

BÜSTRO Büro für Strukturforschung Rostock gGmbH
ISA Consult GmbH

Machbarkeitsstudie
zu einem
Öffentlichen Beschäftigungssektor
in der Region Rostock

- im Auftrag des Arbeitsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern -

Verfasser: Dr. Karsten Schuldt
unter Mitarbeit von Heidemarie Hermann und Eckhard Voss

Rostock, im November 1998

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	1
1.1 Aufgabenstellung.....	1
1.2 Zum Stellenwert der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohl-orientierte Arbeitsförderprojekte im Strategiemix gegen die (ost)deutsche Arbeitsmarktkrise	2
2 Arbeitsmarktprognoze für die Region Rostock bis zum Jahr 2010	5
2.1 Prognose des Arbeitsangebotes	5
2.1.1 Bevölkerungsprognose	5
2.1.2 Erwerbsneigung.....	7
2.1.3 Pendlereffekte für die Region Rostock	10
2.2 Erwerbstätigenprognose	11
2.2.1 Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität.....	11
2.2.2 Varianten künftiger Entwicklungspfade.....	13
2.2.3 Arbeitszeitkomponente.....	14
2.2.4 Prognose der Arbeitsnachfrage	16
2.3 Prognosen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Zusammenschau - Arbeitsplatzlücke bis zum Jahr 2010.....	18
2.3.1 Das optimistische Szenario	18
2.3.2 Das Idealszenario: Erfolgreiche Wirtschaftsförderung und aktive Arbeitsmarktpolitik	20
2.4 Fazit	21
3 Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte.....	24
4 Zur Begründung der Essentials.....	27
4.1 Duales Ziel.....	27
4.2 Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik	29
4.3 Lokale bzw. regionale Struktur und Organisation.....	30
4.4 Nonprofit-Ausrichtung	32
4.5 Wettbewerbswirtschaftliche Bedingungen	32
4.6 Projekt- und aufgabenbezogene Kontinuität	33
4.7 Aufgaben- und leistungsbezogene Zielgruppenförderung.....	35

4.8 Projektförderung.....	36
4.9 Kostenbeteiligung der Endbegünstigten.....	36
4.10 Mischfinanzierung.....	37
4.11 Rücklagenbildung und degressive Förderung.....	38
4.12 Tarifvertragliche Regelungen und Abstandsgebot	39
4.13 Öffentlichkeit und Transparenz	39
5 Exkurs: Überlegungen zu möglichen Tätigkeits- und Aufgabenfeldern	41
5.1 Hinweise aus dem Diskurs Dritter Sektor - Lokale Ökonomie - Soziale Ökonomie - Öffentlich geförderte Beschäftigung.....	41
5.2 Projektideen Rostocker Handlungsakteure.....	44
6 Grundkonzept für die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Region Rostock	46
6.1 Initiatoren und Steuerungsgremien.....	46
6.2 Anbieter und Vertragsgestaltung	48
6.3 Förderfähige Zielgruppen, Personalauswahl, Arbeitsverträge sowie Arbeits- und Entlohnungsbedingungen	49
6.4 Kostenabschätzung	50
6.5 Finanzierung	51
6.5.1 Anschubfinanzierung durch die regionalen Gebietskörperschaften	52
6.5.2 Mittelfristige Ausdifferenzierung der Finanzierungsstrukturen	54
Literaturverzeichnis	56
Anlage	58

1 Einführung

1.1 Aufgabenstellung

Im Mai 1998 hat der Rechtsvorgänger des Arbeitsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Büro für Strukturforchung Rostock damit beauftragt, eine "Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock" zu erstellen.

Die Region Rostock wurde für die Untersuchungszwecke definiert als die Hansestadt Rostock zuzüglich des diese umgebenden Landkreises Bad Doberan. Neben methodischen und datentechnischen Gründen für diese Abgrenzung gibt es auch hinreichende funktionale Gründe: Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktverflechtungen der beiden genannten Teilräume sind derart eng, daß eine "Zusammenfassung" zur Region Rostock durchaus gerechtfertigt erschien.

Ziel des Gutachten war es erstens zu prüfen, ob - ausgehend von einer Prognose der künftigen Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage - in der Untersuchungsregion ein Bedarf an neuen Strategien zur Lösung der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise besteht. Zweitens sollte - in enger Abstimmung mit wichtigen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteuren in der Region Rostock - ein umsetzungsorientiertes, praxisnahes Grundkonzept für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor entwickelt werden.

Im Kapitel 2 kann zunächst - auf der Basis einer Arbeitsmarktprognose - nachgewiesen werden, daß die Region Rostock bis zum Jahr 2010 selbst bei günstigster Wirtschaftsentwicklung mit erheblichen Arbeitsplatzdefiziten konfrontiert sein wird. Methodische Grundlage für diesen Befund bildeten die - aus einer Bevölkerungsprognose abgeleitete - Prognose des Arbeitsangebotes einerseits sowie die Ermittlung der voraussichtlichen Arbeitsnachfrage andererseits. Um die Möglichkeit differenzierter wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe einzufangen, wurden bei der Abschätzung der künftigen Arbeitsnachfrage verschiedene Varianten der künftigen Wirtschaftsentwicklung durchgespielt.

Das Kapitel 3 formuliert die wichtigsten Essentials, die einer möglichen Erprobung und Ausgestaltung von Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten zugrunde liegen sollten. Für die Erarbeitung dieser Essentials wurden zum einen die

internationalen Erfahrungen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder ausgewertet. Zum anderen beruhen sie auf zahlreichen Expertengesprächen mit Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteuren sowie "Vordenkern" öffentlich geförderter Beschäftigung sowohl aus Mecklenburg-Vorpommern (und hier insbesondere aus der Untersuchungsregion Rostock) als auch aus anderen Bundesländern. Im Kapitel 4 werden die zunächst verdichtet dargestellten Essentials nochmals vertiefend begründet.

Im folgenden Kapitel 5 werden potentielle Tätigkeits- und Aufgabenfelder für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte identifiziert. Dies erfolgt zunächst auf der Grundlage eingehender Literaturrecherchen zum Themenkreis Dritter Sektor - Lokale Ökonomie - Soziale Ökonomie - Öffentlich geförderte Beschäftigung. Darüber hinaus werden erste konkrete Projektideen Rostocker Arbeitsmarktakteure skizziert.

Schließlich wird im Kapitel 6 - als Ergebnis der vorangegangenen Arbeitsschritte - ein Grundkonzept für Beschäftigungsverhältnisse in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Region Rostock vorgestellt und mit einem zweistufigen Finanzierungsmodell untersetzt.

Die Arbeiten zur nunmehr vorliegenden Machbarkeitsstudie wurden im Oktober 1998 abgeschlossen. Der mit dem Gutachten forcierte Diskussionsprozeß zum Problemkreis öffentlich geförderter Beschäftigung in der Region Rostock ist gleichwohl nicht beendet, sondern wird angesichts der dramatischen Arbeitsmarktsituation weitergeführt.

Im folgenden soll der Begriff "Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte" Verwendung finden (GAP-Projekte). Dieser drückt - wie unsere Untersuchungen erbrachten und nachfolgend zu zeigen sein wird - treffender die Inhalte dieser neuen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Strategie aus als der bisher verwandte Terminus des "Öffentlichen Beschäftigungssektors".

1.2 Zum Stellenwert der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Strategiemix gegen die (ost)deutsche Arbeitsmarktkrise

Vor dem Hintergrund der quantitativen Dimension von 4 Millionen arbeitsloser Menschen und dem Grad der Komplexität, den Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Deutschland inzwischen erreicht haben, greift in der Bundesrepublik zunehmend die Erkenntnis um sich:

Substantielle und nachhaltige beschäftigungspolitische Erfolge können nur dann erzielt werden, wenn zum einen alle gesellschaftlich relevanten Akteure Lösungsbeiträge erbringen und zum anderen abgestimmte Maßnahmen verschiedener Politikfelder - von der Wirtschaftspolitik, über die Struktur-, die Finanz- und die Tarifpolitik bis hin zur Arbeitsmarktpolitik - zu einem leistungsfähigen Strategiebündel geschnürt werden. Im übrigen stellen sich derart angestrebte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Effekte erst in der mittleren bis längeren Frist ein, d.h. es bedarf gleichermaßen einer kontinuierlichen Vorgehensweise.

Wenngleich Uneinigkeit darüber besteht, welche konkreten Einzelmaßnahmen und Instrumente zu welchen Beschäftigungseffekten führen, so wird dennoch immer deutlicher, daß ein Mix aus angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen zu generieren sein wird.¹ Nicht zuletzt vorliegende internationale Erfahrungen bestätigen dies.² Weitgehend unstrittig ist daher auch, daß eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf mittlere Sicht weiterhin Unterstützung leisten muß, um die bestehende Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu mindern. Dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer und somit ebenso für Mecklenburg-Vorpommern, mit im Vergleich zu den westdeutschen Ländern weitaus größeren Arbeitsplatzdefiziten.

In den Kontext eines solchen Strategiebündels aus angebots- und nachfragepolitischen Elementen gehören aber auch neue, unkonventionelle Politik- und Lösungsansätze. Die von uns vorgeschlagene Konzeption für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte betrachten wir als einen solchen innovativen Baustein, der zudem den problemadäquaten Vorzug hat, beschäftigungswirksam sowie zeitnah implementierbar zu sein.

Neue Instrumentenansätze können ex-ante in ihren - wahrscheinlichen oder voraussichtlichen - Wirkungen nur schwer bestimmt werden. Dies gilt dementsprechend auch für den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Hinzu kommt, daß die

¹ vgl. dazu u.a.:

Klauder, W. et. al.: Wege zu mehr Beschäftigung.- Werkstattbericht Nr. 5 vom 10.9.1996.- Nürnberg, 1996
Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen.- Bonn, 1997

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele ein Weg.- Bonn, 1998

Kleinhenz, G.: Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg?.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 258-261

Gerlach, K.: Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen - Eine Resümee der Diskussionsbeiträge.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 348-350

² vgl. dazu den Abschnitt 4.2

Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte in der Tat nur einen Part im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung spielen kann, da dieses Konzept - wie andere Lösungsansätze auch - ganz spezifische Ziele verfolgt und mit entsprechend differenzierten Instrumentarien und Mitteln ausgestattet ist.

Damit ist zweierlei verbunden: Zum einen sind von diesem neuen, wie zu zeigen sein wird auf die unmittelbare Beschäftigungsinduzierung gerichteten, Ansatz keine allseitigen Problemlösungen zu erwarten. Zum anderen entläßt die mögliche Erprobung und ggf. selbst die Ausweitung dieses Modells andere Politikfelder und Instrumente nicht aus deren ureigener Verantwortung: Wirtschafts- und Technologiepolitik haben - stärker als dies in den vergangenen Jahren der Fall war - nach Lösungswegen für eine Senkung der Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums zu suchen, die Tarifpolitik hat ebenso Beiträge zu leisten wie die Arbeitsmarktpolitik oder andere, an dieser Stelle nicht einmal ansatzweise vollständig auflistbare Politikbereiche.

In diesem Sinne kann und soll die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten andere Instrumente nicht substituieren, sondern vielmehr ergänzen.

Ungeachtet dieser - auf das realistischerweise Erreichbare abstellenden - Einschränkungen kann nach dem bisherigen Erkenntnisstand davon ausgegangen werden, daß es sich bei der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte um einen sinnvollen und zukunftssträchtigen Ansatz handelt, der eine unvoreingenommene Prüfung wert ist. Die zunehmende öffentliche Diskussion solcher Begriffe und Konzepte wie beispielsweise "Dritter Sektor", "Öffentlicher Beschäftigungssektor" oder auch "Lokale Ökonomie" unterstreicht dies.

2 Arbeitsmarktprognose für die Region Rostock bis zum Jahr 2010

2.1 Prognose des Arbeitsangebotes

Das Arbeitsangebot in einer Region wird im wesentlichen von den folgenden Faktoren determiniert: erstens durch die natürliche (Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit) und die räumliche (Binnen- und Außenwanderung) Bevölkerungsentwicklung; zweitens üben Pendlereffekte angebotssteigernde oder aber -senkende Einflüsse aus. Schließlich wirken drittens erwerbsbezogene Verhaltenskomponenten, d.h. die sogenannte Erwerbsneigung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter.

2.1.1 Bevölkerungsprognose

Die derzeit zeitnaheste Prognose der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegung für die Region Rostock wurde 1996 von der Planungsregion Mittleres Mecklenburg/Rostock vorgelegt. Danach geht die Bevölkerungszahl in der Untersuchungsregion bis zum Jahr 2010 auf 320.400 Personen zurück.³

Die aktuellen Entwicklungen relativieren die genannte Prognose jedoch entscheidend: Während die Bevölkerungsprognose erst für das Jahr 2001 ein Absinken der Bevölkerung auf 324.000 Personen voraussagte, wurde diese Bevölkerungszahl bereits im Jahr 1997 nahezu erreicht (324.400). Auch eine jüngst vom Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern erarbeitete Analyse zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2010 verdeutlicht, daß die o.a. Prognose von der realen Entwicklung inzwischen überholt wurde.

Aus diesem Grund haben wir uns entschlossen, eine eigenständige Bevölkerungsprognose für die Region Rostock zu erstellen, um die künftige Entwicklung des Arbeitsangebotes besser abschätzen zu können. Nach dieser, unserer Prognose werden sich die Gesamtbevölkerungszahl, die der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie die Zahl der älteren Erwerbsfähigen wie folgt entwickeln:

³ Diese und die folgenden Daten sind Jahresdurchschnittsangaben.

- Die Gesamtbevölkerungszahl geht bis zum Jahr 2010 nach unserer Prognose moderat auf 97,7% des Ausgangsstandes von 1997 zurück. Dabei wird einerseits von einem anhaltend negativen natürlichen Saldo (mehr Gestorbene als Lebendgeborene) ausgegangen. Andererseits basiert die Prognose darauf, daß der Wanderungssaldo der Region bis zum Jahr 2010 - wenn auch mit abnehmender Tendenz - ebenfalls negativ verläuft.

Tabelle 1: Bevölkerungsprognose für die Region Rostock						
Jahr	Bevölkerung insgesamt		Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter		Bevölkerung im Alter von 45 bis unter 65 Jahren	
	absolut	1997=100	absolut	1997=100	absolut	1997=100
1993	332.100	101,6	233.100	97,8		
1994	330.000	101,0	234.300	98,3		
1995	329.000	100,7	235.600	98,8		
1996	327.000	100,1	237.000	99,4		
1997	324.400	100	238.100	100	87.000	100
1998	323.500	99,7	238.400	100,1	88.100	101,3
1999	322.700	99,5	238.500	100,2	89.400	102,8
2000	322.000	99,3	238.500	100,2	90.200	103,7
2001	321.300	99,0	238.500	100,2	90.900	104,5
2002	320.600	98,8	238.400	100,1	91.300	104,9
2003	320.000	98,6	238.100	100,0	91.500	105,2
2004	319.400	98,4	237.300	99,7	91.800	105,5
2005	318.900	98,3	236.000	99,1	92.200	106,0
2006	318.400	98,2	233.800	98,2	92.800	106,7
2007	318.000	98,0	231.100	97,1	94.000	108,0
2008	317.700	97,9	228.700	96,0	95.700	110,0
2009	317.400	97,8	226.400	95,1	97.700	112,3
2010	317.100	97,7	224.800	94,4	100.200	115,2

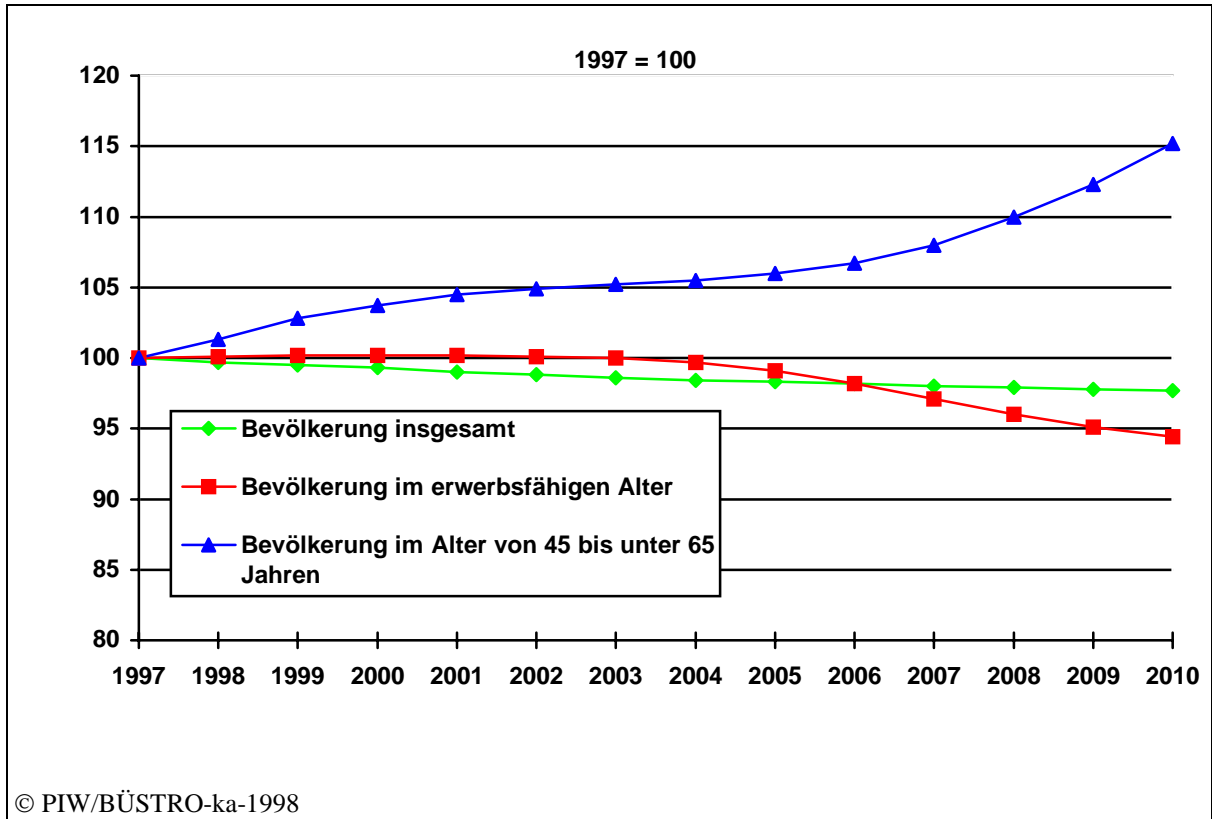
bis 1997 Ist-Werte, ab 1998 Prognose-Werte
jeweils Jahresdurchschnitte

Quelle: BÜSTRO-Prognose 8-1998

- Die arbeitsmarktpolitisch wichtige Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nahm in der jüngsten Vergangenheit trotz räumlicher (Abwanderung) und natürlicher Bevölkerungsverluste (Gestorbenenüberschuß) zu, weil geburtenstarke Jahrgänge in das Erwerbsalter hineinwachsen und vergleichsweise schwach besetzte Jahrgänge aus dem Erwerbs- in das Rentenalter wechselten. Aus den gleichen Gründen wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis etwa zum Jahr 2004 nahezu konstant bleiben und erst danach in relevantem Umfang zurückgehen, und zwar unserer Prognose nach auf 94,4% des Ausgangsniveaus von 1997.
- Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 45 bis unter 65 Jahren wird demographisch bedingt - durch das Nachrücken geburtenstarker Jahrgänge in diese Altersgruppe - bis zum Jahr 2010 kontinuierlich anwachsen und auf 115,2% des Ausgangs-

standes von 1997 klettern. Damit wird eine arbeitsmarktpolitisch als besonders gefährdet anzusehende Bevölkerungsgruppe einen erheblichen Zuwachs erfahren.

Abbildung 1: Entwicklung von Bevölkerung, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und älteren Erwerbsfähigen in der Region Rostock



2.1.2 Erwerbsneigung

Da sich nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter - aus den unterschiedlichsten Gründen - tatsächlich am Arbeitsmarkt anbieten, ist die prognostizierte Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit dieser erwerbsbezogenen Verhaltenskomponente zu ergänzen, um so das Arbeitsangebot präziser quantifizieren zu können.

Für eine sachdienliche und realistische Bewertung der Arbeitsmarktsituation ist daher auf der Angebotsseite der restriktionsfreie Erwerbswillen der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Bekanntermaßen tritt eine bestimmte Zahl von Personen statistisch nur deshalb nicht als Arbeitsuchende in Erscheinung, weil sie in die verschiedenen Gruppen der "Stillen Reserve" abgedrängt wurden: So tauchen Personen, die ohne Einschaltung des Arbeitsamtes aktiv Arbeit suchen, ebenso nicht in der Statistik auf ("aktive Stille Reserve") wie solche Personen,

die sich aufgrund der schlechten Arbeitsmarktbedingungen entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben (“passive Stille Reserve”).

Übersicht 1: Strukturierung der “Stillen Reserve”

“Stille Reserve in Maßnahmen”	Reha-Teilnehmer* Leistungsbezieher nach § 105 AFG** Teilnehmer an FuU (Vollzeit) Teilnehmer an Deutsch-Lehrgängen Vorruhestandsgeld-Empfänger Altersübergangsgeld-Empfänger
“Stille Reserve im engeren Sinn”	Arbeitslosigkeits-Rentner Erwerbsunfähigkeits-Rentner*** aktive Stille Reserve i.e.S. passive Stille Reserve i.e.S.
* ** ***	in berufsfördernden Maßnahmen mit dem Ziel der Wiedereingliederung sowie in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nunmehr §§ 125, 126 und 428 SGB III soweit aus Arbeitsmarktgründen Rentenbezieher
	Quelle: IAB Nürnberg

Die vorstehende Übersicht 1 verdeutlicht in den wesentlichen Zügen die Zusammensetzung des nichtregistrierten Arbeitsangebotes, d.h. der “Stillen Reserve”.

Um den restriktionsfreien Erwerbswillen solcher zur “Stillen Reserve” gehörenden Personengruppen zu berücksichtigen, wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB) das Konzept der Potential-Erwerbsquoten erarbeitet.⁴ Diese Potential-Erwerbsquoten ergeben sich aus den vom Mikrozensus bereitgestellten Erwerbspersonenquoten - die die Erwerbstätigen und die registrierten Arbeitslosen umfassen - zuzüglich sogenannter Stille-Reserve-Erwerbsquoten, die u.a. mit Hilfe von Regressionskoeffizienten abgeschätzt werden.

Unter Berücksichtigung aktueller Untersuchungen des IAB, die erstmals derartige Potential-Erwerbsquoten für Ostdeutschland vorlegen⁵, wird sich das Arbeitsangebot in der Region Rostock wie in Tabelle 2 gezeigt entwickeln.

⁴ IAB: Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970-1995.- IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 4.8.1998.- Nürnberg, 1998

⁵ Fuchs, J.: Umfang und Struktur der Stillen Reserve in den neuen Bundesländern.- In: MittAB 1/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 58-78

Tabelle 2: Entwicklung des Arbeitsangebotes in der Region Rostock unter Berücksichtigung der Erwerbsneigung		
Jahr	Arbeitsangebot (in Personen)	1997=100
1997	191.000	100
1998	190.700	99,8
1999	190.800	99,9
2000	190.800	99,9
2001	189.600	99,3
2002	188.300	98,6
2003	186.900	97,8
2004	185.100	96,9
2005	182.900	95,8
2006	180.000	94,2
2007	176.800	92,6
2008	173.800	91,0
2009	170.900	89,5
2010	168.600	88,3
1997 Ist-Wert, ab 1998 Prognose-Werte jeweils Jahresdurchschnitte		
Quelle: BÜSTRO-Prognose 8-1998		

Bei dieser Prognose wird unterstellt, daß sich die derzeit noch über den westdeutschen Vergleichswerten liegenden Potential-Erwerbsquoten in den neuen Ländern bis zum Jahr 2010 an das leicht aufwärts weisende Niveau in den alten Bundesländern annähern: Konkret wird davon ausgegangen, daß die gegenwärtig bei 80,2% liegende ostdeutsche Potential-Erwerbsquote der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter⁶ (Westdeutschland: 72%) bis zum Jahr 2010 auf 75% zurückgehen wird.

Unter Berücksichtigung der Tendenzen der Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland sowie bei Beachtung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen muß diese Annahme als vergleichsweise optimistisch bezeichnet werden:

- Entgegen den Erwartungen ist die Erwerbsbeteiligung in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung nur mäßig zurückgegangen. Insbesondere die Erwerbsneigung der verheirateten Frauen ist bei weitem nicht so sehr gesunken, wie viele dachten⁷.

⁶ Auf die Darstellung der Potential-Erwerbsquoten der einzelnen Bevölkerungsgruppen - die nach Alter, Geschlecht und Nationalität variieren - soll aus Gründen der Übersichtlichkeit an dieser Stelle verzichtet werden.

⁷ vgl. dazu u.a.:
IAB: Frauen und Männer in der Beschäftigungskrise der 90er Jahre.- IAB-Werkstattbericht Nr. 11 vom 8.9.1997.- Nürnberg, 1997
IAB: Erwerbsbeteiligung von Frauen und Kinderbetreuung in ost- und westdeutschen Familien.- IAB-Werkstattbericht Nr. 2 vom 16.1.1998.- Nürnberg, 1998

- Der erhebliche Einkommensrückstand der ostdeutschen gegenüber den westdeutschen Haushalten wird auch weiterhin für eine hohe Erwerbsneigung, sowohl bei Frauen als auch bei Männern, sorgen.
- Die von der Bundesregierung beschlossenen Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug werden ebenfalls dämpfend auf einen Rückgang der Erwerbsquoten wirken.
- Schließlich ist zu erwähnen, daß die Erwerbsneigung in Westdeutschland - insbesondere diejenige der Frauen - zunimmt.

2.1.3 Pendlereffekte für die Region Rostock

Aufgrund der hohen Zentralität der Region Rostock - insbesondere bedingt durch die Hansestadt Rostock als weitaus größte Stadt Nordostdeutschlands und die von diesem Oberzentrum ausgeübten überörtlichen Funktionen - führen Pendlereffekte derzeit zu keiner Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes. Vielmehr wird das Arbeitsangebot in der Region durch einen Einpendlerüberschuß zusätzlich erhöht, d.h. es werden mehr in die Region Rostock zur Arbeit einpendelnde als aus der Region auspendelnde Personen gezählt. Auf der Basis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁸ beläuft sich dieser Pendlersaldo bei 20.401 Einpendlern und 15.848 Auspendlern zur Mitte des Jahres 1996 auf 4.553 Personen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Region Rostock in Mecklenburg-Vorpommern wie auch die Entwicklungstendenzen der vergangenen Jahre lassen nicht erwarten, daß der Arbeitsmarkt in der Region künftig durch entgegengesetzt verlaufende Pendlerströme Entlastung findet: Vielmehr belief sich der Pendlersaldo Mitte 1995 erst auf +4.460 und weist damit sogar eine steigende Tendenz auf.

Dieser das Arbeitsangebot in der Region Rostock zusätzlich erhöhende Pendlereffekt soll - zur exakteren Quantifizierung des Arbeitsangebotes - in einer konstanten Größenordnung von 4.500 Personen in der Prognose Berücksichtigung finden.

2.2 Erwerbstätigenprognose

Der Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften - d.h. der Voraussage der zu erwartenden Erwerbstätigenzahl - liegt der gesamtwirtschaftliche Zusammenhang zugrunde,

nach dem sich die Erwerbstätigenentwicklung aus der Dynamik von Wirtschaftswachstum (WW), Arbeitszeit (AZ) und Arbeitsproduktivität (AP) ergibt:

$\frac{ET_{t_1}}{ET_{t_0}}$	=	$\frac{WW_{t_1}}{WW_{t_0}}$	x	$\frac{AZ_{t_0}}{AZ_{t_1}}$	x	$\frac{AP_{t_0}}{AP_{t_1}}$
-----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------

2.2.1 Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität

Für die Erarbeitung von Prognoseszenarien für die Region Rostock soll zunächst ein Blick zurück, auf die realen Entwicklungen der vergangenen Jahre, geworfen werden⁹.

- Zwischen 1993 und 1997 betrug das jahresdurchschnittliche Wirtschaftswachstum (Bruttoinlandsprodukt real) in den neuen Bundesländern 5,5%, wobei 1996 und 1997 eine starke Abschwächung der zunächst entfalteteten Wachstumsdynamik zu verzeichnen war. Die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate lag für diese beiden Jahre bei nur noch 1,8% und ist damit unter das westdeutsche Entwicklungsniveau abgesunken.¹⁰
- Die Stundenproduktivität nahm in den neuen Ländern von 1993 bis 1997 jahresdurchschnittlich um 7,5% zu; ein hoher Produktivitätszuwachs konnte auch in den beiden letzten Jahren erreicht werden: 1996 und 1997 wurde im Durchschnitt ein Produktivitätsschub von 5,4% erzielt.
- Eine langfristige Betrachtung wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe zeigt, daß in den alten Bundesländern zwischen 1983 und 1995 ein jahresdurchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2,8% und der Stundenproduktivität von 3,2% zu verzeichnen war.

Speziell für den Prognoseräum läßt sich feststellen, daß das Tempo des Wirtschaftswachstums in der Region Rostock unter demjenigen des Landes Mecklenburg-Vorpommern insgesamt lag. Dies ist auf die tiefen Einbrüche und die schwache

⁸ Die bundesdeutsche Statistik verfügt - mit Ausnahme der nur in großen zeitlichen Abständen stattfindenden Volkszählungen - über keine kleinräumigen Pendlerdaten für die Erwerbstätigen.

⁹ vgl. dazu:
 IAB: Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998.- IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 31.3.1998.- Nürnberg, 1998.- S. 10
 IAB: Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt.- IAB-Kurzbericht Nr. 13 vom 29.5.1998.- Nürnberg, 1998.- S. 5

¹⁰ Die Wachstumsraten der Wirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns lagen in den vergleichbaren Zeiträumen bei 5% (1993-1997) bzw. bei 1,8% (1996-1997).

Wachstumsdynamik in der Hansestadt Rostock zurückzuführen, was auch von der positiven Entwicklung im Landkreis Bad Doberan nicht kompensiert werden konnte.¹¹

Prognosen führender deutscher Wirtschaftsforschungsinstitute zeichnen folgendes Zukunftsbild für die Entwicklung der neuen Bundesländer:

- Die Gemeinschaftsdiagnose¹² vom Mai 1998 erwartet ein reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland von 1,9% in 1998 und von 2,5% in 1999.
- Die Spannweite der Wachstumsprognosen liegt zwischen +3% für 1998 bzw. +4% für 1999 (jeweils RWI) einerseits und +1,6% für 1998 bzw. +2,3% für 1999 (jeweils IfW) andererseits.
- Alle sich dazu positionierenden Institute - IW¹³, IWH und DIW - rechnen für die neuen Länder mit einem Produktivitätszuwachs, der über dem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes liegt.

Abschließend sollen für die Erwerbstätigenprognose wirtschaftspolitisch gebotene Prämissen skizziert werden:

- Erstens müßte der Produktivitätszuwachs in den neuen Bundesländern über dem langjährigen westdeutschen Durchschnitt liegen. Dies deshalb, um die diesbezüglichen Rückstände - 1997 erreichte Ostdeutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erst 57,7% der Produktivität Westdeutschlands¹⁴ - aufzuholen und die Konkurrenzfähigkeit ostdeutscher Anbieter zu verbessern.
- Zweitens muß in den neuen Ländern das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts gegenüber den letzten Jahren deutlich erhöht werden, um die westdeutschen Wachstumsraten zumindest wieder zu erreichen und um kein weiteres Auseinanderdriften der Wirtschaftskraft der beiden Teile Deutschlands zuzulassen.

¹¹ Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Bruttowertschöpfung in den Landkreisen und kreisfreien Städten.- In: Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern.- Schwerin, verschiedene Jahrgänge

¹² An der Erstellung der Gemeinschaftsdiagnose sind das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW), das Hamburger Weltwirtschafts-Archiv (HWWA), das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München (ifo), das Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW), das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) sowie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI) beteiligt.

¹³ Institut der Deutschen Wirtschaft Köln

¹⁴ Bruttoinlandsprodukt real je Erwerbstätigen

Anzumerken bleibt, daß die Aussagekraft von Prognosen insofern zu relativieren ist, als derartige Voraussagen von gegenwärtig erkennbaren Trends ausgehen (müssen), künftige, derzeit nicht absehbare Trendwechsel sowie Strukturbrüche also zwangsläufig nicht einfangen können.

2.2.2 Varianten künftiger Entwicklungspfade

Um die Spannbreite möglicher Entwicklungspfade zu verdeutlichen, sollen nachfolgend drei Prognosevarianten vorgestellt und in ihren Wirkungen auf die Erwerbstätigenzahl in der Region Rostock skizziert werden.

Übersicht 2: Prognosevarianten

	jahresdurchschnittliches Wachstum von ... in %	
	Bruttoinlandsprodukt (real)	Arbeitsproduktivität (Stundenprodukt.)
Variante 1* (pessimistisches Szenario)	2	5
Variante 2* (optimistisches Szenario)	2,5	4
Variante 3* (Idealszenario)	4	5

* Im Rahmen jeder Variante wird von einer jährlichen Arbeitszeitreduktion um 1% ausgegangen.

Das Szenario 1 geht von einem jahresdurchschnittlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um 2% bei einem Zuwachs der Stundenproduktivität um 5% aus. Dieses aufgrund des starken Auseinanderfallens von Wachstums- und Produktivitätsdynamik beschäftigungspolitisch pessimistische Szenario entspricht der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung der Jahre 1996 und 1997.

Das Szenario 2 (optimistische Variante) - hier wird von einem Wirtschaftswachstum von jährlich 2,5% und einer Produktivitätssteigerung von 4% ausgegangen - spiegelt etwa den Mittelwert der Prognosen der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute für die neuen Länder wider.

Schließlich wird ein Szenario 3 dargestellt, welches - bei einem Wachstum von jährlich 4% und einer Produktivitätsentwicklung von 5% - impliziert, daß der künftige Wachstumspfad

Ostdeutschlands den Zuwachsraten der Jahre 1994 und 1995 folgt. In diesem Sinne muß von einem Idealszenario gesprochen werden.

2.2.3 Arbeitszeitkomponente

Die Arbeitszeit ist, zusammen mit Wachstums- und Produktivitätsdynamik, von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der Erwerbstätigenzahl. Makroökonomisch unbestritten ist der Zusammenhang, daß - bei gegebener Wirtschaftsdynamik und Produktivitätsentwicklung - um so mehr Erwerbstätige beschäftigt werden können, je geringer die Pro-Kopf-Jahresarbeitszeit ausfällt. Umgekehrt gilt gleichermaßen unzweifelhaft: Je länger die Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigen, desto weniger Beschäftigte können gebunden werden.

Diese wechselseitige Abhängigkeit von Arbeitszeit- und Beschäftigungsvolumen rückte bereits in der Vergangenheit arbeitszeitgestaltende - sprich arbeitszeitverkürzende - Maßnahmen in den Mittelpunkt beschäftigungspolitischer Überlegungen. Die stufenweise Einführung der 35-Stunden-Woche in der westdeutschen Metall- und Elektroindustrie in den 80er Jahren hat zweifellos zur Beschäftigungsinduzierung beigetragen, wenngleich sich die beteiligten Tarifparteien uneinig über die quantitativen Dimensionen der Effekte sind.¹⁵ Ein jüngeres Beispiel in diese Richtung ist auch der befristete Übergang zur 28,5-Stunden-Woche in Werken der Volkswagen AG.

Aus diesen Erfahrungen kann geschlußfolgert werden, daß auch in der Region Rostock eine Arbeitszeitreduktion - in welcher Form auch immer¹⁶ - positive Effekte auf die Entwicklung der Arbeitsnachfrage zeitigen würde.

Für die Abschätzung der künftigen Arbeitszeitentwicklung bzw. für eine mögliche Prognoseannahme und die daraus resultierenden Beschäftigungseffekte in der Region Rostock ist ein Rückblick unumgänglich. Die folgende Tabelle dokumentiert die Entwicklung der Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in den letzten Jahren.

¹⁵ vgl. dazu u.a.:

Seifert, H.: Beschäftigungswirkungen und Perspektiven der Arbeitszeitpolitik.- In: WSI-Mitteilungen Heft 3/1989.- Düsseldorf, 1989

¹⁶ vgl. dazu die verschiedenen Gestaltungsformen am Ende dieses Abschnittes

Tabelle 3: Entwicklung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen

Jahr	tatsächliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen (in Stunden)			Entw. der tatsächlichen Jahresarbeitszeit (in % zum Vorjahr)	
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Westdtl. =100	Westdeutschland	Ostdeutschland
1993	1.526,9	1.699,8	111,3	-1,5	+1,2
1994	1.526,6	1.663,2	108,9	-0,0	-2,2
1995	1.506,1	1.626,4	108,0	-1,3	-2,0
1996	1.501,8	1.612,4	107,4	-0,3	-0,9
1997	1.502,6	1.593,9	106,1	+0,1	-1,1

Quelle: IAB Nürnberg

Für unsere Prognose der Arbeitsnachfrage wollen wir optimistischerweise davon ausgehen, daß es bis zum Jahr 2010 zu einer schrittweisen und beschäftigungswirksamen Reduktion der Jahresarbeitszeit auf 1.400 Stunden je Erwerbstätigen kommt. Dies entspricht einer jährlichen Arbeitszeitverkürzung um immerhin 1%.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß es für die Prognoseergebnisse letztlich unerheblich¹⁷ ist, ob sich die angenommene Jahresarbeitszeit von 1.400 Stunden je Erwerbstätigen im Jahr 2010 aufgrund von Verkürzungen der Wochenarbeitszeit - wie es beispielsweise gewerkschaftliche Forderungen vorsehen - einstellt oder ob andere Gestaltungsformen die Pro-Kopf-Arbeitszeit verringern, z.B. die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen. Wie ambitioniert die Prognoseannahme zur künftigen Arbeitszeitentwicklung in jedem Fall ist, zeigen die folgenden Beispiele. Einer Jahresarbeitszeit von 1.400 Stunden je Erwerbstätigen entspricht.¹⁸

- eine tarifliche Wochenarbeitszeit von etwa 34,5 Stunden¹⁹, bei ansonsten gleichen Faktoren der Jahresarbeitszeit wie stabile Teilzeitquote und unveränderte Struktur der Teilzeitarbeit²⁰, konstante Urlaubs- und Ausfallzeiten sowie unvermindertes Volumen der Mehrarbeit, um die wichtigsten zu nennen, oder
- eine Erhöhung der Teilzeitquote von derzeit 11,8% in Ostdeutschland auf etwa 45% (!) bei unveränderter Teilzeitstruktur sowie auch anderweitig stabilen Einflußfaktoren oder

¹⁷ Dabei abstrahieren wir von den Produktivitätseffekten, die in Abhängigkeit von der Form der Arbeitszeitverkürzung variieren.

¹⁸ eigene Berechnungen nach Angaben des IAB zu den Komponenten der Jahresarbeitszeit in Ostdeutschland

¹⁹ Die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit lag 1997 in Ostdeutschland bei 39,1 Stunden.

²⁰ Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit eines Teilzeitbeschäftigten betrug in den neuen Ländern im Jahr 1997 etwa 25,8 Stunden.

- eine tarifliche Wochenarbeitszeit von 36 Stunden und eine Ausweitung der Teilzeitquote auf 22% bei konstanten anderen Arbeitszeitfaktoren oder
- eine Teilzeitquote von 31% bei gleichzeitiger Durchsetzung von Halbtags-Jobs für alle Teilzeitbeschäftigten sowie ansonsten unveränderten Arbeitszeitbedingungen.

2.2.4 Prognose der Arbeitsnachfrage

Die folgende Tabelle 4 und die Abbildung 2 zeigen die Auswirkungen der einzelnen Prognosevarianten einschließlich der Effekte der angenommenen Arbeitszeitdynamik auf die künftige Entwicklung der Arbeitsnachfrage - d.h. auf die perspektivische Gestaltung der Erwerbstätigenzahl - in der Region Rostock.

Das pessimistische, gleichwohl aber nicht unrealistische Szenario 1 verdeutlicht, daß bei einem - derzeit anzutreffenden - kräftigen Auseinanderfallen von Wachstums- und Produktivitätsdynamik die Arbeitsnachfrage in der Region Rostock drastisch um nahezu 22% zurückgeht. Die unterstellten Arbeitszeitverkürzungen können dieses arbeitsmarktpolitisch brisante Szenario nur marginal entschärfen.

Selbst das optimistische Grundscenario 2 - welches ein kräftiges Wirtschaftswachstum sowie eine positive Produktivitätsentwicklung unterstellt - führt dazu, daß die Arbeitsnachfrage in der Region Rostock bis zum Jahr 2010 um fast 6% zurückgeht.

Tabelle 4: Erwerbstätigenprognose für die Region Rostock entsprechend Wirtschaftswachstum und Produktivitätsentwicklung

Jahr	Erwerbstätigenzahl						
	IST-Werte	Variante 1	1997=100	Variante 2	1997=100	Variante 3	1997= 100
1991	167.800						
1992	155.200						
1993	151.400						
1994	151.400						
1995	152.200						
1996	150.500						
1997	144.400	-	-	-	-	-	-
1998		141.700	98,1	143.800	99,6	144.400	100,0
1999		139.100	96,3	143.100	99,1	144.600	100,1
2000		136.600	94,5	142.500	98,7	144.600	100,1
2001		133.900	92,7	141.800	98,2	144.700	100,2
2002		131.400	91,0	141.200	97,8	144.700	100,2
2003		128.800	89,2	140.500	97,3	144.800	100,3
2004		126.500	87,6	139.900	96,9	144.800	100,3
2005		124.000	85,9	139.300	96,5	145.000	100,4
2006		121.700	84,3	138.600	96,0	145.000	100,4
2007		119.400	82,7	138.000	95,6	145.100	100,5
2008		117.300	81,2	137.500	95,2	145.100	100,5
2009		115.100	79,7	136.900	94,8	145.300	100,6
2010		112.900	78,2	136.200	94,3	145.300	100,6

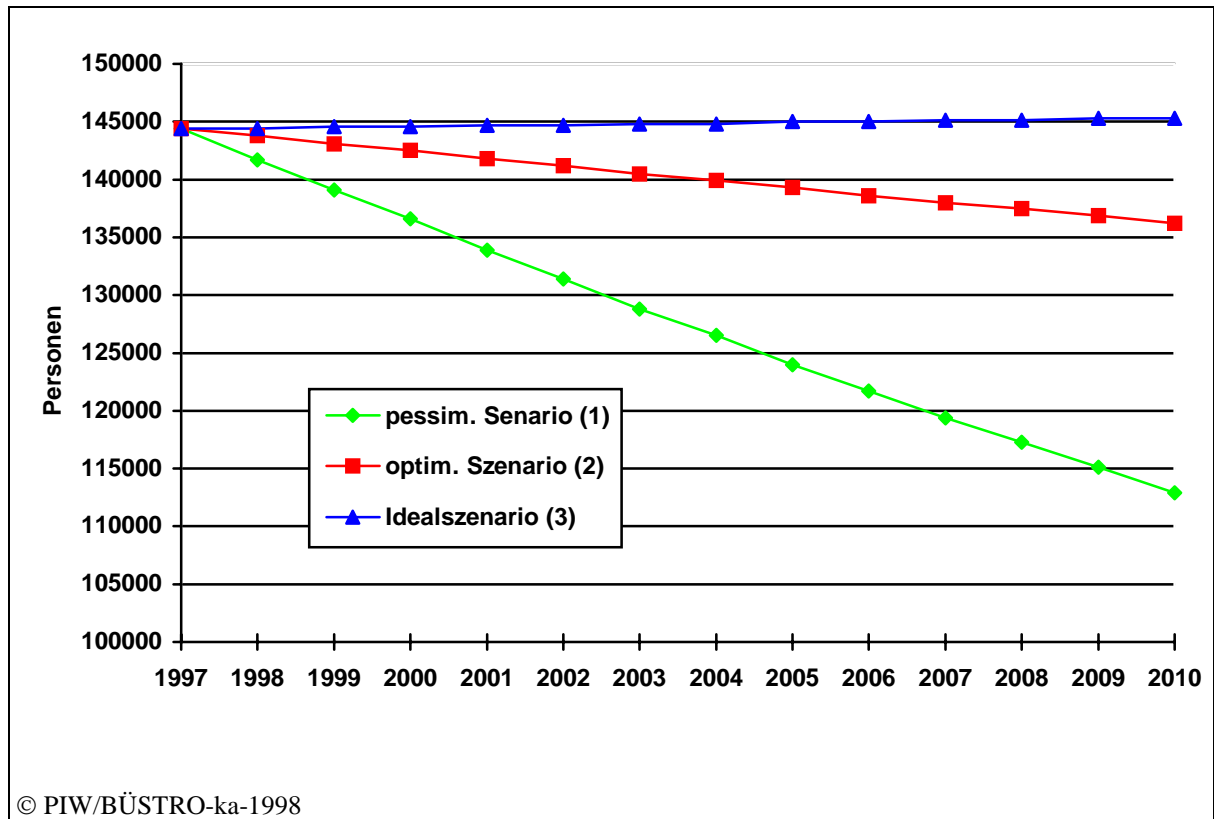
jeweils Jahresdurchschnitte

1997 - Erwerbstätige abzüglich ABM und SAM

Quelle: BÜSTRO-Prognose 1998

Das arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Szenario 3 (Idealszenario) ergibt zwar eine weitgehend stabile Arbeitsnachfrage, basiert allerdings auf der wirtschaftspolitisch ungünstigen Annahme, daß die Produktivität nur wenig schneller als das Bruttoinlandsprodukt wächst und damit der Produktivitätsrückstand der neuen Länder gegenüber Westdeutschland nur in geringem Maße reduziert werden kann. Zudem kann dieses Szenario aus dem wirtschaftshistorischen Blickwinkel auf den bisherigen Zusammenhang von Wachstums- und Produktivitätsentwicklung als wenig wahrscheinlich verworfen werden.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitsnachfrage in der Region Rostockentsprechend den drei Prognosevarianten



Obwohl nach den derzeit vorliegenden Prognosen der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute das Szenario 2 nicht unbedingt als realitätsnah betrachtet werden kann, soll aus methodischen Gründen in den weiteren Betrachtungen zunächst von diesem optimistischen Szenario ausgegangen werden.

2.3 Prognosen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Zusammenschau - Arbeitsplatzlücke bis zum Jahr 2010

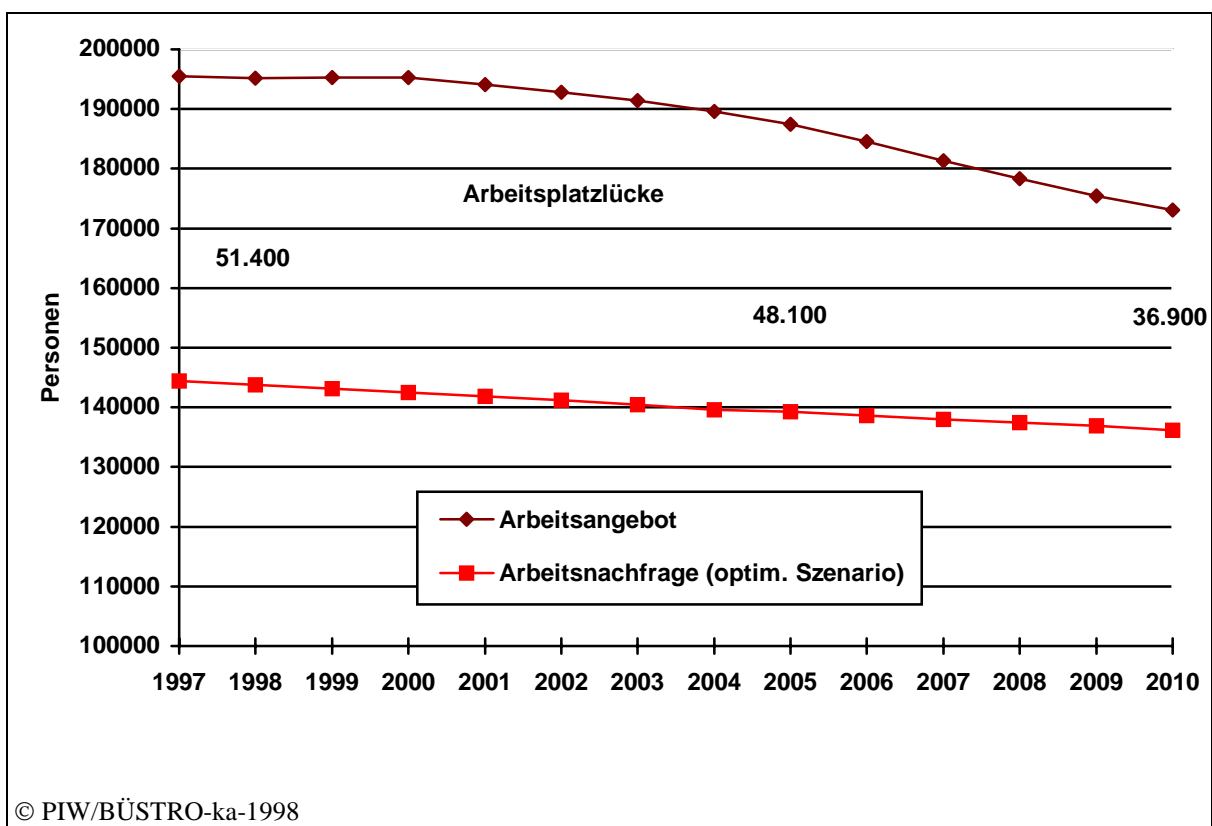
2.3.1 Das optimistische Szenario

Als Ergebnis unserer - optimistischen Annahmen folgenden - Prognosen zur künftigen Entwicklung von Arbeitsangebot bzw. Arbeitsnachfrage in der Region Rostock ergibt sich zunächst folgendes Gesamtbild.

Die Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gegenüberstellende Grafik verdeutlicht, daß sich selbst unter Berücksichtigung ausschließlich günstiger Prognoseannahmen (wirtschaftlicher Entwicklungspfad entsprechend dem optimistischen Szenario 2, d.h. Wachstum des Brutto-

inlandsprodukts um jährlich 2,5% und Zuwachs der Stundenproduktivität um 4%; Berücksichtigung kräftiger Arbeitszeitverkürzungen um jährlich 1%; sinkende Bevölkerungszahlen; rückläufige Erwerbsneigung) die Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Region Rostock nur wenig schließt. Liegt die Arbeitsplatzlücke 1998 bei 51.100 Personenäquivalenten, so wird sie - nach unserer Prognose - im Jahr 2010 immer noch 36.900 betragen und damit größer sein als die 1997 in der Region Rostock registrierte Arbeitslosenzahl von knapp 29.700.²¹

Abbildung 3: Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Region Rostock - Prognose nach dem optimistischen Szenario



Bei dieser Quantifizierung der Arbeitsplatzlücke bis zum Jahr 2010 ist noch nicht einmal berücksichtigt, daß sich - als Folge der von der Bundesregierung beschlossenen schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre - das Arbeitsangebot nach dem Jahr 2000 weniger stark abflachen wird, als in unserer Prognose gezeigt.

Damit macht selbst diese optimistische Prognose sinnfällig, daß erhebliche arbeitsmarktpolitische und (weit) darüber hinausgehende Initiativen nötig sein werden, um zu einer signifikanten Verminderung der Arbeitslosigkeit beitragen zu können.

²¹ im Jahresdurchschnitt 1997

2.3.2 Das Idealszenario: Erfolgreiche Wirtschaftsförderung und aktive Arbeitsmarktpolitik

Sofern das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht resignierend hingenommen werden soll, erfordert das für die Region Rostock prognostizierte Auseinanderfallen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage die Konzipierung sowie Umsetzung eines arbeitsplatzwirksamen Politikbündels. Zu einem solchen beschäftigungspolitischen Politikmix gehören als notwendige - wenngleich nicht hinreichende - Elemente eine erfolgreiche(re) Wirtschaftsförderung ebenso wie die Fortsetzung bzw. Wiederbelebung aktiver Arbeitsmarktpolitik.

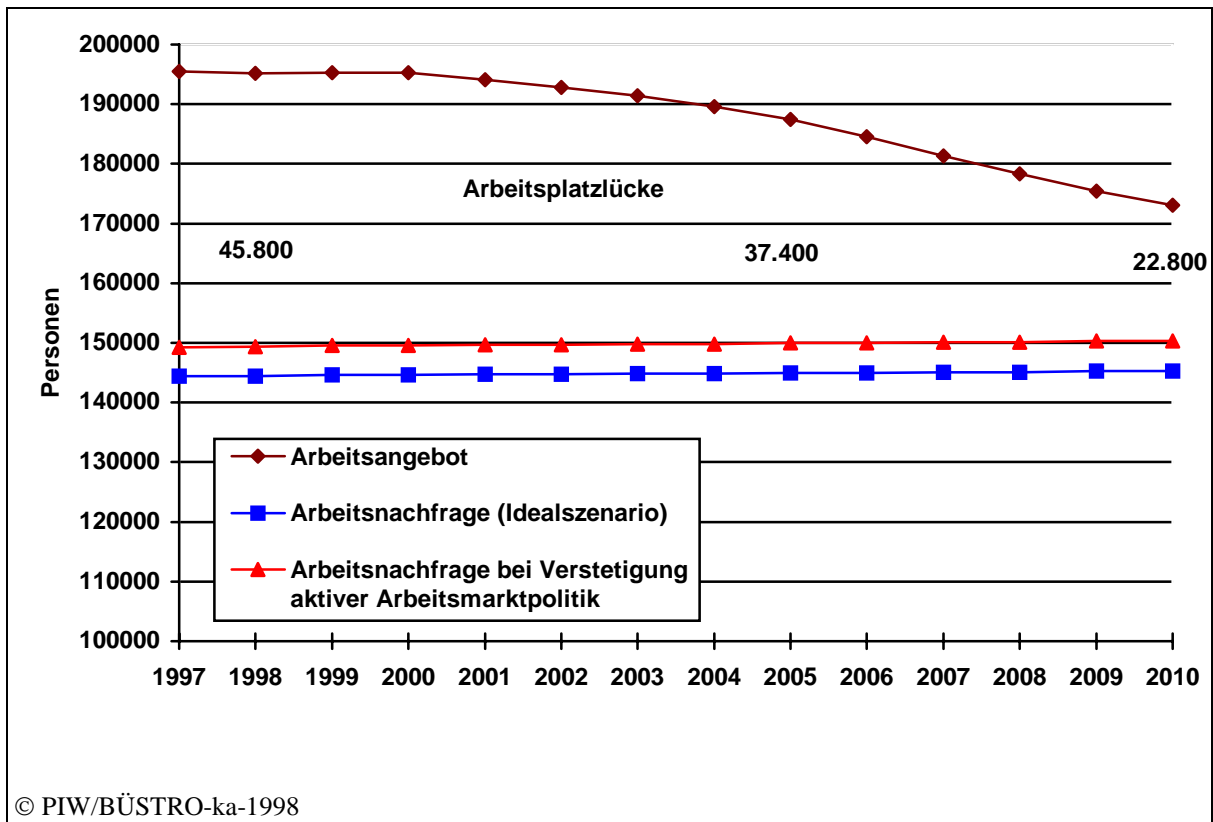
Im folgenden soll gezeigt werden, wie sich eine extrem erfolgreiche Wirtschaftspolitik einerseits und eine Stabilisierung des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik andererseits auf die Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Region Rostock auswirken würden:

- Für das Politikfeld Wirtschaftsförderung wird hierzu unterstellt, daß es durch das erfolgsorientierte Zusammenspiel aller relevanten Akteure gelingen kann, das Wirtschaftswachstum auf jahresdurchschnittlich 4% und die Produktivitätsdynamik auf 5% zu heben. Damit wäre das Idealszenario unserer drei Prognosevarianten erreicht.²²
- Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelingt es, so unsere ebenfalls stark optimistische Annahme, bis zum Jahr 2010 jahresdurchschnittlich 5.000 geförderte Beschäftigungsverhältnisse in der Region Rostock zur Verfügung zu stellen. Dies würde immerhin einer Verstetigung der im vergangenen Jahr mittels Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen erzielten Beschäftigungseffekte - von insgesamt etwa 4.900 angebotenen Arbeitsplätzen in 1997 - entsprechen.

Die Abbildung 4 macht sichtbar, daß selbst das Beschreiten eines solchen wirtschaftlichen Idealpfades und die Verstetigung der aktiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik das Arbeitsplatzdefizit in der Region Rostock erst mittelfristig und auch dann nur partiell schließen würde. Die Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage läge im Jahr 2005 mit 37.400 Personenäquivalenten immer noch deutlich über der für 1997 ausgewiesenen Arbeitslosenzahl von 29.700. Erst bis zum Jahr 2010 würde sich - vor allem demographisch bedingt - die Arbeitsplatzlücke etwa halbiert haben; gleichwohl bestünde immer noch ein erhebliches Defizit von 22.800 Arbeitsplätzen.

²² vgl. dazu Abschnitt 2.2.2

Abbildung 4: Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der Region Rostock bei erfolgreicher Wirtschaftsförderung und Stabilisierung von aktiver Arbeitsmarktpolitik



2.4 Fazit

Als Ergebnis der Arbeitsmarktprognose für die Region Rostock ist festzuhalten: Die derzeit bedrückende Arbeitsplatzlücke wird sich künftig selbst dann nur etwas verringern, wenn es gelingt, die folgenden beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen zu erfüllen und entsprechende Impulse zu setzen:

- Das Wirtschaftswachstum in der Region Rostock muß durch vielseitige Fördermaßnahmen, die die unterschiedlichen Politikfelder wie Wirtschafts-, Technologie-, Struktur-, Finanzpolitik u.a. berücksichtigen, auf das Mitte der 90er Jahre erreichte Niveau von mindestens 4% jährlich angehoben und bis zum Jahr 2010 stabilisiert werden. Der Produktivitätszuwachs muß, um die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen zu verbessern, sogar noch über der 4-Prozent-Marke liegen.
- Die in den letzten fünf Jahren zu verzeichnende rückläufige Arbeitszeitentwicklung - im Jahresdurchschnitt minus 1% - ist fortzuführen, um auch künftig eine breitere Verteilung des Arbeitsvolumens zu gewährleisten. Sollten sich zwischen den Tarifparteien Auf-

fassungen durchsetzen, daß Arbeitszeitverlängerungen wieder einzuführen seien - entsprechende Forderungen werden beispielsweise für den Öffentlichen Dienst erhoben-, so bedeutet dies, daß weniger Erwerbspersonen an der Arbeitsnachfrage partizipieren können.²³

- Um den schlimmsten Folgen von Massen- und Dauerarbeitslosigkeit zu begegnen und um den Arbeitsmarkt zu entlasten, ist die Arbeitsmarktpolitik in der Region Rostock auf hohem Niveau fortzuführen. Arbeitsmarktpolitische Instrumente müssen dazu jährlich mindestens einen Umfang von 5.000 Beschäftigungsäquivalenten sichern.

Gleichwohl wird - wie die Darstellung des Idealszenarios verdeutlicht - das Arbeitsplatzdefizit selbst bei Realisierung dieser äußerst anspruchsvollen und keineswegs selbstverständlichen Zielstellungen mittelfristig, d.h. bis etwa zum Jahr 2005, immer noch weitaus größer sein als die gegenwärtige Arbeitslosenzahl.

Selbst für den Fall, daß sich in der Region Rostock unvorhergesehen positive Entwicklungen vollziehen sollten, beispielsweise ein eventueller Erfolg im Kampf verschiedener europäischer Standorte um die Ansiedlung einer Airbus-Fertigungsstätte, wird sich an der prognostizierten Arbeitsplatzlücke nur graduell etwas ändern.

Dies alles bedeutet, daß die Gefahr einer weiteren Verfestigung der - ohnehin bereits hohen - Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in der Region Rostock besteht. Berücksichtigt man zusätzlich die demographischen Entwicklungstendenzen mit einem erheblichen Anstieg der Zahl der älteren Erwerbspersonen im Alter von 45 bis 65 Jahren bis zum Jahr 2010, so werden die voraussichtlichen Betroffenenengruppen sichtbar.

Die vergangenen Jahre haben gerade diesbezüglich gezeigt, daß eine noch so intensive und sogar erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik an den schlechten Arbeitsmarktchancen für solche Zielgruppen - vor allem aufgrund der geringen Aufnahmefähigkeit des regulären Arbeitsmarktes - substantiell nur wenig ändern kann. Auch Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Erwerbspersonen müssen angesichts dieser Situation häufig ins Leere laufen, da ein umfangreiches - in der Regel gut qualifiziertes und vor allem jüngeres - Arbeitsangebot zur Verfügung steht.

²³ In diesem Sinne ist z.B. auch die Fortschreibung der 38-Stunden-Woche im Bereich der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie - beschäftigungspolitisch betrachtet - kontraproduktiv.

Gefordert ist vor diesem Hintergrund das Beschreiten neuer Wege der unmittelbaren Induzierung von mittel- sowie längerfristigen Erwerbs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, da anderenfalls Massen- sowie Langzeitarbeitslosigkeit und deren negative - individuelle und gesellschaftliche, materielle und psycho-soziale - Folgen die Region Rostock bis weit in das nächste Jahrtausend belasten werden.

3 **Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte**

Nachfolgend werden die wichtigsten Essentials dargestellt, die für die etwaige Erprobung und Ausgestaltung der Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten (GAP-Projekten) die prägenden Grundlagen bilden sollten. Eine detaillierte Begründung dieser Essentials erfolgt im Kapitel 4.

Empirische Basis für die Formulierung dieser Leitlinien²⁴ bildeten zunächst zahlreiche Gespräche mit Wirtschafts- und Arbeitsmarktakteuren in der Untersuchungsregion Rostock, in Mecklenburg-Vorpommern²⁵ und darüber hinaus in anderen Bundesländern. Die breiten Erfahrungen dieser Akteure - insbesondere hinsichtlich der Vor- und Nachteile der gegenwärtigen bundesdeutschen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumente - wurden dann zu einem Diskussionsvorschlag verdichtet und im intensiven Dialog mit wichtigen Handlungsakteuren in der Region Rostock erörtert.²⁶ Die nachstehenden Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte spiegeln nunmehr die Ergebnisse des beschriebenen Arbeits- und Entstehungsprozesses wider:

1. **Duales Ziel:** Ziel von GAP-Projekten ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen, die gemeinwohlorientierte Aufgaben erfüllen. Dies bedeutet, daß nicht nur (arbeitslose) Menschen in Arbeit gebracht werden, um deren soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung zu beenden, sondern zugleich Tätigkeiten verrichtet und Leistungen erbracht werden, die drängende Probleme des Gemeinwesens lösen helfen.

2. **Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik:** Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte werden das vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ergänzen, nicht substituieren.

²⁴ Die folgenden Essentials sind als prinzipielle Leitlinien, nicht aber als unverrückbare Dogmen zu verstehen. Damit verbunden ist, daß in der Praxis von diesen Essentials aufgrund spezifischer Bedingungen - z.B. im Fall von Tendenzbetrieben - durchaus abgewichen werden kann oder sogar abgewichen werden muß.

²⁵ Hervorzuheben ist insbesondere der "Arbeitskreis öffentlich geförderte Beschäftigung", dessen Zusammensetzung in der ANLAGE 1 dargestellt ist.

²⁶ Dazu gehörte beispielsweise der vom Wirtschaftsministerium im Rahmen des "Anker-Projektes" geförderte "Standortarbeitskreis der Region Rostock"

3. **Lokal-regionale Organisation:** Das unterbreitete, neue beschäftigungspolitische Instrument strukturiert sich in lokal bzw. regional definierte, koordinierte und kontrollierte Projekte.
4. **Nonprofit-Ausrichtung:** Die Projekte werden im Nonprofit-Bereich angesiedelt, Marktstörungen dadurch vermieden. Es werden im Gemeinwohl, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben nur in solchen Segmenten realisiert, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, da die entsprechende kaufkräftige, kostendeckende (private oder öffentliche) Nachfrage fehlt.
5. **Wettbewerbswirtschaftliche Bedingungen:** Wettbewerbsmomente und Leistungsorientierung charakterisieren die Organisation und Umsetzung der Projekte. Die im Rahmen von GAP-Projekten zu erbringenden - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgaben werden ausgeschrieben, privatwirtschaftliche Unternehmen können sich daran beteiligen. Die vertraglich vereinbarte Leistungserstellung wird überprüft und abgenommen, die Projekte unterliegen einem Controlling- und Evaluierungsverfahren.
6. **Projekt- und aufgabenbezogene Kontinuität:** Eine aufgabenabhängig differenzierte, aber längerfristige Kontinuität der Projekte wird - vor allem zum Zweck einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung - gewährleistet. Gleichwohl sind die Projekte nicht unbefristet, da das öffentliche Interesse an den einzelnen Aufgabenfeldern periodisch überprüft wird und die Projekte dementsprechend nicht auf Dauer, sondern zeitlich begrenzt ausgeschrieben werden.
7. **Aufgaben- und leistungsbezogene Zielgruppenförderung:** Im Mittelpunkt der Konzeption steht - parallel zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - die Erbringung von gemeinwohlorientierten Leistungen im Rahmen von Projekten. Dem folgt die Arbeitskräfteauswahl für GAP-Projekte, die nach den qualifikatorischen Anforderungen der Projekte auszurichten ist. Dabei sollen allgemein Langzeitarbeitslose integriert werden, wobei schwerpunktmäßig ältere Personen - Frauen ab 45 Jahren und Männer ab 50 Jahren - zu fördern sind.
8. **Projektförderung:** Das Förderprinzip für die Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderung ist die Projekt-, nicht die Individualförderung.

9. **Kostenbeteiligung der Endbegünstigten:** Durch das bedarfsnahe Agieren der Projekte können und sollen Einnahmen bei den direkt Partizipierenden (Kunden) erwirtschaftet werden. Diese Einnahmen werden allerdings aufgrund des Gemeinwohlcharakters der Tätigkeiten - zumindest im Regelfall - nicht kostendeckend sein.
10. **Mischfinanzierung:** Eine öffentliche Förderung der GAP-Projekte wird - wenn auch projektabhängig in unterschiedlichem Umfang - notwendig sein. Angestrebt wird gleichwohl eine breite Mischfinanzierung unter Beteiligung der direkt Partizipierenden (Endbegünstigte), der indirekt Partizipierenden (in der Stadt bzw. in der Region), von öffentlichen Fördermittelgebern - insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit u.a. Arbeitsfördermittel bewirtschaftenden Institutionen - sowie von Spendern/Sponsoren. Eine 100%-Förderung allein aus öffentlichen Quellen soll es nicht geben.
11. **Rücklagenbildung möglich, degressive Förderung angestrebt:** Die Projektträger können aus den erwirtschafteten Einnahmen und effizient eingesetzten Fördermitteln Rücklagen bilden. Projekte, die eine zunehmende Einnahmeerwirtschaftung bei den Endbegünstigten erkennen lassen, werden schrittweise degressiv gefördert. Beides dient der Stimulierung von - nicht zielprioritären, aber möglichen - Existenzgründungen aus den GAP-Projekten heraus.
12. **Tarifvertragliche Regelungen und Abstandsgebot:** Die Regulierung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen erfolgt durch spezielle Tarifverträge für die GAP-Projekte. Das Entlohnungsniveau liegt unter demjenigen vergleichbarer Tätigkeiten im 1. Arbeitsmarkt. Letzteres setzt Anreize, um in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln.
13. **Öffentlichkeit und Transparenz:** Ein weiteres konstituierendes Merkmal der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ist ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz. Mit der Ausführung von gemeinwohlorientierten, gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten sowie der lokal-regionalen Organisation, Koordinierung, Kontrolle und Finanzierung dieser Aufgaben wird in mehrfachem Sinne Öffentlichkeit und Transparenz gesichert.

4 Zur Begründung der Essentials

4.1 Duales Ziel

Ziel der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ist die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen für Arbeitslose. Dieses wird verknüpft mit der Erbringung solcher gemeinwohlorientierter Leistungen, die drängende Probleme des Gemeinwesens lösen helfen.

Diese Zielbestimmung ist in erster Linie eine Reaktion auf die Massenarbeitslosigkeit und die damit verbundenen negativen individuellen und gesellschaftlichen Folgen wie beispielsweise

- die sukzessive Ausgrenzung der Arbeitslosen vom materiellen, kulturellen und sozialen Wohlstand unserer Gesellschaft;
- die zunehmende, inzwischen auch öffentlich in Erscheinung tretende Armut von Teilen der Bevölkerung;
- die Erosion der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme durch - arbeitslosigkeitsbedingt - ausbleibende bzw. verringerte Beitragszahlungen einerseits und ansteigende Ausgaben andererseits sowie
- die wachsende Empfänglichkeit von Gesellschaftsgruppen für autoritäres und demokratiefeindliches, vor allem rechtsradikales Gedankengut.

Nach Einschätzung renommierter Arbeitsmarktwissenschaftler hat die Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland bereits systemgefährdenden Charakter angenommen.²⁷

Erst in zweiter Linie nehmen wir mit der dualen Zielformulierung den Befund auf, daß es zahlreiche unerledigte, gesellschaftlich nützliche wie auch notwendige Aufgaben gibt. Dabei ist auch zu erwähnen, daß die Nichterfüllung derartiger gemeinwohlorientierter Aufgaben gesellschaftliche Folgekosten nach sich zieht, die langfristig durch die Realisierung von GAP-Projekten vermieden, zumindest aber reduziert werden könnten.

²⁷ Diese Auffassung vertritt z.B. Gerhard Kleinhenz, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Passau. Kleinhenz, G.: Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg?.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 258-261

Im übrigen läßt sich unsere - vorrangig aus der derzeitigen Perspektivlosigkeit der deutschen Arbeitsmarktentwicklung abgeleitete - Zielbestimmung von einem unstrittigen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Wohlfahrtsziel unserer Gesellschaft leiten: für jeden potentiell Erwerbsfähigen die Fähigkeit zur eigenen Existenzsicherung durch Arbeit nachhaltig zu stärken (employability) und Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen zu sichern, und zwar sowohl zum Wohle des Gemeinwesens wie des einzelnen.²⁸ Dieses spiegelt sich, um nur zwei prominente Beispiele zu nennen, im Stabilitätsgesetz von 1967 ebenso wider wie im "Sozialpapier" der beiden Kirchen.²⁹

Damit unterscheidet sich unsere vorgeschlagene Strategie der Beschäftigungsinduzierung mittels Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Zielformulierung deutlich von anderen - bereits seit den 70er Jahren diskutierten, in der jüngsten Vergangenheit aber an Publizität gewinnenden - Konzepten, die sich um solche Begriffe wie Dritter Sektor, Soziale Ökonomie, Nonprofit-Sektor oder Lokale Ökonomie bzw. im angelsächsischen Raum um Termini wie Voluntary Organisations oder Private-Voluntary Sector ranken. Während wir primär arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, formulieren die genannten Konzepte statt oder neben dem - in letzter Zeit an Gewicht gewinnenden - Beschäftigungsziel vor allem ambitionierte gesellschaftsreformerische Ziele. Nur beispielhaft sei verwiesen auf:

- die (bereits frühe) Suche nach sozialökonomischen Reformperspektiven³⁰;
- Versuche der theoretischen Umwertung bzw. der Erweiterung des Arbeitsbegriffes³¹;
- Überlegungen zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und nachhaltiger Wirtschaftsweisen³² sowie Strategien mit dezidiert beschäftigungspolitischen Prämissen³³;

²⁸ Kleinhenz, a.a.O., S. 260

²⁹ Kirchenamt der Evangelischen Kirche; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland - Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen.- Hannover und Bonn, 1994

³⁰ von Loesch, A.: Die Gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ.- Köln, 1977

³¹ Ein auf solchen Umbewertungsversuchen basierendes Konzept - New Work genannt - erarbeitete beispielsweise Fritjof Bergmann, Professor an der University of Michigan. Ähnliche Ansätze finden sich auch in den jüngsten Stellungnahmen des Club of Rome.

³² Ax, C.: Handwerk für das 21. Jahrhundert. Global denken - lokal produzieren.- Hamburg, 1997

³³ Dazu u.a.:
Büro Annelie Buntentbach (MdB Bündnis 90/Die Grünen): Nur Veränderung schafft Arbeit!- Bonn, 1997
oder

- Hoffnungen auf einen (selbstorganisierten) Dritten Sektor als Vorreiter bei der Einleitung einer gemeinwirtschaftlich geprägten “postmarktwirtschaftlichen Ära”³⁴ oder auch
- Denkansätze zur Stärkung gesellschaftlicher Basisstrukturen, zur sozialen Selbstorganisation und kulturellen Innovation.³⁵

Wir wollen eine mögliche Zielüberfrachtung vermeiden und stellen daher die Beschäftigungsinduzierung - in Verbindung mit der Erbringung von im öffentlichen Interesse liegenden Leistungen - in den Zielmittelpunkt unseres Konzeptes der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte.

4.2 Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik

Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte sollen das vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ergänzen, nicht substituieren.

Einerseits zeigen die bundesdeutschen Erfahrungen der letzten Jahre deutlich die begrenzte Reichweite der vorrangig individuell und befristet ausgerichteten Förderung der Bundesanstalt für Arbeit auf.

Andererseits können angesichts der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, der ebenso verschiedenen historischen Ausgangsbedingungen und anderer - aus deutscher Sicht teilweise nicht akzeptabler - sozialphilosophischer Hintergründe die Erfahrungen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern, beispielsweise aus Dänemark, den Niederlanden oder auch den USA und Großbritannien, nicht einfach übertragen werden.

Zweifelsfrei aber kann und muß aus vorliegenden internationalen Erfahrungen³⁶ die Konsequenz gezogen werden, daß - unabhängig von der konkreten Strategie- und

Knake-Werner, H. (Hrsg.): Uns geht die Arbeit aus und wird doch immer mehr - Konzept der PDS im Deutschen Bundestag für einen Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.- Bonn, 1997

³⁴ Rifkin, J.: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft.- Frankfurt/Main und New York, 1996

³⁵ Derartige Zielvorstellungen sind u.a. in den Crossover-Diskussionskreisen gebündelt vertreten, nachzulesen z.B. in:
Vom Machtwechsel zum Politikwechsel - Thesenpapier zum Crossover-Kongreß am 13.-14.12.1997.- o.O., 1997

³⁶ vgl. dazu insbesondere den Themenschwerpunkt “Strategien für mehr Beschäftigung - Internationale Erfahrungen” im jüngsten Heft der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB).

Instrumentenwahl - nur die Verknüpfung verschiedener Politikfelder und damit ein Komplex unterschiedlicher Lösungsansätze dazu in der Lage ist, substantielle Beiträge für mehr Beschäftigung und für weniger Arbeitslosigkeit zu leisten.

Wir sehen die von uns vorgeschlagene Konzeption für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte als einen lokalen bzw. regionalen Baustein eines solchen Strategiebündels für ostdeutsche Arbeitsmärkte. Dies bedeutet, daß andere - auf die Beseitigung ganz spezifischer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Problemlagen ausgerichtete und dabei in diesem Sinne erfolgreiche - Strategien sowie Instrumente nicht an Bedeutung verlieren und substituiert werden, sondern unverzichtbar bleiben.

In diesem umfassenden Sinne ist die ganze Bandbreite des bislang - von der Bundesanstalt für Arbeit, den regionalen Arbeitsämtern und dem Arbeitsministerium Mecklenburg-Vorpommern - eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums problem- und situationsadäquat sowie erfolgsabhängig³⁷ fortzusetzen. Dies gilt, um nur einige wenige Beispiele zu nennen, für die Förderung der beruflichen Weiterbildung ebenso wie für die Unterstützung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Förderung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte, für Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, für Projekte zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern, die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen für Wirtschaftsunternehmen oder auch für Hilfen zur Existenzgründung sowie für die Unterstützung von marktorientierten Arbeitsförderbetrieben.

4.3 Lokale bzw. regionale Struktur und Organisation

Die Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderung strukturiert sich am zweckmäßigsten in lokal bzw. regional definierten, koordinierten und kontrollierten Projekten.

Hierbei lassen wir uns vor allem von pragmatischen Überlegungen leiten, weniger dagegen von ambitionierten politischen Ansätzen wie sie sich in - den bereits skizzierten - Diskussionen um den Dritten Sektor wiederfinden und die u.a. auf die Entwicklung regionaler und/oder nachhaltiger Wirtschaftskreisläufe abzielen.

MittAB 2/1998 (31. Jahrgang).- Nürnberg, 1998.- S. 258-350

³⁷ Auf die Erfolgs- oder ggf. auch Mißerfolgsbilanzen der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente kann und soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Für eine diesbezügliche Bewertung verfügen sowohl die Arbeitsverwaltung - verwiesen sei nur auf die einschlägigen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt-

Im Kern präferieren wir einen lokalen bzw. regionalen Ansatz für die GAP-Projekte aus den folgenden Gründen:

- Auf lokaler bzw. regionaler Ebene besteht eine größere Problemnähe und damit eine präzisere Problemwahrnehmungsfähigkeit, vor allem im Sinne a) der räumlich sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation und b) der in Abhängigkeit vom lokalen bzw. regionalen Bezug ebenfalls verschieden ausfallenden Bestimmung wichtiger gesellschaftlicher Bedarfe - mit der Konsequenz der Ableitung entsprechender Handlungsbereiche und Tätigkeitsfelder für die GAP-Projekte.
- Gegenüber dem (mühsamen) Arbeiten an problemfernen Lösungen auf bundesdeutscher Ebene bestehen bei lokalen und regionalen Gestaltungsansätzen schnellere Umsetzungschancen, die uns angesichts der gravierenden Arbeitsmarktprobleme unverzichtbar erscheinen. Darüber hinaus bieten Ansätze auf diesen Ebenen Raum für Modellvorhaben, deren Erfahrungen ausgewertet und ggf. verbreitet bzw. übertragen werden können. Manche Diskussionen und Strategien um und für einen Dritten Sektor müssen - aus heutiger Sicht - schon deshalb utopisch bleiben, weil sie in ihren Finanzierungskonzeptionen nicht selten auf gravierenden Veränderungen der bundesdeutschen Steuergesetzgebung beruhen und weit davon entfernt sind, auch nur ansatzweise dafür notwendige politische Mehrheiten finden zu können. Dies kann und soll nicht ausschließen, daß derartige politische Forderungen immer wieder vorangetrieben werden.
- Schließlich scheinen - nicht nur nach unseren Erkenntnissen - regionalpolitische Antworten auf das drängende Beschäftigungsproblem derzeit am ehesten auf die Akzeptanz wichtiger gesellschaftlicher Akteure und Gruppen zu stoßen.

Exemplarisch für solche auf regionalem Konsens beruhende Ansätze sei verwiesen auf:

- ⇒ Das regionale Bündnis für Arbeit in Niedersachsen, das durch die Förderung kürzerer Arbeitszeiten Neueinstellungen stimulieren soll. Die IG Metall Küste hat dieses Modell aufgegriffen und dem Arbeitgeberverband Nordmetall (als nachahmenswertes Beispiel) vorgeschlagen.
- ⇒ Ein Modellprojekt des Arbeitsamtes Neuwied zum Abbau von Überstunden durch die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen.³⁸

und Berufsforschung - als auch das Arbeitsministerium Mecklenburg-Vorpommern über entsprechende Kriterien.

³⁸ vgl. dazu das Konzept von 1996 sowie einen ersten Erfahrungsbericht von 1998: Arbeitsamt Neuwied: Konzept zum Projekt - Befristete Beschäftigung von Arbeitslosen zum Abbau und zur Vermeidung von Überstunden/Mehrarbeit.- Neuwied, 1996

⇒ Fördermittel der EU für lokale und territoriale Beschäftigungspakte.

4.4 Nonprofit-Ausrichtung

Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte werden im Nonprofit-Bereich angesiedelt, Marktstörungen dadurch vermieden. Es werden im Gemeinwohl, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben nur in solchen Segmenten realisiert, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, da die entsprechende kaufkräftige, kostendeckende (private oder öffentliche) Nachfrage fehlt.

Ebensowenig wie mit der Initiierung von GAP-Projekten bewährte arbeitsmarktpolitische Instrumente substituiert werden, dürfen auch keine bislang privatwirtschaftlich oder vom Öffentlichen Dienst erbrachten Aufgabenfelder besetzt werden.

Dies erstens und vor allem deshalb, weil es Grundanliegen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ist, zusätzliche Arbeitsverhältnisse und Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen. Denkbare Verdrängungseffekte sollen mit der Nonprofit-Ausrichtung der Projekte von vornherein vermieden werden, da derartige Effekte dem genannten (Beschäftigungs)Ziel diametral entgegenstehen würden.

Zweitens wird mit der Nonprofit-Orientierung der GAP-Projekte möglichen ordnungspolitischen Bedenken Rechnung getragen und die Entstehung subventionierter Konkurrenz, sowohl zur Privatwirtschaft als auch zum Öffentlichen Dienst, vermieden.

Schließlich ist es drittens für das Gelingen dieses neuen beschäftigungspolitischen Ansatzes unerlässlich, einen Konsens zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen herzustellen. Mit der ausschließlichen Erschließung von solchen Aufgabenfeldern im Rahmen von GAP-Projekten, die bislang nicht von privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbietern bearbeitet werden, ist eine entscheidende Grundvoraussetzung für den notwendigen Konsens gegeben.

4.5 Wettbewerbswirtschaftliche Bedingungen

Wettbewerbsmomente und Leistungsorientierung charakterisieren die Organisation und Umsetzung der Projekte. Die im Rahmen von GAP-Projekten zu erbringenden - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgaben werden ausgeschrieben, privatwirtschaftliche Unternehmen können sich daran beteiligen. Die vertraglich vereinbarte Leistungserstellung wird überprüft und abgenommen, die Projekte unterliegen einem Controlling- und Evaluierungsverfahren.³⁹

Durch die Integration der genannten wettbewerbswirtschaftlichen Elemente in die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte soll zum einen der sparsame Einsatz der dort eingesetzten zumeist öffentlichen Mittel stimuliert werden.

Zum anderen und darüber hinaus kann mit wettbewerbsnahen Gestaltungsmomenten eine - ebenfalls im Zielkorridor von GAP-Projekten liegende - effektive und effiziente Leistungserstellung gefördert werden.

Im übrigen wird durch die ausschließlich befristete Ausschreibung von - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgabenfeldern die Möglichkeit eröffnet:

- das Gemeinwohl der vergebenen Aufgaben kontinuierlich zu hinterfragen und zu überprüfen⁴⁰ sowie
- die Dimensionierung der lokalen bzw. regionalen GAP-Projekte in Abhängigkeit von der jeweiligen Arbeitsmarktlage variabel zu gestalten.

Dies alles soll dazu beitragen, daß in GAP-Projekten nicht die Nachteile anderer Beschäftigungsformen, wie beispielsweise bei ABM⁴¹, zum Tragen kommen.

4.6 Projekt- und aufgabenbezogene Kontinuität

Eine aufgabenabhängig differenzierte, aber längerfristige Kontinuität der Projekte sollte - vor allem zum Zweck einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung - gewährleistet werden. Gleichwohl sind die Projekte nicht unbefristet, da das öffentliche Interesse an den

³⁹ vgl. dazu die Abschnitte 6.1 und 6.2

⁴⁰ So ist beispielsweise nicht auszuschließen, daß bestimmte Aufgaben im Zeitverlauf einerseits an gesellschaftlicher Brisanz und damit an Gemeinwohlinteresse verlieren und andererseits sich so entwickeln, daß deren privatwirtschaftliche Erstellung möglich wird.

einzelnen Aufgabenfeldern periodisch überprüft wird und die Projekte dementsprechend nicht auf Dauer, sondern zeitlich begrenzt ausgeschrieben werden.

Nicht wenige der möglichen, im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabenfelder, die im Rahmen von GAP-Projekten ausgefüllt werden sollen, erfordern aufgrund ihrer Arbeitsinhalte eine personelle Kontinuität auf Seiten der Leistungserbringer. Nur beispielhaft sei auf das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Betreuern und deren "Kunden" (ältere Menschen oder auch Jugendliche) verwiesen. Die Gewährleistung einer gewissen personellen Kontinuität ist - bereits in diesem Sinne - Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Leistungserstellung.

Zu diesem arbeitsinhaltsbezogenen Argument für die personelle Kontinuität bei bestimmten Projektfeldern kommt eine weitere Überlegung hinzu, die auf der Motivebene der Leistungserbringer ansetzt und nicht unterschätzt werden darf. Die Arbeitsmotivation von Beschäftigten hängt auch von den Perspektiven ihrer Tätigkeit ab. Während die - bei anderen Maßnahmen bzw. Instrumenten häufig verbreitete - nur kurzzeitige Beschäftigung bei den betroffenen Personen demotivierend wirkt, kann die von uns beabsichtigte längerfristige Stabilisierung von GAP-Projekten Motivationen freisetzen, die sowohl zu einer besseren Leistungserstellung als auch zu einer größeren (Arbeits)Zufriedenheit der Beschäftigten beitragen. Gerade letzteres könnte angesichts des - für die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte - angestrebten Abstandes zur Entlohnung im 1. Arbeitsmarkt ein wichtiges ausgleichendes Moment sein.

In Verbindung mit den vorgenannten wettbewerbswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für GAP-Projekte sehen wir daher in der Sicherstellung einer projekt- und aufgabenbezogenen Kontinuität der Projekte - was wie beschrieben nicht deren Dauerhaftigkeit bedeutet - einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung im Rahmen eben dieser Projekte.

Auch wenn man die konkrete Projekt- und Aufgabenebene verläßt und generell den neuen Ansatz der Beschäftigungsinduzierung durch Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte betrachtet, dürfte eine mittelfristige Betrachtungsweise problemadäquat sein. Hierbei lassen wir uns wiederum von den internationalen Erfahrungen leiten, die nicht zuletzt besagen, daß arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Erfolg der Kontinuität bedarf, instrumenteller Aktionismus dagegen unwirksam bleibt bzw. nicht nachhaltig wirkt. Die erfolgsabhängige Erprobung Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte ist in diesem Sinne berechtigt,

⁴¹ Hingewiesen sei in diesem Kontext nur auf den häufigen Wechsel des Personals.

solange sowohl die Arbeitslosen- als auch die Beschäftigtenzahlen keine substantielle Verbesserung der Arbeitsmarktlage erkennen lassen.

4.7 Aufgaben- und leistungsbezogene Zielgruppenförderung

Im Mittelpunkt der dualen Konzeption steht - parallel zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - die Erbringung von gemeinwohlorientierten Leistungen im Rahmen von Projekten. Dem folgt die Arbeitskräfteauswahl für GAP-Projekte, die nach den qualifikatorischen - mal höheren, mal geringeren - Anforderungen der Projekte auszurichten ist. In diesem breiten Sinne sind die Zielgruppe allgemein Langzeitarbeitslose, wobei schwerpunktmäßig ältere Personen - Frauen ab 45 Jahren und Männer ab 50 Jahren - integriert werden sollen.

Diesen Überlegungen entsprechend wird im Rahmen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte ein aufgabenbezogener sowie leistungsorientierter Personaleinsatz verfolgt, der mit der Förderung von Zielgruppen einhergeht.

Mit der vorrangigen Orientierung auf Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitslose wird zum einen dem Umstand Rechnung getragen, daß viele Menschen nicht deshalb arbeitslos sind, weil sie unwillig oder unqualifiziert wären, sondern allein weil ihnen - bei einem ungleichgewichtigen Arbeitsmarkt mit gravierenden Arbeitsplatzdefiziten - der "Makel" der Langzeitarbeitslosigkeit und/oder des Alters anhängt.

Zum anderen nimmt diese Zielgruppenorientierung den Befund auf, wonach - demographisch bedingt - die Zahl der älteren Erwerbspersonen in der Region Rostock bis zum Jahr 2010 um gut 15% zunehmen wird.⁴² Damit dürfte sich der arbeitsmarktpolitische Problemdruck auf diese bereits jetzt überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffene Personengruppe weiter verstärken.

Vor diesem Hintergrund kommt gerade der Schaffung von Arbeitsplätzen für ältere Erwerbspersonen eine Schlüsselrolle in einer umfassenden arbeitsmarktpolitischen Strategie zu. Sollte es - auch mittels GAP-Projekten - gelingen, für diese Personengruppe neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen, würden sich damit einerseits die Arbeitsplatzchancen für alle anderen Arbeitsuchenden verbessern. Andererseits würden damit zu-

gleich günstigere Bedingungen für die Einmündung junger Menschen in das Erwerbssystem geschaffen.

Sofern die benötigten Qualifikationen unter den genannten, prioritär zu berücksichtigenden Zielgruppen nicht vorzufinden sind, sollten darüber hinaus auch (noch) nicht langzeitarbeitslose Menschen in GAP-Projekte integriert werden können. Ein expliziter Ausschluß dieser Personengruppe wäre arbeitsmarktpolitisch falsch. Immerhin weiß man inzwischen zweifelsfrei um die negativen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit⁴³, so daß der Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit als zwingende Förder“voraussetzung” abzulehnen ist.

4.8 Projektförderung

Die Förderung der Beschäftigung in GAP-Projekten ist am Prinzip der aufgabenbezogenen Kontinuität dieser Projekte zu orientieren. Dies bedeutet, daß das in der Arbeitsförderlandschaft weit verbreitete Prinzip der Individualförderung zwar auch für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte Anwendung finden muß, es ist allerdings mit der Laufzeit der Projekte zu harmonisieren.

Mit diesem Förderprinzip soll erstens unterstrichen werden, daß nicht etwa individuelle Defizite der in GAP-Projekten Beschäftigten im qualifikatorischen oder psycho-sozialen Bereich auszugleichen sind, sondern im Mittelpunkt der Förderung die Erfüllung gemeinwohlorientierter, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben - eben die Abarbeitung von Projekten - steht.

Zweitens sollen mit diesem Förderansatz die Nachteile der - notwendigerweise zu wenig aufgaben- und leistungsbezogenen - Individualförderung vermieden werden, z.B. die häufig geringe Identifikation der individuell geförderten Personen mit den ihnen zugewiesenen Aufgaben und Tätigkeiten.

4.9 Kostenbeteiligung der Endbegünstigten

Durch das bedarfsnahe Agieren der GAP-Projekte können und sollen Einnahmen bei den direkt Partizipierenden (Kunden) erwirtschaftet werden. Diese Einnahmen werden allerdings

⁴² vgl. dazu Abschnitt 2.1.1

⁴³ Nur exemplarisch sei auf die vielbeachtete Studie Harvey Brenners (von 1973!) verwiesen. Brenner, H.: Mental illness and the economy.- Harvard University Press, Cambridge Mass., 1973

aufgrund des Gemeinwohlcharakters der Tätigkeiten - zumindest im Regelfall - nicht kostendeckend sein. Darüber hinaus wird es partiell sogar Leistungsbereiche geben, für die - aufgrund des spezifischen Kundenklientels, zu denken wäre beispielsweise an Projekte mit der Zielgruppe Kinder - Kostenbeiträge der Endbegünstigten gar nicht möglich und/oder nicht gewollt sind.

Mit dem Aspekt der Kostenbeteiligung der Endbegünstigten wird - neben der Herstellung eines engeren Zusammenhanges zwischen (Mit)Finanzierung der und Partizipation an den Maßnahmen - zugleich eine breitere Finanzierungsbasis für diesen neuen beschäftigungspolitischen Ansatz geschaffen. Damit kann, wenn auch vermutlich nur in geringem Umfang, der sparsame Einsatz öffentlicher Mittel unterstützt werden.

Darüber hinaus können mit dem Grundsatz der Einnahmeerwirtschaftung abermals die wettbewerbswirtschaftlichen Momente der GAP-Projekte gestärkt und kann die Bedarfsnähe der geförderten Aufgaben genauer bewertet werden.

Die von den direkt Partizipierenden zu leistenden Kostendeckungsbeiträge können, als Folge des Gemeinwohlcharakters der Tätigkeiten, in der Regel nicht kostendeckend sein. Bei der diesbezüglichen Preisfindung und -bildung wird daher darauf zu achten sein, daß einerseits keine potentiellen "Kunden" durch die Festlegung zu hoher Kostenbeteiligungssätze von der Inanspruchnahme von Leistungen ausgeschlossen werden, andererseits aber wirtschaftlich leistungsfähigere "Kunden" auch entsprechend höhere Entgelte aufzubringen haben.

Die angestrebte - je nach dem konkreten Aufgaben- und Leistungsfeld differenziert ausfallende - Höhe der Kostenbeteiligung der Endbegünstigten ist bei der Ausschreibungsgestaltung zu berücksichtigen.

4.10 Mischfinanzierung

Eine öffentliche Förderung der GAP-Projekte wird - wenn auch projektabhängig in unterschiedlichem Umfang - notwendig sein. Angestrebt wird jedoch eine breite Finanzierungsbasis unter Beteiligung der direkt Partizipierenden (Endbegünstigten), der indirekt Partizipierenden (in der Stadt bzw. in der Region), von öffentlichen Fördermittelgebern - insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Arbeitsfördermittel bewirtschaftenden Institutionen - sowie von Spendern und Sponsoren. Eine 100%-Förderung

allein aus öffentlichen Quellen soll es nicht geben.

Auch in der Finanzierung der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte soll deutlich werden, daß es sich bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die auf breite Schultern zu verteilen ist.

Kern der Finanzierung kann die - für diesen Kofinanzier kostenneutrale - Bereitstellung von Lohnkostenzuschüssen durch die Bundesanstalt für Arbeit bilden. Diese sollten - je neu in einem GAP-Projekt eingestellter, zuvor arbeitslos gemeldeter Person - in Höhe der durchschnittlich ersparten Lohnersatzleistungen gewährt werden.

Die mittelbar an den Projekten partizipierende Stadt oder Region - sei es in Form eingesparter Sozialhilfeaufwendungen oder auch eines "nur" in immateriellen Maßstäben meßbaren Nutzens - sollte ebenfalls zwingend Mittel bereitstellen müssen, nicht zuletzt, um so deutlich das öffentliche Interesse an den zu fördernden GAP-Projekten herauszustellen.

Andere Institutionen, die für die Arbeits- und Beschäftigungsförderung einsetzbare Mittel bewirtschaften, z.B. die Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsministerien des Bundes und der Länder, sind ebenfalls - ggf. durch die Förderung erster Modellvorhaben - in die Finanzierung einzubinden. Darüber hinaus könnten akquirierbare Fördermittel der Europäischen Union einen weiteren Finanzierungsbaustein bilden.

Schließlich sind lokale sowie regionale Spender und Sponsoren zu mobilisieren; dies könnte insbesondere durch die Herausstellung des örtlichen Bezugs der GAP-Projekte gelingen. Auch die Maßnahmeträger sollen sich mit Eigenmitteln an der Finanzierung beteiligen können.

Die Kostenbeteiligung der Endbegünstigten wird - im Gegensatz zu den vorgenannten Finanziers - häufig nur symbolischen Charakter tragen (können).

4.11 Rücklagenbildung und degressive Förderung

Die Projektträger sollen aus den erwirtschafteten Einnahmen und effizient eingesetzten Fördermitteln Rücklagen bilden können. Projekte, die eine zunehmende Einnahmeerwirtschaftung bei den Endbegünstigten erkennen lassen, werden schrittweise degressiv gefördert.

Beides dient der Stimulierung von - nicht zielprioritären, aber möglichen - Existenzgründungen aus den GAP-Projekten heraus.

Das Prinzip der Rücklagenbildung soll die Träger von GAP-Projekten einerseits zum effizienten und effektiven Einsatz der Fördermittel anhalten. Andererseits könnten derartige Rücklagen dazu dienen, mögliche Förderengpässe zu überbrücken. Durch geeignete Verfahrensregelungen wird gesichert, daß die Rücklagen ausschließlich für (weitere) Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte - nunmehr quasi als Eigenmittel der Träger - eingesetzt werden.

Solche Projekte, für die sich eine steigende Kostendeckung durch Einnahmen bei den Endbegünstigten - d.h. ein sich entwickelnder Markt - abzeichnet, werden schrittweise weniger gefördert. Auch dies entspricht dem Grundsatz des sparsamen Einsatzes öffentlicher Mittel. Bei einem bestimmten - im Verlaufe von etwaigen Modellvorhaben näher zu präzisierenden - Kostendeckungsgrad fallen diese GAP-Projekte aus dem Förderraster, da deren Gemeinwohlscharakter nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr gegeben ist. Bedenkenswert ist in derartigen Fällen allerdings eine Überleitung der Projekte in Existenzgründungsvorhaben, wofür entsprechende - andere - Fördermittel zur Verfügung stehen.

4.12 Tarifvertragliche Regelungen und Abstandsgebot

Die Regulierung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen erfolgt durch spezielle Tarifverträge für die GAP-Projekte. Das Entlohnungsniveau liegt unter demjenigen vergleichbarer Tätigkeiten im 1. Arbeitsmarkt. Letzteres setzt Anreize, um in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln.

Im Rahmen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte sollen vollwertige - wenn auch als Folge des Abstandsgebotes etwas geringer als im 1. Arbeitsmarkt bezahlte - Arbeitsplätze entstehen. Dafür sind entsprechende tarifvertragliche Regelungen der (künftigen) Tarifvertragsparteien unerlässlich. Das Entstehen eines "grauen" Arbeitsmarktes mit minderwertigen, ungeschützten Arbeitsverhältnissen soll und kann damit verhindert werden.

Aufgrund des unterdurchschnittlichen Entlohnungsniveaus und der - aufgabenbezogen und ausschreibungsbedingt letztlich doch - begrenzten Dauer der GAP-Projekte bestehen gleichwohl hinreichende Anreize für einen Wechsel in den 1. Arbeitsmarkt.

4.13 Öffentlichkeit und Transparenz

Ein weiteres konstituierendes Merkmal der Beschäftigungsinduzierung mittels Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte ist ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz.

Mit der Ausführung von gemeinwohlorientierten und gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten sowie deren kleinteilig lokal-regionaler Struktur wird bei GAP-Projekten in mehrfachem Sinne die notwendige Öffentlichkeit und Transparenz gesichert. Darüber hinaus soll die Koordinierung, Kontrolle und Kofinanzierung dieser Aufgaben durch unmittelbar in den Regionen verankerte Handlungsakteure dieses Prinzip stützen. Insbesondere zu diesem Zweck schlagen wir die Bildung regionaler Beiräte - gewissermaßen regionaler Bündnisse für öffentlich geförderte Arbeit - vor, in denen die wichtigsten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure der jeweiligen Region vertreten sein sollten.⁴⁴

⁴⁴ vgl. dazu den Abschnitt 6.1

5 Exkurs: Überlegungen zu möglichen Tätigkeits- und Aufgabenfeldern

5.1 Hinweise aus dem Diskurs Dritter Sektor - Lokale Ökonomie - Soziale Ökonomie - Öffentlich geförderte Beschäftigung

Projekte Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderung sollten - wie bereits dargelegt wurde - im Nonprofit-Bereich angesiedelt sein. Damit sind nur solche - im öffentlichen Interesse liegenden - Aufgaben zu realisieren, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, da die entsprechende kaufkräftige, kostendeckende (private oder öffentliche) Nachfrage fehlt. Im Mittelpunkt stehen dabei solche Aufgabenbereiche, die sich zwar primär an lokalen und regionalen Bedarfen orientieren, zugleich aber - im übergreifenden Kontext - gemeinwohlorientiert, mithin gesamtgesellschaftlich nützlich und sinnvoll erscheinen.

Für eine erste Identifizierung potentieller Tätigkeits- und Aufgabenfelder sind die Ergebnisse einer Studie der Europäischen Kommission von Interesse, welche im Rahmen des Essener Ratstreffens der EU 1994 in Auftrag gegeben wurde.

Übersicht 3: Aktionsfelder lokaler Beschäftigungsinitiativen

<i>Private Dienstleistungen</i>	Häusliche Dienste und Beratung Kinderbetreuung Sicherheit
<i>Soziale und kulturelle Gemeinwesenarbeit</i>	Förderung des lokalen kulturellen Erbes Örtliche Kulturförderung und -management Audiovisuelle Medien Jugendhilfe, -beratung und -integration
<i>Verbesserung der kommunalen Infrastrukturen</i>	Neue Informations- und Kommunikationstechnologien Öffentlicher Personennahverkehr Wohnraum- und Wohnumfeldverbesserung Umgestaltung und Instandhaltung öffentlicher Anlagen Örtlicher Einzelhandel, insbesondere im ländlichen Raum Fremdenverkehr
<i>Umweltschutz</i>	Abfallwirtschaft Wasserwirtschaft Schutz und Erhalt von Natursschutzflächen Kontrolle und Bekämpfung von Umweltverschmutzung

Quelle: Europäische Kommission

In dieser Studie waren solche Bereiche und Felder zu erheben, in denen neue gesellschaftliche Bedürfnisse entstanden sind und die Ansatzpunkte für lokale Beschäftigungsinitiativen und deren Förderung bieten. In der 1995 vorgelegten Studie⁴⁵ wurden 17 Tätigkeitsfelder identifiziert, mit denen auf neue Bedürfnisse vor Ort reagiert werden kann. Diese Felder lassen sich, wie die Übersicht 3 zeigt, vier zentralen Themenbereichen zuordnen.

Bereits ein flüchtiger Blick zeigt, daß nahezu alle aufgelisteten Aufgaben erhebliche Konfliktlinien zur Privatwirtschaft oder zum Öffentlichen Dienst aufweisen: Zum einen befinden sich privatwirtschaftlich interessante Tätigkeitsfelder unter diesen Aufgaben (Fremdenverkehr, Einzelhandel u.a.), zum anderen werden - im bundesdeutschen Kontext - kommunale Pflichtaufgaben aufgelistet (Abfall- und Wasserwirtschaft, ÖPNV u.a.m.).

Da die Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen und öffentlichen Anbietern damit vorprogrammiert wäre und gegen ein wesentliches Essential verstoßen würde, ist eine derart breite Bestimmung möglicher Aktionsfelder für unsere Zwecke ungeeignet.

Eine - am Gemeinwohlcharakter der Tätigkeiten gemessen - präzisere Beispielsammlung für mögliche Aufgabenbereiche findet sich in einem 1997 vorgelegten Konzept für einen Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Übersicht 4).⁴⁶

Allerdings bestehen auch hier - bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder - noch relevante Konfliktpotentiale zu bzw. Überschneidungen mit privatwirtschaftlichen und öffentlichen Anbietern. So fällt beispielsweise ein Teil der aufgezählten Projekte zur Sanierung der kommunalen Infrastruktur in den öffentlichen Zuständigkeitsbereich (Stadtmöblierung) oder steht in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern (Altbausanierung). Auch einzelne Beispiele der anderen beiden benannten Projektbereiche - u.a. Verwaltungsdienstleistungen, Technische Dienste und Verbraucherberatung - erfüllen nicht zweifelsfrei das Kriterium der Nonprofit-Orientierung, welches wir als ein wichtiges konstituierendes Merkmal der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte betrachten.

⁴⁵ vgl. dazu:

Europäische Kommission: Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung.- Studien der Europäischen Union.- Luxemburg, 1995

⁴⁶ Knake-Werner, H., a.a.O., S. 34 ff.

Übersicht 4: Projektbeispiele für Öffentlich geförderte Beschäftigung

<i>Projekte zur Unterstützung lokaler Selbstorganisation</i>	Agenturen für Stadtteilkultur Multikulturelle Initiativen Öffentlicher Kommunikationsservice Börse für Nachbarschaftshilfe Verwaltungsdienstleistungen Technische Dienste
<i>Projekte zur Verbesserung der öffentlichen Daseinsvorsorge</i>	Psychosoziale Beratungsdienste Jugend-Freizeitprojekte, Senioren-Freizeitprojekte Breitensport-Agenturen Naheholungsprojekte Wissenschaftsläden, Gesundheitsläden Verbraucherberatung Schuldnerberatung
<i>Projekte zur Sanierung der kommunalen Infrastruktur</i>	Altbausanierung Stadtmöblierung Renaturierung Stadt Begrünung Renovierungshilfe

Die geringsten Reibungspunkte mit den von uns formulierten Essentials bietet eine Auflistung potentieller Aktionsbereiche, die im Zuge einer Selbsthilfestudie in der Mitte der 80er Jahre erarbeitet⁴⁷ und in der aktuellen Diskussion zur Lokalen Ökonomie wieder aufgenommen wurde.⁴⁸ In diesem Diskurs finden sich die folgenden sechs Aktionsbereiche, die eine geeignete Ausgangsbasis für Tätigkeiten im Rahmen von Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten sein könnten, gleichwohl aber zuvor einer eingehenden Prüfung - unter Beachtung der lokalen bzw. regionalen Bedingungen und Bedarfe vor Ort - bedürfen:

- Aktionsbereich für Benachteiligte, z.B. Kinder, Jugendliche, Frauen und Ältere: Eltern-Kind-Gruppen; Jugendclubs; Schülerzirkel; Frauenhäuser; Frauengesundheits- und -beratungszentren; Seniorengenossenschaften; Seniorenhilfsdienste.
- Aktionsbereich für Diskriminierte, z.B. Ausländer, ethnische und andere Minderheiten: Kulturzentren; Begegnungsstätten; Flüchtlingshilfe; Dritte-Welt-Läden; Unterstützungseinrichtungen für Obdachlose, Straffällige und Asylbewerber.
- Aktionsbereich für Kranke und Behinderte: Gesundheitsläden; Gesprächs- und Therapie-Selbsthilfegruppen; Ambulante Dienste; Therapeutische Tagungsstätten und Wohngemeinschaften; Rehabilitationseinrichtungen.

⁴⁷ Runge, B.; Vilmar, F.: Handbuch Selbsthilfe.- Frankfurt/Main, 1988

⁴⁸ Birkhölzer, K.; Lorenz, G.: Der Beitrag sozialer Unternehmen zur Arbeitsbeschaffung in Deutschland. Der Bereich personenbezogene Dienstleistungen.- Nr. 28 der Veröffentlichungsreihe der interdisziplinären Arbeitsgruppe "Lokale Ökonomie" an der FU Berlin.- Berlin, 1997.- S. 12

- Aktionsbereich Arbeitswelt für ausgegrenzte Personengruppen: betreute Werkstätten; Gewerbehöfe; Finanzberatung; Kreditvermittlung; Organisationsberatung; Projektentwicklung; berufliche Aus- und Weiterbildung; Arbeitslosenselbsthilfe.
- Aktionsbereich Freizeit, Bildung und Kultur: sozio-kulturelle Zentren; Nachbarschaftsheimen; Freie Schulen; Tagungshäuser; Lernbörsen; Stadtteilzeitungen; Bürgerradio; Geschichtswerkstätten; Wissenschaftsläden; Erwachsenenbildung; Denkmalpflege; Naherholungseinrichtungen.
- Aktionsbereich Wohnen und Umwelt: bezahlbarer Wohnraum für Jugendliche, Senioren und Familien mit Kindern; gemeinschaftliche Wohnprojekte; Nachbarschaftshilfe; Gemeindezentren; Verkehrsberuhigung; Hinterhofbegrünung; Abenteuerspielplätze; Kinderbauernhöfe; Energieeinsparung; regenerative Energien; Tauschbörsen; Direktvermarktung von Lebensmitteln.

5.2 Projektideen Rostocker Handlungsakteure

Die Bestimmung der Tätigkeits- und Aufgabenfelder für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte kann niemals nur theoretisch erfolgen. Vielmehr sind die spezifischen Bedingungen vor Ort zu berücksichtigen, und die dortigen Handlungsakteure - nicht zuletzt aufgrund ihrer Problem- und Bedarfsnähe - werden die wichtigsten inhaltlichen Impulsgeber sein.

In zahlreichen Gesprächen in der Untersuchungsregion Rostock konnte festgestellt werden, daß das Ideenreservoir für die Identifizierung bedarfsnaher und problemadäquater Aufgaben praktisch unbegrenzt ist. Bereits in der vergleichsweise kurzen Laufzeit der vorliegenden Machbarkeitsstudie wurde eine Reihe von Projektskizzen erarbeitet, die letztlich auf der Kreativität und den Erfahrungen der Akteure vor Ort beruhen. Im einzelnen liegen bereits die folgenden - teilweise schon sehr detaillierten - Projektskizzen vor:

- Agentur "Nachbarschaftshilfe";
- Einkommens- und Budgetberatung für Familien;
- Breitensport in Rostock;
- Erweiterung der gastronomischen Versorgung von Patienten in Krankenhäusern;
- Erweiterung der Schulverpflegung zu einem Cafeteriabetrieb in Schulen;
- Integration alleinlebender und alleinerziehender sozialbedürftiger arbeitsloser Frauen in den Arbeitsmarkt sowie
- Rad-, Reit- und Wanderwegebau sowie deren Sanierung und Unterhaltung.

In der Mehrzahl erfüllen diese Projektansätze die von uns formulierten Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte. Nur exemplarisch und ohne die Urheberrechte verletzen zu wollen, seien an dieser Stelle mögliche Tätigkeits- und Aufgabenbereiche der Projektskizze - Agentur "Nachbarschaftshilfe" - illustriert.

Agentur "Nachbarschaftshilfe"

Projektbeschreibung, Aufgaben

Angebot von Dienstleistungen für sozial Bedürftige, Rentner, Sozialhilfeempfänger, Kranke und Hilflöse, wie z.B.

- kleine Reparaturen im Haushalt*
- Besorgungen (Einkaufen, Behördengänge u.ä.)*
- Reinigung (Treppenhaus, Wohnung, Gardinen u.ä.)*
- Begleitsdienste*
- Gesellschaft leisten (Vorlesen, Kommunikation)*
- einfache Pflege und Handreichungen*

Trägerschaft, Strukturen

Nutzung bzw. Entwicklung dezentraler Trägerstrukturen in Wohnortnähe (Bürgerzentren, Kirchen, Sozialstationen o.ä.)

Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle ("Hilfe-Ruf-Telefon")

Sicherung personeller Kontinuität (Aufbau und Verstetigung der notwendigen Vertrauensbasis)

Nonprofit-Ausrichtung

Dienstleistungsangebote im Rahmen der Nachbarschaftshilfe bewegen sich im allgemeinen im niedrighschwelligem Bereich, der für gewerbliche Anbieter (Pflegerdienste, Handwerker u.a.) uninteressant ist. Sofern dennoch Gewerbetreibende vergleichbare Leistungen anbieten oder aber höherschwellige Nachfragen bestehen, werden private Anbieter in die Erledigung der Bürgeranfragen - und zwar zu Marktpreisen - einbezogen.

Qualifikationsanforderungen

sozialpädagogische, pflegerische und betreuerische Fähigkeiten

Aus gutachterlicher Sicht kann i.d.R. auf die bereits existierenden Projektskizzen für mögliche Modellversuche von Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten zurückgegriffen werden. Darüber hinaus erscheint die Identifizierung und Generierung weiterer Projekte - bei Einbindung des personellen Know-hows in der Untersuchungsregion Rostock - vergleichsweise unkompliziert und schnell möglich.

6 Grundkonzept für die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten in der Region Rostock

Dem im folgenden dargelegten Grundkonzept für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte liegen insbesondere die eingehend dargestellten und begründeten Essentials zugrunde.

Auf der Grundlage dieser Essentials - und am Beispiel der Region Rostock - wird nunmehr ein umsetzungsorientierter Vorschlag unterbreitet, wie die Beschäftigung in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten konkret initiiert, organisiert, finanziert und gesteuert werden könnte.

6.1 Initiatoren und Steuerungsgremien

In der Region Rostock gründet sich ein **Beirat** für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte, ein regionales Bündnis für - öffentlich geförderte - Arbeit.

In diesem Beirat sollten Vertreter der Kammern (Industrie- und Handelskammer sowie Handwerkskammer), des Unternehmerverbandes Rostock und Umgebung, des Arbeitsamtes, des örtlichen DGB, der Hansestadt Rostock (der städtischen Ämter und des Personalrates), des Landkreises Bad Doberan, der Kirchen, der Trägergesellschaften (TGS, TGL), von BBJ Service (Regionalbüro Rostock) sowie des Arbeitsministeriums Mecklenburg-Vorpommern präsent sein.

Parallel dazu schreibt das Arbeitsministerium Mecklenburg-Vorpommern - als zunächst wichtigster Finanzier von GAP-Projekten - für die Region Rostock eine **Regiestelle** für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte aus.

Beirat und Regiestelle arbeiten - wie die folgende Übersicht 5 skizziert - eng und verbindlich zusammen, sie steuern gemeinsam und konsensorientiert die GAP-Projekte in der Region Rostock, wenn auch mit unterschiedlicher Aufgabenverteilung.

Während der - ehrenamtlich zu besetzende - Beirat vorrangig beratende und präventiv konfliktentschärfende Funktionen wahrnimmt, hat die befristet ausgeschriebene und eingesetzte Regiestelle die Aufgabe, nach der Vorkalkulation und nachfolgenden Ausschreibung von GAP-Projekten die Aufgabe, nach der Vorkalkulation und nachfolgenden Ausschreibung

von GAP-Projekten die Mittelbewirtschaftung und Vertragsgestaltung sowie das Vertragscontrolling durchzuführen und damit als Dienstleister für die Hauptfinanziers der GAP-Projekte zu fungieren. Zuwendungsbescheide der Hauptfinanziers sollten dabei jedoch direkt mit den ausgewählten Trägern der Projekte abgeschlossen werden.

Übersicht 5: Aufgaben von Regiestelle und Beirat im Überblick

<u>Beirat</u>	<u>Regiestelle</u>
Identifizierung potentieller Tätigkeitsfelder und Generierung von Projekten im Konsens	
beratende Funktion	⇒ Vorkalkulation der Auftragsvolumina der GAP-Projekte, ihrer Laufzeit und der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Zahl von Neueinstellungen
beratende Funktion	⇒ Ausschreibung der GAP-Projekte* (zu erbringende Leistungen, Dauer/Laufzeit der Leistungserstellung, Anzahl der dafür einzustellenden Arbeitslosen)
Sichtung und Beurteilung der Angebote	
Votum	⇒ Zuschlagserteilung und Vertragsgestaltung mit dem wirtschaftlich günstigsten Bieter
Sicherstellung der Gesamtfinanzierung ausgeschriebener und vertraglich gebundener GAP-Projekte durch:	
projektgebundene Zuschüsse an die (zuwendende) Regiestelle***	Refinanzierung der Projekte mittels Fördermittelakquisition bei EU, Bund, Land, Kommune usw. und Festlegung der Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten ⁴⁹
Begleitung und Evaluierung der Projekte**	↔ Vertragscontrolling
*	Die Ausschreibungstexte sind vor Publizierung den Kammern (HK, IHK), dem Arbeitsamt sowie der Verwaltung und dem Personalrat der Hansestadt Rostock zuzustellen, nur bei ausnahmslos positiven Stellungnahmen erfolgt eine Ausschreibung.
**	Die Evaluierung sollte durch externe Sachverständige erfolgen.
***	Der Beirat sollte - z.B. durch die Gründung eines steuerbegünstigten Vereins - als Kapital-sammelstelle für Spenden und Sponsorenbeiträge fungieren (können).

⁴⁹ Diese Beiträge sollten - je nach Aufgabenfeld differenziert - sozial gestaffelt sein, z.B. nach solchen sozialen Gruppen wie Rentner, Schüler, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger usw. Etwaige Vorbilder bieten beispielsweise verschiedene ÖPNV-Tarife.

Der Beirat sollte im übrigen die Gründung eines gemeinnützigen Vereins vornehmen, um steuerlich abzugsfähige Spenden und Sponsorenbeiträge akquirieren zu können, die zur Finanzierung von GAP-Projekten beitragen.

Die Ausschreibung und befristete Vergabe der genannten Regiestelle erfolgt mit dem Ziel, einen effizient sowie unbürokratisch agierenden Dienstleister für die GAP-Projekte in der Region Rostock zu etablieren.

6.2 Anbieter und Vertragsgestaltung

Potentielle **Anbieter** im Rahmen der Ausschreibung von Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten dürfen juristische Personen des privaten Rechts, nicht aber juristische Personen öffentlichen Rechts sein. Damit stehen GAP-Projekte sowohl den klassischen Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als auch privaten Wirtschaftsunternehmen offen.

Die Anbieter haben mit ihren Angeboten die - aus ihrer Sicht - voraussichtlich möglichen Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten mit zu kalkulieren. Darüber hinaus sind von den Anbietern Tariftreueerklärungen - für die eigenen Mitarbeiter wie auch für die neu einzustellenden Personen - abzugeben, sie sollten im übrigen tarifgebunden sein. In den vorangegangenen 12 Monaten dürfen die Anbieter keine Entlassungen vorgenommen haben, anderenfalls fallen sie automatisch aus dem Bieterkreis heraus.

Der nach Zuschlagserteilung **zwischen der Regiestelle und dem obsiegenden Anbieter abzuschließende Werkvertrag** enthält vor allem:

- eine genaue Beschreibung der vom Anbieter zu erbringenden Leistungen, der zu erfüllenden Aufgaben oder der vorzuhaltenden Angebote;
- die verpflichtende Festlegung der Anzahl der für diese Leistungen - mit Förderung des Arbeitsamtes - neu einzustellenden Arbeitslosen (und möglichst bereits eine entsprechende Förderzusage vom Arbeitsamt);
- die konkrete Festlegung des für die zu erbringenden Leistungen zu zahlenden Entgeltes in Höhe der Gesamtkosten abzüglich der Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten⁵⁰ sowie der Vertragslaufzeit;

⁵⁰ Dies soll die Anbieter zugleich stimulieren, möglichst bedarfs- und kundennah zu agieren.

- die verbindliche Mitwirkungspflicht des Anbieters beim Vertragscontrolling und bei der Projektevaluierung.

Mit Ausnahme der festgelegten Neueinstellungen entscheidet allein der Anbieter über die Art und Weise der Leistungserstellung, über den sachlichen und personellen Ressourceneinsatz.

Tiefergehende Details der Vertragsgestaltung bei GAP-Projekten können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bestimmt werden. Dies bedarf weiterer Untersuchungen, die im Vorfeld eventueller Modellprojekte zu realisieren sind.

6.3 Förderfähige Zielgruppen, Personalauswahl, Arbeitsverträge sowie Arbeits- und Entlohnungsbedingungen

Förderfähig im Rahmen von GAP-Projekten sind alle Personen, die beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind. Die Personal(vor)auswahl durch das Arbeitsamt hat zwar generell nach den qualifikatorischen Anforderungen der zu erfüllenden Arbeitsaufgaben zu erfolgen, allerdings in der Reihenfolge der nachstehend genannten **Zielgruppen**:

1. langzeitarbeitslose Frauen ab 45. bzw. Männer ab 50. Lebensjahr,
2. arbeitslose Frauen ab 45. bzw. Männer ab 50. Lebensjahr;
3. übrige Langzeitarbeitslose und
4. übrige Arbeitslose

Das Arbeitsamt weist dem beauftragten Anbieter entsprechend qualifizierte Personen zu, letzterer entscheidet jedoch über die Neueinstellungen.

Die **Arbeitsverträge** mit den neu eingestellten Arbeitslosen werden befristet für die Dauer des Werkvertrages zwischen Anbieter und Leitstelle abgeschlossen. Es müssen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse begründet werden. In Abhängigkeit von der Vertragsdauer ist eine Probezeit zwischen 3 und 6 Monaten festzulegen.

Die **Kündigungsbestimmungen** regeln sich nach den gesetzlichen Vorgaben, mit einer Ausnahme: Einzelvertraglich ist zu bestimmen, daß bei einem möglichen Übergang in den 1. Arbeitsmarkt die geförderten Arbeitnehmer ein jederzeitiges Kündigungsrecht ohne Frist besitzen. Beim Eintritt derartiger Fälle erfolgen Neuzuweisungen durch das Arbeitsamt.

Die übrigen **Arbeits- und insbesondere die Entlohnungsbedingungen**⁵¹ regeln sich nach einem - speziell für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte abzuschließenden - Tarifvertrag⁵².

6.4 Kostenabschätzung

Im Rahmen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte entstehen Kosten auf Seiten der Anbieter bzw. der Träger der Projekte sowie auf Seiten der projektsteuernden Institution.

Auf der Anbieterseite entstehen

- a) Personalkosten für die neu einzustellenden Arbeitslosen,
- b) Sachkosten für die Aufgabenrealisierung sowie
- c) Regiekosten des Anbieters für Anleitungspersonal, für anteilige Kosten von Steuerberatung, Personalabrechnung u.ä.

Auf der Steuerungsseite kommen Personal-, Sach- und Regiekosten für die kommunale Leitstelle zum Tragen.

Für die Regiestelle wird von einem Personalbedarf von 4 Vollzeitstellen ausgegangen. Bei moderaten laufenden Sach- und Regiekosten - die sachliche Erstausrüstung, in erster Linie Büroausstattung, sollte ebenso wie die laufenden Kosten für die notwendigen Büroflächen, von der/den als Modellregion ausgewählten Gebietskörperschaft/en übernommen werden - ergeben sich Kosten in Höhe von etwa 400.000 DM.⁵³

Die direkten Personalkosten für die - in den GAP-Projekten - neu einzustellenden Arbeitslosen belaufen sich überschlägig je Person auf jährlich etwa 39.850 DM.⁵⁴

⁵¹ Unter Rostocker Arbeitsmarktakteuren wird - quasi als partieller Ausgleich für die aufgrund des Abstandsgebotes zwangsläufig unterdurchschnittlichen Einkommen - in diesem Zusammenhang die Aufstockung der Sozialversicherungsbeiträge diskutiert.

⁵² Vorbild für einen solchen Tarifvertrag könnte beispielsweise der in Bremen gültige Tarifvertrag zwischen der ÖTV und den dortigen Beschäftigungsgesellschaften sein. Ähnliche Tarifverträge existieren in Hamburg. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es erste Entwürfe zu derartigen Tarifverträgen.

⁵³ basierend auf einem Arbeitnehmerbrutto von 5.000 DM monatlich zuzüglich 23% Sozialversicherungsbeiträge und Berufsgenossenschaft bei 13 Monatsgehältern und Gemeinkosten in Höhe von 25% des Arbeitgeberbrutto

⁵⁴ Grundlage dieser Kalkulation ist ein Arbeitnehmerbrutto von 2.700 DM monatlich zuzüglich 23% Sozialversicherungsbeiträge und Berufsgenossenschaft bei 12 Monatseinkommen.

Für die Sachkosten zur Aufgabenrealisierung in diesen Projekten muß - je nach konkretem Tätigkeitsfeld - mit einer erheblichen Spannbreite gerechnet werden: Bei Aufgaben mit dem Schwerpunkt "Betreuung von Personen" liegen diese Sachkosten bei etwa 10% der Personalkosten, bei Aufgaben mit Schwerpunkten im sachlich-materiellen Bereich können sie bis zu 70% der Personalkosten betragen. Für unsere Kalkulation wollen wir von einer durchschnittlichen Sachkostenhöhe von 20% der Personalkosten ausgehen, wobei wir uns davon leiten lassen, daß GAP-Projekte - infolge ihrer Nonprofit-Orientierung - häufiger personal- und seltener materialintensiv sind. Damit ergeben sich jährliche Sachkosten je geförderter Person von knapp 8.000 DM.

An Regiekosten für den Anbieter erwarten wir - auf der Grundlage von Erfahrungen im Bereich von Vergabe-ABM - nochmals bis zu 15% der o.a. Personalkosten, d.h. etwa 6.000 DM.

Insgesamt kalkulieren wir - unter Berücksichtigung der drei genannten Kostenfaktoren sowie unter Einbeziehung der Erfahrungswerte im Bereich der marktorientierten Arbeitsförderbetriebe - Projektgesamtkosten in Höhe von jährlich ca. 53.800 DM je Arbeitsplatz in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten.

6.5 Finanzierung

Zu den allgemeinen Finanzierungsprinzipien Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte ist bereits ausführlich Stellung genommen worden.

Ihrem gemeinwohlorientierten Charakter entsprechend wird trotz der Orientierung auf die Einnahmeerwirtschaftung (Kostenbeteiligung der Endbegünstigten) davon auszugehen sein, daß sich die Mehrzahl dieser Projekte nicht eigenständig refinanzieren kann und somit langfristig auf öffentliche Unterstützung - oder andere Finanzierungsquellen - angewiesen sein wird.

Infolge der primär arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zielstellung dieses neuen Ansatzes zur Linderung der Arbeitsmarktkrise müßte die Suche nach möglichen Finanziers bei denjenigen Institutionen beginnen, die in der Bundesrepublik die originäre Verantwortung für die Arbeitsförderung besitzen: die Bundesanstalt für Arbeit und das Bundes-

ministerium für Arbeit und Sozialordnung. Nachfolgend wären weitere Finanzquellen zu erschließen.

Allerdings wird sich dies nicht stringent und zeitsystematisch realisieren lassen, wenn davon auszugehen ist, daß das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der Beauftragung des vorliegenden Gutachtens nicht lediglich bundesdeutsche Weichenstellungen abwarten, sondern vielmehr selbst neue - möglicherweise zukunftssträchtige - Entwicklungen vorantreiben will.

Im folgenden soll vor diesem Hintergrund versucht werden, zwei Finanzierungsphasen zu konzipieren, die diesem Auseinanderfallen von arbeitsmarktpolitischer Verantwortung einerseits und problemadäquater Wahrnehmung andererseits Rechnung tragen könnten.

6.5.1 Anschubfinanzierung durch die regionalen Gebietskörperschaften

Die "optimale" Lösung zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung aus Haushaltsmitteln des - originär verantwortlichen - Bundes, wie er von anderen Verfechtern eines öffentlich geförderten Arbeitsmarktes mit der Konzipierung eines "Fonds für soziale und ökologische Gemeinschaftsaufgaben" angedacht ist⁵⁵, wird vermutlich nicht allzu schnell Realität werden. Insofern ist (zunächst) Selbsthilfe und Realismus angezeigt.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern - insbesondere das die Landes- und die ESF-Mittel für Arbeitsförderung bewirtschaftende Arbeitsministerium - wird für mögliche Modellprojekte der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderung daher zunächst eine Anschubfinanzierung bereitstellen müssen.

Darüber hinaus können aber auch bereits bestehende - mehr oder weniger bewährte - Instrumente genutzt und somit vergleichsweise kurzfristig verfügbare Finanzquellen erschlossen werden, um die Anschubfinanzierung durch das Land zu ergänzen:

- Vergleichsweise umfassende Erfahrungen gibt es mit dem Instrument des § 19(4) des BSHG, der durch den Auftrag an die Sozialhilfeträger zur Wiedereingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt gestützt wird: Da die Hansestadt Rostock bzw. der Landkreis Bad Doberan selbst Träger der Sozialhilfe sind, könnten eingesparte Sozialhilfekosten für GAP-Projekte mobilisiert werden, sofern es gelingt, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in diese Projekte zu integrieren. Vor dem Hintergrund einschlägiger

⁵⁵ Knake-Werner, H., a.a.O.

Pilotvorhaben gerade in diesem Bereich erscheint das Ziel realistisch, jeden 10. Arbeitsplatz in GAP-Projekten aus dieser Personengruppe zu besetzen.

- Prinzipiell akquirierbar erscheinen auch - wenngleich hierzu erst wenige praktische Erfahrungen vorliegen - die bei den Arbeitsämtern verfügbaren Mittel der sogenannten "Freien Förderung" für innovative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach § 10 SGB III. Allerdings ist für einen Einsatz dieser Mittel im Rahmen von GAP-Projekten das - für diesen Förderbereich geltende - Prinzip der Individualförderung kreativ anzuwenden. Dieses Finanzierungspotential muß durch die Zusammenarbeit der Arbeitsmarktakteure vor Ort erschlossen - und neben den Landesmitteln - zum Kern der kurzfristigen Finanzierung von GAP-Projekten entwickelt werden. Anzustreben ist ein - für die Bundesanstalt für Arbeit kostenneutraler - Förderbeitrag je eingestelltem Arbeitslosen in Höhe der durchschnittlich ersparten Lohnersatzleistungen.
- Die an den GAP-Projekten - mittelbar oder unmittelbar - partizipierende Kommune sollte ebenfalls in der Lage sein, Finanzierungsmittel aufzubringen. Je nach konkretem Tätigkeitsfeld stehen dafür kommunale Haushaltsmittel oder Mittel der Wirtschafts-, Struktur-, Städtebau- und/oder Bildungsförderung potentiell zur Verfügung. In der Stadt Rostock liegen beispielsweise praktische Erfahrungen bei der synergetischen Verknüpfung von Arbeits- und Bauförderung, dem Einsatz von Lohnkostenzuschüssen bei der Auftragsvergabe durch städtische Ämter und Unternehmen mit städtischer Beteiligung vor.
- Die ebenfalls kurzfristig erschließbaren - da projektbezogen anfallenden - Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten sind nicht zu vergessen, dürften gleichwohl in ihrem Volumen aber nur eine nachgeordnete Größe bilden.

Der kurzfristige Finanzierungsmix für mögliche GAP-Modellprojekte könnte vor den geschilderten Finanzierungshintergründen möglicherweise wie folgt aussehen:

Finanzbedarf je geförderter Person und Jahr	<u>53.800 DM</u>
Mittel der "Freien Förderung" des Arbeitsamtes in Höhe der ersparten Lohnersatzleistungen	25.000 DM
Kostendeckungsbeiträge der Endbegünstigten (5 DM je "produktiver" Arbeitsstunde*)	5.750 DM
Mittel der Sozialhilfeträger in Höhe eingesparter Sozialleistungen für integrierte Leistungsempfänger**	510 DM
Kostendeckungsbeiträge der partizipierenden Kommune***	2.000 DM
Restfinanzierung durch das Land	20.540 DM
<p>* Wir gehen davon aus, daß je geförderter Person arbeitstäglich sechs "produktive" Arbeitsstunden mit direkten, kundenbezogenen Aufgaben realisiert werden, d.h. unter Berücksichtigung von Urlaub, Ausfallzeiten etc. jährlich etwa 1.150 Stunden. Ferner erwarten wir einen erzielbaren Stundensatz bei den Endbegünstigten von durchschnittlich 5 DM. Hierbei ist unterstellt, daß tatsächlich nur jede zweite geförderte Person direkt "kundenbezogen" arbeitet, da auch mehr oder weniger anonyme Aufgaben erfüllt werden.</p> <p>** Der durchschnittliche Sozialhilfebezug je Empfänger (außerhalb von Einrichtungen) belief sich 1996 in der Region Rostock auf 5.100 DM im Jahr. Da davon ausgegangen wird, daß etwa jeder 10. Arbeitsplatz in den GAP-Projekten mit einem Sozialhilfeempfänger besetzt werden kann, ergibt sich der bezifferte Zuschuß der Sozialhilfeträger.</p> <p>*** Der mögliche Deckungsbeitrag der mittelbar oder unmittelbar an den GAP-Projekten partizipierenden Kommune kann nur grob geschätzt werden.</p>	

6.5.2 Mittelfristige Ausdifferenzierung der Finanzierungsstrukturen

Bereits mit der Initiierung möglicher Modellprojekte der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderung ist an mittelfristigen Finanzierungslösungen zu arbeiten, die einerseits eine Refinanzierung des kurzfristig hohen Kostendeckungsbeitrages des Landes ermöglichen und andererseits die Ausdifferenzierung der Finanzierungsstrukturen erlauben.

Kernstück diesbezüglicher Überlegungen sollte entweder die Öffnung des Lohnkostenzuschusses Ost für Wirtschaftsunternehmen für Maßnahmen im Rahmen von GAP-Projekten sowie dessen Entfristung sein. Sollte dies nicht forciert werden können, so ist als Alternative dazu die Einrichtung eines Bund-Länder-Sonderprogrammes zur Kofinanzierung von GAP-Projekten in die politische Diskussion einzubringen. Mit beiden Finanzierungsoptionen

könnten verlässlichere Bedingungen für die Förderung von GAP-Projekten durch den Bundeshaushalt geschaffen werden, als dies mit dem kurzfristig eventuell umsetzbaren Instrument der "Freien Förderung" der Fall ist.

Die - auch vom Volumen her - interessanten lokal- oder regionalspezifischen Fördermöglichkeiten im Rahmen der "Freien Förderung" der Arbeitsämter sind gleichwohl nicht aufzugeben. Allerdings sollte seitens des Landes bei der Bundesanstalt für Arbeit darauf hingewirkt werden, daß dieses Instrument für die Projektförderung geöffnet wird.

Darüber hinaus bieten verschiedene Programme der Europäischen Union Möglichkeiten der Kofinanzierung von GAP-Projekten. Dazu gehört neben der grundsätzlichen Gegenfinanzierungsmöglichkeit über den ESF die Gemeinschaftsinitiative URBAN, die in Rostock bereits in der Kröpeliner Torvorstadt Anwendung findet und insbesondere für stadtteilbezogene Projekte nutzbar ist. Darüber hinaus sei explizit auf das - 1997 aufgelegte - Pilotprogramm "Dritter Sektor und Beschäftigung"⁵⁶ verwiesen, welches vor allem lokale Beschäftigungsinitiativen unterstützen kann.⁵⁷

Nicht zu vernachlässigen ist schließlich die Akquisition von Spendern und Sponsoren. Die Erfahrungen unterschiedlicher Modelle und Problemkonstellationen lehren, daß private Finanziers um so eher bereit sind, Mittel einzubringen, je klarer deren Verwendung definiert ist und je enger sich die Kosten-Nutzen-Relation entlang spezifischer Inhalte darstellt. Dies bedeutet, daß sich die Ansprache potentieller Spender und Sponsoren sehr genau an den lokalen GAP-Projekten und ihrem Tätigkeitsspektrum einerseits und an den sozialkaritativen Interessenlagen dieser Kofinanziers andererseits orientieren muß.

⁵⁶ vgl. dazu die Internet-Seiten zu diesem Programm unter:
<http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/3syst>

⁵⁷ vgl. dazu den Abschnitt 5.1

LITERATURVERZEICHNIS

Arbeitsamt Neuwied

Konzept zum Projekt - Befristete Beschäftigung von Arbeitslosen zum Abbau und zur Vermeidung von Überstunden/Mehrarbeit.- Neuwied, 1996

Arbeitsamt Neuwied

Kostenermittlung zum Modell - Abbau von Überstunden durch befristete Beschäftigung.- Neuwied, 1998

Ax, C.

Handwerk für das 21. Jahrhundert. Global denken - lokal produzieren.- Hamburg, 1997

Birkhölzer, K., Lorenz, G.

Der Beitrag sozialer Unternehmen zur Arbeitsbeschaffung in Deutschland. Der Bereich personenbezogene Dienstleistungen.- Nr. 28 der Veröffentlichungsreihe der interdisziplinären Arbeitsgruppe "Lokale Ökonomie" an der FU Berlin.- Berlin, 1997

Brenner, H.

Mental illness and the economy.- Harvard University Press, Cambridge Mass., 1973

Büro Annelie Buntenbach

Nur Veränderung schafft Arbeit!- Bonn, 1997

Crossover

Vom Machtwechsel zum Politikwechsel - Thesenpapier zum Crossover-Kongreß am 13.-14.12.1997.- o.O., 1997

Europäische Kommission

Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung.- Studien der Europäischen Union.- Luxemburg, 1995

Fuchs, J.

Umfang und Struktur der Stillen Reserve in den neuen Bundesländern.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 58-78

Gerlach, K.

Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen - Eine Resümee der Diskussionsbeiträge.- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 348-350

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Frauen und Männer in der Beschäftigungskrise der 90er Jahre.- IAB-Werkstattbericht Nr. 11 vom 8.9.1997.- Nürnberg, 1997

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Erwerbsbeteiligung von Frauen und Kinderbetreuung in ost- und westdeutschen Familien.- IAB-Werkstattbericht Nr. 2 vom 16.1.1998.- Nürnberg, 1998

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998.- IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 31.3.1998.- Nürnberg, 1998

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt.- IAB-Kurzbericht Nr. 13 vom 29.5.1998.- Nürnberg, 1998

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970-1995.- IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 4.8.1998.- Nürnberg, 1998

Kirchenamt der Evangelischen Kirche, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz

Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland - Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen.- Hannover und Bonn, 1994

Klauder, W., et. al.

Wege zu mehr Beschäftigung.- Werkstattbericht Nr. 5 vom 10.9.1996.- Nürnberg, 1996

Kleinhenz, G.

Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg?- In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1998.- Nürnberg, 1998.- S. 258-261

Knake-Werner, H. (Hrsg.)

Uns geht die Arbeit aus und wird doch immer mehr - Konzept der PDS im Deutschen Bundestag für einen Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.- Bonn, 1997

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen.- Bonn, 1997

Rifkin, J.

Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft.- Frankfurt/M. und New York, 1996

Runge, B., Vilmar, F.

Handbuch Selbsthilfe.- Frankfurt/M., 1988

Seifert, H.

Beschäftigungswirkungen und Perspektiven der Arbeitszeitpolitik.- In: WSI-Mitteilungen Heft 3/1989.- Düsseldorf, 1989

von Loesch, A.

Die Gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ.- Köln, 1997

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele ein Weg.- Bonn, 1998

ANLAGE 1

Personelle Zusammensetzung des “Arbeitskreises öffentlich geförderte Beschäftigung”

Alt, Heinrich	Bundesanstalt für Arbeit, Unterabteilung 1 b
Backes, Horst	Arbeitsamt Rostock
Grau, Ingolf	BBJ Service gGmbH, Regionalbüro Rostock
Hebenbrock, Hinrich	TGL Mecklenburg-Vorpommern
Hill, Renate	Landesfrauenrat Mecklenburg-Vorpommern e.V.
Hoffmann, Günter	Trägersgesellschaft Schiffbau Rostock
Nichterwitz, Manfred	DGB-Landesbezirk Mecklenburg-Vorpommern
Polkaehn, Uwe	DGB-Landesbezirk Mecklenburg-Vorpommern
Quolke, Hannelore	Hansestadt Rostock, Amt für Wirtschaftsförderung
Schröder, Herbert	BBJ Service gGmbH, Landesbüro Mecklenburg-Vorpommern
Siegmund, Gottfried	Hansestadt Rostock, Sozialamt
Tetzner, Jörg	Arbeitsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Troost, Axel	Arbeitsgemeinschaft PIW/BÜSTRO