro.

Als letztes Auffangnetz leistet die Sozialhilfe mittlerweile einen erheblichen Beitrag zur materiellen Existenzsicherung. Sie ist eine klassische Fürsorgeleistung, die z.B. für den Bereich der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Kommunen finanziert wird. Sie wird ohne weitere Voraussetzungen allen gewährt, die bedürftig sind. Der Umfang dieser passiven Leistung ist bedarfsorientiert, hat bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen keine zeitliche Begrenzung und erfolgt ohne vorherige Gegenleistung oder Versicherungspflicht. In den Jahren sich verstetigender Massenarbeitslosigkeit ist die Beanspruchung der Kommunen zur Sicherung des Familieneinkommens bei Fehlen von Erwerbseinkommen stetig, zeitweise explosionsartig, angestiegen.

Zwischen diesen beiden sozialen Sicherungssystemen nimmt die Arbeitslosenhilfe eine Zwitterstellung ein. Auf der einen Seite ist der Bezug von Arbeitslosenhilfe

bei abgesenkten Prozentsätzen in der Regel an den vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld gekoppelt und orientiert sich dabei am früheren Verdienst, ist also nicht bedarfsorientiert. Voraussetzung für den Bezug ist allerdings das Kriterium der Bedürftigkeit. Eigenes Einkommen und Vermögen werden angerechnet. Liegt Bedürftigkeit vor, wird Arbeitslosenhilfe bis zum 65. Lebensjahr gewährt. Ihre Finanzierung erfolgt ebenfalls wie bei der Sozialhilfe aus Steuermitteln, hier allerdings aus denen des Bundes. Hinsichtlich der Leistungsprinzipien, der Leistungsniveaus, der sozialen Absicherung, der Anrechnung eigenen Einkommens, der Anrechnung des Erwerbseinkommens und jenes des Partners, der Berücksichtigung von Vermögen, der Zumutbarkeitsregelungen und des Rückgriffs auf Unterhaltspflichtige unterscheiden sich Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe jedoch erheblich. Arbeitslosenhilfe bezogen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im Jahresdurchschnitt 2002 1,69 Millionen Menschen. Hier betrug der Gesamtaufwand einschließlich Sozialversicherungsleistungen 14,75 Milliarden Euro, knapp zwei Milliarden Euro mehr als im Jahre 2001.

Die Systeme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe haben sich in den letzten Jahrzehnten unabhängig voneinander entwickelt. Dies hat gravierende negative Folgen: ineffiziente Doppelverwaltung, Entstehen von Verschiebebahnhöfen, unterschiedliche Gerichtsbarkeiten sowie unnötiger finanzieller Mehraufwand. Das Nebeneinander von zwei steuerfinanzierten und bedürftigkeitsabhängigen Leistungen ist grundlegend infrage zu stellen. Ein Aufgehen der Arbeitslosenhilfe in einer neuen passiven Leistung – zumindest für den Teil der Erwerbsfähigen – ist das sozialpolitische Gebot der Stunde.

Exkurs: Kommunale Beschäftigungsförderung – Aus der Not eine Tugend gemacht

Obwohl formal lediglich auf die §§ 18 ff. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gestützt, haben die Kommunen in den vergangenen Jahren eine beachtliche Vielfalt an Maßnahmen der beruflichen Eingliederung entwickelt: von der beruflichen Orientierung und Integrationsberatung über eine direkte Vermittlung mit und ohne Lohnsubvention bis hin zur zeitlich befristeten Qualifizierung oder Beschäftigung und der Förderung der Gründung einer selbständigen Existenz.

Die Kreativität der kommunalen Beschäftigungsförderung spiegelt sich indes nicht nur in der Vielfalt der Maßnahmen wider, sondern gerade auch in der am örtlichen Bedarf orientierten Auswahl von Betätigungsfeldern: Sanierung und Erschließung von Gewerbegebieten, Pflege, Unterhaltung und Neuanlage von öffentlichen Freiflächen, Sanierung und Umbau von Sozialwohnungen, Her- und Errichtung von Kinderspielplätzen, Aufbau neuer sozialer und kultureller Infra-

struktur zur Behebung von lokalen Problemlagen und zur Förderung der lokalen Ökonomie. Damit konnten über die berufliche und soziale Integration und die fiskalische Entlastung hinaus beachtliche Wertschöpfungserfolge auf der lokalen Ebene erzielt werden.

Nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes haben die Kommunen im Jahr 2001 für 2,70 Millionen Personen in 1,42 Millionen Haushalten für die Hilfe zum Lebensunterhalt netto 8,5 Milliarden Euro ausgegeben – gegenüber dem Jahr 2000 ein Rückgang bei den finanziellen Aufwendungen um 2,3 Prozent. Dass in vielen Kommunen die Beschäftigungsförderung und die Reintegrationsarbeit in den ersten Arbeitsmarkt einen besonderen Stellenwert haben, machen die beiden folgenden Zahlen deutlich: Aus reinen Eigenmitteln wendeten die Kommunen rund 1,1 Milliarden Euro für Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit auf. Sie beschäftigten damit im Jahr 2000 rund 400 000 Sozialhilfeempfänger; nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages waren es im Jahr 2002 noch rund 390 000 (nach einer beachtlichen Steigerung von 1993 bis 2000 um 340 Prozent also erstmalig ein leichter Rückgang um drei Prozent) – woraus der Städtetag den naheliegenden Schluss zieht, dass mit annähernd 50 Prozent der erwerbsfähigen Klientel die Kommunen (aus finanziellen und arbeitsmarktlichen Gründen) ihre eigenen Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben.

Wichtiger Handlungsimpuls durch Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Werden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengelegt, stellt sich sofort die Frage nach dem dafür infrage kommenden Personenkreis sowie die nach den organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Verantwortlichkeiten. Es hat in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen auf politischer und fachlicher Ebene zur Lösung der aufgeworfenen Fragen gegeben; auf sie kann im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden. Den entscheidenden Impuls für die aktuelle politische Debatte hat aber die Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gegeben, insbesondere mit ihren Vorschlägen zum „Job-Center“ und der „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“.

Mit dem im Dezember 2003 verabschiedeten „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ werden auf der Grundlage der Ergebnisse des Vermittlungsausschusses vom 16. Dezember 2003 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer einheitlichen Leistung „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II) zusammengeführt.

Danach bleibt das Arbeitslosengeld I als Versicherungsleistung weiter bestehen. Kern der Reform bei den passiven Leistungen ist die Zusammenführung von Ar-

beitslosenhilfe und Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Leistungsempfänger zum Arbeitslosengeld II, das künftig für die infrage kommende Personengruppe einschließlich der zur Bedarfsgemeinschaft gehörenden weiteren Personen die alleinige Leistung zur Sicherung der Existenz darstellt. Am Prinzip der Bedürftigkeit wird festgehalten. Die neue passive Leistung ist steuerfinanziert und soll sowohl den bisherigen „Verschiebebahnhöfen“ als auch dem Nichtbeachten bestimmter Zielgruppen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Ende bereiten. Nicht erwerbsfähige Personen erhalten Sozialgeld, das der bisherigen Sozialhilfe entspricht; sie verbleiben in der Verantwortung der Kommunen. Die Ausgestaltung der neuen passiven Leistung ist eher an den Vorgaben des Sozialgesetzbuches III (SGB III) orientiert. Vorschläge zur Aufteilung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erwartete man von der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, die diese Erwartung allerdings nicht erfüllte und die Entscheidung über die Kostenverteilung der Reform der Politik zuschob. Da im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 Zahlen verwendet wurden, die von einer Entlastung der kommunalen Seite in Höhe von 2,5 Milliarden Euro ausgingen, findet bis zum heutigen Tage eine heftige Auseinandersetzung um die echte Kostenbelastung insbesondere für die kommunale Seite statt. Die bisherigen Nachberechnungen lassen eher vermuten, dass die kommunale Seite nicht entlastet, sondern mit rund 2,4 Milliarden Euro zusätzlich belastet wird. Eine länderübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit bemüht sich zurzeit darum, eine gemeinsame Datenbasis zu erarbeiten (vier Monate nach Verabschiedung des Gesetzes!).

Der Vorschlag der Kommission, Job-Center in Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit als zukünftige lokale Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu installieren, prägt die politische Debatte um die Ausgestaltung der Reform bis zum heutigen Tag. Mit der Einführung flächendeckender Job-Center als einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen soll die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeitsamt und Sozialamt für Erwerbsfähige aufgehoben werden. Die Vorstellungen der Kommission zu den notwendigen ergänzenden Dienstleistungen aus den Bereichen Jugendamt, Wohnungsamt, Drogen-, Sucht- und Schuldnerberatung unter dem Dach der Job-Center sind in der kommunalen Praxis bisher auf erhebliche Bedenken gestoßen. Zum einen stellt sich nach Ansicht vieler Fachleute die Frage, inwieweit es gelingen kann, derart komplexe Dienstleistungen im Rahmen eines „Einkaufmodells“ in die differenzierten Strukturen eines Hilfeprozesses innerhalb der Job-Center zu integrieren. Zum anderen kann nicht bestritten werden, dass zumindest mittelfristig Doppelstrukturen zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen entstehen oder aufrechterhalten bleiben müssen.

Bundesaufgabe oder kommunale Angelegenheit: pro und contra

Die Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ lösten eine intensive fachliche und politische Debatte aus; diese konzentrierte sich wesentlich auf die Frage, in wessen Zuständigkeit die Betreuung der erwerbsfähigen Arbeitslosengeld II-Empfänger am sinnvollsten geregelt werden kann: Job-Center unter dem Dach der Bundesanstalt für Arbeit oder Job-Center in der Verantwortung der Sozialhilfeträger und der Kommunen?

Alternative 1: Bundesagentur für Arbeit

Für eine Aufgabenverlagerung auf die Bundesagentur (früher: Bundesanstalt) für Arbeit spricht:

- einheitliche Zuständigkeit der Bundesagentur für alle Erwerbsfähigen;
- Kompetenz und Infrastruktur der Bundesagentur in Sachen Beratung und Vermittlung, beruflicher Qualifizierung und Eingliederung stünden allen Arbeitslosen zur Verfügung;
- Verdeutlichung, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine Bundesaufgabe ist;
- einheitliche Finanzierung der Leistung aus Steuermitteln des Bundes;
- Trend zur Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit wäre gestoppt;
- erhebliche Reduzierung der datenschutzrechtlichen Probleme;
- erhebliche Reduzierung der Anzahl der Personen, die sich nur aus formalen Gründen arbeitslos melden, um bestimmte Sozialleistungen weiter erhalten zu können (z.B. Kindergeld);
- geringerer Transferbedarf.

Gegen eine Aufgabenverlagerung spricht:

- Anstieg der Arbeitslosenzahl durch bisher nur bei den Kommunen, genauer: deren Sozialämtern betreute Erwerbsfähige;
- bisherige bürokratische Struktur und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit;
- Föderalismusgedanke;
- Fehlen von Kompetenz für soziale Betreuung;
- Mangel an Möglichkeiten zur Heranziehung zu gemeinnütziger Arbeit;

- Problem der Personalverschiebung.

Alternative 2: Sozialhilfeträger und Kommunen

Für eine Aufgabenverlagerung auf die Sozialhilfeträger und Kommunen spricht:

- Da Arbeitslosigkeit die Kommunen unmittelbar betrifft, ist bei ihnen auch das Interesse an einer gezielten Bekämpfung insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit stark ausgeprägt („Problemnähe“);
- die infrastrukturellen Voraussetzungen und die Kompetenzen für die notwendigen begleitenden sozialen Hilfen liegen schwerpunktmäßig bei den Kommunen oder deren Kooperationspartnern (z.B. Schuldnerberatung, Wohnungshilfen, Suchtkrankenhilfe) („Kundennähe“);
- die Kompetenzen der kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung lassen sich mit der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gut verknüpfen;
- in Bezug auf die örtliche soziale Infrastruktur kann die zusätzliche Aufgabe zu Synergieeffekten bei sozialen Investitionen führen;
- Stärkung des Föderalismus;
- bessere Abstimmung im Bereich der Kinderbetreuung;
- Bedarfsgemeinschaften, Familiengemeinschaften als normale, gewohnte Form der Fallbetreuung.

Gegen eine Aufgabenverlagerung spricht:

- faktische Trennung des Arbeitsmarktes in eine weniger problematische („arbeitsmarktnahe“) Gruppe mit größeren Vermittlungschancen (Arbeitslosengeld I-Bezieher), die weiterhin in der Betreuung der Arbeitsverwaltung verbleiben, und schwerer vermittelbare, in der Regel auch problembeladene Gruppen der Langzeitarbeitslosen, die bei den Kommunen verbleiben;
- statistisch betrachtet wird die Zahl der Sozialhilfeempfänger stark ansteigen, während gleichzeitig die Zahl der bei der Arbeitsverwaltung Betreuten stark abnimmt. Eine tatsächliche Änderung am Arbeitsmarkt findet aber nicht statt;
- dauerhafter Ausbau eines zweiten Betreuungs- und Integrationssystems für Arbeitslose;
- Rückzug des Bundes aus seiner Verantwortung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;

- Verschärfung der Problemlagen in Kommunen und Regionen mit großen Strukturproblemen;
- Schwächung der Wirkungen des finanziellen Strukturausgleichs durch die bisherigen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit;
- Problem der Personalverschiebung;
- erheblicher Qualifizierungsbedarf bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunen;
- psychologisches Problem für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher, zukünftig von einem Sozialamt betreut zu werden;
- Schwierigkeit der überregionalen Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt.

Anforderungen an eine Organisation zur Integration von Langzeitarbeitslosen

Reformüberlegungen zur Verbesserung der Betreuung von Langzeitarbeitslosen haben nur Sinn, wenn gleichzeitig auch klare Anforderungen an eine effektive und effiziente Organisation, der diese Aufgabe übertragen wird, definiert werden. Zugleich ist zu entscheiden, welche integrationsfördernden Module von wem zur Verfügung gestellt werden müssen. Die bisherigen Ergebnisse der MoZarT-Modellversuche, mit denen in zahlreichen Städten und Landkreisen seit mehreren Jahren bereits verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und örtlichen Arbeitsämtern erprobt wurden, haben zumindest eine klare Erkenntnis gebracht: Ohne ein umfassendes und zeitnahes Angebot zusätzlicher sozialer und sonstiger berufliche Integration flankierender Dienstleistungen lässt sich eine nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht bewerkstelligen. Auffällig ist, dass bei der zurzeit geführten Reformdebatte diese wichtigen, teilweise entscheidenden Aspekte für ein Gelingen der Reform nicht im Vordergrund stehen.

Folgende Hürden müssen nach den Erfahrungen aus der Praxis bei vielen Erwerbslosen beseitigt werden, damit eine Integration in den Arbeitsmarkt gelingt: Verschuldung, Beschränkung auf Teilzeitarbeit, gesundheitliche Einschränkungen, Mangel an Mobilität oder Mobilitätsfähigkeit, Fehlen von oder Mangel an ausreichender Qualifikation, Alter, mangelnder Leistungswille, Drogen, unzureichende Sprachkenntnisse, Lernbehinderung, psychische Probleme, Fehlen von Fahrerlaubnis, nicht geklärte Unterhaltsfragen, Fehlen von Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Welche Module müssen für eine erfolgreiche Integration zur Verfügung stehen?
Zu nennen sind hier:

- Schuldnerberatung;
- flexible Kinderbetreuung;
- Gesundheitsabklärung durch Amtsarzt/Rehabilitation;
- Mittel für Mobilitätsförderung;
- Zugang zum Zweiten Arbeitsmarkt und dessen Durchlässigkeit zu regulärer Beschäftigung („Übergangsarbeitsmärkte“);
- kompletter Zugang zu allen Maßnahmen der Eingliederung und aktiven Arbeitsmarktpolitik;
- sach- und fachkundige Information und Beratung;
- Profiling, Hilfeplanung, Assessmentverfahren, Casemanagement;
- guter Zugang zur regionalen Wirtschaft einschließlich regelmäßiger Kontakte;
- Zugang zu geeigneten Arbeitsplätzen für spezielle Zielgruppen;
- bei Drogenproblemen Beratung/Therapie;
- Sprachkurse;
- spezielle Förderung und geeignete Arbeitsplätze für Behinderte;
- bei psychischen Problemen Beratung/Therapie;
- fachlich sehr qualifizierte, kommunikative und psychisch belastbare Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Eine Institution, die Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt eingliedern will, kann nur dann erfolgreich arbeiten, wenn

- sie Zugang hat zu allen notwendigen Beratungs- und Betreuungsmodulen;
- sie Zugang hat zu allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten;
- sie flexibel bei Organisation und Budgets reagieren kann;
- die Reintegrationsarbeit verbindlich geregelt ist durch Eingliederungs- und Leistungsvereinbarungen;
- sie über eine Personalausstattung verfügt, die quantitativ und qualitativ eine effiziente Beratung und Betreuung erlaubt.

Gestaltung und Sicherstellung des Prozesses von Beratung, Betreuung und Integration sind inhaltlich und strategisch bei der anstehenden Reform von entscheidender Bedeutung. Alle weitergehenden Überlegungen haben sich daran zu orientieren. Wichtig ist hierbei das unbedingte Einhalten von Qualitätsstandards (z.B. Prozessqualität, Ergebnisqualität). Ein funktionierendes Controlling und Quali-

tätsmanagement sowie eine gezielte Personalentwicklung müssten ebenfalls selbstverständlich sein.

Dass diese Anforderungen von großer praktischer Bedeutung sind, zeigen die Erfahrungen der Job-Center Köln. Von 100 Langzeitarbeitslosen (auf der Basis von rund 11 000 Langzeitarbeitslosen ab 25 Jahren) benötigten zur Herstellung der beruflichen Eingliederungsfähigkeit folgende Personen zusätzliche Leistungen:

42 Personen Schuldnerberatung, 31 Personen Förderunterricht zum Nachholen eines Schulabschlusses, 29 Personen Familien- und Gesundheitsberatung, 29 Personen eine intensive sozialmedizinische Begutachtung zur Abklärung oder Einleitung von Rehabilitationsmaßnahmen im Vorfeld der beruflichen Förderung, 20 Personen Wohnungshilfen, 19 Personen Deutschunterricht, 19 Personen Unterstützung beim Aufbau einer Kinderbetreuung, und sieben Personen Beratung zur Bearbeitung ihrer Suchtkrankheit.

Kommunale Spitzenverbände mit unterschiedlichen Positionen

In zahlreichen Verlautbarungen und Gutachten tritt der *Deutsche Landkreistag* vehement für eine umfassende leistungsrechtliche und aktivierende Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger durch die Kommunen ein. Aus seiner Sicht liegen die Vorzüge einer kommunalen Trägerschaft im Wesentlichen in folgenden Sachverhalten begründet: Die Kommunen verfügten über umfangreiche Erfahrungen in der Durchführung sozialer Aufgaben, die in der jetzt vorhandenen Form bei der Arbeitsverwaltung nicht vorhanden sind und folglich neu geschaffen werden müssten. Die unmittelbare Bürgernähe in Verbindung mit der lokalen Politikverantwortung habe schon in der Vergangenheit zu flexiblen Beiträgen bei gleichzeitigem Finden kreativer Lösungsansätze geführt. Verschärft wird der Handlungsdruck in den Kommunen nach Ansicht des Deutschen Landkreistages durch die Tatsache, dass die Folgen der Arbeitslosigkeit sich unmittelbar negativ auf das familiäre und gesellschaftliche Zusammenleben in der Kommune auswirkten. Darüber hinaus schaffe die unmittelbare Entlastung der kommunalen Haushalte durch erfolgreiche Vermittlung zusätzliche fiskalische Anreize, die anderen kommunalen Aufgaben zugute kämen. Mit der Übernahme der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Verantwortung der Arbeitsverwaltung würden nach Ansicht des Deutschen Landkreistages die Arbeitsämter eine Klientel zu betreuen haben, für die das dafür erforderliche Personal weder quantitativ noch qualitativ vorhanden wäre.

Anders dagegen der *Deutsche Städte- und Gemeindebund* und der *Deutsche Städtetag*, die sich in ihren Stellungnahmen vehement gegen eine Kommunalisierung der

Langzeitarbeitslosigkeit aussprechen. Nach ihrer Auffassung müsse die Arbeitsmarktpolitik für die größer werdende Gruppe der Langzeitarbeitslosen in engem Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik gesehen werden und gehöre schon allein deshalb in die Verantwortung des Bundes. Eine Zweiteilung der Verantwortlichkeit für die Arbeitslosen führe letztlich zu Arbeitsämtern erster und zweiter Klasse. Bei der Arbeitsverwaltung verblieben die weniger problematischen Fälle, die größere Vermittlungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt hätten. Da die kommunale Seite die ungleich schwierigere Klientel der Langzeitarbeitslosen alleinverantwortlich zu betreuen hätte, käme es zu einer Verschärfung der Problemlagen in den Kommunen und Regionen, die schon jetzt mit großen Strukturproblemen zu kämpfen hätten. Nicht zu unterschätzen: Arbeitslosigkeit könnte Gegenstand der Kommunalwahlkämpfe werden, obwohl die politischen Instrumente zur Gegensteuerung nur rudimentär vorhanden wären.

Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen

Am 27. März 2002 beschloss die Bundesregierung die Einberufung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen; in deren Arbeitsmittelpunkt standen die Zukunft der Gewerbesteuer und die effizientere Gestaltung der Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Die Kommission richtete eine Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ ein, die am 17. April 2003 ihren Bericht der Kommission übergab.

Der Bericht der Kommission beschränkt sich auf die Darstellung der möglichen Reformoptionen einschließlich sehr aufwendiger Berechnungen.

Je nach Modellannahme sind nach den Berechnungen der Arbeitsgruppe zwischen 4,05 Millionen und 5,05 Millionen Menschen von der beabsichtigten Reform betroffen. Berücksichtigt man darüber hinaus die Ausgaben für die beiden Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (nur für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger einschließlich Bedarfsgemeinschaft) von insgesamt 28,6 Milliarden Euro, so wird die Dimension der Reform deutlich.

In wesentlichen Punkten konnte sich die Arbeitsgruppe nicht auf ein gemeinsames Votum verständigen. Besonders umstritten waren die Einbeziehung der Klientel aus den Sozialämtern in die Rentenversicherung sowie die Ausgestaltung der Höhe der neuen passiven Leistung. Von besonderer Brisanz war die Definition der Erwerbsfähigkeit: je klarer und umfassender die Festlegungen, desto geringer die Gefahr der Eröffnung neuer Verschiebebahnhöfe zwischen Bundesagentur für Arbeit und den Sozialämtern. An diesem Punkt gingen die Vorstellungen z.B. der Bundesanstalt für Arbeit und der kommunalen Vertreter diametral auseinander.

Umstritten ist auch die Festlegung der Maßnahmen für aktive Arbeitsmarktpolitik. Das Gesamtvolumen soll sich demnach auf 6,6 Milliarden Euro zunächst im ersten Jahr für 30 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbezieher belaufen. Die Mittel sollen als Globalbudget zur Verfügung gestellt werden, damit vor Ort in den Job-Centern regional sinnvolle Schwerpunkte gesetzt werden können. Kritisch zu werten ist hier die Beschränkung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf etwa 30 Prozent der Bezieher. Eine vernünftige inhaltliche Begründung ist hierfür schwerlich zu finden; in erster Linie dürften fiskalische Gründe den Ausschlag gegeben haben. Gleiches trifft für die Sicherstellung der Verbesserung der personellen Betreuung zu. Obwohl man sich einig war, ein Betreuungsverhältnis zwischen Hilfeempfänger und Betreuer im Front-Office von 75 zu 1 anzustreben, gelang eine Verständigung über die verbindliche Einleitung der notwendigen Schritte nicht. Dass ebenfalls keine Verständigung über die Modelle der Administration der neuen Leistung sowie deren Finanzierung erzielt werden konnte, sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

„Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ verabschiedet – und dennoch viele offene Fragen

Der in das Vermittlungsverfahren eingebrachte Gesetzesentwurf der Bundesregierung sah die Verantwortung für die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei der Bundesagentur für Arbeit vor, während der von der CDU-Bundestagsfraktion und den B-Ländern vorgelegte Gesetzentwurf die Zuweisung aller Vermittlungs-, Beratungs- und Leistungsaufgaben für arbeitssuchende Sozialhilfeempfänger bei den Städten und Landkreisen verankert sehen wollte.

Das im Ergebnis des Vermittlungsausschusses beschlossene Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II-Grundsicherung für Arbeitssuchende) geht schließlich von einer gemeinsamen Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit und der kreisfreien Städte und Landkreise aus. Dabei sind geteilte Zuständigkeiten vorgesehen:

Die Kommunen gewähren danach

- Hilfe zur Eingliederung in Arbeit (insbesondere Betreuung Minderjähriger, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung und weitere einmalige Beihilfen, soweit diese zur Eingliederung erforderlich sind);
- Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (insbesondere Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Wegfall des Wohngeldes).

Die Agenturen für Arbeit gewähren

- Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (insbesondere Eingliederungsvereinbarung, Schaffung von Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld usw.);

- Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Angehörige).

Agenturen für Arbeit und Kommunen sind gesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet; nach § 44b SGB II errichten die Träger der Leistungen im Bezirk jeder Agentur für Arbeit eine Arbeitsgemeinschaft in den Job-Centern. Die Ausgestaltung und Organisation dieser Arbeitsgemeinschaften soll die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen. Die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft führt ein Geschäftsführer, der die Arbeitsgemeinschaft außergerichtlich und gerichtlich vertritt.

Das Gesetz enthält gemäß § 6b aber auch das so genannte Optionsmodell, nach dem die Kreise und kreisfreien Städte die Übernahme der Zuständigkeit für alle Aufgaben nach diesem Gesetz beantragen können. Die weitere Ausgestaltung dieser „kommunalen Option“ bleibt einer bundesgesetzlichen Regelung („Optionsgesetz“) überlassen. In diesem Gesetz sollen die näheren Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung durch die Städte und Gemeinden, insbesondere die damit verbundene Kostenerstattung durch den Bund, geregelt werden. Strittig in diesem Zusammenhang sind die für die Verwaltung und Eingliederung der Arbeitslosen vom Bund zu leistenden Erstattungen (Pauschalen) sowie die für die Bemessung der Pauschalen zugrunde zu legenden Eingliederungsquoten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geht bei seinem Vorschlag für die Bemessung der Verwaltungskostenpauschale von einem Betreuungsschlüssel im Front-Office von 1 zu 75 (Betreuer pro Bedarfsgemeinschaft) und im Back-Office von 1 zu 140/150 aus. Pro erwerbsfähigen Erwachsenen ist demnach eine jährliche Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 1 007 Euro vorgesehen. Während bei der Verwaltungskostenpauschale Chancen auf Einigung bestehen, wird die vorgeschlagene Eingliederungspauschale für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 1 971 Euro pro Jahr pro erwerbsfähigen Erwachsenen von der überwiegenden Mehrheit der Akteure als entschieden zu niedrig angesehen. Ebenso strittig sind die Aktivierungsquoten: die vorgesehenen 52 Prozent für die Gruppe der 15 bis 24-Jährigen ist vor dem Hintergrund der im Gesetz formulierten Ansprüche für diese Zielgruppe als deutlich zu niedrig anzusehen. Bei der Gruppe der übrigen Erwerbsfähigen ist der Bund von den bisherigen rund 30 Prozent auf 23 Prozent Aktivierungsquote heruntergegangen. Sollten diese Quoten Realität werden, so wird befürchtet, dass ein großer Teil der schwierigen Klientel entweder dauerhaft von Aktivierungsmaßnahmen ausgeschlossen wird oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung einschließlich der damit verbundenen Konsequenzen einer aufwändigen Integrationsförderung eine Chance auf Teilnahme erhält.

Strittig ist auch noch der Weg, auf dem der Bund diese Erstattungen an die optierenden Kommunen leistet (erweiterte Organleihe oder Grundgesetzänderung). Ins-

gesamt betrachtet sind auch die Grundlagen für die Zusammenarbeit vor Ort noch keinesfalls zufriedenstellend geregelt:

So stimmen die Grenzen der Agenturen für Arbeit vielfach nicht mit denen der Kommunen überein, die Rechtsform der Arbeitsgemeinschaft ist nach wie vor offen, die Verteilung von Fach- und Rechtsaufsicht sowie die personelle Ausgestaltung sind ungeklärt und schließlich nicht zuletzt: die finanziellen Auswirkungen sind – trotz der Beteuerung des Bundesarbeitsministers, die Kommunen im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung um insgesamt 2,5 Milliarden Euro entlasten zu wollen – heftig umstritten.

Bundesagentur für Arbeit in tiefgreifender Reform

Die Vorstellungen der Bundesregierung, alle erwerbsfähigen Arbeitslosengeld II-Empfänger und ihre Bedarfsgemeinschaften durch die Job-Center in Verantwortung der Agentur für Arbeit betreuen zu lassen, hat nach Beobachtungen der Autoren bei der (damaligen) Bundesanstalt keinen Jubel ausgelöst. Mit ihrem Zweistufenplan hat die Bundesregierung am 22. Februar 2003 den Auftrag für einen umfassenden Umbau der Bundesanstalt erteilt. Am 9. Juli des Jahres hat das Präsidium des Verwaltungsrates das erweiterte Konzept der Reform der Bundesanstalt für Arbeit verabschiedet. Stellte die so genannte Hartz-Kommission das Job-Center als zentrale Anlauf- und Betreuungsstelle für alle Erwerbssuchenden in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen, so scheint der Vorstand der Bundesanstalt offenbar andere Schwerpunkte in der Betreuung seiner Klientel setzen zu wollen. Drei zentrale Ziele sollen in Zukunft zur Steigerung von Wirkung und Wirtschaftlichkeit beitragen: Erhöhung der Vermittlungseffizienz, Verbesserung der Integrationschancen der Zielgruppen und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit.

Erreicht werden soll dies – neben einer deutlichen Verbesserung des Arbeitgeberservices – durch Installation eines Servicecenters und durch ein leistungsfähiges Kundenzentrum mit der Kundenschnittstelle Arbeitgeber, der Kundenschnittstelle Arbeitnehmer sowie der Leistungsgewährung. Obwohl nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit das Job-Center integraler Bestandteil jeder Agentur für Arbeit und Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden sein sollte, ist nicht ersichtlich, wie das Job-Center zu den anderen Organisationseinheiten in Beziehung steht und wie die Schnittstellen gestaltet werden. Die Einführung getrennter Rechnungskreise, die die Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln transparent machen sollen, ist in der Sache vernünftig. Insider befürchten jedoch, dass unter Umständen auf diesem Wege in der Administration eine Zweiteilung der Klientel mit weitreichenden Konsequenzen in der Qualität der Betreuung Wirklichkeit wird. Dass diese Befürchtungen nicht unbegründet sind, zeigen die massiven Interventions-

versuche der Bundesanstalt für Arbeit während der Beratungen der Kommission „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ mit dem Ziel, nicht die Definition der Erwerbsfähigkeit nach § 43 SGB VI, sondern nach arbeitsmarktnah und arbeitsmarkttfern vorzunehmen.

Es ist unter Fachleuten unstrittig, dass die Bundesagentur in ihrer jetzigen Struktur und Verfassung sehr große Schwierigkeiten haben wird, bei gleichzeitiger Reform der eigenen Organisation die Verantwortung für weitere rund 2,2 Millionen erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger einschließlich der Angehörigen zu übernehmen. Für die Betreuung dieser spezifischen Klientel fehlt schlicht das dafür erforderliche qualifizierte Personal. Auffällig in der augenblicklichen Reformdiskussion ist die Tatsache, dass die Personalisierungsfrage – obwohl der wichtigste Schlüssel zum Erfolg der gesamten Reform – mit größter Zurückhaltung behandelt wird. Die Vorstellung, man könne aus den Effizienzgewinnen z.B. durch Pauschalierung bei der passiven Leistung die rund 12 000 zusätzlich erforderlichen Stellen erwirtschaften, um zu einem erfolgversprechenden Betreuungsschlüssel zu gelangen, geht zumindest teilweise an der Realität vorbei. Ob ein Mitarbeiter, der zwanzig Jahre lang die komplexen Berechnungen zur Arbeitslosenhilfe durchgeführt hat, zu einem begeisterten Vermittler umzuschulen ist, mag der Vorstellungskraft der Leserinnen und Leser überlassen bleiben. Die bisherige zentralistische und bürokratische Struktur der Bundesanstalt ist ein Grund für den mangelnden Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit insbesondere im Hinblick auf schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose gewesen. Vor diesem Hintergrund sind die Ausgestaltung der inhaltlichen und operativen Beweglichkeit sowie das Vorhandensein eines Globalbudgets für den zukünftigen Erfolg der Agenturen für Arbeit einschließlich ihrer Job-Center von sehr großer Bedeutung.

Gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne

Die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen geht davon aus, dass durch die Verbesserung der Betreuung eine dauerhafte Senkung der Zahl der Leistungsbezieher um 15 bis 20 Prozent möglich ist. Die damit verbundenen Einsparungen an Transferleistungen und Verwaltungskosten werden von der „Arbeitsgruppe Quantifizierung“ (vgl. Seite 31 Folgende des Abschlussberichts) mit rund drei Milliarden Euro veranschlagt.

Aber auch die mit der intensiveren Betreuung verbundene schnellere Vermittlung führt im Einzelfall erwartungsgemäß zu einer Verkürzung von Arbeitslosigkeitsdauer und damit zu einer Verringerung des Leistungs- oder Hilfeanspruchs. Obwohl exakte Daten hierzu nicht zur Verfügung stehen, kann ersatzweise als Orientierung die Berechnung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Ar-

beitsmarkt“ zugrunde gelegt werden, nach der die Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer um ein Drittel (von derzeit 33 auf 22 Wochen) zu Einsparungen von rund 19,6 Milliarden Euro führt. Während die hieraus resultierenden „Gewinne“ (Einsparungen) in erster Linie bei der Bundesagentur und den Sozialhilfeträgern anfallen, gibt es aber auch andere „Nutznieser“ der Reform.

Noch schwerer quantifizierbar sind die in der Sache unbestrittenen Effizienzgewinne als Ergebnis einer effektiveren (bedarfsgerechten) Stellenbesetzung und die damit insbesondere bei den Arbeitgebern entstehenden geringeren Auswahlkosten.

Ebenso schwer quantifizierbar und dennoch volkswirtschaftlich bedeutsam ist die mit einer höheren Arbeitsmarktdynamik verbundene Verringerung von sonst stattfindenden Dequalifizierungs- und gegebenenfalls auch Deprivationsprozessen und -wirkungen.

Zumindest partiell ist – da infolge gestiegener Dynamik auch ein erhöhtes Beschäftigungsniveau erwartet werden darf – mit einem erhöhten Volkseinkommen zu rechnen, das, soweit es insbesondere mittlere Einkommensschichten erfasst, seinerseits wiederum eine erhöhte Nachfrage besonders im Bereich haushaltsnaher oder konsumtiver Dienstleistungen zur Folge hat (so genannte Akzelerator- und Multiplikator-Effekte).

Schließlich kann eine erhöhte Arbeitsmarktdynamik, wenn sie von einer bedarfsgerechten, intelligenten Arbeitsmarktpolitik begleitet wird, auch zu einer Verbesserung der Gesamtqualifikation des Arbeitspotenzials und damit zu einer mittel- bis langfristig steigenden Arbeitsproduktivität beitragen.

Je nach Ausgestaltung der sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Reformmodells ergeben sich naturgemäß auch entsprechende finanzielle Rückwirkungen bei den Kranken- und Rentenversicherungsträgern.

Gesamtwirtschaftlich betrachtet kann das Reformvorhaben demnach als gut begründet eingestuft werden; dass aber Vorteile und Nachteile des jeweiligen Modells bei verschiedenen Stellen (Bund, Bundesagentur, Kommunen, Rentenversicherer usw.) unterschiedlich zu Buche schlagen, macht die Konsensfindung so ungemein schwierig.

Erfahrungen der Kommunen in der Arbeit mit Langzeitarbeitslosen weiterhin unverzichtbar

Angesichts der komplexen Problemlage ist für viele Praktikerinnen und Praktiker sowohl in den Kommunen als auch in der Arbeitsverwaltung klar: Wenn der Gesetzgeber die Verantwortung für die beschriebenen Personengruppen den zukünft-

tigen Agenturen für Arbeit übertragen wird, wären alle Beteiligten gut beraten, die teilweise jahrzehntelangen Erfahrungen der Kommunen mit der Reintegration von oftmals sozial schwieriger Klientel auch weiterhin zum integralen Bestandteil ihrer Arbeit zu machen. Im Gegensatz zur Bundesanstalt für Arbeit haben die Kommunen auf der Rechtsgrundlage insbesondere der §§ 18 bis 20 Bundessozialhilfegesetz die Chance gehabt, ortsnah – häufig mit Kooperationspartnern – sehr kreativ flexible Strukturen zu entwickeln, die eine erfolgreiche Reintegration von Langzeitarbeitslosen gewährleisten.

Das hierbei tätige Personal verfügt mittlerweile über ein Know-how, das nicht mehr zu berücksichtigen sich künftig im Grunde niemand leisten kann. Schon allein aufgrund der dargestellten Mengenproblematik wären die Agenturen für Arbeit gut beraten, frühzeitig mit den Kommunalverantwortlichen Gespräche zu führen, die einen möglichst reibungslosen Übergang der Klientel zum Ziel haben. Die Intensität der notwendigen Kooperation würde erleichtert, wenn die Gestaltungsspielräume der Job-Center in der Fläche so geregelt würden, dass überschaubare Organisationseinheiten mit dezentralen Strukturen entstünden. Da Kommunen und Job-Center aufeinander angewiesen sind, ist der Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, auf dem Wege einer gemeinnützigen GmbH-Lösung die Zusammenarbeit zu institutionalisieren, höchst überlegenswert. Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Arbeitsgemeinschaften nach § 44b des SGB II stellen hier eine wichtige Grundlage der Kooperation dar, in der die Kommunen sowohl ihre bisherigen Erfahrungen im Bereich der Hilfe zur Arbeit als auch ihr qualifiziertes, von der Bundesagentur auch dringend benötigtes Personal einbringen können. Die zum 31.3.2004 vorliegende Entwurfsfassung zu einem Mustervertrag für die Arbeitsgemeinschaft lässt die Vermutung zu, dass eine Kooperation zwischen Kommunen und Agenturen auf gleicher Augenhöhe möglich zu sein scheint. Die zu beobachtende abwartende Haltung hinsichtlich der Auswirkungen der Reform in vielen Kommunen sehen die Autoren mit Sorge. Die jetzt verbleibende Zeit sollte ab sofort zur Klärung vieler Einzelfragen einschließlich der Personalüberleitungsprobleme genutzt werden. Vor Ort lassen sich bei entsprechendem Willen der Beteiligten oft schneller und leichter angemessene Lösungen finden – ganz im Sinne des Grundsatzes „Global denken, lokal handeln“.

Literatur

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003), Geschäftsbericht 2002, Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003), Reform der Bundesanstalt für Arbeit – Grundzüge der Reform – erweitertes Konzept, Nürnberg.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003), Eckpunktepapier, Berlin.

Deutscher Landkreistag und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (Hrsg.) (2003), Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), Argumentationspapier zum Optionsmodell – Hartz IV, Berlin.

Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hrsg.) (2002), Bericht der Kommission, Berlin.

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (Hrsg.) (2003), Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002), Pressemitteilungen, Wiesbaden.

Holger Floeting und Dietrich Henckel¹

Jobnomaden, Schwarzarbeiter und arabische Pizzabäcker: „Zukünfte“ städtischer Arbeitsmärkte?

Zusammenfassung: Der Beitrag betrachtet mit der mobilen Beschäftigung, ethnischen Ökonomien und der informellen Ökonomie drei in der Kommunalwissenschaft und der kommunalen Praxis bisher nur wenig behandelte Segmente kommunaler Arbeitsmärkte, die sich durch eine besondere Dynamik oder eine erhebliche Relevanz für die Stadt auszeichnen. Trotz ihrer Unterschiede sind die Bereiche teilweise eng verflochten. Auch wenn die Segmente einzeln teilweise nicht besonders groß sind, machen sie in der Summe einen relevanten Teil der städtischen Arbeitsmärkte aus. Dargestellt werden Strukturen und Grundzüge der Entwicklung der jeweiligen Arbeitsmarktsegmente. Ziel des Beitrags ist es, einerseits den Blick auf diese vernachlässigten Segmente kommunaler Arbeitsmärkte zu lenken und für die Entwicklungen zu sensibilisieren. Andererseits sollen Hypothesen zu den Entwicklungstendenzen und den kommunalen Handlungsmöglichkeiten formuliert werden. Grundsätzlich geht es den Autoren beim Umgang mit den beschriebenen Segmenten des Arbeitsmarktes – vorbehaltlich der Illegalität bestimmter Tätigkeiten – um mehr „Ermöglichungs-“ und weniger „Verhinderungspolitik“.

Gängige Analysen kommunaler Arbeitsmärkte beruhen in der Regel auf Auswertungen der amtlichen Beschäftigungsstatistiken. Dabei geraten systematisch bestimmte Segmente städtischer Arbeitsmärkte aus dem Blick, die in der amtlichen Statistik nicht oder nur unzureichend erfasst werden. Im folgenden Beitrag werden derartige Ausschnitte städtischer Arbeitsmärkte etwas näher beleuchtet. Es geht um folgende Segmente:

- Mobile Beschäftigung; damit soll der Teilmarkt für Beschäftigte, die nur kurzfristig oder partiell an eine Stadt gebunden sind, erfasst werden. Dieser Markt teilt sich wiederum in zwei Teilsegmente:
 - ▲ Beschäftigung am oberen Ende der Qualifikationsskala, wie internationale Managementkader oder Interimsmanager, die in der Regel nur kurze Zeit

¹ Für die Mitwirkung bei der Vorbereitung des Artikels danken wir Ronny Kullik und Elena Muth.

in einer Stadt ihrer Arbeit nachgehen, aber hohe Ansprüche an die Stadt stellen;

- ▲ Beschäftigung am unteren Ende der Qualifikationsskala, teilweise verknüpft mit illegaler Wander- und Schwarzarbeit, wie sie auf dem Bau und bei haushaltsorientierten Dienstleistungen zu finden ist.
- Ethnische Ökonomien, das heißt Erwerbstätigkeit von Ausländern oder Deutschen mit ausländischer Herkunft, die sozioökonomisch in einem spezifischen Migrantenmilieu verwurzelt ist.
- Informelle Ökonomie, das heißt Beschäftigung außerhalb der offiziellen (meist sozialversicherungspflichtigen) Erwerbstätigkeit, die wiederum in solche Teile zu differenzieren ist, die
 - ▲ durch bezahlte oder nicht bezahlte Aktivitäten gekennzeichnet sind, wobei die unbezahlten wie Ehrenamt, Tauschringe usw. hier nicht weiter berücksichtigt werden sollen;
 - ▲ durch legale oder illegale Aktivitäten abgegrenzt sind.

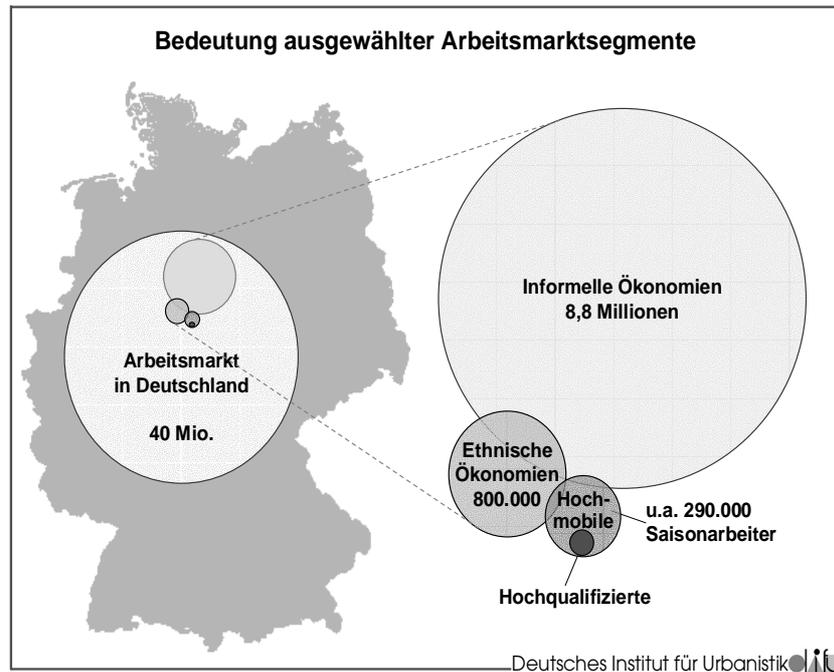
Obwohl es sich auf den ersten Blick um sehr unterschiedliche Segmente handelt, werden sie im Zusammenhang betrachtet, weil sie eine Reihe gemeinsamer Merkmale aufweisen:

- Alle drei Teilbereiche sind dadurch gekennzeichnet, dass sie in der Kommunalwissenschaft und in der kommunalen Praxis wenig Aufmerksamkeit erfahren.
- Es gibt Anzeichen dafür, dass sie eine besondere Dynamik (Wachstum, Veränderung der Strukturen) besitzen oder eine erhebliche Relevanz für die Stadt haben.
- Die drei Segmente weisen trotz ihrer Unterschiede teilweise enge Verflechtungen untereinander auf, das heißt, es gibt erhebliche Schnittmengen (vgl. Abbildung 1).
- Auch wenn die Segmente einzeln teilweise nicht besonders groß sind, machen sie in der Summe einen relevanten Teil der städtischen Arbeitsmärkte aus. Es gibt allerdings keine Quellen, die die Beschäftigung in den beschriebenen Bereichen in ihrer Gesamtheit betrachten. Fasst man die empirischen Hinweise aus Untersuchungen zu den einzelnen Segmenten zusammen, so dürften mobile Beschäftigung, ethnische Ökonomien und informeller Sektor zusammen grob überschlägig gerechnet etwa ein Viertel der bezahlten Beschäftigung in Deutschland ausmachen. Die einzelnen Segmente haben daran sehr unterschiedliche Anteile.

Material über die einzelnen Segmente ist sehr unterschiedlich verfügbar. Daher haben erhebliche Teile der vorliegenden Abhandlung eher essayistischen Charakter und stellen den Versuch dar, für Fragestellungen zu sensibilisieren und Hypothesen zu formulieren.

Ehe wir die einzelnen Segmente etwas ausführlicher betrachten (Abgrenzung, quantitative und qualitative Bedeutung, politische Relevanz), soll die Bedeutung dieser Segmente für städtische Arbeitsmärkte grob abgeschätzt werden. In Abbildung 1 werden die drei Segmente städtischer Arbeitsmärkte in ihrem Zusammenhang betrachtet.

Abbildung 1: Bedeutung ausgewählter Arbeitsmarktsegmente



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Darstellung dient mehr heuristischen Zwecken, basiert mithin auf ungefähren Größenordnungen dieser Teilmärkte und soll ihre Beziehungen untereinander und das Größenverhältnis zum gesamten städtischen Arbeitsmarkt verdeutlichen. Sie ist idealtypisch, weil offenkundig ist, dass die Größe der einzelnen Teilmärkte und die Größe der Überschneidungsbereiche von der spezifischen Struktur einer

Stadt abhängen. So wird etwa in einer „global city“ wie Frankfurt am Main der Teilmarkt für hoch qualifizierte mobile Beschäftigte deutlich größer sein als in einer Stadt, die in den internationalen Wirtschaftsverkehr und die internationalen Finanzdienstleistungen weniger eingebunden ist. Dafür dürften die Segmente von ethnischer Ökonomie und Schattenwirtschaft in einer Großstadt mit hohem Anteil an Bevölkerung ausländischer Herkunft und erheblichen sozialen Problemen wie Berlin deutlich größer sein als etwa in einer Stadt wie München.

1. Mobile Beschäftigung

Allein die Gruppe der (hoch) mobilen Beschäftigung² umfasst unterschiedliche Teilgruppen von Beschäftigten (vgl. Übersicht 1):

- Beschäftigte, die international ihren Arbeitsplatz häufiger wechseln
- Beschäftigte, die national ihren Standort häufig verändern
- Beschäftigte, die mehrere Wohnsitze haben sowie
- Beschäftigte, die zwar einen festen Wohnsitz, aber wechselnde Tätigkeitsorte haben.

Übersicht 1: Typisierung mobiler Beschäftigung anhand von Beispielen

	Hoch Qualifizierte	Niedrig Qualifizierte
Internationale Mobilität	Internationale Managementkader, Jobwechsler bei Multis	Saisonarbeiter, internationale Baukolonnen
Nationale Mobilität	Interimsmanager, Jobnomaden	
Mehrfachwohnsitze	„Spagatprofessoren“	„Wanderputzfrauen“
Mehrfacharbeitsorte	Berater, Softwarespezialisten, Vertreter	Maschineneinrichter

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

In Zukunft ist mit einer wachsenden Zahl von Beschäftigten in diesen unterschiedlichen mobilen Gruppen zu rechnen. Dies gilt nicht nur für internationale

² In diesem Beitrag wird nicht auf die Frage eingegangen, in welchem Maße es sich bei den hoch Mobilen um Singles oder Familien handelt und welche Folgen sich aus der sozialen Zusammensetzung für die Stadt etwa in der Frage der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, für das Verhältnis von Haushaltsproduktion von Dienstleistungen zur Nachfrage solcher Dienstleistungen auf dem Markt ergeben.

Arbeitsmigranten³, sondern auch im nationalen Kontext und geht auf eine Reihe unterschiedlicher Entwicklungen zurück:

- Internationalisierung der Wirtschaft,
- Ausweitung und Ausdifferenzierung nationaler und internationaler Arbeitsteilung,
- stärkere Spezialisierung und Ausdifferenzierung der Tätigkeiten,
- zunehmende Instabilität von beruflichen Lebensläufen,
- wachsende Bedeutung multinationaler Konzerne,
- Wegfall der Abschottung großer Teile der Welt durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ und
- gravierende ökonomische und soziale Disparitäten zwischen den Ländern.

Teile der internationalen Migration sind nicht von Dauer, sondern vorübergehender Natur. Einerseits geht es im Zuge der Integration der Wirtschaften um einen Austausch von Managern, um Firmenkulturen und darum, Know-how zu verbreiten. Andererseits geht es für Emigranten teilweise darum, im Ausland die Ressourcen zu erwirtschaften, die es ihnen erlauben, in den jeweiligen Heimatländern wirtschaftlich aktiv zu werden. Diese hoch mobilen Beschäftigten sind partiell Ausdruck einer generell wachsenden Flexibilisierung von Arbeitsmärkten.

Wie eingangs dargestellt handelt es sich bei den mobilen Beschäftigten um das kleinste Arbeitsmarktsegment, das sich darüber hinaus noch in zwei Teilbereiche sehr unterschiedlicher Größe aufteilt: die hoch und die niedrig Qualifizierten.

Die Mobilen als Teil der städtischen Arbeitsmärkte zu behandeln, erscheint insofern nicht ganz korrekt, als die Nachfrage zwar auf den städtischen Märkten generiert wird, die Rekrutierung aber überregional, meist sogar international erfolgt. Der „Einsatzort“ ist demnach die Stadt, der Markt aber im Prinzip der Weltmarkt. Dennoch spielen die Mobilen bei der Entwicklung – zumindest einiger – (Groß-) Städte eine Rolle, weil die hoch Qualifizierten teilweise Leitbild prägend wirken, während die Bedürfnisse der mobilen Beschäftigten am unteren Ende der Qualifikationsskala systematisch vernachlässigt werden.

3 „Für die internationale Verbreitung von Wissen und Technologie spielt die Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte eine immer wichtigere Rolle. Der Austausch von Mitarbeitern zwischen privaten und öffentlichen Forschungsstätten, Universitäten und Hochschulen sowie Forschungs- und Entwicklungsabteilungen von Unternehmen nimmt national wie international zu. Gleiches gilt für den Austausch zwischen Forschung und Wirtschaft. Die grenzüberschreitende Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist in den EU-Staaten in den vergangenen Jahren angestiegen. Am höchsten ist die internationale Arbeitskräftemobilität in der Informations- und Kommunikationstechnologie. Geografisch wird der Wissensaustausch zwischen den drei großen Wirtschaftsräumen Nordamerika, Europa und Ostasien immer bedeutender werden.“ (Bundesministerium des Innern)

Hoch qualifizierte Mobile

Die Größe dieser Gruppe zu bestimmen, erweist sich schon deshalb als schwierig, weil die Abgrenzung nicht eindeutig ist und – unabhängig davon, wie man die Gruppe abgrenzt – so gut wie keine Daten zur Verfügung stehen, die eine Erfassung erlauben würden⁴. Insofern ist man auf grobe Schätzungen angewiesen.

Je nach Autorin oder Autor wird diese Gruppe – vor allem mit Blick auf die internationale Ausrichtung – bezeichnet als „metro business men“ (Martinotti 1994), „Kosmopoliten“ (Moss Kanter 1996), „Transnationale Businessklasse“, „Transmigranten“ (Leggewie 2001), „Globale Klasse“ (Dahrendorf 2000), auch die Inhaber einer Green Card könnten als Mitglieder dieser Gruppe angesehen werden. Hinzu kommen aber noch Gruppen wie Interimsmanager oder solche, die als „Job-Nomaden“ bezeichnet werden. Schon diese unterschiedlichen Bezeichnungen machen deutlich, dass explizit oder implizit andere Abgrenzungen vorgenommen und dass jeweils unterschiedliche Aspekte betont werden:

- Zum einen wird die zeitliche Befristung der Tätigkeit am Ort betont, mithin die Flüchtigkeit der Beziehung zur jeweiligen Stadt.
- Zum anderen wird der Einzugsbereich der Rekrutierung, vor allem die Transnationalität des Marktes, in den Mittelpunkt gerückt.

Wird von einer weltweiten Betrachtung ausgegangen, so machen bei einer Zahl von rund 80 Millionen Arbeitsmigranten die hoch qualifizierten Migranten weniger als zehn Prozent aus⁵. Betrachtet man die Gruppe der „globalen Klasse“, so vermutet Dahrendorf (2000: 1059), dass sie etwa ein Prozent der Bevölkerung ausmachen könnte. Auch bezogen auf die für sich schon kleine Gruppe der Manager zeigt sich, dass die hoch Mobilen zwar einen relevanten Anteil, aber in der Summe eben nur einen kleinen Teil der Erwerbstätigen ausmachen. Für Großbritannien schätzt man, dass 20 Prozent aller Manager „Job-Nomaden auf Zeit“ sind (Interimsmanagement: die neue Arbeitsform für Manager). Für Deutschland wird die Zahl der Interimsmanager auf 10 000 geschätzt, wobei von einem weiteren Wachstum ausgegangen wird, zumal auch Zeitarbeitsfirmen zunehmend mit Interimsmanagern Geld verdienen (Littger 2001).

Zwei wichtige Merkmale gelten für die hoch qualifizierten hoch Mobilen – unabhängig von der Abgrenzung im Einzelnen – auf jeden Fall: Die Beschäftigten in diesem Segment haben in der Regel keine sozialen Probleme, zumindest keine In-

4 „Über die Zahl der transnationalen Migranten im hochqualifizierten Arbeitsmarktsegment liegen nur wenige Informationen und kaum empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik vor.“ (Hillmann 2001: 194)

5 „Nach UN-Schätzungen für Anfang der 90er Jahre lag der Bestand der hochqualifizierten Ab-/Zuwanderer weltweit um 7 Millionen, was einer Minderheit aller rund 80 Millionen Arbeitsmigranten entspricht.“ (Fromhold-Eisebith 2002: 27)

tegrationsprobleme. Sie gehören den oberen Schichten an, ihre Kinder besuchen häufig internationale oder private Schulen. Darüber hinaus sind hohes Sozialprestige und überdurchschnittliche Kaufkraft für sie kennzeichnend.

Die typischen Tätigkeitsprofile bewegen sich in folgendem Spektrum: Managementkader, Interimsmanager, Berater, internationale Dienstleister, Teilnehmer an den internen Arbeitsmärkten multinationaler Konzerne⁶, Forschung und Entwicklung, Künstler, Diplomaten. Typische Branchen sind: Medien, Finanzdienstleistungen, IuK-Branche/New Economy, Forschung, unternehmensorientierte Dienstleistungen (Rechtsberatung, Werbung, Logistik, Unternehmensberatung usw.), Politik, Kultur.

Es handelt sich demnach um Arbeitsmärkte für wissensintensive Tätigkeiten – oder, wie Robert Reich (1991) es formuliert, um „Symbolanalytiker“. Dies bedeutet, dass sie vor allem an Standorten eine herausgehobene Rolle spielen, an denen sich wissensintensive Branchen konzentrieren. Dabei handelt es sich um Prozesse zirkulärer Verursachung der Selbstverstärkung solcher Standorte, das heißt, die Wanderung von Eliten kann für den Aufstieg von Standortkonzentrationen wissensintensiver Firmen eine erhebliche Rolle spielen (Fromhold-Eisebith 2002: 23). Solche Wanderungen weisen damit eine hohe räumliche Selektivität auf.

Die zwar niedrige, aber wachsende Zahl hoch qualifizierter mobiler Beschäftigter kann für die lokalen Arbeitsmärkte eine Reihe von Auswirkungen haben:

- Die hoch qualifizierten hoch Mobilen wirken als Rollenmodell und Vorbild und damit Stil prägend: „In den Zwischenräumen bewegt sich eine ‚Business-Klasse‘, die zahlenmäßig begrenzt, aber strategisch bedeutsam ist und weltweit als Rollenmodell gilt, ein lockeres Konglomerat aus Managern, Beratern und Dienstleistern, die sich – ... – stärker mit Firmen oder Konzepten assoziieren als mit Vaterland und Muttersprache und patriotische Gefühle eher einem nostalgisch verklärten Ort der Kindheit oder Sportvereinen widmen, in denen ähnlich gut bezahlte Nomaden antreten“ (Leggewie 2001). Dieser Imageaspekt beeinflusst die lokale Politik.
- Ihr Lebensstil beeinflusst komplementäre Arbeitsmärkte, denn sie haben einen hohen Bedarf an persönlichen Dienstleistungen, die häufig von wenig Qualifizierten erbracht werden. Es ergeben sich Gefahren sozialer Spaltung. „Die globale Klasse ist von einem Schwarm von Leuten umgeben, die von ihr abhängen“ (Dahrendorf 2000: 1059).
- Langfristig kann, vor allem infolge der räumlichen und häufig auch ethnischen Selektivität der Wanderungen, die Bildung transnationaler Netzwerke geför-

6 Volatile Mobilität und temporäre Aufenthalte – besondere Bedeutung der multinationalen Unternehmen und ihrer internen Arbeitsmärkte (Fromhold-Eisebith 2002: 27).

dert werden; durch zirkuläre Verstärkungen führt dies mitunter auf Dauer zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik.

Dieses Segment kann auch als Teil des Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarktes bezeichnet werden, „dessen wesentliches Strukturmerkmal der rasche Wechsel des Arbeitsplatzes ist. In diesem Nischenarbeitsmarkt verkehrt sich das Verhältnis von Organisation und Arbeitnehmer. Die wichtigste Ressource ist nicht mehr die Organisationskapazität für Innovation, sondern die Information und die Ideen in den Köpfen der Arbeitnehmer“ (Rogowski/Schmid 1997: 27). Dass die Rolle der Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkte klein ist, lässt sich auch daran erkennen, dass die Firmenzugehörigkeit in Deutschland im Ländervergleich immer noch sehr hoch und in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt noch gewachsen ist (Erlinghagen/Knuth 2003).

Schließlich gehört zu den hoch qualifizierten Mobilen eine Gruppe mit Mehrfachwohnsitzen oder Mehrfacharbeitsorten. Solche „Spagatexistenzen“ haben ihren Wohnort in einer Stadt, an die sie hohe Anforderungen stellen, selbst wenn sie teilweise nur wenig Zeit dort verbringen.

Niedrig qualifizierte hoch Mobile

Auch bei den niedrig qualifizierten hoch Mobilen handelt es sich um sehr unterschiedliche Gruppen, obwohl sie weitgehend ein Merkmal gemeinsam haben: sie sind in der Regel formal höher qualifiziert als die stationären niedrig Qualifizierten, arbeiten demnach in der Regel unterhalb ihrer formalen Qualifikationen. Folgende Gruppen gehören in die Kategorie der hoch mobilen – mithin häufig nur temporär an einem Standort arbeitenden – niedrig Qualifizierten:

- Wanderarbeiter für Saisonarbeiten, für die in Deutschland keine Arbeitskräfte zu finden sind (Beispiel: polnische Erntehelfer); Arbeitsmigranten auf der Basis europaweiter Ausschreibungen (Beispiel: Engländer und Portugiesen auf den Baustellen Berlins, Au-pair-Mädchen).
- Illegale Einwanderer, die ihrerseits wieder in die unterschiedlichsten Untergruppen differenziert werden müssen, deren Zuzug jedoch weitgehend arbeitsmarktgesteuert ist (Elwert 2002). Die Zahl der illegalen Migranten wird für die Bundesrepublik Deutschland auf rund 500 000 Personen geschätzt (ebenda: 10). Intern differenziert sich diese Gruppe noch erheblich aus:
 - ▲ Einwanderer ohne Aufenthaltserlaubnis,
 - ▲ Touristen ohne Arbeitsbewilligung,
 - ▲ Asylbewerber ohne Arbeitsbewilligung,
 - ▲ Einwanderer mit unrechtmäßig erlangter Arbeitsbewilligung.

Bemerkenswert ist, dass entgegen landläufiger Meinung die illegalen Einwanderer meist erst dann kommen, wenn sie bereits einen Arbeitsplatz haben (ebenda: 12). Dieser Teil der Schattenwirtschaft ist demnach nachfragegetrieben. In Teilen bestehen enge Verbindungen mit den Netzwerken der ethnischen Ökonomien.

Typische Branchen, in denen auf niedriger Qualifikationsstufe hoch Mobile arbeiten, sind: Bau- und Ausbaugewerbe, Reparaturdienste unterschiedlicher Art, Gastronomie und Hotellerie, Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Gartenbau, haushaltsorientierte Dienstleistungen (Haushaltshilfen, Kindermädchen, Reinigungskräfte), Prostitution, Einzelhandel.

Die niedrig qualifizierten Beschäftigten können für den städtischen Arbeitsmarkt folgende Effekte haben:

- In der Regel sind illegale Einwanderer eher besser qualifiziert, die Unterschicht taucht praktisch nicht auf, es findet demnach eine sozial hoch selektive illegale Einwanderung statt (ebenda: 17), die zu Verdrängungseffekten führen kann. Illegale Einwanderer verdrängen aufgrund ihrer Qualifikation zum Teil ansässige Schwarzarbeiter (ebenda).
- Da die illegale Zuwanderung eine Folge der Nachfrage nach Arbeitskraft ist, die Arbeitsmärkte aber formal abgeschottet bleiben, wird dieser Zuwanderung die Form illegaler Netzwerke aufgezwungen (ebenda: 20).
- Die Ausweitung des Marktes für personenbezogene Dienstleistungen kann zu Komplementär- und Wachstumseffekten beitragen.
- Ethnische Ökonomien weisen teilweise einen engen Zusammenhang mit informeller Ökonomie auf – dies nicht nur, weil, wie erwähnt, illegale Zuwanderer in Betrieben ethnischer Netzwerke Unterschlupf finden; vielmehr können viele ethnische Kleinbetriebe nur durch die informelle und temporäre Mitwirkung von Familienmitgliedern und anderen Verwandten funktionieren.

Mobile Beschäftigung und Kommunalpolitik

Die unterschiedlichen Gruppen mobiler Beschäftigung wirken sich auch sehr unterschiedlich auf dem kommunalen Arbeitsmarkt aus und finden unterschiedliche Aufmerksamkeit in der Kommune. Während die hoch Qualifizierten das Image der Stadt verbessern, hohe Steuern zahlen, wenn sie dort ihren Wohnsitz haben, und insgesamt die wirtschaftliche Dynamik erhöhen, erscheinen sie in der Regel als eher unproblematisch. Sie finden aber in der kommunalpolitischen Debatte insofern Aufmerksamkeit, als auf solche – häufig sehr mobilen – Bevölkerungsgruppen Infrastrukturpolitiken ausgerichtet werden.

Die niedrig Qualifizierten tragen einerseits dazu bei, die Preise für Güter und vor allem Dienstleistungen zu senken und zusätzliche Angebote zu schaffen; sie können andererseits zu einer Gettobildung, zur Verstärkung sozialer und räumlicher Polarisierung und damit zur Verschärfung von Integrationslasten beitragen. Diese Zusammenhänge werden aber häufig kaum zur Kenntnis genommen.

In beiden Segmenten der internationalen hoch Mobilen bestehen Möglichkeiten, dass sich – über unterschiedliche Mechanismen – transnationale *communities* und Netzwerke herausbilden, die nicht nur wirtschaftliche Impulse für die Stadt bedeuten, sondern auch durch Clusterbildung die Chancen zukünftiger Rekrutierung verbessern, mithin zirkulär positive Verursachungsspiralen in Gang setzen.

Alle Teilsegmente der (hoch) mobilen Beschäftigung sind vor allem auf die großen Städte und Agglomerationen ausgerichtet. Sie brauchen die Zentralität der Verkehrsverbindungen, die Vielfalt der Dienstleistungen, teilweise die Anonymität der Großstadt. Für eine spezielle Branche wurde dies folgendermaßen zusammengefasst: „Arbeitsnomaden können sich weite Entfernungen und langes Pendeln nicht leisten, sie sind besonders angewiesen auf den urbanen Mikrokosmos. ... In der Neuen Ökonomie mit ihren vielen Subfirmen und Selbständigen übernehmen urbane Räume, was einst die Unternehmenszentrale leistete“ (Gesterkamp 2001). Die Stadt übernimmt als Ort höchster Verkehrszentralität und Vielfalt wieder eine bedeutendere Rolle als „Zeitsparmaschine“.

2. Ethnische Ökonomie

Unter ethnischer Ökonomie werden im Folgenden selbständige Erwerbstätigkeit von Ausländern in Deutschland und abhängige Beschäftigung in von Ausländern geführten Betrieben verstanden, die in einem spezifischen Migrantenmilieu verwurzelt sind. Einzelne Teilbereiche der Wirtschaft werden bestimmten Ethnien zugeschrieben (vgl. taz v. 2.12.2002): der „italienische Pizzabäcker“, der „türkische Gemüsehändler“, der „vietnamesische Zigarettenschmuggler“, die „russische Mafia“ usw. Solche Zuschreibungen finden sich nicht nur heute und nicht nur in unserem Kulturraum.

Die genannten – zugegeben karikaturhaften – Beispiele machen deutlich, dass die ethnischen Ökonomien sowohl Teil der formellen wie der informellen Ökonomie sind. Auch die große Bedeutung familiärer Hilfe zeigt eine enge Verzahnung von formeller und informeller Ökonomie, ohne die zahlreiche ethnische Gewerbe nicht existenzfähig wären. „Die ethnischen Ökonomien funktionieren für diese Unternehmen wie Drehtüren zwischen formellem und informellem Arbeitsmarktsegment“ (Hillmann 2001: 203). Dieser wichtigen Integrationsfunktion und ökonomischen Grundbedingung für kleingewerblich strukturierte ethnische Ökono-

mien stehen in Deutschland häufig vergleichsweise starre arbeits- wie unternehmensrechtliche Regelungen entgegen, die einen Übergang vom informellen in das formelle Arbeitssegment erschweren. Bisher gibt es aber auch nur wenige Kenntnisse über Dynamik und Interdependenzen zwischen formellem und informellem Arbeitsmarktsegment (ebenda: 205). Vermutlich bewegt sich ein wachsender Teil der ausländischen Bevölkerung im Segment der informellen Beschäftigung (ebenda: 206).

Die Konnotationen von Ethnie und bestimmten Bereichen der Ökonomie müssen nicht (mehr) tatsächlich zutreffen. Die Übertragung von Zuschreibungen ist im Gegenteil durchaus üblich. Die „original italienische Pizzeria“ wird beispielsweise mittlerweile häufig von Arabern betrieben, die die Zuschreibung zur italienischen Ethnie als Ressource verwenden. Vietnamesen betreiben fast nie vietnamesische Restaurants oder „Imbissbuden“, sondern chinesische Restaurants und „China-Pfannen“. Preiswerte Küchenkräfte kommen nicht unbedingt aus der eigenen Ethnie.

Von den ethnischen Ökonomien zu unterscheiden sind ethnisch besetzte Arbeitsbereiche, die nicht durch „kulturalistisch zu erklärende Beziehungen zwischen bestimmten Ethnien und ihren angeblichen Arbeitspräferenzen“ definiert sind, sondern „ökonomisch bedingte Umschichtungsphänomene“ darstellen (Häußermann/Oswald 1997: 24), das heißt Arbeitsbereiche, in denen Deutsche nicht mehr tätig sein wollen.

Die Beschäftigung mit Struktur und Bedeutung von ethnischen Ökonomien in Deutschland ist ein aus wirtschafts- und kommunalwissenschaftlicher Sicht noch junges Thema. Während in Nordamerika das Thema seit den 1950er-Jahren behandelt wird und auch in Großbritannien seit den frühen 1980er-Jahren die Beschäftigung damit zugenommen hat, galt in Deutschland das Thema noch in den 1980er-Jahren als „surrealistisch“ (Blaschke 2001: 10).

Umfang und Struktur ethnischer Ökonomien

Rund 800 000 Menschen sind in Deutschland in der ethnischen Ökonomie selbständig oder abhängig beschäftigt (Öner 2001: 104). Allein in Berlin, einer der „Hochburgen“ der ethnischen Ökonomien, gibt es etwa 14 000 ausländische selbständige Gewerbetreibende, die rund 30 000 Arbeitsplätze sichern, einen jährlichen Umsatz von geschätzt mehr als 2,5 Milliarden Euro generieren und jährlich Investitionen im Umfang von rund 50 bis 75 Millionen Euro vornehmen (Pfütznerreuter 2001: 31). Die Ausprägung ethnischer Ökonomien ist regional sehr unterschiedlich. Bei den ethnischen Ökonomien handelt es sich in der Mehrheit um städtische Phänomene. Gleiche Ethnien bilden in unterschiedlichen Räumen un-

terschiedliche Formen ethnischer Ökonomien: Sie können in einem Raum Nischenökonomien bilden, die auf die Kundschaft der Mehrheitsgesellschaft abzielen, und in anderen Räumen Ergänzungsökonomien darstellen, die sich auf Kundschaft gleicher ethnischer Herkunft konzentrieren. In einigen Ballungsräumen haben sich ethnische Ökonomien von „lokal strukturierten Gebilden zu einer überregionalen Form der Ökonomie entwickelt, die ... über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland und die der Europäischen Union hinaus agiert“ (Blaschke 2001: 9). So ist Berlin mittlerweile das „Mekka der Dönerproduktion“ im westlichen Europa. Von hier aus werden Kundinnen und Kunden in ganz Europa beliefert. Es haben sich räumliche Schwerpunkte ethnischer Ökonomien entwickelt: So sind etwa türkische Gewerbebetriebe in Berlin, Köln und Frankfurt/Main konzentriert (ebenda: 15).

Ein umfassender aktueller Überblick über die Struktur der ethnischen Ökonomien in Deutschland liegt nicht vor. Definitions- und Abgrenzungsprobleme, das Fehlen von Datengrundlagen und die große Heterogenität ethnischer Ökonomien erschweren einen Überblick über die Gesamtentwicklung. Am Beispiel der größten ethnischen Ökonomie in Deutschland – der türkischen Ökonomie in Berlin – werden die Strukturen deutlich⁷. Der ökonomische Schwerpunkt liegt bei Unternehmen aus Gastronomie und Lebensmitteleinzelhandel. Zusätzlich haben sich haushaltsorientierte Dienstleistungsunternehmen (Reisebüros, Fahrschulen, Transportunternehmen usw.) und haushaltsorientierte Handwerksbetriebe (Reparaturen, Schneidereien usw.) entwickelt. Einerseits dominieren kleinbetriebliche, familiäre Strukturen, andererseits zeigen sich deutlich Ansätze für die dynamische Entwicklung und Formalisierung der türkischen ethnischen Ökonomie (beispielsweise die Entwicklung von Mehrbetriebsunternehmen und Folgegründungen): Nur ein geringer Teil der türkischen Unternehmer gehört zur ersten Einwanderergeneration oder zu den Bildungsmigranten, das heißt Einwanderern, die zum Zweck des Studiums nach Deutschland gekommen sind. Der größte Teil der Unternehmer ist nach 1973 als Kind nach Deutschland gekommen oder in Deutschland geboren. Mehr als ein Fünftel der Unternehmer türkischer Herkunft hat keinen Schulabschluss. Die Kundschaft der Unternehmer türkischer Herkunft ist stark gemischt, zeigt aber nach Branchen unterschiedliche Anteile deutscher und türkischer Kundinnen und Kunden. Überwiegend deutsche Kundschaft hat die Mehrheit der türkischen Lebensmitteleinzelhändler und der haushaltsorientierten Handwerksbetriebe. Vor allem türkische Kundinnen und Kunden hat die Mehrheit der „hochwertigen“ Dienstleistungsunternehmen und der Produktionsbetriebe. Der Anteil von Unternehmen mit gemischter Kundschaft ist am stärksten

7 Eine ähnliche Typologie liegt für die italienische ethnische Ökonomie in Berlin vor (Pichler 2002: 257–274).

beim sonstigen Einzelhandel und beim haushaltsorientierten Handwerk (Pütz 2003: 27).

Ausländische Unternehmensgründer

In Deutschland sind heute etwa 300 000 Ausländerinnen und Ausländer selbständig tätig. Allein in den 1990er-Jahren verdoppelte sich die Zahl ausländischer Selbständiger und Unternehmer in Deutschland (Schmid 2000: 1). Die meisten davon stammen aus der Türkei, gefolgt von Italienern und Griechen (DtA 1999: 1). Dennoch liegt die Selbständigenquote von Ausländern weiter unter der von Deutschen. Gleichzeitig ist die Gründungsintensität bei Ausländern deutlich höher: Die Zahl ausländischer Selbständiger und auch der Selbständigenanteil von Ausländern hat in Deutschland seit Beginn der 1980er-Jahre deutlich stärker zugenommen als bei der deutschen Bevölkerung (Leicht und andere 2001). In dieser Entwicklung spiegelt sich einerseits ein Generationswechsel wider, andererseits macht sie die verschlechterte Beschäftigungssituation deutlich. Die erste Einwanderergeneration wurde als Arbeitnehmer angeworben und blieb abhängig beschäftigt. Ausländische Gründer sind vor allem junge Leute einer in Deutschland groß gewordenen Generation und Personen, die in Deutschland studiert haben. In der gleichen Zeit haben sich die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer – vor allem im industriellen Bereich – erheblich verschlechtert. In Deutschland lebende Ausländer haben in stärkerem Maß als Deutsche auf diese Entwicklung mit dem Weg in die Selbständigkeit reagiert.

Unternehmensgründungen von in Deutschland lebenden Ausländern unterscheiden sich in einigen Bereichen strukturell von den Gründungen Deutscher. So sind ausländische Gründer im Durchschnitt jünger als deutsche und gründen häufiger Nebenerwerbsunternehmen. Wie bei deutschen Gründern gibt es die meisten Unternehmensgründungen von Ausländern im Dienstleistungssektor. Im Baugewerbe liegt der Anteil ausländischer Unternehmensgründer dagegen doppelt so hoch wie der deutscher, im Gastgewerbe sogar dreimal so hoch (DtA 2002). Anders als deutsche leihen sich ausländische Gründer das nötige Gründungskapital meist von Freunden und Familie, nicht von Banken und Förderinstitutionen. Insgesamt kompensieren ethnische Gründer das Fehlen von Zugangschancen zu Ressourcen der einheimischen Wirtschaft (Kapital, Qualifikation, Sprachkenntnisse, rechtliche Behandlung) durch ethnische Ressourcen (soziale Netzwerke, Solidarität, Genußsamkeit) (Kapphan 1997: 121). Allerdings können mit der Inanspruchnahme ethnischer Ressourcen Probleme der Erpressbarkeit, Loyalitätsforderungen und Machtkonzentrationen innerhalb ethnischer Ökonomien verbunden sein (ebenda: 133).

Hohe Insolvenzzraten von ausländischen Gründungen, Mängel bei den Gründungskonzepten, unzureichende familiäre und private Unterstützung bei gleichzeitigem Fehlen von Inanspruchnahme öffentlicher und privater Existenzgründungsberatungen (DtA o.J.) sind gravierende Entwicklungsprobleme der ethnischen „Gründerszene“, für die es bisher kaum Ansätze zur Verbesserung der Situation gibt.

Entstehungsbedingungen ethnischer Ökonomien

In der Migrationsforschung gibt es bisher drei Erklärungsansätze für das Entstehen ethnischer Ökonomien, die sich nicht ausschließen: das Nischenmodell, das Kulturmodell und das Reaktionsmodell (Schutkin 2000: 126 ff.).

Die Einwanderer der ersten Generation decken mit ihren Geschäften vor allem die Bedürfnisse der eigenen ethnischen Gruppe ab. Wenn der Bedarf nach speziellen Waren und Dienstleistungen für bestimmte Einwanderergruppen groß genug ist, werden aus ihrer Mitte Gewerbe gegründet, die diesen Bedarf decken. Die Betriebe ergänzen die deutsche Wirtschaft und stehen zunächst kaum zu ihr in Konkurrenz (Ergänzungsökonomie) (Blaschke/Ersöz 1986: 64). Beispiele hierfür sind die von Ausländern geführten Ex- und Importläden, Gastronomiebetriebe, Lebensmittelgeschäfte, spezialisierte Reisebüros usw. Einige dieser Gewerbe orientieren sich später auch auf die deutsche Kundschaft. Ausländische Gastronomie, Lebensmittelhandel oder Änderungsschneidereien sind Beispiele für Teile der ethnischen Ökonomien, die sich verstärkt an die Konsumgewohnheiten der deutschen Kundschaft angepasst haben. In bestimmten Bereichen werden Gewerbe nahezu ausschließlich von Ausländern betrieben (z.B. Änderungsschneidereien oder Obst- und Gemüsehandel als kleine Einzelgeschäfte). Diese Geschäfte sind heute oft wichtiger Bestandteil der Nahversorgung aller Bürgerinnen und Bürger in bestimmten Stadtteilen. Das *Nischenmodell* erklärt vor allem die Existenzgründungen der Einwanderergenerationen. Im späteren Verlauf stehen auch in ethnischen Nischen gegründete Geschäfte in Konkurrenz zu Betrieben, die von Deutschen geführt werden, und auch innerhalb und zwischen den Ethnien entwickeln sich Konkurrenzsituationen. Darüber hinaus verändert sich die Nischenökonomie, indem sie auf die veränderten Konsumbedürfnisse einer schon jahrelang in Deutschland lebenden Migrantenbevölkerung eingeht. Zur „gereiften“ ethnischen Nischenökonomie gehören dann nicht mehr nur Gastronomiebetriebe oder Lebensmittelhändler, sondern auch Medienunternehmen (Verlage, Druckereien, Fernsehsender), die Unterhaltungsindustrie (Diskotheken, Videotheken usw.), Banken und Versicherungen, Immobilienmakler usw. Der Erklärungsansatz wird heute deshalb kritisch beurteilt, weil er individuelle Motive (Streben nach höherem Einkommen, wirtschaftlicher Unabhängigkeit, höherem sozialem Status)

kaum mit einbezieht (Schutkin 2000: 129). Die Existenz einer Konsumentengruppe gleicher ethnischer Herkunft ist zwar einerseits eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für erfolgreiche Geschäftsgründungen von Ausländern (Mars/Ward 1984: 14 ff.). Andererseits stellt sie auch keine „Mobilitätsfalle“ dar, die zu einem dauerhaften Nischendasein zwingt, sondern ist vielfach das Ergebnis eines ökonomischen Kalküls: Die in Geschäften mit Mitgliedern der eigenen Ethnie erzielbaren Gewinne sind – zumindest in der Einwanderergeneration – höher als die aus potenziellen Geschäften mit deutscher Kundschaft (Kapphan 1997: 135).

Das *Kulturmodell* erklärt die Entstehung ethnischer Ökonomien als Ergebnis kultureller Faktoren (Wirtschaftsordnung, Herkunftsmilieu usw.) des Herkunftslandes der Einwanderer, die die Ausprägung bestimmter Präferenzen für die selbständige Tätigkeit beeinflussen. Tatsächlich scheint eine „Mentalität der Selbständigkeit“ in einigen europäischen Ländern stärker verbreitet als in Deutschland: Die Selbständigenquote lag in Griechenland und der Türkei Ende der 1990er-Jahre bei über 30 Prozent, in Italien bei 25 Prozent, während sie in Deutschland rund zehn Prozent betrug (Schmidt 2000: 5). Dieser kulturelle Unterschied wirkt sich möglicherweise auch bei Unternehmensgründern aus diesen Ländern aus: Die Selbständigenquote in ethnischen Ökonomien, deren Gründer aus Herkunftsländern mit marktwirtschaftlichem System und „Handelsmentalität“ nach Deutschland gekommen sind, ist höher (Blaschke/Ersöz 1987: 55). Auch an diesem Erklärungsansatz wird die ungenügende Berücksichtigung individueller Motive kritisiert. Einwanderer der zweiten Generation werden nur vermittelt in den Erklärungsansatz einbezogen.

Neuere Untersuchungen erklären die Entstehung ethnischer Ökonomien häufig als Reaktion der Ausländer auf ihre spezifische Lebenslage in Deutschland (*Reaktionsmodell*). Wesentliche Motive für den Entschluss zur Selbständigkeit wären damit die oft vergleichsweise schlechteren Chancen von Ausländern auf dem deutschen Arbeitsmarkt und die höheren Marktchancen von Unternehmen in bestimmten Wirtschaftsbereichen. Tatsächlich trägt die ausländische Bevölkerung höhere Arbeitsmarktrisiken: So hat der Anteil der Ausländer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1990 abgenommen, der Ausländeranteil bei den Arbeitslosen hat sich erhöht, arbeitslose Ausländer sind jünger und schlechter qualifiziert als deutsche Stellenbewerber (Hillmann 2001: 195). Deutlich wird auch, dass mit der Migration meist eine „formale Dequalifizierung der Zuwanderer“ verbunden ist (Kapphan 1997: 126). Das Reaktionsmodell berücksichtigt individuelle Motive der Unternehmensgründer am stärksten. Dieser Ansatz wird meist zur Erklärung der Entstehung von Unternehmen der zweiten Gründergeneration herangezogen (Schutkin 2000: 131).

Ethnische Ökonomien und Kommunalpolitik

Der Umgang mit dem Thema „ethnische Ökonomien“ hat sich in den letzten Jahren in einer Reihe von Städten bereits gewandelt und ändert sich weiter in dem Maß, wie die Bedeutung ethnischer Ökonomien für die lokale wirtschaftliche Entwicklung ins Bewusstsein der kommunalen Akteure rückt. Hatten sich bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre auf kommunaler Ebene mit ethnischen Ökonomien vor allem Ausländerbeauftragte und Sozialverwaltungen befasst („die seinerzeit für die Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung [in Berlin] zeigte wenig Neigung, ethnischen Kleingewerbetreibenden spezifische Hilfen anzubieten“; Pützenreuter 2001: 29), so sind sie mittlerweile zu einem Thema der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der kommunalen Wirtschaftsförderung geworden. Grundlage für den Wandel im Umgang mit dem Thema ist auch eine veränderte Sicht des Integrationsbegriffs. Bis in die 1990er-Jahre wurde Integration immer als Arbeitsmarktintegration interpretiert (Hillmann 2001: 189). Mit zunehmender struktureller Verfestigung der Arbeitslosigkeit und dem „Nachwachsen“ der Kindergeneration der Einwanderer haben sich die Handlungserfordernisse der Stadtpolitik in Bezug auf Einwanderer grundlegend gewandelt. „Es geht bei der künftigen Stadtentwicklung unter Einschluss der ausländischen Bürgerinnen und Bürger also nicht um ein idealistisches Konzept einer multikulturellen Stadtgesellschaft, sondern um die existenzielle Frage, wie wir die kulturellen und ökonomischen Potenziale der Stadt sichern können. Es geht damit um die Grundlagen unserer künftigen Prosperität“ (Reiß-Schmidt/Tress 2002: o. Pag.). Die Rolle der Ausländer in den Städten wandelt sich damit auch in der Wahrnehmung der Kommune von einer „wichtigen Zielgruppe für kulturelle und wirtschaftliche Integrationspolitik“ zu „wesentlichen Akteuren und Partnern“ (ebenda). Erst Anfang der 1990er-Jahre wurden Zuzugssperren für Einwanderergruppen in einigen Städten, die zur Vermeidung von „Engpässen und sozialen Unzulänglichkeiten“ erlassen worden waren, aufgehoben (Hillmann 2001: 191). Auch damit ging eine allmähliche Neubewertung kleinräumlicher Konzentration von Einwandererquartieren vom Problemgebiet zur Ressource einher, die aber bisher durchaus kein allgemeiner Konsens ist. Weiterhin werden solche räumlichen Entwicklungen unter der Überschrift der „Gettoisierung“ diskutiert und mit allerlei – teils begründeten, teils herbei geredeten – Gefahren verbunden (vgl. Häußermann/Siebel 2001).

In einigen Städten sind spezielle Angebote zur Förderung von Existenzgründungen und Unternehmen im Bereich der ethnischen Ökonomien entstanden; so etwa das Beratungszentrum für Existenzgründer und Unternehmer ausländischer Herkunft in der Existenzgründeretage „Etag 21“ in Hamburg St. Pauli, das aus Mitteln des EU-Sozialfonds gefördert wird und in die Stadtteilentwicklungsstrategie für St. Pauli integriert ist. Schon heute sind 14 Prozent der Gründer in Hamburg Ausländer. Die Stadt erhofft sich „eine weitere Steigerung der in den vergan-

genen Jahren stark gewachsenen Zahl ausländischer Selbständiger“ (Reinken 2002: 1). In Berlin fördert die Ausländerbeauftragte des Landes seit Anfang der 1990er-Jahre Angebote zur Beratung von ethnischen Existenzgründern und Unternehmern. Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre besteht mit dem Verein für Gegenseitigkeit ein Modellprojekt zur Förderung ethnischer Existenzgründer, das wie das Hamburger Projekt mit EU-Mitteln unterstützt wird (Kauert 2001: 36 f.). Die Senatsverwaltung für Wirtschaft will künftig eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Vertretern unterschiedlicher ethnischer Ökonomien unterstützen und zusammen mit Akteuren der ethnischen Gruppen initiieren. Dabei stößt man aber auf Probleme: so sind nur wenige ethnische Gruppen in eigenen Verbänden organisiert (z.B. Türken), und Vereinigungen ausländischer Unternehmer vertreten häufig nur bestimmte Branchen (z.B. Gastronomie); überdies mangelt es zum Teil an der Bereitschaft von Ausländern, mit Angehörigen anderer Ethnien zu kooperieren.

Die Wissenslücken hinsichtlich der Struktur ethnischer Ökonomien und deren spezifischer Funktionsmechanismen auf kommunaler Ebene stellen ein wesentliches Hindernis für den Umgang mit dem Thema dar. Nicht zuletzt ist solches Wissen notwendig zur Vermeidung „übertriebener Erwartungen an diesen Arbeitsmarkt als städtischen Konjunkturpuffer oder als Integrationsmechanismus“ (Hillmann 2001: 206).

3. Informelle Ökonomie und Schattenwirtschaft

Umfang und Struktur der informellen Ökonomie und Schattenwirtschaft

Die informelle Ökonomie trägt, wie verschiedene empirische Untersuchungen zur Schattenwirtschaft zeigen, auch in Deutschland einen relevanten Beitrag zur Wirtschaftsleistung des Landes bei und liegt im Vergleich der OECD-Länder im unteren Mittelfeld (Schneider 2002). Gleichzeitig stellt sie einen der größten Wachstumsbereiche der Wirtschaft insgesamt dar, sodass ihr Anteil über die Jahre kontinuierlich gewachsen ist. Für Deutschland wird nach neuesten Berechnungen für die Jahre 2001/2002 mit einer Größenordnung der Schattenwirtschaft von etwas über 16 Prozent gerechnet, verglichen mit dem „offiziellen“ Bruttoinlandsprodukt. Für 1998 wird ein Anteil von 22 Prozent der Erwerbspersonen (Altersgruppe der 20- bis 69-Jährigen) geschätzt (Anheier/Schneider 2000: 45). Ein so hoher Anteil von Erwerbspersonen, die in der Schattenwirtschaft aktiv sind, legt den Schluss nahe, dass Aktivität in der Schattenwirtschaft Teil einer Mehrfachwerkstätigkeit ist, demnach „Teilzeit“ in der Schattenwirtschaft üblich ist. Treffen diese Schätzungen halbwegs zu, zeigt dies, dass die schattenwirtschaftliche Aktivität eine erstaunlich große Gruppe der Bevölkerung betrifft, die „Schattenerwerbsquote“

mithin erheblich ist. Dies wirft nicht nur ein Licht auf die Akzeptanz bei den Nachfragern, sondern auch auf die breite Diffusion unter den Anbietern.

Die informelle Ökonomie umfasst dabei ein breites Spektrum von wirtschaftlich relevanten Aktivitäten, die sich von der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft bis hin zu Selbsthilfeaktivitäten und Tauschringen bewegt (ebenda: 41). Die Abgrenzung muss dabei gegenüber drei Formen von Aktivitäten erfolgen; diese sind:

- formelle Ökonomie,
- Hausarbeit, Hobby- und Freizeitaktivitäten sowie
- bürgerschaftliches Engagement.

Die Ursachen für den hohen und wachsenden Anteil der Schattenwirtschaft werden in den hohen, seit langem nahezu kontinuierlich gestiegenen Abgaben, insbesondere den hohen Lohnnebenkosten, in einem Übermaß an Regulierung und einer Gewöhnung gesehen, sodass schattenwirtschaftliche Aktivitäten, auch wenn sie mit Betrug und Steuerhinterziehung verbunden sind, nur mehr als Kavaliersdelikt angesehen werden. Auf der anderen Seite nehmen Selbsthilfeaktivitäten zu; sie ersetzen im Zuge des Abbaus staatlicher Dienstleistungen solche Dienste und werden im Zusammenhang mit bürgerschaftlichem Engagement und der Forderung nach Ausweitung der Zivilgesellschaft auch explizit positiv bewertet.

Bisher vorliegende Untersuchungen gehen davon aus, dass sich die informelle Ökonomie in großen Städten und Metropolen konzentriert, die Polarisierung der Arbeitsmärkte in den internationalen Metropolen die informelle Ökonomie sogar mit erzeuge und auf sie angewiesen sei (Sassen 1996). Bestimmte Formen der Nachbarschaftshilfe – etwa beim Hausbau – seien dagegen typisch für eher ländliche Regionen.

Obwohl es eine umfangreiche Literatur zur informellen Ökonomie und deren unterschiedlichen Spielarten, zur Schattenwirtschaft, zu Verknüpfungen mit Selbsthilfe, zum bürgerschaftlichen Engagement und zur ethnischen Ökonomie gibt, fällt auf, dass eine regionalisierte Betrachtung unterhalb der Nationalstaaten fast nicht stattfindet⁸, dass es sich mithin im Wesentlichen um Makrobetrachtungen auf der Ebene ganzer Volkswirtschaften handelt. Nahezu völlig fehlen Untersuchungen zur regionalen und kleinräumigen Verteilung von Aktivitäten in der informellen Ökonomie und zu deren lokalen Implikationen. Zwar liegt es nahe, von gravierenden Unterschieden zwischen Städten⁹ – und zwischen Stadtgebieten –

8 Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Schneider (2002), die eine Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft für Berlin und Brandenburg, vor allem bezogen auf den Baubereich, versucht.

9 Einen Anhaltspunkt liefert die Studie von Schneider für Berlin und Brandenburg (2002). Nach den dort vorgenommenen Schätzungen beträgt für das Jahr 2000 der Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 16 Prozent, für Berlin je-

bezüglich ihrer Einbindung in die Schattenwirtschaft auszugehen, aber fundiertes Material hierzu liegt nicht vor. Zwar ist davon auszugehen, dass es Verknüpfungen zwischen formeller und informeller Ökonomie auf städtischer Ebene gibt, etwa wenn Unternehmen im formellen wie im informellen Sektor tätig sind oder im informellen Sektor erwirtschaftete Gelder in die formelle Ökonomie zurückfließen. Wenig ist dagegen darüber bekannt, welche Rolle solche Interdependenzen für das Funktionieren von Stadt spielen. Schließlich liegen keine Kenntnisse darüber vor, wie die Städte sich als Akteure – abseits restriktiver Vorgehensweisen – gegenüber der Schattenwirtschaft verhalten, welche Bedeutung sie ihr zumessen und wie sie sie im Kontext kommunaler Entwicklungen beurteilen.

Selbst wenn nur die illegalen Teile der informellen Ökonomie berücksichtigt werden, sind auch auf makroökonomischer Ebene die Folgen nicht eindeutig. Diese Ambivalenz wird im lokalen Kontext noch deutlicher:

- Einerseits führt die Schattenwirtschaft zu Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt, weil durch die erheblich niedrigeren Preise die Konkurrenten aus dem formellen Arbeitsmarkt Marktanteile verlieren.
- Andererseits ist mit der Schattenwirtschaft zugleich eine Marktausweitung verbunden. Untersuchungen zeigen, dass zwei Drittel der in der Schattenwirtschaft produzierten Güter und Dienstleistungen in der offiziellen Wirtschaft nicht erstellt worden wären (Anheier/Schneider 2000: 47). Ein Großteil schattenwirtschaftlicher Aktivitäten erhöht zudem die private Kapitalbildung, denn die Bauwirtschaft hat einen großen Anteil an der Schattenwirtschaft. Hinzu kommt, dass die in der Schattenwirtschaft verdienten Einkommen in den offiziellen Kreislauf zurückfließen, sodass die Schäden zumindest nicht so groß sind, wie oft vermutet wird¹⁰.
- Für die öffentlichen Hände entstehen aus der Schattenwirtschaft nicht nur Einnahmeverluste mit allen daraus resultierenden Folgen für das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen oder für die öffentlichen Investitionen, es erhöhen sich auch die Überwachungs- und Verfolgungskosten, wenn die Schattenwirtschaft kontinuierlich wächst.
- Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Schattenwirtschaft unter Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit wächst: „Wer an der Armutsgrenze lebt, findet nur schwer Anschluss an die Legalökonomie – weder als Anbieter noch als Nachfrager“ (Rada 2002). Damit hat die informelle Ökonomie durchaus eine Funktion für die soziale Stabilisierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen

doch knapp 21 Prozent. Allerdings gilt Berlin auch als „Hauptstadt der Schwarzarbeit“ (taz vom 26.04.2002: 21). Die Anonymität der Großstadt kann ebenfalls als eine günstige Bedingung für die Schattenwirtschaft gesehen werden.

¹⁰ Bestimmte Branchen profitieren indirekt von diesem Mechanismus – etwa die Baumärkte.

und benachteiligter Quartiere, selbst wenn man nicht so weit gehen will wie Stefan Welzk, der für Berlin vermutet, die wirtschaftliche Chance bestünde in einer „Symbiose einer grundlegenden, hochseriösen modernen Wirtschaft mit einer von Immigranten vitalisierten wildwüchsigen Marginalökonomie“ (zit. nach Rada 2002: 21).

- Schattenwirtschaft ist zwar kein Ausländerproblem (Cyrus 2001: 212), sondern auch unter Deutschen sehr weit verbreitet. Aber die illegale Beschäftigung von Ausländern ist ein weit verbreitetes Phänomen (ebenda: 210). Insofern hat auch bezogen auf die Ausländer Schattenwirtschaft sehr viel mit Integrationsmöglichkeiten und generellem ökonomischem Klima zu tun. In Teilen bestehen enge Verknüpfungen zur ethnischen Ökonomie.
- Die Abgrenzung der informellen Ökonomie in legale und illegale Teile ist an vielen Stellen fließend. Völlig legale und erwünschte Teile (etwa weil sie die zurückgefahrenen öffentlichen Dienstleistungen kompensieren) des teilweise so genannten Dritten Sektors – Selbsthilfe, Nachbarschaftshilfe, Tauschringe, Zeitbanken, bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt – weisen ebenfalls Aktivitäten auf, die darauf zielen, Steuern und Abgaben zu vermeiden, Regulierungen zu umgehen.
- Ein nicht unerhebliches „kulturelles Problem“ kann – neben den bereits genannten negativen Aspekten – in einer Krise der Loyalität gegenüber den Gesetzen, in einer generell wachsenden Staatsverdrossenheit liegen, wenn illegale Aktivitäten allgemein akzeptiert werden.

Informelle Ökonomie und Kommunalpolitik

Es wird deutlich, dass die informelle Ökonomie für die Städte eine häufig unterschätzte Rolle spielt, dass die Kommunen (oder andere öffentliche Hände) durch eigene Auftragsvergabe die Schattenwirtschaft (gewollt oder billigend in Kauf genommen) mit stützen (nach Cyrus 2001: 226) und dass aufgrund der Verflechtungen zwischen formeller und informeller Ökonomie eine einfache Kriminalisierungs- und Ignorierungsstrategie den Kommunen nicht weiterhilft. Allerdings lässt sich von einer systematischen Wahrnehmung der Bedeutung der informellen Ökonomie und ihrer Verflechtungen in der kommunalen Politik nicht sprechen.

Die neueren Maßnahmen zur Umsetzung des Hartz-Konzepts sollen dazu führen, einen Teil der in die Schattenwirtschaft abgewanderten Aktivitäten wieder in die formelle Wirtschaft zurückzuholen. Selbst wenn dies gelingt, wird die generelle Dynamik der Schattenwirtschaft nicht wesentlich zu reduzieren sein.

4. Folgerungen

Für weit reichende Schlüsse zu einer kommunalen Politik für die beschriebenen Arbeitsmarktsegmente ist es noch zu früh. Denn über die in diesem Beitrag beschriebenen Segmente städtischer Arbeitsmärkte ist – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – letztlich wenig bekannt, vor allem gilt dies für ihre kommunale Bedeutung. Wir sehen daher vor allem drei Aufgaben der gemeinsamen Auseinandersetzung mit den drei sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsegmenten, die in diesem Beitrag allerdings nur ansatzweise aufgegriffen werden können:

- Sensibilisierung für die Bedeutung der drei Segmente und die Folgen ihrer Entwicklung,
- systematische Analyse der Bedeutung, Entwicklung und Folgewirkungen für die Stadt,
- Formulierung kommunalpolitischer Folgerungen und Empfehlungen, soweit möglich.

Sensibilisierung und Analyse

Es geht für die Kommunen zunächst darum, sich der Bedeutung der beschriebenen Teilbereiche der Arbeitsmärkte bewusst zu werden. Diese Segmente, hoch mobile Beschäftigung, ethnische und informelle Ökonomien, sind wachsende Bereiche der städtischen Arbeitsmärkte. Selbst wenn sie heute zahlenmäßig zum Teil noch von geringer Bedeutung sind, werden gerade die großen Städte sich in Zukunft stärker mit diesen strukturell wichtigen Bereichen des Arbeitsmarktes auseinandersetzen müssen, sind sie doch in vielen Fällen Vorreiter neuer flexibler Erwerbsstrukturen.

Zunächst wird es notwendig sein, dass die Städte sich einen groben Überblick darüber verschaffen, welche Bedeutung die einzelnen Segmente in der jeweiligen Stadt haben. Es fehlen Erkenntnisse über die quantitative und strukturelle Dimension der einzelnen Segmente und deren Überschneidungsbereichen bisher fast völlig. Für eine sinnvolle Ausrichtung und Gewichtung von Maßnahmen kann aber auf diese Informationen nicht verzichtet werden.

Betrachtet man die kommunale Haltung gegenüber den verschiedenen behandelten Segmenten, so lässt sich eine weite Spanne erkennen:

- Das Segment der hoch qualifizierten hoch Mobilen wird aus Imagegründen, aus Gründen der Arbeitsmarktdynamik und der sozialen Problemlösung positiv bewertet und mit entsprechenden Maßnahmen fördernd begleitet.

- Die niedrig qualifizierten hoch Mobilen werden eher ignoriert oder abwehrend behandelt.
- Die ethnischen Ökonomien erfreuen sich in der Regel bestenfalls wohlwollender Gleichgültigkeit.
- Die Schattenwirtschaft wird in der offiziellen Politik zumindest verbal gescholten, teilweise auch bekämpft. Teilweise wird sie jedoch auch – zuweilen sogar wohlwollend – ignoriert oder gar billigend in Kauf genommen: so können etwa bei Angeboten auf Ausschreibungen manche Preise offensichtlich nur zustande kommen, wenn am Ende Subunternehmen stehen, die mit Schwarzarbeitern tätig sind (Cyrus 2001: 226).

Kommunalpolitische Folgerungen

Vor dem Hintergrund der unzureichenden Kenntnisse über die einzelnen Arbeitsmarktsegmente, ihre Verflechtungen und Folgen sowie die Ambivalenz von Folgen und Bewertungen sind an dieser Stelle nur sehr vorläufige Schlüsse möglich.

Der sehr unterschiedliche Umgang mit Teilbereichen der behandelten Arbeitsmarktsegmente muss überdacht werden. Viele der genannten Beschäftigungssegmente werden bisher mehr unter dem Verhinderungs- als unter dem Ermöglichungsaspekt betrachtet. Ausländische Jugendliche etwa werden eher als soziales Stabilitätsrisiko denn als Humankapitalreserve gesehen. Bund, Länder und Gemeinden arbeiten schon länger bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit zusammen, bemühen sich aber erst in jüngster Zeit um die – zumindest partielle – Integration des informellen Sektors in den Arbeitsmarkt. Mobile Beschäftigung am unteren Ende der Qualifikationsskala wird unter dem Aspekt der Illegalität diskutiert, aber kaum unter dem der Funktion für Teile der Volkswirtschaft. Für den zukünftigen Umgang der Kommunen mit dem Thema „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ ist aber sowohl der Blick auf die sozialen Risiken wie auf die Potenziale dieser Beschäftigungsformen nötig. Dies macht auch eine stärkere Ausdifferenzierung von Politiken nötig, die eine engere Verknüpfung von Bildungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik umfassen muss.

Zu dem Perspektivenwechsel gehört auch die Frage nach einer Ausbalancierung der Ausrichtung kommunaler Politik auf die unterschiedlichen Zielgruppen. Standortpolitiken der Städte richten sich an den Bedürfnissen der mobilen hoch Qualifizierten aus und vernachlässigen gleichzeitig die Belange der neuen endogenen Potenziale ethnischer Ökonomien. Die Balance zwischen auf die unteren und oberen Segmente ausgerichteten Maßnahmen der kommunalen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist nötig, weil man die oberen Segmente

aus Imagegründen, aus Gründen der wirtschaftlichen Dynamik, zur Förderung der Internationalisierung, eventuell zum Ausgleich nicht vorhandener Qualifikationen braucht. Die unteren Segmente zu vernachlässigen verursacht längerfristig hohe soziale Kosten im Sinne der negativen Folgen mangelnder Integration, und es ist eine Verschwendung von Ressourcen, wenn – insbesondere – die Möglichkeiten der Jugendlichen nicht genutzt werden.

Unabhängig von der hier nicht zu diskutierenden Instrumentierung einer an den einzelnen Segmenten ausgerichteten kommunalen Politik wird erkennbar, dass sich mit der Berücksichtigung dieser zusätzlichen Arbeitsmarktsegmente der kommunale Handlungsspielraum verändert: Einerseits ergibt sich ein Zuwachs, indem neue Potenziale für Wachstum entdeckt werden (ethnische Ökonomien, Informelles formalisieren, hoch Mobile an Stadt binden); andererseits werden enge Grenzen erkennbar, weil bestimmte Regelungen jenseits kommunaler Kompetenzen liegen (z.B. Zuwanderungsregelungen) oder prinzipiell der Einfluss beschränkt ist (kein formaler Zugriff; ethnische Ökonomien entziehen sich den Institutionen des Nationalstaates oder jeglicher Regelung).

Die Problematik für die kommunale Politik wird dadurch verschärft, dass einerseits eine Beschleunigung kommunaler Intervention nötig wird (Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkte, Internationalisierung), gleichzeitig andererseits mehr Zeit und viel Geduld benötigt werden, um endogene Prozesse zu fördern (Milieus, ethnische *communities*, informelle Tätigkeiten zu formellen qualifizieren). Letztlich läuft unsere Darstellung auf das Plädoyer hinaus, kommunale Arbeitsmarktpolitik an ganz unterschiedlichen zusätzlichen Segmenten mit kurz- und langfristigen Komponenten auszurichten. Dies gilt selbst dann, wenn nicht unbedingt eine formale Zuständigkeit gegeben ist, weil die Städte keine Chance haben, sich der Probleme zu entledigen. Grundsätzlich geht es beim Umgang mit den beschriebenen Segmenten des Arbeitsmarktes um mehr „Ermöglichungs-“ und weniger „Verhinderungspolitik“ – es sei denn, es ginge ausschließlich um illegale Bereiche.

Literatur

- Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2001), Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlin (http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46894.htm – 31.03.03).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2000), Informelle Ökonomie, Schattenwirtschaft und Zivilgesellschaft als Herausforderung für die Europäische Sozialforschung, Bonn.
- Anheier, Helmut K./Schneider, Friedrich (2000), Sozialwirtschaft, Dritter Sektor und Informelle Ökonomie, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.), Informelle Ökonomie, Schattenwirtschaft und Zivilgesellschaft als Herausforderung für die Europäische Sozialforschung, Bonn, S. 9–67.

- Blaschke, Jochen (2001), Ausgrenzung und Integration in der ethnischen Ökonomie Berlins, in: Verein für Gegenseitigkeit e.V. im Europäischen Migrationszentrum (Hrsg.), *Ethnische Unternehmen in Europa*, ein Konferenzbericht, Berlin, S. 9–25.
- Blaschke, Jochen/Ersöz, Ahmet (1987), *Herkunft und Geschäftsaufnahme türkischer Kleingewerbetreibender in Berlin*, Berlin (Reihe Forschungsmaterialien Migration, M3).
- Blaschke, Jochen/Ersöz, Ahmet (1986), Die Türkische Ökonomie in Berlin, in: *Forum – Zeitschrift für Ausländerfragen und Kultur*, H. 1 (1986), S. 58–69.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society and Culture*, Volume I, Oxford.
- Cyrus, Norbert (2001), Schattenwirtschaft und Migration. Ethnologische Annäherungen an ein offenes Geheimnis, in: Gesemann, Frank (Hrsg.), *Migration und Integration. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, Opladen, S. 209–232.
- Dahrendorf, Ralf (2000), Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, in: *Merkur*, H. 11, (2000), S. 1057–1068.
- Deutsche Ausgleichsbank (DtA) (2002), „Gründungsaktivität ausländischer Mitbürger“ – Ergebnisse der Markt- und Mittelstandsforschung der DtA (http://www.dta.de/dtaportal/Presseclub/d030ThemaM/Arch02/Auslaender/Kurz_notiert_Auslaender.jsp – 20. März 2003).
- Deutsche Ausgleichsbank (DtA) (1999), *Ausländische Unternehmer in Deutschland*, Hörfunkmanuskript (<http://www.dta.de/dtaportal/Ressourcen/Presseclub/pdf/d010Audioservice/Auslaender.pdf> – 20. März 2003).
- Deutsche Ausgleichsbank (DtA) (o.J.), *Existenzgründung multikulturell: Beratung für ausländische Gründerinnen und Gründer* (<http://www.gruenderfreundliche-kommune.de/pb06/hannover.html> – 20. März 2003).
- Erlinghagen, Marcel/Knuth, Mathias (2003), Arbeitsmarktdynamik zwischen öffentlicher Wahrnehmung und empirischer Realität, in: *WSI-Mitteilungen*, H. 8 (2003).
- Ellwert, Georg (2002), Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisationen eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer, in: *IMIS-Beiträge*, H. 19 (2002), S. 7–20 (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien).
- Fromhold-Eisebith, Martina (2002), Internationale Migration Hochqualifizierter und technologieorientierte Regionalentwicklung, in: *IMIS-Beiträge*, H. 19 (2002), S. 21–41 (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien).
- Gesterkamp, Thomas (2001), *Das neue Verhältnis von Stadt und Land, Deutschlandfunk Hintergrund Wirtschaft*, Manuskript vom 18.11.2001 (vervielfältigt).
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2001), *Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Band I (2001), S. 68–79.
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (1997), *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, in: Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (Hrsg.), *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, S. 9–29 (Leviathan Sonderheft 17/1997).
- Hillmann, Felicitas (2001), *Struktur und Dynamik der Arbeitsmigration der ausländischen Bevölkerung in Berlin*, in: Gesemann, Frank (Hrsg.), *Migration und Integration. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, Opladen, S. 185–208.
- Italienisch für Fortgeschrittene, Interview mit der Politologin Edith Pichler, in: *die tageszeitung* vom 2. Dezember 2002.

- Kapphan, Andreas (1997), Russisches Gewerbe in Berlin, in: Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (Hrsg.), *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, S. 121–137 (Leviathan Sonderheft 17/1997).
- Kauert, Hans-Georg (2001), Der Stellenwert der ethnischen Ökonomie in Berlin, in: Verein für Gegenseitigkeit e.V. im Europäischen Migrationszentrum (Hrsg.), *Ethnische Unternehmen in Europa*, ein Konferenzbericht, Berlin, S. 33–39.
- Leggewie, Claus (2001), Gibt es eine transnationale Bürgergesellschaft?, in: *Politik und Gesellschaft Online, International Politics and Society*, Nr. 2.
- Leicht, René/Leiß, Markus/Strohmeyer, Robert (2001), *Ausländische Selbständige in Baden-Württemberg*, Mannheim (Veröffentlichungen des ifm Mannheim, Grüne Reihe Nr. 43).
- Littger, Heike (2002), *Manager als Job-Nomaden*, in: changeX vom 29.06.2002 (www.changeX.de).
- Martinotti, Guido (1994), *The New Social Morphology of Cities* (<http://www.unesco.org/most/wien/guido.htm> – 16.12.2002).
- Mars, Gerald/Ward, Robin (1984), *Ethnic Business Development in Britain. Opportunities and Resources*, in: Ward, Robin/Jenkins, Richard (Hrsg.), *Ethnic Communities in Business. Strategies for Economic Survival*, Cambridge, S. 1–19.
- Moss Kanter, Rosabeth (1996), *Weltklasse. Im globalen Wettbewerb lokal triumphieren*, Wien.
- Öner, Ihsan (2001), *Ethnische Ökonomie in Europa*, in: Verein für Gegenseitigkeit e.V. im Europäischen Migrationszentrum (Hrsg.), *Ethnische Unternehmen in Europa*, ein Konferenzbericht, Berlin, S. 103–107.
- Pfützenreuter, Wolf-Dieter (2001), *Zur Bedeutung von ethnischen Unternehmen für die soziale Integration der zugewanderten Bevölkerung*, in: Verein für Gegenseitigkeit e.V. im Europäischen Migrationszentrum (Hrsg.), *Ethnische Unternehmen in Europa*, ein Konferenzbericht, Berlin, S. 29–32.
- Pichler, Edith (2002), *Pioniere, Arbeitsmigranten, Rebellen, Postmoderne und Mobile: Italiener in Berlin*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, Band 42, S. 257–274.
- Pütz, Robert (2003), *Unternehmer türkischer Herkunft in Deutschland. „Gründungsboom“ aus makroanalytischer Perspektive, das Beispiel Berlin*, in: *Geographische Rundschau*, Heft 4 (April), S. 26–31.
- Rada, Uwe (2002), *Schattenwirtschaft als Chance*, in: *die tageszeitung* vom 26.04.2002, S. 21.
- Reich, Robert (1991), *The Work of Nations*, New York.
- Reinken, Kurt (2002), *Beratung für ausländische Existenzgründer*, in: *Claim – Gründer-Zeitung*, 10.01.2002.
- Reiß-Schmidt, Stephan/Tress, Josef (2002), *München – Stadtentwicklung mit Ausländern in einer prosperierenden Stadt*, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), *Stadtentwicklung durch Zuwanderung. Integration von Migration. Vorbereitende Berichte zur Jahrestagung 2002*, Berlin.
- Rogowski, Ralf/Schmid, Günther (1997), *Reflexive Deregulierung. Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarkts, Berlin* (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS I 97-206).
- Sassen, Saskia (1996), *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*, Frankfurt/M. und New York.

- Schmidt, Ekkehart (2000), Vom Arbeiter zum Unternehmer, in: Ausländer in Deutschland, Nr. 1, 16. Jg., 31. März 2000 (www.isoplan.de/aid/2000-1/schwerpunkt.htm – 20. März 2003).
- Schneider, Friedrich (2002), Erste Schätzungen der Größe der Schattenwirtschaft im Allgemeinen und im Baubereich für die Bundesländer Berlin und Brandenburg für die Periode 1996–1999, Berlin (vervielfältigt).
- Schutkin, Andreas (2000), Die berufliche Positionierung ausländischer Erwerbspersonen in Bayern. Zu den Auswirkungen der Arbeitsmigration in der Zeit von 1955 bis 1973 auf die heutigen Arbeitsmarktstrukturen (Dissertation, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Regensburg).
- Weiß, Anja (2002), Raumrelationen als zentraler Aspekt weltweiter Ungleichheit, in: Eurozine (2002).

Sabine Kuhlmann

Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland: Ansätze zur Evaluation des Rechts- und Institutionentransfers am Beispiel der lokalen Baubehörden

Zusammenfassung: Basierend auf den Ergebnissen einer Implementations- und Rechtstatsachenstudie, zielt der vorliegende Beitrag darauf ab, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Kommunalverwaltung, gemessen am (Performanz-)Kriterium eines rechtsgebundenen Gesetzesvollzugs, im Zeitverlauf (1990–2000) und im Vergleich zu Westdeutschland zu untersuchen. Am Beispiel der lokalen Bauverwaltung soll die in der bisherigen Transformationsforschung vernachlässigte (evaluative) Frage nach den Wirkungen des institutionellen Systemwandels in Ostdeutschland thematisiert werden. Es wird gezeigt, inwieweit und wodurch bedingt sich die ostdeutschen Verwaltungen im Umgang mit den rechtlichen Vorschriften und in der Qualität der Gesetzesanwendung inzwischen westdeutscher „Handlungsnormalität“ angeglichen haben oder in welchen Bereichen bestimmte Eigen- und Besonderheiten erkennbar sind. Dabei wird der Fähigkeit und Neigung der Akteure zur strategischen Nutzung des Rechts im Rahmen von Bargaining-Prozessen besondere Aufmerksamkeit zugewandt.

1. Hintergrund und Problemaufriss: Die „Evaluationslücke“ in der Transformationsforschung

Die bisherigen Arbeiten zur institutionellen Transformation in Ostdeutschland (wie auch in den anderen postsozialistischen Ländern Mittel-Osteuropas) richteten sich, bedingt durch den Zeitpunkt des Systembruchs und seiner Erforschung, im Wesentlichen auf den Um- und Neubau der Institutionenwelt und die dafür maßgeblichen Bestimmungsfaktoren¹. Unbeschadet fortbestehender Transforma-

¹ Einschlägig hier die Arbeiten von Berg u.a. (1996); Goetz (1993); ferner Wegrich u.a. (1997) sowie die Forschungsarbeiten, die dem von Wolfgang Seibel initiierten und koordinierten

tions- und Integrationsprobleme rückte jedoch die Frage nach dem weiteren Verlauf des Wandels des institutionellen Systems in Ostdeutschland und nach den Wirkungen der neu geschaffenen Institutionen- und Regelungswelt an den Rand. Für eine Beantwortung der verwaltungspolitisch wie politik- und verwaltungswissenschaftlich interessanten („evaluativen“) Frage nach der Handlungs- und Leistungsfähigkeit (*performance*) der ostdeutschen Verwaltung und danach, inwieweit sich die neuen Institutionen mittlerweile im Handeln der Akteure bewährt haben, mangelt es bislang an empirischen Einsichten. Zwar wurde wiederholt die Absicht bekundet, Transformationsstudien auch so anzulegen, dass tatsächliche Handlungsmuster der Akteure im Verlauf und somit die Wirkungen von institutionellen Veränderungen erfasst werden können; doch kamen diese auf *policy- und Prozessanalysen* gerichteten Forschungsarbeiten über erste Schritte bislang nicht hinaus.

Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die genannten Probleme und Defizite der bisherigen Transformationsforschung in einigen Aspekten zu verringern. Dabei wird auf die Ergebnisse einer Studie im Bereich der lokalen Bauverwaltung zurückgegriffen², die wie kaum ein anderer Verwaltungszweig vor der Herausforderung stand, ein besonders komplexes rechtliches Regelungswerk anzuwenden. Um sowohl den *Prozess* des institutionellen Wandels auszuleuchten als auch die Wirkungen des Transformationsprozesses zu erfassen, wurden in der Untersuchung Ansätze der Implementationsforschung mit jenen der Evaluationsforschung verbunden. Im Mittelpunkt stand die Frage nach der Leistungsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen, gemessen am (Performanz-)Kriterium rechtsgebundener Aufgabenerledigung³.

Die Darstellung erfolgt in drei Schritten:

- Zunächst soll die Entwicklung der rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen im Laufe des letzten Jahrzehnts (1990–1999)

Konstanzer Forschungszusammenhang entstammen, vgl. Reulen (1998); Frenzel (1995); Eisen (1996); Seibel (1996).

2 Die Studie wurde von der Verfasserin in den Jahren 1999 bis 2001 erarbeitet und als Dissertation vorgelegt (vgl. Kuhlmann 2003a).

3 Um einen Vergleichsmaßstab zu gewinnen, wurden ost- und westdeutsche Kommunalverwaltungen in die Untersuchung einbezogen und verglichen; damit wurde ebenfalls eine in der bisherigen Forschung weitgehend vernachlässigte (vergleichende) Perspektive eingenommen. Methodisch war die Untersuchung dadurch gekennzeichnet, dass quantitative Analysen (etwa der Konflikthanfälligkeit und Prozesserfolgsrate von „Bausachen“ zur Erfassung ihrer prozeduralen oder materiellen Korrektheit) mit qualitativem Vorgehen (insbesondere Interviews mit relevanten Akteuren sowie Fallstudien) verbunden wurden. Hinsichtlich der Letzteren erwiesen sich insbesondere die (an die *Oral-History*-Methode angelehnten) Interviews mit Verwaltungsrichtern „der ersten Stunde“, die den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit teilweise seit dem Sommer 1990 mitverfolgten und mitgestalteten, als eine ergiebige, in der Transformationsforschung bislang kaum genutzte Erkenntnisquelle.

anhand geeigneter Performanzindikatoren⁴ nachgezeichnet werden, wobei ein Drei-Phasen-Modell lokaler Implementationspraxis entworfen wird (Abschnitt 2).

- Sodann wird der Versuch einer Erklärung der Befunde mittels einer Trias von institutionellen, historisch-kulturellen und akteurbezogenen Variablen unternommen. Dabei wird auf drei („rivalisierende“), an neuere neo-institutionalistische Ansätze anknüpfende Argumentationsstränge zum Zusammenhang von Institutionen und Akteurshandeln zurückgegriffen (Abschnitt 3).
- Schließlich werden Schlüsse gezogen und Ausblicke formuliert (Abschnitt 4).

2. Phasen und Indikatoren der Performanzentwicklung

2.1 „Umbruchphase“ (1990–1993): „Versickern“ des Rechts⁵

Um brauchbare Indikatoren für eine Bewertung der rechtlichen Qualität des Verwaltungshandelns zu gewinnen⁶, empfiehlt es sich, zwischen einer Ergebnisdimension der Rechtsanwendung, die sich an der materiell-rechtlichen Korrektheit der Entscheidungen (über Baugenehmigungen) ablesen lässt, und einer Prozessdimension, die die prozedurale Richtigkeit des (Baugenehmigungs-)Verfahrens abbildet, zu unterscheiden.

In der Ergebnisdimension kommunaler Rechtsanwendung war die Qualität der Entscheidungen im Baurecht (Baugenehmigungen) – bezogen auf die frühe Transformationsphase – als in weiten Teilen unbefriedigend einzuschätzen. Dies lässt sich beispielhaft an der gerade im Baurecht besonders häufig gebotenen Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe zeigen, die etwa bei der Anwendung des § 34 BauGB im Baugenehmigungsverfahren⁷ häufig schlicht vorbei an den durch

4 Auf die Debatte um *performance measurement* und *performance measurability* in der öffentlichen Verwaltung, die sich unter anderem mit Fragen der Indikatorenbildung und -messung zur Evaluation von Verwaltungshandeln beschäftigt, soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden (vgl. dazu Nullmeier 2001; De Bruijn 2002; Kuhlmann 2003b; Kuhlmann u.a. 2004).

5 Der Begriff vom „Versickern des Rechts“ geht zurück auf Frido Wagener (1979: 216), der ihn ursprünglich auf „Vollzugsdefizite“ infolge von „Überregelung“ bezog. Er wurde später auch auf den Gesetzesvollzug in ostdeutschen Verwaltungen nach der Wiedervereinigung angewandt (Wollmann 2000a).

6 Für den Versuch eines Performanzvergleichs zwischen ost- und westdeutschen Kommunen siehe auch unlängst Geißel (2003).

7 Bei Baugenehmigungen nach § 34 BauGB muss eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. „Einfügen“; „Im-Zusammenhang-Bebaut-Sein“; „Ortsteil“; „Splittersiedlung“ usw.) auf den konkreten baurechtlichen Sachverhalt angewendet werden. Vor diesem Hintergrund hat sich § 34 BauGB als ausgesprochen konfliktanfällig (vgl. Wollmann u.a. 1985) und als ein regelrechtes Einfallstor für informales Verwaltungshandeln (Bohne 1981) erwiesen.

Rechtsprechung festgesetzten Entscheidungskriterien erfolgte, was teilweise zu einer ausufernden und ausgesprochen bauherrenfreundlichen Genehmigungspraxis führte. Sichtbare Indizien für diese in weiten Teilen an gravierenden materiellen Rechtsmängeln leidende Baugenehmigungstätigkeit in der unmittelbaren Wendezeit sind dabei in der ausufernden Bautätigkeit am Rande oder bereits außerhalb der Ortslagen zu erblicken, ebenso in den rechtlich wie erschließungstechnisch und planerisch problematischen Tendenzen der Umnutzung von „Datschensiedlungen“ zu Wohnzwecken (vgl. IfS 1996: 62 ff.), in der – rechtlich unzulässigen – baulichen Verfestigung von „Ortssplittern“ sowie in der rechtswidrigen Genehmigung investiver Bauvorhaben⁸.

„Ein ganz dickes Ausrufezeichen habe ich mir hier noch bei der Frage gemacht, ob die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich in der Regel den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Das muss man ganz klar mit ‚nein‘ beantworten bis etwa 1993. Und die zweite Frage, ob allzu oft Baugenehmigungen nach § 34 erteilt werden, obwohl sie eigentlich nach § 35 versagt werden müssten, muss man dann gegenteilig mit ‚ja‘ beantworten.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 29.4.1998)

„Was die Umbruchzeit betrifft, da wurde meines Erachtens nicht nach rechtlichen Kriterien entschieden. Das war wirklich ein rechtsfreier Raum.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 2.12.1999)

Als ein weiterer Indikator, um die rechtliche Korrektheit von Baugenehmigungsentscheidungen oder die „Großzügigkeit“ oder „Strenge“ in der Rechtsanwendung zu „messen“, bietet sich die Zahl der Gerichtsverfahren im Verhältnis zur Zahl erteilter Baugenehmigungen an⁹. Hier zeigt sich, dass in Westdeutschland in den frühen und mittleren 90er-Jahren deutlich mehr städtebaurechtliche Gerichtsverfahren auf 1000 Baugenehmigungen entfielen als in Ostdeutschland (vgl. Tabelle 1)¹⁰.

8 Als jüngstes Beispiel, bei dem die bau- und planungsrechtlichen Sünden der Wendezeit in besonders deutlicher Weise sichtbar werden, sei auf die widerrechtliche Bebauung von Auengebieten in Sachsen verwiesen, deren durch die Flutkatastrophe im Sommer 2002 geschädigte Bewohner nun finanziell abgefunden werden müssen.

9 Dabei kann angenommen werden, dass im Bereich des Städtebaurechts (insbesondere bei Baugenehmigungen) ein überwiegend strenger, rechtlich korrekter Normenvollzug tendenziell zur Erhöhung des verwaltungsgerichtlichen Geschäftsanfalls beiträgt, da Bauanträge häufiger versagt werden und folglich häufiger (wenn auch mit geringen Erfolgsaussichten) Widerspruch eingelegt und geklagt wird.

10 Die in Tabelle 1 aufgeführten Daten repräsentieren aufgrund des Umstands, dass *sämtliche* städtebaurechtliche Klagen auf die Zahl der Baugenehmigungen bezogen wurden, nicht den Anteil der auf dem Klagewege angegriffenen Baubescheide, der deutlich niedriger liegen dürfte. Die Daten können gleichwohl für Vergleichszwecke genutzt werden.

Tabelle 1: Klagen im Städtebaurecht* pro 1 000 Baugenehmigungen 1993–1995

Jahr	Alte Länder	Neue Länder**
1993***	41,7	29,1
1994***	40,8	28,2
1995	47,8	28,8

* Erledigte verwaltungsgerichtliche Verfahren im Sachgebiet „Bauplanungs-, Bauordnungs- und Städtebauförderungsrecht“.

** Einschl. Berlin-Ost.

*** Ohne Sachsen-Anhalt.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verwaltungsgerichte, Arbeitsunterlagen 1990–1998; Statistisches Bundesamt: Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit (1992–2001); eigene Berechnung und Zusammenstellung.

Dies lässt darauf schließen, dass die ostdeutschen Verwaltungsakteure offensichtlich in hohem Maße dazu neigten, baurechtliche Entscheidungen – auch unter Umgehung, wenn nicht Ignorieren des Legalitätsprinzips – im Interesse von Bauherren und Investoren zu treffen. Denn die großzügige Baugenehmigungspraxis ostdeutscher Bauaufsichtsämter in der frühen Nachwendezeit hatte den Bauherren nur wenig Anlass gegeben, gegen Behördenakte vorzugehen, weil diese in der Regel zu ihren Gunsten ausfielen. Zugleich manifestiert sich hier aber auch die Zurückhaltung ostdeutscher Bürger, den Rechtsweg zu beschreiten und gegen aus ihrer Sicht rechtswidrige Behördenentscheidungen gerichtlich vorzugehen.

„Als wir im September 1990 hier anfangen, hatten wir eigentlich nichts. Es war auch nicht weiter schlimm, denn der Verfahrensanhang bei den ja schon existierenden Kammern für Verwaltungssachen bei den Kreisgerichten tendierte gegen Null. ... Und Anfang 1990, fast auch noch 1991, kamen auch keine Verfahren. Fragen Sie mich jetzt nicht nach der Ursache. Es gab natürlich keine Kläger. Und ich behaupte, es gab auch keine Behördenpraxis, die zu entsprechenden Klagen hätte führen können.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 29.4.1998)

In der „Prozessdimension“ lokaler Rechtsanwendung spiegelte sich ein „Versickern“ des Rechts zum einen darin wider, dass die kommunalen Implementeure in der Anfangszeit vielfach auf überkommene Verfahrensweisen zurückgriffen, die der lokalen „Handlungsnormalität“ in der DDR entsprachen. Anstatt den neuen institutionellen Vorgaben und Zuständigkeitsregeln zu folgen, legten sie ihren Entscheidungen vielfach die ihnen aus der DDR-Vergangenheit geläufigen und vertrauten Mitwirkungs- und Zustimmungsregeln zugrunde, was beispielhaft in der Erteilung von Baugenehmigungen und Widerspruchsbescheiden durch die Bürgermeister sichtbar wird. Darüber hinaus tendierten die ostdeutschen Verwaltungsakteure in der Frühphase des Umbruchs stark dazu, die formalen Anforderungen an einen rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug zu umgehen oder gar zu igno-

rieren: etwa die Prinzipien lückenloser Aktenführung und vollständiger Ermittlung entscheidungserheblicher Sachverhalte sowie rechtlich fundierter Entscheidungsbegründung.

„Wir hatten natürlich dann im Zuge der Befassung mit Verfahren auch mit Verwaltungen zu tun und sind auf Entscheidungen gestoßen, deren rechtliche Qualität gegen Null tendierte. Das muss man ganz offen sagen. Das hing mit einer – aus unserer Sicht – nicht vorhandenen Verwaltungsaktenführung zusammen, mit einer Nicht-Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 30.11.1999)

Die Feststellung von in weiten Teilen bestehenden Lücken rechtsstaatlicher Performanz der kommunalen Ebene in Ostdeutschland wird – bezogen auf die frühe Transformationsphase – auch in anderen Forschungsarbeiten bestätigt. Zum einen bescheinigten sich die ostdeutschen Akteure selbst nur eine „relative Handlungssicherheit“ im Umgang mit den neuen Regeln und Rechtsvorschriften und verwiesen auf Defizite im rechtsgebundenen und verfahrensförmigen Verwaltungshandeln. Diese wurden darin sichtbar, dass eine Vielzahl von Verwaltungsbediensteten die eigenen Rechtskenntnisse eher kritisch beurteilte¹¹ und zudem einen längeren Einübungsprozess für erforderlich hielt, um mit den neuen Regeln und Vorschriften „zurechtzukommen“. So wurde festgestellt, „dass das Ostpersonal die Auswirkungen der Prinzipien rechtsstaatlich-demokratischen Verwaltungshandelns nicht anerkennt“ (Beckers 1997: 153; Beckers/Jonas 1997) und insbesondere die Dichte verwaltungsrechtlicher Regelungen, gekoppelt mit der allgemeinen Schriftlichkeit von Handlungsanweisungen, auf gravierende Akzeptanzprobleme stößt.

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangten auch Grunow und Mitarbeiter, die rund 2000 westdeutsche Verwaltungshelfer befragten, die zwischen 1989 und 1994 zu verschiedenen Zeitpunkten in ostdeutschen Verwaltungen tätig gewesen waren. Die Autoren kamen zu der Schlussfolgerung, dass nachhaltige Anpassungsprobleme und Qualifikationsdefizite bestünden. Die Bewertung des Nachholbedarfs im Bereich der „rechtsgebundenen Aufgabenerledigung“ veränderte sich im Zeitraum 1989 bis 1994 nicht signifikant und verringerte sich aus Sicht der befragten Verwaltungshelfer nicht wesentlich (Grunow 1996). Im Gegenteil: Die Forscher nehmen an, dass eine kontinuierliche Lernbereitschaft unter den ostdeutschen Akteuren mit Blick auf eine regelkonforme Entscheidungsfindung auch zukünftig eher unwahrscheinlich ist, weil sich die Distanz gegenüber westlicher Beratung und Schulung im Laufe der Zeit merklich vergrößert habe. Grunow und andere kommen auf der Grundlage dieser Befunde zu der Schlussfolgerung, dass „die üblichen ‚Performanz‘-Kriterien eher gleichbleibend und dabei überwiegend kritisch“

11 Etwa ein Viertel von 80 in zwei Ost-Berliner Bezirksverwaltungen befragten Sachbearbeitern schätzte ihre Rechtskenntnisse als „weniger gut/schlecht“ ein (vgl. Beckers/Jonas 1997).

bewertet werden müssen. Demnach seien „markante Fortschritte und Qualitätsverbesserungen im Hinblick auf Personalqualifikation, Effizienz, Umgang mit Regelungsdetails, professionelle Entscheidungsfähigkeit, Personalführung usw. ... nicht abzuleiten“ (ebenda: 6).

2.2 „Lern- und Konsolidierungsphase“ (1993–1996): Regelbindung und „Überhöhung“ des Legalitätsprinzips

Anhand der vorliegenden Untersuchungsbefunde kann festgestellt werden, dass die Qualitätsmängel in der rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen überwiegend *vorübergehender* Natur waren. Nach und nach kam es nachweisbar zu einer bemerkenswerten *Steigerung der rechtlichen Qualität* des Verwaltungshandelns.

„Das ist sehr schnell gegangen. ... Also, die Lernleistung ist ganz enorm. ... Die Qualität der behördlichen Entscheidungen im Baurecht ist nicht schlechter etwa als die im Westen... Es ist also ein ganz kurzer Lernprozess gewesen. Und der ist gut ausgegangen.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 30.11.1999)

„Also vielleicht sollte man doch sagen, dass eigentlich die Unterschiede zum Westen inzwischen nicht mehr groß sind. ... Inzwischen, muss ich sagen, gibt es keine Unterschiede mehr.“ (Verwaltungsrichterin/Ost, 4.12.1999)

Zum einen war in der Ergebnisdimension kommunaler Rechtsanwendung ein Übergang zu einem restriktiveren und regelorientierten Entscheidungsverhalten der kommunalen Akteure zu beobachten, der sich in der Steigerung der materiellen Rechtsqualität bauaufsichtlicher Entscheidungen widerspiegelte. Dieser kann daran abgelesen werden, dass die Behörden Abstand von ihrer anfänglich verfolgten großzügigen, nur bedingt rechtsgebundenen Baugenehmigungstätigkeit nahmen und stattdessen unter sorgsamer Anwendung der geltenden (vor allem planungsrechtlichen) Bestimmungen Bauanträge vermehrt auch negativ beschieden. Nicht zuletzt als Konsequenz dieser strikteren Entscheidungspraxis nahm die Anzahl der jährlich bei den erstinstanzlichen Gerichten eingehenden Bauklagen, die überwiegend „Bauherrenklagen“ waren, zwischen 1993 und 1996 rapide zu¹², was als ein Indiz dafür zu werten ist, dass Bauinteressenten immer häufiger auf eine regelbewusste und restriktive Baugenehmigungsbehörde trafen. Aber auch die „Erfolgsquoten“ der Behörden bei verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren sind ein Beleg für die Qualitätssteigerung im rechtsgebundenen Behördenhandeln (vgl. Tabelle 2).

12 Zwischen 1993 und 1998 stieg die Klagehäufigkeit im Städtebaurecht vor den ostdeutschen Verwaltungsgerichten um 76 Prozent, wohingegen sie in Westdeutschland leicht rückläufig (minus drei Prozent) war (vgl. Kuhlmann 2003a: 89 ff.).

Tabelle 2: Ausgang von Hauptverfahren mit Behördenbeteiligung* (Anteile der Verfahrensausgänge in %)

Jahr	Behörde hat obsiegt		Behörde hat teilweise obsiegt		Behörde ist unterlegen		Gerichtsurteile mit Behördenbeteiligung insgesamt	
	West**	Ost	West**	Ost	West**	Ost	West**	Ost
1995	77,7	79,9	6,0	3,7	16,3	16,4	29674	2860
1996	80,9	78,8	5,2	3,9	13,8	17,3	30804	3894
1997	79,0	77,2	5,6	5,0	15,5	17,7	25032	3925

* Ohne Disziplinar- und berufsgerichtliche Verfahren und Parallelsachen; ohne Verfahren von Asylkammern.

** Einschl. Berlin-Ost.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verwaltungsgerichte, Arbeitsunterlagen 1990–1998; Statistisches Bundesamt: Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit (1992–2001); eigene Berechnung und Zusammenstellung.

Die Zahlen in Tabelle 2 lassen deutlich erkennen, dass die weit überwiegende Zahl der Gerichtsverfahren zugunsten der Behörden entschieden wurde. In Ostdeutschland führen etwa drei Viertel, in Westdeutschland um die 80 Prozent aller Gerichtsurteile zum Obsiegen der Behörde, wohingegen bei weniger als 20 Prozent der Urteile die Behörde unterliegt. Diese Befunde sprechen insgesamt für ein inzwischen erreichtes hohes Niveau der rechtlichen Qualität von Behördenentscheidungen.

Hinsichtlich der Prozessdimension der Rechtsanwendung war in dieser Phase zu beobachten, dass die ostdeutschen Akteure im Verwaltungsverfahren teilweise sogar zu einer „Überhöhung“ des Legalitätsprinzips neigten. In dem Bemühen, sich von dem in der DDR und unmittelbar nach dem Systemwechsel praktizierten großzügigen und regelwidrigen Entscheidungshandeln dadurch sichtbar abzuheben, dass das legalistische Handlungs- und Vollzugsmodell geradezu in „Rein-

form“ rezipiert wurde, verfolgten die lokalen Akteure in dieser Übergangsphase häufig ein juristisch enges, bisweilen geradezu „penibles“ oder „überobligatorisches“ (Dose 1992; Kuhlmann 2003c) Implementationsmuster. Angesichts der verbreiteten Furcht vor Arbeitsplatzverlust kommt in diesem Verhalten allerdings auch das Bestreben der ostdeutschen Verwaltungsakteure zum Ausdruck, möglichst keinen Fehler zu begehen, der den Arbeitsplatz gefährden könnte (Paffrath 1996: 258).

„Manchmal sind sie mir – das muss man ja auch mal sagen – etwas zu pisselig, teilweise. Wenn die Verfahren erst mal bei Gericht anhängig sind, wird das Ausloten von Spielräumen enger. Die Verwaltung kann vieles. Es ist meines Erachtens – jedenfalls im Kreis K. – so eine Umkehrbewegung eingetreten, die wir gar nicht anstoßen wollten. Jetzt werden Entscheidungsspielräume, die da sind, verkannt. Man sagt einfach, es geht nicht, obwohl es vielleicht bei näherer Betrachtung und bei weiterem Einbinden von Einzelfallumständen durchaus ginge.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 29.4.1998)

Insgesamt lässt sich für den Zeitraum der „Konsolidierungsphase“ eine deutliche Angleichung im Performanzniveau an das „normative Modell“ rechtsstaatlichen Gesetzesvollzugs und zugleich an die empirische Wirklichkeit rechtsgebundenen Handelns in westdeutschen Vollzugsbehörden konstatieren. Hierin ist einerseits eine nicht unerhebliche Abweichung gegenüber den skeptischen Bilanzierungen und Evaluierungen der ostdeutschen Transformation zu erblicken, die vielerorts in der Literatur zu finden sind. Andererseits liegen Untersuchungen vor, deren Ergebnisse klar gegen die weiter oben skizzierte kritische Beurteilung des erzielten „Transformationserfolgs“ sprechen. Den „skeptischen“ Evaluierungen wird die entschiedene Auffassung gegenübergestellt, dass das ostdeutsche Institutionensystem mittlerweile „bemerkenswert gut funktioniert“ (Wollmann 1996: 146), worin sich der bemerkenswerte Lern-, Anpassungs- und Professionalisierungsprozess des politisch-administrativen Personals geltend mache. Auf die raschen Fortschritte in der Einübung des Verwaltungshandelns deuten dabei zum einen die Einschätzungen sachkundiger Beobachter des ostdeutschen Transformationsprozesses hin, die zu der Überzeugung gelangten, dass sich die ostdeutsche Verwaltung, „deren Funktionstüchtigkeit inzwischen dem westdeutschen Vorbild gleichkommt“ (Banner 2001: 126), „kaum noch von der Verwaltung in den alten Bundesländern (unterscheidet)“¹³. Es wird nicht nur von beachtlichen Angleichungsprozessen in der prozeduralen Abwicklung von Verwaltungsverfahren (Holtschneider 2001:

13 So, bezogen auf die Finanzverwaltung in Thüringen, die Einschätzung von Eisold (1994: 268, zitiert nach Wollmann 1996: 146), der als Verwaltungshelfer „der ersten Stunde“ und fachkompetenter „Zeitzeuge“ seine Erfahrungen im Prozess der ostdeutschen Verwaltungstransformation in diversen (durchaus kritischen) Berichten aufgezeichnet hat.

223), sondern auch von einer deutlichen Anhebung des rechtlichen Qualitätsniveaus der Verwaltungsentscheidungen in den ostdeutschen Behörden berichtet.

Darüber hinaus haben sich auch im Selbstbild der Verwaltungsbediensteten deutliche Veränderungen in Richtung auf eine Anpassung an die neuen Rollenanforderungen ergeben. Diese begreifen sich mehr und mehr als „korrekte Anwender von Verwaltungsvorschriften“, während in der Anfangszeit „viele entschieden worden (sei), ohne die gesetzlichen Bestimmungen zu berücksichtigen“ (Rogas 2000: 105 f.). So können etwa die „Betonung der eigenen Professionalität in der Anwendung von Verwaltungsvorschriften“, „das neue Selbstbild als kompetente und routinisierte Anwender von Verwaltungsregeln“ und die Einschätzung, „man sei inzwischen so kompetent wie die Verwalter in den alten Bundesländern, beziehungsweise sogar noch kompetenter“ (ebenda: 107), als Indizien für den rasch voranschreitenden Anpassungsprozess im Verwaltungshandeln herangezogen werden. Die Feststellung, dass im Rechtsverständnis des Verwaltungspersonals mittlerweile „routinisierte Souveränität“ zum Ausdruck kommt und dass „das westdeutsche Recht und die prinzipiell aus Westdeutschland übernommene Organisationsstruktur ... nicht mehr als Fremdkörper empfunden (werden)“ (Osterland u.a. 2000: 199), spricht für diese Angleichung der rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Verwaltungen an westliche Standards.

Schließlich sei an dieser Stelle auch auf die Befunde von mehreren seit 1991 zum Institutionenvertrauen der ostdeutschen Bevölkerung durchgeführten repräsentativen Umfragen hingewiesen, denen zufolge diese die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zunehmend positiv einschätzt (Derlien/Löwenhaupt 1997). Die Einstellungen der Bürger zur Verwaltung haben sich, ausgehend von einem niedrigen Niveau, zwischen 1993 und 1995 in Ostdeutschland deutlich verbessert, wohingegen sie in Westdeutschland (bereits seit 1980) einem rückläufigen Trend unterliegen und sich dadurch im Ergebnis dem ostdeutschen Wert angenähert haben.

2.3 (Vorläufige) Endphase (1996–1999): Kooperatives Verwaltungshandeln und „brauchbare Illegalität“

Spielt man auf die in der Transformationsforschung häufig verwendete Typologie von Rezeption, Persistenz, Eigenentwicklung und Innovation an¹⁴, so liefern die

14 Nach dieser in der institutionengenetisch interessierten Transformationsforschung bewährten Typologie ist das Ergebnis institutioneller Transformation auf einer von „Rezeption“ über „Eigenentwicklung“ und „Persistenz“ bis hin zur „Innovation“ reichenden Skala in Abhängigkeit davon zu verorten, in welchem Ausmaß die Institutionenbildung der Bestimmungskraft exogener oder endogener Faktoren unterliegt. Zu den verschiedenen in der Literatur verwendeten Einteilungen und Typologien vgl. Wollmann (1996: 52 mit weiteren Nachweisen).

vorliegenden empirischen Befunde auch Anhaltspunkte für die Vermutung, dass sich in der Handlungswirklichkeit der ostdeutschen Institutionen, vor allem der Rechtshandhabung, bestimmte Eigen- und Besonderheiten herausgebildet haben, die – über das westdeutsche Vergleichsmodell teilweise hinausgehend – als „Eigenentwicklung-Ost“ (vgl. Jann 1995) oder „Innovation“ gedeutet werden können. Bezogen auf die kommunale Rechtsanwendung sind dabei als „innovativ“ und „modernitätsfördernd“ in erster Linie solche Handlungsmuster zu verstehen, die darauf gerichtet sind, Politikimplementation eher als problemorientiert-strategische Gestaltungsaufgabe unter Einbindung verschiedener öffentlicher und privater Akteure denn als streng regelgebundenen, hoheitlich-bürokratischen Rechtsvollzug zu verstehen. Damit wird der Fokus vom normativen Kriterium korrekter Regelbefolgung stärker auf inhaltlich-qualitative Aspekte lokaler Verwaltungstätigkeit gelenkt.

Die ostdeutschen Akteure gingen zunehmend dazu über, die unterhalb des transferierten institutionellen Basismodells bestehenden Spielräume und „Grauzonen“ für strategisches und kooperatives Handeln zu nutzen. Insofern näherten sie sich einerseits dem in westdeutschen Verwaltungen seit langem bekannten und geläufigen Muster eines handlungsstrategischen Rechtsgebrauchs, welches durch die Gratwanderung zwischen Legalität und „brauchbarer“ oder „pragmatischer“ Illegalität¹⁵ gekennzeichnet ist. Andererseits erklärt sich diese bemerkenswert rasche Einübung des informalen und kooperativen Verwaltungshandelns, das nach Häufigkeit und Ausmaß teils noch über die westdeutsche „Handlungsnormalität“ hinausgeht, maßgeblich aus einer Reihe von spezifischen (endogenen) Bestimmungsfaktoren in den ostdeutschen lokalen Arenen.

Zum einen waren als Folge der Übertragung westlicher Regelsysteme auf die in weiten Teilen andersartige ostdeutsche (städtebauliche, siedlungsstrukturelle, planungspolitische usw.) Problemstruktur zahlreiche „Fehlregelungen“ entstanden, die die lokalen Akteure durch handlungspragmatischen Zugriff auf das Recht anpassungsflexibel ausgleichen mussten. Beispielsweise griffen die Akteure im Baugenehmigungsverfahren auf verschiedene Ausgleichsstrategien (informale Bürgerbeteiligung, Anhörungen usw.) zurück, um den (handlungsstrategisch erforderlichen) Verzicht auf eine („große“) förmliche Bauleitplanung, die sich häufig angesichts des bestehenden Problem- und Handlungsdrucks als zu lang, aufwändig und konfliktreich erwies, flexibel zu kompensieren.

15 Während sich Erstere ganz allgemein auf ein Verhalten von Organisationsmitgliedern bezieht, das „im Grau einer Zwischenzone“ formale Erwartungen verletzt, aber eben trotzdem „brauchbar“ ist (Luhmann 1976: 304), spielt Letztere – die Rede ist vom so genannten pragmatischen Verfassungsverstoß – eher auf Vollzugsdefizite infolge von Überregelung an (Wagener 1979: 245).

„Wir müssen da unbürokratischer herangehen. ... Da muss man versuchen, zu argumentieren und Lösungen zu finden. Und da haben wir dann eben auch Fälle, wo über Teillösungen, die aber wirklich kompromissfähig sind, eine Lösung gefunden wird, z.B. indem die Anbindung an eine Straße später hergestellt wird. ... Und dann kriegt man im Prinzip, ohne dass man das Gesetz verbiegt, eine Lösung. Man bewegt sich immer noch – zwar hart an der Grenze – in einem akzeptablen Bereich.“ (Planungsamtsleiterin/Ost-Kreis, 18.12.1997)

Die kommunale Politik-Durchführung erfolgt in diesem Sinne nicht als hierarchisch-obrigkeitlicher Rechtsvollzug, sondern als in hohem Maße von der lokalen Problemsituation und den Akteuren „vor Ort“ geprägte *bottom-up*-Implementation (Peters 1993), die eine Anpassung der Politik-Programme an die örtlichen Handlungsprobleme erlaubt.

Modernitätsfördernde Eigen- und Besonderheiten ostdeutscher Implementationspraxis zeigen sich des Weiteren daran, dass die Akteure – wiederum veranlasst und bestärkt durch die „ostspezifischen“ städtebaulichen Problemlagen – in hohem Maße auf Strategien kooperativ-informalen Verwaltungshandelns zurückgriffen, um unter Einbindung der Policy-Adressaten sachgerechte Problemlösungen herbeizuführen und deren Akzeptanz von vornherein sicherzustellen.

„Man muss davon ausgehen, wenn jemand einen Antrag einreicht und man redet nicht und weiß nicht, warum er das nun so macht, dann ist es oft so, dass die Entscheidung als bürokratisch empfunden wird. Aber haben der Bauherr und die Verwaltung noch mal die Möglichkeit zu erklären und zu begründen, dann gibt es meistens eine Akzeptanz.“ (Stadtplanungsamtsleiterin/Ost-Stadt, 9.12.1999)

Mit diesem konsens- und gestaltungsorientierten Implementationsmuster, welches darauf gerichtet ist, den gesetzgeberischen Intentionen des BauGB gerade dadurch nachzukommen, dass die Handhabung von Rechtsregeln an die im lokalen Raum zu lösenden Sachprobleme flexibel „angepasst“ wird, folgen die lokalen Akteure einem Rollenbild und -verständnis, welches sich markant vom Typus des regelorientierten „klassischen Bürokraten“ abhebt und stattdessen eher dem „modernen“ Typus eines sachbezogen und problembewusst handelnden lokalen *policy-maker*¹⁶ entspricht.

16 Zu entsprechenden Typologien vgl. Steinkemper (1974); Aberbach u.a. (1981). Zwar lässt sich die Typologie von *policy-maker* und „klassischem Bürokraten“ aufgrund dessen, dass die Autoren sie für die Ebene der Ministerialverwaltung und insbesondere deren Führungskräfte entwickelt haben, nur bedingt auf den kommunalen Bereich übertragen. Für heuristische Zwecke scheint sie gleichwohl auch bezogen auf die Vollzugsverwaltung sinnvoll nutzbar. Den genannten Studien zufolge ist die (altbundes-)deutsche Ministerialverwaltung auf Bundesebene stark durch den Typus des politisch engagierten *policy-maker* gekennzeichnet, der sich vom Typus des politikdistanzierten „klassischen Bürokraten“ abhebt. Vgl. auch Benz/Bogumil (2003).

Die skizzierten Befunde heben sich deutlich von den vorliegenden Untersuchungsergebnissen der verwaltungskulturell interessierten Transformationsforschung ab, die – wenngleich überwiegend auf die Ebene der Landesverwaltung fokussiert – die ostdeutschen Verwaltungsakteure dem Typus des „klassischen Bürokraten“ zuordnen (vgl. die Arbeiten von Schröter 1995; Damskis/Möller 1997; Beckers 1997). Da dieses Rollenbild eine Orientierung am fachlich-neutralen, unpolitischen Verwaltungsvollzug impliziert, sei es der administrativen Problemlösungsfähigkeit und -kapazität in (post-)modernen Gesellschaften abträglich. Für den Ministerialbereich werden ferner ein „Defizit an strategisch-orientierter Problemlösung bzw. insgesamt an Problemlösungskompetenz, was Vernetzung, übergreifende Ansätze und flexible Strategien angeht“ konstatiert und die weitgehende Unfähigkeit der ost-, aber auch westdeutschen Ministerialbediensteten zu „intelligentem“ Verwaltungshandeln bemängelt (Schimanke 2001: 186).

Dieses Bild kann für den Bereich der hier untersuchten kommunalen Bauverwaltung in der (vorläufigen) Endphase des Transformationsprozesses nicht bestätigt werden, wofür auch die einschlägige Literatur eine Reihe von Anhaltspunkten und Hinweisen liefert. So wird die Auffassung vertreten, dass sich in den ostdeutschen Verwaltungen zunehmend ein „kulturelle(r) Distanzierungs- und Selbstbesinnungsprozess“ abzeichnet, der „die Chancen für eigenständige Innovationen (stärken könnte), die losgelöst vom westlichen Vorbild sind“ (Reichard 1997: 319). In Implementationsstudien sind beispielsweise Formen aktiver Implementation dergestalt beobachtet worden, dass die ostdeutschen Behördenvertreter ein eigenständiges, aus der Verwaltung herausgreifendes Engagement entwickelten, etwa indem sie informierend, beratend und motivierend an bestimmte Adressatengruppen herantraten und damit bewusst die „bürokratische Antragsmentalität“ verließen, die es dem Adressaten überlässt, initiiierend tätig zu werden (Meisel 1997: 234 ff.). Diese Einschätzung stimmt mit der Beobachtung eines in hohem Maße konsensorientierten und kooperativen Entscheidungsstils ostdeutscher Akteure überein, der auch in einer Reihe anderer Politikfelder festgestellt wurde¹⁷. Zudem entspricht auch das Selbstbild der ostdeutschen Verwaltungsbediensteten dieser Handlungspraxis. Sie nehmen sich als „nicht so distanziert und formalistisch wie im Westen“, als „sach- und praxisbezogener“, als „toleranter“ und „beweglicher“ hinsichtlich der Ausschöpfung von Ermessensspielräumen wahr und versuchen, sich in dieser Selbstwahrnehmung positiv vom Fremdbild des aus ihrer

17 Vgl. zur wohnungspolitischen Förderpolitik Meisel (1997: 236); zur kommunalen Wirtschaftsförderung Giese (1997); McGovern (1996); zum Städtebaurecht Lorenz (Kuhlmann) u.a. (2000); zum Einwohnermeldewesen Osterland u.a. (2000). Auch empirische Untersuchungen aus der Verbändeforschung (vgl. Eichener u.a. 1992: 31 ff.) weisen auf die Tendenz korporatistischer Formen der Politikformulierung und Interessenvermittlung hin, „die auf informelle, kooperative bzw. konfliktvermeidende Handlungs- und Beziehungsmuster zwischen den Politikakteuren angelegt sind“ (Damskis 1996: 137).

Sicht „förmlich“ agierenden, wenig engagierten „Verwalters aus den alten Bundesländern“ abzugrenzen (vgl. Rogas 2000: 98 ff.). In einer empirischen Studie zur Bürgerfreundlichkeit der ostdeutschen Vollzugebene (vgl. Osterland u.a. 2000) wurde ferner festgestellt, dass die Akteure, insbesondere in den kommunalen Ordnungs- und Meldebehörden, in hohem Maße bestrebt sind, „sich nicht in traditioneller bürokratischer Weise von rechtlichen Detailfragen aufhalten (zu) lassen, sondern pragmatisch (zu) handeln, dabei unter Umständen auch Konflikte mit den ‚Rechtsfritzen‘ der Rechtsämter oder der Kommunalaufsicht (zu) riskieren, um in den konkreten Fragen des Alltags möglichst schnell ‚etwas für den Bürger zu erreichen“ (ebenda: 94). Vor diesem Hintergrund wird auch vermutet, dass die Neigung der ostdeutschen Verwaltungsakteure, das komplizierte Regelwerk westdeutscher Gesetze und Vorschriften durch einen „pragmatischeren Zugriff“ zu vereinfachen, „Anstöße zu einer grundsätzlichen Überprüfung entsprechender Regelsysteme geben“ könnte, wodurch möglicherweise „die in den westdeutschen Bundesländern immer wieder ins Stocken geratene Bemühung um Rechts- und Verwaltungsvereinfachung (...) gefördert (wird)“ (Grunow 1996: 14 f.).

3. Erklärung der Untersuchungsbefunde: institutionelle, historisch-kulturelle und akteurbezogene Bestimmungsgrößen der Performanzentwicklung

3.1 „Rivalisierende“ Hypothesen zur rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit: Beharrung, Angleichung oder Innovation¹⁸?

Für die Formulierung forschungsleitender Hypothesen zur Leistungs- und Handlungsfähigkeit der neuen politisch-administrativen Institutionen, gemessen am Performanzkriterium rechtsgebundenen Verwaltungshandelns, bieten sich mehrere, teils rivalisierende Argumentationsstränge an. Konzeptionell kann dabei auf die neuere neo-institutionalistische Theoriediskussion zurückgegriffen werden (vgl. Peters 1999), die von der grundsätzlichen Überlegung geleitet ist, dass von Institutionen eine bedeutsame – handlungsermöglichende und handlungsrestringierende – Wirkung auf das Akteurshandeln ausgeht (*structural suggestion*, Dowding 1995: 44), die dieses dennoch nicht vollständig bestimmt oder determiniert. Im Folgenden werden drei Varianten neo-institutionalistischer Ansätze unterschieden (vgl. Hall/Taylor 1996; Kaiser 1999)¹⁹, von denen die eher ökonomisch orientierte Variante des *Rational Choice Institutionalism* den einen, die eher strukturtheoretisch-kulturalistisch ausgerichtete Variante des soziologischen Institutionalismus

¹⁸ Zu dieser Typologie vgl. Fußnote 14.

¹⁹ Peters (1999) dagegen unterscheidet sechs Varianten neo-institutionalistischer Ansätze.

den anderen Extrempunkt bilden. Das nach längerfristig prägenden institutionellen Weichenstellungen für politische Entwicklungen fragende Programm des *Historical Institutionalism* wäre zwischen diesen beiden Polen zu verorten (Kaiser 1999: 190)²⁰. Im Hinblick auf die Wirkungen des Rechts- und Institutionentransfers in Ostdeutschland legen diese drei „Institutionalismen“ unterschiedliche Szenarien nahe:

- Der (an den „klassischen“ politikwissenschaftlichen und den *Rational Choice Institutionalism* angelehnten) „institutionellen Hypothese“ zufolge gibt es eine zügige Angleichung in der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der ostdeutschen kommunalen Institutionen an westliche „Normalität“ angesichts einer auf Handlungsnormierung zielenden Funktionslogik des transferierten westlichen Institutionensystem. Es wäre anzunehmen, dass die institutionellen Strukturen auf das individuelle Verwaltungshandeln auch dann durchschlagen, wenn die Einübung der neuen Regeln noch oberflächlich und ohne eindringenderes Rechtsstaatsverständnis ist (Wollmann 1996: 142).
- Der These von einer zügigen Angleichung durch Institutionentransfer kann der – theoretisch-konzeptionell dem Verständnis des neuen (soziologischen und historischen) Institutionalismus nahe stehende – Einwand entgegeng gehalten werden, dass das zur Funktionsfähigkeit des institutionellen Regelwerks unabdingbare sozio-kulturelle Umfeld und die „Einbettung in gesellschaftliche Mikrostrukturen“ mit einer Übertragung formeller Institutionen nicht einfach miterzeugt werden können (Eisen 1996: 41). Stattdessen ist von beachtlichen Inkompatibilitäten zwischen westdeutschen institutionellen Strukturen und ostdeutschen sozio-kulturellen Hinterlassenschaften (*legacies*) auszugehen, die einer raschen Angleichung im (rechtsstaatlichen) Performanzniveau auf längere Sicht im Wege stehen.
- Die – an den *Rational Choice Institutionalism* anknüpfende – „akteurorientierte (*will-an-skill*-)Hypothese“²¹ rückt die Wahlfreiheiten und Präferenzen (begrenzt rational) handelnder Akteure in den Vordergrund und lässt einerseits Regelabweichungen und damit Rechtsanwendungsmängel auch bei Androhung von Sanktionen erwarten, soweit diese aus Sicht der Akteure einer („lokal-egoistischen“) Vorteilsmaximierung dienen. Andererseits legt die akteurorientierte Sichtweise ein besonderes Augenmerk auf den innerhalb von institutionellen Kontexten bestehenden Spielraum für strategische und taktische Ent-

20 Ausführlich zu den drei neo-institutionalistischen Theorieansätzen und zu ihrer Relevanz für die Transformationsforschung vgl. Kuhlmann (2003a: 37 ff.); Kuhlmann (2004).

21 Der Begriff des *political will and skill* geht zurück auf Andrew Shonfield (1965: 63). Er wird in der Literatur vor allem verwendet, um den Aspekt der Subjektivität und Kontingenz in akteurbezogenen Konzepten zur Erklärung politischen Handelns hervorzuheben (vgl. auch Wollmann 2000a).

scheidungen, die Ausgangspunkt für kooperativ-verhandelnde und anpassungsflexible Handlungsmuster „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323 ff.) sein können. Vor dem Hintergrund der einschlägigen politikwissenschaftlichen Debatte um den Übergang zum „postmodernen“ Verhandlungsstaat (Heinelt 2001; Kuhlmann 2004) oder zur „post-klassischen Bürokratie“ (König 1992: 549) rückt die „akteurorientierte (*will-and-skill*-)Hypothese“ damit auch das Innovationspotenzial der ostdeutschen Akteure in den Blick.

3.2 Überprüfung der „institutionellen Hypothese“

Bezogen auf die frühe Transformationsphase kann festgestellt werden, dass den neuen institutionellen „Spielregeln“, Rechts- und Verfahrensvorschriften eine zunächst ausgesprochen geringe rollen- und verhaltensprägende Wirkung zukam, was die oben skizzierte „institutionelle (Angleichungs-)Hypothese“ zunächst zu widerlegen scheint. Einerseits hatte die Übertragung des im Westen über Jahre gewachsenen komplexen Regelungsbestandes auf die neuen Bundesländer „per Schaltsekunde“ in weiten Teilen zu einer massiven Überforderung der Vollzugsebene geführt. Vorübergehend war „eine komplizierte, aus verschiedenen Quellen entspringende Rechtsmaterie (entstanden), die an die Rechtsanwendung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR höchste Anforderungen stellt(e)“ (Brachmann 1991: 14). Zudem waren die ostdeutschen Kommunen durch den personell-organisatorischen Neuaufbau und Umbau nahezu vollständig absorbiert und sahen sich im Bereich der Bauaufsicht zusätzlich unter einen enormen „institutionellen Stress“ (Fürst/Martinsen 1996) dadurch gesetzt, dass es ihnen einerseits an rechtlich geschultem Personal sowie an einschlägigen Planungsunterlagen mangelte, während andererseits das Aufgabenvolumen in den Ämtern rapide zunahm. Dies kann beispielhaft daran abgelesen werden, dass sich die Zahl der jährlich erteilten Baugenehmigungen in Ostdeutschland zwischen 1991 und 1999 mehr als versechsfachte²². Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass die transferierten Regeln und Verfahrensrichtlinien eine zunächst nur begrenzte verhaltenskonditionierende Wirkung entfalten konnten.

Andererseits gelten die Einführung der (vollen) Rechtsweegegarantie in Ostdeutschland und die sich hieraus ergebende wachsende Bedeutung judizieller Kontroll- und Sanktionsmacht als entscheidende Impulse des rechtlich-institutionellen

22 Außerdem stieg die Zahl der jährlich pro Behördenmitarbeiter im Bereich „Städtebau“ erteilten Baugenehmigungen im gleichen Zeitraum von 0,7 auf 5,1 und übertrifft damit die westdeutsche Vergleichsgröße, die 1999 bei 4,5 lag. Die pro Behördenmitarbeiter „Städtebau“ in den neuen Ländern genehmigten „Bausummen“ (veranschlagte Kosten genehmigter Bauwerke) waren 1996 mit 4 Millionen DM fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (2,2 Millionen DM) (vgl. Statistisches Bundesamt 1992–2001; ferner Kuhlmann 2003a: 168 ff. mit weiteren Nachweisen).

Lernprozesses, der sich Mitte der 90er-Jahre abzeichnete und in der Leistungssteigerung des kommunalen Gesetzesvollzugs widerspiegelte. So gewannen die erstinstanzlichen Urteile markant an Bestimmungskraft im Hinblick auf die lokale Rechtshandhabung²³, was unter anderem daraus ersichtlich wird, dass die kommunalen Vollzugsakteure bei der Auslegung der baurechtlichen Vorschriften nicht nur zunehmend die einschlägige Rechtsprechung sorgsam im Auge behielten, sondern auch mehr und mehr bemüht waren, die verwaltungsgerichtliche Urteilspraxis zu antizipieren, indem sie Überlegungen zur möglichen Anfechtbarkeit ihrer Verwaltungsakte einbrachten. Es stellte sich heraus, dass die Behörden besonders „gründlich“ – nach dem *trial-and-error*-Prinzip – immer dann lernten, wenn ein Entscheidungsfehler verwaltungsgerichtlich geahndet und etwa einer Klage stattgegeben wurde (vgl. Kuhlmann 2003c).

„Ich glaube, der Lerneffekt ist bei der Einzelentscheidung größer, wenn man richtig gegen die Wand fährt und dann zum Amtsleiter muss. Ich glaube, der Effekt ist dann schon größer. Und ich glaube, da haben die wirklich auch von uns gelernt. Das meine ich schon. Und das in kurzer Zeit.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 21.3.2000)

Der Übergang zu einem stärker regelorientierten und normenbewussten Entscheidungshandeln wurde – institutionell besehen – zudem dadurch entscheidend vorangetrieben, dass es im Zuge des Institutionentransfers auch in der lokalen Bauverwaltung zu einer weitgehenden Rezeption westlicher institutioneller Basismuster gekommen war, wobei vor allem die Institutionalisierung juristischen Sachverständes besondere Hervorhebung verdient. Die Steigerung der Qualität rechtsgebundenen Verwaltungshandelns wurde maßgeblich dadurch begünstigt, dass viele Kommunen dazu übergingen, innerhalb des Bauaufsichtsamtes ein eigenes mit der Bearbeitung rechtlicher Konflikt- und Problemfälle sowie mit der Widerspruchsbearbeitung befasstes Sachgebiet (z.B. SG „Rechtliche Bauaufsicht“) einzurichten, das mit juristisch geschultem Personal besetzt wurde. Da zudem die inzwischen institutionell konturierten und ausdifferenzierten administrativen und judiziellen Aufsichts- und Kontrollstrukturen mehr und mehr griffen, konnte das transferierte Institutionen- und Vollzugssystem seine rollen- und verhaltensprägende Kraft in wachsendem Maße entfalten, womit die „institutionelle (Angleichungs-)Hypothese“ offensichtlich (bezogen auf die „Konsolidierungs- und Lernphase“) Bestätigung findet.

Mit zunehmender Internalisierung der transferierten institutionellen Regeln eröffneten sich den lokalen Akteuren auch neue Handlungsfreiheiten und -mög-

23 Dieser Bedeutungszuwachs erklärt sich natürlich nicht zuletzt auch daraus, dass in der unmittelbaren Wendezeit nur wenige Urteile ergingen und die Prozess- und Urteilshäufigkeit erst im Laufe der Zeit zunahm (Kuhlmann 2003c).

lichkeiten (vgl. auch unten Abschnitt 3.4). Je mehr die lokalen Akteure in der Lage waren, die im normativen Regelwerk verborgenen Spielräume und „Schlupflöcher“ für strategisches Handeln auszuloten und zu nutzen, desto stärker war es ihnen in der kommunalen Policy-Implementation möglich, die Ebene des „schieben Rechtsvollzugs“ zu verlassen. Zudem erwuchs ein Erfordernis nach Anpassung, Improvisation und situativer „Programmkorrektur“ auch daraus, dass sich die transferierten – auf westliche Problemlagen zugeschnittenen – Regelungsstrukturen im spezifisch ostdeutschen lokalen Problemkontext häufig als „Fehlregelungen“ („falsche Theorie“) erwiesen. Vor diesem Hintergrund wäre mit Blick auf die jüngste Phase des Transformationsprozesses der Vermutung einer institutionell bedingten, fortwährend wachsenden Handlungsnormierung – im Sinne der „institutionellen (Angleichungs-)Hypothese“ – eher zu widersprechen.

3.3 Überprüfung der „historisch-kulturellen (*legacy*-)Hypothese“

Das Verwaltungshandeln ostdeutscher Akteure wurde nach dem Systemwechsel noch in weiten Teilen durch „alt-institutionelle“ Handlungsmuster und -orientierungen (*legacies*), die den Übergang zu rechtsstaatlichem Verwaltungshandeln erschwerten, geprägt und überlagert. Solche *policy legacies* (Lehmbruch 1996), die als tradierte Problemlösungsstrategien und persistente Muster institutionellen Handelns den Untergang des DDR-Systems überlebt hatten, blieben dabei vor allem unter den „alt-personellen“ Mitarbeitern in hohem Maße handlungsbestimmend²⁴. Die das traditionelle Institutionenmodell Max Webers und die deutsche legalistische Verwaltungskultur (vgl. Wollmann 2000b; Sommermann 2002) kennzeichnende Forderung nach Formalisierung, rechtlich-administrativer Professionalisierung und Rationalisierung, die etwa in der Notwendigkeit lückenloser Aktenführung, der Kooperation über den Dienstweg und der strikten Beachtung rechtlicher Vorgaben ihren Niederschlag findet, geriet in Kollision mit den das Handeln der Akteure noch weithin prägenden „alt-institutionellen“ Orientierungen (Berg u.a. 1996: 81). Insbesondere das Festhalten an einem überwiegend technischen Rollenverständnis bauaufsichtlicher Tätigkeit erwies sich angesichts des neuen vorrangig rechtsvollziehenden Aufgaben- und Rollenprofils im betrachteten Politikfeld als ursächlich für Rechtsanwendungsmängel.

„Die Frage ist nicht mehr, wie muss ich ein Haus bauen, sondern, wie kann ich ein Haus genehmigen. Dass es mit den Bauvorschriften übereinstimmt, das ist die übliche Schwierigkeit, und das wird oft vergessen. Auch dass man dann Baupläne

24 Der prozentuale Anteil des „Altpersonals“ (Personen, die schon vor dem Systemwechsel im „Staatsapparat“ tätig waren) liegt in den Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte insgesamt bei rund 30 Prozent (vgl. Berg u.a. 1996: 191). Dieser Anteil gilt in der Grundtendenz auch für den Bereich der unteren Bauaufsicht (vgl. Kuhlmann 2003a: 225 ff.).

ergänzt und verändert, man fühlt sich immer als derjenige, der das Haus bauen will. ... Sie freuen sich, wenn sie irgendwo eine T30-Tür einbauen können. Ich sage jedes Mal zu denen: Das dürft ihr nicht machen, ihr müsst die Bauanträge zurückweisen.“ (Jurist/Sachgebietsleiter „Rechtliche Bauaufsicht“/Ost-Stadt, 15.11.1999)

Der Gesetzesvollzug in den ostdeutschen Kommunen folgte in der Frühphase vielfach einer Zweckmäßigkeitsorientierung und war stark vom „subjektiven Ermessen“ der lokalen Implementeure abhängig, was vor allem bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Baugenehmigungsverfahren sichtbar wurde. Hierin zeigte sich unübersehbar eine Anknüpfung an die „rechtskulturelle“ Wirklichkeit in der DDR, die durch die Macht des „Informellen“, durch personalisierten Austausch anstelle von formalisierten Verfahren (Neckel 1992) und durch subjektive Gerechtigkeit anstelle von rechtsförmiger Gesetzesanwendung gekennzeichnet war (Bernet/Lecheler 1990: 40)²⁵.

„Das war schon so ein bisschen die Einstellung ..., dass die Behörde meinte, auch eine Zweckmäßigkeitsentscheidung treffen zu können, die dann auch vor Gericht hält. Man hat einfach entschieden auf der mehr oder weniger politischen oder Zweckmäßigkeitsebene: ‚Wollen wir das oder wollen wir das nicht‘. Da hat man sich zusammengesetzt und eine Entscheidung getroffen, wie es denn am besten oder am schönsten oder am zweckmäßigsten wäre.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Hinzu kam eine ausgesprochen geringe Akzeptanz der Verwaltungsgerichte als neuen Institutionen, aus der ein eklatanter Mangel an, wenn nicht ein gänzlich fehlendes Vertrauen in rechtsstaatliche Funktionszusammenhänge ablesbar sind²⁶.

„Am Anfang hatte ich auch noch den Eindruck, dass es noch DDR-Zeiten entsprach, dass man gar nicht einsah, alles dem Gericht vorlegen zu müssen. Von

25 Diese Neigung zur Umgehung, wenn nicht zum Ignorieren rechtlicher Vorschriften in der DDR-Verwaltung, die sich in der Frühphase der Transformation vielerorts noch fortsetzte, ist pointiert auch als „Rechtsnihilismus“ bezeichnet worden (Pohl 1991).

26 Dies kann auch anhand der Untersuchungsbefunde zum Institutionenvertrauen der ostdeutschen Bevölkerung, die aus vorliegenden repräsentativen Umfragen gewonnen wurden, belegt werden (vgl. IPOS-Erhebungen 1984–1995 für die alten und 1991–1995 für die neuen Bundesländer; ALLBUS-Erhebungen 1989 und 1994 sowie KSPW-Erhebung 1995; siehe Derlien/Löwenhaupt 1997: 453). Das Institutionenvertrauen in den neuen Bundesländern lag zwischen 1991 und 1995 fast durchgängig unter dem der alten Bundesländer, wobei die Gerichte (mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts) unmittelbar nach der Wende besonders schlecht abschnitten und in der „Rangskala“ der insgesamt 13 bewerteten Institutionen im Jahr 1991 lediglich den vorletzten Platz einnahmen. Dagegen errangen sie in sämtlichen seit 1984 in Westdeutschland durchgeführten Umfragen Spitzenplätze (1991: Platz 2; vgl. Gabriel 1996: 259).

wegen gläserne Behörde: ‚Das sind unsere Akten! Und wieso wollt ihr das alles haben?‘... Man musste immer auf die Vorschrift hinweisen – es gibt also extra so einen Textbaustein bei uns bei Klageeingang, was die Behörde alles vorzulegen hat im Original und warum sie das vorzulegen hat. Das habe ich im Westen nie begründet.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Somit standen der nach der „institutionellen Hypothese“ denkbaren raschen Angleichung policy-spezifischer Handlungsmuster und Entscheidungsergebnisse an westliche „Normalität“ in der Frühphase des Umbruchs wirkungsmächtige „kulturelle Beharrungstendenzen“ (Bürklin 1995) entgegen, in denen die „historisch-kulturelle (*legacy*)-Hypothese“ ohne Zweifel Bestätigung findet.

Diese kognitiv-kulturellen „Erblasten“ aus der DDR-Vergangenheit verblassten jedoch zusehends. Zum einen wurden die Verwaltungsgerichte und die Rechtsprechung in Ostdeutschland zunehmend von Seiten der Bürger und der Behörden akzeptiert (vgl. auch Kemper 2001: 217). Insbesondere gaben die lokalen Verwaltungsakteure einerseits ihre ablehnende Haltung auf, aber andererseits auch ihre anfängliche „Schwellenangst“ und teilweise übertriebene „Unterordnungshaltung“ den Gerichten gegenüber. Es kam zu einer „Normalisierung“ der Interaktionsbeziehungen zwischen Gerichten und Behörden und zu einer Angleichung an das für die „Alt-Bundesrepublik“ charakteristische Vertrauensniveau²⁷.

„Die Behörden kennen jetzt auch ihren Standort. Sie wissen jetzt, wo sie im Spannungsverhältnis stehen und im staatlichen Gefüge stehen. Dass sie also ganz klar der Kontrolle der Verwaltungsgerichte uneingeschränkt unterliegen und das auch akzeptieren. ... Also das wird nicht mehr diskutiert. Und dann gibt es auch keine Irritationen mehr.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Da die lokalen Vollzugsträger mehr und mehr Abstand von jenem für die Frühphase typischen Modell situativer, rechtsrelativistischer Behördenpraxis nahmen, kann argumentiert werden, dass die „historisch-kulturelle (*legacy*)-Hypothese“ im weiteren Verlauf des ostdeutschen Transformationsprozesses einerseits erheblich an Erklärungskraft verlor. Andererseits deutet die Ausprägung der weiter oben beschriebenen Muster des kooperativen Verwaltungshandelns und problemorientierten Rechtsgebrauchs – zumindest teilweise – auf weiter bestehende längerfristige Pfadabhängigkeiten im Sinne der „historisch-kulturellen (*legacy*)-Hypothese“ hin. Denn für die Ausbildung solcher informal-kooperativer Handlungsmuster in der

²⁷ Daraus, dass die Gerichte von Platz 12 der Rangskala auf Platz 5 aufstiegen und ihren Mittelwert von 0,1 in 1991 auf 0,6 in 1995 verbesserten, wird der beträchtliche Vertrauensgewinn der rechtsstaatlichen Institutionen ersichtlich (Gabriel 1996: 260 f.). Die Angleichung an die „Vertrauenspyramide“ in den alten Bundesländern ist klar dadurch gekennzeichnet, dass die für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung zuständigen Institutionen des Rechtsstaates (Bundesverfassungsgericht, Gerichte, Polizei) an der Spitze der Rangordnung stehen (Gabriel 2001: 112).

ostdeutschen Vollzugsverwaltung erwies sich das (verwaltungs-)kulturelle Erbe der DDR-Vergangenheit als ein durchaus geeigneter Nährboden. Gerade weil formale Regeln und Rechtsvorschriften im Handeln der DDR-Verwaltungsbediensteten eher nachrangig waren, kam den nicht-hierarchischen, auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit basierenden Interaktionsbeziehungen zwischen Verwaltung und Verwaltungsklientel eine ausgesprochen hohe Bedeutung zu (Rogas 2000). Arrangements des Interessenausgleichs (*bureaucratic bargaining*) waren im lokalen Staatsapparat, aber auch in anderen Bereichen der DDR-Gesellschaft ebenso gebräuchlich wie Improvisationen angesichts sachlicher Funktionsmängel und politischer Zwänge²⁸. Die ostdeutschen Vollzugsakteure konnten im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses an diese „alt-institutionellen“ Vorprägungen und Erfahrungen erneut anknüpfen („Rollenrenaissance“, vgl. Damskis/Möller 1997) und sie als besondere *social skills* in den kommunalen Implementationsprozess einbringen. Manches spricht dafür, dass diese aus der DDR-Vergangenheit übernommenen Handlungsdispositionen und Verhaltensweisen günstige Ausgangsbedingungen dafür boten, dass sich die Akteure vom legalistischen Grundzug eines ausschließlich hoheitlich-hierarchischen Verwaltungsvollzugs rasch entfernten und verstärkt (modernen) Formen kooperativen und konfliktvermeidenden Verwaltungshandelns zuwandten.

In diese Richtung weist auch der Befund, dass sich die ostdeutschen Verwaltungsbediensteten selbst als ausgesprochen bürgerorientiert und kooperativ wahrnehmen und in diesem „Orientiertsein“ auf den Bürger (Osterland u.a. 2000) ein (erhaltenswertes) kulturelles Erbe der DDR-Vergangenheit erblicken. Sie fassen ihr Improvisationstalent und ihre Distanz zu engen „verwaltungsjuristischen Legalitätsvorstellungen ... als eine positive Folge ihrer DDR-Vergangenheit“ ungeachtet dessen auf, dass mithin der konkrete Ertrag für den Bürger über die Wahrung juristischer Striktheit gestellt wird (ebenda: 94). Auch grenzen sich die ostdeutschen Akteure in ihrer Selbstwahrnehmung deutlich vom Typus des „klassisch-bürokratischen“, regelfixierten „Verwalters“ ab, den sie (zutreffend oder nicht) im westdeutschen Beamten verkörpert sehen (Rogas 2000). Es kann daher plausibel argumentiert werden, dass der Übergang zu einer problemorientierten, adaptiven Politikdurchführung durch diese in Teilbereichen sich abzeichnende Rückbesinnung auf eingeprägte „alt-institutionelle“ Muster informal-kooperativ ausgerichteten Verwaltungshandelns gefördert und begünstigt worden ist.

28 Zur „strukturellen Analogie“ kommunaler und betrieblicher Handlungslogiken in der DDR siehe Neckel (1992).

3.4 Überprüfung der „akteurorientierten (*will-and-skill*-)Hypothese“

Die – Regelverletzungen und situatives Handeln nahe legende – „akteurorientierte (*will-and-skill*-)Hypothese“, die vor allem die Handlungsfähigkeiten und -absichten der lokalen Akteure ins Blickfeld rückt, kann bezüglich der frühen Transformationsphase in mehrfacher Hinsicht besondere Plausibilität und Gültigkeit beanspruchen. Zum einen litten die kommunalen Bauämter in der Anfangszeit unter einem dramatischen Personalmangel, der beispielhaft dadurch sichtbar wird, dass die Behörden in den alten Bundesländern im Aufgabenbereich „Städtebau“ zunächst nahezu doppelt so stark besetzt waren wie die Behörden in den neuen Bundesländern²⁹. Was die qualifikatorische Seite der Baugenehmigungstätigkeit anbelangt, war zu konstatieren, dass die Bauaufsichtsämter überwiegend mit „neupersonellen“, das heißt nach der Wende erstmals im Bereich der lokalen Bauverwaltung oder Bauaufsicht tätigen Mitarbeitern besetzt wurden, die in der Regel über qualifizierte technische (Hoch- oder Fachschul-)Abschlüsse als Bauingenieure, Architekten oder Planer verfügten³⁰. Das weitgehende Fehlen von juristisch qualifiziertem, insbesondere baurechtlich geschultem Personal erwies sich als eine gravierende qualifikatorische „Lücke“ in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen.

Zum anderen war unter den lokalen Vollzugsakteuren – befördert und angetrieben durch die schwierige wirtschaftliche Situation in den ostdeutschen Kommunen – eine ausgeprägte Neigung zu interessengeleitetem, kommunalpolitisch inspiriertem Entscheidungsverhalten festzustellen. Denn diese waren auf die Gewinnung von Investoren und die Ansiedlung von Unternehmen existenziell angewiesen und erblickten darin ein vorrangiges Handlungsziel und -erfordernis auch dann, wenn dies nur unter Umgehung oder gar Missachtung geltenden Rechts realisierbar schien. Diese Bereitschaft der lokalen Akteure, die institutionalisierten Regeln zu brechen, um bestimmten zweckrationalen Kalkülen nachgehen zu können, wurde dabei vor allem dadurch gefördert und gestärkt, dass die „Gelegenheitsstruktur“ für „normabweichendes“ Verhalten in der frühen Wendezeit ausgesprochen günstig war. So konnten die lokalen Akteure einerseits dadurch, dass sich die

29 In Westdeutschland kamen 1991 auf 10 000 Einwohner etwa fünf kommunale Bedienstete im Bereich „Städtebau“, wohingegen es in Ostdeutschland zum gleichen Zeitpunkt nur drei Beschäftigte waren. Die Kommunalverwaltungen in den alten Bundesländern beschäftigten rund 2,4 Prozent ihres Gesamtpersonals im Bereich „Städtebau“, während die Vergleichsgröße in den neuen Bundesländern bei nur 0,6 Prozent lag (vgl. Kuhlmann 2003a: 249 ff.).

30 Ausweislich der Befunde aus der Follow-up-Befragung in 35 unteren Bauaufsichtsbehörden auf Kreisebene liegt der Anteil der (Bau-)Ingenieure am Gesamtpersonalbestand der Bauaufsichtsämter in den beiden in die Erhebung einbezogenen ostdeutschen Ländern bei über einem Drittel (Mecklenburg-Vorpommern) oder sogar bei nahe 50 Prozent (Sachsen). Der Anteil der Juristen liegt in Sachsen bei 1,4 Prozent; in Mecklenburg-Vorpommern gibt es überhaupt keine Juristen in Bauaufsichtsämtern (vgl. Kuhlmann 2003a: 257).

Landesbehörden noch im institutionellen Auf- und Umbau befanden, zunächst in einem faktisch aufsichtsfreien Raum agieren (Wollmann 1996). Zudem griff auch die juristische Kontrollgewalt erst zu einem späteren Zeitpunkt und war die Sanktionsmacht der Gerichte gerade bei den rechtlich zu beanstandenden, „politischen“ Baugenehmigungsentscheidungen ohnedies von vornherein eingeschränkt³¹. Zwar ist auch in den westdeutschen Kommunen bei kommunalpolitisch wichtigen Bauvorhaben bisweilen die Neigung zu „rechtsrelativistischem“ Verhalten zu konstatieren. Gleichwohl kann – insoweit in Bestätigung der „akteurorientierten (*will-and-skill*)-Hypothese“ – davon ausgegangen werden, dass die Chance für eine Durchsetzung interessengeleiteter politischer Handlungskalküle jenseits des sanktionierten institutionellen Regelsystems in den kommunalen Arenen Ostdeutschlands ausgesprochen günstig stand und vielfach genutzt wurde.

In dem Maße, wie die neuen Aufsichts- und Kontrollinstitutionen kommunalen Handelns konturiert waren und zunehmend „Zähne zeigten“ (Wollmann 2000a), wurde jedoch die „Gelegenheitsstruktur“ für situatives Handeln beschnitten. Zudem kam es im Laufe der Zeit zu bemerkenswerten personell-qualifikatorischen Veränderungen, die zum einen (quantitativ) an den personellen Aufstockungen in den kommunalen Bauverwaltungen abzulesen sind³²; zum anderen ist an die umfangreichen Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen zu erinnern, die – wenngleich zunächst nach dem „Gießkannenprinzip“ – darauf gerichtet waren, den mit dem bundesdeutschen Recht völlig unvertrauten Behördenmitarbeitern binnen kurzer Zeit die wichtigsten Grundlagen der Rechtsordnung, insbesondere des Verwaltungsrechts, zu vermitteln. Die Rechtsanwendungsfähigkeit in den kommunalen Behörden nahm – personell besehen – ferner dadurch zu, dass die ostdeutschen Kommunen zunehmend juristisch geschultes, insbesondere baurechtlich versiertes Personal rekrutierten. Darüber hinaus bewiesen die ostdeutschen Akteure eine erstaunliche Lern- und Anpassungsflexibilität darin, dass sie

31 Dies erklärt sich daraus, dass bei politisch wichtigen Genehmigungsentscheidungen oftmals potenziell klagebefugte schon im Vorfeld des Verfahrens – häufig durch finanzielle „Abfindung“ – „ruhiggestellt“ wurden und werden. Bei manchen Vorhaben, etwa im Außenbereich oder am Ortsrand, war und ist schlicht auch kein klageberechtigter Nachbar vorhanden, so dass die Genehmigungen faktisch nicht anfechtbar sind. Schließlich sei noch daran erinnert, dass Großinvestoren auch eher geneigt sind, selbst rechtswidrige Auflagen der Behörden zu „schlucken“ (oder gegebenenfalls den Standort zu wechseln), als sich auf langwierige Gerichtsverfahren einzulassen.

32 In den ostdeutschen lokalen Bauverwaltungen kam es zwischen 1991 und 1999 fast zu einer Verdoppelung des Personalbesatzes (Steigerung um 111 Prozent), während die westdeutschen Kommunen in diesem Aufgabenbereich sogar eine geringfügige Abnahme von zehn Prozent zu verzeichnen hatten. Im Ergebnis (1999) lag der Anteil der im Aufgabenbereich „Städtebau“ tätigen Personen am Gesamtpersonal der Kommune in den ostdeutschen Behörden mit 2,6 Prozent sogar noch über der westdeutschen Vergleichsgröße (2,4 Prozent), während er 1991 mit nur 0,6 Prozent noch deutlich darunter gelegen hatte (Statistisches Bundesamt 1991–1999; vgl. Kuhlmann 2003a: 249 f.).

sich durch *learning on the job* rasch mit dem neuen Recht und den neuen institutionellen Verhaltensvorgaben vertraut machten.

„Ich denke, es war hauptsächlich ein eigenständiger Lernprozess... Denn, wie ich eben sagte, die haben binnen kürzester Zeit sich so viele blutige Nasen geholt bei uns, dass sie dann gesehen haben: wie müssen wir's denn eigentlich machen.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Es dürfte damit – vor allem bezogen auf die Lern- und Konsolidierungsphase – tendenziell von einer eher rückläufigen Erklärungskraft der „akteurorientierten (*will-and-skill*-)Hypothese“ zu sprechen sein; andererseits sei daran erinnert, dass die Akteure auch angesichts der stärksten institutionellen Kontrollmechanismen über eine, wenn auch noch so geringe Handlungsfreiheit verfügen (Bogumil/Schmid 2001: 57), die es ihnen ermöglicht, unter verschiedenen Strategien auszuwählen oder auch die sanktionierten Regeln zu brechen. So wurden bisweilen in bewusster Überschreitung des institutionellen Kontextes Regelabweichungen dann hingenommen, wenn die daraus resultierenden Kosten und Sanktionen unwahrscheinlich oder hinnehmbar schienen. Die – teils von den lokalen Akteuren gezielt herbeigeführte – Unangreifbarkeit und damit das Ausbleiben judizieller Kontrolle bei bestimmten Baugenehmigungsentscheidungen³³, die trotz ihrer Rechtswidrigkeit nicht aufgehoben werden (können), führten mithin zu Situationen, in denen nicht mehr mit Sanktionen gerechnet werden musste. Dies ermunterte dazu, sich bei lokalpolitisch bedeutsamen Verwaltungsentscheidungen bis an die äußerste Grenze des rechtlich Möglichen, wenn nicht darüber hinaus, zu bewegen. Die rechtliche Qualität der Entscheidungen war damit, vor allem dann, wenn es sich um politisch wichtige Projekte handelte, in hohem Maße von den lokalen Akteurskonstellationen, Handlungsorientierungen und den (mikropolitischen) „Spielstrategien“ der Akteure vor Ort abhängig³⁴.

Darüber hinaus spricht manches dafür, dass den akteurbezogenen Faktoren gerade im Hinblick auf die Herausbildung „modernitätsfördernder“ (kooperativer, problemorientierter usw.) Implementationsmuster in den ostdeutschen Verwaltungen eine hohe – und im weiteren Verlauf wieder zunehmende – Bedeutung zukam. Wie gesagt, die Inhaber administrativer Führungspositionen in ostdeutschen Kommunalverwaltungen wurden mehrheitlich aus verwaltungsexternen Berufsbe-

33 Vgl. oben Fußnote 31.

34 Insbesondere das Zusammenspiel zwischen lokaler Politik- und Verwaltungsspitze auf der einen und den *frontline implementers* des Städtebaurechts auf der anderen Seite beeinflusste den baurechtlichen Entscheidungsprozess maßgeblich. Während Ersterer für gewöhnlich eher policy- und ergebnisorientiert handelten, zeigten sich Letztere eher regel- und verfahrensorientiert. Typischerweise erwiesen sich die Implementeure in den untersuchten ostdeutschen Kommunen als weniger durchsetzungsstark gegenüber einer regelabweichenden politischen Einflussnahme auf Baugenehmigungsentscheidungen, als dies in den westdeutschen Fallkommunen festzustellen war.

reichen, insbesondere Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, rekrutiert (Cusack/Weßels 1996; Berg u.a. 1996); die neuen Führungspersonen in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen haben überwiegend technisch-naturwissenschaftliche oder medizinische Ausbildungsabschlüsse, worin sich eine nahezu spiegelbildliche Umkehrung des Qualifikationsprofils in den Kommunen der alten Bundesländer geltend macht, deren Führungspersonal vorwiegend juristisch-verwaltungsbezogen qualifiziert ist³⁵. Dieses Qualifikationsprofil schlägt sich in der Handlungsorientierung und -praxis der ostdeutschen Akteure nieder, die als ausgebildete Techniker und Naturwissenschaftler eher disponiert sind, pragmatisch-flexible Problemlösungen herbeizuführen, als strikt norm-subsumierend Recht zu vollziehen. In diese Richtung weisen auch die Selbsteinschätzungen der Verwaltungsmitarbeiter, denen zufolge eine problemorientierte, sach- und praxisbezogene Sicht auf Verwaltungshandeln vor allem durch die – im Vergleich zum Westen – weniger ausgeprägte Rechtskenntnis und Regelorientierung sowie dadurch gefördert wurde, dass es sich bei den ostdeutschen Verwaltungsbediensteten überwiegend um Seiten- und Quereinsteiger handelte, die „von Verwaltungsrecht überhaupt keine Ahnung (hatten)“ (Rogas 2000: 98) und sich infolgedessen eher „mit der Sache“ identifizierten als am Recht orientierten. Andererseits wussten die lokalen Akteure gerade aufgrund der inzwischen stabileren Rechtskenntnis und -sicherheit die in den einschlägigen Vorschriften verborgenen Handlungsspielräume zunehmend auszuloten und taktisch zu nutzen³⁶, wobei es ihnen in wachsendem Maße gelang, materielle und formale (Rechts-)Qualität von Entscheidungen mit inhaltlich-sachlicher (*policy*-)Qualität in Einklang zu bringen. Vor diesem Hintergrund hat die „akteurorientierte (*will-and-skill*-)Hypothese“ im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses offensichtlich wieder an Bedeutung und Erklärungskraft gewonnen.

35 Vgl. hierzu Wollmann (1996: 124 ff.); Lorenz (Kuhlmann) (1999: 95 ff. mit weiteren Nachweisen).

36 Hierzu trug letztlich auch der Umstand bei, dass die ostdeutschen Kommunen als Folge der personellen Aufstockungen im Bereich der lokalen Bauverwaltung – rein quantitativ gesehen – immer besser in der Lage waren, die im Vergleich mit schlichtem hierarchischem Rechtsvollzug deutlich zeit- und arbeitsaufwändigeren Aushandlungsstrategien (hierzu etwa Dose 1994) zu verfolgen. So ergab sich der für intensive Verhandlungen und Kooperation mit der Verwaltungsklientel erforderliche Handlungsspielraum („organisatorischer Schlupf“ – *organizational slack*; Cyert/March 1963: 37 f.) in den Behörden daraus, dass sich das Personalwachstum in den Bauverwaltungen (1996–1999 um sechs Prozent) bei nur noch allmählich steigendem oder gar rückläufigem Arbeits- und Antragsvolumen in den Ämtern (Rückgang des jährlichen Baugenehmigungsvolumens 1996–1999 um 14 Prozent) bis in die späten 90er-Jahre hinein fortsetzte (vgl. Kuhlmann 2003a: 169 ff. und 249 ff.).

4. Schlussfolgerungen und Ausblicke

Die ostdeutschen Kommunalakteure (in den hier betrachteten städtischen und kreislichen Baubehörden) sind heute überwiegend in der Lage, einen rechtsstaatlich korrekten mit einem problem- und gestaltungsorientierten Gesetzesvollzug zu verbinden. Etwas idealtypisierend zugespitzt könnte man sagen, dass die ostdeutschen Kommunen den Übergang von einer rechtsrelativistischen, wenn nicht gar rechtsnihilistischen, quasi „vormodernen“, Verwaltung zur informal-kooperativen „postmodernen“ Verwaltung oder „postklassischen Bürokratie“ (König 1992: 549), in der das Legalitätsprinzip zur strategischen Ressource wird, gleichsam im Zeitraffer vollzogen haben. Im Ergebnis weisen die hier betrachteten ostdeutschen Behörden somit einerseits einen deutlichen Abstand zum idealtypischen Bürokratiemodell Max Webers auf, das sich durch strikte Regelbindung und uneingeschränkten formalen Gehorsam auszeichnet. Andererseits wird aber auch ein – wenngleich eher gradueller – Abstand zum „realtypischen“ westlichen Referenzmodell darin sichtbar, dass sich die ostdeutschen Behörden teilweise sogar noch deutlicher vom „klassisch-hierarchischen“ Vollzugsmodell entfernt haben als die westdeutschen Kommunen (Kuhlmann 2004). Diese Feststellung gibt Anlass zu der Behauptung, dass die Entwicklungen und Lernprozesse, die im Osten stattgefunden haben, durchaus „innovierend“ auf den Westen zurückwirken könnten. Die Neigung der ostdeutschen kommunalen Akteure, öffentliche Verwaltung eher als problemlösungs- und zielorientierte denn als juristisch eng angepflochte Veranstaltung zu begreifen und zu handhaben, könnte sich als ein besonderes Innovationspotenzial im Übergang vom „Verwaltungsstaat“ zum „postmodernen“ funktionalen Staat (Böhret 2001: 48; Heinelt 2001) erweisen.

Literatur

- Aberbach, J. D./Putnam, R. D./Rockman, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge/Mass.
- Banner, G. (2001), *Aufbau und Leistung der Kommunalverwaltung*, in: Derlien, H.-U. (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, Baden-Baden, S. 121–127.
- Beckers, P. (1997), *Kulturelle Aspekte bezirklicher Verwaltungstransformation. Einflüsse von Handlungsorientierungen in der DDR-Stadtbezirksverwaltung auf Verlauf und Stand der Integration Ost-Berliner Bezirksverwaltungen in das Land Berlin im Zeitraum von 1989 bis 1995*, Berlin (Diss. Humboldt-Universität zu Berlin).
- Beckers, P./Jonas, U. (1997), *Im Osten nichts Neues? Meinungsbild von Verwaltungsmitarbeitern zum Transformations- und Reformprozess in (Ost-)Berliner Bezirksverwaltungen*, Berlin (Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Bd. 55).
- Benz, A./Bogumil, J. (2003), *Civil Servants in a Federal System: The Case of Germany*. Paper Prepared for Presentation at the 7th Congress of the AFSP in Lille, 19/20 September 2002.

- Berg, F./Nagelschmidt, M./Wollmann, H. (1996), Kommunalen Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozess, Opladen.
- Bernet, W./Lecheler, H. (1990), Die DDR-Verwaltung im Umbau, Regensburg (Schriften des WIÖD, Band 11).
- Bogumil, J./Schmid, J. (2001), Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Opladen.
- Bohne, E. (1981), Der informale Rechtsstaat, Berlin.
- Böhret, C. (2001), Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke, B./von Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, S. 43–49.
- Brachmann, R. (1991), Öffentliches Recht in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 1, S. 12–17.
- Bürklin, W. (1995), Die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland: Eine Zwischenbilanz, in: Lehbruch, G. (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, 19. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft, Opladen, S. 11–24.
- Cusack, T. R./Weßels, B. (1996), Problemreich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Vereinigung, Berlin.
- Cyert, R. M./March, J. G. (1963), A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Damskis, H. (1996), Verwaltungselite und Verwaltungskultur in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen. Zum Politik- und Rollenverständnis von leitenden Ministerialbeamten in vergleichender Ost-West-Perspektive, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen, S. 115–160.
- Damskis, H./Möller, B. (1997), Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen. Frankfurt/Main und andere (Berliner Schriften zur Demokratieforschung, Bd. 4).
- Derlien, H.-U./Löwenhaupt, S. (1997), Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: Wollmann, H./Derlien, H.-U./König, K./Rentsch, W./Seibel, W. (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen, S. 417–472.
- De Bruijn, H. (2002), Managing Performance in the Public Sector, London/New York.
- Dose, N. (1992), Normanpassung durch Verhandlungen mit der Ordnungsverwaltung, in: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, S. 87–110.
- Dose, N. (1994), Kooperatives Recht. Defizite einer steuerungsorientierten Forschung zum kooperativen Verwaltungshandeln, in: Die Verwaltung, Heft 1, S. 91–110.
- Dowding, K. (1995), Interpreting Formal Coalition Theory, in: Dowding, K./King, D. S. (Hrsg.), Preferences, Institutions, and Rational Choice, Oxford, S. 43–59.
- Eichener, V./Kleinfeld, R./Pollack, D./Schmid, J./Schubert, K./Voelzkow, H. (Hrsg.) (1992), Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Marburg.
- Eisen, A. (1996), Institutionenbildung und institutioneller Wandel im Transformationsprozess. Theoretische Notwendigkeiten und methodologische Konsequenzen einer Verknüpfung struktureller und kultureller Aspekte des institutionellen Wandels, in: Eisen, A./Wollmann,

- H. (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik*, Opladen, S. 33–61.
- Eisold, P. (1994), In Thüringen mal wieder reingeschaut, in: *Deutsche Steuerzeitung*, Heft 9, S. 268–270.
- Frenzel, A. (1995), *Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen*, Baden-Baden.
- Fürst, D./Martinsen, R. (1996), *Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen*, Baden-Baden.
- Gabriel, O. W. (1996), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen*, in: Kaase, M./Eisen, A./Gabriel, O. W./Niedermayer, O./Wollmann, H., *Politisches System*, Opladen, S. 231–319.
- Gabriel, O. W. (2001), *Politische Orientierungen im vereinigten Deutschland: Auf dem Weg zur „Civic Culture“?*, in: Bertram, H./Kollmorgen, R. (Hrsg.), *Die Transformation Ostdeutschlands. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern*, Opladen, S. 97–129.
- Geißel, B. (2003), *Lokale Governance – Ein Einstellungs- und Performanzvergleich am Beispiel von Kommunen in Ost- und Westdeutschland. Diskussionspapier für die „Drei Länder Tagung. Gemeinsamer Kongress der schweizerischen, deutschen und österreichischen Vereinigungen für politische Wissenschaft“*, 14.–15. November 2003 in Bern.
- Giese, P. (1997), *Kommunale Selbstverwaltung und Wirtschaftsförderung: Eine qualitative Studie in Brandenburg*, Bochum (Diss.).
- Goetz, K. H. (1993), *Rebuilding Public Administration in the New German Länder: Transfer and Differentiation*, in: *West European Politics*, Heft 4, S. 447–469.
- Grunow, D. (1996), *Lernprozesse und Performanz-Entwicklung in der Verwaltung der neuen Bundesländer. Beobachtungen und Bewertungen aufgrund einer empirischen Untersuchung der Verwaltungshilfe in Brandenburg*. Unveröff. Ms.
- Hall, P. A./Taylor, R. C. R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies*, Band 44, S. 936–957.
- Heinelt, H. (2001), *Vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat*, in: Blanke, B./von Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen, S. 10–17.
- Holtschneider, R. (2001), *Vom Eingabewesen zum normierten Verwaltungsverfahren*, in: Derlien, H.-U. (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, Baden-Baden, S. 219–228.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) (1996), *Bauliche Nutzung des Außenbereichs. Ergebnisbericht. Rechtsstatsachenuntersuchungen und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997*, Berlin.
- Jann, W. (1995), *Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozess der deutschen Einigung. Im Osten nichts Neues?*, in: Lehmbruch, G. (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, 19. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft, Opladen, S. 55–71.
- Kaiser, A. (1999), *Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen*, in: Brodocz, A./Schaal, G. S. (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen, S. 189–211.

- Kemper, G.-H. (2001), Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Derlien, H.-U. (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, Baden-Baden, S. 209–218.
- König, K. (1992), Transformation einer Kaderverwaltung: Transfer und Integration von öffentlichen Bediensteten in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 13, S. 549–556.
- Kuhlmann, S. (2003a), Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung, Opladen.
- Kuhlmann, S. (2003b), Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv, Heft 1, S. 99–126.
- Kuhlmann, S. (2003c), Verwaltungsgerichtsbarkeit und kommunaler Gesetzesvollzug in Ostdeutschland: zwischen „Aufbauhilfe“, „Rechtsberatung“ und „Legalitätskontrolle“, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 13, Heft 12, S. 543–547.
- Kuhlmann, S. (2004), Kooperative Demokratie in ostdeutschen Kommunen: vom Systembruch zu „modern governance“?, Diskussionspapier für die „Drei Länder Tagung. Gemeinsamer Kongress der schweizerischen, deutschen und österreichischen Vereinigungen für politische Wissenschaft“, 14.–15. November 2003 in Bern; eingereicht bei: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.) (2004), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Lehmbruch, G. (1996), Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers. Überprüfung und Antikritik, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen, S. 55–72.
- Lorenz (Kuhlmann), S. (1999), Kommunaler Elitenwandel: Rekrutierung, Zusammensetzung und Qualifikationsprofil des lokalen administrativen Führungspersonals in Ostdeutschland, in: Hornbostel, S. (Hrsg.), Sozialistische Eliten. Horizontale und vertikale Differenzierungsmuster in der DDR, Opladen, S. 85–103.
- Lorenz (Kuhlmann), S./Wegrich, K./Wollmann, H. (2000), Kommunale Rechtsanwendung im Umbruch und Wandel. Implementation des Städtebaurechts in Ost- und Westdeutschland, Opladen.
- Luhmann, N. (1976), Funktionen und Folgen formaler Organisation, 3. Aufl., Berlin.
- McGovern, K. (1996), Kooperative Strategieentwicklung: Institutionelle Bedingungen in der lokalen Wirtschaftspolitik am Beispiel der Stadt Leipzig, Marburg (Diss.).
- Meisel, D. (1997), Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität. Die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme 1991–1994 in Sachsen-Anhalt und Sachsen im Kontext von Umbruch und Interessenvermittlung, Opladen.
- Neckel, S. (1992), Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, S. 252–268.
- Nullmeier, F. (2001), Kennzahlen und Performance Measurement, in: Blanke, B./von Bandemer, S. /Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, S. 383–391.
- Osterland, M./Gläser, U./Kummerow, K. (2000), Auf dem Weg zur „bürgernahen“ Bürokratie? Bericht über eine Fallstudie zur Relation zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung in der früheren DDR, Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“, Bremen.
- Paffrath, C. (1996), Das „Leiden“ der Finanzämter an der Oberfinanzdirektion: Probleme eines synchronen Verwaltungsaufbaus auf mehreren Ebenen, in: Grunow, D. (Hrsg.), Verwal-

- tionstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität, Bielefeld, S. 247–270.
- Peters, G. B. (1993), Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „von unten“ und die Sicht „von oben“, in: Hérítier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen (Politische Vierteljahresschrift, 34. Jg., Sonderheft 24), S. 289–303.
- Peters, G. B. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*, London/New York.
- Pohl, H. (1991), Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: König, K. (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*, Baden-Baden, S. 235–249.
- Reichard, C. (1997), Strukturreformen und Personalspezifika in der ostdeutschen Verwaltung. Kommentar, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik*, Opladen, S. 311–320.
- Reulen, S. (1998), Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindereform in Brandenburg und Sachsen. In: Bertram, H./Kreher, W./Müller-Hartmann, I. (Hrsg.), *Systemwechsel zwischen Projekt und Prozess. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland*, Opladen, S. 625–662.
- Rogas, K. (2000), *Ostdeutsche Verwaltungskultur im Wandel. Selbstbilder von Kommunalverwaltern 1992 und 1996 im Vergleich*, Opladen.
- Scharpf, F. W. (2000), *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schimanke, D. (2001), Dilemmata der Personalpolitik, in: Derlien, H.-U. (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, Baden-Baden, S. 179–187.
- Schröter, E. (1995), *Verwaltungskultur in Ost und West – Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse von Ost- und West-Berliner Verwaltungsführungskräften*, Berlin (Diss.).
- Seibel, W. (1996), Innovation, Imitation, Persistenz: Muster staatlicher Institutionenbildung in Ostdeutschland seit 1990, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik*, Opladen, S. 359–416.
- Shonfield, A. (1965), *Modern Capitalism*, Oxford.
- Sommermann, K.-P. (2002), Verwaltung im Rechtsstaat, in: König, K. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, S. 97–118.
- Statistisches Bundesamt (1992–2001), *Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2000), *Verwaltungsgerichte, Arbeitsunterlagen 1990–1998*, Wiesbaden.
- Steinkemper, B. (1974), *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der BRD*, Köln.
- Wagener, F. (1979), Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 37, S. 215–260.
- Wegrich, K./Jaedicke, W./Lorenz (Kuhlmann), S./Wollmann, H. (1997), *Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland*, Basel und andere.
- Wollmann, H. (1996), Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Kaase, M./Eisen, A./Gabriel, O. W./Niedermayer, O./Wollmann, H., *Politisches System*, Opladen, S. 47–153.

- Wollmann, H. (2000a), Implementation des Städtebaurechts in ostdeutschen Kommunen oder: der (bemerkenswert) rasche Übergang von „versickernder“ zu „normaler“ Rechtsanwendung, in: Esser, H. (Hrsg.), Der Wandel nach der Wende, Opladen, S. 143–162.
- Wollmann, H. (2000b), Comparing Institutional Development in Britain and Germany, in: Wollmann, H./Schröter, E. (Hrsg.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot, S. 1–16.
- Wollmann, H./Scharmer, E./Argast, M. (1985), Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis, Bonn (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.110).

Bernd Klümper/Ewald Zimmermann: Die produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung

München, Berlin: Jehle, 2002, 219 Seiten

In der Reihe „Die neue Kommunalverwaltung“, herausgegeben von Hansjürgen Bals, Hans Hack und Christoph Reichard, befasst sich Band 5 mit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Die Abhandlung ist in elf Kapitel sehr unterschiedlichen Umfangs gegliedert – diese reichen von zwei Seiten (Abschnitt 3: Kostenrechnungssysteme) bis zu 43 Seiten (Abschnitt 6: Kostenartenrechnung).

Das *erste* Kapitel behandelt die Zusammenhänge von KLR und kommunalem Rechnungswesen. Es wird unter anderem überzeugend dargelegt, dass die bisherige Abgrenzung von externem Rechnungswesen (Information für Außenstehende) und internem Rechnungswesen (Informationen für Interne) sowie die ausschließliche Zuordnung der KLR zum internen Rechnungswesen für eine Kommunalverwaltung nicht geeignet sind. Auch die wesentlichen Informationen aus der KLR, soweit sie nicht unmittelbar und ausschließlich der innerbetrieblichen Steuerung dienen, sind insoweit zugleich nach außen, beispielsweise an die Steuern und Gebühren zahlenden Bürger, gerichtet. Ganz deutlich wird auch die Funktion der KLR zur Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts herausgearbeitet. Erfreulich ist die klare Aussage zur Position der Eigenkapitalzinsen, die ohne Einschränkung in die KLR als Kosten einzubeziehen sind, eindeutig die Aussage zur Funktion des kommunalen Haushalts: Planung, Steuerung und Kontrolle.

Das *zweite* Kapitel befasst sich mit den begrifflichen Grundlagen der KLR. Es werden zum einen die Rechnungsgrößen – Ausgaben, Aufwand, Kosten und Einnahmen, Ertrag, Leistung – erläutert, außerdem die verschiedenen Ausprägungsformen der Kosten – variable und fixe bzw. Einzel- und Gemeinkosten. Schwierig gestaltet sich der Zugang zum Verständnis, das die Verfasser vom Inhalt des Begriffs „Leistung“ in der KLR haben: Einerseits wird der weitgehend privatunternehmerisch ausgerichteten Betriebswirtschaftslehre und deren Verständnis von Leistung im Sinne eines betriebsbezogenen Wertzuwachses gefolgt, dann wird allerdings richtigerweise auch festgestellt, dass der Begriffsinhalt von der kommunalen Praxis eher im quantitativen Produktergebnis gesehen wird. Gleichwohl bleiben die Verfasser bei dem eher weniger geeigneten Inhalt des betriebsbezogenen Wertzuwachses, der von ihnen als identisch mit der Kostenbestimmung für diese Leistung richtig eingeordnet wird.

Im kürzesten, *dritten* Kapitel werden unter der Thematik „Kostenrechnungssysteme“ Plan- und Ist-Kosten-Rechnungen sowie Vollkosten- und Teilkostenrechnun-

gen kurz angesprochen und als Grundlage für die nachfolgenden Kapitel die Festlegung auf die Ist-Kosten einerseits bzw. die Vollkosten andererseits erläutert.

Das *vierte* Kapitel widmet sich den Buchführungssystemen in der Kommunalverwaltung – der Kameralistik und der Doppelten Buchführung. Nach kurzen Ausführungen über die Aufgaben des Rechnungswesens – Dokumentation, Planung, Steuerung und Kontrolle – wird in knapper Form die mangelnde Eignung des kameralen öffentlichen Buchhaltungssystems, wie es haushaltsrechtlich definiert ist und sich in der Praxis herausgebildet hat, zur Erfüllung dieser Anforderungen begründet. Anhand eines Beispiels wird die konkrete Ausprägung dieser kameralen Buchhaltung gut nachvollziehbar erläutert. Mit der erweiterten Kameralistik, wie sie für kostenrechnende Einrichtungen Anwendung findet, können zwar wenigstens grundsätzlich die Daten für eine KLR ermittelt werden, dafür ist aber eine Durchbrechung der kameralen Buchhaltungssystematik erforderlich; diese Ausprägung gestattet es allenfalls, die Anforderungen der Dokumentation, nicht aber auch jene von Planung, Steuerung und Kontrolle zu erfüllen. Im System der kameralen Buchhaltung können nach Ansicht der Autoren die im Ressourcenverbrauchskonzept geforderten Aufgaben ausdrücklich nicht erfüllt werden. Es schließt sich eine sehr komprimierte, aber gut verständliche Beschreibung der Doppischen Buchhaltung an; insbesondere wird auch die enge Verwandtschaft des Datenmaterials der Finanzbuchhaltung (Gewinn- und Verlustrechnung) mit dem der KLR erläutert. Dies mündet in die Forderung nach einem einheitlichen kommunalen Rechnungswesen ohne die Trennung nach internen und externen Bereichen. Allerdings werden die Konsequenzen bei den Rechnungsgrößen nicht definiert, wenn sie in ihren je konkreten Ausprägungen für beide Bereiche – Finanzbuchhaltung und KLR – Verwendung finden sollen. Bei der Beschreibung der Doppelten Buchhaltung wird insbesondere die Bestandsrechnung – Bilanz – herausgearbeitet. Die bei einer Umstellung vom kameralen auf doppisches Buchen notwendige umfassende erstmalige Bestandserhebung und die Bewertung von Vermögen, Schulden und Kapital werden erläutert. Auch dies wird anhand eines Beispiels anschaulich dargestellt – schade nur, dass für das Beispiel die Eigenbetriebsform gewählt wurde.

Im *fünften* Kapitel wird die grundlegende Struktur der Kostenrechnung, also die Stufung und verursachungsgerechte Zuordnung über die Kostenarten- zur Kostenstellen- und dann zur Kostenträgerrechnung, erläutert.

In den Kapiteln (dort „Abschnitten“) *sechs bis acht* werden – als Kernstück dieser Veröffentlichung mit einem Umfang von rund 90 Seiten – aufeinander aufbauend die Kostenarten-, die Kostenstellen- sowie die Kostenträgerrechnung behandelt. Für die Kostenartenrechnung – Abschnitt sechs – werden die wesentlichen Strukturierungsmerkmale zur Bildung des Kontenplans für die Finanzbuchhaltung erläutert, aus dem wiederum der Kostenartenplan der KLR abgeleitet wird. Die Ver-

fasser favorisieren offenkundig ein Zweikreissystem für Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung, da sie sich beispielsweise für die Verrechnung der Personalkosten auf der Grundlage von Normalkosten aussprechen. Eingehend werden auch die Kostenermittlungen von Materialeinsatz über die Lagerfunktion behandelt. Recht detailliert und mit konkreten Beispielen werden die Kapitalkosten – kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen – dargestellt. Hierbei werden, da es ja gerade für die Praktiker in den Kommunalverwaltungen eher noch ein unbekanntes Terrain ist, gut nachvollziehbar die wesentlichen Bestimmungsgrößen für die Höhe der kalkulatorischen Abschreibungen und der Zinsen erarbeitet. Als Grundlage der Bewertung des Anlagevermögens sprechen sich die Verfasser für den Wiederbeschaffungszeitwert aus, dies sowohl für die Abschreibungen als auch für die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen; gerade für diese Funktion wäre es sinnvoll gewesen, auf die bezüglich der Kapitalkosten wichtigste „Nebenbuchhaltung“ der Finanzbuchhaltung, die Anlagenbuchhaltung, einzugehen. Die Verfasser bleiben allerdings bei dem aus der erweiterten Kameralistik übernommenen Begriff, dem Anlagennachweis.

Im *siebten* Kapitel werden die Prinzipien der Bildung von Kostenstellen und die Funktionsweise der Kostenstellenrechnung behandelt. Bei den Kommunen steht die Bildung der Kostenstellen nach Verantwortungsbereichen im Vordergrund; nicht leicht nachvollziehbar ist die Argumentation der Verfasser für die Bildung von Kostenstellen nach Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen, da sich die Produkte wohl vorrangig in der Kostenträgerrechnung wiederfinden werden. Auch die „Hierarchie“ von Kostenstellen, also allgemeine Kostenstellen, Hilfskostenstellen, Hauptkostenstellen und Nebenkostenstellen, wird eingehend behandelt. Schwerpunkt der Darstellung ist die Umsetzung der Kostenstellenrechnung im Betriebsabrechnungsbogen. Wichtige Unterscheidungen sind primäre und sekundäre Kostenverrechnungen sowie Kostenstelleneinzel- und Kostenstellengemeinkosten, für Letztere bedarf es zur weiteren Behandlung geeigneter Verrechnungsschlüssel. Auch in diesem Abschnitt werden wieder anschauliche Beispiele gegeben. Einen wesentlichen Raum nehmen die verschiedenen Verfahren der Verrechnung von Leistungsbeziehungen zwischen verschiedenen Vorkostenstellen ein, die Unterschiede der Verfahren werden anhand eines durchgängigen Beispiels verdeutlicht. Zum Abschluss wird noch kurz auf die Leistungsverrechnung zwischen Steuerungs-, Service- und Facheinheiten eingegangen.

Das *achte* Kapitel befasst sich mit der Kostenträgerrechnung. Als Kostenträger eines produktorientierten Rechnungswesens verstehen die Verfasser die Produkte. Demzufolge befasst sich die Kostenträgerrechnung mit der Zuordnung der Kosten auf die Produkte. Es werden die Kostenträgerzeit- sowie die Kostenträgerstückrechnung erläutert, Letztere wiederum mit der bei den Kommunen wichtigen Aufgabe der Vor- und der Nachkalkulation. Detaillierter werden die zugehörigen

Kalkulationsverfahren – verschiedene Ausprägungen der Divisionskalkulation bzw. der Äquivalenzziffernkalkulation sowie die Zuschlagskalkulation – mit Hilfe gut nachvollziehbarer Beispiele erläutert.

Die Leistungsrechnung ist Gegenstand des *neunten* Kapitels. Als Ansatzpunkt für die Bildung kommunaler Leistungsarten wählen die Verfasser die Ertragsarten im Neuen Kommunalen Finanzmanagement NRW. Sehr problematisch ist die Qualifizierung der Steuern als „pauschales Entgelt für kommunale Dienstleistungen“ und damit als Leistungsart, in gleicher Form werden Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke der staatlichen Ebene einbezogen. Weitere Leistungsarten stellen Transfererträge sowie die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Leistungsentgelte dar. Eine Abgrenzung zur Ertragsrechnung in der Finanzbuchhaltung ist nicht erkennbar. Kurz angesprochen wird die produktorientierte Erfassung von Leistungsarten, die sich ausschließlich auf die Kategorien der Entgelte bezieht. Wie sich diese Vorgehensweise mit der Definition des Leistungsbegriffs – „bewertetes Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit“ – in Einklang bringen lässt, ist für den Leser nicht nachvollziehbar. Die Verfasser sind sich der begrenzten Funktion einer derart ausgestalteten Leistungsrechnung bewusst. Sie verweisen letztlich auf die Notwendigkeit anderer Instrumente zur Steuerung des Betriebs. Dies wäre sicherlich einer ergänzenden Ausführung wert gewesen; denn die Leistungsseite des kommunalen Tätigwerdens wird schwerpunktmäßig wohl nur durch die sachgerechte Erfassung der Produkte in ihrer naturalen, das heißt konkreten Form – also nach Art, Menge und Qualität – in der KLR abbildbar. Die gegenwärtigen Datenverarbeitungssysteme sehen diese Funktion allerdings integriert noch nicht vor.

Recht knapp handeln die Verfasser die Auswertung der Kostenrechnung, das Kostencontrolling im *zehnten* Kapitel ab. Es werden Kostenstrukturanalysen, Kostenvergleiche und Kennzahlen sowie deren Darstellung im Berichtswesen angesprochen. Ein Berichtsbeispiel ergänzt diese Ausführungen.

Im abschließenden *elften* Kapitel werden als Ergänzungen zur produktorientierten Kosten- und Leistungsrechnung die Deckungsbeitrags- und die Prozesskostenrechnung jeweils wiederum mit gut verständlichen Beispielen präsentiert.

Insgesamt verbleibt nach der Lektüre dieser Veröffentlichung eindeutig, trotz der kritischen Anmerkungen im Detail, ein sehr positiver Gesamteindruck. Es lohnt sich für alle, die in der kommunalen Praxis Ressourcenverantwortung tragen, dieses Buch zu lesen. Sie werden darin viele Anregungen finden. Hervorzuheben ist besonders die eindeutige Identifizierung mit dem Gegenstand der Kommunalverwaltung, auch die gut begründete Ablehnung der Abgrenzung von externem und internem Rechnungswesen. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn sich die Verfasser stärker mit den Möglichkeiten und Vorteilen eines umfassenden integrierten Rechnungswesens auseinander gesetzt hätten; auch die Besonderheiten einer kommunalen Leistungsrechnung, die dann eben nicht alles in Geldeinheiten be-

wertet, stellt eine notwendige Ergänzung dar. Für eine eventuelle Neuauflage dieses Buches wünscht man sich zwar einerseits die genannten Ergänzungen, andererseits aber auch die Beibehaltung der entschiedenen Position der herausgearbeiteten kommunalen Besonderheiten.

Rudolf Mahnkopf, München

Neuerscheinungen zum Thema Stadtgeschichte

Bruno Weinberger, Städtefeindlichkeit in der deutschen Geschichte

Köln 2003, Deutscher Städtetag, 176 Seiten (Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Nr. 84)

Wilhelm Ribhegge, Stadt und Nation in Deutschland vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Die Entstehung der Zivilgesellschaft aus der Tradition der Städte

Münster 2002, Waxmann, 119 Seiten, 23 Abbildungen

Friedrich Lenger (Hrsg.), Towards an Urban Nation. Germany since 1780

Oxford 2002, Berg, 186 Seiten (German Historical Perspectives Series, No. 16)

Lehrveranstaltungen an Universitäten und Hochschulen zum Thema Stadtgeschichte werden immer häufiger. Auch in den Geschichtslehrbüchern für die Mittel- und Oberstufe steht heute über die Entwicklung der Städte in Deutschland und Europa mehr als noch in früheren Jahren. Es gilt, drei Publikationen vorzustellen, die das Angebot der Forschung an die Pädagogen bereichern.

Bruno Weinberger, der von 1968 bis 1986 Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages war, zieht historische Bilanz unter der Frage, „warum es die Städte oft so schwer haben, zu ihrem Recht zu kommen und ihrem Anspruch als jene Ebene des Gemeinwesens, die dem Bürger am nächsten steht, gerecht zu werden“ (S. 6). Im Mittelpunkt steht die Städtefeindlichkeit, die sich vom Mittelalter bis in die Gegenwart durch die Geschichte verfolgen lässt. Übersichtlich strukturiert, sorgfältig recherchiert und mit wissenschaftlichem Apparat ausgestattet, enthält die Darstellung fünf historisch-politische Abschnitte, ein zusammenfassender Teil schließt sich an: 1. Der große Schlag gegen die Städte im Mittelalter, 2. Das Spätmittelalter, 3. Die Neuzeit, 4. Das 19. Jahrhundert, 5. Das 20. Jahrhundert. Die Lektüre wird zu einem Geschichtsunterricht besonderer Art, weil sich die Darstellung stets auf wesentliche Vorgänge konzentriert. Markante Einzelheiten sind im Druckbild besonders hervorgehoben und prägen sich des-

halb gut ein. Zahlreiche Lehrbuchautoren könnten von Weinberger lernen, wie man Vergangenheit ins Blickfeld der Menschen von heute rückt, ohne dabei allzu belehrend zu wirken. Es wäre nicht die Bilanz eines profilierten Kommunalpolitikers, wenn er nicht Lehren aus der Geschichte für hier und heute gezogen hätte. Dabei wird deutlich, dass Städtefeindlichkeit nicht allein ein historisches Phänomen ist, sondern durchaus aktuelle Dimensionen hat, wenngleich in gewandelter Erscheinungsform. Weinberger relativiert den Stolz auf den Wiederaufbau in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 durch eine beklemmende Bilanz der Fehlleistungen zu Lasten der Stadtentwicklung, z.B. durch die Raumordnungspolitik, als die Städte „damals einen eisigen Hauch von Romantik gegen sich wirken (spürten)“ (S. 164). Er schließt seine Darstellung mit einem Appell zur Überwindung der Städtefeindlichkeit durch „Föderalismus, Subsidiarität und (die) Lehre vom gegliederten Staat“ (S. 171). Es bleibt zu hoffen, dass die Verantwortlichen in Staat und Gesellschaft diese Prinzipien akzeptieren und zugunsten der aktuell notleidenden Städte in die Tat umsetzen.

Weinbergers Buch findet eine interessante Ergänzung in einer anderen Publikation. Der bekannte Historiker Wilhelm Ribhegge, der an der Universität Münster lehrt, geht der Frage nach, welche Rolle die Städte in der Begründung der nationalen Tradition in Deutschland gespielt haben. Seine gut formulierte und reich dokumentierte Darstellung gliedert Ribhegge in die Kapitel: Anfänge der Stadt in der Adelsnation (10. Jahrhundert), Entstehung städtischer Zivilisation im Mittelalter, Die Städte der Hanse, Städte im 14. und 15. Jahrhundert, Die Stadt zwischen Humanismus und Reformation, Das 18. Jahrhundert, Die Städtereform Steins (19. Jahrhundert), Die Rolle der Städte in der Weimarer Republik, Städte in der NS-Zeit, Wiedererstehen der kommunalen Demokratie nach 1945, Die Rolle der Städte beim Zusammenbruch der DDR.

In den einzelnen Kapiteln geht es um die bedrohte Zivilität der Städte. Städte sind demnach auch „Orte der Erinnerung“ an eine Vergangenheit, die lange Zeit nachwirkt und die Einwohnerschaft prägt. Der große Wert der Darstellung liegt darin, dass die Stadt als Ort des „allen gemeinsamen Alltags“ erscheint, „der bei allen Unterschieden in den jeweiligen Lebensverhältnissen überall ähnlich ist“. Ribhegge erinnert an den hohen integrativen Wert städtischen Lebens für die Entwicklung zur modernen Bürgergesellschaft. Seine Darstellung verdient intensive Beachtung bei Politikern und Lehrenden gleichermaßen.

Die von Friedrich Lenger herausgegebene Sammelstudie umfasst Vorträge über die Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, die im Zusammenhang mit einem Seminar am European Studies Centre of St Antony's Colleges in Oxford stehen. In dieser Kurz-Rezension können nur einige Beiträge erwähnt werden. Das thematische Schwergewicht liegt auf dem 19. und 20. Jahrhundert. Lenger gibt eine kurze Einführung in den Forschungsstand. Klaus Tenfelde widmet sich der

Urbanisierung und der Ausbreitung einer deutschen Stadtkultur im 19. und 20. Jahrhundert. Gisela Mettele verfolgt die Entwicklung von Bürgertum und Bürgerrechten seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert. Der Stadtgeschichte und -politik sind die chronologisch gestaffelten Beiträge von Lenger (über das beginnende 20. Jahrhundert), von Ulrich Thamer (über die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen) und von Axel Schildt (über die Zeit nach 1945) gewidmet. Im Mittelpunkt des Beitrags von Franz-Josef Brüggemeier stehen die mit der Industrialisierung verbundenen Umweltprobleme, während Stefan Zappe am Beispiel von New York, Los Angeles und Berlin einen Einblick in die Entwicklung des 21. Jahrhunderts gibt. Der Band ist teilweise illustriert, die einzelnen Beiträge sind mit einem weiterführenden Anmerkungsapparat ausgestattet. Der Wert der Beiträge liegt vor allem in der Vermittlung deutscher Urbanisationsprobleme in den englischen Sprachraum. Der Sammelband bietet eine solide Grundlage für die Weiterführung des bisher nur bruchstückhaften internationalen Vergleichs moderner Stadtentwicklung.

Ulrich Kluge, Freiburg im Breisgau

Autorinnen und Autoren

Dipl.-Geogr. Holger Floeting, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Wirtschaft und Finanzen, E-Mail: floeting@difu.de

Guido Freidinger, Amtsleiter, Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik, Landeshauptstadt Saarbrücken; Vorsitzender des Arbeitskreises der kommunalen Beschäftigungsförderung im Deutschen Städtetag, E-Mail: kommarbeit@saarbruecken.de

Prof. Dr. Dietrich Henckel, bis Anfang 2004: Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Wirtschaft und Finanzen; ab Sommersemester 2004: Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, FG Stadt- und Regionalökonomie, E-Mail: d.henckel@isr.tu-berlin.de

Peter Hötger, Sozialdezernent a.D., Berater der saarländischen Landesregierung, E-Mail: peterhoetger@hotmail.com

Prof. (emer.) Dr. Ulrich Kluge, Technische Universität Dresden, Institut für Geschichte, E-Mail: kluge.u@t-online.de

Dr. Sabine Kuhlmann, Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften, Bereich Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, E-Mail: sabine.kuhlmann@rz.hu-berlin.de

Dr. Rudolf Mahnkopf, Stadtdirektor, Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei, E-Mail: rudolf.mahnkopf@muenchen.de

Prof. Dr. Bernd Reissert, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Politikwissenschaft und Arbeitsmarkt, E-Mail: reissert@fhtw-berlin.de

Dr. Matthias Schulze-Böing, Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik, Europaangelegenheiten, Stadt Offenbach am Main; Vorsitzender des bundesweiten Vereins „Beschäftigungspolitik: kommunal“ (bp:k) und des Ausschusses für Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (Brüssel), E-Mail: schulze-boeing@offenbach.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

PLZ/Ort: _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____

