

Renate Büttner  
Josef Muth

**Begleitende Evaluierung  
der ESF-Interventionen  
im Rahmen des Operatio-  
nellen Ziel-3-Programms  
der Phase 1994-1999 in  
Nordrhein-Westfalen –  
2. Zwischenbericht**

2000-08

Renate Büttner  
Josef Muth

**Begleitende Evaluierung  
der ESF-Interventionen  
im Rahmen des Operatio-  
nellen Ziel-3-Programms  
der Phase 1994-1999 in  
Nordrhein-Westfalen –  
2. Zwischenbericht**

unter Mitarbeit von Gernot Mühge,  
Angelika Müller und Georg Worthmann

Gefördert durch das Land Nordrhein-Westfalen und aus Mitteln der Europäi-  
schen Union im Rahmen der „Technischen Hilfe“ des Ziel-3-Programms

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2000-08

ISSN 0949-4944

Gelsenkirchen 2000

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon: +49-209/1707-0

Fax-Nr.: +49-209/1707-110

# **Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel 3-Programms der Phase 1994 bis 1999 in Nordrhein-Westfalen - 2. Zwischenbericht des Instituts Arbeit und Technik**

## **Zusammenfassung**

Im Rahmen des Operationellen Programms für das Ziel 3 der europäischen Sozialfonds (ESF) führte das Land Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 1994 bis 1999 drei zielgruppenorientierte arbeitsmarktpolitische Programme - AQUA, QUAZI und WEP - durch, für deren Finanzierung eine Beteiligung aus dem ESF von insgesamt 541 Millionen DM veranschlagt war. Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Berichts, der einen Meilenstein aus dem laufenden Evaluierungsprojekt darstellt, ist eine Analyse der arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung sowie der in Nordrhein-Westfalen spezifischen Umsetzungsstrukturen einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik. Letztere wurden auf Basis von Fallstudien in drei der 30 nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktregionen untersucht.

## **Formative evaluation of ESF interventions within the Operational Objective Three Programme of the 1994 to 1999 phase in Northrhine-Westphalia – 2<sup>nd</sup> interim report from the Institute for Work and Technology**

### **Abstract**

Within the framework of the Objective Three Operational Programme of the European Social Fund during the period from 1994 to 1999, the *Land* of Northrhine-Westphalia carried out three programmes of active labour market policy oriented towards specific target groups: (1) Employment and Training, largely for young people (*AQUA*), (2) Target Group Training (*QUAZI*), and (3) Re-entry into Employment for Women (*WEP*). In order to finance these programmes, 541 million DEM had been put forward by the ESF which were complemented by the *Land*. The report presented here is a milestone of the ongoing evaluation. It focuses on (1) the analysis of the regional labour market situations in which the programmes had to be put into practice and (2) on the specific structures of the “regionalised labour market policy” which have been put into effect in Northrhine-Westphalia as a means of implementing programmes in partnership with local actors. These regional structures were researched in depth on the basis of three case studies in three of the 30 labour market regions of the *Land*.



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Umfeldbedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten (von Josef Muth) .....</b>	<b>13</b>
2.1	Bevölkerung .....	14
2.2	Erwerbstätigkeit und Beschäftigungsentwicklung .....	15
2.3	Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit.....	20
2.3.1	Arbeitslosigkeit von Frauen .....	23
2.3.2	Arbeitslosigkeit von Personen unter 25 Jahren .....	24
2.3.3	Arbeitslosigkeit von AusländerInnen .....	27
2.3.4	Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten.....	28
2.4	Dauer der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit .....	30
2.5	Bewegungsdaten des Arbeitsmarktes.....	34
2.6	Zusammenfassung .....	39
<b>3</b>	<b>Prozedurale Analyse (von Renate Büttner) .....</b>	<b>42</b>
3.1	Zielsetzung, Gegenstand und methodische Vorgehensweise.....	42
3.1.1	Zielsetzung .....	42
3.1.2	Untersuchungsgegenstand .....	45
3.1.3	Methodische Vorgehensweise .....	46
3.2	Regionale Fallstudie: Kreis Borken/Kreis Coesfeld .....	49
3.2.1	Sozio-ökonomische Analyse .....	49
3.2.2	Institutionelle und politische Rahmenbedingungen .....	53
3.2.3	Arbeitsmarktkonferenzen .....	55
3.2.4	Einzugsbereich und organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats ..	60
3.2.5	Der regionale Konsens als Prozess.....	62
3.2.6	Ergebnisse des Konsensverfahrens.....	68
3.3	Regionale Fallstudie: Stadt Köln.....	71
3.3.1	Sozio-ökonomische Analyse .....	71
3.3.2	Institutionelle und politische Rahmenbedingungen .....	73
3.3.3	Arbeitsmarktkonferenz .....	75
3.3.4	Einzugsbereich und organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats ..	77

3.3.5	Der regionale Konsens als Prozess.....	79
3.3.6	Ergebnisse des Konsensverfahrens.....	83
3.4	Regionale Fallstudie: Stadt Krefeld/Kreis Viersen .....	83
3.4.1	Sozio-ökonomische Analyse .....	84
3.4.2	Institutionelle und politische Rahmenbedingungen .....	86
3.4.3	Arbeitsmarktkonferenz .....	88
3.4.4	Einzugsbereich und organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats ..	92
3.4.5	Der regionale Konsens als Prozess.....	94
3.4.6	Ergebnisse des Konsensverfahrens.....	99
3.5	Analytische Gesamtbetrachtung und Schlussfolgerungen zu den prozeduralen Effekten der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik.....	100
3.5.1	Institutionelle Rahmenbedingungen.....	101
3.5.2	Vertretung, Wahrnehmung und Durchsetzung von Interessen innerhalb der Arbeitsmarktkonferenzen .....	104
3.5.3	Effizienz der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik.....	110
3.6	Ausblick auf weitere Evaluierungsschritte auf der Ebene der Regionen .....	114
<b>4</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>115</b>

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 2.1:	Einwohner, Flächenausdehnung sowie Bevölkerungsdichte am 30. Juni 1997.....	15
Tabelle 2.2:	Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100) .....	16
Tabelle 2.3:	Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100) .....	20
Tabelle 2.4:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Nordrhein-Westfalen sowie in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken.....	22
Tabelle 2.5:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten von 1987 bis 1997 .....	23
Tabelle 2.6:	Entwicklung der Frauenarbeitslosigkeit absolut sowie der Anteil von Frauen an der Arbeitslosigkeit insgesamt von 1987 bis 1997.....	23
Tabelle 2.7:	Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Personen unter 25 Jahren absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100) .....	25
Tabelle 2.8:	Entwicklung der Arbeitslosigkeit von AusländerInnen absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100) .....	27
Tabelle 2.9:	Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100).....	29
Tabelle 2.10:	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100).....	32
Tabelle 3.1:	Kriterienkatalog zur Auswahl der Regionen .....	48
Tabelle 3.2:	Entscheidungsmatrix der Arbeitsmarktkonferenzen .....	67

Abbildung 2.1:	Entwicklung der Erwerbstätigen nach Indexzahlen (1987=100).....	15
Abbildung 2.2:	Entwicklung des Anteils der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1987 bis 1997.....	17
Abbildung 2.3:	Strukturveränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 1987 auf 1997 nach Wirtschaftssektoren.....	18
Abbildung 2.4:	Strukturveränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 1987 bis 1997 nach Wirtschaftsabteilungen.....	19
Abbildung 2.5:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten von 1987 bis 1997.....	21
Abbildung 2.6:	Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997.....	26
Abbildung 2.7:	Anteil der Frauen an den Arbeitslosen unter 25 Jahren von 1987 bis 1997.....	26
Abbildung 2.8:	Anteil arbeitsloser AusländerInnen an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997.....	28
Abbildung 2.9:	Anteil schwerbehinderter Arbeitsloser an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997.....	30
Abbildung 2.10:	Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer im Bundesgebiet West und in Nordrhein-Westfalen von 1987 bis 1997 in Wochen.....	31
Abbildung 2.11:	Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997.....	33
Abbildung 2.12:	Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997.....	33
Abbildung 2.13:	Zugang an offenen Stellen nach Indexzahlen (1987=100).....	35
Abbildung 2.14:	Zugang an offenen Stellen pro Zugang an Arbeitslosen von 1987 bis 1997.....	36
Abbildung 2.15:	Vermittlung von Arbeitslosen pro Zugang an Arbeitslosen von 1987 bis 1997.....	37
Abbildung 2.16:	Entwicklung der Labourturnover-Rate in den untersuchten Arbeitsmarktregionen im Vergleich zur absoluten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen von 1987 bis 1997.....	38
Abbildung 3.1:	Programmimplementation in NRW.....	43
Abbildung 3.2:	Wirkungsmodell auf regionaler Ebene.....	45

Abbildung 3.3:	Institutionen und Organisationen in der Borkener Arbeitsmarktkonferenz .....	58
Abbildung 3.4:	Mitglieder der Konsensrunde im Kreis Coesfeld .....	60
Abbildung 3.5:	Organisationen, Institutionen und Initiativen der Kölner Konsensrunde .....	76
Abbildung 3.6:	Zusammensetzung der Arbeitsmarktkonferenz Stadt Krefeld/Kreis Viersen ...	90



## 1 Einleitung

Im Rahmen des Operationellen Programms für das Ziel 3 der EU-Strukturfonds führte das Land Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 1994 bis 1999 mehrere arbeitsmarktpolitische Programme durch, für deren Finanzierung eine Beteiligung aus dem ESF von insgesamt 541 Mio. DM veranschlagt war. Verantwortlich für die Umsetzung der Interventionen sind in Nordrhein-Westfalen sowohl das Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (MASQT) als auch das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (MWMEV). Die vorliegende Evaluierung konzentriert sich dabei auf die in Verantwortung des MASQT durchgeführten drei Landesprogramme

- AQUA „Arbeit und Qualifizierung“,
- QUAZI „Zielgruppenorientierte Qualifizierung“ sowie
- WEP „Wiedereingliederungsprogramm für Berufsrückkehrerinnen“.

Diese als Teil des für die gesamte Bundesrepublik erstellten Gemeinschaftlichen Förderprogramms (GFK) zu betrachtenden Landesprogramme zielen auf die (Re-) Integration von benachteiligten Personengruppen in den regulären Arbeitsmarkt ab. Vorrangig handelt es sich bei diesen Zielgruppen um Langzeitarbeitslose, Jugendliche unter 25 Jahren sowie um Berufsrückkehrerinnen. Darüber hinaus werden mit den Landesprogrammen auch AusländerInnen, Behinderte und SozialhilfebezieherInnen als Zielgruppe angesprochen.

Die zu untersuchenden Programme sollen nach den Grundsätzen der Europäischen Union komplementär zur Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz genutzt werden. Sie haben damit insbesondere die Funktion, Maßnahmen zu realisieren, die ohne die Förderung des Landes und der EU wegen unzureichender Förderung nach dem Arbeitsförderungsrecht nicht bzw. nicht in dieser Ausgestaltung umzusetzen gewesen wären. Im Rahmen der Ziel-3-Landesprogramme sind sowohl Maßnahme- als auch Unterhaltskosten sowie zum Teil auch Kosten für Kinderbetreuung förderbar. Die Programme AQUA, QUAZI und WEP wiederum unterscheiden sich hinsichtlich der jeweils angesprochenen Zielgruppe(n), der Kombination von Qualifizierung mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie der Modalitäten der Förderung, wie z.B. der zur Förderung zugelassenen Zuwendungsempfänger.

Entsprechend den Vorgaben der EU ist die Umsetzung derartiger Förderprogramme wissenschaftlich zu evaluieren. Die Evaluierung der Ziel-3-Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen steht dabei im Kontext zu der vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen Evaluierung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts für die gesamte Bundesrepublik, verfolgt jedoch auch eigenständige und weitergehende Zielsetzungen. Während sich die Untersuchung des Bundes im Wesentlichen auf die Analyse von quantitativen Daten konzentriert, die im Rahmen des administrativ verankerten Monitorings<sup>1</sup> erhoben werden, und die insbesondere dazu dienen, den sogenannten „Minimalkatalog“<sup>2</sup> zu bedienen, soll die Evaluierung des Operationellen Ziel-3-

<sup>1</sup> Zum Monitoring der Arbeitsmarktpolitik in den EU-Mitgliedstaaten vgl. z.B. Auer (1996). Zwar baut Evaluierung in der Regel auch immer auf Controlling und Monitoring auf, sie ist jedoch über die reine Beschreibung von Inputs und der Wirkungen hinaus auf die Analyse von Wirkungszusammenhängen gerichtet (vgl. Schmid u.a. 1997).

<sup>2</sup> Zentraler Gegenstand des Minimalkatalogs sind die Erfolgsindikatoren für die Programmumsetzung. Hierbei handelt es sich um Austrittskoeffizient, Erfolgskoeffizient, Übergangskoeffizient sowie Stabilitätskoeffizient.

Programms in Nordrhein-Westfalen darüber hinaus Aufschluss geben über die Bedeutung und das Zusammenwirken von Faktoren, die den Erfolg bzw. Misserfolg der Maßnahmen relevant beeinflussen. Insofern hat die Ziel 3-Evaluierung in Nordrhein-Westfalen zugleich auch eine explizit wissenschaftliche Ausrichtung und leistet zudem einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Technik von Evaluierung.

Das empirische Design der Evaluierung ist als ein Kaskadenmodell zu charakterisieren, bei dem jede Stufe der Analyse eine inhaltliche Vertiefung der vorangegangenen darstellt. Die Bewertung des Ziel-3-Programms wird dabei über die Untersuchungsebenen: (1) Zielanalyse, (2) Arbeitsmarktanalyse, (3) prozedurale Analyse sowie (4) Evaluierung von Maßnahmen vollzogen. Die empirische Analyse beinhaltet sowohl qualitative Untersuchungen auf den Ebenen von Region, Träger, Maßnahme, TeilnehmerIn und AbsolventIn, als auch quantitative Erhebungen bei den Trägern und TeilnehmerInnen der Maßnahmen sowie Sekundärdatenanalysen.

Während die Zielanalyse des Programms im wesentlichen bereits im ersten Zwischenbericht dargestellt wurde (vgl. Büttner & Mühge 1997), konzentriert sich der vorliegende Bericht entsprechend dem Evaluierungsverlauf auf die Arbeitsmarktanalyse (Kapitel 2) sowie auf drei regionale Fallstudien, auf deren Basis die Programmimplementations- und Programmumsetzungsprozesse exemplarisch untersucht und bewertet werden (Kapitel 3). Die Besonderheit der Ziel-3-Programmimplementation in Nordrhein-Westfalen leitet sich aus dem hier verfolgten Regionalisierungsansatz in der Arbeitsmarktpolitik ab, mit dem zum einen eine stärkere Verzahnung mit der ebenfalls regionalisierten Strukturpolitik angestrebt wird und zum anderen ein politisches Abstimmungsverfahren implementiert wurde, das Förderentscheidungen für Maßnahmen vom Konsens der regionalen Arbeitsmarktkonferenzen abhängig macht.

Der vorliegende Bericht stellt noch nicht das Ergebnis eines in sich abgeschlossenen Evaluierungsprozesses dar, sondern lediglich einen zentralen Meilenstein eines solchen. Bei dem Bericht handelt sich um die überarbeitete Version des 2. Zwischenberichts, den die Evaluatoren ihrem Auftraggeber im Juli 1999 vorgelegt haben. Die weiteren Ergebnisse der Evaluierung, die zum Teil bereits im dritten Zwischenbericht aufbereitet wurden, werden schließlich Ende 2000 in den Evaluierungs-Abschlussbericht einfließen.

Unterstützt wurden die Evaluatoren von Angelika Müller (Datenbeschaffung - und verarbeitung sowie Assistenz im Rahmen der regionalen Fallstudien), Gernot Mühge (Datenbeschaffung, - verarbeitung und statistische Aufbereitung) sowie von Georg Worthmann (Datenverarbeitung und methodische Beratung).

## 2 Umfeldbedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten (von Josef Muth)

Der Erfolg von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird generell sowohl von immanenten Faktoren, wie Maßnahmekonzeption und -adäquanz, Teilnehmerzusammensetzung (Zielgruppen) und Qualität ihrer Umsetzung, als auch von externen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die vorherrschende Situation auf den relevanten regionalen Arbeitsmärkten besitzt als exogener Faktor für die Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine zentrale Bedeutung, wenngleich sich ihr Einfluss auf die beruflichen Wiedereingliederungschancen von einzelnen TeilnehmerInnen schwerlich quantifizieren lässt.<sup>3</sup> Da regionale Arbeitsmärkte wirtschaftsstrukturelle Besonderheiten aufweisen können und zudem sehr stark von einzelbetrieblichen Einflüssen geprägt sind, zeigen sie gegenüber der globalen Arbeitsmarktentwicklung zum Teil sehr eigenständige Entwicklungen. Bezogen auf die drei regionalen Fallstudien Borken/Coesfeld, Krefeld/Viersen und Köln, die hier ein zentraler Gegenstand der begleitenden Evaluierung der nordrhein-westfälischen Ziel-3-Landesprogramme AQUA, QUAZI und dem Wiedereingliederungsprogramm für Berufsrückkehrerinnen (WEP) sind, macht dies eine vergleichende Betrachtung der ausgewählten Arbeitsmarktregionen mit dem gesamten Fördergebiet Nordrhein-Westfalen sowie mit dem Gebiet der alten Bundesländer erforderlich.

Neben den grundlegenden Daten zur Erwerbstätigkeit, Struktur der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit werden die Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer sowie die spezifische Betroffenheit der im Rahmen der Förderprogramme definierten primären und sekundären Zielgruppen dargestellt.<sup>4</sup> Dabei wird die Situation von Frauen sowohl in bezug auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch hinsichtlich der spezifischen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit im Kontext der übrigen Zielgruppen beschrieben. Über eine Aufbereitung der statistischen Niveau- und Strukturdaten zur Arbeitslosigkeit und Beschäftigung hinaus, wird ferner die auf den Arbeitsmärkten vorherrschende Dynamik untersucht.

Da sich die Entwicklung des Arbeitsmarktes in ständigem Fluss befindet, ist für eine über mehrere Jahre angelegte begleitende Evaluierung eine Fortschreibung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsdaten notwendig. Nur auf diesem Wege können bei der Beurteilung des arbeitsmarktpolitischen Interventionserfolgs die unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen im zeitlichen Verlauf berücksichtigt und Maßeerfolge entsprechend gewichtet und interpretiert werden. Der Betrachtungszeitraum umfasst in dem vorliegenden Zwischenbericht die Jahre 1987 bis 1997, so dass die globalen wirtschaftlichen Effekte, die mit der deutschen Wiedervereinigung einhergegangen sind und vorübergehend zu einer steigenden Beschäftigung und abnehmender Arbeitslosigkeit führten, ebenso abgebildet werden, wie der dramatische Einbruch am Arbeitsmarkt aufgrund des konjunkturellen Abschwungs in den Folgejahren. Die Arbeitsmarktanalyse ist in folgende Abschnitte gegliedert:

- Bevölkerung und Flächenausdehnung,

---

<sup>3</sup> In diesem Kontext sind die derzeitigen Bemühungen der Bundesanstalt für Arbeit zu erwähnen, durch eine Typisierung von Arbeitsamtsbezirken die Eingliederungserfolge von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angemessener bewerten zu können (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999, Hirschenauer 1999).

<sup>4</sup> Im vorliegenden zweiten Zwischenbericht wurden noch keine spezifische Arbeitslosenquoten eingearbeitet. Diese werden im späteren Abschlußbericht dargestellt.

- Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Beschäftigung,
- Entwicklung der Arbeitslosigkeit anhand von Niveau- und Strukturdaten,
- Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer und Langzeitarbeitslosigkeit sowie
- dynamische Prozesse.

Als Datenquellen für die nachstehenden Ausführungen wurden die Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit, des Landesarbeitsamtes NRW, des Statistischen Bundesamtes sowie des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW verwendet. Einige Daten wurden uns darüber hinaus freundlicherweise von den örtlichen Arbeitsämtern Köln, Krefeld und Coesfeld zur Verfügung gestellt. In der Regel werden die Jahresdurchschnittszahlen für die verschiedenen Fragestellungen herangezogen. Soweit diese nicht vorlagen, wurde auf Septemberdaten zurückgegriffen, da diese nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit am geringsten von den Jahresdurchschnittszahlen abweichen.

Die regionale Eingrenzung der drei Fallstudien erfolgt nach der Zuständigkeit der jeweiligen Regionalsekretariate: Das Regionalsekretariat Köln umfasst das gesamte Stadtgebiet Köln, das mit dem Bezirk des Arbeitsamtes Köln identisch ist. Das Regionalsekretariat Krefeld ist zuständig für das Stadtgebiet Krefeld sowie für den Kreis Viersen; dieses Gebiet entspricht dem Bezirk des Arbeitsamtes Krefeld.<sup>5</sup> Das Regionalsekretariat Coesfeld, das mit dem Bezirk des Arbeitsamtes Coesfeld übereinstimmt, besitzt die Zuständigkeit für die Kreise Borken und Coesfeld.<sup>6</sup> Da die regionale Zuständigkeit der Regionalsekretariate in allen drei Fällen mit den Bezirken der jeweiligen Arbeitsämter übereinstimmt, werden im Folgenden die Statistiken der Arbeitsämter Köln, Krefeld sowie Coesfeld zur Beschreibung der drei ausgewählten Arbeitsmarktregionen herangezogen.

## 2.1 Bevölkerung

Nordrhein-Westfalen ist mit 527 Personen pro qkm im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet West nahezu doppelt so dicht besiedelt (vgl. Tabelle 2.1). Dem Untersuchungsdesign der Evaluierung folgend, wurden als regionale Fallstudien Gebiete ausgewählt, die sich hinsichtlich ihrer Bevölkerungsdichte sehr deutlich voneinander unterscheiden. In der rheinischen Metropole Köln lebten zum Stichtag 30. Juni 1997 rund eine Millionen Menschen, annähernd doppelt soviel wie jeweils in den Arbeitsamtsbezirken Krefeld und Coesfeld. Der Arbeitsamtsbezirk Köln weist mit rund 2.400 Personen pro qkm eine mehr als dreimal so hohe Bevölkerungsdichte wie der Arbeitsamtsbezirk Krefeld und eine mehr als zehnmals so hohe Bevölkerungsdichte wie der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld auf. Zwar hat im Arbeitsamtsbezirk Krefeld die Stadt Krefeld mit einer Bevölkerungsdichte von 1.794 Personen pro qkm großstädtische Strukturen, jedoch wird der Arbeitsamtsbezirk insgesamt durch die Gemeinden des Kreises Viersen, die eher mittelstädtische

---

<sup>5</sup> Der Kreis Viersen umfasst die Gemeinden Brüggen, Grefrath, Kempen, Nettetal, Niederkrüchten, Schwalmtal, Tönisvorst, Viersen und Willich.

<sup>6</sup> Zum Kreis Borken zählen die Gemeinden Ahaus, Bocholt, Borken, Gescher, Gronau (Westf.), Heek, Heiden, Isselburg, Legden, Raesfeld, Reken, Rhede, Schöppingen, Stadtlohn, Südlohn, Velen und Vreden. Zum Kreis Coesfeld gehören die Gemeinden Ascheberg, Billerbeck, Coesfeld, Dülmen, Havixbeck, Lüdinghausen, Nordkirchen, Nottuln, Olfen, Rosendahl und Senden.

Strukturen aufweisen, geprägt. Der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld ist mit einer Bevölkerungsdichte von nur 220 Personen pro qkm die einzige ländlich geprägte Arbeitsmarktregion, die in der vorliegenden Evaluierung untersucht wird.

**Tabelle 2.1: Einwohner, Flächenausdehnung sowie Bevölkerungsdichte am 30. Juni 1997**

	gesamt	männlich	weiblich	Fläche in qkm	Bevölkerung je qkm
<b>Bundesgebiet West</b>	66.431.000	32.367.000	34.064.000	248.938,0	267
<b>NRW</b>	17.962.159	8.724.300	9.237.859	34078,7	527
<b>Köln</b>	964.995	467.154	497.841	405,1	2.382
<b>Krefeld</b>	539.087	262.387	276.700	700,8	769
<b>Coesfeld</b>	555.695	274.969	280.726	2528,1	220

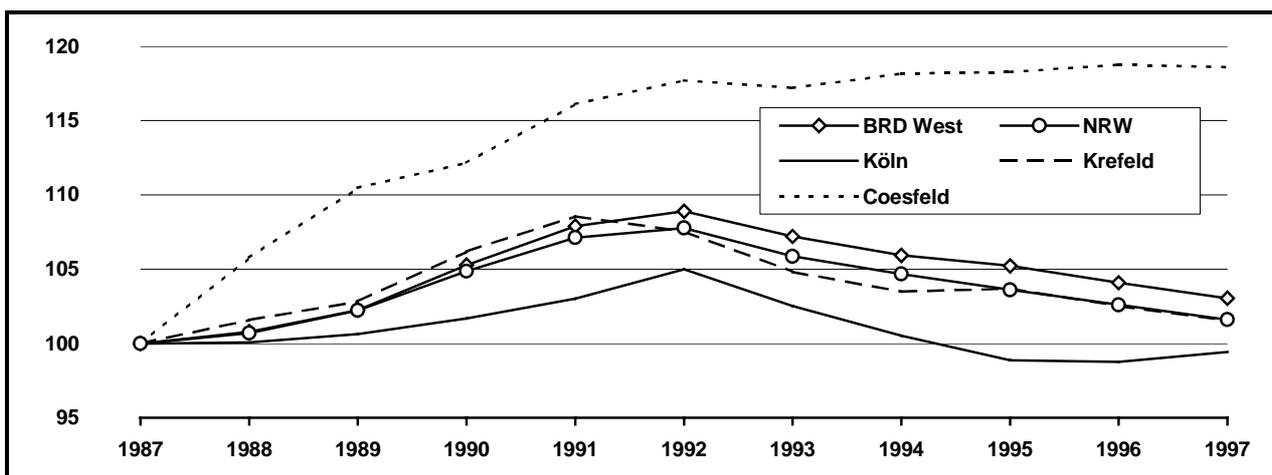
Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW; Fortschreibungsergebnisse auf Basis der Volkszählung vom 25. Mai 1987; eigene Berechnungen

© IAT 2000

## 2.2 Erwerbstätigkeit und Beschäftigungsentwicklung

Abbildung 2.1 zeigt die prozentuale Veränderung der Zahl von erwerbstätigen Personen im zeitlichen Verlauf.<sup>7</sup> In allen Vergleichsgebieten spiegelt sich die wiedervereinigungsbedingte wirtschaftliche Konjunktur sehr deutlich durch eine Zunahme von erwerbstätigen Personen von 1987 auf 1992 wider. Am kräftigsten fiel diese Entwicklung jedoch im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld mit einem Zuwachs von rund 18 Prozent aus. Die geringste Zunahme der Erwerbstätigen mit einem Zuwachs von nur fünf Prozent war dagegen im Arbeitsamtsbezirk Köln zu verzeichnen.

**Abbildung 2.1: Entwicklung der Erwerbstätigen nach Indexzahlen (1987=100)**



Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW; eigene Berechnungen

© IAT 2000

<sup>7</sup> Erwerbstätige sind Personen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen (einschließlich Soldaten und mithelfende Familienangehörige) oder selbständig ein Gewerbe oder einen Landwirtschaftsbetrieb betreiben oder einen freien Beruf ausüben.

Mit Einsetzen der wirtschaftlichen Rezession kehrte sich nach 1992 die positive Arbeitsmarktentwicklung wieder um. Auf allen hier betrachteten Arbeitsmärkten nahm seit diesem Zeitpunkt die Zahl der erwerbstätigen Personen wieder ab, lediglich im Bereich des Arbeitsamtsbezirks Coesfeld fand trotz der allgemeinen wirtschaftlichen Krise weiterhin eine leichte Ausweitung der Beschäftigung statt. Im gesamten Bundesgebiet West, in Nordrhein-Westfalen sowie im Bereich des Arbeitsamtsbezirks Krefeld war die Entwicklung der Erwerbstätigkeit bis zum Jahre 1997 rückläufig. Am stärksten betroffen von diesem negativen Trend war der Arbeitsamtsbezirk Köln, wo im Jahre 1996 die Zahl der Erwerbstätigen sogar nur noch knapp 99 Prozent des Jahres 1987 erreichte. Allerdings deutet sich hier im Jahre 1997 wieder eine Umkehrung der Entwicklung an.

Parallel zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit verlief die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.<sup>8</sup> Tabelle 2.2 zeigt, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 1987 bis 1992 jedoch etwas kräftiger zunahm als die der Erwerbstätigkeit und bis zum Jahre 1997 ebenfalls wieder etwas stärker als diese zurückging. Die leicht unterschiedliche Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Erwerbstätigkeit lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass mit den Erwerbstätigen - im Gegensatz zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten - auch Personengruppen, wie Beamte und Selbstständige erfasst werden, deren Bestandsveränderungen auf wirtschaftskonjunkturelle Veränderungen weniger zeitnah erfolgen. Auffällig ist hier wiederum, dass im Bereich des Arbeitsamtsbezirks Coesfeld im Gegensatz zu den Vergleichsarbeitsmärkten auch in den Jahren der wirtschaftlichen Rezession ab 1992 noch eine Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verzeichnen war. Der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld weist hinsichtlich der Entwicklung der Erwerbstätigkeit sowie der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insofern eine sehr eigenständige - positive - Besonderheit auf.

**Tabelle 2.2: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100)**

	1987		1992		1997	
	absolut	Index	absolut	Index	absolut	Index
<b>BRD West</b>	21.054.000	100,0	23.534.000	111,8	22.135.847	105,1
<b>NRW</b>	5.562.384	100,0	6.137.076	110,3	5.766.002	103,7
<b>Köln</b>	418.041	100,0	453.824	108,6	433.315	103,7
<b>Krefeld</b>	166.558	100,0	181.434	108,9	169.155	101,6
<b>Coesfeld</b>	127.781	100,0	153.874	120,4	156.787	122,7

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Jahresdurchschnittszahlen; eigene Berechnungen

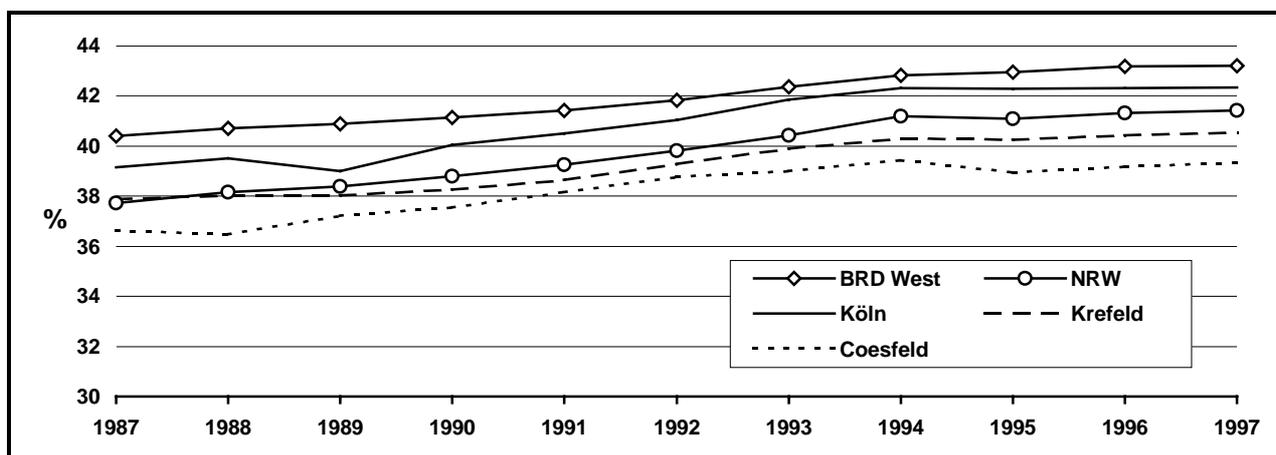
© IAT 2000

Insgesamt nimmt der Anteil der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1987 kontinuierlich zu. Diese Entwicklung vollzog sich innerhalb der betrachteten Arbeitsmarktbezirke jedoch auf einem sehr unterschiedlichen Niveau (vgl. Abbildung 2.2). 1987 war der Anteil von Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bundesgebiet West mit 40,4

<sup>8</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind Arbeiter, Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in der gesetzlichen Rentenversicherung, Krankenversicherung und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind.

Prozent im Vergleich zu den übrigen Regionen am höchsten und um 2,7 Prozentpunkte deutlich höher als in Nordrhein-Westfalen. Im gesamten Zeitverlauf von 1987 bis 1997 verringerte sich jedoch der Abstand zwischen dem Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen und dem Bundesgebiet West, denn in Nordrhein-Westfalen nahm der Frauenanteil um 3,7 Prozentpunkte zu, während es im Bundesgebiet West nur 2,8 Prozentpunkte waren. Von den betrachteten regionalen Arbeitsmärkten lag Köln im Jahre 1997 mit einem Anteil von 42,3 Prozent zwischen den Werten von Nordrhein-Westfalen und dem Bundesgebiet West. Die Arbeitsamtsbezirke Krefeld und Coesfeld befinden sich dagegen mit 40,5 bzw. 39,3 Prozent deutlich unterhalb des Wertes von Nordrhein-Westfalen. Seit 1995 zeichnet sich eine Verlangsamung bzw. Stagnation der Entwicklung des Frauenanteils an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ab. Es ist anzunehmen, dass die differierenden Frauenanteile an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch den unterschiedlichen Tertiarisierungsgrad in den Regionen zu erklären sind.

**Abbildung 2.2: Entwicklung des Anteils der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1987 bis 1997**

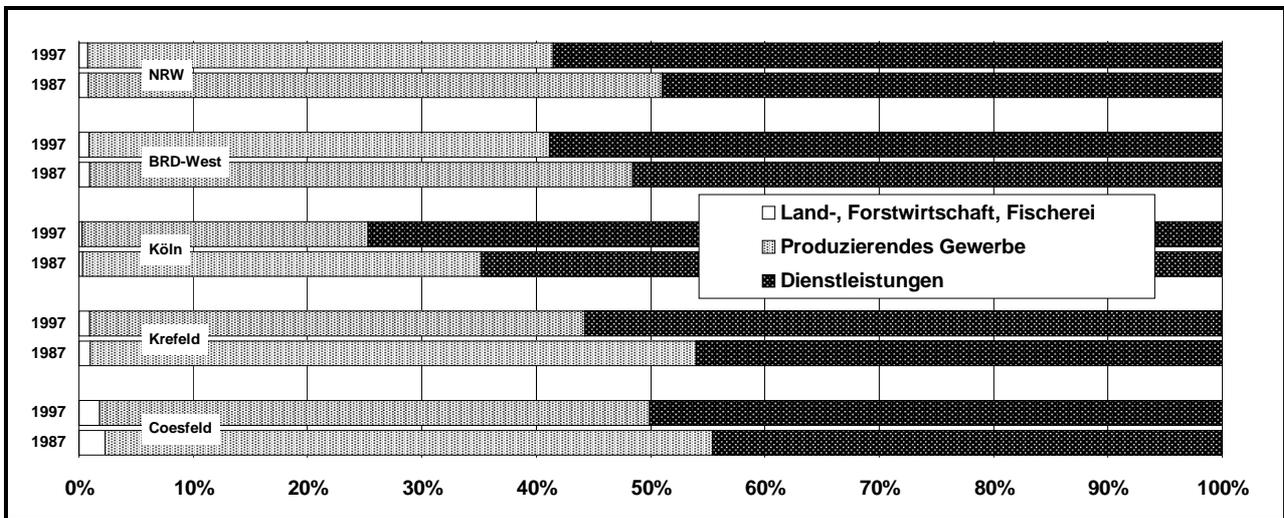


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Landesarbeitsamt NRW; Jahresdurchschnittszahlen; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Abbildung 2.3 zeigt die Strukturveränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 1987 auf 1997, differenziert nach Wirtschaftssektoren. Im Ausgangsjahr 1987 war das produzierende Gewerbe nur noch in Nordrhein-Westfalen sowie in den Arbeitsamtsbezirken Krefeld und Coesfeld der beschäftigungsstärkste Wirtschaftssektor. Während im Bundesgebiet West die Dienstleistungen mit 51,6 Prozent mehr als die Hälfte der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stellten, war der tertiäre Sektor in der rheinischen Metropole Köln noch wesentlich stärker ausgebildet: 1987 besaßen die Dienstleistungen dort bereits einen Anteil von nahezu zwei Dritteln an der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

**Abbildung 2.3: Strukturveränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 1987 auf 1997 nach Wirtschaftssektoren<sup>9</sup>**



Quelle: Angaben der jeweiligen Bezirksarbeitsämter; Zahlen jeweils zum 30. Dezember<sup>10</sup>; eigene Berechnungen

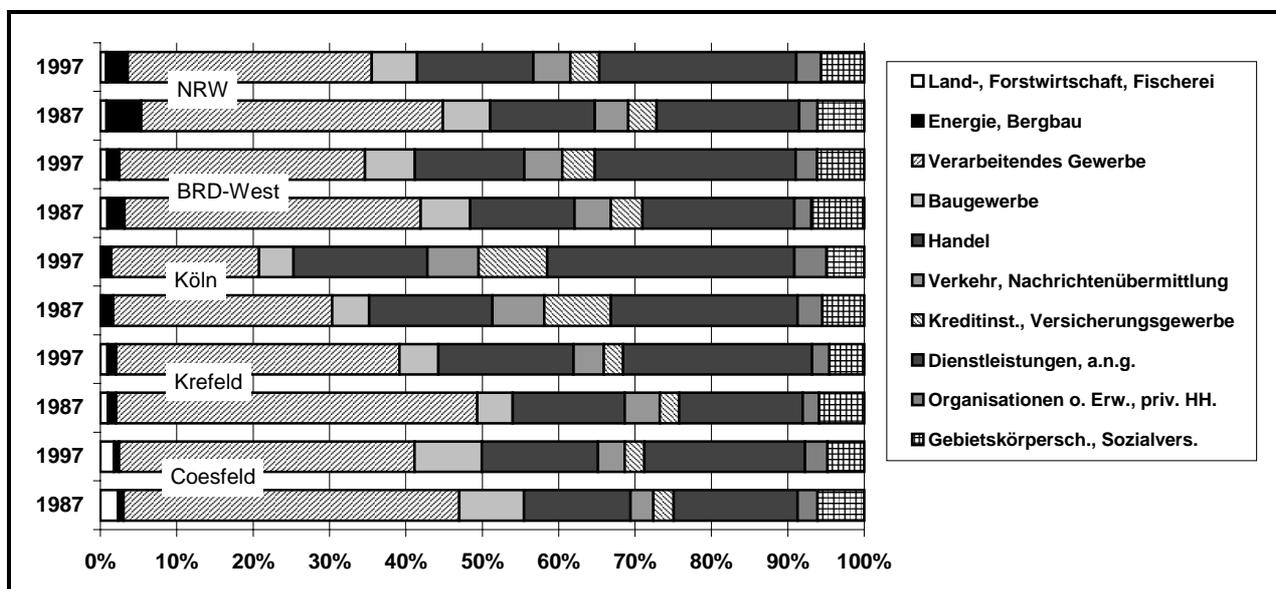
© IAT 2000

Im Zeitverlauf von 1987 bis 1997 hat auf allen hier untersuchten Arbeitsmärkten ein ausgeprägter wirtschaftsstruktureller Wandlungsprozess stattgefunden, der sich in einer relativen Bedeutungsabnahme des produzierenden Gewerbes und in einer relativen Zunahme des Dienstleistungsbereichs äußert, während die Beschäftigung im primären Sektor weitgehend stabil geblieben ist. Hinsichtlich des Tertiarisierungsgrades hat sich Nordrhein-Westfalen in diesem Zeitraum dem Bundesgebiet West sehr stark angenähert. Im Jahre 1997 besaßen die Dienstleistungen im Bundesgebiet West 58,8 und in Nordrhein-Westfalen bereits 58,5 Prozent Anteil an der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Wie auch in Nordrhein-Westfalen musste in den Arbeitsamtsbezirken Krefeld und Coesfeld das produzierende Gewerbe seine ehemalige Position als beschäftigungsstärkster Wirtschaftssektor an den Dienstleistungsbereich abgeben. Im Jahre 1997 stellten diese in Krefeld nur noch 43,3 und in Coesfeld 48,2 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im großstädtischen Arbeitsamtsbezirk Köln nahm die Bedeutung der Dienstleistungen von 1987 bis 1997 weiter zu. Der Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtbeschäftigung wuchs in diesem Zeitraum von 64,8 Prozent auf rund drei Viertel an, so dass das produzierende Gewerbe im Arbeitsamtsbezirk Köln in diesem Jahre nur noch ein Viertel der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stellen konnte.

<sup>9</sup> Bildung der Sektoren: Produzierendes Gewerbe = Wirtschaftsabteilungen verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Energie und Bergbau; Dienstleistungen = Wirtschaftsabteilungen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, Organisationen ohne Erwerbscharakter und private Haushalte, Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Handel und sonstige Dienstleistungen.

<sup>10</sup> Durch das Erfassungsdatum zum Ende Dezember des jeweiligen Jahres ergeben sich geringe zahlenmäßige Abweichungen zu den Daten in Tabelle 2.2, wo es sich um Jahresdurchschnittszahlen handelt.

**Abbildung 2.4: Strukturveränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 1987 bis 1997 nach Wirtschaftsabteilungen**



Quelle: Angaben der jeweiligen Bezirksarbeitsämter; Zahlen jeweils zum 30. Dezember<sup>11</sup>;  
eigene Berechnungen

© IAT 2000

Eine Betrachtung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung - differenziert nach der Veränderung in den verschiedenen Wirtschaftsabteilungen - zeigt, dass der relative Bedeutungsverlust des produzierenden Sektors vor allem zu Lasten des verarbeitenden Gewerbes gegangen ist (vgl. Abbildung 2.4). In Nordrhein-Westfalen wurden per saldo von 1987 bis 1997 329.433 Arbeitsplätze des verarbeitenden Gewerbes abgebaut; im Bundesgebiet West waren es 986.281 Arbeitsplätze. Auch in den Arbeitsamtsbezirken Köln und Krefeld war mit einem Verlust von per saldo 35.974 bzw. 16.461 Arbeitsplätzen ein bedeutsamer Arbeitsplatzabbau in dieser Wirtschaftsabteilung zu verzeichnen. Gegenüber den Arbeitsamtsbezirken Köln und Krefeld weist der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld hinsichtlich seiner wirtschaftsstrukturellen Entwicklung wiederum einige Besonderheiten auf. Als einziger der hier untersuchten regionalen Arbeitsmärkte war dort im Zeitraum von 1987 bis 1997 kein Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe zu verzeichnen, sondern im Gegensatz sogar ein leichter Anstieg von per saldo 4.266 Arbeitsplätzen bzw. von einem Zuwachs von acht Prozent. Im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld, wo selbst in den Krisenjahren ab 1992 die gesamte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zunahm, ist lediglich ein leichter Beschäftigungsrückgang in den Wirtschaftsgruppen Land-, Forstwirtschaft und Fischerei sowie Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen zu verzeichnen, wo zusammen per saldo 544 Arbeitsplätze verloren gingen. Dennoch haben sich auch im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld die Anteile der einzelnen Wirtschaftsabteilungen im Zeitverlauf zugunsten des Dienstleistungsbereichs und zuungunsten des verarbeitenden Gewerbes verschoben. Der relative Bedeutungsrückgang des verarbeitenden Gewerbes im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld resultiert jedoch aus einer überproportionalen Ausweitung der Beschäftigung in fast allen anderen Wirtschaftsabteilungen und nicht aus einem Rückgang der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe selbst, wie dies in den übrigen Arbeitsmarktgebieten der Fall ist.

<sup>11</sup> Siehe vorherige Fußnote.

### 2.3 Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit

Seit Mitte der 70er Jahre steigt die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus stufenförmig an, denn auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs sank die Zahl der Arbeitslosen nicht wieder auf das Vorkrisenniveau ab. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre ist dabei jedoch nicht durch einen entsprechenden Rückgang der Beschäftigung zu erklären, sondern ging sogar mit einem deutlichen Anstieg der Zahl von Erwerbstätigen einher. Verursacht wurde dies durch eine Zunahme des Arbeitsangebots aufgrund der demographischen Entwicklung, durch die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie auf Grund von Wanderungsbewegungen, das heißt durch weniger Fort- als Zuzüge von Erwerbstätigen. Diese globale Entwicklung des Arbeitsmarktes vollzog sich ebenfalls in Nordrhein-Westfalen, wengleich in Bezug auf die Arbeitslosigkeit auf einem etwas niedrigeren Niveau.

In den zurückliegenden 10 Jahren wurde die Entwicklung der Arbeitslosigkeit dabei maßgeblich durch wirtschaftliche Effekte geprägt, die mit der deutschen Wiedervereinigung einhergegangen sind und sich im Westen zeitweise sehr positiv auf das Arbeitsmarktgeschehen auswirkten. Von 1987 bis 1992 ging das Ausmaß der absoluten Arbeitslosigkeit in allen hier untersuchten Arbeitsmarktregionen zunächst sehr stark zurück (vgl. Tabelle 2.3). Auf dem Gebiet des Bundesgebiets West sank die absolute Zahl von Arbeitslosen im Jahre 1992 von rund 2,1 Millionen auf rund 1,8 Millionen Personen um 15,3 Prozent. In Nordrhein-Westfalen sowie in den drei Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld war diese Entwicklung noch deutlich stärker ausgeprägt. Im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld erreichte die Zahl der Arbeitslosen 1992 sogar nur noch etwas mehr als zwei Drittel des Wertes von 1987.<sup>12</sup>

**Tabelle 2.3: Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100)**

	1987		1992		1997	
	absolut	Index	absolut	Index	absolut	Index
<b>BRD West</b>	2.106.950	100,0	1.783.608	84,7	2.932.907	139,2
<b>NRW</b>	728.970	100,0	581.583	79,8	866.558	118,9
<b>Köln</b>	56.739	100,0	41.988	74,0	58.545	103,2
<b>Krefeld</b>	21.753	100,0	17.681	81,3	27.768	127,7
<b>Coesfeld</b>	17.895	100,0	12.200	68,2	19.067	106,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Septemberdaten; eigene Berechnungen

© IAT 2000

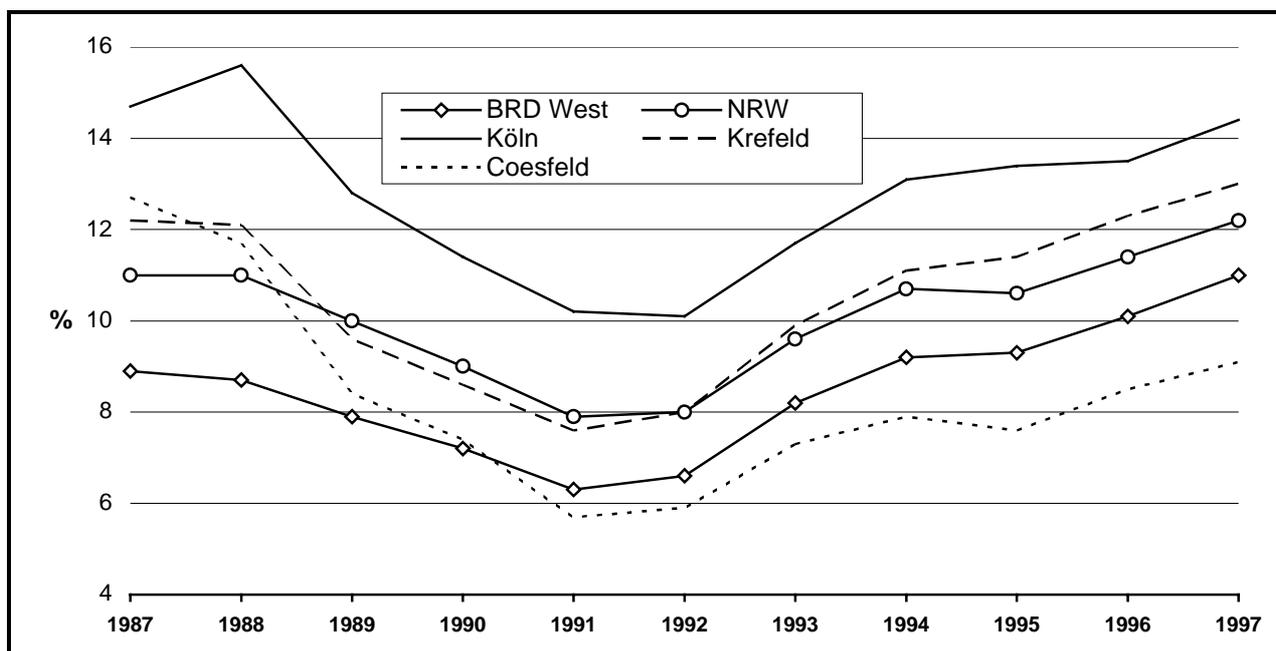
Mit Ende des Wiedervereinigungsbooms nahm das Ausmaß der Arbeitslosigkeit sowohl im Bundesgebiet West, in Nordrhein-Westfalen als auch in den Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld wieder sehr stark zu. Während im Jahre 1997 in den Arbeitsamtsbezirken Köln mit einem Index von 103,2 und Coesfeld mit einem Index von 106,6 die Werte des Jahres 1987 nur re-

<sup>12</sup> Die Zahl der bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldeten Arbeitslosen spiegelt nur einen Teil der tatsächlichen Arbeitslosigkeit, nämlich ihren "offiziellen" Teil wider. Daneben existiert die sogenannte "verdeckte" Arbeitslosigkeit, die Personen einschließt, die sich (1) in der Stillen Reserve befinden, die (2) an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen und die (3) § 428 SGB III (ehemals § 105c AFG) in Anspruch nehmen.

lativ leicht überschritten wurden, stieg die Arbeitslosigkeit auf dem Gebiet des Bundesgebiets West auf einen Wert von 139,2, im Arbeitsamtsbezirk Krefeld auf 127,7 und in Nordrhein-Westfalen auf 118,9 und damit weit über das absolute Ausmaß von 1987 hinaus an. In dem hier zu Grunde gelegten Betrachtungszeitraum war die Entwicklung der absoluten Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen damit (erstaunlicherweise) auffallend weniger dramatisch als auf dem Gebiet des gesamten Bundesgebiets West. Die Zahlen unterstreichen zudem die eingangs des Kapitels geäußerte These, dass sich in einzelnen Arbeitsmarktregionen bzw. Arbeitsamtsbezirken sehr deutliche Abweichungen vom globalen Trend zeigen können, wie dies insbesondere die Werte für Köln und Coesfeld belegen.

Ein Vergleich der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten - das heißt dem Anteil der Arbeitslosen an allen abhängig beschäftigten Erwerbspersonen (einschließlich der arbeitslos gemeldeten Personen) - von 1987 bis 1997 verdeutlicht die problematische Ausgangssituation in den untersuchten Arbeitsmarktregionen im Jahre 1987 sowie die allgemeine Entspannung, die mit der deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1989 einsetzte (vgl. Abbildung 2.5). Diese Entwicklung vollzog sich jedoch in allen hier betrachteten Arbeitsmarktregionen auf einem sehr unterschiedlichem Niveau. Im Jahre 1987 war die Arbeitslosenquote im Bundesgebiet West mit einem Wert von 8,9 Prozent deutlich niedriger als in Nordrhein-Westfalen (11,0 Prozent) sowie in den drei Arbeitsamtsbezirken Köln (14,7 Prozent), Krefeld (12,2 Prozent) und Coesfeld (12,7 Prozent).

**Abbildung 2.5: Entwicklung der Arbeitslosenquoten von 1987 bis 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Jahresdurchschnittszahlen; Quoten bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen

© IAT 2000

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen ist seit Jahren maßgeblich durch den anhaltenden Strukturwandel geprägt. Vor allem die altindustrielle Prägung führt weiterhin zu einem starken Abbau von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe. Demgegenüber war in der Vergangenheit der Dienstleistungssektor im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet deutlich schwächer ausgebildet. Zwar wächst der Dienstleistungsbereich in Nordrhein-Westfalen etwas

stärker als im Bundesgebiet West, dies reicht bisher aber nicht aus, um den Beschäftigungsabbau im verarbeitenden Gewerbe auszugleichen. Ergänzend zu diesen wirtschaftsstrukturellen Schwierigkeiten wird die derzeitige Lage auf dem Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen mehr als in den anderen Bundesländern durch die konjunkturellen Probleme der letzten Jahre verschärft. Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen ist dabei durch eine "räumliche Konzentration" der Arbeitsmarktprobleme in den industriellen Kernen des Ruhrgebiets geprägt (vgl. hierzu auch Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998 sowie Helmstädter u.a. 2000). Dieses Phänomen kann durch ein „Ranking“ der Arbeitslosenquoten verdeutlicht werden (vgl. Tabelle 2.4). Mit 17,7 Prozent wies die Stadt Duisburg im Jahre 1997 eine Arbeitslosenquote auf, die um 5,5 Prozentpunkte über dem Wert von Nordrhein-Westfalen gesamt lag. Zusammen mit den Arbeitsamtsbezirken Dortmund (16,8 Prozent) und Gelsenkirchen (16,6 Prozent) gehört Duisburg seit Jahren zu den „negativen“ Spitzenreitern in Bezug auf die relative Betroffenheit von Arbeitslosigkeit.

**Tabelle 2.4: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Nordrhein-Westfalen sowie in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>BRD-West</b>	7,2	6,3	6,6	8,2	9,2	9,3	10,1	11,0
<b>NRW</b>	9,0	7,9	8,0	9,6	10,7	10,6	11,4	12,2
<b>Duisburg</b>	12,5	11,7	11,6	13,4	15,4	15,8	16,5	17,7
<b>Dortmund</b>	12,7	11,2	11,3	13,2	14,9	14,9	15,6	16,8
<b>Gelsenkirchen</b>	13,6	11,4	11,7	13,3	14,2	14,2	15,1	16,6
<b>Bochum</b>	12,5	11,3	11,0	12,7	14,0	13,4	14,1	15,1
<b>Köln</b>	11,4	10,2	10,1	11,7	13,1	13,4	13,5	14,4
<b>Recklinghausen</b>	10,4	9,5	9,8	11,3	12,3	12,4	13,2	14,4
<b>Essen</b>	12,8	10,8	10,2	11,4	12,7	13,1	13,4	14,1
<b>Aachen</b>	9,8	8,6	9,0	10,9	11,8	12,0	13,1	13,9
<b>Oberhausen</b>	10,4	9,4	9,4	10,9	12,0	12,1	12,8	13,5

Quelle: Landesarbeitsamt NRW; Jahresdurchschnittszahlen

© IAT 2000

Die konstatierten Niveauunterschiede zwischen den hier besonders untersuchten Arbeitsmarktregionen blieben - bezogen auf die Arbeitslosenquote - über den gesamten Betrachtungszeitraum bis 1997 weitgehend stabil, mit einer Ausnahme: Im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld verringerte sich die Arbeitslosenquote bis zum Jahre 1991 auffällig stärker als in den übrigen Vergleichsregionen. Während der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld 1987 noch die zweithöchste Arbeitslosenquote besaß, sank diese im Jahre 1991 mit 5,7 Prozent auf den niedrigsten Wert unter den Vergleichsgebieten (vgl. Tabelle 2.5). Zwar stieg mit Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms auch im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld die Arbeitslosenquote wieder kräftig an und folgte damit dem globalen Trend, jedoch konnte der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld bis 1997 seine Stellung als das Gebiet mit der geringsten relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit behaupten.

**Tabelle 2.5: Entwicklung der Arbeitslosenquoten von 1987 bis 1997**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>BRD West</b>	8,9	8,7	7,9	7,2	6,3	6,6	8,2	9,2	9,3	10,1	11,0
<b>NRW</b>	11,0	11,0	10,0	9,0	7,9	8,0	9,6	10,7	10,6	11,4	12,2
<b>Coesfeld</b>	12,7	11,7	8,4	7,4	5,7	5,9	7,3	7,9	7,6	8,5	9,1
<b>Köln</b>	14,7	15,6	12,8	11,4	10,2	10,1	11,7	13,1	13,4	13,5	14,4
<b>Krefeld</b>	12,2	12,1	9,6	8,6	7,6	8,0	9,9	11,1	11,4	12,3	13,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Jahresdurchschnittszahlen; Quoten bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen

© IAT 2000

### 2.3.1 Arbeitslosigkeit von Frauen

Der Anteil von Frauen an den gemeldeten Arbeitslosen lag - mit Ausnahme des Arbeitsamtsbezirks Coesfeld - im gesamten Untersuchungszeitraum unterhalb von 50 Prozent (vgl. Tabelle 2.6). Die Betrachtung im Zeitverlauf zeigt, dass der Frauenanteil an den Arbeitslosen sukzessive abgenommen hat. Im Jahre 1997 stellten die Frauen im Bundesgebiet West nur noch rund 44 Prozent und in Nordrhein-Westfalen rund 42 Prozent der Arbeitslosen. Dies bedeutet gegenüber 1987 einen Rückgang um etwa fünf bzw. vier Prozentpunkte. Ähnlich stark ist der Frauenanteil an den Arbeitslosen auch in den drei Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld zurückgegangen. Im Arbeitsamtsbezirk Köln stellten die Frauen im Jahre 1997 bereits weniger als zwei Fünftel der Arbeitslosen. Der abnehmende Frauenanteil an den Arbeitslosen lässt sich insbesondere darauf zurückführen, dass es in den zurückliegenden Jahren vor allem in den männerdominierten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes zu erheblichem Personalabbau gekommen ist, von dem Frauen in weitaus geringerem Maße betroffen waren. Von den Beschäftigungszuwächsen im Dienstleistungsbereich - wie z.B. soziale Dienste - konnten dagegen Frauen überproportional profitieren.

**Tabelle 2.6: Entwicklung der Frauenarbeitslosigkeit absolut sowie der Anteil von Frauen an der Arbeitslosigkeit insgesamt von 1987 bis 1997**

	1987		1992		1997	
	absolut	Anteil (in %)	absolut	Anteil (in %)	absolut	Anteil (in %)
<b>BRD West</b>	1.024.582	48,6	830.903	46,6	1.290.176	44,0
<b>NRW</b>	338.516	46,4	263.708	45,3	365.676	42,2
<b>Köln</b>	24.385	43,0	16.609	39,6	22.768	38,89
<b>Krefeld</b>	10.258	47,2	8.222	46,5	11.816	42,55
<b>Coesfeld</b>	9.236	51,6	6.211	50,9	8.916	46,76

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Septemberdaten; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Dennoch sollte aus diesen Zahlen nicht geschlussfolgert werden, dass Frauenarbeitslosigkeit quantitativ ein abnehmendes Problem darstellt, denn trotz des hier aufgezeigten abnehmenden Anteils von Frauen an der Arbeitslosigkeit ist das Arbeitsloskeitsrisiko zwischen Männern und Frauen nach wie vor sehr ungleich verteilt und muss zum einen vor dem Hintergrund einer geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen im Vergleich zu den Männern betrachtet werden. In Nordrhein-Westfalen liegt die Erwerbsquote der Frauen dabei traditionell deutlich unter der des Bundesgebiets West. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass sich eine große Zahl von nicht-erwerbstätigen, aber arbeitsuchenden Frauen in der Stillen Reserve befindet und nicht bei den Arbeitsämtern als Arbeitslose gemeldet ist. Diese Gruppe der Frauen, die de facto als arbeitslos zu betrachten ist, geht folglich nicht in die amtliche Statistik der Bundesanstalt für Arbeit ein und führt zu einer Unterzeichnung der offiziellen Arbeitslosigkeit von Frauen.<sup>13</sup>

### 2.3.2 Arbeitslosigkeit von Personen unter 25 Jahren

Als junge Arbeitslose gelten in der Bundesrepublik Jugendliche unter 20 Jahren sowie in einer erweiterten Definition junge Erwachsene bis 24 Jahre. Bei der Betrachtung der absoluten Arbeitslosigkeit von jüngeren Personen zeigt sich im Zeitverlauf eine auffällig positivere Entwicklung als bei der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Im Jahre 1992 betrug im Bundesgebiet West die Zahl der jüngern Arbeitslosen nur noch 55 Prozent des Jahres 1987 und in Nordrhein-Westfalen nur 50 Prozent (vgl. Tabelle 2.7). Noch sehr viel stärker ging die Arbeitslosigkeit von Jüngeren in den Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld zurück. Im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld betrug der Rückgang von 1987 auf 1992 sogar 61 Prozentpunkte! Mit dem Auslaufen der wirtschaftlichen Konjunktur stieg aber auch die Arbeitslosigkeit von jüngeren Personen seit 1993 wieder an, jedoch in weit geringerem Umfang als die allgemeine Arbeitslosigkeit, so dass das Ausmaß der Arbeitslosigkeit von jüngeren Personen im Jahre 1997 in allen hier betrachteten Arbeitsmarktregionen deutlich geringer war als im Jahre 1987. Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktregionen. Während im Bundesgebiet West die absolute Zahl von jüngeren Arbeitslosen im Jahre 1997 bereits wieder 76 Prozent des Wertes von 1987 erreichte, lag Nordrhein-Westfalen mit einem Indexwert von 63,6 deutlich unterhalb dieses Ergebnisses. Noch wesentlich positiver zeigt sich die Situation in den Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld.

---

<sup>13</sup> Eine Sonderauswertung der Daten des Mikrozensus, die das Institut Arbeit und Technik vornahm, führte zu dem Ergebnis, dass unter Einbeziehung der Stillen Reserve im Jahre 1995 der Frauenanteil unter den Arbeitslosen um 2,5 Prozentpunkte höher lag, als es in der offiziellen Statistik der Bundesanstalt für Arbeit ausgewiesen war (vgl. Wagner u.a. 1998, S. 71).

**Tabelle 2.7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Personen unter 25 Jahren absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100)**

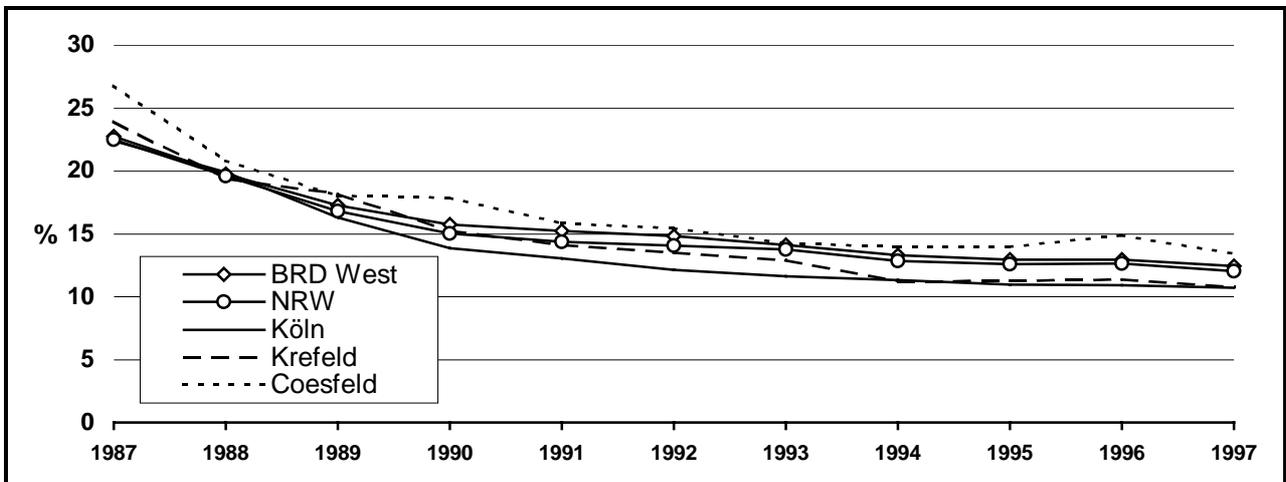
	1987		1992		1997	
	Absolut	Index	Absolut	Index	Absolut	Index
<b>BRD West</b>	478.674	100,0	264.716	55,3	364.122	76,1
<b>NRW</b>	163.860	100,0	81.803	49,9	104.073	63,6
<b>Köln</b>	12.702	100,0	5.095	40,1	6.277	49,4
<b>Krefeld</b>	5.216	100,0	2.389	45,8	3.064	57,3
<b>Coesfeld</b>	4.800	100,0	1.881	39,2	2.560	53,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Entsprechend dieser positiven Entwicklung war der Anteil der jüngeren Arbeitslosen an der gesamten Arbeitslosigkeit sowohl im Bundesgebiet West und Nordrhein-Westfalen als auch in den Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld im Zeitverlauf stark rückläufig (vgl. Abbildung 2.6). Während die jüngeren Arbeitslosen im Jahre 1987 in den untersuchten Arbeitsmarktregionen noch nahezu ein Viertel aller Arbeitslosen stellten, lag dieser Anteil im Jahre 1997 nur noch zwischen 10,7 Prozent (Arbeitsamtsbezirk Köln) und 13,4 Prozent (Arbeitsamtsbezirk Coesfeld). Die Zahlen geben jedoch nicht grundsätzlich dazu Anlass, die Situation von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt als weniger problematisch zu betrachten. Denn viele Jugendliche haben noch keine Anwartschaften für den Bezug von Leistungen der Bundesanstalt - Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe - erworben. Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe muss insofern nicht unbedingt mit einer Arbeitslosigkeitsmeldung einhergehen, da Jugendliche keine (monetären) Leistungen zu erwarten haben. Hinzu kommt, dass viele Jugendliche, die keine Ausbildungsstelle bzw. keinen Arbeitsplatz finden, vorübergehend in das Bildungssystem - z.B. Studium - ausweichen. Auch diese Gruppe, die in einer weitergefassten Definition durchaus zu den Arbeitslosen gerechnet werden kann, wird mit der offiziellen Statistik nicht erfasst. Die offizielle Zahl der beim Arbeitsamt gemeldeten jugendlichen Arbeitslosen dürfte demnach sehr stark unterzeichnet sein - ein ähnliches Phänomen wie bei den Frauen (s.o.).

**Abbildung 2.6: Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997**

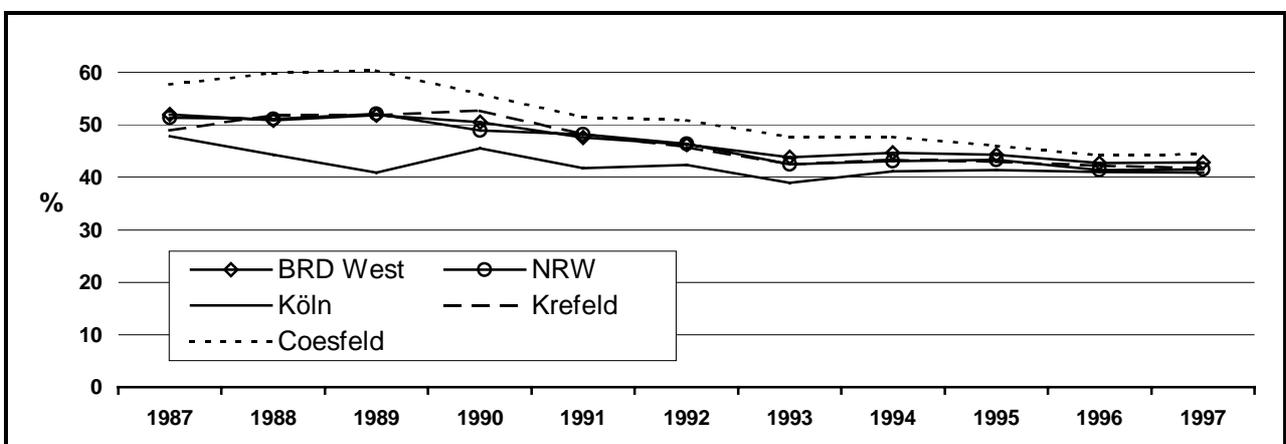


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen unter 25 Jahren ist seit Jahren rückläufig. Waren im Bundesgebiet West und in Nordrhein-Westfalen noch 1987 51,9 Prozent bzw. 51,3 Prozent der jüngeren Arbeitslosen Frauen, so ging deren Anteil bis auf 42,8 Prozent im Bundesgebiet West und 41,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1997 zurück (vgl. Abbildung 2.7). Auffällig ist, dass der Frauenanteil an den jüngeren Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld 1987 mit 57,7 Prozent deutlich höher war als in den Vergleichsregionen. Im Arbeitsamtsbezirk Köln stellten die Frauen unter den jüngeren Arbeitslosen über den gesamten Betrachtungszeitraum dagegen den geringsten Anteil, was sich vor allem durch den dort ausgeprägteren Tertiärisierungsgrad erklären lassen dürfte. Von 1987 bis 1997 hat jedoch insgesamt zwischen den Arbeitsamtsbezirken Köln und Coesfeld und den übrigen Arbeitsmarktregionen eine Annäherung stattgefunden, so dass im Jahre 1997 der Anteil der Frauen an den jüngeren Arbeitslosen nur noch in wesentlich geringerem Maße als im Ausgangsjahr 1987 zwischen den Vergleichsgebieten variierte.

**Abbildung 2.7: Anteil der Frauen an den Arbeitslosen unter 25 Jahren von 1987 bis 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; eigene Berechnungen

© IAT 2000

### 2.3.3 Arbeitslosigkeit von AusländerInnen

Nachdem die spezifische Arbeitslosenquote von AusländerInnen bis Anfang der 70er Jahre im Bundesgebiet West nur etwa halb so hoch war wie die Arbeitslosenquote der Deutschen, steigt diese seit Mitte der 70er Jahre drastisch an und erreichte 1997 mit 17,2 Prozent einen wesentlich höheren Wert als die Arbeitslosenquote der Deutschen mit 11,0 Prozent. Die hohe Arbeitslosigkeit von AusländerInnen dürfte insbesondere dadurch bedingt sein, dass AusländerInnen vorwiegend im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt sind, wo der Beschäftigungsrückgang im Zuge des wirtschaftsstrukturellen Wandels besonders weitreichend ist. AusländerInnen besetzen dort aufgrund ihrer im Vergleich zu deutschen ArbeitnehmerInnen durchschnittlich geringeren beruflichen Ausbildung häufig Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen. Dies sind zugleich Arbeitsplätze, die im Rahmen von Rationalisierungsmaßnahmen verstärkt abgebaut werden.

**Tabelle 2.8: Entwicklung der Arbeitslosigkeit von AusländerInnen absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100)**

	1987		1992		1997	
	absolut	Index	absolut	Index	absolut	Index
<b>BRD West</b>	264.370	100,0	256.362	97,0	503.952	190,6
<b>NRW</b>	94.226	100,0	85.167	90,4	158.249	168,0
<b>Köln</b>	12.300	100,0	9.827	79,9	17.201	139,9
<b>Krefeld</b>	3.169	100,0	2.732	86,2	5.038	159,0
<b>Coesfeld</b>	1.094	100,0	1.031	94,2	1.928	176,2

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Septemberdaten; eigene Berechnungen

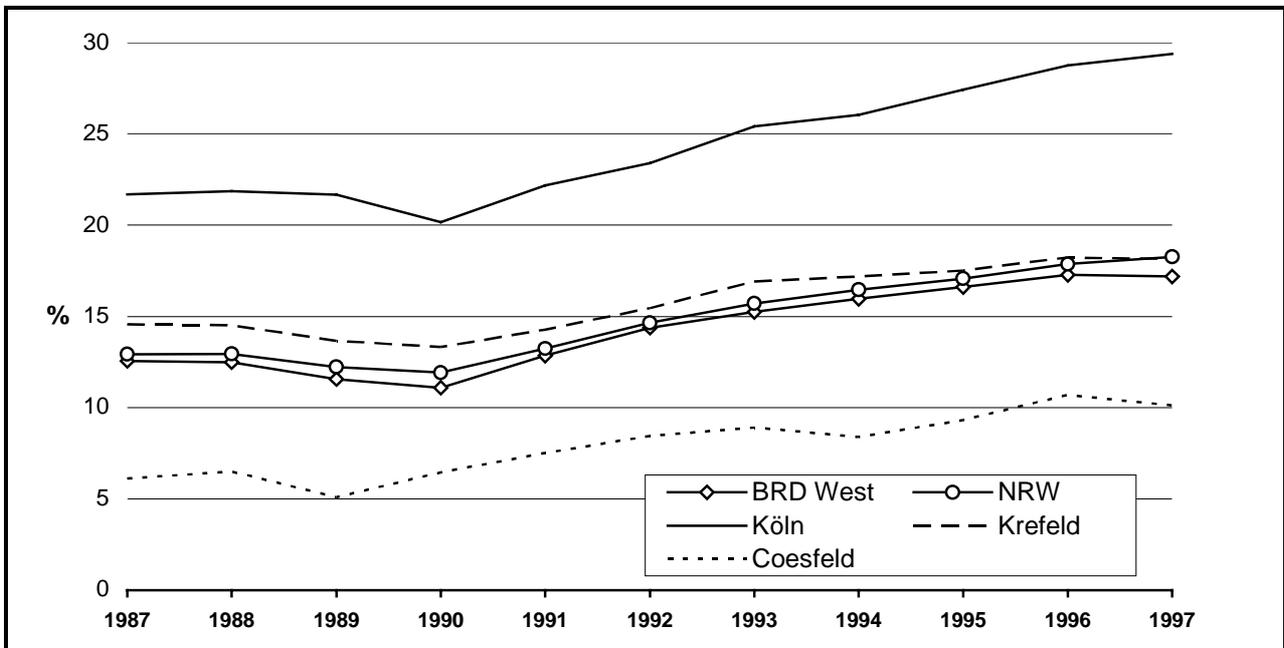
© IAT 2000

1997 waren im Bundesgebiet West 503.952 und in Nordrhein-Westfalen 158.249 AusländerInnen arbeitslos gemeldet. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Jahre 1987 von rund 91 bzw. 68 Prozent (vgl. Tabelle 2.8)! Sehr unterschiedlich war auch die Zunahme der Arbeitslosigkeit von Ausländern in den drei Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld. Während der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld im Betrachtungszeitraum eine Zunahme der absoluten Ausländerarbeitslosigkeit um 76,2 Prozent aufwies, lag diese im Arbeitsamtsbezirk Krefeld bei 59 Prozent. Ein deutlich anderes Bild zeigte sich im Arbeitsamtsbezirk Köln. Hier nahm die absolute Arbeitslosigkeit von Ausländern im Vergleich zu den übrigen Arbeitsmarktregionen von 1987 auf 1997 um "nur" rund 40 Prozent und damit in deutlich geringem Maße zu.

Seit 1991 nimmt der Anteil von AusländerInnen unter den Arbeitslosen kontinuierlich zu (vgl. Abbildung 2.8). Diese Entwicklung verlief in den hier untersuchten Arbeitsmarktregionen parallel, jedoch zum Teil auf einem sehr unterschiedlichen Niveau. Während sich der Anteil von AusländerInnen an den Arbeitslosen im Zeitverlauf zwischen dem Bundesgebiet West, Nordrhein-Westfalen und dem Arbeitsamtsbezirk Krefeld nur geringfügig unterschied, lag dieser von 1987 bis 1997 im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld deutlich darunter und im Arbeitsamtsbezirk Köln deutlich darüber. Im Jahre 1997 hatten AusländerInnen im Bundesgebiet West einen Anteil von 17,2 Prozent, in Nordrhein Westfalen von 18,3 Prozent und im Arbeitsamtsbezirk Krefeld von 18,1 Prozent an der gesamten Arbeitslosigkeit. Im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld besaßen AusländerInnen in diesem Jahr dagegen nur einen Anteil von 10,1 Prozent an der allgemeinen Arbeitslosig-

keit, während im Arbeitsamtsbezirk Köln mit 29,4 Prozent fast ein Drittel aller Arbeitslosen AusländerInnen waren.

**Abbildung 2.8: Anteil arbeitsloser AusländerInnen an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Septemberdaten; eigene Berechnungen

© IAT 2000

### 2.3.4 Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten zeigt einen andersartigen Verlauf als die Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten ist im Zuge des deutschen Wiedervereinigungsbooms im Bundesgebiet West, in Nordrhein-Westfalen und im Arbeitsamtsbezirk Krefeld weit weniger zurückgegangen als die Zahl der Arbeitslosen allgemein - in den Arbeitsamtsbezirken Köln und Coesfeld war sogar entgegen dem allgemeinen Trend eine Zunahme der Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten um 10,1 bzw. 7,4 Prozent zu verzeichnen (vgl. Tabelle 2.9). Die Unternehmen haben also offensichtlich bei der Ausweitung ihrer Beschäftigung Schwerbehinderte weit weniger berücksichtigt als nicht-schwerbehinderte Personen. Die Beschäftigung von Schwerbehinderten „atmet“ damit weniger mit der konjunkturellen Entwicklung der Wirtschaft als die Beschäftigung nicht beeinträchtigter Personen. Die schwierige Lage der Behinderten auf dem Arbeitsmarkt resultiert dabei nicht ausschließlich aus deren körperlicher Beeinträchtigung, sondern geht in vielen Fällen einher mit weiteren Benachteiligungen, wie fortgeschrittenes Alter, geringer Mobilität und niedriger Qualifikation (vgl. BMA 1998, S. 70). D.h., bei dieser Gruppe ist eine Kumulation von sogenannten „vermittlungshemmenden Merkmalen“ festzustellen, die die Beschäftigungschancen weiter verringert. Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben zudem ergeben, dass ein beträchtlicher Teil der arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten nicht primär eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt anstrebt, was insbesondere für die Gruppe der 45- bis 65jährigen gilt (vgl. von Henniges 1997, S. 42). Vor diesem Hintergrund ist es äußerst schwierig, die Lage der Schwerbehinderten auf dem Arbeitsmarkt hier angemessen zu beurteilen. Dies

um so mehr, als dass es zur Zeit keine für die Gesamtheit der aktuell arbeitslosen Schwerbehinderten repräsentativen empirischen Materialien gibt, die inhaltlich über die Arbeitsmarktstatistik hinausgehen (vgl. a.a.O., S. 3). Von aktueller arbeitsmarktpolitischer Bedeutung ist, dass die Bundesregierung am 7. Juli 2000 in 2. und 3. Lesung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen das gemeinsam eingebrachte „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ beschlossen hat. Mit diesem Gesetz verfolgt die Bundesregierung das Ziel, rund 50.000 arbeitslose Schwerbehinderte wieder in Beschäftigung zu bringen (vgl. z.B. Köpke 2000). Die Wirkung des Gesetzes, das derzeit insbesondere von den Vertretern der Werkstätten für Behinderte kontrovers diskutiert wird, ist zunächst abzuwarten.

**Tabelle 2.9: Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100)**

	1987		1992		1997	
	Absolut	Index	Absolut	Index	Absolut	Index
<b>BRD West</b>	127.000	100,0	125.000	98,4	164.000	129,1
<b>NRW</b>	55.738	100,0	52.966	95,0	57.292	102,8
<b>Köln</b>	2.499	100,0	2.751	110,1	2.803	112,2
<b>Krefeld</b>	1.312	100,0	1.293	98,6	1.527	116,4
<b>Coesfeld</b>	1.183	100,0	1.270	107,4	1.455	123,0

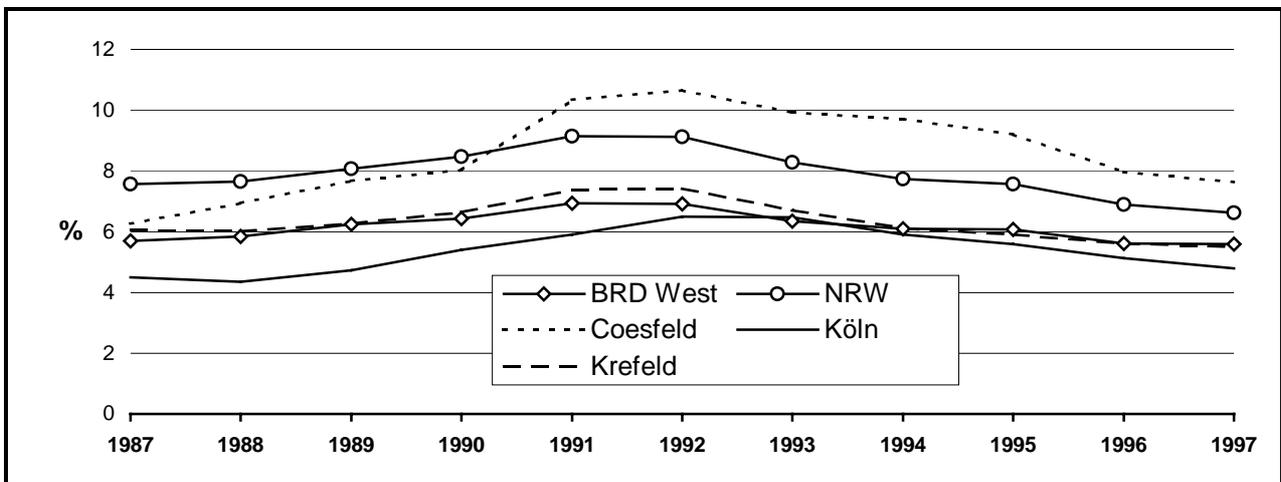
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Jahresdurchschnittszahlen; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Abbildung 2.9 zeigt, dass der Anteil der schwerbehinderten Arbeitslosen an der gesamten Arbeitslosigkeit von 1987 bis 1992 kontinuierlich in allen hier untersuchten Arbeitsmarktregionen zugenommen hat. Der relative Rückgang, der seit 1993 einsetzte ist jedoch nicht durch eine abnehmende Zahl von schwerbehinderten Arbeitslosen zu erklären, sondern durch einen im Vergleich überproportional höheren Zugang an nicht-schwerbehinderten Arbeitslosen. Der Anteil der schwerbehinderten Arbeitslosen war dabei über den gesamten Zeitraum von 1987 bis 1997 in Nordrhein-Westfalen um etwa zwei Prozentpunkte höher als im Bundesgebiet West, was sich vermutlich aus dem in Nordrhein-Westfalen höheren Anteil an Beschäftigten in der Montanindustrie ableiten lässt.

Während sich seit 1993 der Anteil von schwerbehinderten Arbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen im Bundesgebiet West und in den Arbeitsamtsbezirken Köln und Krefeld näherungsweise angeglichen hat, stieg der Anteil von schwerbehinderten Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld im Jahre 1991 und 1992 überproportional stark an und befindet sich im Vergleich zu den übrigen Arbeitsmarktregionen seitdem auf dem höchsten Niveau.

**Abbildung 2.9: Anteil schwerbehinderter Arbeitsloser an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Jahresdurchschnittszahlen; eigene Berechnungen

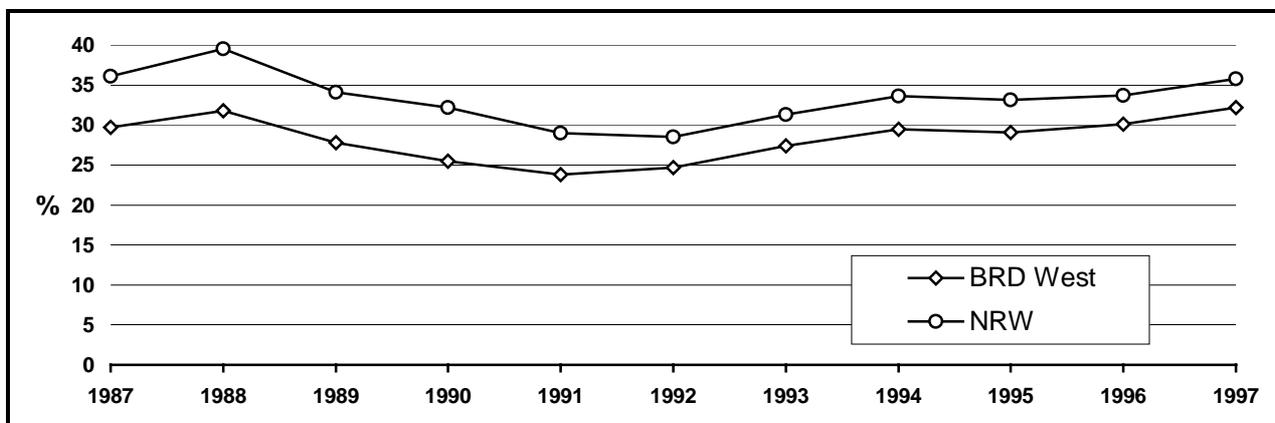
© IAT 2000

## 2.4 Dauer der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit

Abbildung 2.10 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer von 1987 bis 1997 im Bundesgebiet West sowie in Nordrhein-Westfalen.<sup>14</sup> Die Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer folgt dabei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, das heißt, mit Rückgang der Arbeitslosigkeit nahm ebenfalls die durchschnittliche Dauer der sich in Arbeitslosigkeit befindenden Personen ab; umgekehrt nahm diese wieder mit ansteigender Anspannung auf dem Arbeitsmarkt zu. Nordrhein-Westfalen bewegte sich dabei von 1987 bis 1997 auf einem deutlich höheren Niveau als das Bundesgebiet West, denn im Jahre 1997 waren die Arbeitslosen in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich rund einen Monat länger arbeitslos als im Bundesgebiet West.

<sup>14</sup> Entsprechende Daten waren für die Arbeitsamtsbezirke Köln, Krefeld und Coesfeld nicht verfügbar.

**Abbildung 2.10: Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer im Bundesgebiet West und in Nordrhein-Westfalen von 1987 bis 1997 in Wochen**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Septemberdaten<sup>15</sup>

© IAT 2000

Als Langzeitarbeitslose gelten nach der offiziellen Definition der Bundesanstalt für Arbeit Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet sind.<sup>16</sup> 1987 traf dies für 670.170 Personen im Bundesgebiet West und 267.410 Personen in Nordrhein-Westfalen zu. Mit Ausklang der wirtschaftlichen Konjunktur zu Beginn der 90er Jahre stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen wieder sehr stark an. Die Entwicklung der absoluten Zahl von Langzeitarbeitslosen folgt damit der Entwicklung der Zahl der allgemeinen Arbeitslosen<sup>17</sup>. Unter den hier betrachteten Vergleichsregionen war von 1987 bis 1997 die größte Zunahme an Langzeitarbeitslosen im Bundesgebiet West mit 57,8 Prozent zu verzeichnen (vgl. Tabelle 2.10). Im Vergleich stieg die Anzahl der Langzeitarbeitslosen in Nordrhein-Westfalen in diesem Zeitraum mit 29,7 Prozent zwar auch beträchtlich an, jedoch deutlich geringer als im Bundesgebiet West. Während die Entwicklung im Arbeitsamtsbezirk Krefeld im zeitlichen Verlauf dem Trend vom Bundesgebiet West und Nordrhein-Westfalen folgt, ist für die Arbeitsamtsbezirke Köln und Coesfeld auffallend, dass dort im Jahre 1997 die Zahl der Langzeitarbeitslosen nur wenig höher war als im Jahre 1987. Insgesamt kann damit in den hier untersuchten Arbeitsmarktregionen eine sehr heterogene Entwicklung hinsichtlich der absoluten Zahl von Langzeitarbeitslosen festgestellt werden.

<sup>15</sup> Im Rahmen der Bestandsanalyse erhebt die Bundesanstalt für Arbeit im September des jeweiligen Jahres, wie lang die ununterbrochenen Arbeitslosigkeitsphasen der zu diesem Zeitpunkt arbeitslosen Personen sind. Diese Messmethode ist von der Messung der "abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit" zu unterscheiden, die im Rahmen der Bewegungsstatistik erfasst wird und zum Ausdruck bringt, nach wie viel Monaten ein Arbeitslosigkeitsfall durchschnittlich beendet wurde (vgl. dazu auch Wagner u.a. 1998, S. 38).

<sup>16</sup> Bei der Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit werden nach der Definition der Bundesanstalt für Arbeit Arbeitslosigkeitsphasen von mehr als einem Jahr nicht erfasst, wenn die Arbeitslosigkeit durch einen Tag der Erwerbstätigkeit unterbrochen wurde, die Arbeitslosigkeit durch eine Weiterbildungsmaßnahme unterbrochen wurde oder in die Periode der Arbeitslosigkeit eine Krankheitsphase von mehr als sechs Wochen fällt. Da diese Unterbrechungen nichts an dem Tatbestand der faktischen Arbeitslosigkeit ändern, ist das Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit in der offiziellen Statistik unterzeichnet.

<sup>17</sup> Noch deutlicher wird der Zusammenhang, wenn man berücksichtigt, dass Langzeitarbeitslose statistisch im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosenquote erst um ein Jahr versetzt erfasst werden.

**Tabelle 2.10: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit absolut sowie nach Indexzahlen (1987=100)**

	1987		1992		1997	
	absolut	Index	Absolut	Index	absolut	Index
<b>BRD West</b>	670.170	100,0	474.315	70,8	1.057.435	157,8
<b>NRW</b>	267.410	100,0	188.096	70,3	346.854	129,7
<b>Köln</b>	22.066	100,0	15.463	70,1	23.284	105,5
<b>Krefeld</b>	8.744	100,0	5.824	66,6	12.155	139,0
<b>Coesfeld</b>	6.236	100,0	2.897	46,5	6.340	101,7

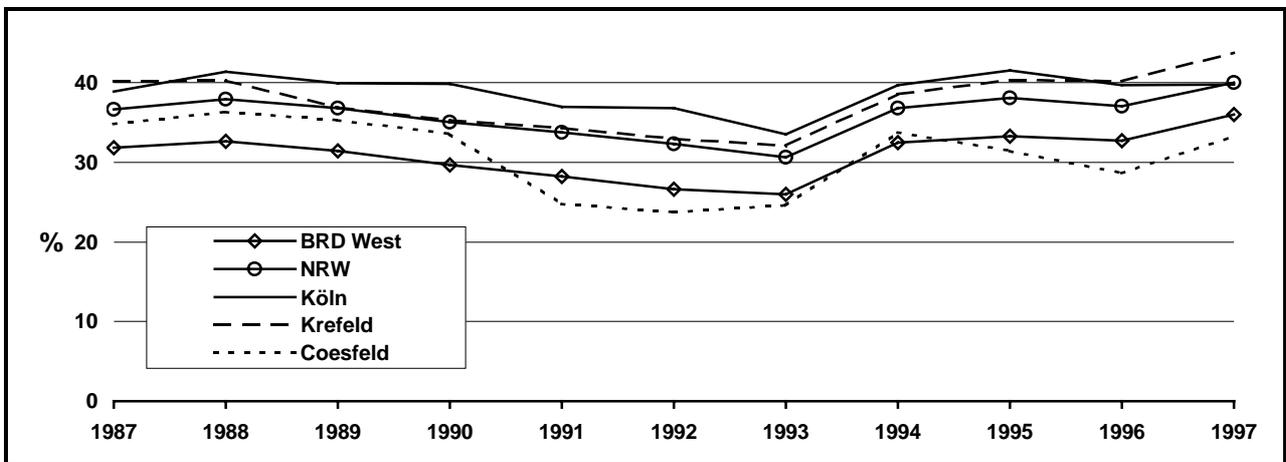
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Landesarbeitsamt NRW; Septemberdaten<sup>18</sup>; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Die Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote, das heißt dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an der gesamten Arbeitslosigkeit, war von 1987 bis 1993 sowohl im Bundesgebiet West und Nordrhein-Westfalen als auch in den drei Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld rückläufig und steigt seit 1994 mit Ausklang der wirtschaftlichen Konjunktur wieder deutlich an. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen bewegte sich in den Vergleichsregionen aber auf einem sehr unterschiedlichen Niveau. Über den gesamten Untersuchungszeitraum war die Langzeitarbeitslosenquote im Bundesgebiet am niedrigsten - eine Abweichung von diesem Trend ist lediglich für den Arbeitsamtsbezirk Coesfeld von 1991 bis 1993 feststellbar, wo es offensichtlich eine "Sonderentwicklung" gegeben hat (vgl. Abbildung 2.11). Im Jahre 1997 waren im Bundesgebiet West 36,1 Prozent der gemeldeten Arbeitslosen langzeitarbeitslos, in Nordrhein-Westfalen und im Arbeitsamtsbezirk Köln jeweils rund 40 Prozent. Der Arbeitsamtsbezirk Krefeld lag mit einem Anteil von 43,8 Prozent deutlich darüber. Den niedrigsten Anteil an Langzeitarbeitslosen hatte der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld mit 33,3 Prozent. Auffällig ist der sprunghafte Anstieg des Anteils von Langzeitarbeitslosen von 1996 auf 1997, der in allen Regionen außer im Arbeitsamtsbezirk Köln stattgefunden hat.

<sup>18</sup> Die Bundesanstalt für Arbeit erfasst im September eines jeden Jahres im Rahmen der Bestandsstatistik die Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen der zu diesem Zeitpunkt arbeitslos gemeldeten Personen.

**Abbildung 2.11: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997**

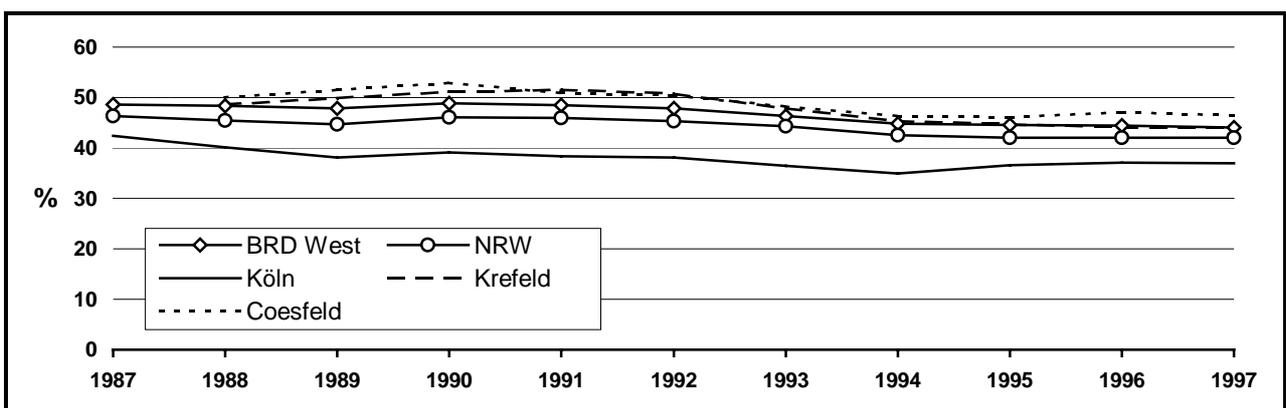


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Septemberdaten

© IAT 2000

Der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen lag im Jahre 1997 im Bundesgebiet West bei 44,1 Prozent und in Nordrhein-Westfalen bei 42,0 Prozent, womit Frauen anteilmäßig in Nordrhein-Westfalen in leicht geringerem Maße von längerfristiger Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt betroffen waren. Gegenüber dem Ausgangsjahr 1987 hat sich der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen sowohl im Bundesgebiet West als auch in Nordrhein-Westfalen um mehr als vier Prozentpunkte deutlich verringert (vgl. Abbildung 2.12). Tendenziell verlief diese Entwicklung parallel in den Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld, jedoch im Arbeitsamtsbezirk Köln auf niedrigerem Niveau.

**Abbildung 2.12: Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen insgesamt von 1987 bis 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Septemberdaten

© IAT 2000

## 2.5 Bewegungsdaten des Arbeitsmarktes

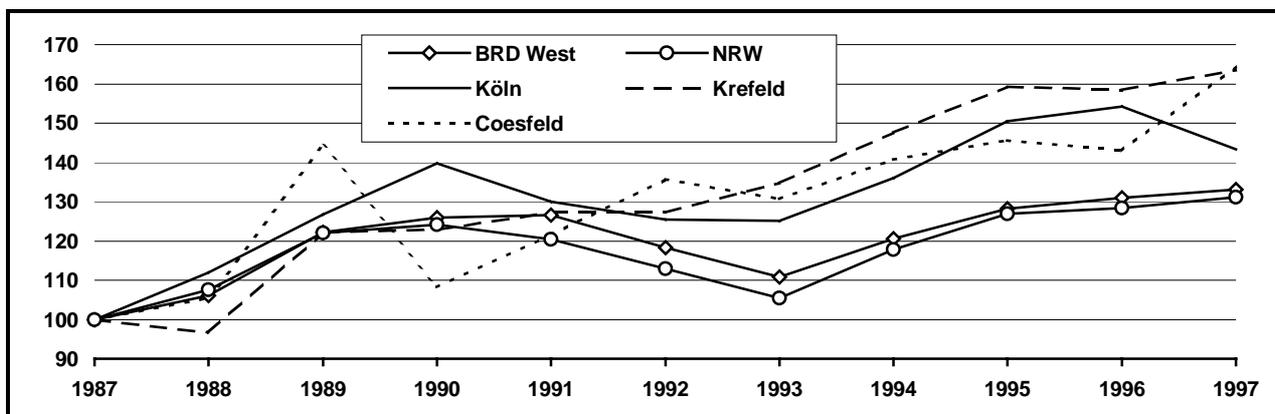
In der bisherigen Betrachtung der fünf Arbeitsmarktregionen wurden die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Erwerbstätigkeit sowie die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als Bestandsgrößen betrachtet. Neben dieser Vorgehensweise werden zunehmend auch "Stromgrößen" bzw. "Bewegungsdaten" für die Beurteilung von Arbeitsmärkten herangezogen, denn Bestandsveränderungen von Aggregaten wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stellen nur das "Nettoergebnis" von sehr viel größeren Strömen bzw. Bewegungen dar, weshalb die Dynamik auf den Arbeitsmärkten hinter den Nettoergebnissen verborgen bleibt (vgl. Schettkat 1995, S. 455). Demgegenüber erlaubt es die Verwendung von Bewegungsdaten, Aussagen über die Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu treffen.<sup>19</sup> Arbeitsmarktpolitisch besitzt die auf dem Arbeitsmarkt vorherrschende Dynamik eine zentrale Bedeutung, da sie den Erfolg bzw. Misserfolg von Interventionen maßgeblich mitbeeinflusst. So kann es auch auf einem Arbeitsmarkt mit niedriger Arbeitslosenquote dann schwierig sein, Arbeitslose wieder einzugliedern, wenn allgemein nur in relativ geringem Maße Einstellungen und Entlassungen stattfinden und sich der Arbeitsmarkt damit als sehr "statisch" darstellt. Umgekehrt erscheint die Wiedereingliederung von Arbeitslosen auf einem Arbeitsmarkt mit relativ hoher Arbeitslosigkeit dann aussichtsreich, wenn von den Unternehmen und anderen Arbeitgebern relativ viele Einstellungen und Entlassungen vorgenommen werden, so dass die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslose in diese Prozesse "einschleusen" zu können, relativ hoch ausgeprägt ist.<sup>20</sup>

Abbildung 2.13 zeigt zunächst die Entwicklung des Zugangs an offenen Stellen (Jahressummen) auf der Grundlage von Indexzahlen für den Zeitraum von 1987 bis 1997 (1987=100). Hierbei sind zwei Besonderheiten festzustellen: Während mit dem deutschen Wiedervereinigungsboom die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 1987 bis 1992 kontinuierlich anstieg, erreichte die Zunahme des Zugangs an offenen Stellen - mit Ausnahme der Arbeitsamtsbezirke Krefeld und Coesfeld - bereits zwei Jahre früher ihren Scheitelpunkt und ging dann stetig bis zum Jahre 1993 wieder zurück. Entgegen dem Trend der Arbeitslosigkeit, die im Verlauf der Wirtschaftsrezession von 1993 bis 1997 wieder anstieg, nahm - anders als zu erwarten - sowohl im Bundesgebiet West und Nordrhein-Westfalen als auch in den drei Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld seit 1993 der Zugang an offenen Stellen wieder kontinuierlich zu. Diese Entwicklung könnte auch als ein Argument für eine frühzeitig einsetzende Arbeitsmarktpolitik zu interpretieren sein. Denn wenn im Zuge eines wirtschaftlichen Abschwungs viele Personen ihren Arbeitsplatz verlieren, so liegen möglicherweise gerade in dieser Phase durch den parallelen Anstieg des Zugangs an offenen Stellen auch vermehrte Chancen für eine baldige Wiederbeschäftigung.

<sup>19</sup> Stromgrößen stellen Bewegungen am Arbeitsmarkt und damit dynamische Prozesse dar. Sie sind definiert durch einen Zustandswechsel in einem zugrundegelegten Zeitraum. Bei Stromgrößen werden nicht Personen gezählt, sondern Arbeitsmarkt"ereignisse", die in dem definierten Untersuchungszeitraum unter Umständen auch einer Person mehrfach wiederfahren können.

<sup>20</sup> Entsprechend der Zielsetzung, die Bewegungsprozesse am Arbeitsmarkt zu untersuchen, soll hier auf die früher übliche Gegenüberstellung von Arbeitslosenzahlen und offenen Stellen der Arbeitsämter verzichtet werden. Denn bei diesen Stichtagszahlen handelt es sich um Bestandsgrößen (übriggebliebene Stellen am Monatsende), die nichts darüber aussagen, inwieweit eine Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter in einem bestimmten Zeitraum als wahrscheinlich gilt.

Abbildung 2.13: Zugang an offenen Stellen nach Indexzahlen (1987=100)

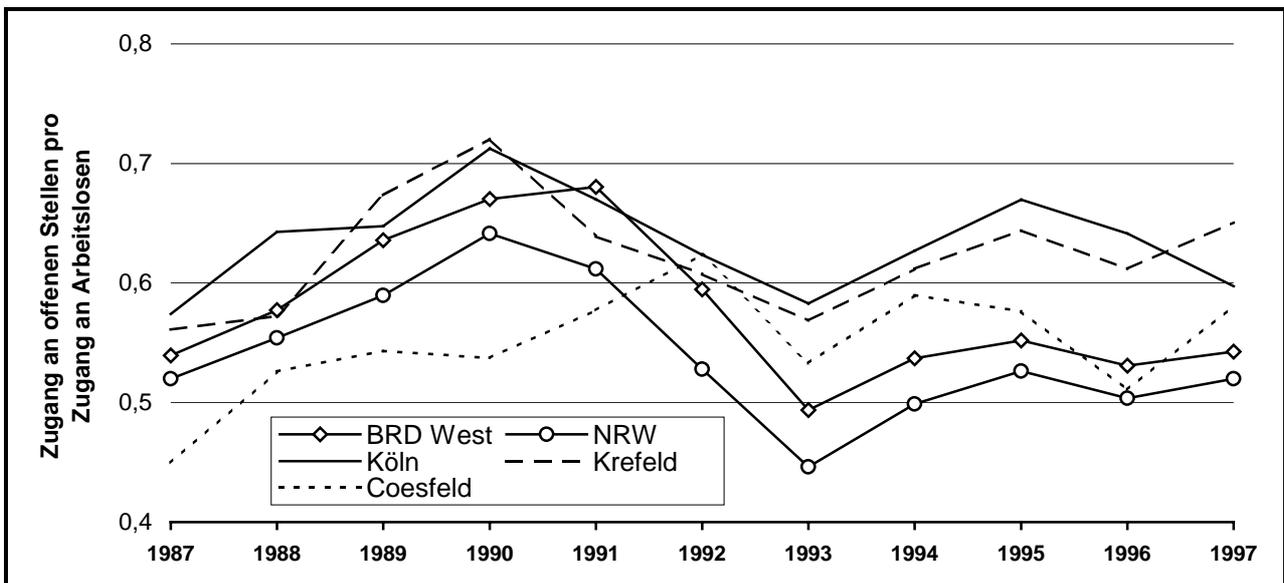


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Jahressummen; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Des Weiteren lässt sich ein dynamisches Maß für die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt errechnen, indem der Zugang an offenen Stellen zum Zugang an Arbeitslosen ins Verhältnis gesetzt wird und auf diese Weise ein (rein quantitativer) Deckungsgrad zwischen der Meldung von offenen Stellen und den Arbeitslosigkeitsmeldungen errechnet wird.<sup>21</sup> Ein Wert von "1" würde bedeuten, dass pro Arbeitslosmeldung dem Arbeitsamt im Verlaufe des entsprechenden Jahres gleichzeitig rein rechnerisch eine offene Stelle gemeldet wird und damit ein statistischer Ausgleich zwischen dem Zugang an Arbeitslosen und dem Zugang an offenen Stellen erreicht wird. Dass der Wert "1" tatsächlich erreicht wird, ist jedoch unwahrscheinlich, da sich zwar die überwiegende Mehrheit aller Leistungsberechtigten arbeitslos meldet, von den Arbeitgebern jedoch nicht alle offenen Stellen bei der Arbeitsverwaltung angegeben werden. Aus diesem Grund sind bei der nachfolgenden Betrachtung insbesondere die Veränderungen im Zeitverlauf aussagekräftig und weniger die Verhältniswerte.

<sup>21</sup> In diesem Stadium der Arbeitsmarktanalyse wurden noch alle Zugänge in Arbeitslosigkeit berücksichtigt, d.h. auch einschließlich der Zugänge, die aus Unterbrechungen einer bereits bestehenden Arbeitslosigkeit resultieren, wie Krankheit, Sperrzeiten o.ä. Faktisch stellen diese Zugänge keine Neuzugänge in Arbeitslosigkeit dar. Im weiteren Verlauf der Evaluierung soll deshalb überprüft werden, ob Daten, die ausschließlich die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit berücksichtigen, für die zu untersuchenden Arbeitsmarktregionen zu erhalten sind.

**Abbildung 2.14: Zugang an offenen Stellen pro Zugang an Arbeitslosen von 1987 bis 1997**

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; Jahressummen; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Abbildung 2.14 zeigt, dass im gesamten Betrachtungszeitraum von 1987 bis 1997 sowohl im Bundesgebiet West und in Nordrhein-Westfalen als auch in den Arbeitsamtsbezirken Köln, Krefeld und Coesfeld der rechnerische Ausgleich zwischen dem Zugang an offenen Stellen und dem Zugang an Arbeitslosen nicht annähernd erreicht wurde. Im Jahre 1987 lag der Wert im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld bei 0,4 und in den übrigen Arbeitsmarktregionen zwischen 0,5 und 0,6. Das bedeutet, dass fast in allen Arbeitsmarktregionen im Jahresverlauf auf den Zugang einer offenen Stelle in etwa zwei Zugänge an Arbeitslosen kamen, womit ein deutliches Ungleichgewicht zuungunsten der Arbeitslosen festzustellen ist.

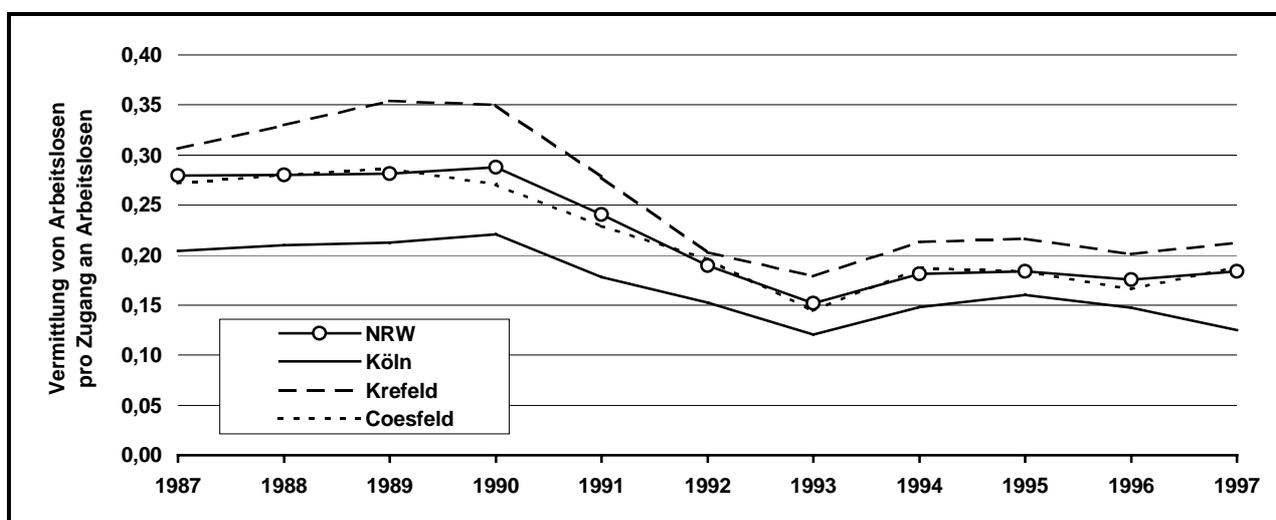
Im Zeitverlauf von 1987 bis 1997 entwickelte sich das Verhältnis der zugegangenen offenen Stellen pro Zugang an Arbeitslosen in den fünf Regionen tendenziell parallel, wobei die Ungleichheiten zuungunsten des Zugangs an offenen Stellen in Nordrhein-Westfalen über den gesamten Betrachtungszeitraum stärker ausgeprägt waren als im Bundesgebiet West. Bis zum Jahre 1990 (Nordrhein-Westfalen, Arbeitsamtsbezirke Köln und Krefeld) bzw. 1991 (Bundesgebiet West) sowie 1992 (Arbeitsamtsbezirk Coesfeld) verbesserte sich kontinuierlich die Lage in allen fünf hier betrachteten Regionen und damit bereits vor Einsetzen des wiedervereinigungsbedingten Wirtschaftsaufschwungs. Ebenfalls schon vor Ausklingen dieses Wirtschaftsaufschwungs entwickelte sich das Verhältnis von Zugang an offenen Stellen zum Zugang an Arbeitslosen in allen fünf untersuchten Regionen wieder negativ, um dann im Jahre 1994 erneut anzusteigen. Wird dieser Verlauf mit der Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit verglichen, dann zeigen sich zum Teil gegenläufige Tendenzen. So ist insbesondere in den Jahren nach 1993 eine deutliche Verbesserung des Verhältnisses vom Zugang an offenen Stellen zum Zugang an Arbeitslosen festzustellen, während im gleichen Zeitraum die Arbeitslosenquoten merklich wieder angestiegen sind.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Der Erklärung dieses Phänomens wird in den folgenden Berichten weiter nachgegangen.

Auffällig ist, dass im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld, in dem bis zum Jahre 1991 die Ungleichheiten am stärksten unter den untersuchten Arbeitsmarktregionen ausgeprägt waren, sich zwischen 1992 bis zum Jahre 1995 das Verhältnis von Zugang an offenen Stellen zum Zugang an Arbeitslosen positiver als im Bundesgebiet West und Nordrhein-Westfalen entwickelte. Erst im Jahre 1996 verschlechterte sich die Lage im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld erneut, um sich schließlich ein Jahr später wieder zu erholen. Seit 1992 ist damit der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen derjenige, auf dem die Ungleichheiten zwischen dem Zugang an offenen Stellen und dem Zugang an Arbeitslosen unter den Untersuchungsregionen am stärksten ausgeprägt sind.

Über den Untersuchungszeitraum von 1987 bis 1997 zeigen sich in allen untersuchten Arbeitsmarktregionen ebenfalls deutliche Ungleichgewichte, wenn die Jahressummen der Vermittlungen von Arbeitslosen in Arbeit ins Verhältnis zu den Zugängen an Arbeitslosen gesetzt werden (vgl. Abbildung 2.15). Die Entwicklung dieses Verhältnisses verläuft hier - ebenso wie die Entwicklung des Zugangs an offenen Stellen pro Zugang an Arbeitslosen - nicht parallel zur Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Auch von 1990 bis 1992, als sich die allgemeine Arbeitslosigkeit auf dem tiefsten Stand des Betrachtungszeitraums befand, verschlechterte sich das Verhältnis der Vermittlung von Arbeitslosen pro Zugang an Arbeitslosen und erreichte schließlich seinen niedrigsten Stand im Jahre 1993. Dabei haben sich die Unterschiede zwischen den Arbeitsmarktregionen von 1987 bis 1997 kontinuierlich verringert.

**Abbildung 2.15: Vermittlung von Arbeitslosen pro Zugang an Arbeitslosen von 1987 bis 1997**



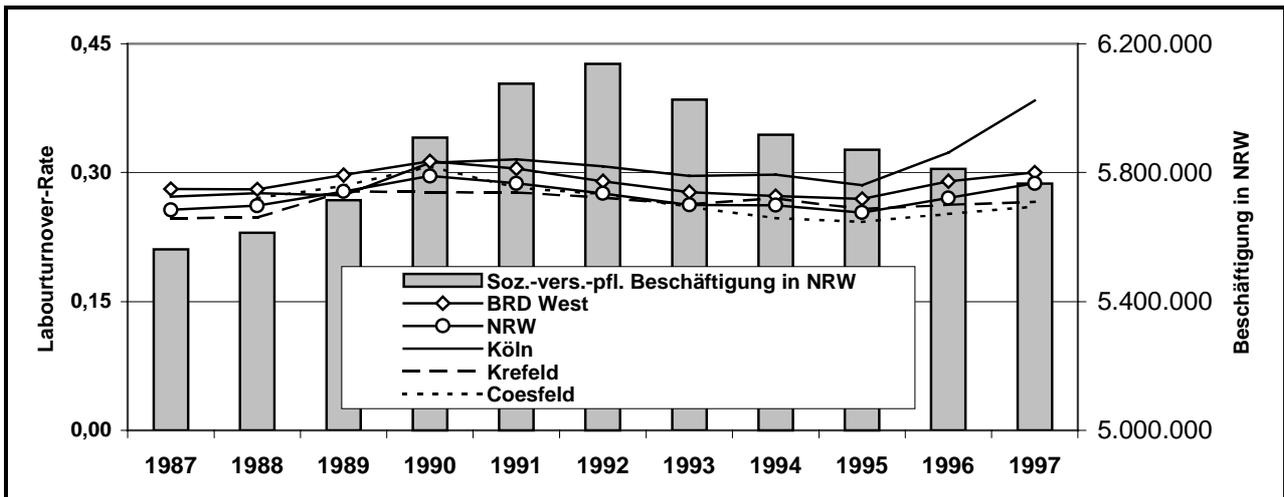
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Jahressummen; eigene Berechnungen

© IAT 2000

Eine weitere Möglichkeit, die vorherrschende Dynamik auf den Arbeitsmärkten zu beschreiben, ist die Verwendung der sogenannten „Labourturnover-Rate“. Sie misst das Ausmaß der Fluktuation in und aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb eines definierten Zeitraums - in der Regel pro Jahr (vgl. Schettkat 1995). Mit der Labourturnover-Rate wird damit zum Ausdruck gebracht, wie viel Statuswechsel pro Beschäftigungsdurchschnitt erfolgen. Ein hypothetischer Wert von „1“ würde nach dieser Rechnung bedeuten, dass für den gesamten Jahresdurchschnitt an Beschäftigten jeweils ein begonnenes oder beendetes Beschäftigungsverhältnis zu verzeichnen war. Die Gründe für die Aufnahme bzw. das Beenden einer Beschäftigung sind da-

bei vielfältig. Neben Arbeitsplatzschaffung und Arbeitsplatzvernichtung sind Verrentung, Tod, Neueintritte in den Arbeitsmarkt, Familienphasen, Wechsel zu anderen Arbeitsplätzen sowie räumliche Veränderungen zu berücksichtigen (vgl. Knuth 1999, S. 27).

**Abbildung 2.16: Entwicklung der Labourturnover-Rate in den untersuchten Arbeitsmarktregionen im Vergleich zur absoluten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen von 1987 bis 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Landesarbeitsamt NRW; eigene Berechnungen nach der Formel:  $(\text{begonnene SVB} + \text{beendete SVB}) / ((\text{SVB am 31.12}) * 2)$

© IAT 2000

In Abbildung 2.16 ist die Entwicklung der Labourturnover-Rate für die untersuchten Arbeitsmarktregionen von 1987 bis 1997 abgebildet. Um einen Vergleich zur Entwicklung der Beschäftigung herzustellen, wurden zudem die Zahlen der absoluten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Nordrhein-Westfalen abgebildet.<sup>23</sup> Zunächst ist festzustellen, dass sich die Labourturnover-Rate bis zum Jahre 1995 in allen fünf untersuchten Arbeitsmarktregionen in etwa parallel entwickelte - sie stieg von 1987 bis 1990 leicht an, um dann wieder bis zum Jahre 1995 abzunehmen. Insgesamt liegen alle fünf Kurven bis zu diesem Zeitpunkt recht nahe beieinander, d.h. das Niveau der Arbeitsmarktdynamik war in diesem Zeitraum auf Basis der Labourturnover-Rate nur in sehr geringem Maße unterschiedlich. Dennoch war die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt über den gesamten Zeitraum in Nordrhein-Westfalen etwas niedriger als im Bundesgebiet West. Betrachtet man die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt als einen Indikator dafür, wie groß die Chancen für Arbeitssuchende sind, eine Beschäftigung zu finden, dann waren diese im gesamten Betrachtungszeitraum in Nordrhein-Westfalen etwas geringer ausgeprägt als im westlichen Bundesgebiet. Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht damit möglicherweise in Nordrhein-Westfalen vor etwas größeren Hürden als im gesamten westlichen Bundesgebiet.

Seit 1996 hat sich der Arbeitsamtsbezirk Köln offensichtlich vom allgemeinen Trend der Arbeitsmarktdynamik etwas abgekoppelt. Anzeichen hierfür zeigen sich erstmalig im Jahre 1991. Seit diesem Jahr weist der Arbeitsamtsbezirk Köln von den untersuchten Gebieten die höchste Labourturnover-Rate auf. Ansätze für eine Erklärung dieses Phänomens finden sich hier mög-

<sup>23</sup> Um die Abbildung übersichtlicher zu gestalten, wurde die Entwicklung der Beschäftigung ausschließlich für Nordrhein-Westfalen dargestellt.

cherweise in dem hohen Tertiarisierungsgrad des Arbeitsamtsbezirkes Köln (vgl. Abschnitt 2.3.2) sowie in der dort stattfindenden Expansion insbesondere von mittelständischen Unternehmen (vgl. sozioökonomische Analyse in Abschnitt 3.3.1). Dass dennoch die Arbeitslosigkeit in Köln im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich höher lag als in den übrigen Regionen deutet darauf hin, dass die Arbeitslosen bisher nur zu einem recht geringen Teil von der zunehmenden Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und von den neu entstandenen Beschäftigungsfeldern profitieren konnten, was wiederum auf „Mismatch“, d.h. auf Ungleichgewichte zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in Bezug auf vorhandene und nachgefragte Qualifikationen hindeutet. Auch hierfür finden sich Hinweise in der sozioökonomischen Analyse in Abschnitt 3.3.1.

Der Abbildung 2.16 ist gut zu entnehmen, dass die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt offensichtlich mit der Konjunktur „atmet“: Mit Rückgang der Arbeitslosenquote steigt die Labourturnover-Rate an, um bei Zunahme der Arbeitslosigkeit wieder zurückzugehen. Dies gilt hier tendenziell bis zum Jahre 1995 für alle untersuchten Arbeitsmarktregionen. Eine Erläuterung für dieses Phänomen findet sich bei Knuth (1999, S. 29f.): „...in Zeiten niedriger Beschäftigung tendieren Arbeitnehmer dazu, an ihren Beschäftigungsverhältnissen festzuhalten, weil sich kaum eine attraktive Alternative finden lässt. Die freiwillige Mobilität von ArbeitnehmerInnen lässt also stärker nach als die unfreiwillige, durch Entlassungen aufgezwungene Mobilität, zunimmt. Dadurch sinkt insgesamt die Zahl der Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen. Im Gegensatz dazu steigen die Zahlen freiwilliger Mobilität in Zeiten von Beschäftigungszuwächsen, da Arbeitnehmer nach attraktiveren Jobalternativen Ausschau halten. Auf diesem Wege werden Arbeitsplätze frei, die in der folgenden Einstellungswelle aufgefüllt werden, was wiederum - zumindest teilweise - andere Arbeitsplätze freimacht.“ Seit 1996 scheint sich dieser Zusammenhang jedoch aufzulösen, denn obwohl die Beschäftigung in diesem Jahr wieder zurückgegangen ist, nahm gleichfalls auch die Dynamik auf den Arbeitsmärkten wieder zu. Diese Entwicklung ist insbesondere im Arbeitsamtsbezirk Köln zu beobachten.

## 2.6 Zusammenfassung

In der hier präsentierten Arbeitsmarktanalyse wurde eine erste statistische Bestandsaufnahme über die Situation auf den für die Evaluierung der Ziel-3-Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen relevanten Arbeitsmärkten vorgenommen. Die vergleichende Darstellung schafft hierbei die Voraussetzung, die Gemeinsamkeiten wie auch die Besonderheiten der jeweiligen Arbeitsmarktgebiete und somit die spezifischen externen Rahmenbedingungen für die Ziel-3-Interventionen herauszuarbeiten. Im Folgenden werden einige zentrale Ergebnisse der Analyse referiert, wobei die Situation der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen auf den jeweiligen Arbeitsmärkten im Rahmen dieses Berichts noch nicht bewertet werden soll, da hierfür die Berücksichtigung der spezifischen Arbeitslosenquoten notwendig wäre. Eine solche Betrachtung erfolgt jedoch erst im späteren Abschlussbericht der Evaluierung.

Die Arbeitsmarktdaten zeigen insgesamt, dass die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie die Entwicklung der Arbeitsmarktdynamik in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen parallel zum Bundesgebiet West verläuft - auffallende Sonderentwicklungen konnten statistisch nicht festgestellt werden. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen ist jedoch insgesamt noch immer angespannter als im Bundesgebiet West. Dies zeigt sich im betrachteten Zeitverlauf von 1987 bis 1997 in einer zurückhaltenderen Ausweitung der Beschäftigung wie auch in einer in Nordrhein-Westfalen deutlich höheren Arbeitslosenquote. Der Arbeitsmarkt in

Nordrhein-Westfalen ist dabei nach wie vor durch die Industriestädte des Ruhrgebiets negativ geprägt. Allein in Duisburg, Dortmund und Gelsenkirchen lagen im Jahre 1997 die Arbeitslosenquoten um vier bis fünf Prozentpunkte höher als im Land insgesamt. Feststellbar ist aber auch, dass sich der Niveauunterschied in Bezug auf die Arbeitslosigkeit in den letzten 10 Jahren zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Bundesgebiet West verringert hat. Möglicherweise haben in Nordrhein-Westfalen aufgrund der früheren Dominanz des produzierenden Gewerbes wirtschaftsstrukturelle Anpassungsprozesse bereits früher eingesetzt als im Bundesgebiet West. Hinsichtlich des Tertiarisierungsgrades ist gegenwärtig jedenfalls kaum noch ein Unterschied zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Bundesgebiet West festzustellen. In beiden Arbeitsmarktgebieten hat inzwischen der Dienstleistungsbereich einen Anteil von rund 59 Prozent an der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Hinblick auf die auf den Arbeitsmärkten vorherrschende Dynamik muss jedoch festgestellt werden, dass sich der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen nach Maßgabe der Labourturnover-Rate sowie nach dem Zugang an offenen Stellen pro Zugang an Arbeitslosen etwas „starrer“ bzw. statischer präsentiert als der Arbeitsmarkt im Bundesgebiet West. Dies könnte darauf hindeuten, dass arbeitsmarktpolitische Interventionen in Nordrhein-Westfalen unter schwierigeren Rahmenbedingungen stattfinden.

Gegenüber Nordrhein-Westfalen und dem Bundesgebiet West sind dagegen auf den regionalen Arbeitsmärkten einige Besonderheiten auszumachen. So weist die rheinische Metropole Köln, wo im Jahre 1997 die Dienstleistungen bereits rund drei Viertel der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stellten, über den gesamten Betrachtungszeitraum die höchste Arbeitslosenquote unter den Vergleichsgebieten auf. Seit 1992, mit dem Ausklingen des wirtschaftlichen Wiedervereinigungsbooms, nähert sich jedoch der Arbeitsamtsbezirk Krefeld dem negativen Niveau von Köln kontinuierlich an, d.h., auf Grundlage der Arbeitslosenquote hat im Arbeitsamtsbezirk Krefeld mit Einsetzen der Rezession - im Vergleich zu den übrigen betrachteten Arbeitsmärkten - eine überproportionale Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt. Dies wird dort durch eine besonders starke Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit unterstrichen.

Der ländliche Arbeitsamtsbezirk Coesfeld stellt in der vorliegenden Arbeitsmarktanalyse freilich den positiven „Ausreißer“ dar. Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf allen anderen hier untersuchten Arbeitsmärkten seit 1992 deutlich und kontinuierlich zurückging, konnte der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld auch noch weiterhin eine - wenn auch leichte - Zunahme der Beschäftigung verbuchen. Parallel zu dieser Entwicklung nahm auch die Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld im Verlauf des deutschen Wiedervereinigungsbooms stärker ab und stieg nach dessen Ende nur zurückhaltender wieder an als auf den Vergleichsarbeitsmärkten. Interessant ist hierbei, dass der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld unter den hier untersuchten Arbeitsmärkten den niedrigsten Tertiarisierungsgrad aufweist: Das produzierende Gewerbe und der Dienstleistungsbereich halten sich in etwa die Waage. Zwar hat von 1987 bis 1997 auch im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld ein wirtschaftsstruktureller Veränderungsprozess zugunsten des Dienstleistungsbereichs stattgefunden, dieser wurde jedoch nicht durch einen Wegfall von Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe verursacht, sondern durch eine überproportionale Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich.

Abschließend dürfte deutlich geworden sein, dass es ein außerordentlich komplexes Vorhaben darstellt, einen (regionalen) Arbeitsmarkt in einer Weise zu beschreiben und zu bewerten, dass hieraus in einfacher Weise konkrete Handlungsempfehlungen für arbeitsmarktpolitische Interventionen abgeleitet werden könnten. Zudem haben Statistiken häufig genau dort ihre Grenzen, wo auf dem Arbeitsmarkt besondere Probleme verborgen liegen - dies gilt insbesondere für die

Situation von Frauen und Jugendlichen, die trotz faktischer Arbeitslosigkeit nur zu einem Teil in die offiziellen Statistiken der Arbeitsverwaltung eingehen. Gleichwohl ist die Arbeitsmarktanalyse im Rahmen der Evaluierung ein zentraler Baustein. Zum einen liefert sie für die weitere Evaluierung zentrale Hintergrundinformationen, um an späterer Stelle die mit dem Ziel-3-Programm erreichten Maßnahmeerfolge angemessen interpretieren und mit denen anderer Regionen vergleichen zu können. Zum anderen zeigt die Arbeitsmarktanalyse auch, dass jenseits des globalen Trends auf dem Arbeitsmarkt in den einzelnen Regionen zum Teil abweichende Situationen vorherrschen. Diese sollten für die verantwortlichen Akteure Anlass sein, die Art der Maßnahmengestaltung sowie die Gewichtung der angestrebten Zielgruppenerreichung hierauf abzustimmen. Im Rahmen der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen fällt die Verantwortung für diesen Gestaltungsprozess im Wesentlichen auf die regionalen Akteure zu, die in den sogenannten „Arbeitsmarktkonferenzen“ durch die Festlegung von Förderrangfolgen die zentralen Weichen für die Realisierung von Maßnahmen stellen. Dieser Prozess wird im folgenden Kapitel 3 auf Basis von drei regionalen Fallstudien - Borken/Coesfeld, Köln sowie Krefeld/Viersen - untersucht. Hierbei steht nicht ausschließlich das aktuelle Tun in Bezug auf die Umsetzung der zu evaluierenden Ziel-3-Programme im Vordergrund, sondern es wird auch der Implementationsprozess in Bezug auf die jeweilige arbeitsmarktpolitische Infrastruktur untersucht.

### **3      Prozedurale Analyse (von Renate Büttner)**

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung der Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Interventionen verfolgt die nordrhein-westfälische Landesregierung den Ansatz einer regionalisierten und integrierten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Dies setzt einerseits eine aktive Beteiligung der Regionen bzw. ihrer relevanten Akteure an der Programmimplementierung und -umsetzung (siehe dazu Abbildung Seite 40), d.h. eine Kooperation und Koordinierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sowie eine Bündelung finanzieller und sachkundiger Ressourcen „vor Ort“ voraus. Andererseits muss eine wirksame Arbeitsmarktpolitik gezielt an den spezifischen Voraussetzungen und Besonderheiten der Region anknüpfen. Im Rahmen der Prozeduralen Analyse werden wir daher die Implementations- und Umsetzungsprozesse im Zusammenhang mit den Ziel-3-Landesprogrammen in ausgewählten Regionen exemplarisch untersuchen und im Hinblick auf ihre Effektivität überprüfen.

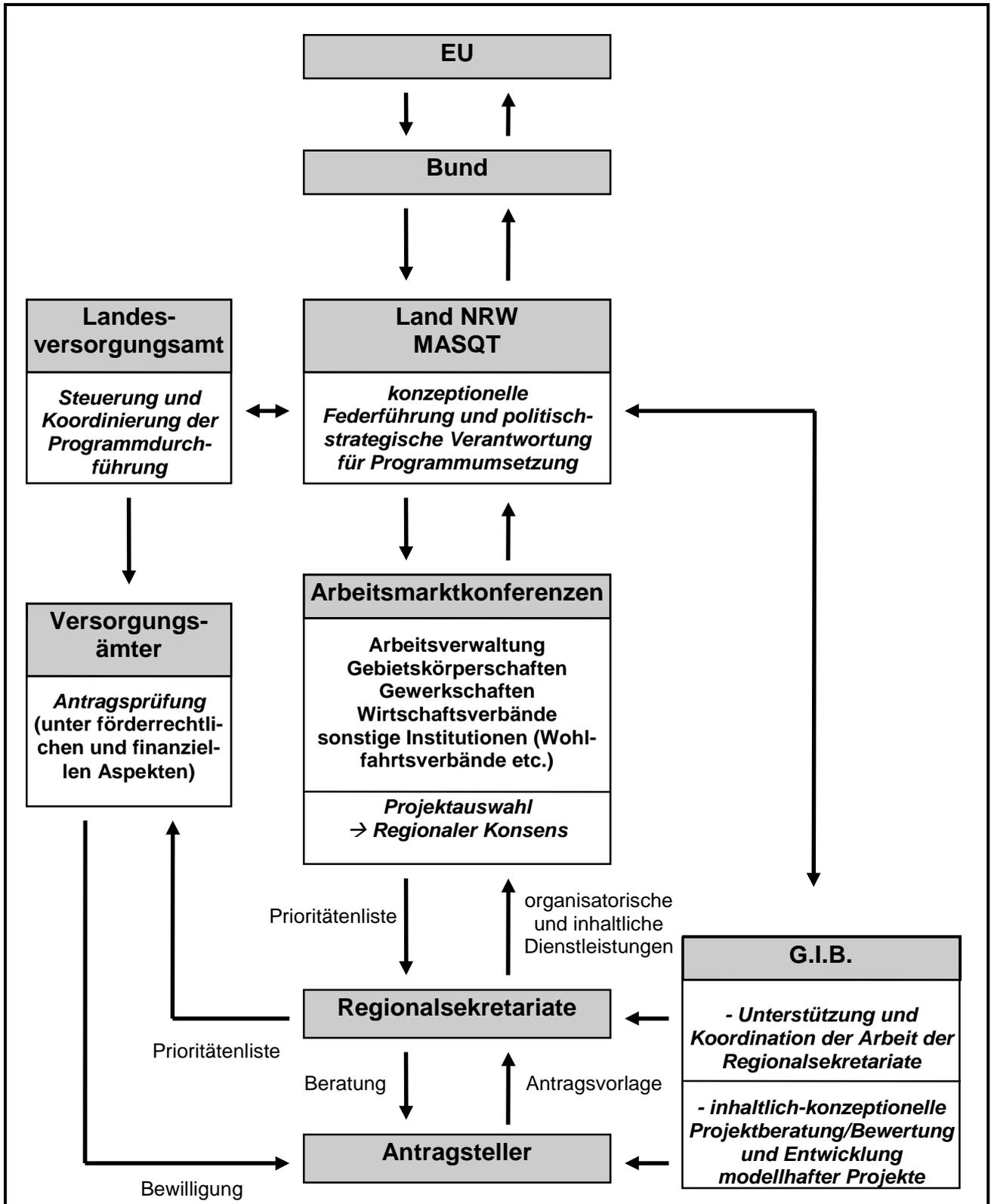
#### **3.1      Zielsetzung, Gegenstand und methodische Vorgehensweise**

##### **3.1.1    Zielsetzung**

Um eine wirksame Programmumsetzung zu gewährleisten, sind Projektanträge hinsichtlich ihrer arbeitsmarktpolitischen Relevanz für die Region im Rahmen eines Konsensverfahrens zu bewerten. Daher werden wir die sich in den Regionen herausgebildeten Verfahrensweisen und Entscheidungsfindungsprozesse untersuchen, die für die Auswahl der Interventionen und damit für die Programmrealisierung und Zielerreichung entscheidend sind. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu überprüfen, ob sich die am regionalen Konsensverfahren beteiligten Akteure bei der Projektauswahl vorrangig am regionalen Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft oder am jeweiligen arbeitsmarktlichen Problemdruck orientieren, also eher zielgruppenspezifischen Maßnahmen den Vorzug geben.

Neben den genannten - sich im Idealfall ergänzenden - vorrangigen Kriterien können bei der Auswahl der Projekte weitere Bewertungskriterien mit möglicherweise unterschiedlicher Gewichtung und Rangfolge eine Rolle spielen. Wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Programmumsetzung sind klare Zielsetzungen sowie eine objektivierte Entscheidungsfindung, die für alle Beteiligten transparent sind. In diesem Kontext haben wir also eruiert, ob und inwieweit in den Regionen eine Systematisierung und Objektivierung der Konsensfindungsprozesse erfolgt, d.h. ob eine Rangfolge und Gewichtung von Kriterien bei der Projektauswahl auf der Basis wirkungsanalytischer Überlegungen vorgenommen wurde. Ebenso haben wir untersucht, ob und von welchem Akteur der regionale Bedarf als Basis für eine erfolgreiche Strategieauswahl definiert wird.

Abbildung 3.1: Programmimplementation in NRW



Regionale Disparitäten hinsichtlich der Abstimmungsverfahren und inhaltlichen Entscheidungsfindung sind möglicherweise auf unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Regionen und unterschiedliche Einflussmöglichkeiten der Akteure zurückzuführen. Entsprechend den Empfehlungen des Arbeitsministeriums zur Zusammensetzung der regionalen Konsensrunden bzw. Arbeitsmarktkonferenzen und analog den Förderrichtlinien zu den Ziel-3-Programmen sollen möglichst alle relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure an der regionalen Konsensfindung beteiligt werden.<sup>24</sup> Dazu gehören insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte, die Arbeitsverwaltung, Kammern, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Gleichstellungsbeauftragten und freien Initiativen. In den Regionen haben sich ganz unterschiedlich besetzte Konsensgremien herausgebildet. Die regionsspezifischen Mitgliederstrukturen können auch Auswirkungen auf die Struktur der in der Region geförderten Maßnahmen und damit auf die Programmumsetzung und Zielerreichung insgesamt haben. Zum Vergleich und zur Bewertung der regionsspezifischen Implementations- und Umsetzungsstrukturen haben wir daher überprüft, welche Akteure bzw. Institutionen an der Programmimplementation und der inhaltlichen Programmumsetzung jeweils beteiligt sind, d.h. welche Akteure maßgeblich beteiligt sind an der Entwicklung, Begleitung, Bewertung, Auswahl, Bewilligung und/oder Durchführung von Projekten.

Wesentliche Voraussetzung für eine effektive, auf die Bedürfnisse der Region abgestimmte Strategieentwicklung ist zudem eine Intensivierung des Informationsflusses, der Kommunikation und des Erfahrungsaustausches zwischen den an der Programmimplementierung und -umsetzung beteiligten Akteuren und Institutionen. Funktionsfähige Netzwerkstrukturen sind somit wichtige Voraussetzung für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Interventionen. In diesem Kontext haben wir daher untersucht, ob und inwieweit sich in den Regionen funktionsfähige Kooperationsstrukturen herausgebildet haben, d.h. ob es gelingt, die arbeitsmarktpolitischen Potentiale in den Regionen zu aktivieren und zu bündeln, um im Rahmen koordinierter und kooperativer Abstimmungsprozesse die Programmsteuerung und -umsetzung zu optimieren.

Dies setzt zum einen die Nutzung vorhandener Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten durch die arbeitsmarktpolitischen Akteure in den Regionen voraus. Zum anderen ist eine Koordination der Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse auf regionaler Ebene erforderlich, die durch die Regionalsekretariate erfolgt. Deshalb haben wir weiterhin eruiert, ob die im Zuge der politischen Regionalisierung in NRW inzwischen aufgebauten Infrastrukturen zu einer Verbesserung der regionalen Kooperation und Koordination und damit zu einer effizienteren Programmumsetzung und Zielerreichung beitragen bzw. welche Faktoren dem entgegenstehen.

Eine integrierte und innovative Arbeitsmarktpolitik, wie sie das Land NRW zur Bewältigung der tiefgreifenden Folgen des Strukturwandels verfolgt, erfordert kreatives und ressortübergreifendes Handeln sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene. Um möglichst schnell und flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können, ist ein breiter Konsens zwischen den Akteuren aller Ebenen und unbürokratisches Handeln erforderlich. Daher haben wir auch die horizontalen und vertikalen Kooperations- und Koordinationsformen nachgezeichnet.

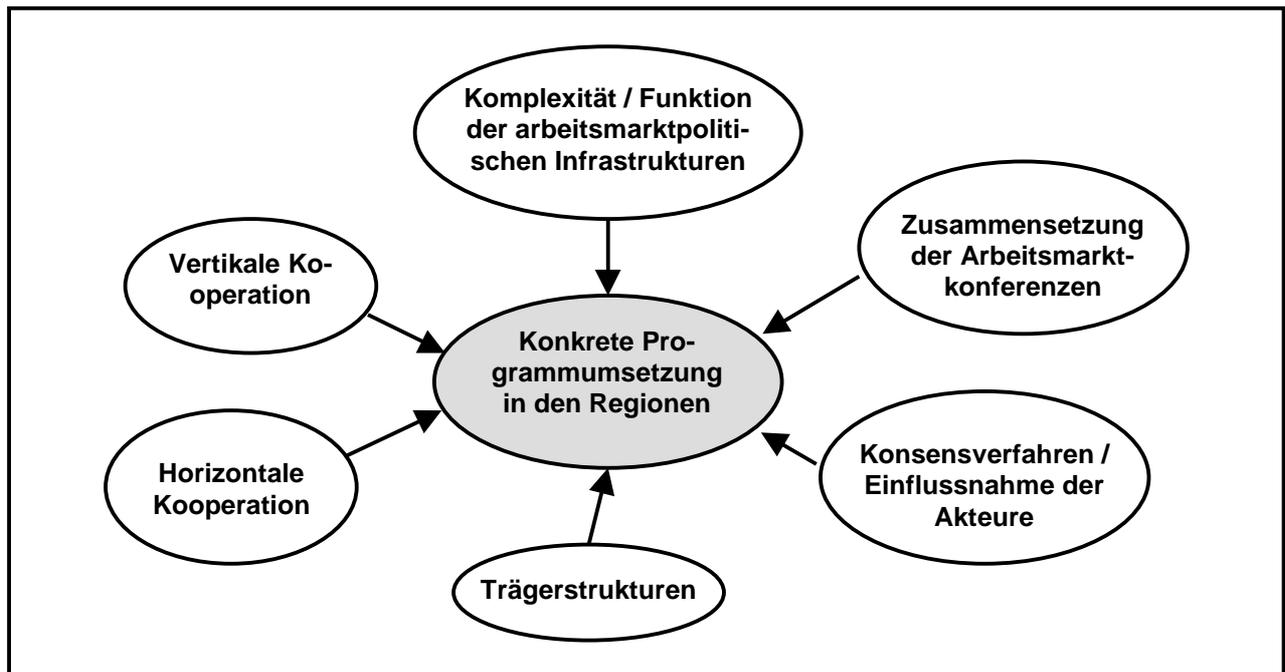
---

<sup>24</sup> Siehe Erlass des MAGS vom 10.10.1989 - III B 1- 1162.3. - Um die regionalen Konsensrunden der Arbeitsmarktpolitik von den auf der ZIN-Ebene angesiedelten strukturpolitischen "Regionalkonferenzen" abzugrenzen, verwenden wir für die arbeitsmarktpolitischen Gremien die Bezeichnung "Arbeitsmarktkonferenz" oder sprechen ganz allgemein von regionalen Konsensrunden.

### 3.1.2 Untersuchungsgegenstand

Ausgehend von der Hypothese, dass unterschiedliche Rahmenbedingungen bzw. unterschiedliche prozessuale Einflussfaktoren auch unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich der konkreten Programmumsetzung hervorrufen, werden auf der regionalen Ebene schwerpunktmäßig die in nachfolgender Abbildung dargestellten Wirkungszusammenhänge untersucht.

**Abbildung 3.2: Wirkungsmodell auf regionaler Ebene**



© IAT 2000

Gegenstand der Prozeduralen Analyse werden somit insbesondere sein:

- die regionsspezifischen Kooperations- und Umsetzungsstrukturen,
- die arbeitsmarktpolitischen Infrastrukturen (Arbeitsmarktkonferenz und arbeitsmarktpolitisches Regionalsekretariat),
- die verschiedenen, an der Implementation und inhaltlichen Umsetzung der Ziel-3-Landesprogramme jeweils beteiligten regionalen Akteure bzw. Institutionen,
- deren Einflussmöglichkeiten bei Konsensentscheidungen bzw. die regionsspezifischen Entscheidungsfindungsprozesse.

Zudem haben wir im Zusammenhang mit einer effizienten Programmumsetzung

- die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Kooperations- und Infrastrukturen sowie
- die regionsspezifischen Regeln, Arbeitsweisen und Auswahlverfahren untersucht, die der Projektbewilligung jeweils vorausgehen.

### 3.1.3 Methodische Vorgehensweise

Zur Erforschung der genannten Dimensionen kommt ein Methodenmix aus Dokumentenanalyse, teilnehmender Beobachtung und Expertengesprächen zur Anwendung. Dazu haben wir die uns zur Verfügung gestellten Dokumentationen und Protokolle aus den Regionen ausgewertet und an einzelnen Arbeitsmarktkonferenzen sowie an den regelmäßigen von der G.I.B. organisierten Treffen der Regionalsekretariate teilgenommen. Des Weiteren haben wir auf regionaler Ebene qualitative, leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt.

Mit der Auswahl der Interviewpartner haben wir jeweils versucht, das Spektrum der arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteure vor Ort weitgehend abzudecken, um die unterschiedlichen Interessenlagen in der Region berücksichtigen zu können. Neben den MitarbeiterInnen der Regionalsekretariate haben wir die am regionalen Konsensprozess beteiligten Institutionen, d.h. mindestens einen Vertreter bzw. eine Vertreterin der Arbeitsverwaltung, der Wirtschaftsverbände, der Gewerkschaften, der gesellschaftlichen Gruppen - wie der Kirchen und Wohlfahrtsverbände - und der Gebietskörperschaften in die Befragung einbezogen.

Die Nachzeichnung der regionalen Prozesse in den ausgewählten Regionen basiert im wesentlichen auf den Aussagen bzw. Einschätzungen der von uns im Untersuchungszeitraum Mai bis November 1998 befragten arbeitsmarktpolitischen Akteure. Um die regionalen Prozesse mit einer gewissen Distanz zu den Aussagen einzelner Akteure und damit auf der Basis objektivierbarer Faktoren nachzeichnen zu können, beruhen unsere Darstellungen in der Regel auf Aussagen bzw. Einschätzungen mehrerer InterviewpartnerInnen. Einschätzungen einzelner Akteure bilden daher die Ausnahme und sind im Text als solche entsprechend kenntlich gemacht. Zudem wird im Rahmen der Fallstudien auf die Darstellung der Handlungsstrategien und des Engagements einzelner Akteure, von denen die Kooperationsprozesse und die Arbeit vor Ort oftmals sehr stark geprägt werden, weitgehend verzichtet.

Zur Charakterisierung der untersuchten Regionen haben wir zudem den jeweiligen Fallbeispielen einen eher allgemein beschreibenden sozio-ökonomischen Teil vorangestellt, in dessen Rahmen die regionsspezifischen Rahmenbedingungen anhand von Regionalindikatoren zur Entwicklung der Bevölkerung, der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung nachgezeichnet werden.<sup>25</sup>

#### 3.1.3.1 Auswahl der Regionen

Die Implementation und -umsetzung der Ziel-3-Landesprogramme in den Regionen wird anhand von drei Fallbeispielen nachgezeichnet und bewertet. Der Auswahl der Regionen - definiert als Einzugsbereiche der Regionalsekretariate - liegen folgende Kriterien zugrunde.

Als wesentliche Voraussetzung für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Programme gilt die Kooperation aller an der Programmimplementation und -umsetzung beteiligten Akteure sowie eine Koordination der regionalen Abstimmungsverfahren und Konsensrunden durch die Regionalsekretariate. Regionen mit entsprechend neuer Infrastruktur, d.h. Regionen, in denen gerade erst Regionalsekretariate eingerichtet wurden, werden daher nicht in die Untersuchung einbezogen. Das gleiche gilt für Regionen mit einer geringen Ziel-3-Förderung (siehe Kriterienkatalog S. 48).

<sup>25</sup> Die "harten" Indikatoren wurden dagegen im Rahmen der Arbeitsmarktanalyse erarbeitet (siehe Kapitel 2).

Gemeinsame Merkmale der auszuwählenden Fallbeispiele sind somit:

- die Relevanz der Ziel-3-Förderung für die Region und
- relativ etablierte Infrastrukturen zur Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik.

Die ausgewählten Regionen sollten sich jedoch möglichst unterscheiden hinsichtlich

- des Regionstypus,
- der zum Einzugsbereich der Regionalsekretariate gehörenden administrativen Einheiten
- und der politischen bzw. organisatorischen Anbindung der Regionalsekretariate.

Die Auswahl dieser Vergleichskategorien erfolgte einerseits aufgrund der Annahme, dass unterschiedliche regionsspezifische Strukturen auch einen unterschiedlich hohen Aufwand an Organisation und Koordination erfordern, d.h. komplexere Strukturen den Aufbau effektiver Kooperationsstrukturen und damit eine effektive Programmumsetzung möglicherweise erschweren.

Tabelle 3.1: Kriterienkatalog zur Auswahl der Regionen

Regionalsekretariate	AA-Bezirke	Regionstypus	AQUA-Quote	TN*	TN/EW 10.000	Ges.-Kosten/Mio*	Projekt-Anzahl*	Negative Selektion
Köln		1	7,3	1290	13	69,8	58	
Düsseldorf	Düsseldorf	1	6,3	912	9	46,3	42	
Wuppertal/Solingen/Remscheid	Wuppertal, Solingen**	2	4,5	996	15	47,4	37	
Leverkusen	Bergisch-Gladbach	2	4,1	334	5	18,0	18	neue Infrastruktur
Mönchengladbach/Krs.Neuss	Mönchengladbach	2	3,7	382	5	15,2	21	rel. neue Infrastr.
Kreis Viersen / Stadt Krefeld	Krefeld	2	3,5	455	9	34,1	17	
Bonn / Rheinsieg-Kreis	Bonn	2	2,6	416	5	17,0	21	neue Infrastruktur
Erfk Kreis	Brühl	2	1,9	249	6	12,5	12	neue Infrastruktur
Bielefeld	Bielefeld, Detmold, Herford	3	6,3	860	5	49,4	61	
Region Aachen	Aachen, Düren	3	5,9	531	4	27,8	27	
Siegen-Wittgenstein / Olpe	Siegen	3	1,8	308	7	10,2	18	geringe Förderg.
Münster	Münster	4	0,7	478	18	21,8	44	
Märkischer Kreis	Iserlohn	5	2,3	187	4	8,8	10	geringe Förderg.
Borken / Coesfeld	Coesfeld	5	1,7	512	9	23,6	31	
Höxter / Paderborn	Paderborn	5	1,7	495	11	21,4	23	
Steinfurt	Rheine	5	1,1	194	5	9,7	14	geringe Förderg.
Hochsauerlandkreis	Meschede	5	0,8	35	1	2,8	3	geringe Förderg.
Warendorf	Ahlen	5	0,8	77	3	3,6	12	geringe Förderg.
Soest	Soest	5	0,7	57	2	3,6	4	geringe Förderg.
Emscher-Lippe Region	Gelsenkirchen,Recklinghaus.	Ruhrgebiet	8,0	1446	14	60,3	61	Sekundäranalyse des Ruhrgebiets
Dortm und	Dortmund	Ruhrgebiet	7,1	668	11	30,8	32	
Duisburg	Duisburg	Ruhrgebiet	5,1	607	11	40,8	25	
Essen	Essen	Ruhrgebiet	4,5	711	12	58,8	37	
Mittleres Ruhrgebiet	Bochum	Ruhrgebiet	4,4	787	14	33,8	34	
Niederrhein	Wesel	Ruhrgebiet	4,3	621	8	19,8	16	
Hagen / Ennepe-Ruhr-Süd	Hagen	Ruhrgebiet	3,8	247	4	18,9	15	
Oberhausen u. MH (2 Reg.S.)	Oberhausen	Ruhrgebiet	2,6	658	16	35,5	27	
Hamm u. Unna (2 Reg.Sekr.)	Hamm	Ruhrgebiet	2,5	828	14	35,0	40	
Insgesamt			100	15341	9	776,7	760	

Quelle: LDS, G.I.B., MASQT, eigene Berechnungen

\* **Bewilligungsstand 31.12.96 (AQUA, QUAZI, WEP)**

\*\* Diese Region ist nicht eindeutig zuordbar, da Wuppertal mit den Städten Solingen und Remscheid einen eigenen Ballungsraum bildet und somit auch diesen Regionstypus repräsentieren könnte.

1 - Ballungsraum

2 - Rand des Ballungsraums

3 - Großstadt m. ländl. Umfeld

4 - Solitär-Großstadt

5 - ländliches Gebiet

© IAT 2000

Zum anderen wird ein Zusammenhang vermutet zwischen den Einflussmöglichkeiten der Regionalsekretariate und ihrer politischen und organisatorischen Anbindung. - So hat möglicherweise eine bei der Verwaltungsspitze angesiedelte regionale Koordinierungsstelle größere Einflussmöglichkeiten in der Region und auch eine bessere sachliche und personelle Ausstattung vorzuweisen als ein auf niedrigerer Verwaltungsebene angesiedeltes Regionalsekretariat. Andererseits kann eine organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats z.B. an die Wirtschaftsförderung eine integrierte Arbeitsmarktpolitik durch die Bündelung unterschiedlicher Kräfte in der Region fördern. In diesem Kontext sollen also Rahmenbedingungen untersucht werden, die möglicherweise für eine unterschiedliche Profilierung der Regionalsekretariate verantwortlich sind.

Bei der Auswahl der Regionen haben wir neben den genannten Indikatoren zudem den regionalen Proporz bezogen auf das Ruhrgebiet, dem Rheinland und Westfalen berücksichtigt. Die auf dieser Basis ausgewählten Regionen wollen wir unter den oben ausgeführten Fragestellungen eingehend untersuchen.

### **3.1.3.2 Vorgehensweise im Rahmen der regionalen Fallstudien**

Den nachfolgenden Fallstudien (Abschnitte 3.2 bis 3.4) ist jeweils eine Analyse der sozioökonomischen Rahmenbedingungen vorangestellt. Daran schließt sich eine deskriptive Darstellung der Programmimplementation und -umsetzung in den ausgewählten Regionen an. Letztere schließt auch die entstehungsgeschichtlichen Hintergründe der regionalen Disparitäten bzw. die Genese der sich in den Regionen jeweils herausgebildeten arbeitsmarktpolitischen Infra-, Umsetzungs- und Kooperationsstrukturen mit ein. Im Rahmen einer analytischen Gesamtbetrachtung (Abschnitt 3.5) werden wir zudem die in den Regionen implementierten Strukturen und Verfahren im Hinblick auf ihre Effektivität beurteilen bzw. Handlungsempfehlungen für eine Optimierung der Konsensprozesse formulieren.

## **3.2 Regionale Fallstudie: Kreis Borken/Kreis Coesfeld**

Das arbeitsmarktpolitische Regionalsekretariat mit Sitz in Ahaus, ehemals ausschließlich zuständig für den Kreis Borken, betreut heute die Kreise Borken und Coesfeld. Die beiden zum westfälischen Teil des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen gehörenden Kreise sind - analog unserem Kategorienschema - dem Regionstypus „ländliche Gebiete“ zuzurechnen. Innerhalb dieses Regionstypus nimmt die Region Borken/Coesfeld bezogen auf die Ziel-3-Relevanz, d.h. bezogen auf ein entsprechendes Teilnehmer-, Projekt- und Mittelvolumen den ersten Rang ein.

### **3.2.1 Sozio-ökonomische Analyse**

#### **3.2.1.1 Arbeitsamtsbezirk Coesfeld**

Im Vergleich zu Bund und Land ist der Arbeitsamtsbezirk Coesfeld von Arbeitslosigkeit weit weniger betroffen (vgl. Abschnitt 2.4). Während die Struktur der Arbeitslosigkeit weitgehend dem allgemeinen Trend entspricht, sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit zum Teil auf regionspezifische Rahmenbedingungen zurückzuführen.

In beiden Kreisen sind die Bevölkerungszahlen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, und sie werden entsprechend den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung auch weiterhin ansteigen.<sup>26</sup> Der Bevölkerungszuwachs, insbesondere im Kreis Coesfeld, resultiert einerseits aus dem Zuzug junger Familien aus den benachbarten Ballungszentren, d.h. dem Ruhrgebiet und der Stadt Münster. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Kinderanzahl von zwei bis drei Kindern pro Familie haben beide Kreise einen hohen Geburtenüberschuss zu verzeichnen. Andererseits ist das Bevölkerungswachstum aber auch auf Migration - insbesondere aus dem ostdeutschen Raum und dem östlichen Europa - zurückzuführen.

Durch den starken Zuzug junger Familien zeichnet sich bereits heute eine Ausbildungsplatzlücke ab. Während noch vor einigen Jahren auf jeden Ausbildungsplatzsuchenden 2 bis 3 Stellen kamen, liegt derzeit das Verhältnis Ausbildungsplätze pro Bewerber bei etwa 1,2 : 1. Schon heute kann nicht jeder Jugendliche vermittelt werden, weil die Berufswünsche nicht immer mit dem vorhandenen Ausbildungsplatzangebot in Deckung zu bringen sind.

Zu den besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen gehören ältere und junge Arbeitslose, AussiedlerInnen und AusländerInnen. Langzeitarbeitslosigkeit ist im Arbeitsamtbezirk Coesfeld ebenfalls ein Problem. Die Benachteiligung vor allem schwer vermittelbarer Arbeitsloser auf dem regionalen Arbeitsmarkt ist nicht nur auf das wachsende Angebot an Arbeitskräften und auf beschränkte Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen, sondern - im Gegensatz zu Ballungsräumen - auch auf die unzureichende Versorgung der ländlichen Gebiete durch den öffentlichen Nahverkehr. Die damit verbundene eingeschränkte regionale Mobilität von Arbeitslosen reduziert ihre Integrationschancen zusätzlich.

Der Arbeitsamtbezirk Coesfeld weist zudem eine unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung von Frauen auf (vgl. Abschnitt 2.3.1). Ursache dafür ist zum einen der hohe Anteil von Familien mit mehreren Kindern (s.o.) bzw. die in ländlichen Regionen stärker strukturierten Familienverbände, die zu einer längeren bzw. zu einer häufigeren Unterbrechung der Erwerbsbiographie von Frauen führen. Zum anderen spielt auch hier die Wohnsituation in ländlichen Regionen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Realisierung des Erwerbswunsches von Frauen mit Familien bzw. Kindern. Diese fragen hauptsächlich Teilzeitarbeit nach, deren Ausübung sich aber aufgrund der schlechten Anbindung der ländlichen Gebiete an den öffentlichen Nahverkehr häufig ökonomisch nicht lohnt. Insofern sind die Beschäftigungsmöglichkeiten für Familienfrauen in der Region - unabhängig von dem ohnehin nur unzureichenden Angebot an Teilzeitarbeit - auch räumlich sehr begrenzt.<sup>27</sup>

Trotz einer eher moderaten Ausprägung der Arbeitslosigkeit auf Arbeitsamtbezirksebene gibt es dennoch regionale bzw. lokale Disparitäten hinsichtlich des Niveaus von Arbeitslosigkeit und den diesem jeweils zugrundeliegenden Ursachen.

---

<sup>26</sup> Im Kreis Borken lebten Ende 1986 rund 309.000, Ende 1996 fast 347.000 Menschen. Im gleichen Zeitraum stieg die Coesfelder Bevölkerung von 179.000 auf fast 206.000 EinwohnerInnen an (Quelle: Statistisches Jahrbuch NRW 1987 und 1997). Was die Prognosen bezogen auf die Geburtenentwicklung in NRW angeht, rangieren die beiden Kreise auf den vordersten Rängen.

<sup>27</sup> Quelle: Arbeitsamt Coesfeld und "DAFNE-Studie" (Dezentrale Angebot für Frauen - Netzwerk - im ESTA-Bildungswerk e.V., Bad Oeynhausen) - Diese Studie basiert auf einer vom nordrhein-westfälischen Gleichstellungsministerium in Auftrag gegebenen Befragung von Frauen in ländlichen Gebieten zu ihren Erwerbswünschen, die im Kreis Coesfeld in 1995/96 durchgeführt wurde.

### 3.2.1.1.1 Kreis Borken

Bis Anfang der 90er Jahre spielte im Kreis Borken, insbesondere im nördlichen Teil des Kreises, der mit dem ehemaligen Kreis und der Arbeitsmarktregion Ahaus identisch ist, die Textilindustrie eine wichtige Rolle. In den 60er Jahren gehörten noch zwei Drittel aller dort ansässigen Betriebe zum Textilbereich. Dessen Bedeutung ist aber inzwischen stark zurückgegangen. Die Strukturkrise in der Textilbranche hat Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre zu einem deutlichen Arbeitsplatzverlust und damit zu einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit geführt. Die Arbeitsmarktregion Ahaus war deshalb von 1989 bis 1994 auch Ziel-2-Fördergebiet. Durch einen seit Mitte der 80er Jahre zu verzeichnenden Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung - insbesondere im tertiären Sektor - konnte die hohe Arbeitslosigkeit jedoch abgebaut werden.<sup>28</sup> Die Arbeitslosenquote für den Kreis Borken liegt heute unter dem Landes- und Bundesdurchschnitt.

Anders als in Bund und Land, wo mittlerweile der Dienstleistungsbereich eine größere Rolle spielt, wird der Kreis Borken nach wie vor stark geprägt vom industriellen Sektor.<sup>29</sup> Neben der Textilbranche sind hier vor allem bedeutsam der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Holzwirtschaft sowie die Nahrungsmittel- und Kunststoffindustrie. Insbesondere der Kunststoffbereich hat sich in den letzten Jahren stark entwickelt. Dieser stellt in der Stadt Gronau, die infolge der Textilkrise am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen ist und daher im gesamten Arbeitsamtsbezirk als arbeitsmarktpolitisches Schwerpunktgebiet gilt,<sup>30</sup> mehr als 30 Prozent aller Industriearbeitsplätze und ist damit im verarbeitenden Gewerbe der größte Arbeitgeber der Stadt. Insofern sind in Gronau erneut Monostrukturen und damit neue Abhängigkeiten entstanden.<sup>31</sup> Im Gegensatz zu vergleichbaren Kommunen Nordrhein-Westfalens sind hier zudem die Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, insbesondere im öffentlichen Dienst, relativ begrenzt. Obwohl auch in Gronau ein Strukturwandel eingesetzt hat, hat die Stadt die alten industriellen Strukturen bislang noch nicht überwunden.

Neben zahlreichen kleineren und mittleren Unternehmen gibt es im Kreis Borken auch einige größere Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten. Wesentliches Strukturproblem ist hier der Mangel an qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften. Wegen des Mangels an Facharbeitern, wie etwa an Schlossern und Schweißern, greifen Betriebe häufig auf ungelernete, ehemals in der Textilindustrie beschäftigte Arbeitskräfte zurück. Das Angebot an einfach strukturierten Arbeitsplätzen ist dagegen sehr gering. Jeder dritte Arbeitslose hat jedoch keine berufliche Aus-

<sup>28</sup> Zwischen 1986 und 1996 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt von 85.433 auf 106.088 (Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken, Geschäftsbericht 1997, S. 48).

<sup>29</sup> So waren zum Stichtag 31.3.1997 42,4 Prozent (Bund 34 Prozent, NRW 35 Prozent) aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe tätig. Zwar konnten in den davor liegenden Jahren die Beschäftigungsanteile in den Wirtschaftszweigen Handel und Banken sowie sonstige Dienstleistungen zunehmend verstärkt werden, liegen aber insbesondere bezogen auf die sonstigen Dienstleistungen mit 27,6 Prozent noch weit unter dem sozialversicherungspflichtigen Anteil des Bundes (39,4 Prozent) und des Landes (38,3 Prozent). Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken, Geschäftsbericht 1997, S. 48.

<sup>30</sup> Dort beträgt die Arbeitslosenquote 16 Prozent, während die Quote für den Rest des Kreises bei etwa 8,0 Prozent liegt (Stand: April 1998. Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken, Geschäftsbericht 1997, S. 45).

<sup>31</sup> Da die Kunststoffindustrie bereits seit Ende der 80er Jahre bundesweit unter Produktions- und Beschäftigungseinbußen leidet, ist die erneute Monostrukturierung mit besonderen Risiken behaftet. Quelle: Prof. Dr. Thomas Siebe, Fachhochschule Gelsenkirchen: Der Arbeitsmarkt der Stadt Gronau - eine empirische Bestandsaufnahme. Kurzxepertise im Auftrag der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Tourismus mbH der Stadt Gronau (WTG) im September 1997, S. 14f.

bildung und/oder einen schulischen Abschluss. Nicht nur ehemalige TextilarbeiterInnen, sondern auch zugezogene AusländerInnen und AusiedlerInnen weisen häufig Qualifikationsdefizite auf.

### 3.2.1.1.2 Kreis Coesfeld

Der Kreis Coesfeld als eher ländlich strukturierter Raum hat - im Gegensatz zum Kreis Borken - keine größere Stadt. Während der sogenannte Südkreis sehr stark ruhrgebietsorientiert und mit seinen drei Zechen im Altkreis Lüdinghausen eher industriell geprägt ist, orientiert sich das von der Landwirtschaft stark gekennzeichnete Zentrum hingegen eher nach Westen hin. Der östliche Teil des Kreises wiederum ist wirtschaftlich sehr stark verflochten mit der Stadt Münster.

Die Branchenstruktur im verarbeitenden Gewerbe ist im Kreis Coesfeld ähnlich wie im Kreis Borken. Im Unterschied zum Nachbarkreis war im Coesfelder Kreis die Abhängigkeit von der Textilindustrie jedoch nicht so groß. Diese spielt hier heute kaum noch eine Rolle. Ebenso ist die Kunststoffindustrie weit weniger bedeutsam als im Borkener Kreis. Verglichen mit dem übrigen Münsterland ist im Kreis Coesfeld die Bauwirtschaft sehr stark ausgeprägt. Insgesamt gibt es im Kreis Coesfeld rd. 5.200 Betriebe, vorwiegend KMU. 85 Prozent der Betriebe haben maximal 25 MitarbeiterInnen, sind also eher kleinstrukturiert. Nur etwa 12 Betriebe haben mehr als 250 MitarbeiterInnen. 40 Prozent aller Betriebe gehören zum Handwerk.<sup>32</sup>

In den letzten 20 Jahren konnte im Kreis Coesfeld ein Beschäftigungswachstum von 47,9 Prozent, d.h. ein Plus von 15.900 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen erzielt werden. Insgesamt liegt die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nunmehr bei 50.000.<sup>33</sup> Nach einer von der Wirtschaftsförderung in 1997 für den Kreis in Auftrag gegebenen Wirtschafts- und Strukturanalyse wird der Kreis Coesfeld, der aufgrund seiner kontinuierlich positiven Wirtschaftsentwicklung und einer kontinuierlichen Steigerung der Bruttowertschöpfung im Dienstleistungssektor in der Region als "Kleiner Tiger im Münsterland" gilt, künftig zu den wirtschaftlich boomenden Regionen in der BRD gehören. Diese Einschätzung wird insbesondere auf das anhaltend hohe Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum zurückgeführt. Viele Erwerbstätige aus dem Kreis Coesfeld arbeiten zudem in der Stadt Münster. Der Pendlerstrom im Kreis Coesfeld umfasst insgesamt rund 41.000 Menschen, wobei der sich aus der Differenz von Aus- und Einpendlern ergebende Pendlersaldo bei 15.500 liegt. Davon entfallen allein 13.055 Pendler auf die Großstadt Münster.<sup>34</sup>

Gegenüber anderen Regionen ist der Kreis Coesfeld in einem weitaus geringeren Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Seit 10 Jahren liegt hier die Arbeitslosenquote rund 3 bis 4 Prozentpunkte unterhalb der Landes- und Bundesquote.<sup>35</sup> Am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen ist die Gemeinde Senden; dort liegt die Arbeitslosenquote bei 10 Prozent.<sup>36</sup> In Senden wurden viele MigrantInnen aus dem osteuropäischen Raum in den nach dem Truppenabzug der Briten freigegebenen ca. 1.500 Wohnungen untergebracht. Dies hat zur Ghettoisierung und zu einem Anstieg

<sup>32</sup> Stand: Mai 1998. Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Coesfeld.

<sup>33</sup> Quelle: Ebenda.

<sup>34</sup> Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Coesfeld, Geschäftsbericht 1996, S. 15.

<sup>35</sup> Während die allgemeine Arbeitslosenquote bis Mitte der 80er Jahre noch bei etwa 13 Prozent lag und im Jahr 1991 auf 5,1 Prozent gesunken ist, beträgt sie aktuell 8,3 Prozent. (Stand Mai 1998. Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Coesfeld).

<sup>36</sup> Stand: Mai 1998. Quelle: Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Coesfeld.

der Arbeitslosigkeit insbesondere von Personen unter 25 Jahren geführt, die neben sprachlichen zumeist auch berufliche Defizite aufweisen.

### **3.2.2 Institutionelle und politische Rahmenbedingungen**

Das Einzugsgebiet des Regionalsekretariats, das die beiden Kreise Borken und Coesfeld umfasst, ist deckungsgleich mit den Grenzen des Arbeitsamtsbezirk Coesfeld. Zu diesem gehören die sechs Nebenstellen Ahaus, Bocholt, Borken, Dülmen, Gronau und Lüdinghausen sowie die Hauptstelle in Coesfeld.

#### **3.2.2.1 Kreis Borken**

Der Kreis Borken umfasst die 17 Städte und Gemeinden Ahaus, Bocholt, Borken, Gescher, Gronau, Heek, Heiden, Isselburg, Legden, Raesfeld, Reken, Rhede, Schöppingen, Stadtlohn, Südlohn, Velen und Vreden. Im Kreistag waren zum Zeitpunkt der Untersuchung die Fraktionen der CDU, SPD, des Bündnisses 90/Die Grünen sowie der Wählergemeinschaft UWG vertreten. Wie schon in der vorherigen Legislaturperiode hatte die CDU im Kreistag die absolute Mehrheit. In allen Räten der kreisangehörigen Gemeinden war die CDU die stärkste Fraktion.

##### **3.2.2.1.1 Regionale Trägerlandschaft**

Im Kreis Borken gibt es zwei große und projekterfahrene Träger, und zwar die Berufsbildungsstätte Münsterland (BBS) und den DRK-Jugendhof. Vorsitzender des DRK-Kreisverbandes ist der Oberkreisdirektor. Zudem ist der Kreis - zusammen mit der Kreishandwerkerschaft und der IHK - Gesellschafter der BBS. Beide Träger sind bereits seit Beginn der EU-Förderung in fast allen ESF-Bereichen aktiv und führen zusammen etwa drei Viertel der Projekte im Borkener Raum durch. Daneben gibt es eine kreiseigene Beschäftigungsgesellschaft, die Entwicklungsgesellschaft der Stadt Bocholt (EWIBO), die Beschäftigungsgesellschaft "Chance" der Stadt Gronau sowie andere, etwa kirchliche Träger. Die kleineren Träger agieren weniger im Rahmen der Ziel-3-Programme, sondern eher in Nischen.

In der gesamten Region gibt es kaum Verbundprojekte, allenfalls Kooperationen zwischen den beiden großen Trägern BBS und DRK-Jugendhof, die vor allem der Auslastung der vorhandenen Infrastrukturen dienen. Kooperationen finden auch zwischen Bildungsträgern und der Wirtschaft statt. Bei der Vermittlung von Praktikumsplätzen leisten einerseits die Kammern bzw. die bei der IHK eingerichtete Praktikantenbörse Hilfestellung, andererseits aber auch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Borken, bzw. diese verweist in diesem Zusammenhang auf den "Aktionskreis aktiver Unternehmen im Westmünsterland (AIW)".

##### **3.2.2.1.2 Arbeitsmarktpolitische Kooperationsstrukturen**

Neben den genannten Kooperationen gibt es im Kreis Borken den Arbeitskreis "Arbeitsmarkt", der sich aus Vertretern des Kreises, des Arbeitsamtes und der Borkener Bildungs- und Beschäftigungsträger zusammensetzt und die Arbeit der Arbeitsmarktkonferenz begleiten und den jeweili-

gen Sitzungen vor- und zuarbeiten soll, z.B. durch die Entwicklung von Qualitätsstandards zur Beurteilung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder durch eine Abstimmung der in den Konsensprozess jeweils einzusteuern Projekte. Daneben dient der Arbeitskreis als Diskussions- und Meinungsbildungsforum für eher grundsätzlichere arbeitsmarktpolitische Fragestellungen. Kreisweit und auch innerkommunal haben sich zudem im Bereich der Wohlfahrtspflege Arbeitsgemeinschaften herausgebildet. Auf Initiative des DGB hin entstand auf Kreisebene der "Soziale Gipfel", in dem wiederum die Kirchen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände vertreten sind.

Als ein wichtiges, schon seit vielen Jahren existierendes Diskussions- und Kommunikationsforum zur Förderung der Wirtschaft gilt der zweimal im Jahr tagende Borkener Wirtschaftsbeirat, der sich aus Vertretern der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und deren Kammern, der Bocholter Fachhochschule sowie Verbandsvertretern zusammensetzt und eine wesentliche Rolle bei der Analyse regionaler Probleme spielt, etwa im Zusammenhang mit den aus dem Strukturwandel resultierenden Erfordernissen, der regionalen Ausbildungssituation, der Landwirtschaft oder mit grenzüberschreitenden Problemen. Die dort zusammenkommenden Akteure sind größtenteils auch Mitglieder der Arbeitsmarktkonferenz. Ein unmittelbarer Informationsaustausch zwischen den beiden Gremien findet jedoch kaum statt, allenfalls auf informeller Ebene. Daneben gibt es noch die seit einiger Zeit unter der Moderation des Kreises regelmäßig stattfindenden Gesprächskreise und Branchengespräche zwischen der Wirtschaft und den Gewerkschaften.

### **3.2.2.2 Kreis Coesfeld**

Zum Kreis Coesfeld gehören die 11 Gemeinden Ascheberg, Billerbeck, Coesfeld, Dülmen, Havixbeck, Lüdinghausen, Nordkirchen, Nottuln, Olfen, Rosendahl und Senden. Im Coesfelder Kreistag waren zum Zeitpunkt unserer Untersuchung die Fraktionen der CDU, SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen vertreten. Ebenso wie im Borkener Kreistag hatte auch hier die CDU die absolute Mehrheit. Beide Kreise sind traditionelle Wahlbezirke der CDU.

#### **3.2.2.2.1 Regionale Trägerlandschaft**

Im Kreis Coesfeld ist die Trägerlandschaft weit weniger entwickelt als in Borken mit seiner Ziel-2-Tradition. Der Kreis Coesfeld liegt zudem zwischen dem Kreis Borken und der Stadt Münster mit jeweils präsenten, traditionell gewachsenen Trägerstrukturen, auf die der Kreis insbesondere in den ersten Jahren seiner noch unregelmäßigen ESF-Nutzung zur Durchführung einzelner Projekte zurückgegriffen hat und zum Teil auch heute noch zurückgreift. Der "sehr zähe" Aufbau eigener arbeitsmarktpolitischer Umsetzungsstrukturen wird vor Ort auch darauf zurückgeführt, dass im Kreis Coesfeld die eher sozialpolitisch orientierten Träger nicht einen so hohen Stellenwert gehabt haben wie im Kreis Borken.

Neben einer großen Bildungseinrichtung der Kreishandwerkerschaft gibt es noch kleinere Einrichtungen und Bildungsträger, z.B. aus dem kirchlichen und gewerkschaftlichen Bereich sowie dem Wohlfahrtsbereich, und das Nottulner Hilfswerk, das seit Anfang 1998 als Beschäftigungs-GmbH firmiert. Der wichtigste Bildungsträger im Kreis Coesfeld bezogen auf die Durchführung frauenspezifischer Maßnahmen ist die VHS Dülmen-Haltern-Havixbeck, die versucht, innovative Konzepte für Frauen, z.B. im Bereich EDV und Multimedia, zu entwickeln. Im Kreis Coesfeld

gibt es ebenfalls Kooperationsansätze und Vernetzungen von Trägern, etwa im Rahmen des Arbeitskreises der Bildungsträger (s.u.), wo ein offener Informationsaustausch bzw. Abstimmungsprozess stattfindet, um Parallelangebote in der Teilregion zu vermeiden. Kooperationen zwischen Trägern und Privatunternehmen existieren schon aufgrund der Struktur von Maßnahmen, die einen Praxisanteil beinhalten müssen, wie etwa die im Rahmen von AQUA geförderten Kombi-Maßnahmen. Die Träger, insbesondere die Bildungseinrichtung der Kreishandwerkerschaft, haben im Zusammenhang mit der Akquisition von Praktikumsplätzen gute Kontakte zu Unternehmen.

### **3.2.2.2 Arbeitsmarktpolitische Kooperationsstrukturen**

Anders als im Kreis Borken sind die bestehenden Coesfelder Kooperationsstrukturen zum großen Teil noch jüngeren Datums, entsprechen in ihrer Ausrichtung jedoch weitgehend den Borkener Strukturen.

Bereits Anfang der 90er Jahre wurde von verschiedenen Trägern der Jugendhilfe bzw. der Jugendberufshilfe der Trägerarbeitskreis "Berufliche und soziale Integration im Kreis Coesfeld" ins Leben gerufen, der aufgrund der anfänglichen direkten Beteiligung der Träger an regionalen Konsensentscheidungen zwischenzeitlich "eingeschlafen" war. Nach dem Verlust der Trägermandate innerhalb der Arbeitsmarktkonferenz (siehe dazu Abschnitt 3.2.3.1.2) wurde dieser jedoch mit Unterstützung des Regionalsekretariats, das an dessen Treffen regelmäßig teilnimmt, reaktiviert. Mittlerweile gehören diesem grundsätzlich offenen Arbeitskreis unterschiedliche Träger und Beratungseinrichtungen an. Dieser wird zur Vor- und Nachbereitung der Arbeitsmarktkonferenzen genutzt und hat den Charakter einer Interessenvertretung der Coesfelder Bildungs- und Beratungseinrichtungen in der regionalen Konsensrunde. Gleichzeitig stellt er aber auch ein Meinungsbildungs- und Austauschforum für seine Mitglieder dar, wo aktuelle und perspektivische Entwicklungen des regionalen Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsgeschehens diskutiert und darauf aufbauend neue Projektideen entwickelt werden. Daneben veranstaltet der Coesfelder Arbeitskreis sogenannte Werkstattgespräche zu bestimmten Themenfeldern.

Im Jahr 1995 wurde im Kreis Coesfeld der strukturpolitische Beirat gegründet, der sich ähnlich wie der Borkener Wirtschaftsbeirat zusammensetzt und ebenfalls ein Informations- und Austauschforum für den Kreis bzw. für die Entwicklung des Kreises darstellt. Innerhalb der Wirtschaftsförderung wurden zudem Arbeitsstrukturen eingerichtet, die einen regelmäßigen Austausch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern ermöglichen sollen.

## **3.2.3 Arbeitsmarktkonferenzen**

### **3.2.3.1 Entwicklung und regionaler Zuschnitt**

Zum Einzugsbereich der "großen" Regionalkonferenz auf der ZIN-Ebene Münsterland gehören die kreisfreie Stadt Münster sowie die Kreise Borken, Coesfeld, Steinfurt und Warendorf mit insgesamt 1,5 Mio EinwohnerInnen. Die Grenzen der IHK Münster umfassen ein noch weitläufigeres Gebiet. Neben der ZIN-Region Münsterland fällt auch die Emscher-Lippe-Region (Vestischer

Raum) in ihre Zuständigkeit. Der Handwerkskammerbezirk und der Regierungsbezirk Münster sind mit dem Regionszuschnitt der IHK wiederum identisch.

Im Münsterland gab es in der ersten Hälfte der 90er Jahre im Zusammenhang mit der Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen immer wieder Diskussionen und Zentralisierungsbestrebungen, die erhebliche Unsicherheiten bezogen auf den Bestand der in einigen Teilregionen schon bestehenden dezentralen Strukturen auslösten. Ursprünglich war zunächst eine einzige Münsterlandkonferenz, und in 1993/94 auf Initiative des Kreises Warendorf ein zentrales, bei der Handwerkskammer Münster angesiedeltes Regionalsekretariat, aber mit dezentralen Konsensstrukturen auf der Ebene der Kreise und der kreisfreien Stadt Münster angedacht worden. Aus einigen Teilregionen gab es jedoch Widerstände gegen ein zentrales Münsterlandmodell mit der Folge, dass sich jeweils eigene arbeitsmarktpolitische Infrastrukturen herausbildeten und die schon bestehenden Strukturen weiterhin Bestand hatten.

Vor dem Hintergrund des erheblichen arbeitsmarktlichen Problemdrucks - insbesondere als Folge des mit den Rückgang der Textilbranche verbundenen Abbaus von Arbeitsplätzen - hatte sich im Kreis Borken bereits Ende der 80er Jahr eine "Ad-hoc-Arbeitsgruppe" konstituiert, die sich u.a. aus Vertretern des Kreises, der Arbeitsverwaltung, der Kreishandwerkerschaft, des jugendpolitischen Bereichs und der Bildungsträger zusammensetzte und den arbeitsmarktpolitischen Institutionalisierungsprozess vorantrieb. Der Kreis Borken war eine der ersten Regionen in Nordrhein-Westfalen, die schon zu Beginn der EU-Förderung ein Konsensgremium zur Nutzung der Landesprogramme eingerichtet hatten. Die "Regionalkonferenz" für den Kreis Borken tagte im Februar 1990 zum ersten Mal.

Im Kreis Coesfeld entwickelten sich die Konsensstrukturen hingegen relativ spät. Während eine erste, seinerzeit von der Arbeitsamtsleitung initiierte Auftaktkonferenz in 1991/92 noch zu keinen institutionalisierten arbeitsmarktpolitischen Strukturen führte, setzte ein Jahr später nach einer zweiten Informationsveranstaltung, die unter Beteiligung des Arbeitsministeriums stattfand und zudem vom Kreis sowie vom Arbeitskreis der Coesfelder Bildungsträger und von der Coesfelder Wirtschaftsförderungsgesellschaft unterstützt wurde, ein Konkretisierungsprozess ein.

Im Gegensatz zur Einrichtung eines gemeinsamen Regionalsekretariats (siehe Abschnitt 3.2.4) konnten sich die beiden Teilregionen jedoch nicht auf eine gemeinsame Arbeitsmarktkonferenz verständigen. Während sich der Kreis Coesfeld von der Institutionalisierung eines gemeinsamen Regionalsekretariats schon eine stärkere Partizipation an den bislang nicht oder nur wenig genutzten Programmen versprach, sah man im Zusammenhang mit einer gemeinsamen Arbeitsmarktkonferenz jedoch kaum Chancen dafür, dass sich der größere und zudem programmfähigere Nachbarkreis auf ein Pari-Pari-Prinzip einlassen würde. Insofern hat sich der Kreis Coesfeld ganz bewusst seine eigene Umsetzungsstruktur und damit eine Möglichkeit der Eigenprofilierung geschaffen. Nunmehr existieren zwei separate, auf Kreisebene angesiedelte Konsensrunden innerhalb eines Arbeitsamtsbezirks. Die "Regionalkonferenz" für den Kreis Coesfeld tagte erstmalig im März 1993.

### **3.2.3.1.1 Zusammensetzung und Vorsitz der Arbeitsmarktkonferenz im Kreis Borken**

Vorsitzender der Borkener Arbeitsmarktkonferenz war zunächst der Geschäftsführer der AWO. Nach dessen Pensionierung wurde im August 1994 der DGB-Kreisvorsitzende zum Vorsitzenden

gewählt, der bereits seit Konstituierung der Arbeitsmarktkonferenz dort Mitglied und zudem vertreten ist in anderen regionalen und überregionalen Gremien, wie etwa im Verwaltungsausschuss des Arbeitsamtes, dem er ebenfalls vorsitzt. Seinerzeit hatte man einen möglichst neutralen Vorsitzenden gesucht, d.h. einen Akteur, der weder mittelbar noch unmittelbar an der konkreten Projektumsetzung beteiligt ist.<sup>37</sup> Dem Vorsitzenden sprechen unsere Interviewpartner eine eher moderierende Funktion zu. Sein Stellvertreter ist der erste Beigeordnete der Stadt Gronau, der vor seiner Beigeordnetentätigkeit Arbeitsamtsdirektor im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld war.

Die aktuelle Mitgliederstruktur der Borkener Arbeitsmarktkonferenz ist das Ergebnis eines längeren Diskussionsprozesses. Seit ihrer Konstituierung sind die beiden schon sehr frühzeitig im Bereich der ESF-Förderung vor Ort agierenden Träger BBS und DRK-Jugendhof dort mit jeweils einer Stimme vertreten. Ende 1995 gab es in der Gesamtregion jedoch Bestrebungen, die Bildungsträger aus den Arbeitsmarktkonferenzen auszuschließen. Anders als im Kreis Coesfeld hat man im Kreis Borken entsprechende, auf der politischen Ebene seinerzeit angedachte Überlegungen wieder fallen gelassen und stattdessen die Notwendigkeit einer Trägerbeteiligung an den Entscheidungsfindungsprozessen ausdrücklich betont. Über das seinerzeit eingeführte Mandatsprinzip sind die beiden großen Bildungsträger auch weiterhin - nunmehr aber als Delegierte des Arbeitskreises "Arbeitsmarkt" - in den Konsensrunden jeweils mit Sitz und Stimme vertreten. Über das Mandat der Wohlfahrtsverbände sind zudem drei weitere Träger - gegenüber den zuvor vier stimmberechtigten Trägern der Wohlfahrtspflege - an den Konsensentscheidungen beteiligt.

Im Rahmen der auf Kreisebene geführten Diskussionen um die Mitgliederstruktur der Arbeitsmarktkonferenz erhielt das Netzwerk der Gleichstellungsbeauftragten im Kreis Borken, die zuvor allenfalls beratend an den Sitzungen teilgenommen hatten, ebenfalls Sitz und Stimme. Die EUREGIO verlor dagegen ihr stimmberechtigtes Mandat und nimmt seitdem auch nicht mehr an den Konsensrunden teil.

Im Kreis Borken gab und gibt es immer wieder Bestrebungen, so etwa von Seiten der Borkener Volkshochschulen, eine Mitgliedschaft in der Konsensrunde zu erwirken. Über eine Veränderung der Zusammensetzung befindet die Arbeitsmarktkonferenz ggf. im Einvernehmen mit dem Kreis.<sup>38</sup> Die Konferenzmitglieder sehen aber derzeit keinen Erweiterungsbedarf. In Abbildung 3.3 sind die in der Borkener Arbeitsmarktkonferenz vertretenen Institutionen und Organisationen dargestellt.

---

<sup>37</sup> Grundsätzlich ist der DGB durch seine Bildungseinrichtungen schon an der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme beteiligt, in der Region jedoch nur sehr begrenzt.

<sup>38</sup> Die Aufnahme eines neuen Mitgliedes erfordert ein Mehrheitsvotum der Konferenzmitglieder (siehe dazu Geschäftsordnung der Regionalkonferenz für den Kreis Borken vom 20.05.97, §II, 1b).

**Abbildung 3.3: Institutionen und Organisationen in der Borkener Arbeitsmarktkonferenz**

- Gebietskörperschaften: - **Kreis Borken**
  - Stadt Gronau
  - Stadt Ahaus
  - Gemeinde Legden
- Arbeitsverwaltung: - **Arbeitsamt Coesfeld**
- **Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken**
- Wirtschaftsverbände: - IHK (Geschäftsstelle Westmünsterland)
  - Kreishandwerkerschaft
  - Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe
- Gewerkschaften: - **DGB (Kreis Borken/Coesfeld)**
- Trägerarbeitskreis "Arbeitsmarkt" vertreten durch:
  - BBS Westmünsterland
  - DRK-Jugendhof
- AG der Wohlfahrtsverbände vertreten durch:
  - **AWO**
  - DPWV
  - Diakonisches Werk Steinfurt/Coesfeld
- Frauenvertretungen: - Netz der Gleichstellungsbeauftragten
  - Regionalstelle "Frau und Wirtschaft"

Fettgedruckte Organisationen/Institutionen waren Interviewpartner im Rahmen dieser Untersuchung

Die von den o.g. Institutionen bzw. Organisationen in die Arbeitsmarktkonferenz delegierten und stimmberechtigten 17 Mitglieder haben in ihren Einrichtungen größtenteils Leitungsfunktionen inne. An den jeweiligen Sitzungen nehmen durchschnittlich 20 Personen teil, darunter regelmäßig auch Gäste, wie die VertreterInnen der Versorgungsverwaltung, der G.I.B. und des Regierungspräsidenten in Münster.

### 3.2.3.1.2 Zusammensetzung und Vorsitz der Arbeitsmarktkonferenz im Kreis Coesfeld

Mit Konstituierung der Coesfelder "Regionalkonferenz" übernahm zunächst der Geschäftsführer der Coesfelder Wirtschaftsförderungsgesellschaft den Vorsitz. Nach seinem Ausscheiden wurde dem Vertreter der Kreishandwerkerschaft und gleichzeitigem Geschäftsführer der größten Bildungseinrichtung im Kreis Coesfeld der Vorsitz übertragen, den dieser bis Mitte 1997 inne hatte. Da zu diesem Zeitpunkt die Bildungseinrichtung der Kreishandwerkerschaft im ESF-Geschäft bereits sehr aktiv war und deren Projekte zum Teil in Konkurrenz zu Projekten anderer Träger traten, entzündeten sich innerhalb der Arbeitsmarktkonferenz Diskussionen um die sich aus der Verquickung von Vorsitz und Vertretung der eigenen Institution ergebenden Interessenkonflikte.

Im Sommer 1997 gab es daher im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Geschäftsordnung im Kreis Coesfeld eine "Zäsur", die auch zu Veränderungen in den Strukturen geführt hat.<sup>39</sup> Seinerzeit ging der Vorsitz der Arbeitsmarktkonferenz an den Kreis Coesfeld über, der als immer stärker auftretender Kofinanzier von Projekten seine Eigeninteressen stärker in den Konsensprozess einbringen wollte. Seit 1997 nimmt den Vorsitz für den Kreis Coesfeld der Kreisdirektor wahr, der für die Bereiche Soziales und Zentrale Dienste (Personalhauptamt, Kommunalaufsicht und Recht) zuständig und Verbindungsmann zwischen dem Oberkreisdirektor und dem Regionalsekretariat ist. Obwohl der Kreis selbst Projekte bzw. Eigenmittel in Form von eingesparter Sozialhilfe einsteuert, gilt der Kreisdirektor dennoch als neutraler Moderator.

Die Mitgliederstruktur hat sich seit Bestehen der Coesfelder Konsensrunde mehrmals verändert. Auch hier waren zunächst die Träger als stimmberechtigte Mitglieder in den Konsensprozess involviert. Unter der politischen Maßgabe "Angleichung der Mitgliederstrukturen" in den beiden Teilregionen gab es 1995 im Kreis Coesfeld ebenfalls Bestrebungen, den Bildungsträgern ihr Mandat zu entziehen. Anders als im Kreis Borken hatten diese auch Erfolg. Zudem wurde durch die Einführung des Delegationsprinzips in der Coesfelder Konsensrunde die Anzahl der Trägervertreter insgesamt reduziert. Während im April 1995 neben dem Arbeitslosenzentrum und dem Caritasverband noch vier weitere Bildungsträger Sitz und Stimme hatten, war dort Ende 1996 nur noch die Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände mit dann zwei stimmberechtigten Mandaten vertreten. Erst im Jahr 1997 erhielten die Bildungsträger über ihren Arbeitskreis zwei Mandate zurück. Im Gegensatz zu früher und zur Borkener Praxis haben sie aber nur noch einen Beraterstatus.

Im März 1994 wurde dem Regionalsekretariat auf Wunsch der Konferenz ein stimmberechtigtes Mandat übertragen, das mit dem Verweis auf die zuarbeitende Funktion des Regionalsekretariats für die Arbeitsmarktkonferenz und der daraus folgenden Wahrung einer gewissen Neutralität gegenüber diesem Gremium im Sommer 1996 wieder zurückgegeben wurde.<sup>40</sup>

Anfang 1997 wurde das Netzwerk der Coesfelder Gleichstellungsbeauftragten als stimmberechtigtes Mitglied in die Arbeitsmarktkonferenz aufgenommen. Ebenso erhielt die im Kreis Coesfeld im Jahr 1998 neu eingerichtete Regionalstelle "Frau und Beruf" dort Sitz und Stimme.

Auch im Kreis Coesfeld gibt es mitunter Versuche von außen, eine Präsenz in der Konsensrunde zu erwirken. Laut Geschäftsordnung (§ 1b) kann lediglich der Kreis neue Mitglieder berufen, wozu die Arbeitsmarktkonferenz jeweils gehört wird. Aus Sicht des Kreises gibt es keinen Handlungsbedarf, die Konsensrunde zu erweitern, da dort alle maßgeblichen arbeitsmarktpolitischen Akteure bzw. Institutionen vertreten seien (Abbildung 3.4).

---

<sup>39</sup> Diese Zäsur hatte neben dem Wechsel des Vorsitzes eine Veränderung der Mitgliederstruktur, die Einführung einer Befangenheitsregelung sowie eine Verschärfung der Auflagen für Träger im Rahmen des Antragverfahrens zur Folge (s.u. und Abschnitt 3.2.5.2).

<sup>40</sup> Schon vorher hatte der damalige Regionalsekretär nach eigenem Bekunden sein Stimmverhalten in starkem Maße auf Neutralität, d.h. auf Stimmenthaltung hin ausgerichtet.

**Abbildung 3.4: Mitglieder der Konsensrunde im Kreis Coesfeld**

- |   |   |
|---|---|
| • Gebietskörperschaften:  | - <b>Kreis Coesfeld</b>                               |
|   | - Stadt Coesfeld                                      |
|   | - Gemeinde Havixbeck                                  |
| • Arbeitsverwaltung:  | - <b>Arbeitsamt Coesfeld</b>                          |
| • <b>Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Coesfeld</b> |   |
| • Wirtschaftsverbände:  | - <b>IHK Münster</b>                                  |
|   | - Kreishandwerkerschaft                               |
| • Gewerkschaften:   | - <b>DGB (Kreis Borken/Coesfeld)</b>                  |
| • AG der Wohlfahrtsverbände vertreten durch:                      |   |
|   | - DRK Kreisverband                                    |
|   | - Caritasverband für den Kreis Coesfeld               |
| • Frauenvertretungen:   | - <b>Arbeitskreis der Gleichstellungsbeauftragten</b> |
|   | - Regionalstelle „Frau und Beruf“                     |

Fettgedruckte Organisationen/Institutionen waren Interviewpartner im Rahmen dieser Untersuchung<sup>41</sup>

Die o.g. Einrichtungen haben jeweils ein stimmberechtigtes Mandat und entsenden überwiegend mit Leitungsfunktionen ausgestattete Vertreter. Neben den 12 stimmberechtigten Mitgliedern nehmen an den Coesfelder Konsensrunden regelmäßig auch drei Vertreter mit beratender Funktion teil.<sup>42</sup> Dazu gehören neben den beiden Vertretern des Trägerarbeitskreises, d.h. neben dem Kolping Bildungswerk sowie dem Havixbecker Modell für arbeitslose Jugendliche die Stabsstelle des Kreises. Als Gäste nehmen an den Sitzungen zudem VertreterInnen der Versorgungsverwaltung, der G.I.B. sowie des Regierungspräsidenten in Münster teil.

In den Arbeitsmarktkonferenzen Borken und Coesfeld sind zum Teil dieselben Personen vertreten. So etwa der DGB-Kreisvorsitzende, der aufgrund der Zusammenlegung von DGB-Kreisen sowohl für den Kreis Borken als auch für den Kreis Coesfeld und damit für beide Arbeitsmarktkonferenzen zuständig ist. Ebenso ist der Arbeitsamtsdirektor kreisübergreifend tätig. Eine weitere Personenidentität gibt es bei den Wohlfahrtsverbänden; einer ihrer Vertreter ist ordentliches Mitglied in der Borkener und gleichzeitig stellvertretendes Mitglied in der Coesfelder Konsensrunde.

### 3.2.4 Einzugsbereich und organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats

Im Kreis Borken wurden zur Bewältigung der Folgen des Strukturwandels sehr frühzeitig arbeitsmarktpolitische Umsetzungsstrukturen eingerichtet mit dem Ziel, möglichst viele Förder-

<sup>41</sup> Daneben haben wir an einem Treffen des Trägerarbeitskreises "Berufliche und soziale Integration für den Kreis Coesfeld" teilgenommen und die dort anwesenden Mitglieder zur regionalen Programmimplementation und -umsetzung befragt.

<sup>42</sup> Um die ebenfalls vom Kreis zu vergebenden beratenden Mandate zu begrenzen, wurde deren Anzahl auf maximal fünf Sitze beschränkt (s. Geschäftsordnung §1f.).

mittel für den Kreis einzuwerben. Als Standort für das arbeitsmarktpolitische Regionalsekretariat wurde die seinerzeit und auch heute noch von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffene Stadt Gronau politisch ausgehandelt und dort zum 1. April 1990 ein Regionalsekretariat eingerichtet.

Bei der Gründung des Regionalsekretariats hatte man seinerzeit bewusst auf eine direkte politische Anbindung an die Verwaltungsspitze des Kreises verzichtet und stattdessen einer neutralen Konstruktion den Vorzug gegeben. Zudem wollte der Kreis Borken die wirtschafts- und beschäftigungsfördernden Aktivitäten stärker miteinander verzahnen. Daher wurde das Regionalsekretariat arbeitsrechtlich an die als GmbH organisierte Borkener Wirtschaftsförderung angebunden. Mit der Wirtschaftsförderung selbst hatte das Regionalsekretariat bislang aber wenig zu tun. Durch die Verlagerung seines Standortes nach Ahaus ist das Regionalsekretariat nunmehr nicht nur bloß organisatorisch, sondern auch räumlich in die Wirtschaftsförderung eingebunden. Die Nähe zur Wirtschaftsförderung soll den in Gronau zuvor eher isoliert agierenden MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats einerseits einen kollegialen Background verschaffen, andererseits aber auch die Nutzung von Synergieeffekten zwischen dem Regionalsekretariat und der Wirtschaftsförderung ermöglichen, etwa im Zusammenhang mit der Beratung von ExistenzgründerInnen.

Nach Konstituierung der Coesfelder Arbeitsmarktkonferenz im Jahr 1993 wurde der Kreis Coesfeld auf eigenen Wunsch zunächst vom Borkener Regionalsekretariat lediglich mitbetreut. Das Regionalsekretariat hatte seinerzeit Anschubhilfe geleistet und ist nur auf Anfrage für den Kreis Coesfeld tätig geworden, was sich in der Anfangsphase im Wesentlichen auf die Teilnahme an Sitzungen beschränkte. Bis Ende 1995 hatte der Kreis Coesfeld mit Unterstützung des Borkener Regionalsekretariats zudem nur vereinzelt Projekte realisiert. Dessen Eigenbeteiligung bzw. die Abgeltung der jeweils in Anspruch genommenen Leistungen auf der Basis von Stundenkontingenten und -sätzen war aber wegen einer unzureichenden Verbindlichkeit sehr unbefriedigend. Deshalb verständigten sich die beiden Kreise Ende 1995 auf die Institutionalisierung eines gemeinsamen, für den gesamten Arbeitsamtsbezirk zuständigen Regionalsekretariats.

Aufgrund der ehemals peripheren Lage des Regionalsekretariats in Gronau war die Trägerbetreuung im Kreis Coesfeld anfangs nur unzureichend. Deshalb wurden im Jahr 1996 an zwei Tagen in der Woche feste Sprechzeiten für Coesfelder Träger bei der Wirtschaftsförderung in Dülmen eingerichtet. Durch die Verlagerung des Standortes des Regionalsekretariats von Gronau nach Ahaus und die damit verbundene größere Nähe zum Kreis Coesfeld sind nunmehr noch bessere Voraussetzungen für eine kontinuierliche Betreuung der Coesfelder Träger und einen besseren Informationsfluss zwischen dem Regionalsekretariat und den Coesfelder Akteuren insgesamt geschaffen worden.

Anstellungsträger des Regionalsekretariats ist nach wie vor die Borkener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mit Sitz in Ahaus, die auch Zuwendungsempfänger der Fördermittel ist. Finanziert wird das Regionalsekretariat aus ESF- und Landesmitteln sowie einem Eigenanteil, der etwa zu zwei Dritteln vom Kreis Borken aufgebracht wird; ein Drittel trägt der Kreis Coesfeld.

### **3.2.4.1 Aufgaben und personelle Ausstattung des Regionalsekretariats**

Seit dem 1. Januar 1996 ist das Regionalsekretariat somit nicht mehr ausschließlich für die organisatorische und inhaltliche Vorbereitung der Borkener Konsensrunden, sondern gleichzeitig

auch der Coesfelder Konsensrunden zuständig. Neben der Beratung von Trägern, der Akquisition von Fördermitteln und Projekten sowie der Organisation und Koordinierung der Konsensprozesse in beiden Teilregionen ist das Regionalsekretariat aber zugleich auch kreisübergreifend Bündlungsstelle, d.h. es nimmt seit 1996 auch kreisübergreifend seine Funktion als Beratungs- und Transferinstanz wahr.

Während von 1990 bis 1992 das Regionalsekretariat personell noch mit 2 Regionalsekretären plus einer für allgemeine Schreib- und Verwaltungsarbeiten zuständigen Halbtagskraft besetzt war, führten Personalfluktuationen zum Verzicht auf eine Neubesetzung der innerhalb kürzester Zeit zweimal vakant gewordenen zweiten Sekretariatsstelle. Seitdem ist das Regionalsekretariat nur noch mit 1,5 Stellen ausgestattet. Von Mitte 1996 bis Mitte 1999 war die nunmehr einzige Sekretariatsstelle erneut dreimal vakant.

Die häufigen personellen Fluktuationen wurden von den befragten Akteuren - darunter auch drei ehemalige RegionalsekretärInnen - darauf zurückgeführt, dass die zumeist in der Stadt Münster wohnenden RegionalsekretärInnen Stellenangebote wahrnahmen, die es ihnen ermöglichten, Wohn- und Arbeitsort miteinander zu verbinden. Offenbar ist es in ländlichen Regionen schwieriger, regionsansässiges Fachpersonal zu finden (siehe dazu auch die regionale Qualifikationsstruktur, Abschnitt 3.2.1.1.1). Im Zusammenhang mit dem Arbeitsplatzwechsel wurde auch die im Verhältnis zur Aufgabenstellung und den erbrachten Leistungen unzureichende Vergütung genannt. Die projektgebundene und damit zeitlich befristete Sekretariatsarbeit würde zudem kaum berufliche Entwicklungsperspektiven bieten. Des Weiteren hätten die im Münsterland geführten Zentralisierungsdebatten hinsichtlich der Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen zu erheblichen Unsicherheiten bezogen auf den Fortbestand der dezentralen Strukturen geführt. Die Ausweitung der Zuständigkeit des Regionalsekretariats auf zwei Kreise mit jeweils eigenen Konsensstrukturen habe auch zu einer Verdopplung der Arbeit und zur Betreuung eines räumlich nunmehr sehr großen Einzugsgebietes mit 28 Städten und Gemeinden geführt. Der mit den komplexeren Strukturen verbundene Mehraufwand hat aus Sicht der ehemaligen RegionalsekretärInnen zudem die Arbeitsinhalte auf das Einwerben von Fördermitteln verengt (siehe Abschnitt 3.2.6.2), d.h. die Wahrnehmung inhaltlicher Aufgaben durch das Regionalsekretariat deutlich erschwert.

Trotz personeller Fluktuation wird die Arbeit des Regionalsekretariats von allen Akteuren positiv bewertet. Diese habe sich nicht zuletzt deshalb bewährt, weil dort kompetente und engagierte Leute äußerst effizient gearbeitet und sich zum Teil überregional profiliert hätten. Zudem habe das Regionalsekretariat maßgeblich zu einer Professionalisierung und stärkeren Transparenz der Entscheidungsprozesse beigetragen. Dennoch ist aus Sicht einiger Akteure für die Koordinierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten eine kontinuierliche Arbeit vor Ort erforderlich, was die derzeitigen Rahmenbedingungen bezogen auf die Arbeit des Regionalsekretariats bislang verhindert hätten.

### **3.2.5 Der regionale Konsens als Prozess**

Die beiden "Regionalkonferenzen" sind als Konsensrunden für EU-kofinanzierte Projekte eingerichtet worden. Während die Borkener Arbeitsmarktkonferenz zudem den politischen Auftrag hat, die aus dem Strukturwandel resultierenden arbeitsmarktpolitischen Probleme aktiv anzuge-

hen und auf entsprechende Lösungsvorschläge hinzuwirken, beschränkt sich die Coesfelder Arbeitsmarktkonferenz weitgehend auf ihre Konsensbildungsfunktion.

### 3.2.5.1 Arbeitsweisen der Arbeitsmarktkonferenzen

Um die Konsensprozesse im Arbeitsamtsbezirk Coesfeld möglichst gleich zu strukturieren, hat das Regionalsekretariat auf eine weitgehende Anpassung der in den beiden Teilregionen zur Herstellung eines Konsenses jeweils angewandten Arbeitsgrundlagen und Verfahrensweisen hingewirkt. So hat die Coesfelder Arbeitsmarktkonferenz die im Kreis Borken bereits vorhandenen bzw. weiter entwickelten Arbeitsgrundlagen und Verfahrensweisen schrittweise adaptiert bzw. leicht modifiziert übernommen.

In beiden Kreisen finden im Vorfeld der jeweiligen Konsensrunden Gespräche zwischen der Arbeitsverwaltung und den antragstellenden Trägern statt. Zudem trifft sich zur Prüfung der Kofinanzierungsmöglichkeiten vorab eine Arbeitsgruppe, in der das Regionalsekretariat sowie die zuständigen Stellen der Arbeitsverwaltung vertreten sind. Grundsätzlich erhalten in der Region nur solche Maßnahmen den Konsens, die im Vorfeld mit der Arbeitsverwaltung abgestimmt wurden. Die Kammern werden dann hinzugezogen, wenn Fragen zur Abnahme und zum Zeitpunkt von anerkannten Abschlüssen, zur vorgeschriebenen Lehrgangsdauer und zum Verhältnis von Praxis- und Theorieteil zu klären sind. Ebenso finden Abstimmungsgespräche mit den Sozialämtern statt, sofern Maßnahmen für SozialhilfeempfängerInnen zur Beratung anstehen.

Im Zuge der Anpassung der Arbeitsstrukturen haben sich beide Teilregionen auf einen quartalsmäßigen Sitzungsturnus geeinigt.<sup>43</sup> Zwischen 1994 und 1997 tagte im Kreis Borken die Arbeitsmarktkonferenz durchschnittlich fünf-, im Kreis Coesfeld im Durchschnitt viermal pro Jahr. Die relative Häufigkeit von Sitzungen halten viele Akteure trotz der geringen Mittelzuteilungen und der vergleichsweise geringen Anzahl an jeweils zu behandelnden Projekten - Coesfeld durchschnittlich 2 bis 3, Borken 4 bis 5 Projekte - schon für gerechtfertigt, da so Konsensentscheidungen zeitnah entsprechend der Mittelbereitstellung getroffen und abgearbeitet werden könnten.

Vor Beginn einer jeweiligen Sitzung treffen sich der Vorsitzende und die/der RegionalsekretärIn, um den Ablauf der anstehenden Sitzungen bzw. die dort zu behandelnden wichtigsten Tagesordnungspunkte vorzustrukturieren. In den Sitzungen selbst informiert das Regionalsekretariat die Konferenzmitglieder regelmäßig über den aktuellen Umsetzungs- und Bewilligungsstand sowie über Veränderungen bei den Förderbedingungen und -programmen. In beiden Arbeitsmarktkonferenzen werden die im Rahmen der EU-kofinanzierten Ziel-3-Landesprogramme und der Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung" förderbaren Projektanträge behandelt. Die antragstellenden Träger stellen in den Sitzungen ihre Projekte jeweils selbst vor und beantworten noch offene Fragen der Mitglieder. Bei den Beratungen und Entscheidungen zu den einzelnen Projekten sind die Träger aber nicht mehr zugegen.

Inhaltliche und zum Teil kontrovers geführte Diskussionen finden in beiden Arbeitsmarktkonferenzen statt, etwa im Zusammenhang mit der Bewertung und Einordnung von Projekten in die regionale Förderrangfolge sowie der zielgruppenspezifischen Ausrichtung oder arbeitsmarktlichen Relevanz von Projekten. Daneben werden auch ordnungspolitische Bedenken etwa bezogen auf mögliche Verdrängungseffekte im Zusammenhang mit den im Rahmen von Fördermaßnah-

<sup>43</sup> In der Coesfelder Konsensrunde besteht zudem bei Bedarf die Möglichkeit, zusätzliche Sitzungen einzuberufen (§§ 3b u. 4d).

men erstellten subventionierten Produkten und Dienstleistungen oder bezogen auf die Konkurrenz von Maßnahmen zu bereits bestehenden beruflichen Weiterbildungsangeboten und -strukturen. Ebenso wurden in der Vergangenheit Geschäftsordnungsdebatten sowie Diskussionen zur Mitgliederstruktur geführt. Um insbesondere Auseinandersetzungen um eine stärkere Gewichtung der arbeitsmarktlichen Bedarfsdeckung oder der Zielgruppenorientierung zu vermeiden, hat man sozusagen als Kompromiss zwischen den beiden Orientierungen ein Bewertungsinstrument entwickelt und in dessen Rahmen durch eine Gleichgewichtung dieser beiden Kriterien das Spannungsverhältnis zwischen ihnen zu lösen versucht. Dennoch gibt es zu einzelnen, von der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Entscheidungsmatrix vorgenommenen Projektbewertungen häufiger Nachfragen und Diskussionsbedarf.<sup>44</sup> Trotz der zum Teil kontrovers geführten Diskussionen erzielten die Gremien Ergebnisse, die dann auch von allen Akteuren mitgetragen werden.

Insbesondere im Kreis Borken als ehemalige Ziel-2-Region gab es resultierend aus den langjährigen Erfahrungen mit der intensiven Nutzung arbeitsmarktpolitischer und strukturpolitischer Förderprogramme schon sehr frühzeitig ein hohes Einverständnis darüber, dass man trotz unterschiedlicher Interessenlagen gemeinsam im Interesse des Kreises agieren will. Dies wird insbesondere dadurch deutlich, dass dort alle wichtigen, am Wirtschaftsprozess teilnehmenden Akteure schon vor Jahren gemeinsam die BBS als einen der „schlagkräftigsten“ Bildungs- und Qualifizierungs- sowie „technologietragendsten“ Träger in der Region aufgebaut haben.

Im Kreis Coesfeld ist es aus Sicht einiger Akteure hingegen schwieriger, alle Akteure zum gemeinsamen Handeln zu bewegen. Dort habe man in der Vergangenheit eher wirtschaftsnah und weniger sozial- und arbeitsmarktpolitisch agiert. Das resultiere aus dem "Selbstverständnis als kleiner Tiger" bzw. als wirtschaftlich prosperierende Region und weniger aus dem Selbstverständnis heraus, Arbeitsmarktpolitik aktiv mit zu gestalten. Insgesamt haben die Veränderungen in den Arbeitsstrukturen und Verfahrensweisen (s.u.) jedoch zu einer Versachlichung der Konsensprozesse geführt.

### 3.2.5.2 Konsensverständnis/Entscheidungsregeln

Um Interessenkollisionen bei der Entscheidungsfindung und damit verbundene Konflikte innerhalb der Konsensrunden zu vermeiden, sind in beiden Teilregionen dem Konsensprozess Befangenheitsregelungen vorgeschaltet worden. Nach Feststellung einer direkten oder im Kreis Coesfeld auch indirekten Befangenheit von Akteuren werden diese von den Beratungen und Entscheidungen zu interessennahen, d.h. zu eigenen und im Kreis Coesfeld auch zu konkurrierenden Projekten innerhalb eines gleichen Förderstrangs ausgeschlossen. Die indirekte Befangenheit in der Coesfelder Konsensrunde erstreckt sich zudem auf solche Projekte, die von Einrichtungen mit einer organisatorischen Nähe zu den dort vertretenen Akteuren eingebracht werden.

---

<sup>44</sup> Insbesondere zur Gewichtung einzelner Zielgruppen gibt es häufiger Diskussionsbedarf, die in einem Fall auch zu einer Modifikation der Entscheidungsmatrix geführt haben. So hat man als neues Kriterium bei den Zielgruppen "Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger mit mehreren Vermittlungshemmnissen" aufgenommen, das zudem mit der höchsten Punktzahl versehen wurde. Daneben gibt es unterschiedliche Auffassungen zum Förderbedarf von Frauen, da diese in der amtlichen Arbeitslosenstatistik nicht als eine von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Gruppe auftauchen.

Für beide Konsensprozesse wurde im Rahmen der Geschäftsordnung ein konkreter Abstimmungsmodus festgeschrieben, in dessen Rahmen jedoch die Herbeiführung einer Einstimmigkeit nicht zwingend ist. So gilt ein Konsens dann als hergestellt, "wenn die Zahl der Ja-Stimmen die der Nein-Stimmen um das Dreifache übersteigt, wobei sich mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten für ein Vorhaben ausgesprochen haben müssen. Gleiches gilt für die programmspezifische Einordnung von Projekten in die regionale Förderrangfolge."<sup>45</sup>

In der Regel erhalten nur entscheidungsreife, also solche Projekte den Konsens, zu denen alle notwendigen Unterlagen und Informationen sowie die von der Arbeitsverwaltung auszufüllende Entscheidungsmatrix (s.u.) vorliegen und zudem alle erforderlichen Abstimmungen im Vorfeld stattgefunden haben. Erfüllten Projekte diese Voraussetzungen nicht, wurden sie entweder zurückgestellt, (eher selten) mit Auflagen versehen, oder sie erhielten keinen Konsens. - Letzteres traf insbesondere für die Coesfelder Konsensrunde zu, die sich als ein Gremium verstand, das nicht nur über die Verteilung von Fördermitteln, sondern auch über deren Vergabe bzw. Nichtvergabe mitentscheidet mit der Folge, dass den in den Konsensprozess eingesteuerten Projekten mitunter der Konsens verweigert wurde. - Es gibt also ein abgestuftes Konsensverfahren. Zurückstellungen sollen künftig jedoch vermieden, d.h. unvollständige und/oder nicht rechtzeitig vorgelegte Projektanträge erst gar nicht in den Konsensprozess eingesteuert werden.

Über die in den Konsensrunden jeweils gefällten Entscheidungen werden die Träger in der Regel durch das Regionalsekretariat informiert. Bei Konsensverweigerung erhalten sie zudem eine inhaltliche Begründung. Durch die so hergestellte Transparenz und Offenheit gegenüber den Antragstellern sollen diese die negative Entscheidung nachvollziehen können, um bei künftigen Antragstellungen die Defizite, die zur Konsensverweigerung geführt haben, zu vermeiden.

Da Existenzgründungen in der Region als ein herausragendes Element des regionalen Strukturwandels und als Voraussetzung für die Erneuerung der regionalen Wirtschaftsstruktur gelten, wurde für das im Rahmen von QUAZI förderbare Instrument der Existenzgründungsbeihilfen ein *Generalkonsens* erteilt. Eine Überprüfung der einzelnen Existenzgründungsvorhaben auf seine Strukturwirksamkeit hin nimmt jeweils das Regionalsekretariat unter Hinzuziehung der Wirtschaftsförderung vor und berichtet in den Konsensrunden über den jeweils aktuellen Umsetzungsstand dieses Förderinstruments.

### 3.2.5.3 Bewertungsverfahren und Entscheidungskriterien

Auf der ZIN- bzw. Münsterland-Ebene existiert eine aktive Regionalkonferenz, die zweimal im Jahr tagt, vom Regierungspräsidenten moderiert wird und sich im wesentlichen mit der kontinuierlichen Fortschreibung des Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) befasst. Dieses ist als Gesamtkonzept für die ZIN-Region entwickelt worden, befasst sich aber nicht mit den Entwicklungen und Strukturen der Teilregionen. Zudem berücksichtigt es aus Sicht einiger Akteure den arbeitsmarktpolitischen Bereich nur unzureichend. Anstelle von Diskussionen um regionale Leitlinien hätte auf der ZIN-Ebene im Wesentlichen ein Wettbewerb um Fördergelder stattgefunden. Deshalb hat es auch keinen unmittelbaren Austausch zwischen den regionalen und überregiona-

---

<sup>45</sup> Siehe Borkener Geschäftsordnung § IVa, und Coesfelder Geschäftsordnung §5b. Im Kreis Coesfeld ist zudem die Konsensrunde nur beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist (a.a.O., §5a). Im Kreis Borken besteht dagegen für die Mitglieder bei vorzeitigem Verlassen der Sitzung die Möglichkeit, ihr Votum für noch nicht behandelte Projekte beim Vorsitzenden zu Protokoll zu geben (§ IVb).

len Gremien und damit auch keine Einbeziehung der im Rahmen des REKs gewonnenen Erkenntnisse in die Konsensprozesse der Arbeitsmarktpolitik gegeben. Die Fortschreibung des regionalen Entwicklungsprogramms Münsterland läuft derzeit über die Kreise, in der Regel über die Kreisentwicklung oder über die Stabsstellen. Zwischen Stabsstellen und den Regionalsekretariaten gibt es wiederum einen entsprechenden Informationsaustausch.

Im Kreis Coesfeld existiert ein vom strukturpolitischen Beirat der Wirtschaftsförderung im Jahr 1997 in Auftrag gegebenes strukturpolitisches Gutachten, in dessen Rahmen Stärken- und Schwächenprofile sowie Handlungsempfehlungen für den Kreis erstellt worden sind. Obwohl der arbeitsmarktpolitische Teil dieses Gutachtens durchaus Ziele und Handlungsschwerpunkte enthält, die zur Bewertung arbeitsmarktpolitischer Projekte insbesondere unter der Zielsetzung einer stärkeren Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik herangezogen werden könnten, wurde dieses Gutachten im Rahmen der Arbeitsmarktkonferenz nicht behandelt bzw. diskutiert. Für den Kreis Borken liegt ebenfalls ein Kreisentwicklungsprogramm vor, in dem Möglichkeiten der Kreisentwicklung formuliert worden sind. Beide Gutachten geben auch Aufschluss über den zukünftigen Arbeitskräftebedarf in den jeweiligen Teilregionen. Diese Erkenntnisse fließen ebenso wenig in die regionalen Konsensprozesse ein. Insofern gibt es bislang noch keinen Austausch zwischen den beiden Ebenen. Die im Rahmen der Strukturanalysen für die Teilregionen festgestellten Defizite sollen jedoch in den Gemeinden unter der Zielsetzung diskutiert werden, dass die Ergebnisse in die Arbeit vor Ort einfließen und eine Verknüpfung aller Handlungsschwerpunkte auf Kreisebene stattfindet.

Vor dem Hintergrund knapper werdender Fördermittel aufgrund des Auslaufens der Ziel-2-Förderung für den Kreis Borken und einer Abnahme zusätzlich einwerbbarer, von anderen Regionen nicht in Anspruch genommener Fördermittel bei gleichzeitiger Zunahme der eingesteuerten Projektanträge einerseits sowie dem Erfordernis der Festlegung einer regionalen Förderrangfolge andererseits wurde auf Initiative des Regionalsekretariats und unter Mitwirkung der Bildungsträger im Kreis Borken ein differenziertes Bewertungs- und Punktesystem entwickelt.

Basis für die Konsensentscheidungen ist die von der Arbeitsverwaltung auszufüllende Entscheidungsmatrix (siehe nächste Seite). Dieses Bewertungsinstrument orientiert sich zunächst an der Festlegung von (gewichteten) Rahmenbedingungen, wie Zielgruppe, Arbeitsmarktbedarf etc., auf der horizontalen Ebene. Vertikal erfolgt dann jeweils eine gewichtete Spezifizierung der Rahmenbedingungen. Durch Addition der pro Spalte jeweils erzielten Punktzahl (= Wertigkeit der Rahmenbedingung multipliziert mit der Wertigkeit der für eine Maßnahme zutreffenden Spezifizierung) ergibt sich die Gesamtpunktzahl bzw. der Rangwert, der wiederum über die Förderrangfolge der beantragten Projekte und damit deren Bewilligungschancen entscheidet. Mittels dieses differenzierten Punktesystems bewertet die Arbeitsverwaltung jeden Projektantrag. In der Konsensrunde wird die als Vorlage für Konsensentscheidungen angedachte Entscheidungsmatrix vom Arbeitsamtsdirektor zu jedem einzelnen Projekt vorgelegt und jeweils kurz erläutert.

Tabelle 3.2: Entscheidungsmatrix der Arbeitsmarktkonferenzen

<i>Rahmenbedingungen</i>	<i>Zielgruppe</i> (5)	<i>Arbeitsmarkt-Bedarf</i> (5)	<i>Einpassung in besteh. MN-System.</i> (3)	<i>MN-Abschluss</i> (2)	<i>MN-Art</i> (1)
<i>Spezifizierung</i>	Beschäftigte (1)	kein Bedarf (0)	kein Bedarf an MN (0)	ohne Abschluss (1)	Berufsvorber., Feststellung, Anpassung (3)
	von AL bedroht (2)	Bedarf für MN sekundär (1)	Bedarf an MN (3)	Zusatzqualifik. mit Zertifikat (3)	Umschulung, Ausbildung (4)
	Arbeitslose (3) Arbeitslose über 50 Jahre (3)	Bedarf erkennbar (3) hohe Nachfrage (4)	MN ist dringend erforderlich (4) neue, dringend erforderliche MN (5)	ohne Abschluss, jedoch deutl. Verbesserung d.arbeitsmarktl. TN-Orientierg. v.Jugendlichen Langzeit-Ale. u. Ale. ohne Berufsabschluss (3) Hauptschulabschluss (4)	Weiterbildung, Fortbildung (4) berufsvorber., berufsbegleit. (AuL) (5)
<i>Rahmenbedingungen</i>	<i>Zielgruppe</i> (5)	<i>Arbeitsmarkt-Bedarf</i> (5)	<i>Einpassung in best. MN-System.</i> (3)	<i>MN-Abschluss</i> (2)	<i>MN-Art</i> (1)
	Behinderte (4)	dringender Bedarf (5)		Zusatzqualifik. mit Prüfungszeugnis (5)	
	Frauen (4)			Fachausbildg. (5)	
	Langzeitarbeitslose (5)			Fachschulausbildg.m.Facharb./Gesellen-Niveau (5)	
	Ale bis 25 J. ohne Abschluss (5)				
	Ale. oder ale. SozHiE mit mehreren Vermittlungshem. (6)				
<i>Spalten-Produkt</i>					
<i>Rangwert</i>					

Quelle: Regionalsekretariat Kreis Borken und Coesfeld. Werte der einzelnen Kriterien bzw. Spezifizierungen jeweils in Klammern.

Grundsätzlich ist für die Arbeitsverwaltung die arbeitsmarktliche Relevanz bzw. der regionale Arbeitsmarktbedarf bei allen Maßnahmen das wichtigste Bewertungskriterium. Um Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu realisieren, erfolgt in der Region vielfach eine Anbindung der Projekte an die Wirtschaft, d.h. Maßnahmen haben in der Regel einen starken Bezug zur betrieblichen Praxis bzw. einem hohen Praktikumsanteil. Aufgrund des in der Region vorherrschenden Facharbeitermangels ist die Qualität der Qualifizierung ein weiteres Bewertungskriterium.

Andere programmimmanente Kriterien, wie etwa innovative und/oder integrierte Projekte, Kooperation mit Betrieben und Trägerverbände, wurden bei der Erstellung der Matrix nicht berücksichtigt. Nach Aussagen der Arbeitsverwaltung hätten aber Projekte, die diese Kriterien zusätzlich erfüllten, die "besseren Karten". Aus Trägersicht sollten bei der Projektbewertung hingegen Aspekte der Trägervernetzung oder der Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik stärker als bislang Berücksichtigung finden. Sie halten daher eine Weiterentwicklung des Bewertungsinstrumentes für notwendig.<sup>46</sup> Erneute Diskussionen um die Entscheidungsmatrix hält dagegen die örtliche Arbeitsverwaltung für nicht erforderlich.

Das in beiden Teilregionen zur Erhöhung der Transparenz von Konsensentscheidungen angewandte Bewertungsinstrument wird von einigen Interviewpartnern auch deshalb kritisch hinterfragt, weil nicht durchschaubar sei, ob die Gewichtung von Projekten durch die Vergabe von Punkten auch immer objektiv erfolge. So stünden etwa durch das Arbeitsamt kofinanzierte Maßnahmen häufig an vorderen Positionen, die in Kofinanzierung des Kreises für die Klientel SozialhilfeempfängerInnen geplanten Maßnahmen hingegen soweit hinten in der Förderrangfolge, dass letztere bei knapper Mittelverfügbarkeit kaum Chancen auf Realisierung hätten. Daher müssten andere Akteure, wie etwa die Sozialämter, stärker in die Projektauswahl und -bewertung eingebunden werden.

#### **3.2.5.4 Erfolgsbeobachtung**

In beiden Teilregionen hat man im Jahr 1997 beschlossen, dass die Träger von Maßnahmen den Verbleib der AbsolventInnen sechs Monate nach Maßnahmeende dokumentieren und diesen dem Regionalsekretariat jeweils mitteilen müssen. Eine entsprechende Berichterstattung soll dann im Rahmen der Konsensrunden erfolgen. Insofern ist in beiden Kreisen ein Berichtswesen eingesteuert. Bislang haben die Träger aber schon bei der Antragstellung von Folgemaßnahmen im Rahmen ihrer Projektpräsentationen die Konferenzmitglieder über die in bereits durchgeführten Vorläufermaßnahmen erzielten Übergangsquoten informiert.

### **3.2.6 Ergebnisse des Konsensverfahrens**

#### **3.2.6.1 Profil der geförderten Maßnahmen**

Schwerpunktmäßig werden in beiden Kreisen von der Arbeitsverwaltung kofinanzierte Maßnahmen durchgeführt. Sofern die TeilnehmerInnen von Maßnahmen anspruchsberechtigt sind, werden im Rahmen der Ziel-3-Programme insbesondere das Unterhaltsgeld einschließlich der Sozi-

---

<sup>46</sup> In diesem Zusammenhang begrüßen die Träger die vom Arbeitsministerium angestoßenen Aktivitäten zur Entwicklung eines standardisierten Kriterienkataloges (vgl. Abschnitt 3.5.3.2).

alversicherungsbeiträge von der Arbeitsverwaltung finanziert. Daneben beteiligt sie sich in der Regel auch an den Maßnahmekosten. Bei der Einbeziehung von SozialhilfeempfängerInnen - insbesondere in AQUA-Maßnahmen - sind hingegen die Kreise maßgeblich an der Finanzierung beteiligt, die entsprechend den Förderrichtlinien mindestens die eingesparte Sozialhilfe als Eigenanteil einzubringen haben. Ein wesentliches Motiv für die zunehmende Beteiligung der Kreise an der Programmumsetzung ist die langfristige Entlastung der öffentlichen Kassen.

Im Kreis Coesfeld werden für Ziel-3-Maßnahmen von einer Sozialpädagogin des Sozialamtes aus dem Programm "Hilfe zur Arbeit" überwiegend solche TeilnehmerInnen rekrutiert, mit denen bereits im Rahmen dieses Programms individuelle Entwicklungspläne erstellt worden sind. Zum Teil werden auch Vorschaltmaßnahmen zum Erwerb von Grundqualifikationen durchgeführt, um SozialhilfeempfängerInnen dann anschließend entsprechend ihrem erworbenen individuellen Status in einer Qualifizierungs- und/oder Beschäftigungsmaßnahme unterzubringen. In diesem Zusammenhang wird vorwiegend das Programm AQUA genutzt. Zielsetzung des Kreises ist es, pro Jahr etwa 1.000 Personen in Beschäftigung zu bringen, einige davon möglichst in den ersten Arbeitsmarkt.

In der besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Stadt Gronau im Kreis Borken ist die Integration von AusbildungsabbrecherInnen ein arbeitsmarktpolitischer Schwerpunkt. Durch sozialpädagogische Betreuung und das Aufarbeiten sozialer, schulischer und sprachlicher Defizite sowie das Erlernen beruflicher Grundfertigkeiten sollen Jugendliche im Rahmen von Arbeit-und-Lernen-Maßnahmen an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden. Zur Kofinanzierung von Maßnahmen hat die Stadt Gronau einen mit über 100.000 DM ausgestatteten Fonds gegen Jugendarbeitslosigkeit eingerichtet.

Die in der Region durchgeführten Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen laufen zum Teil über die Gleichstellungsstellen der Gebietskörperschaften unter Beteiligung der Regionalstellen „Frau und Wirtschaft/Beruf“. Sie sind sowohl bei der Gewinnung von Teilnehmerinnen als auch von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen aktiv. Nach den Erfahrungen der Gleichstellungsbeauftragten haben Familienfrauen gegenüber dem Arbeitsamt oftmals eine besondere Schwellenangst und suchen daher eher die örtliche Frauenbeauftragte zur Beratung auf. Auch Träger von Maßnahmen suchen diese zunehmend auf, um sie in die Entwicklung frauenspezifischer Maßnahmen einzubeziehen. Im Gegenzug besuchen die Gleichstellungsbeauftragten wiederum die Einrichtungen der Träger, um sich vor Ort ein Bild über die Rahmenbedingungen für die Realisierung eines frauenspezifischen Projekts zu machen. Maßnahmen für Frauen bzw. Berufsrückkehrerinnen werden insbesondere im Dienstleistungsbereich, etwa in den Bereichen EDV und Multimedia, durchgeführt. Trägerzertifizierungen und Praktikumsphasen sollen zudem den Quereinstieg von Berufsrückkehrerinnen, z.B. als Arzthelferin oder Bürokraft, erleichtern. Zudem werden auch innovative bzw. "experimentelle" Maßnahmen, z.B. Qualifizierungen zur Busfahrerin für den Schultransport, durchgeführt.

### **3.2.6.2 Mittelverteilung in der Region**

Seit 1995 finden zu Beginn eines jeden Jahres "strategische Gespräche" zur intraregionalen Mittelverteilung statt, in deren Rahmen sich die beiden Teilregionen über die Verteilung der auf Arbeitsamtsbezirksebene quotierten und damit der Gesamtregion zugeteilten AQUA-Mittel verständigen. An diesen Gesprächen nehmen jeweils die Vorsitzenden der beiden Arbeitsmarktkonfe-

renzen bzw. Vertreter der beiden Kreise, die örtliche Arbeitsverwaltung, die Geschäftsführer der beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften und das Regionalsekretariat teil. Trotz Einrichtung dieser "Clearing-Gruppe" gestaltet sich der Abstimmungsprozess dennoch schwierig, und zwar aus folgenden Gründen:

- Im Gegensatz zu Borken ist der Kreis Coesfeld erst Jahre später ins EU-Fördergeschäft eingestiegen und verspürt insofern einen Nachholbedarf. Insgesamt ist das Antragsvolumen im Kreis Coesfeld gegenüber dem Borkener Projektumfang jedoch deutlich geringer. So betrug die eingeworbene Fördersumme z.B. im Jahr 1997 für den Kreis Borken 5 Mio DM, für den Kreis Coesfeld nur 850.000 DM. Die geringere Mitteleinwerbung wird u.a. darauf zurückgeführt, dass im Gegensatz zu den Borkener Projekten kein einziges, im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung" eingesteuertes Coesfelder Projekt bewilligt wurde. Zudem gibt es im Kreis Coesfeld sehr kleinteilige Trägerstrukturen. Große Projekte, die relativ viel Fördermittel binden, werden fast ausschließlich von externen Trägern durchgeführt. Hinzu kommt, dass durch die flächendeckende Einrichtung von Regionalsekretariaten die Konkurrenz der Regionen um Fördermittel zu- und damit für die Gesamtregion der Umfang einwerbbarer Fördermittel abgenommen hat.<sup>47</sup> Insofern reduzierte sich das Interesse beider Kreise zunehmend auf die Frage der Mitteleinwerbung.

Um die intraregionale Mittelverteilung dennoch möglichst gerecht zu gestalten, einigte man sich auf einen groben Verteilungsschlüssel insbesondere bezogen auf die auf Arbeitsamtsbezirksebene regional quotierten AQUA-Mittel. Referenzgröße dabei ist der jeweilige Anteil der Kreise an der Arbeitslosigkeit im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit im gesamten Arbeitsamtsbezirk. Über eine entsprechende Zeitreihe betrachtet erhielt man fast durchgängig eine Relation von zwei Drittel für den Kreis Borken und ein Drittel für den Kreis Coesfeld. Dieser so ermittelte Verteilungsschlüssel gilt auch als Abrechnungsbasis für die Eigenbeteiligung der Kreise an der Finanzierung des Regionalsekretariats.

Dennoch gibt es Unwägbarkeiten beim letztlich zu realisierenden Mittelvolumen: Zu Beginn eines jeden Jahres erhalten die Regionen vom Land jeweils Hinweise darüber, mit welcher AQUA-Förderquote die Arbeitsamtsbezirke jeweils rechnen können. Danach setzt sich die "Clearing-Gruppe" zusammen und verhandelt die Aufteilung der zu erwartenden AQUA-Mittel auf beide Kreise. Damit können in der Regel allenfalls 3 bzw. mit einer höheren Einsteuerung von Kreismitteln maximal 4 Projekte im gesamten Arbeitsamtsbezirk finanziert werden. In 1997 konkurrierten um diese Mittel aber insgesamt 9, d.h. 5 Borkener und 4 Coesfelder Projekte. Auf der Basis der in beiden Konsensrunden geltenden Entscheidungsmatrix wurde - entsprechend den AQUA-Förderrichtlinien - eine regionale Förderrangfolge auf Arbeitsamtsbezirksebene gebildet. Das hatte jedoch zur Folge, dass ein Coesfelder Projekt, das auf einem hinteren Platz rangierte, zum Jahresende nicht mehr realisiert werden konnte, weil 25 Prozent der ursprünglich vom Land angekündigten AQUA-Mittel am Ende des Jahres ausblieben. Die Situation war im Jahr 1998 ähnlich.

Um Reibungsverluste im Zusammenhang mit der intraregionalen Mittelverteilung zu vermeiden, hat man den Auswahlprozess im Rahmen von AQUA noch stärker strukturiert. Dabei verfährt man aber nicht streng nach dem o.g. Verteilerschlüssel, vielmehr erfolgt die

---

<sup>47</sup> So ist z.B. die AQUA-Förderquote für den gesamten Arbeitsamtsbezirk heute geringer als die ehemalige, allein für den Kreis Borken verfügbare AQUA-Quote. Damals konnte die Regionalquote um mindestens 150 Prozent ausgeschöpft werden, weil andere Regionen ihre Quoten nicht oder nicht voll binden konnten.

Mittelverteilung zwischen den Teilregionen etwas flexibler und längerfristiger. Plant beispielsweise der Kreis Coesfeld ein gutes Projekt, das zu seiner Realisierung mehr als ein Drittel der AQUA-Mittel benötigt, erhält der Kreis auch entsprechend mehr, muss dann aber in einem anderen Jahr unter Umständen auf die Umsetzung eines AQUA-Projekts ganz verzichten. Zudem gibt es nunmehr einen "kürzeren Draht" zwischen dem zuständigen Versorgungsamt, dem Regionalsekretariat und den Kreisen, und seit 1998 erstellen beide Teilregionen jeweils separat eine Prioritätenliste, die sie dem Versorgungsamt auch jeweils separat mitteilen. Somit gibt es in einem Arbeitsamtsbezirk zwei Förderrangfolgen.

- Im Rahmen des Wiedereingliederungsprogramms für Berufsrückkehrerinnen hat der Kreis Coesfeld - bezogen auf eingeworbene Mittel - in den Jahren 1995 und 1996 durchaus gute Zahlen realisieren können. Viele Bildungsträger vor Ort hatten sich daher auf die Klientel "Berufsrückkehrerinnen" spezialisiert, obwohl diesbezüglich keine Fördersicherheit für die Zukunft bestand. Ihre Projekte wurden in 1997 nicht bewilligt. Die vorwiegend kleineren, in klassischen Strukturen eingebundenen und mit der Umsetzung des WEP vertrauten Träger mussten massiv auf andere Programme umsteuern. Dort trafen sie jedoch auf etablierte Trägerstrukturen und konnten in diesen Bereichen zumeist keinen Fuß fassen.

Insgesamt betrachtet flossen somit weniger Fördermittel in den Kreis Coesfeld, als ursprünglich angedacht war. Dadurch gestalteten sich die Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Mittelverteilung zwischen den beiden Teilregionen zumindest zeitweise sehr schwierig.

### 3.3 Regionale Fallstudie: Stadt Köln

Der Einzugsbereich des Regionalsekretariats beschränkt sich auf die Stadt Köln mit ihren 9 Stadtbezirken und 58 Stadtteilen. Rund eine Million Menschen leben in der multikulturellen Großstadt. Der Anteil der ausländischen BürgerInnen an der Gesamtbevölkerung liegt bei fast 21 Prozent.<sup>48</sup>

Die Stadt Köln repräsentiert nach unseren Auswahlkriterien den Regionstypus „Ballungsraum“. Köln weist eine sehr hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 2.4) und daher auch die zweithöchste AQUA-Förderquote auf. Über alle Ziel-3-Programme betrachtet fließt dorthin das größte Mittelvolumen.<sup>49</sup> Bezogen auf die Anzahl der geförderten Projekte und das Teilnehmervolumen bzw. die Teilnehmer-Einwohner-Relation nimmt Köln ebenfalls einen vorderen Rang ein (siehe Kriterienkatalog, Abschnitt 3.1.3.1).

#### 3.3.1 Sozio-ökonomische Analyse

Die Stadt Köln musste sich in den letzten Jahren einem enormen Strukturwandel unterziehen, der bis heute noch andauert und gekennzeichnet ist von einem starken Rückgang der Beschäftigung im sekundären Sektor und einer Rückentwicklung dort ehemals ansässiger Großindustrien aufgrund von betrieblichen Umstrukturierungen und Betriebsschließungen. Von 1990 bis 1998 wurden im produzierenden Sektor rund 38.200 Arbeitsplätze, d.h. 26,4 Prozent aller ehemaligen Ar-

<sup>48</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch NRW 1997.

<sup>49</sup> Dies ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Köln in der Vergangenheit zusätzlich Ziel-3-Mittel einwerben konnte, weil andere Regionen ihre Quoten nicht vollständig ausgeschöpft hatten.

beitsplätze in diesem Sektor abgebaut.<sup>50</sup> Davon betroffen waren insbesondere die Chemie- und Pharmaindustrie, der Maschinen- und Straßenfahrzeugbau sowie der Bereich Elektrotechnik. Erst Ende der 90er Jahre konnte der Produktionssektor wieder "moderate" Beschäftigungszuwächse, etwa in der chemischen Industrie und in der Elektrotechnik verzeichnen. Durch die Ansiedlung neuer Betriebe konnten zusätzliche Arbeitsplätze in zukunftsträchtigen Branchen geschaffen werden.

Anders als in den 50er und 60er Jahren, als noch einige dominierende Industriebranchen die Kölner Wirtschaft prägten, ist die Wirtschaftsstruktur heute sehr heterogen. Mit einem Beschäftigungsanteil von jeweils 8 Prozent spielen im Arbeitsamtsbezirk Köln vor allem der Einzelhandel sowie der Bereich Wissenschaft und Kunst eine wirtschaftlich bedeutsame Rolle, ebenso das Versicherungs- und Gesundheitswesen, der Straßenfahrzeugbau und der Medienbereich mit einem Beschäftigungsanteil von jeweils 6 Prozent.<sup>51</sup>

Die Stadt Köln hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend zu einem Dienstleistungsstandort entwickelt. Der Rückgang der Beschäftigung im sekundären Sektor konnte insbesondere durch einen Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungsbereich weitgehend kompensiert werden. Seit 1996 steigt die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Köln kontinuierlich an. Beschäftigungszuwächse weisen vor allem mittlere Unternehmen mit 100 bis unter 500 Beschäftigten auf. Trotz einer bevorstehenden Rationalisierungswelle in Teilen des Dienstleistungsbereichs, wie etwa im Banken- und Versicherungswesen, rechnet man in der Stadt mit einem weiteren Anstieg, insbesondere in den Bereichen Information und Kommunikation sowie in der Biotechnologie, und mit einem Erreichen des relativ hohen Beschäftigungsniveaus von 1992 (vgl. Abschnitt 2.3).

Das Anforderungsprofil der neuen Branchen stimmt jedoch häufig mit dem lokalen Arbeitsangebot nicht überein ("Mis-Matching"), so dass der Bedarf an qualifiziertem Personal mit auswärtigen Arbeitskräften gedeckt werden muss.<sup>52</sup> Der Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor in den 90er Jahren hat daher auch nicht zu einer Verbesserung der angespannten Lage auf dem Kölner Arbeitsmarkt geführt, d.h. es erfolgte keine direkte Umschichtung der Beschäftigung vom sekundären in den tertiären Sektor. Den zumeist un- oder angelernten Arbeitslosen aus dem produzierenden Gewerbe blieb der Zugang in neue, zukunftsträchtigere Branchen oder im ganzen Bereich der Versicherungen, Banken und Unternehmensberatung versperrt. Nur wenige fanden in anderen Unternehmen neue Arbeitsplätze, z.B. im Bereich Sicherheitsdienste, die infolge von Outsourcing nunmehr dem Dienstleistungsbereich zugeordnet werden. Insbesondere ältere, aus dem sekundären Sektor kommende Arbeitslose haben in Köln als Medienstandort mit einem wachsenden Dienstleistungssektor und einem Rückgang an eher einfach strukturierten Arbeiten kaum Integrationschancen. In den letzten Jahren gehen zudem gerade die für schwervermittelbare Gruppen wichtigen Beschäftigungsmöglichkeiten im zweiten Arbeitsmarkt zunehmend zurück. Seit 1996 sind in der Stadt 50 Prozent der ABM-Stellen weggefallen; von ehemals 3.000 gab es zum Befragungszeitpunkt nur noch 1.500 ABM- Stellen.

---

<sup>50</sup> Quelle: Regionalsekretariat Köln.

<sup>51</sup> Quelle: Regionalsekretariat Köln.

<sup>52</sup> Von den insgesamt etwa 500.000 Arbeitsplätzen in Köln sind 180.000 mit BerufseinpenderInnen besetzt (Quelle: Wirtschaftsdezernat Köln).

In der Stadt sind 40 Prozent aller Arbeitslosen ein Jahr und länger arbeitslos; 60 Prozent der Arbeitslosen haben keine oder nur eine geringe Qualifikation.<sup>53</sup> Die Zahl der unqualifizierten Arbeitslosen nimmt ständig zu, auch bei Jugendlichen. Von rd. 6.000 arbeitslosen Jugendlichen haben mehr als zwei Drittel keine Ausbildung.<sup>54</sup> Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Köln insgesamt sehr hoch. Vor allem rechtsrheinisch sind soziale Brennpunkte entstanden bzw. verschärft die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit die sozialen Probleme, so etwa in den Stadtteilen Deutz, Kalk, Mülheim, aber auch im linksrheinischen Köln-Chorweiler mit einer überdurchschnittlichen Anzahl an SozialhilfeempfängerInnen.

Köln hat zudem einen hohen Migrantenanteil, insbesondere einen hohen Anteil an türkischen BürgerInnen.<sup>55</sup> Der Strukturwandel in Richtung Dienstleistungen ging auch zu Lasten der ehemals von Kölner Großbetrieben für einfachere Arbeiten angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte, die aufgrund sprachlicher und/oder qualifikatorischer Defizite heute kaum mehr eine Arbeitsmarktchance haben. Doch auch bei der jungen Generation von AusländerInnen gibt es häufig sprachliche und zudem schulische Defizite sowie bezogen auf die Qualifizierung türkischer Mädchen auch kulturelle Barrieren, die den Zugang zu einer qualifizierten Ausbildung erschweren.<sup>56</sup> Dieses Problem versucht man in Köln durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, z.B. durch Stützunterricht, aufzufangen. Insgesamt ist in Köln die Arbeitslosigkeit von AusländerInnen im regionalen Vergleich, aber auch im Vergleich zum Land und zum Bund überdurchschnittlich hoch (siehe Abschnitt 2.5.4).

### 3.3.2 Institutionelle und politische Rahmenbedingungen

Die administrativen Grenzen der Untersuchungsregion, d.h. die Grenzen der Stadt Köln sind deckungsgleich mit der Grenze des Arbeitsamtsbezirks Köln.

Im Rat der Stadt Köln waren zum Zeitpunkt unserer Untersuchung die Fraktionen der CDU, der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen vertreten. Bei den Kommunalwahlen in 1989 und 1994 konnte keine der beiden großen Parteien die absolute Mehrheit der Stimmen erzielen. Daher wurde die Stadt zum Zeitpunkt unserer Interviews von einer schwarz-roten Koalition regiert, d.h. unterschiedliche Ressorts befanden sich in unterschiedlichen parteipolitischen Strukturen mit zum Teil unterschiedlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Präferenzen.

---

<sup>53</sup> Quelle: Arbeitsamt Köln.

<sup>54</sup> Quelle: Arbeitsamt Köln. - Für die unbefriedigende Ausbildungssituation macht die örtliche Arbeitsverwaltung insbesondere die Unternehmen verantwortlich, die einerseits nicht ausbilden wollten, andererseits aber den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften beklagten. Die Wirtschaftsvertreter hingegen kritisieren, dass trotz guter Lehrstellensituation die angebotenen Ausbildungsplätze nur unzureichend besetzt werden könnten, weil es zu wenig ausbildungswillige und vor allem immer weniger ausbildungsfähige Jugendliche geben würde.

<sup>55</sup> 40 Prozent aller in Köln lebenden AusländerInnen sind türkischer Abstammung (Quelle: Statistisches Jahrbuch NRW 1997).

<sup>56</sup> Der Anteil von AusländerInnen an der beruflichen Ausbildung hat sich zwar erhöht, dennoch liegt die entsprechende Quote von 17 Prozent deutlich unter dem Anteil ausländischer Jugendlicher an der Gesamtzahl der Jugendlichen von 25 Prozent (Quelle: Interkulturelles Referat der Stadt Köln).

### 3.3.2.1 Regionale Trägerlandschaft

Die Kölner Trägerlandschaft ist sehr heterogen. Die meisten Träger gehören zu den eher mittelgroßen bis kleinen Einrichtungen. Letztere, eher sozial orientierten Träger agieren überwiegend stadtteilbezogen bzw. in Nischen. Das Gros der Träger hat sich auf spezifische lokale Zielgruppen und/oder auf typische Berufsfelder spezialisiert. Die Trägerlandschaft ist zudem gut vernetzt (s.u.). Trägerkooperationen im Rahmen von Maßnahmen gibt es in Einzelfällen insbesondere dann, wenn Maßnahmeteile, wie etwa der transnationale Teil oder der Qualifizierungsanteil, an andere Träger per Unterauftrag vergeben werden. Im Gegensatz zu den anderen, von uns untersuchten Regionen treten die Kölner Kammern bzw. ihre Bildungseinrichtungen nicht als Träger von Ziel-3-Maßnahmen auf.

An der Umsetzung der Ziel-3-Programme versucht man - so das Regionalsekretariat -, die unterschiedlichsten und auch neue Träger vorzugsweise aus der Region zu beteiligen, um nicht nur die Angebots-, sondern auch die Trägerstruktur in Bewegung zu halten und die vorhandenen Erfahrungen mit speziellen Zielgruppen zu nutzen. Die Einschätzung einiger Akteure, dass relativ viele Ziel-3-Maßnahmen in Trägerschaft der Stadt bzw. der Kölner VHS durchgeführt werden, führt das Regionalsekretariat darauf zurück, dass die örtliche VHS nicht nur der älteste Weiterbildungsträger in der Stadt mit einem breiten Angebot in den unterschiedlichsten beruflichen Bereichen, sondern vor Ort die einzige Einrichtung überhaupt ist, die im Rahmen der über QUAZI förderbaren Arbeit-und-Lernen-Maßnahmen Jugendlichen die Möglichkeit bietet, den Hauptschulabschluss nachzuholen.

### 3.3.2.2 Arbeitsmarktpolitische Kooperationsstrukturen

In der Stadt gibt es unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Arbeitskreise und Netzwerke, insbesondere zwischen den Trägern, wie der bei der IHK tagende Arbeitskreis von rd. 130 Weiterbildungsträgern, oder die eher zielgruppenspezifischen Verbundrunden, die sich schwerpunktmäßig mit der beruflichen Integration z.B. von "Berufsrückkehrerinnen" oder MigrantInnen beschäftigen. Zudem sind die lokalen Arbeitsloseninitiativen und die Einrichtungen der Evangelischen Kirche stark miteinander vernetzt und aktiv. Kooperationen gibt es auch zwischen Arbeitsverwaltung, Sozialamt und Jugendamt im Bereich arbeitsloser Jugendlicher<sup>57</sup> sowie viele bilaterale Kooperationen und direkte Kontakte zwischen den auf der Ebene der Arbeitsmarktkonferenz agierenden Akteuren mit dem Ziel, Informationen auszutauschen, arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen und Strategien zu entwickeln und gemeinsam Aktionen und Projekte zu planen.

Neben diesen Arbeitskreisen und Gremien gibt es noch eine von der Verwaltungsspitze einberufene und gegenüber der Arbeitsmarktkonferenz größere Arbeitsmarktrunde, die einmal im Jahr - jedoch nicht kontinuierlich - zusammenkommt. Dort werden ebenso wie in den zu verschiedenen Themenfeldern einberufenen Diskussionsforen arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der Stadt diskutiert.

---

<sup>57</sup> Um die Arbeitsverwaltung vor Ort arbeitsmarktpolitisch noch stärker einzubinden, hat man im Rahmen des kommunalen "Pro Veedel-Programms" einen Kooperationsvertrag zwischen der Stadt Köln bzw. dem Sozialamt und dem Arbeitsamt erarbeitet mit dem Ziel, die Kölner Viertel gemeinsam zu betreuen. In den von der Stadt in jedem Viertel eingerichteten Vermittlungsbüros sollen Träger ihre Vermittlungsbemühungen nicht länger auf SozialhilfeempfängerInnen beschränken, sondern diese künftig auf BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe ausdehnen.

### 3.3.3 Arbeitsmarktkonferenz

#### 3.3.3.1 Entwicklung und regionaler Zuschnitt

Zur ZIN-Region "Regio Rheinland" gehören insgesamt 7 Gebietskörperschaften, und zwar neben Köln die Städte Bonn und Leverkusen sowie der Erftkreis, der Rhein-Sieg-Kreis, der Oberbergische Kreis sowie der Rheinisch-Bergische Kreis. Während der Handwerkskammerbezirk deckungsgleich ist mit der ZIN-Region, ist der Einzugsbereich der IHK Köln jedoch kleinräumiger (ohne kreisfreie Stadt Bonn und ohne Rhein-Sieg-Kreis). Der Regierungsbezirk Köln wiederum ist gegenüber der ZIN-Region großräumiger und umfasst auch den Aachener Raum.

Aus Sicht einiger Akteure dominiert in der Region die Stadt Köln. Alle anderen Gebiete um das Zentrum herum, wie etwa der Oberbergische Kreis und der Rhein-Sieg-Kreis, hätten allenfalls nur marginale Kontakte zu Köln. Daneben würden weiterhin alte Animositäten zwischen der Großstadt und der "Provinz" Bonn bestehen, was die Umsetzung von Regionalpolitik zusätzlich erschwere. Insofern habe sich auf der ZIN-Ebene bislang zumindest keine regionale Identität herausgebildet.<sup>58</sup> Nicht zuletzt aufgrund der Größe der Stadt Köln und der vielfältigen Strukturprobleme, mit denen die Stadt zu kämpfen hat (siehe Abschnitt 3.3.1), beschloss man deshalb im Zusammenhang mit der Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen, sich auf den Einzugsbereich der Stadt Köln zu beschränken.

Mit der Umsetzung der EU-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme ab 1990 und parallel zur regionalen Quotierung von Fördermitteln für zielgruppenspezifische Programme durch das Land konstituierte sich Anfang der 90er Jahre zur Herstellung des lokalen Konsenses die "Kölner Konsensrunde".<sup>59</sup> Deren Geschäftsführung wurde mit Einrichtung des arbeitsmarktpolitischen Regionalsekretariates im Jahr 1996 auf dasselbe übertragen (siehe Abschnitt 3.3.4).

Als neue stimmberechtigte Mitglieder sind seitdem die Kölner Arbeitgebergemeinschaft sowie die Vertretung der Schwerbehinderten und das Jugendamt hinzugekommen. Letzteres hat sich nach eigenem Bekunden aufgrund der steigenden Jugendarbeitslosigkeit und des daraus resultierenden wachsenden Angebots an arbeitsmarktpolitischen Programmen für junge Menschen, die gleichzeitig in den Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes bzw. der Jugendberufshilfe fallen, verstärkt in arbeitsmarktpolitische Belange eingemischt und sich erfolgreich um ein Mandat in der Arbeitsmarktkonferenz bemüht.

#### 3.3.3.2 Zusammensetzung und Vorsitz

Vorsitzender und Moderator der Kölner Konsensrunde ist der Dezernent für Wirtschaft und Stadtentwicklung. Dieser hatte bereits 1990 zur ersten Sitzung der "Kölner Konsensrunde" eingeladen und nimmt seitdem die Funktion des Vorsitzenden wahr. Sofern dieser verhindert ist, werden die Sitzungen von seinem Vertreter, dem Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung, und bei dessen Abwesenheit von den MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats moderiert.

---

<sup>58</sup> Zwischenzeitlich fand auf der ZIN-Ebene eine Arbeitsmarktkonferenz statt, in deren Rahmen man sich auf die Institutionalisierung gemeinsamer Arbeitsgruppen und damit auf eine stärkere Kooperation und Abstimmung verständigte.

<sup>59</sup> Die regionale Mittelquotierung erfolgte seinerzeit noch auf der Ebene der kreisfreien Städte und der Kreise.

In Abbildung 3.5 sind die Organisationen, Institutionen und Initiativen dargestellt, die in der Kölner Konsensrunde vertreten sind.

### Abbildung 3.5: Organisationen, Institutionen und Initiativen der Kölner Konsensrunde

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt Köln durch             <ul style="list-style-type: none"> <li>Personalamt</li> <li>Sozialamt</li> <li><b>Jugendamt/Jugendberufshilfe</b></li> <li>Frauenamt</li> <li><b>Interkulturelles Referat</b> (vormals Ausländerreferat)</li> <li><b>Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung</b></li> </ul> </li> <li>• Örtliche Fürsorgestelle für Schwerbehinderte des Landschaftsverbandes Rheinland</li> <li>• Stadtrat durch Fraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen</li> <li>• <b>Arbeitsamt Köln</b></li> <li>• Gemeinschaft der Kölner Arbeitgeber</li> <li>• Industrie- und Handelskammer Köln</li> <li>• Handwerkskammer Köln</li> <li>• <b>Kreishandwerkerschaft Köln</b></li> <li>• Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Rheinland e.V.</li> <li>• Kölner Beschäftigungsträger, vertreten durch Baukooperative "Zug um Zug"</li> <li>• <b>DGB</b></li> <li>• <b>Liga der Kölner Wohlfahrtsverbände</b></li> <li>• <b>Kölner Arbeitslosenzentren</b></li> <li>• <b>Arbeitskreis der Kölner Frauenvereinigungen</b><sup>60</sup></li> </ul>
--

Fettgedruckte Organisationen/Institutionen waren Interviewpartner im Rahmen dieser Untersuchung

Mit Ausnahme des Amtes für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, bei dem das Regionalsekretariat angesiedelt ist (siehe dazu Abschnitt 3.3.4), sind alle in der Arbeitsmarktkonferenz vertretenen Organisationen und Einrichtungen stimmberechtigt. An den Konsensrunden nehmen durchschnittlich etwa 25 Personen teil, darunter auch regelmäßig Gäste, wie etwa das Versorgungsamt Köln, die transnationale Beratungsagentur oder das Europabüro. Nahezu die Hälfte der an der Konsensrunde jeweils teilnehmenden Personen kommen aus der Stadtverwaltung. Verschiedene Organisationen, Initiativen und städtische Ämter entsenden mehr als eine/n VertreterIn in die Konsensrunden bzw. delegieren die Teilnahme an den Sitzungen jeweils an verschiedene MitarbeiterInnen. Ein Großteil der Konferenzmitglieder übt innerhalb der Organisationen und Institutionen, die sie jeweils vertreten, eine leitende Funktion auf der Referats-, Abteilungs-, Amtsleiter- oder Geschäftsführerebene aus.

Ein Großteil der Interviewpartner hält die Zusammensetzung der Kölner Konsensrunde für nicht veränderungsbedürftig, da dort nicht nur alle relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure, sondern

<sup>60</sup> In diesem Arbeitskreis kommen Frauen aus Kirchen- und Gewerkschaftsverbänden, aus sozialen Einrichtungen und Parteien zusammen.

über die jeweils zuständigen Ämter und Initiativen auch alle förderbaren Zielgruppen, d.h. arbeitslose Jugendliche, Frauen, AusländerInnen, SozialhilfeempfängerInnen, Schwerbehinderte und Langzeitarbeitslose vertreten sind. Insofern trage die grundsätzlich für neue Mitglieder offene "Kölner Konsensrunde" den Problemlagen des lokalen Arbeitsmarktes Rechnung. Zudem ist die Wirtschaft nicht nur über die Kammern und sonstigen Wirtschaftsverbände, sondern auch über die „Gemeinschaft der Kölner Arbeitgeber“ an den Konsensprozessen beteiligt. Direkt an der Umsetzung von Projekten beteiligte Träger finden keine Aufnahme, weil die Konsensrunde - so das Regionalsekretariat - nicht zu deren Gunsten instrumentalisiert werden soll. Insofern seien Maßnahmeträger, wie etwa die Wohlfahrtsverbände, dort allenfalls indirekt vertreten.

### **3.3.4 Einzugsbereich und organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats**

Erste Überlegungen zur Gründung eines Regionalsekretariats gab es in der Region bereits im Jahr 1990. Angedacht war damals ein gegenüber heute großräumigerer Einzugsbereich. Neben Köln sollten auch die Stadt Leverkusen, der Oberbergische und der Rheinisch-Bergische Kreis sowie der Erftkreis mit betreut werden. Aufgrund sich verschlechternder Kofinanzierungsbedingungen für Regionalsekretariate wurden diese Überlegungen aber wieder fallengelassen. Erst viele Jahre später, d.h. zu Beginn der zweiten Hälfte der zum Zeitpunkt der Untersuchung laufenden Förderphase (1994-1999) wurden in Köln auf Arbeitsamtsbezirksebene das arbeitsmarktpolitische Regionalsekretariat als Dienstleistungs- und Transferinstanz gegenüber der bereits bestehenden "Kölner Konsensrunde" gegründet.<sup>61</sup> Auf einen Ratsbeschluss hin wurde das Regionalsekretariat Köln zum 1. Januar 1996 eingerichtet.

Das Regionalsekretariat ist organisatorisch sowie räumlich in die Abteilung Beschäftigungsförderung innerhalb des Amtes für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung eingebunden und damit innerhalb der öffentlichen Verwaltung vergleichsweise weit unten angesiedelt.

#### **3.3.4.1 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung in der Kommunalverwaltung**

Beschäftigungsförderung betreibt die Stadt Köln schon seit den 80er Jahren. Bis Anfang der 90er Jahre war für die Umsetzung aller arbeitsmarktpolitischen Programme einschließlich ABM die kommunale Projektkoordinierungsstelle zuständig, die zunächst in das Sozialdezernat eingebunden war. Mit der Einrichtung des Amtes für Wirtschaftsförderung innerhalb des Dezernats für Wirtschaft und Stadtentwicklung in 1990/91 wurde diese Stelle auf einen Ratsbeschluss hin überführt in die neue Abteilung "Beschäftigungsförderung" innerhalb des nunmehr als Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung bezeichneten Amtes. Beide Bereiche sollten gleichberechtigt sein. Da in den letzten Jahren aber das Aufgabenfeld der Beschäftigungsförderung gewachsen ist, macht die personelle und finanzielle Ausstattung der Beschäftigungsförderung heute weit über 50 Prozent des Amtes insgesamt aus.

---

<sup>61</sup> Mit Beginn der Förderphase 1994-1999 wurden im Rahmen der AQUA-Förderrichtlinien die Grundlagen für die flächendeckende Einrichtung von Regionalsekretariaten auf Arbeitsamtsbezirksebene geschaffen. Um zumindest Startgleichheit bezogen auf das Einwerben von Fördermitteln zu haben, richteten nach und nach alle Regionen ein arbeitsmarktpolitisches Sekretariat ein, nicht zuletzt deshalb, weil durch die flächendeckende Ausbreitung arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen die interregionale Konkurrenz um Fördermittel zunahm.

Mit der organisatorischen Anbindung an die Wirtschaftsförderung wollte man seinerzeit die Nähe zur Wirtschaft sicherstellen, da man sich durch eine Beteiligung von Betrieben und Unternehmen an der Durchführung von Maßnahmen eine höhere Übergangsquote versprach. Innerhalb der gesamtstädtischen arbeitsmarktfördernden Strategien sollte zudem die Abteilung Beschäftigungsförderung eine initiierende Funktion wahrnehmen, die Koordination der unterschiedlichen Maßnahmen verbessern und diese mit den allgemeinen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung stärker verzahnen. Jedoch beschränkte sich die Zusammenarbeit mit den "klassischen Wirtschaftsförderern" bislang im wesentlichen auf einen formalisierten Informationsaustausch. Jeder Bereich arbeitet weitgehend für sich. Eine Kooperation besteht lediglich im Rahmen integrierter Projekte. Dabei handelt es sich in der Regel aber nicht um EU-kofinanzierte Projekte.

Für die Umsetzung beschäftigungsfördernder Maßnahmen sind heute in Köln sowohl das Personalamt (ABM) und Sozialamt (ASS) als auch die Abteilung Beschäftigungsförderung (EU-kofinanzierte Beschäftigungsmaßnahmen) zuständig. Im Rahmen eines Gesprächskreises werden regelmäßig Informationen zwischen den drei zuständigen Ämtern ausgetauscht und die jeweiligen beschäftigungsfördernden Aktivitäten abgestimmt, um einerseits Parallelangebote vor Ort zu vermeiden und andererseits die Klientel des Sozialamtes bei der Umsetzung von z.B. EU-kofinanzierten Landesprogrammen zu berücksichtigen. Einige unserer Interviewpartner konstatieren jedoch eine mangelnde Kooperation zwischen einzelnen Bereichen der Kommunalverwaltung, die mit Beschäftigungsförderung zu tun haben. Zudem erfolge durch die organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats an die kommunale Wirtschaftsförderung und damit an das Wirtschaftsressort, dessen Dezernent zugleich Vorsitzender der Kölner Konsensrunde bzw. sein Stellvertreter Leiter der kommunalen Wirtschaftsförderung ist, eine zu einseitige Interessenwahrnehmung innerhalb der Arbeitsmarktkonferenz.

Zu den derzeitigen Aufgaben der Abteilung Beschäftigungsförderung gehören die Koordinierung, Bündelung und inhaltliche Begleitung aller arbeitsmarktpolitischen kommunalen Aktivitäten sowie die Entwicklung geeigneter Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Daneben konzipieren die MitarbeiterInnen der Beschäftigungsförderung auch selbst Projekte und sind zudem für ihre Umsetzung verantwortlich, die in enger Kooperation mit Betrieben und Trägern erfolgt. Schon Anfang der 90er Jahre war die Abteilung Beschäftigungsförderung im Rahmen der ehemaligen zielgruppenorientierten Landesprogramme "Arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm" und "Globalzuschussprogramm" aktiv. - Beide Programme waren sozusagen die Vorläufer der zu evaluierenden Ziel-3-Programme. - Zudem ist sie für die Umsetzung des kommunalen "Stadtverschönerungsprogramms" verantwortlich. Des Weiteren fallen folgende Bereiche in die Zuständigkeit der Abteilung Beschäftigungsförderung:

- Kommunalstelle Frau und Wirtschaft
- Existenzgründungsberatung für Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen / Existenzgründungscoaching (GO-Initiative des Landes)
- arbeitsmarktpolitisches Regionalsekretariat.

Der Leiter der Abteilung Beschäftigungsförderung ist gleichzeitig Leiter des Regionalsekretariats. Diese Doppelfunktion nimmt er jeweils mit einer halben Stelle wahr. Insgesamt arbeiten in der Abteilung Beschäftigungsförderung 18 MitarbeiterInnen.

### **3.3.4.2 Aufgaben und personelle Ausstattung des Regionalsekretariats**

Das Regionalsekretariat ist mit insgesamt 3,5 Stellen ausgestattet, die aus ESF- und Landesmitteln sowie Eigenmitteln der Stadt finanziert werden.

Während die kommunale Beschäftigungsförderung vorrangig für das operative Geschäft zuständig ist, also eher eine initiiierende und umsetzende Aufgabenstellung innerhalb der gesamtstädtischen Arbeitsmarktförderung wahrnimmt, organisieren die MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats den regionalen Konsensprozess. Weiterhin gehört es zu ihrem Aufgabenbereich, die Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Programme des Bundes, des Landes und der EU in der Stadt zu verstärken und dazu mehr Fördermittel einzuwerben.

Ein wichtiger Bestandteil ihrer Arbeit ist zudem die Beratung von Trägern. Bis zur Bewilligung eines Projekts wird das Regionalsekretariat etwa drei- bis viermal pro antragstellender Träger aufgesucht. Die Anzahl der eingehenden Projektanträge ist ebenso wie der Beratungsbedarf in den letzten Jahren gestiegen, da die lokalen Träger verstärkt nach Förderlücken suchen. Viele Träger arbeiten jedoch auch ohne Unterstützung des Regionalsekretariats. Dennoch haben die MitarbeiterInnen durch ihre Teilnahme an Trägerarbeitskreisen und Trägerbesuche vor Ort in der Regel Kontakt zu allen Trägern.

Daneben bietet das Regionalsekretariat Informations- und Fachveranstaltungen an, die z.T. in Kooperation mit anderen lokalen Beratungseinrichtungen durchgeführt werden. Weitere Informationen zu den Förder- und Beratungsmöglichkeiten sowie zu den lokalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten erhalten die Akteure regelmäßig über Pressemitteilungen und Veröffentlichungen des Regionalsekretariats. Neben der Öffentlichkeitsarbeit des Regionalsekretariats hat auch die Implementierung des Landesprogramms "Jugend in Arbeit" den Bekanntheitsgrad der vergleichsweise neuen Einrichtung in der Stadt erhöht.

Grundsätzlich wird die Arbeit der RegionalsekretärInnen positiv beurteilt. Dort würde qualitativ sehr gute und kompetente Arbeit geleistet auch bezogen auf die Initiierung von Projekten und der Entwicklung neuer Ideen.

### **3.3.5 Der regionale Konsens als Prozess**

Der Konsensprozess wird in Köln im Zusammenwirken von Arbeitsmarktkonferenz, Regionalsekretariat, Arbeitskreisen, Kommunal- und Arbeitsverwaltung sowie durch bilaterale Kooperationsbeziehungen gestaltet und strukturiert. Die regionsspezifischen Verfahrensweisen im Rahmen dieses Prozesses werden nachfolgend dargestellt.

#### **3.3.5.1 Arbeitsweise der Arbeitsmarktkonferenz**

Für eine schriftlich fixierte Geschäftsordnung der Arbeitsmarktkonferenz hat man in Köln bislang keinen Bedarf gesehen. Die Aufgabenstellung der Kölner Arbeitsmarktkonferenz wurde in dem 97er-Jahresbericht zur Arbeit des Regionalsekretariates folgendermaßen definiert: Neben der Herstellung des regionalen Konsenses für EU-kofinanzierte Projekte soll dieses Gremium insbe-

sondere dazu beitragen, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit lokalen strukturpolitischen Überlegungen verknüpft werden.

Die Kölner Konsensrunden finden zwei- bis dreimal pro Jahr statt. Bei Bedarf besteht zudem die Möglichkeit, außerhalb der regulären Runden im Rahmen von Sondersitzungen grundsätzlichere arbeitsmarktpolitische Themen zu behandeln. Die Sitzungstermine werden langfristig, d.h. mehrere Monate im voraus bekannt gegeben, so dass die Mitglieder in ihren Aktionsfeldern jeweils als Multiplikatoren wirken und Projekte bei den ihnen bekannten Trägern initiieren bzw. für die jeweils anstehende Konsensrunde einwerben können. Durchschnittlich werden in den jeweiligen Sitzungen 21 Projektanträge behandelt, wobei die Spannbreite zwischen 2 und 64 Anträgen pro Sitzung liegt.

Seit Oktober 1997 besteht für die Träger von Maßnahmen die Möglichkeit, vor der offiziellen Eröffnung einer Konsensrunde ihre Projekte zu präsentieren. Dieses auf Wunsch der Konferenzmitglieder eingeführte Verfahren wird aber aufgrund der oftmals zu behandelnden Fülle von Projektanträgen nur in Einzelfällen angewandt, insbesondere im Zusammenhang mit neuen Projektideen und/oder neuen Trägern. Während der eigentlichen Beratung sind die Träger nicht mehr anwesend. Um dennoch Projekte, d.h. die Arbeit der Träger und die Zielgruppen besser kennen zu lernen, haben die Mitglieder der Arbeitsmarktkonferenz beschlossen, regelmäßig einzelne interessante Projekte vor Ort zu begutachten.

Ausführlichere Erläuterungen durch das Regionalsekretariat erfolgen im Rahmen der Konsensrunden lediglich für zusätzliche, als Tischvorlage eingebrachte Projektanträge. In Einzelfällen stellt auch das Sozialamt Projekte vor, insbesondere dann, wenn es sich dabei um neue und speziell für dessen Klientel konzipierte Maßnahmen handelt. Daneben erfolgen in den Runden regelmäßig Berichte zu aktuellen Entwicklungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt, zum aktuellen Sachstand bezogen auf Mittelsituation, Programmumsetzung und Projektbewilligung. Über veränderte Förderbedingungen und neue Programme bzw. Förderschienen informiert das Regionalsekretariat ebenfalls regelmäßig.

### **3.3.5.2 Konsensverständnis/Entscheidungsregeln**

Einen per Beschluss festgelegten Abstimmungsmodus gibt es im Rahmen des Kölner Konsensverfahrens nicht. Dies ist aus Sicht einiger Akteure auch nicht erforderlich, da die Konsensentscheidungen zu etwa 98 Prozent einstimmig getroffen werden. In den restlichen Einzelfällen gibt es nur eine geringe Anzahl von Enthaltungen oder gar Gegenstimmen. Insofern versteht man hier unter Herstellung des regionalen Konsenses analog zu den Förderrichtlinien, möglichst eine Einstimmigkeit bei den Projektentscheidungen zu erzielen. Grundsätzlich gibt es ein abgestuftes Konsensverfahren, das sowohl eine Ablehnung von Projekten als auch eine Konsenserteilung mit oder ohne Auflagen vorsieht. Projektanträge werden dann abgelehnt, wenn sie den Programmrichtlinien nicht entsprechen oder die geplanten Maßnahmen keine arbeitsmarktliche Relevanz haben.

Für Existenzgründungsbeihilfen im Rahmen von QUAZI wurde im Juni 1997 ein *Generalkonsens* erteilt. Die Einzelprüfung obliegt dem Regionalsekretariat, das die Mitglieder im Rahmen der Konsensrunde jeweils über den aktuellen Umsetzungsstand informiert.

In dringenden Fällen besteht zudem die Möglichkeit, im Eilverfahren einen schriftlichen Konsens einzuholen.<sup>62</sup> Dieses schriftliche *Dringlichkeitsverfahren* kommt aber nur in Einzelfällen zum Tragen, um bei Programmänderungen oder der Implementierung neuer Programme, wie etwa bei "Jugend in Arbeit", außerhalb des Tagungsrythmus handlungsfähig zu bleiben und mit erforderlichen Maßnahmen rechtzeitig beginnen zu können.

Aus Sicht der meisten von uns befragten Akteure sind in Köln die Entscheidungsprozesse stark vorstrukturiert. Daher liefen Projektentscheidungen im Rahmen der Arbeitsmarktkonferenz sehr konsensorientiert ab. Damit der Konsens funktioniere, man also Einstimmigkeit erzielen könne, würde man versuchen, alle relevanten Gruppen in entsprechende Gremien einzubeziehen und auch möglichst alle Interessen zu berücksichtigen. Erforderliche Abstimmungen und Nachfragen einzelner Akteure zu den Projekten erfolgten zumeist im Vorfeld der Konsensrunden. Auch ordnungspolitische Grundsatzdiskussionen fänden allenfalls außerhalb der Konsensrunde statt.<sup>63</sup> Alle Beteiligten gehen deshalb davon aus, dass die jeweils vorgelegten "glatten Vorlagen" den Konsens auch erhalten. Bislang wurde nur in ganz wenigen Ausnahmefällen Projekten der Konsens verweigert. Einigen von uns befragten Mitgliedern der Konsensrunde ist jedoch nicht transparent, nach welchen Kriterien Projekte ausgewählt werden bzw. die Förderrangfolge von Projekten festgelegt wird.<sup>64</sup> Vor diesem Hintergrund schreiben einige Konferenzmitglieder den Konsensrunden in erster Linie eine legitimatorische Funktion zu. Um sich stärker als bislang in die Entscheidungsprozesse einbringen zu können, strebt eine in der Arbeitsmarktkonferenz vertretene Organisation eine stärkere Kooperation und Vorbereitung der in den Sitzungen jeweils anstehenden Entscheidungen mit anderen "gleichgesinnten" Akteuren an.

### 3.3.5.3 Bewertungsverfahren und Entscheidungskriterien

Das auf der ZIN-Ebene erarbeitete, aber nicht weiter fortgeschriebene Regionale Entwicklungskonzept hatte zu keiner Zeit Auswirkungen auf die Politik der Stadt Köln und insofern auch nicht auf die Auswahl und Bewertung von arbeitsmarktpolitischen Projekten. Ein entsprechendes Konzept in Form einer Stärken-Schwächen-Analyse auf kommunaler Ebene existiert nicht. Für die Projektbewertung gibt es zudem kein von der Konsensrunde verabschiedetes Kriterienraster oder eine von ihr festgelegte Rangfolge von Auswahlkriterien, vielmehr geht den Konsensentscheidungen folgendes Prozedere voraus:

Das Regionalsekretariat erarbeitet im Vorfeld einer Arbeitsmarktkonferenz zu jedem Programm jeweils einen Vorschlag zur Förderrangfolge der eingereichten Projektanträge. Diese vom Regionalsekretariat erstellte und für die Förderaussichten eines Projektes ausschlaggebende Prioritätenliste wird mit dem örtlichen Arbeitsamt bzw. mit den dort jeweils zuständigen Fachbereichen eingehend diskutiert, und die arbeitsmarktliche Relevanz einer Maßnahme von der Arbeitsverwaltung abschließend beurteilt. Zum Teil werden die Kammern in entsprechende Fragestellungen einbezogen. Während die Arbeitsverwaltung bis 1997 im Vorfeld der Konsensrunden lediglich zu

<sup>62</sup> Im Rahmen dieses Verfahrens gilt ein Konsens dann als erteilt, wenn von keinem der Mitglieder innerhalb einer festgesetzten Frist nach Zugang der Unterlagen ein Widerspruch erfolgt.

<sup>63</sup> Grundsätzlich befürchten die Kölner Wirtschaftsverbände durch die Förderung des zweiten Arbeitsmarktes Wettbewerbsnachteile für die Privatwirtschaft. Lediglich AB-Maßnahmen unter Anleitung des ersten Arbeitsmarktes werden nicht als Konkurrenz betrachtet.

<sup>64</sup> Zum bisherigen Bewertungsverfahren sowie zur Einführung eines Kriterienkataloges als Grundlage für künftige Projektentscheidungen siehe nächster Abschnitt.

Finanzierungsgesprächen einbezogen wurde, wird sie seit 1998 grundsätzlich zu allen Gesprächen hinzugezogen und ist zudem an der Gewinnung und Beratung von TeilnehmerInnen beteiligt. Erforderliche Abstimmungsgespräche mit dem Arbeitsamt oder auch mit dem Sozial-, Personal- oder Jugendamt im Hinblick auf die Berücksichtigung der Belange ihrer Klientel bei der Konzipierung, Vorbereitung und Auswahl von Maßnahmen finden auf bilateraler Ebene statt, d.h. die im Vorfeld der Konsensrunde stattfindenden Gespräche werden jeweils separat durch das Regionalsekretariat geführt.

Neben den Förderrichtlinien und der arbeitsmarktlichen Relevanz von Maßnahmen als oberste Priorität spielten bei der Bewertung von Projekten bislang die Erfahrungen und Erfolge vorausgegangener bzw. vergleichbarer Maßnahmen eine Rolle. So sollen lt. einem Beschluss der Arbeitsmarktkonferenz Folgemaßnahmen nur noch den Konsens erhalten, wenn mindestens 50 Prozent der TeilnehmerInnen aus der vorausgegangenen Maßnahme in reguläre Beschäftigung gebracht werden konnten. Diese Regelung gilt im wesentlichen für die im Rahmen von AQUA durchgeführten Maßnahmen, weil es in diesem Bereich die meisten Neuauflagen bereits durchgeführter Maßnahmen gibt.

Zwischenzeitlich wurde vom nordrhein-westfälischen Arbeitsministerium ein Bewertungsverfahren vorgegeben, nach dem die Regionen einen standardisierten Kriterienkatalog als Entscheidungsgrundlage für jeden Projektantrag heranzuziehen haben. Dieses Verfahren wurde in der Kölner Konsensrunde erstmalig im März 1999 angewandt. Bewertungen von Projekten erfolgen nunmehr auch explizit im Hinblick auf ihre Zielgruppenorientierung und Finanzierungsstruktur sowie die Trägereignung, d.h. die entsprechenden Bewertungen erfolgen nunmehr auch schriftlich im Rahmen der den Mitgliedern vor der anstehenden Konsensrunde zugehenden Projektunterlagen. In die Projektbewertung fließen jeweils ein das Know-how der Arbeitsverwaltung, die Angaben und Projektunterlagen der Träger sowie die aus bereits durchgeführten Maßnahmen gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen des Regionalsekretariats.

#### **3.3.5.4 Erfolgsbeobachtung**

Die Mitglieder der Kölner Arbeitsmarktkonferenz halten ebenso wie die MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats eine regelmäßige und kontinuierliche Erfolgsbeobachtung für erforderlich. Mit regelmäßigen Berichten zum Integrationserfolg bereits abgeschlossener Maßnahmen innerhalb der Konsensrunde hat man inzwischen begonnen.<sup>65</sup> Zudem wurden die Träger von AQUA-Maßnahmen per Vertrag verpflichtet, Verbleibsdaten bis zu einem Jahr nach Maßnahmeende zu erheben, sofern die TeilnehmerInnen im Rahmen einer vom Regionalsekretariat formulierten Einwilligungserklärung einer Erhebung ihrer Verbleibsdaten zugestimmt haben. Da das Regionalsekretariat sowohl von Trägern als auch von TeilnehmerInnen als eine etwa gegenüber der Arbeitsverwaltung neutralere Instanz betrachtet werde, ist es aus Sicht einiger Akteure die geeignete Stelle zur kontinuierlichen Ermittlung und Erfassung von Verbleibsdaten. Eine solche Aufgabenerweiterung würde aber eine Aufstockung der personellen Ressourcen erfordern.

---

<sup>65</sup> Zuvor erfolgte nur auf Anfrage oder im Rahmen des Jahresberichts eine Berichterstattung zum Ergebnis bereits durchgeführter Maßnahmen.

### 3.3.6 Ergebnisse des Konsensverfahrens

#### 3.3.6.1 Profil der geförderten Maßnahmen

Im Bereich der EU-kofinanzierten und zielgruppenorientierten Maßnahmen werden in Köln schwerpunktmäßig AQUA-Projekte durchgeführt, die grundsätzlich in Kooperation mit Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes stattfinden. Zielsetzung dabei ist, möglichst viele Klebeeffekte zu realisieren. An einer AQUA-Maßnahme sind viele private Unternehmen gleichzeitig und zu meist von Beginn der Maßnahme an beteiligt.<sup>66</sup> Die Stadt Köln, die als öffentlicher Arbeitgeber schon seit 1991 kombinierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durchführt, war bislang noch in der Lage, bei AQUA-Maßnahmen eine Übernahmegarantie zu erteilen. Für die Zielgruppen Langzeitarbeitslose, arbeitslose Jugendliche und Berufsrückkehrerinnen werden Kombi-Maßnahmen mit einer Qualifizierung in unterschiedlichen Bereichen des Handwerks und des Dienstleistungsbereichs durchgeführt, die insbesondere Geringqualifizierten den (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben erleichtern sollen. Im Rahmen dieser Maßnahmen wird ebenso wie bei den für arbeitslose Jugendliche angebotenen Maßnahmen "Arbeit und Lernen" ein Theorie teil verknüpft mit einem hohen Praxisanteil. Im Rahmen des Ziel-3-Programms QUAZI wird neben den Arbeit-und-Lernen-Maßnahmen insbesondere der Stützunterricht für arbeitslose Jugendliche sowie für ausländische Jugendliche gefördert mit dem Ziel, durch den Abbau schulischer und sprachlicher Defizite sowie die Vermittlung betriebspraktischer Grundfertigkeiten die Jugendlichen schrittweise an die Bedingungen der Arbeitswelt heranzuführen.

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Köln zielen insbesondere darauf ab, die Situation der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Personengruppen zumindest teilweise zu stabilisieren.<sup>67</sup> Es gibt es in der Stadt viele stadtteilvernetzte Projekte. Viele Projekte haben zudem das Ziel, Menschen in strukturelevante Arbeit zu bringen, also z.B. "mehr Leute zu qualifizieren und dabei möglichst noch ein altes Haus zu renovieren". Die arbeitsmarktpolitische Entwicklung in Köln hat deutlich den Schwerpunkt auf den Bereich der Qualifizierung von jungen Menschen gelegt. Neben der Nutzung der Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung" bzw. ihres Programmteils "Integra" für ausländische Frauen gibt es noch kommunale Aktivitäten, wie etwa das "Stadtverschönerungsprogramm" für arbeitslose Jugendliche bzw. junge Erwachsene.

### 3.4 Regionale Fallstudie: Stadt Krefeld/Kreis Viersen

Der Einzugsbereich des Regionalsekretariats in Krefeld umfasst neben der Stadt Krefeld auch den Kreis Viersen. Diese Untersuchungsregion am Niederrhein repräsentiert nach unserem Kategorienschema den Regionstypus „Rand des Ballungsraums“ (Düsseldorf/Neuss), deckt aber gleichzeitig auch den Regionstypus „Großstadt (Krefeld) mit ländlichem Umfeld“ ab. Innerhalb des Regionstypus "Rand des Ballungsraums" nimmt die Region Stadt Krefeld/Kreis Viersen bezogen

<sup>66</sup> Bei einem Teilnehmervolumen von 30 Personen sind in der Regel mindestens 15 Unternehmen in die Projektdurchführung einbezogen. Mit Ausnahme der Stadt bzw. den unter ihr angesiedelten Unternehmen beschäftigen die Betriebe ein bis maximal zwei TeilnehmerInnen.

<sup>67</sup> In den Vierteln entstehen bzw. existieren u.a. Anlaufstellen und Stützeinrichtungen, wie Bürger-, Frauen-, Jugend- und Arbeitslosenzentren. Zudem wurden in besonders belasteten Stadtteilen vom Sozialamt Jobbörsen eingerichtet.

auf die Ziel-3-Relevanz, d.h. bezogen auf ein entsprechendes Teilnehmer- und Mittelvolumen den zweiten Rang ein (siehe Kategorienschema, Abschnitt 3.1.3.1).<sup>68</sup>

### 3.4.1 Sozio-ökonomische Analyse

#### 3.4.1.1 Stadt Krefeld

Von den negativen Folgen des Strukturwandels ist die vom industriellen Sektor nach wie vor stark geprägte Stadt Krefeld besonders betroffen. Seit 1994 gehören daher auch Teile der Stadt bzw. des Stahlstandortes Krefeld zum Ziel-2- und zum RESIDER-Fördergebiet. Zudem wurden im Jahr 1996 Teilbereiche der Stadt in die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" aufgenommen.

Bedeutsam für die Stadt Krefeld sind neben dem Stahlbereich insbesondere die Textil- und Bekleidungsindustrie, die chemische Industrie sowie der Maschinenbau. In den Bereichen Textil, Stahl und Chemie, die etwa zwei Drittel der industriellen Arbeitsplätze stellen, gab es in der Vergangenheit starke Beschäftigungseinbrüche.<sup>69</sup> Allein im Zeitraum von 1990 bis 1996 wurden in Krefeld im sekundären Sektor rund 11.600 Arbeitsplätze abgebaut. Dies entspricht einem Rückgang der Arbeitsplätze in diesem Sektor um 22,0 Prozent gegenüber einem landesweiten Rückgang von 14,2 Prozent.<sup>70</sup> Die rückläufige Beschäftigung im sekundären Sektor konnte durch den Zuwachs von 3.155 Arbeitsplätzen im tertiären Sektor nicht annähernd kompensiert werden.<sup>71</sup> Ursache für die unterdurchschnittliche Entwicklung in diesem Bereich ist der geringe Besitz an sogenannten produktionsorientierten Dienstleistungen, die als eigentliche Beschäftigungspotentiale des Dienstleistungssektors gelten. Die wachstumsstarken Branchen sind in Krefeld eher unterrepräsentiert. Vor dem Hintergrund des Beschäftigungsrückgangs verschärft zudem der Bevölkerungszuwachs die Situation auf dem Krefelder Arbeitsmarkt. Von 1986 bis 1996 stieg die Einwohnerzahl von 216.598 auf 247.772, also um 14,4 Prozent an.<sup>72</sup>

Die noch relativ gesunden Bereiche, insbesondere der Maschinenbau, unterliegen konjunkturellen Zyklen, die sich auf den regionalen Arbeitsmarkt entsprechend auswirken. Zudem weist die Stadt Krefeld eine überproportional hohe Exportquote auf. Somit ist die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt in einem hohen Maße auch von wirtschaftlichen Entwicklungen auf internationaler Ebene abhängig.

Der Krefelder Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch einen hohen Besitz an Facharbeitern, eine unterdurchschnittliche Erwerbsquote von Frauen und einen relativ geringen Anteil von AkademikerInnen an der Beschäftigung. Zugleich mangelt es aber auch an Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen. Durch eine verbesserte Anbindung an den Düsseldorfer Flughafen

---

<sup>68</sup> Den ersten Platz belegt eine dem Regionstypus nicht eindeutig zuordenbare Region. Daher haben wir die Region bzw. Konstellation Großstadt Krefeld/ländlicher Kreis Viersen als drittes Fallbeispiel ausgewählt.

<sup>69</sup> Die in der Region alt eingesessene Textil-/Bekleidungsindustrie hat schon seit 30 bis 40 Jahren einen kontinuierlichen Rückgang an Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Infolge der ersten Strukturkrise in den 60er Jahren gingen in der gesamten Region bereits 18.000 bis 20.000 Arbeitsplätze verloren.

<sup>70</sup> Quelle: Schriftenreihe der IHK Mittlerer Niederrhein, Ausgabe Nr. 34.

<sup>71</sup> Ebenda.

<sup>72</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch NRW 1987 und 1997.

und eine verstärkte Gewerbeansiedlung im Bereich Logistik hofft man jedoch, in diesem Arbeitsmarktsegment neue Arbeitsplätze schaffen zu können.

Die Arbeitsmarktsituation in Krefeld ist vergleichbar mit der des Ruhrgebiets und hat sich in den vergangenen Jahren ebenfalls kontinuierlich verschlechtert. Die Arbeitslosenquote liegt hier bei fast 16 Prozent und damit deutlich über dem Landes- und dem Bundesdurchschnitt.<sup>73</sup> Bezogen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit nimmt Krefeld unter den Städten Nordrhein-Westfalens den vierten, unter den kreisfreien Städten und Kreisen außerhalb des Ruhrgebiets sogar den ersten Rang ein.

Zu den von Arbeitslosigkeit stark betroffenen Gruppen gehören neben den Un- und Angelernten insbesondere ältere Personen mit einem Anteil an der Arbeitslosigkeit von fast 24 Prozent sowie AusländerInnen mit einem Anteil von etwas mehr als 21 Prozent. Die Quote der Langzeitarbeitslosen lag im September 1998 im Gesamtbezirk bei knapp 43 Prozent.<sup>74</sup> Jugendarbeitslosigkeit ist in der Stadt ebenfalls ein sehr großes Problem; die Arbeitslosenquote für Jugendliche beträgt dort 16 Prozent gegenüber einer deutlich niedrigeren Quote von 11,0 Prozent im Kreis Viersen.<sup>75</sup>

Frauen haben einen Anteil an der (registrierten) Arbeitslosigkeit von 41,7 Prozent.<sup>76</sup> Die Arbeitslosenquote von Frauen (13,8 Prozent im September 1998) liegt in der Stadt immer etwas unterhalb der allgemeinen Arbeitslosenquote.<sup>77</sup> Die relativ geringe Betroffenheit von Frauen ist auf die wirtschaftsstrukturelle Ausprägung des regionalen Arbeitsmarktes zurückzuführen. In den von Arbeitsplatzabbau besonders betroffenen Bereichen arbeiteten vorwiegend Männer. Daher hat sich einerseits die Arbeitslosigkeit von Männern, insbesondere von geringqualifizierten Männern deutlich erhöht und sich andererseits eine im Vergleich zum Bund und zum Land deutlich geringere Frauenerwerbsbeteiligung etabliert. Die Arbeitslosenstatistik sagt jedoch nichts über den Erwerbswunsch von Frauen und somit auch wenig über die Zahl der tatsächlich arbeitsplatzsuchenden Frauen aus. Angesichts der geringen Erwerbsquote von Frauen ist eher davon auszugehen, dass die Stille Reserve in der Stadt relativ hoch ist.

Die Krefelder Arbeitsmarktprobleme hatten und haben unmittelbare Auswirkungen auf den Sozialhilfeeinsatz der Stadt. Die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen hat sich mit etwas mehr als 19.000 Personen bei einer Einwohnerzahl von rd. 245.000 auf einem relativ hohen Niveau verfestigt.<sup>78</sup> Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Personen, die aufgrund von Ar-

---

<sup>73</sup> Stand: September 1998. Quelle: Arbeitsamt Krefeld. Zum Arbeitsamtsbezirk Krefeld gehören neben dem Hauptamt in Krefeld die Dienststellen Kempen, Nettetal und Viersen. Will man die Zahlen für die Stadt Krefeld und den Kreis Viersen differenziert betrachten, ist zu berücksichtigen, dass zum Hauptamt nicht nur die Stadt Krefeld, sondern statistisch auch die Viersener Gemeinde Willich gehört. Dass die Willicher vom Hauptamt mitbetreut werden, hat etwas mit der Anbindung, d.h. der dortigen Verkehrsinfrastruktur zu tun. In Willich ist die Arbeitsmarktsituation im Gegensatz zu Krefeld jedoch recht günstig. In den letzten fünf bis sechs Jahren konnten dort aufgrund der Nähe zu Düsseldorf und der guten Entwicklung von Gewerbegebieten viele Unternehmen angesiedelt und mehr als 10.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Willich beschönigt daher sozusagen die Krefelder Zahlen. Will man allein die Zahlen für die Stadt Krefeld betrachten, muss man jeweils rd. 1,1 Prozent auf die offiziellen Zahlen drauflegen, also statt der im September 1998 offiziell ausgewiesenen 14,7 Prozent von einer tatsächlichen Arbeitslosenquote von 15,8 Prozent ausgehen.

<sup>74</sup> Quelle: Arbeitsamt Krefeld.

<sup>75</sup> Stand: September 1998. Quelle: Arbeitsamt Krefeld.

<sup>76</sup> Quelle: Arbeitsamt Krefeld.

<sup>77</sup> Quelle: Arbeitsamt Krefeld.

<sup>78</sup> Bevölkerungsstand am 30.06.98. Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW.

beitslosigkeit Sozialhilfeleistungen beziehen, in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen ist und derzeit bei knapp 40 Prozent liegt.

### 3.4.1.2 Kreis Viersen

Die Wirtschaft im Kreis Viersen ist eher mittelständisch strukturiert und im Gegensatz zu Krefeld durch einen breiteren Branchenmix gekennzeichnet. Die Gebietskörperschaften haben hier zusammen mit der Wirtschaftsförderung eine sehr aktive Industrieansiedlung betrieben. Insbesondere zukunftsfrüchtige Branchen, wie etwa die Elektronikbranche, haben sich hier niedergelassen. Der Kreis Viersen hat gegenüber Krefeld somit eine wesentlich bessere Standortkonstellation.<sup>79</sup> Positive Standortvoraussetzungen weist zudem der gewerblich-industrielle Bereich auf. Im Gegensatz zum allgemeinen Trend haben die industriellen Beschäftigungsmöglichkeiten im Kreis Viersen nur geringfügig abgenommen.<sup>80</sup> Dort gab es keine großen Beschäftigungseinbrüche wie etwa in der Stadt Krefeld mit ihren vielen Großbetrieben, wo Fusionen oder Verlagerungen von Betrieben ganz andere Dimensionen und Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt hatten als im Kreis Viersen. Die Beschäftigungseinbrüche in der Textilindustrie konnten hier durch die Konsolidierung anderer Bereiche, wie etwa der Automobilzulieferindustrie, weitgehend kompensiert werden. Über einen längeren Zeitraum betrachtet gab es im Kreis Viersen sogar Arbeitsplatzgewinne. Denn im Unterschied zu Krefeld hat hier der Dienstleistungssektor in den letzten 8 bis 10 Jahren stark aufgeholt.<sup>81</sup> Durch den breiteren Branchenmix ist das wirtschaftliche Risiko im Kreis Viersen zudem breiter gestreut und demzufolge die Anfälligkeit gegenüber Arbeitslosigkeit auch nicht so hoch. Insofern gehört der Kreis auch nicht zum Ziel-2-Fördergebiet; drei Kommunen des Kreises gehören jedoch zum KONVER-Gebiet.<sup>82</sup>

Die gesamte Arbeitslosigkeit liegt im Kreis unter dem Landesdurchschnitt, d.h. etwas unter 10 Prozent.<sup>83</sup> Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind hier vor allem Ältere und Jugendliche. Gerade für die letztgenannte Gruppe sieht man einen aktuellen und auch zukünftigen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf.<sup>84</sup> Insgesamt betrachtet, halten sich die Arbeitsmarktprobleme im Kreis Viersen jedoch in Grenzen. Ebenso verläuft die Entwicklung der Sozialhilfezahlen im Kreis Viersen vergleichsweise günstig.

### 3.4.2 Institutionelle und politische Rahmenbedingungen

Das Einzugsgebiet des Regionalsekretariates erstreckt sich auf zwei Teilregionen, nämlich auf die Stadt Krefeld und den Kreis Viersen, zu dem wiederum 9 Gebietskörperschaften gehören, und

<sup>79</sup> Quelle: Schriftenreihe der IHK Mittlerer Niederrhein, Ausgabe Nr. 34.

<sup>80</sup> Ebenda.

<sup>81</sup> Der Beschäftigungsrückgang im sekundären Sektor betrug von 1990 bis 1996 6,8 Prozent, während im gleichen Zeitraum die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im tertiären Sektor um 17,4 Prozent zunahm. Quelle: Schriftenreihe der IHK Mittlerer Niederrhein, Ausgabe Nr. 34.

<sup>82</sup> Zum KONVER-Fördergebiet gehören solche Regionen, die vom Truppenabbau und vom Rückgang der Arbeitsplätze in der Rüstungsindustrie betroffen sind, und das heißt für den Kreis Viersen die Gemeinden Brüggen, Grefrath und Willich.

<sup>83</sup> Stand: September 1998. Quelle: Arbeitsamt.

<sup>84</sup> Bezogen auf das Angebot an Ausbildungsplätzen und einer entsprechenden Nachfrage gibt es nach Aussagen der Kreishandwerkerschaft zwar eine 1:1 Deckung. Dieses Verhältnis sei aber nicht der Idealfall, da nicht jeder Ausbildungswunsch erfüllt werden könne.

zwar die Gemeinden Brüggen, Grefrath, Kempen, Nettetal, Niederkrüchten, Schwalmtal, Tönisvorst, Viersen und Willich. Beide Teilregionen bilden zusammen den Arbeitsamtsbezirk Krefeld. Sowohl die Stadt Krefeld als auch der Kreis Viersen sind traditionelle Wahlbezirke der CDU. Zum Zeitpunkt der Untersuchung hatte die CDU im Krefelder Rat mit einer Stimme die absolute Mehrheit. Daneben waren die Fraktionen der SPD und des Bündnis 90/Die Grünen sowie zwei parteilose ehemalige SPD-Mitglieder im Rat vertreten. Im Kreis Viersen hat die CDU seit Generationen kontinuierlich die absolute Mehrheit im Kreistag. Dort waren zum Zeitpunkt unserer Untersuchung ebenfalls die SPD, die FDP und das Bündnis 90/Die Grünen vertreten.

### 3.4.2.1 Regionale Trägerlandschaft

In der Stadt Krefeld gibt es wenige große und viele kleine Träger. Letztere führen insbesondere klein dimensionierte Maßnahmen in überschaubaren Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik durch und agieren weniger im Rahmen der EU-kofinanzierten Programme, sondern eher im Rahmen anderer Landesprogramme, wie etwa "Jugend in Arbeit" oder "ASS", und im Rahmen kommunaler Programme. Im Zusammenhang mit der Durchführung EU-kofinanzierter Maßnahmen spielt die Zentralstelle für Beschäftigungsförderung eine maßgebliche Rolle (siehe dazu auch Abschnitt 3.4.4.1). Über die Zentralstelle tritt die Stadt Krefeld unmittelbar als Maßnahmeträger von Ziel-3-Maßnahmen auf unter Beteiligung von Weiterbildungsträgern, wie etwa der Volkshochschule Krefeld, beruflicher Schulen und des Bildungszentrums des Bauhandwerks. Daneben sind an der Umsetzung der Ziel-3-Programme zudem die TÜV-Akademie Rheinland und der Evangelische Gemeindeverband beteiligt.

Aufgrund des geringeren arbeitsmarktlichen Problemdrucks sind die Trägerstrukturen im Kreis Viersen weniger ausgeprägt als in Krefeld. Zudem konzentrieren sich viele, im Kreis Viersen ansässige Wohlfahrtsverbände auf ihre satzungsgemäßen Kernaufgaben außerhalb der Arbeitsmarktpolitik. An der Umsetzung von Ziel-3-Programmen sind in Kooperation mit der Viersener „Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung (gGmbH)“ (siehe dazu auch Abschnitt 3.4.4.2) sowohl verwaltungsnaher Träger, wie etwa das Jugendamt, die Beruflichen Schulen des Kreises und/oder die VHS, als auch Krefelder Träger beteiligt. Im Rahmen von AQUA ist im Kreis Viersen zudem die Tertiargruppe mit der "Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme" (GfA) und mit Hauptsitz in Alfter (bei Bonn) aktiv.

Während insbesondere die an der Projektauswahl und -bewertung beteiligten Akteure in unseren Gesprächen die Ausgewogenheit bei der Einbeziehung der vorhandenen regionalen Trägerstrukturen betonen, berichten uns andere Interviewpartner, dass freie Träger mit der Unterbringung eigener Projekte negative Erfahrungen gemacht hätten.<sup>85</sup> Die relativ geringe Beteiligung freier Träger bzw. eher sozialpolitisch orientierter Einrichtungen an der Umsetzung der Ziel-3-Programme führt das Regionalsekretariat darauf zurück, dass solche Einrichtungen auch keine entsprechenden Projektanträge an das Regionalsekretariat herangetragen hätten, allenfalls in Einzelfällen. In diesem Zusammenhang räumt ein Vertreter der Krefelder Träger selbstkritisch ein, dass diese sich nicht rechtzeitig um das Feld der EU-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme gekümmert hätten. Denn angesichts einer sehr verwaltungsnahen Programmumsetzung bzw. einer starken Zentralstelle für Beschäftigungsförderung, die selbst kompetent und aktiv im arbeitsmarktpoliti-

<sup>85</sup> So habe man z.B. für eine Qualifizierungsmaßnahme im Pflegebereich zunächst die Einbindung eines freien Trägers vorgesehen. Weil aber nicht so klar gewesen sei, "wie die Freien das angehen würden", wurde die Maßnahme letztendlich doch in Eigenregie der Stadt Krefeld durchgeführt.

schen Geschäft agiere und in erster Linie mit der Wirtschaft und ihren Verbänden bzw. mit einer großen Bildungseinrichtung des Handwerks kooperiere, hätten viele Träger auch nicht die Notwendigkeit gesehen, entsprechende Aktivitäten zu entwickeln. Andererseits sei es deshalb insbesondere für kleinere Träger auch schwierig gewesen, im EU-Geschäft Fuß zu fassen.

### **3.4.2.2 Arbeitsmarktpolitische Kooperationsstrukturen**

Schon vor Einrichtung der Arbeitsmarktkonferenz und des Regionalsekretariats existierten in beiden Teilregionen bereits arbeitsmarktpolitische Gremien bzw. Diskussionsforen, die auch weiterhin, d.h. parallel zur gemeinsamen Arbeitsmarktkonferenz bestehen und sich ähnlich wie diese zusammensetzen. Dazu gehören vor allem die ehemals auf Initiative des DGB hin entstandene und etwa zweimal im Jahr tagende "Krefelder Runde Arbeit und Wirtschaft" sowie die große "Viersener Arbeitsmarktrunde". Sie sind auch heute noch Diskussionsforen für eher allgemeine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Themen.

Daneben gibt es in der Region das Krefelder Netzwerk "Jugendarbeitslosigkeit" und die "Kleine Viersener Arbeitsmarktrunde", die sich ebenfalls mit dem Thema Jugendarbeitslosigkeit befasst und versucht, die vielfältigen Aktivitäten der unterschiedlichen Institutionen und Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe und der Jugendberufshilfe vor Ort zu bündeln. Aus diesen Netzwerken gehen Initiativen und Aktivitäten für Jugendliche auch in Form von Projekten hervor. Überregionale Kooperationen existieren zudem auf der ZIN-Ebene (Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein) sowie auf der EU-Euregio-Ebene (Rhein-Maas-Nord).

### **3.4.3 Arbeitsmarktkonferenz**

#### **3.4.3.1 Entwicklung und regionaler Zuschnitt**

Am Niederrhein gibt es keine eindeutigen gewachsenen Strukturen, in denen man eine regionale Identität hätte verorten können. Vielmehr gibt es auf den unterschiedlichen Ebenen auch unterschiedliche Regionszuschnitte. Während etwa zur ZIN-Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein die Kreise bzw. kreisfreien Städte Düsseldorf, Neuss, Mönchengladbach, Mettmann, Krefeld und Viersen gehören, umfasst der IHK-Bezirk „Mittlerer Niederrhein“ lediglich die Städte Krefeld und Mönchengladbach sowie die Kreise Viersen und Neuss. Der mit dem Regierungsbezirk Düsseldorf identische Handwerkskammerbezirk ist wiederum großräumiger.

Die seinerzeit vom Land angedachte großräumigere Lösung, d.h. die Einrichtung einer mit der Nachbarregion gemeinsamen Arbeitsmarktkonferenz auf der ZIN-Ebene war aufgrund noch vorhandener Rivalitäten zwischen der alten "Samt- und Seidenstadt" Krefeld und der Stadt Mönchengladbach, wo einst einfachere Stoffe hergestellt wurden, nicht möglich. Zudem ist der Rhein eine traditionelle Barriere zwischen dem linksrheinischen und dem rechtsrheinischen Raum. Zu letzterem gehören die Stadt Düsseldorf und der Kreis Mettmann. Zwischen den beiden Teilregionen Stadt Krefeld und Kreis Viersen gibt es dagegen eine Vielzahl gewachsener bzw. gemeinsamer Strukturen, wie etwa die gemeinsame textile Vergangenheit, das gemeinsame Technologiezentrum, die gemeinsame Sparkasse sowie vielfältige interkommunale Kooperationsbeziehungen z.B. im Bereich der Entsorgung. Weitere Querverbindungen gibt es auch auf der politischen Ebe-

ne. So war z.B. der derzeitige Oberstadtdirektor der Stadt Krefeld einst Oberkreisdirektor im Kreis Viersen. Zudem ist der Viersener Westkreis durch seine wirtschaftlichen Verflechtungen mit der Stadt eher nach Krefeld ausgerichtet. Von daher konnte die Region im Zusammenhang mit der Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen die kleinräumigere Lösung gegenüber dem ursprünglichen Wunsch des Landes nach einem größeren Regionszuschnitt relativ schnell durchsetzen, d.h. man orientierte sich seinerzeit an der vom Arbeitsministerium für die Bildung einer regionalen Konsensrunde vorgegebenen Mindestgröße eines Arbeitsamtsbezirks.

Direkter Vorläufer der Arbeitsmarktkonferenz war die "Krefelder Runde Arbeit und Wirtschaft", die nicht nur als Diskussionsforum, sondern auch schon für die Umsetzung der EU-kofinanzierten Landesprogramme auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise als Konsensgremium für die Stadt genutzt wurde. Der Kreis Viersen hingegen verfügte vor der Konstituierung der regionalen Konsensrunde noch über keine vergleichbaren Strukturen zur Programmumsetzung und war in diesem Bereich auch nicht aktiv. Die Regionsbildung sowie die Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen wurden daher maßgeblich von der Stadt Krefeld vorangetrieben, zumal mit der alten Förderphase (1994-1999) zur Einwerbung von Ziel-3-Mitteln ein regionales Konsensgremium mindestens auf Arbeitsamtsbezirksebene erforderlich wurde.

Die Arbeitsmarktkonferenz bzw. die "Regionalkonferenz" - wie sie in der Region genannt wird - in der jetzigen Form, d.h. mit dem derzeitigen Regionszuschnitt, Aufgabenprofil und der derzeitigen Mitgliederstruktur existiert seit dem 1. Juli 1995.

### **3.4.3.2 Zusammensetzung und Vorsitz**

Laut Geschäftsordnung soll der Vorsitzende der Arbeitsmarktkonferenz durch die Gebietskörperschaften gestellt werden.<sup>86</sup> Derzeitiger, einstimmig gewählter Vorsitzender und Moderator der Konsensrunde ist der Oberbürgermeister der Stadt Krefeld. Den Stellvertreter stellt jeweils die Gebietskörperschaft, die den Vorsitz nicht inne hat, also derzeit der Kreis Viersen.

Abbildung 3.6 verdeutlicht, welche Akteure in der Arbeitsmarktkonferenz lt. Geschäftsordnung (§ 2, Abs. 1) Sitz und Stimme haben.

---

<sup>86</sup> Siehe Geschäftsordnung der Regionalkonferenz für den Kreis Viersen/Stadt Krefeld v. 3. Juli 1995, § 5.

**Abbildung 3.6: Zusammensetzung der Arbeitsmarktkonferenz Stadt Krefeld/Kreis Viersen**

• <b>Stadt Krefeld</b>	2 Vertreter
• <b>Kreis Viersen</b>	2 Vertreter
• je 3 <b>Rats- und Kreistagsfraktionen</b> (CDU, SPD, Die Grünen) <sup>1)</sup>	jeweils 1 Vertreter
• <b>Arbeitsamt Krefeld</b>	1 Vertreter
• <b>DGB-Kreis Mittlerer Niederrhein</b>	1 Vertreter
• Wirtschaftsförderungsgesellschaften beider Teilregionen	jeweils 1 Vertreter
• Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein	1 Vertreter
• <b>Kreishandwerkerschaften</b> beider Teilregionen <sup>2)</sup>	jeweils 1 Vertreter
• Einzelhandelsverband Krefeld-Kempen-Viersen	1 Vertreter
• Unternehmerschaft Niederrhein	1 Vertreter

Fettgedruckte Organisationen /Institutionen waren Interviewpartner im Rahmen dieser Untersuchung.

<sup>1)</sup> Jeweils eine Rats- und eine Kreistagsfraktion wurden interviewt.

<sup>2)</sup> Vertreter der KHW Kempen-Viersen wurde interviewt.

An den Sitzungen nehmen durchschnittlich etwa 23 Personen, davon 19 stimmberechtigte Mitglieder teil. Neben den Mitgliedern und den MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats sind regelmäßig zusätzliche Vertreter aus den beiden Gebietskörperschaften sowie unregelmäßig auch Gäste aus dem wissenschaftlichen Bereich und der Versorgungsverwaltung anwesend.

Die Zusammensetzung der Arbeitsmarktkonferenz für die Region Krefeld/Viersen ist mit Blick auf die entsprechenden Empfehlungen des Arbeitsministeriums unter folgenden Gesichtspunkten eher untypisch:

- Die Arbeitsmarktkonferenz soll als Entscheidungsgremium möglichst klein und lediglich mit den "Schlüsselakteuren" der Arbeitsmarktpolitik besetzt sein, d.h. insbesondere mit solchen Akteuren, welche die in den Konferenzen getroffenen Entscheidungen auch formal mitzutragen haben und die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen oder Arbeitsplätze schaffen können. Die Mitglieder der Arbeitsmarktkonferenz gelten auch deshalb als "Entscheider", weil sie zumeist die oberste Leitungsebene ihrer Organisationen bzw. Institutionen repräsentieren und damit die Umsetzung von Beschlüssen garantieren.
- Potentielle Träger von Maßnahmen und andere, eher sozialpolitisch orientierte Akteure, wie etwa Wohlfahrtsverbände, kirchliche Einrichtungen oder Frauenbeauftragte, sind auf der Entscheidungsebene und damit in der Arbeitsmarktkonferenz nicht vertreten. Ihre Einbindung erfolgt vielmehr über die beiden auf der Arbeitsebene angesiedelten Arbeitskreise (s.u.).<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Da wir im Rahmen der regionalen Untersuchungen nur eine begrenzte Anzahl an Akteuren pro Fallbeispiel interviewen konnten, haben wir uns bei unseren Recherchen im Fall Krefeld/Viersen auf einen der beiden Arbeitskreise beschränkt und das Gremium ausgewählt, in dem viele der vom Arbeitsministerium als Mitglied der regionalen Konsensrunde empfohlenen Akteure, z.B. die Wohlfahrtsverbände u.a. Träger, Gleichstellungsbeauftragte und kirchliche Einrichtungen, vertreten sind.

Die regionsspezifische Zusammensetzung der Arbeitsmarktkonferenz wird begründet mit der historischen Entwicklung, d.h. man hat sich weitgehend an der Mitgliederstruktur der schon in beiden Teilregionen bestehenden Arbeitsmarktrunden orientiert. Im Gegensatz zur gemeinsamen Arbeitsmarktkonferenz nehmen an der "Viersener Arbeitsmarktrunde" jedoch auch die Gleichstellungsbeauftragten des Kreises teil.

Regelungen oder Verfahrensweisen zur Aufnahme neuer Mitglieder bzw. zur Behandlung entsprechender Anträge enthält die Geschäftsordnung nicht. Insbesondere von den von uns befragten sogenannten Schlüsselakteuren, d.h. von den im Vorfeld stattfindenden Abstimmungsgesprächen involvierten Akteuren wird auch keine Notwendigkeit gesehen, die Mitgliederstruktur der Arbeitsmarktkonferenz auszuweiten. Dagegen wünschen sich die weniger in diesen Abstimmungsprozess involvierten InterviewpartnerInnen schon eine erweiterte Beteiligungsstruktur. Aus ihrer Sicht sollte zumindest jeweils ein/e SprecherIn aus den jeweiligen Arbeitskreisen in der regionalen Konsensrunde vertreten sein. Denn die dort vertretenen Akteure bzw. Träger von Maßnahmen hätten Erfahrungen mit dem spezifischen Klientel und könnten deshalb eher beurteilen, ob Konzeption, Inhalt und Abschluss einer Maßnahme zielgruppenadäquat seien. Im Zusammenhang mit der bisherigen Nichtnutzung des Wiedereingliederungsprogramms für Berufsrückkehrerinnen fordert ein Interviewpartner zudem die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten am Konsensprozess, deren Einbeziehung sich positiv auf die Nutzung dieses Programms auswirken würde.<sup>88</sup>

### 3.4.3.3 Unterarbeitskreise

Laut Geschäftsordnung (§ 12) sollen die beiden unterhalb der Entscheidungsebene angesiedelten Arbeitskreise der Arbeitsmarktkonferenz zuarbeiten. In einem der beiden Arbeitskreise kommen die beruflichen Bildungsträger zusammen, in dem anderen die Arbeitsgemeinschaften der Wohlfahrtsverbände, Vertreter der Kirchen, die Gleichstellungsbeauftragten, Vertreter von freien Initiativen sowie die Jugendberufshilfen aus den Teilregionen. Die Arbeitsverwaltung ist zudem in beiden Arbeitskreisen vertreten.<sup>89</sup>

Mit der Einrichtung einer Arbeitsebene wollte man "eine möglichst umfassende Beteiligung der regionalen Arbeitsmarktakteure an der regionalen Konsensbildung sowie eine fachorientierte Bearbeitung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten ermöglichen." Den nicht in der Arbeitsmarktkonferenz vertretenen Akteuren sollten dadurch Partizipationsmöglichkeiten in der Weise eröffnet werden, dass sie Impulse geben, Handlungsbedarfe in der Region definieren und darauf auch in Form von konkreten Projektvorschlägen reagieren können. Nach Aussagen eines von Beginn an in der Konferenz vertretenen Akteurs habe er dort bislang jedoch keinen Input aus den beiden

---

<sup>88</sup> In der ab 2000 beginnenden neuen Förderphase gilt die vom MASQT vorgeschlagene Mindestbesetzung für die Arbeitsmarktkonferenzen (siehe dazu Abschnitt 3.1.1) nicht mehr als Empfehlung, sondern als Vorgabe, die künftig von den Regionen zur Einwerbung von Fördermitteln umgesetzt werden muss. Vor diesem Hintergrund soll die regionale Konsensrunde für die Stadt Krefeld und den Kreis Viersen erweitert werden, und zwar um jeweils zwei VertreterInnen der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände sowie der Gleichstellungsstellen, d.h. pro Gebietskörperschaft um jeweils eine Vertretung. Im Gegenzug soll die Arbeit des von diesen Einrichtungen u.a. bislang besetzten Unterarbeitskreises eingestellt werden. Da künftig in den Arbeitsmarktkonferenzen auch die regionalen Bildungsträger mit einem Sitz vertreten sein müssen, wird zudem die Krefelder Fachhochschule neues Mitglied der regionalen Konsensrunde sein.

<sup>89</sup> Siehe Niederschrift vom 4.9.1995 zur konstituierenden Sitzung der regionalen Konsensrunde vom 3. Juli 1995, TOP 8, S. 4.

unterhalb der Entscheidungsebene angesiedelten Arbeitskreisen wahrnehmen können, ja noch nicht einmal etwas von deren Existenz gewusst.

Im Gegensatz zu den in der Geschäftsordnung formulierten Partizipationsmöglichkeiten (§ 12) haben die zwei- bis maximal dreimal jährlich stattfindenden Sitzungen der Arbeitskreise nach Aussagen eines Vertreters dieser Arbeitskreise zudem "in keiner Weise so etwas wie eine Filter- und Beurteilungsfunktion", allenfalls Informationscharakter. Denn dort würden Dinge "abgesegnet", die schon auf anderer Ebene abgesprochen und entschieden worden seien. Ein wesentlicher Tagesordnungspunkt seien jeweils Informationen des Regionalsekretariats zu den in der Region geplanten Maßnahmen, die mit einem regionalen Konsens zu versehen sind oder bereits den Konsens erhalten haben. Dabei handele es sich jedoch nur um einen Bruchteil der dann auch tatsächlich in der Region durchgeführten Maßnahmen. Selbstkritisch wird jedoch eingeräumt, dass die Nichtbeteiligung der Träger an den Konsensentscheidungen nicht unbedingt den arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen zuzuschreiben, sondern zum Teil auch selbst verschuldet sei, da sich die Träger zu wenig um das Feld der EU-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme gekümmert hätten.

#### **3.4.4 Einzugsbereich und organisatorische Anbindung des Regionalsekretariats**

Die Stadt Krefeld und der Kreis Viersen haben ein gemeinsames Regionalsekretariat mit Sitz in Krefeld. Organisatorisch ist das Regionalsekretariat an die Zentralstelle für Beschäftigungsförderung (ZfB) innerhalb des Amtes für Kinder, Jugend, Familie und Beschäftigungsförderung der Stadt Krefeld angebunden.

##### **3.4.4.1 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung in der Stadt Krefeld**

Um die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in Krefeld zu erhöhen, wurden im Jahr 1994 die schon bestehenden, unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Personal-, Sozial- und Jugendamtes sowie der VHS innerhalb der neu geschaffenen Zentralstelle für Beschäftigungsförderung gebündelt. Sämtliche Beschäftigungsprojekte der Stadt Krefeld werden nunmehr in unmittelbarer Regie der Stadtverwaltung unter Federführung der ZfB durchgeführt, deren Aktivitäten einer ständigen parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Die ZfB als ehemals eigenständige, dem Oberstadtdirektor direkt zugeordnete Stabsstelle ist seit dem 1. September 1998 in das Jugendamt bzw. in das inzwischen erweiterte "Amt für Kinder, Jugend, Familie und Beschäftigungsförderung" der Stadt Krefeld eingegliedert worden. Mit der ZfB wurde ebenso das Regionalsekretariat - als Teil der ZfB - in das neue Amt überführt. Durch die Umstrukturierung ist die ZfB innerhalb der Verwaltungshierarchie zwar relativ weit unten angesiedelt, hat nach Aussagen eines Vertreters der Verwaltungsspitze dadurch aber keinesfalls einen Bedeutungsverlust erlitten, sondern auch weiterhin die Rückendeckung der Stadtspitze. Die Zentralstelle für Beschäftigungsförderung ist für die organisatorische und inhaltliche Vorbereitung sämtlicher arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der Stadt zuständig, d.h. sie koordiniert die gesamte kommunale Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung und gilt in der Stadt als der treibende Motor in arbeitsmarktpolitischen Belangen. Die ZfB untergliedert sich in drei Abteilungen mit jeweils folgender Schwerpunktsetzung:

- Beratung und Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien zur Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt im Rahmen des BSHG,
- Beschäftigungsförderung im Rahmen von zielgruppenorientierten Bundes- und Landesprogramme sowie BSHG,
- Regionalsekretariat und strukturorientierte Programme.

Neben dem personalwirtschaftlichen Geschäft für alle bei der Stadt im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen befristet Beschäftigten fallen in den Zuständigkeitsbereich der ZfB auch die Leitung, Initiierung, Verwaltung, Koordinierung und Betreuung von arbeitsmarktpolitischen Projekten sowie die Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen. Bildungsanteile von Maßnahmen werden jedoch an externe Träger vergeben, insbesondere an die Bildungseinrichtungen der Kammern und anderer Wirtschaftsverbände.

#### **3.4.4.2 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung im Kreis Viersen**

Die beschäftigungsfördernden Aktivitäten des Kreises Viersen wurden 1995 zunächst innerhalb des Kreissozialamtes zentralisiert. Im Gegensatz zur Stadt Krefeld war somit die Beschäftigungsförderung innerhalb der Verwaltungshierarchie von Anfang an weiter unten angesiedelt. Die Bündelung der beschäftigungsfördernden Aktivitäten verlief seinerzeit parallel zur Einrichtung gemeinsamer arbeitsmarktpolitischer Infrastrukturen auf Arbeitsamtsbezirksebene, die wiederum eine Ausweitung der beschäftigungsfördernden Aktivitäten und eine Erhöhung der Mittelzuweisungen für den Kreis Viersen bewirkte.

Seit dem 1. Juni 1998 fällt die Abwicklung aller beschäftigungsfördernden Aktivitäten des Kreises in den Zuständigkeitsbereich der neu gegründeten "Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung (gGmbH)", an der jeweils zur Hälfte der Kreis sowie die Viersener Wirtschaftsförderungsgesellschaft beteiligt sind. An der als GmbH eingetragenen Wirtschaftsförderungsgesellschaft sind wiederum der Kreis sowie die neun Kommunen des Kreises und letztere damit auch an der neuen "Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung (gGmbH)" beteiligt. Diese entwickelt, koordiniert und organisiert die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Kreises, d.h. sie führt im Vorfeld der Konsensrunden auch alle erforderlichen Abstimmungsgespräche, etwa mit der Arbeitsverwaltung hinsichtlich der arbeitsmarktlichen Bewertung und Finanzierbarkeit von Projekten, und steuert diese dann in den Konsensprozess ein. Zuvor werden die Projekte in der "Viersener Arbeitsmarktrunde" vorgestellt und dort mit einem Votum aus der Teilregion versehen. Daneben führt die Viersener „Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung“ auch Projekte, d.h. die im Rahmen von QUAZI förderbaren Arbeit-und-Lernen-Maßnahmen in eigener Trägerschaft durch. Zur Umsetzung der EU-kofinanzierten Maßnahmen greift man in der Regel aber auf externe und "projekterfahrene" Träger zurück, wie etwa auf das Bildungszentrum des Bauhandwerks oder der Tertiargruppe bzw. der "Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsaufnahme" (GfA). Zum gesamten Aufgabenfeld der Viersener „Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung (gGmbH)“ gehören

- die Abwicklung der beschäftigungsfördernden Aktivitäten des Kreises im Rahmen von ASS und eines kreiseigenen Lohnkostenzuschussprogramms,

- die Initiierung und Umsetzung der EU-kofinanzierten Programme,
- die Aktivitäten der im Kreis ansässigen und über KONVER geförderten Beratungsstelle für Zivilbeschäftigte,
- die nach dem "Emdener Modell" konzipierte und aus dem BMA-Fördertopf "Neue Wege" für zunächst drei Jahre finanzierte Vermittlungsagentur, die 500 Langzeitarbeitslose bzw. von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte im gesamten Arbeitsamtsbezirk Krefeld betreuen soll,
- die ehemals von der Viersener Wirtschaftsförderungsgesellschaft wahrgenommene Moderation und Koordinierung sowohl der "kleinen" als auch der "großen" Viersener Arbeitsmarktrunde.

#### **3.4.4.3 Aufgaben und personelle Ausstattung des Regionalsekretariats**

Die Vorbereitung und Koordinierung der gemeinsamen Arbeitsmarktkonferenzen obliegt dem Regionalsekretariat, das zwar Teil der ZfB in Krefeld ist, in dem aber die Viersener „Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung“ durch Personaldelegation mitarbeitet. Zu den Aufgaben des Regionalsekretariats gehört neben der Einwerbung von Fördermitteln, die Betreuung der beiden Arbeitskreise, d.h. das Regionalsekretariat lädt zu deren Sitzungen ein, leitet diese und legt auch jeweils die Tagesordnung fest.<sup>90</sup>

Im Regionalsekretariat arbeiten für die Stadt Krefeld insgesamt drei fest angestellte MitarbeiterInnen, davon sind zwei Mitarbeiter mit jeweils einer halben Stelle sowohl für das Regionalsekretariat als auch für die ZfB tätig. Die auf das Regionalsekretariat entfallenden zwei vollen Stellen werden aus ESF- und Landesmitteln sowie einem Eigenanteil der Stadt finanziert. Für den Kreis Viersen ist eine Mitarbeiterin der „Gesellschaft zur Förderung der Beschäftigung“ an zwei Tagen in der Woche im Regionalsekretariat in Krefeld tätig. Die finanzielle Eigenbeteiligung des Kreises am Regionalsekretariat ist über die Finanzierung dieser Teilstelle durch den Kreis abgedeckt.

Die Stückelung der Stellen und die personelle Vernetzung soll einerseits einen ständigen Informationsaustausch zwischen den beiden Teilregionen und damit auch eine bessere Interessenwahrnehmung des Kreises gegenüber der Stadt Krefeld gewährleisten. Zum anderen soll diese Konstellation einen gegenseitigen Austausch des Know-hows sowie die Entwicklung der Kompetenz im operativen Geschäft ermöglichen. Insgesamt bewerten die von uns befragten Akteure die Arbeit des Regionalsekretariats positiv. Beratungs- und Informationsbedarfe würden von dort aus kompetent abgedeckt.

#### **3.4.5 Der regionale Konsens als Prozess**

Der Konsensprozess in der Region wird im wesentlichen strukturiert durch das Zusammenwirken von Arbeitsmarktkonferenz, Regionalsekretariat, Kammern, Gebietskörperschaften und Arbeitsverwaltung. In welcher Form die jeweiligen Gremien und die darin vertretenen Akteure an der

---

<sup>90</sup> Siehe Niederschrift vom 4.9.1995 zur konstituierenden Sitzung der regionalen Konsensrunde vom 3. Juli 1995, TOP 8, S. 4.

Konsensfindung beteiligt werden bzw. nach welchen Kriterien und Verfahren der Entscheidungsprozess gestaltet wird, soll in den folgenden Abschnitten untersucht werden.

### 3.4.5.1 Arbeitsweise der Arbeitsmarktkonferenz

Laut § 1 der Geschäftsordnung versteht sich die Arbeitsmarktkonferenz formell als ein Arbeits-, Beratungs- und Konsensgremium für arbeitsmarktpolitische Projekte bzw. Maßnahmen in der Region. In der Regel tagt die Arbeitsmarktkonferenz zweimal pro Jahr. Dort werden im wesentlichen Projekte bzw. solche EU-kofinanzierten Landesprogramme behandelt, die in ihren Förderbedingungen die Herbeiführung eines regionalen Konsenses vorsehen.<sup>91</sup> Pro Sitzung stehen durchschnittlich 13 Projekte zur Entscheidung an. In den vom Regionalsekretariat jeweils einberufenen Sitzungen erfolgen insbesondere Berichte zur Arbeit des Regionalsekretariats, zum Sach- bzw. Bewilligungsstand von Projekten sowie allgemeinere Informationen zu den in der Region genutzten Landesprogrammen und ihren aktuellen Entwicklungen. Zudem informiert das Regionalsekretariat über die zwischen zwei Konferenzen eingeholten Dringlichkeitsbeschlüsse (siehe Abschnitt 3.4.5.2).

Sofern ein Bedarf besteht, der durch die schriftlichen Informationen in Form von Projektskizzen, die den Konferenzmitgliedern etwa 14 Tage vor der eigentlichen Sitzung zugehen, nicht abgedeckt wird, erfolgen zusätzliche Informationen durch das Regionalsekretariat in den jeweiligen Konsensrunden. Nachfragen zu einzelnen Projekten werden nach Auskunft des Regionalsekretariats aber zumeist schon im Vorfeld der eigentlichen Sitzungen an das Regionalsekretariat herangetragen und beantwortet. Unregelmäßig finden auch ausführlichere Projektpräsentationen durch die MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats statt. Inhaltliche oder gar kontroverse Diskussionen zu einzelnen Projekten oder Förderrangfolgen finden in den jeweiligen Konsensrunden i.d.R. nicht statt, ebenso wenig Diskussionen zur Arbeits- und Vorgehensweise der Arbeitsmarktkonferenz, d.h. Geschäftsordnungsdebatten oder Diskussionen zu dem vom Regionalsekretariat entwickelten Kriterienkatalog. Es gelangen nur "glatte", im Vorfeld der jeweiligen Sitzungen abgestimmte Vorlagen zur Beschlussfassung. An diesen Beratungs- und Abstimmungsgesprächen sind neben den MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats zudem beteiligt die beiden Gebietskörperschaften, die Kammern oder andere Vertreter des Handwerks sowie die Arbeitsverwaltung. Diese ist nach eigenem Bekunden an allen Maßnahmen in irgendeiner Form beteiligt, und zwar nicht nur finanziell in einem zumeist nicht unerheblichem Maße, sondern in der Regel auch im Rahmen der Teilnehmergeinnung, der Projektbewertung und der abschließenden Begutachtung der vom Regionalsekretariat vorgelegten Förderrangfolge von Projekten.

Etwaige ordnungspolitische Bedenken vonseiten der Kammern gegenüber einzelnen Maßnahmen, welche die Interessen des Handwerks tangieren könnten, werden ebenfalls im Vorfeld ausgeräumt, z.B. durch eine Beteiligung von Handwerksbetrieben an der Durchführung von Maßnahmen, oder entsprechende Projekte gelangen erst gar nicht in die Arbeitsmarktkonferenz. Parteipolitische Auseinandersetzungen finden im Rahmen der Konsensfindung ebenfalls nicht statt,

---

<sup>91</sup> Dazu gehören folgende, in der Region genutzten Förderprogramme: Ziel 2, AQUA, QUAZI, die strukturorientierten Gemeinschaftsinitiativen RESIDER und KONVER sowie die Programmteile der Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung" HORIZON, INTEGRA, NOW und YOUTH START. Daneben werden in der Region auch die Programme QUATRO und ADAPT genutzt. Die Konsensfindung zu den innerhalb der beiden letztgenannten Programme beantragten Projekte erfolgt jedoch durch ein auf Landesebene eingerichtetes Konsensgremium, dem sog. Landesbeirat.

da über arbeitsmarktpolitische Erfordernisse ein Einvernehmen zwischen den Fraktionen bestehen würde.

### 3.4.5.2 Konsensverständnis/Entscheidungsregeln

Konsens im Sinne der Förderrichtlinien bedeutet im engeren Sinne und ebenso nach Auffassung der meisten Interviewpartner *Einstimmigkeit*. Eine solche wurde bislang in der Region auch in allen Fällen erzielt. Zur Erhaltung der Entscheidungs- und damit auch Arbeitsfähigkeit sind für anstehende Abstimmungen und Wahlen im Rahmen der Geschäftsordnung vorsorglich auch Konfliktregelungen getroffen worden. So gilt der für einzelne Projekte herbeizuführende regionale Konsens dann als hergestellt, "wenn mindestens zwei Drittel der anwesenden von den Mitgliedern entsandten Vertreter zugestimmt haben." Diese Regelung gilt ebenso für die Einordnung von Projekten in regionale Förderrangfolgen.<sup>92</sup> Grundsätzlich gibt es ein abgestuftes Konsensverfahren, das sowohl eine Ablehnung von Projekten als auch eine Konsenserteilung mit oder ohne Auflagen vorsieht. Bislang wurde aber noch keinem Projekt der Konsens verweigert. Die Erteilung von Auflagen ist zudem eher die Ausnahme, da erforderliche Anpassungen der Projektanträge bereits im Vorfeld der Arbeitsmarktkonferenzen stattfinden. Die Einhaltung von Auflagen wird vom Regionalsekretariat überprüft.

In der Praxis sieht die Herbeiführung eines Konsenses folgendermaßen aus: Sofern es keine Wortmeldungen oder Gegenstimmen zu den vom Regionalsekretariat formulierten, den SitzungsteilnehmerInnen im Vorfeld jeweils zugestellten und im Rahmen der Arbeitsmarktkonferenz nochmals mündlich vorgetragenen Beschlussvorlagen gibt - und das ist zumeist der Fall -, gilt der Konsens als erteilt. Eine explizite Abstimmung zu einzelnen Projekten oder Tagesordnungspunkten erfolgt dabei nicht.<sup>93</sup>

Für Existenzgründungs- und Beschäftigungsbeihilfen gilt ein sogenannter *Generalkonsens*, da für beide Interventionsarten eine generelle, regionale arbeitsmarkt- und strukturpolitische Relevanz angenommen und eine zeitnahe Förderung angestrebt wird. Entsprechende Projektanträge haben daher grundsätzlich oberste Priorität und werden ihrem jeweiligen Eingang entsprechend berücksichtigt. In den Konsensrunden erfolgt zum jeweiligen Umsetzungsstand eine Berichterstattung durch das Regionalsekretariat.

Weiterhin besteht die Möglichkeit eines *Dringlichkeitsverfahrens*. Dies wird dann vom Regionalsekretariat in Gang gesetzt, wenn keine Konferenz ansteht, aber umgehend eine Entscheidung, die über den Konsens laufen muss, erforderlich ist, um eine Inanspruchnahme bereitgestellter Fördermittel durch die Region sicherzustellen. Dieses Verfahren wurde insbesondere deshalb in die Geschäftsordnung (§ 10, Abs. 1) aufgenommen, weil - so das Regionalsekretariat - am Jahresende oftmals kurzfristig Rückflussmittel aus anderen Regionen zur Verfügung stehen oder für die Inanspruchnahme von Fördermitteln vom Land häufig enge Terminsetzungen vorgegeben werden. Dringlichkeitsbeschlüsse erfolgen im Rahmen eines schriftlichen Eilverfahrens, mit dessen Hilfe die Positionen jeweils abgefragt werden. In dieses Verfahren werden aber nicht alle

<sup>92</sup> Siehe Geschäftsordnung § 9, Abs. 3. Dagegen genügt bei Wahlen und nicht förderrelevanten Abstimmungen jeweils die einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder (§ 9, Abs. 2).

<sup>93</sup> Vorstehende Ausführungen geben das Konsensprozedere wieder, das wir im Rahmen einer von uns besuchten regionalen Konsensrunde beobachten konnten und das uns von einigen InterviewpartnerInnen entsprechend geschildert wurde.

Akteure einbezogen, sondern lediglich je ein Vertreter der beiden Gebietskörperschaften sowie die Vertreter der Arbeitsverwaltung, des DGB und der IHK. Ein Dringlichkeitsbeschluss bedarf der Einstimmigkeit. Den übrigen Mitgliedern ist dieser Beschluss lediglich bekannt zu geben. Die Einholung von Dringlichkeitsbeschlüssen soll aber nur in Einzelfällen erfolgen.<sup>94</sup>

Da man sich auf ein zweimaliges Zusammenkommen im Jahr geeinigt hat, aber dennoch für einen späteren Zeitpunkt handlungsfähig bleiben will, gibt es zudem die Möglichkeit, in Einzelfällen einen *Vorratsbeschluss* zu tätigen, insbesondere dann, wenn zeitgleich zu einer Sitzung Projekte in Vorbereitung sind oder neue Förderschienen erwartet werden. So stand z.B. in 1997 im neuen Förderbereich Jugend und Berufsschulen nur ein begrenztes Mittelkontingent zur Verfügung. Für entsprechende Maßnahmen wurde daher vorab der Konsens erteilt. Daneben kann ein Vorratsbeschluss für ein noch zu benennendes Alternativprojekt erteilt werden für den Fall, dass ein schon mit Konsens versehenes Projekt, zu dem noch abschließende Abstimmungsgespräche zu führen sind, doch nicht zustande kommt.

### 3.4.5.3 Bewertungsverfahren und Entscheidungskriterien

Angestoßen von bereits vorhandenen regionalen Entwicklungskonzepten, wie etwa auf der ZIN-Ebene,<sup>95</sup> fanden in der Region Diskussionen um regionale Entwicklungsziele und Schwerpunkte statt, die auch unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung von Kriterien zur Bewertung arbeitsmarktpolitischer Projekte im Rahmen der Arbeitsmarktkonferenz hatten. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere die vom Arbeitsamtsdirektor im Jahr 1996 erstellte Strukturanalyse zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation im Arbeitsamtsbezirk Krefeld eine Rolle. Im Rahmen dieser Stärken-Schwächenanalyse wurden verschiedene Handlungsfelder und Bedarfe für die Region jeweils differenziert nach Gebietskörperschaften und Bereichen herausgearbeitet, als regionale Ziel- und Schwerpunktsetzungen formuliert und in bestehende Runden hineingetragen, die etwas mit der Wirtschaftsentwicklung bzw. Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in der Region zu tun haben. Die "Krefelder Runde Arbeit und Wirtschaft" hat dieses Konzept aufgegriffen und zu bestimmten Themenfeldern Expertenrunden eingerichtet. Einzelne Handlungsfelder aus der Arbeitsamtsstudie wurden gewichtet und zu Schwerpunkten der regionalen Entwicklung gemacht, die dann in den vom Regionalsekretariat entwickelten Kriterienkatalog zur Bewertung von Projekten aufgenommen wurden (s.u.). Insofern hatte dieses Entwicklungskonzept auch Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse der Arbeitsmarktkonferenz und betrifft in diesem Kontext dann auch den Viersener Bereich.

Der 1997 eingeführte regionale Prioritätenkatalog wurde auch deshalb erforderlich, weil das Antragsvolumen - insbesondere bei den strukturorientierten Programmen - zunehmend die verfügbaren Mittel überstieg. Die konkrete Einordnung der Projekte in den Kriterienkatalog erfolgt durch das Regionalsekretariat, d.h. dieses bereitet die Förderrangfolge vor und stimmt sie mit den bei-

<sup>94</sup> Siehe Geschäftsordnung, § 10, Abs. 1ff. - Dieses erstmals im Herbst 1996 angewandte Verfahren wurde nach den uns vorliegenden Protokollen unterschiedlich oft angewandt. Während zwischen den beiden im Jahr 1996 stattfindenden Konsensrunden zweimal im Rahmen eines schriftlichen Eilverfahrens ein Konsens für insgesamt 15 Projekte (14 ProRegio-, 1 AQUA-Projekt) eingeholt wurde, wandte man dieses Verfahren in der darauf folgenden freien Sitzungsphase nur einmalig für 2 Projekte an.

<sup>95</sup> Die für die Region auf der ZIN-Ebene entwickelten Leitlinien sind Ergebnisse einer auf Infrastrukturschwächen der Region gerichteten IHK-Studie und spielen allenfalls in der Düsseldorfer Regionalkonferenz eine Rolle. Sie haben aber keinen Einfluss auf die Entscheidungen der Arbeitsmarktkonferenz in Krefeld/Viersen.

den Gebietskörperschaften sowie mit der Arbeitsverwaltung ab. Projekte werden jeweils anhand folgender Kriterien bewertet:

- I. programmspezifische Fördervoraussetzungen
- II. regionsspezifische Kriterien mit folgender Prioritätensetzung:<sup>96</sup>
  1. Maßnahmen, die unmittelbar im Zusammenhang mit dem ersten Arbeitsmarkt durchgeführt und für die insofern hohe Übergangsquoten erwartet werden.
  2. Maßnahmen, die sich im Rahmen der regionalen Handlungsfelder bewegen; dazu gehören die Bereiche Logistik/Transportwesen, neue Medien/Online-Technik sowie Qualifizierung mit mehr Qualität.
  3. Maßnahmen, die im Rahmen der "Arbeitsmarkt- und Strukturanalyse" des Arbeitsamtes als weitere Handlungsfelder in der Region gelten; dazu gehören die Bereiche Pflege/Gesundheit, Umwelt/Recycling, Forschung/Entwicklung.
- III. sonstige Kriterien
  1. hohe Praxisbezogenheit von Maßnahmen
  2. Ergebnisorientierung/Effektivität von Maßnahmen
  3. Berücksichtigung von SozialhilfeempfängerInnen.

Mit Ausnahme des Kriteriums "Berücksichtigung von SozialhilfeempfängerInnen", das nur bei der Bewertung von Maßnahmen, die im Rahmen der zielgruppenorientierten Programme gefördert werden, eine Rolle spielt, gelten die übrigen Kriterien für alle Programme, die in ihren Förderrichtlinien einen regionalen Konsens vorsehen. Hinter den genannten Kriterien stehen vorrangig marktorientierte und weniger zielgruppenorientierte Überlegungen. Prioritär werden deshalb auch Maßnahmen gefördert, die unmittelbar in Kooperation mit dem ersten Arbeitsmarkt durchgeführt werden. Dazu gehören neben Existenzgründungs- und Beschäftigungsbeihilfen insbesondere "integrierte" Projekte, d.h. solche Projekte, die unter direkter Beteiligung von Unternehmen und Betrieben etwa im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Praktikumsplätzen durchgeführt werden. Vorrangige Zielsetzung dabei ist, eine möglichst hohe Vermittlungsquote in reguläre Beschäftigung zu erreichen - nicht zuletzt mit dem Ziel, die Sozialhilfeeats der Gebietskörperschaften zu entlasten.

Während ein Großteil unserer Interviewpartner das ganze Entscheidungsverfahren als relativ effektiv betrachtet, ist jedoch für die nicht an den im Vorfeld stattfindenden Beratungs-, Abstimmungs- und Auswahlprozessen beteiligten Akteuren eher unklar, wer den Kriterienkatalog erarbeitet hat, wer eine Bewertung der Projekte anhand dieses Rasters vornimmt und wer letztlich die Förderrangfolge festlegt. Bezogen auf den Vorstoß des Arbeitsministeriums im Zusammenhang mit der Einführung eines standardisierten Bewertungsrasters zur Erhöhung der vertikalen Transparenz der regionalen Auswahlverfahren sieht man in Krefeld/Viersen zumindest für die zum Zeitpunkt unserer Untersuchung noch laufende Förderphase (1994-1999) keinen neuen bzw. zusätzlichen Handlungsbedarf, da Projektanträge bislang schon auf der Basis eines regionsspezifischen Kriterienkataloges bewertet wurden. Zukünftig soll jedoch zu jedem einzelnen Projektantrag ein Bewertungsbogen vorgelegt werden, was das regionsspezifische Auswahl- und Bewer-

---

<sup>96</sup> Innerhalb der Prioritätensetzungen sollen die Projekte im Hinblick auf Abschlussbezogenheit, Qualität der Konzeption, Innovationsgehalt und Übergangschancen bewertet werden.

tungsverfahren sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene ein Stück weit transparenter machen soll.<sup>97</sup>

#### **3.4.5.4 Erfolgsbeobachtung**

Die MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats wurden von der Arbeitsmarktkonferenz beauftragt, regelmäßig über die Ergebnisse von abgeschlossenen Maßnahmen zu berichten. Sie arbeiten derzeit an einem Projekt-Controlling-System, das eine kontinuierliche Erfolgsbeobachtung in der Region ermöglichen soll. Dazu sollen die Versorgungsämter die im Rahmen des Monitorings für die Region ermittelten Verbleibsdaten dem Regionalsekretariat zur Verfügung stellen. Zusätzlich will man entsprechende Trägerangaben aus den künftig jeweils vorzulegenden Projektberichten in die systematische Erfolgsbeobachtung einbeziehen. Auf dieser Grundlage sollen dann in Zukunft Projekte bewertet werden. Bei Folgeprojekten fließen bislang auch schon die Erfahrungen und Integrationsquoten vorausgegangener Projekte in die Bewertung mit ein.

#### **3.4.6 Ergebnisse des Konsensverfahrens**

##### **3.4.6.1 Profil der geförderten Maßnahmen**

Derzeit nehmen nach Angaben des Regionalsekretariats etwa 1.000 bis 1.100 TeilnehmerInnen an Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen teil, zu denen insbesondere die traditionellen Grünflächen-ABM, Maßnahmen zum Nachholen von Schulabschlüssen und zur Verbindung von Arbeit und Lernen gehören. In der Region werden insbesondere integrierte Projekte - u.a. von den Bildungseinrichtungen des Bauhandwerks - durchgeführt, wobei Beschäftigungsprojekte i.d.R. eingebunden sind in Vergabe.<sup>98</sup>

Die Grundfinanzierung der in der Region durchgeführten Maßnahmen erfolgt in den meisten Fällen durch das Arbeitsamt und/oder die Gebietskörperschaften (BSHG), während die Landesförderung nur in Ausnahmefällen den Hauptbestandteil der Finanzierung darstellt. So erhalten z.B. die im Rahmen von QUAZI geförderten und an einer einzelbetrieblichen Umschulung nach dem dualen System teilnehmenden Langzeitarbeitslosen aufstockend zur Sozialhilfe - auch während betrieblicher Praktikumsphasen - eine Umschulungsvergütung, die i.d.R. ebenso wie Stützunterricht aus BA-Mitteln finanziert wird. Lediglich der Aufwand des Bildungsträgers für die Koordination und Leitung des Projekts wird aus EU-Mitteln kofinanziert. Typische AQUA-Maßnahmen in der Region bestehen aus einem Orientierungs- und Qualifizierungsteil, die i. d. R. durch das Arbeitsamt finanziert werden, sowie einem Beschäftigungsteil, für den ein Lohnkostenzuschuss aus AQUA-Mitteln gewährt wird.

Auffallend ist, dass in der Region keine Maßnahmen im Rahmen des Wiedereingliederungsprogramms für BerufsrückkehrerInnen (WEP) durchgeführt werden. Das Regionalsekretariat be-

<sup>97</sup> Im Zusammenhang mit der für die neue Förderphase geltenden ESF-Rahmenkonzeption werden nach Aussagen des Regionalsekretariats die bisherigen Bewertungskriterien in der Region jedoch neu zu diskutieren sein.

<sup>98</sup> Die Maßnahmen sind als Vergabe von Arbeit im Rahmen des SGB III anerkannt. Eine positive Stellungnahme des Bauverbandes zu diesen Maßnahmen liegt vor und man stimmt sich vor Ort mit der Handwerkskammer entsprechend ab. Probleme in diesem Zusammenhang gibt es allenfalls im Ga-La-Bereich.

gründet diesen Umstand damit, dass dieses Programm immer sehr stark überbucht gewesen sei, und man angesichts eines Überhangs bereits bei der Bewilligungsbehörde vorliegender, aber noch nicht berücksichtigter Anträge in diesem Bereich bislang nicht aktiv geworden sei. Stattdessen habe man von vornherein eine Alternativfinanzierung im Rahmen anderer Programme, wie etwa im Rahmen von QUAZI, vorgesehen, wo ähnliche Maßnahmen förderbar sind, jedoch mit besseren Förderchancen. Man wolle künftig aber dennoch versuchen, in das Programm hineinzukommen und in 1999 entsprechende Anträge einsteuern.

### **3.4.6.2 Mittelverteilung in der Region**

Zum Kreis Viersen gehören 9 Kommunen. Insofern sind dort bezogen auf die Mittelverteilung zusätzlich interkommunale Abstimmungsprozesse erforderlich. Obwohl der Kreis Viersen einwohnermäßig die größere Teilregion ist,<sup>99</sup> geht der weitaus größere Teil des eingeworbenen Fördervolumens nach Krefeld. Eine zwischen den Teilregionen konkret vereinbarte Mittelquote gibt es ebenso wenig wie formalisierte Abstimmungsgespräche. Hinsichtlich der Mittelverteilung zwischen den beiden Teilregionen, die von fast allen befragten Akteuren als ausgewogen betrachtet wird, stimmen sich die beiden Gebietskörperschaften jeweils im Vorfeld der Konsensrunden über das Regionalsekretariat ab. Nach Aussage eines Vertreter des Kreises Viersen werde dabei nicht vorrangig auf die Einhaltung eines bestimmten Proporztes geachtet, sondern entscheidend für die Berücksichtigung eines Projekts sei der jeweilige regionale Bedarf bzw. Problemdruck und die angedachte Maßnahmekonzeption. Abstimmungsprobleme hinsichtlich der Mittelverteilung zwischen den beiden Gebietskörperschaften würde es auch deshalb nicht geben, weil beide Teilregionen von der Optimierung der Mitteleinwerbung profitiert hätten, der Kreis Viersen sogar überproportional gegenüber der früheren Situation. Durch die Mitarbeit im Regionalsekretariat sei der Kreis Viersen zudem über das Zustandekommen einer Projektliste und bestimmter Förderrangfolgen informiert. Zudem könnte man i.d.R. davon ausgehen, dass selbst bei einer festgelegten Förderrangfolge alle eingesteuerten Ziel-3-Projekte auch zum Zuge kommen.

Seit Bestehen der gemeinsamen arbeitsmarktpolitischen Infrastrukturen, d.h. seit 1995 flossen nach Angaben des Regionalsekretariats bis zum Stand 18. Mai 1998 insgesamt rd. 31,2 Mio eingeworbener Fördermittel in die Region, davon entfielen rd. 12,9 Mio auf die beiden in der Region genutzten Ziel-3-Programme AQUA (9,23 Mio) und QUAZI (3,64 Mio). Ein Drittel der Fördergelder, d.h. 10,4 Mio gingen in den Kreis Viersen.

## **3.5 Analytische Gesamtbetrachtung und Schlussfolgerungen zu den prozeduralen Effekten der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik**

Die vorstehenden Fallstudien haben gezeigt, dass sich in den von uns untersuchten Regionen zum Teil sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Implementation und Umsetzung der Ziel-3-Landesprogramme herausgebildet haben. Ausgehend von unserer Eingangshypothese, dass die konkrete Programmumsetzung vor Ort u.a. von den regionsspezifischen Strukturen, Verfahrensweisen und Akteurskonstellationen abhängt, wollen wir nachfolgend

---

<sup>99</sup> Zum Stichtag 30.06.98 hatte der Kreis mehr als 295.000 Einwohner, d.h. rd. 50.000 mehr als die Stadt Krefeld. Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW.

- die aus den unterschiedlichen Implementations- und Umsetzungsprozessen bzw. aus den unterschiedlichen Beteiligungsstrukturen und Interessenlagen jeweils resultierenden Spannungsverhältnisse herausarbeiten,
- die damit möglicherweise verbundenen Reibungsverluste bzw. Vor- und Nachteile im Zusammenhang mit der Programmimplementierung und -umsetzung aufzeigen und
- diesen die Einschätzungen und Bewertungen der Akteure gegenüberstellen.

Auf dieser Basis werden wir dann unsererseits die in den Regionen implementierten Strukturen und Verfahren hinsichtlich ihrer Effizienz beurteilen und/oder dazu Handlungsempfehlungen hinsichtlich einer Optimierung der Konsensprozesse formulieren. Weiterhin werden Möglichkeiten zur Verbesserung der vertikalen und horizontalen Kooperation aufgezeigt.

Da sich die Prozedurale Analyse nur auf einen sehr kleinen Ausschnitt der in NRW regionalisierten Strukturen der Arbeitsmarktpolitik bezieht, sind unsere Ergebnisse aus den drei Arbeitsmarktreionen zwar nicht repräsentativ. Sie vermitteln jedoch einen vergleichsweise tiefen Einblick in die regionsspezifischen Rahmenbedingungen und bieten daher relativ umfassende und möglicherweise auch auf andere Regionen übertragbare Erkenntnisse im Hinblick auf eine effizientere Programmimplementierung und Programmumsetzung.

### **3.5.1 Institutionelle Rahmenbedingungen**

Die im Rahmen der Fallstudien herausgearbeiteten regionalen Unterschiede im Hinblick auf die Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Infra- und Umsetzungsstrukturen haben im wesentlichen entstehungsgeschichtliche Ursachen. Der arbeitsmarktpolitische Problemdruck vor Ort war zudem ausschlaggebend für eine relativ frühe oder späte Nutzung der Programme und - damit eng verbunden - für die relativ frühe oder späte Herausbildung von Konsensstrukturen.

#### **3.5.1.1 Zuschnitt und Funktion der Arbeitsmarktkonferenz**

Je komplexer die arbeitsmarktpolitischen Infrastrukturen sind, umso höher ist auch der Bedarf an Organisation und Abstimmung und umso wahrscheinlicher sind mögliche Reibungsverluste. Das zeigt sich am Beispiel Borken/Coesfeld, wo sich im Unterschied zu Krefeld/Viersen jeweils separate Arbeitsmarktkonferenzen innerhalb eines gemeinsamen Arbeitsamtsbezirkes herausgebildet haben. Der dort vom Regionalsekretariat und anderen Akteuren hinsichtlich Organisation und Koordinierung der parallel laufenden Konsensprozesse und der intraregionalen Mittelverteilung zu leistende Mehraufwand ist daher relativ hoch. Einige der von uns vor Ort befragten Akteure plädieren deshalb auch für eine Zusammenführung der beiden Arbeitsmarktkonferenzen. Andere regionale Akteure halten hingegen die Existenz zweier Arbeitsmarktkonferenzen für gerechtfertigt. Der Wunsch nach eher kleinräumigeren und damit überschaubareren Strukturen wird mit der Möglichkeit, die arbeitsmarktliche Situation und den Arbeitsmarktbedarf für die jeweilige Teilregion besser und genauer einschätzen zu können, und den unterschiedlichen Trägerstrukturen begründet. Kreisorientierte Konsensprozesse würden den Trägern eher ein faires Agieren untereinander ermöglichen.

Grundsätzlich bewerten es nahezu alle von uns befragten Akteure positiv, dass die Regionszuschnitte der Arbeitsmarktpolitik kleinräumiger sind als auf der ZIN-Ebene. Größere regionale Konsensrunden seien oftmals vom Konkurrenzdenken einzelner Gebietskörperschaften überlagert, was der Herausbildung einer regionalen Identität entgegenstehen würde.

Die kleinräumigeren Regionszuschnitte im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind zwar stärker identitätsstiftend, forcieren in den Regionen aber gleichzeitig ein Kirchturmsdenken. Voraussetzung für die Beseitigung von Strukturproblemen und der damit verbundenen Arbeitslosigkeit ist jedoch eine regionale Entwicklung im weiteren Sinne, die wiederum die Herausbildung einer großräumigeren regionalen Identität erfordert. Dazu müssen Regionen über ihren eigenen Tellerand schauen und arbeitsmarktpolitische Projekte stärker als bislang auf der Basis inhaltlich-konzeptioneller und strukturpolitischer Aspekte bewerten. Damit eng verbunden ist ein Funktionswechsel der Arbeitsmarktkonferenz weg von einer Instanz zur Verteilung von Fördermitteln hin zu einem arbeitsmarktpolitisch regulierenden Gremium. Eine Reduktion von komplexen Strukturen könnte die für eine stärkere Wahrnehmung inhaltlicher Aufgaben erforderlichen Ressourcen freisetzen. Vor diesem Hintergrund sollte der Einzugsbereich der Arbeitsmarktkonferenzen daher zumindest nicht kleinräumiger als ein Arbeitsamtsbezirk sein.

### **3.5.1.2 Organisatorische Anbindung und Stellung des Regionalsekretariats**

Die regionalen Fallstudien haben weiterhin gezeigt, dass der Einfluss bzw. die Rolle des Regionalsekretariats je nach organisatorischer Anbindung unterschiedlich sein kann. So bewirkt eine Anbindung des Regionalsekretariats an Verwaltungsstrukturen ein besseres Standing in der Region. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Arbeit des Regionalsekretariats von der Verwaltungsspitze eindeutig unterstützt wird. Durch die Anbindung an ein Amt der Kommunalverwaltung können sowohl dessen Einflussmöglichkeiten als auch dessen Ressourcen genutzt werden. Effizienzsteigernd auf die Arbeit des Regionalsekretariats dürfte sich zudem eine Anbindung an die kommunale Beschäftigungsförderung auswirken, die eine stärkere Koordination der unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ermöglicht. Dies gilt umso mehr, wenn alle Aktivitäten der kommunalen Beschäftigungsförderung - wie etwa in der Stadt Krefeld - zentralisiert, d.h. in einem Amt gebündelt sind. Eine solche Konstruktion verkürzt die erforderlichen Abstimmungswege und minimiert damit Ursachen für mögliche Reibungsverluste. Andererseits birgt die Anbindung an politische und verwaltungsinterne Entscheidungsstrukturen die Gefahr, dass die Perspektive auf kommunale Belange - etwa auf die Entlastung des Sozialhilfefetats - verengt und damit der Blick auf regionale Erfordernisse im weiteren Sinne verstellt wird.

Eine Ansiedlung des Regionalsekretariats außerhalb der Kommunalverwaltung, wie etwa im Fallbeispiel Borken/Coesfeld, und die damit verbundene relative Ferne von der Kommune bedeuten jedoch nicht zwangsläufig ein freieres und effizienteres Arbeiten des Regionalsekretariats, das sich in jedem Fall mit den Finanziers von Maßnahmen, und dazu gehören neben dem Land und der Arbeitsverwaltung insbesondere die Gebietskörperschaften, abstimmen und arrangieren muss. Zudem kann eine Auslagerung aus der Verwaltung zu einer isolierten Existenz des Regionalsekretariats führen, die einhergeht mit einer relativ geringen Einflussnahme in der Region.

Eine effiziente Programmimplementation und -umsetzung setzt eine Professionalisierung der Regionalsekretariate in arbeitsmarktpolitischen Fragen und diese wiederum eine Kontinuität in der Sekretariatsarbeit voraus. Um Personalfluktuationen und damit möglicherweise Brüche in der

Kontinuität der Arbeit der Regionalsekretariate zu vermeiden, sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den RegionalsekretärInnen eine längerfristige berufliche Perspektive und damit Professionalisierungschancen ermöglichen. Die arbeitsvertragliche Situation der RegionalsekretärInnen sollte von der zeitlich befristeten Projektfinanzierung abgekoppelt werden - etwa durch Entfristungsregelungen wie im Fallbeispiel Krefeld/Viersen. Einige Gebietskörperschaften erhoffen sich entsprechende Verbesserungen dagegen vom Land. Das ist nicht realistisch, weil das Land seine finanzielle Beteiligung an den Regionalsekretariaten vornehmlich als Anreizfinanzierung für die Regionen zur flächendeckenden Einrichtung von Regionalsekretariaten betrachtet. Die Forderungen der von uns befragten regionalen Akteure nach einer weitergehenden Regionalisierung der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik (siehe dazu Abschnitt 3.5.3.2) sind nur dann zu realisieren, wenn die Regionen auch bereit sind, mehr Eigenverantwortung für die regionale Entwicklung zu übernehmen, und das impliziert in diesem Kontext dann auch eine von den Gebietskörperschaften getragene Verbesserung der vertraglichen Rahmenbedingungen für die MitarbeiterInnen des Regionalsekretariats.

Bezogen auf das Erfordernis einer systematischen und kontinuierlichen Erfassung von Übergangsquoten als zentraler Indikator für die Bewertung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen halten viele der von uns befragten Akteure eine Erweiterung des Aufgabenfeldes und eine personelle Aufstockung der Regionalsekretariate - finanziert durch das Land - für wünschenswert. Angesichts des bereits vom Land betriebenen Aufwandes im Zusammenhang mit einer systematischen, über die Versorgungsämter abgewickelten Erfolgsbeobachtung dürfte diese Erwartung jedoch unrealistisch sein. Zudem wird die zentrale Erfolgsbeobachtung weiterentwickelt, und die Regionalsekretariate sollen künftig einen Zugriff auf die für ihre Region jeweils erfassten Verbleibsdaten erhalten. Somit ist es auch nicht erforderlich, dass die Regionalsekretariate ein eigenes System aufbauen.

### **3.5.1.3 Trägerstruktur und Beteiligung der Träger an der Programmumsetzung**

Für die Herausbildung regionsspezifischer Trägerstrukturen war maßgeblich, welche Träger relativ frühzeitig Fuß in der EU-Förderung fassen und sich dort dann auch auf Dauer etablieren konnten. Hinsichtlich der Entstehung regionaler bzw. des Aufbaus eigener Umsetzungsstrukturen spielten die Gebietskörperschaften ebenfalls eine wichtige Rolle. Die in unseren Fallbeispielen unterschiedlich gewachsenen Trägerstrukturen hatten auch unterschiedliche Partizipationschancen von Trägern sowohl an Konsensentscheidungen, als auch an der Programmumsetzung zur Folge. Der mit der Umsetzung der Programme verbundene bürokratische Aufwand hat zudem die Monopolisierung von Trägern bzw. größere Träger begünstigt und damit möglicherweise auch das Maßnahmeangebot in der Region begrenzt. Eine mögliche Lösung dieses Problems konnten wir im Zusammenhang mit einem anderen Forschungsprojekt kennen lernen:

Die größeren freien Träger einer Region haben sich zu einem Verein zusammengeschlossen, in dem sie gemeinsam Projektentwicklung betreiben und über den sie neuerdings sogar ein Verbundprojekt akquiriert haben. Hintergrund dabei ist, dass es in der betreffenden Region eine Pluralität etwa gleich starker Träger gibt, die zwar konkurrieren, aber auch gleichberechtigt kooperieren. Eine derartige „Kartellierung“ sichert eine größere Pluralität der arbeitsmarktpolitischen Infrastrukturen als sie bei Dominanz von ein oder zwei Trägern gegeben ist. Die arbeitsmarktpolitischen Akteure haben auf diese Weise einen Ansprechpartner, und prinzipiell ist es auch möglich, auf diesem Wege eine legitimierte Vertretung der Träger in der regionalen Konsensrunde zu

gewährleisten. Eine abgeschwächte, eher informelle Variante besteht in der Einrichtung von Trägerarbeitskreisen, die einerseits einen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den regionalen Trägern ermöglichen, andererseits aber auch eine Trägerbeteiligung an den Konsensentscheidungen (siehe dazu auch Abschnitt 3.5.2.2).

### **3.5.2 Vertretung, Wahrnehmung und Durchsetzung von Interessen innerhalb der Arbeitsmarktkonferenzen**

Im Rahmen der regionalen Fallstudien wurde weiterhin deutlich, dass sich in den Regionen auf der Ebene der Arbeitsmarktkonferenz ganz unterschiedliche Beteiligungsstrukturen herausgebildet haben. Einerseits haben wir im Fallbeispiel Krefeld/Viersen eine gegenüber den entsprechenden Empfehlungen des Landesarbeitsministeriums relativ eingeschränkte Beteiligungsstruktur vorgefunden, andererseits aber auch eine relativ breite Mitgliederstruktur. Das hat wiederum zu unterschiedlichen Konsensverfahren und Konsensergebnissen geführt. Die sich dahinter verbergenden Konflikt- bzw. Spannungslinien wollen wir nachfolgend herausarbeiten und anhand eines regionalen Vergleichs der unterschiedlichen Praktiken bzw. auf der Basis der besten Praxis mögliche Lösungsansätze aufzeigen.

#### **3.5.2.1 Spannungslinie: Sach- und Entscheidungskompetenz**

Ein Großteil der Mitglieder der regionalen Konsensrunden kommen aus der Führungsebene ihrer Organisationen bzw. Institutionen und haben insofern keinen direkten Kontakt (mehr) zu den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen. Ihre Beteiligung dient vielmehr der Legitimierung bzw. Absicherung und Umsetzung der jeweils gefassten Beschlüsse.<sup>100</sup> Um Maßnahmen aber im Hinblick auf ihre zielgruppenspezifische Konzeptionierung bzw. Sinnhaftigkeit bewerten zu können, bedarf es der Beteiligung der an der „Basis“ agierenden Akteure, wie etwa die Träger von Maßnahmen, die ihre aus den unmittelbaren Erfahrungen im Umgang mit den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen hervorgegangenen Erkenntnisse und Sachkompetenz als Orientierungshilfe in den Konsensfindungsprozess einbringen. Gleiches gilt für die Beteiligung von Interessenvertretungen bestimmter Zielgruppen am Konsensprozess, die sich auch positiv auf die Umsetzung zielgruppenspezifischer Maßnahmen auswirken dürfte.

Da in den Arbeitsmarktkonferenzen zumeist männliche Mitglieder sitzen und sowohl die Vorsitzenden als auch deren Stellvertreter in allen von uns untersuchten Arbeitsmarktkonferenzen männlichen Geschlechts sind, ist die Wahrnehmung von Fraueninteressen bzw. die Realisierung des arbeitsmarktpolitischen Förderbedarfs von Frauen eher schwierig. Insofern sollte zumindest über die Einbindung der Gleichstellungsbeauftragten und der Regionalstellen die Frauenförderung in die Regionalisierung eingebracht werden. Wünschenswert wäre zudem die Einführung einer Frauenquote sowie eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familienfrauen, et-

---

<sup>100</sup> In diesem Kontext ist auch die Einbindung der lokalen Politik in den Konsensprozess zu sehen, die entgegen unseren Erwartungen in den beiden Regionen Krefeld/Viersen und Köln nicht zu einer Politisierung der Arbeitsmarktkonferenzen geführt hat. Die Beteiligung der von den BürgerInnen jeweils gewählten Fraktionen diente vielmehr der Absicherung von Entscheidungen bzw. der Beseitigung des Legitimationsdefizits im Zusammenhang mit der Übertragung von Förderentscheidungen auf ein rechtlich nicht legitimes Gremium.

wa durch eine Terminierung der Sitzungen am Vormittag, weil dann Betreuungsmöglichkeiten für Kinder gesichert sind.

Eine breitere Beteiligungsstruktur im Rahmen des Konsensprozesses ermöglicht somit nicht nur die Nutzung eines breiteren Sachverstandes und damit eine höhere Sachkompetenz bei Konsensentscheidungen, sondern macht zudem eine Berücksichtigung aller am regionalen Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen wahrscheinlicher. Insofern ist die Einbindung der eher sozialpolitisch bzw. zielgruppenorientierten Akteure in Konsensentscheidungen sozusagen als Gegengewicht zu den Entscheidern sinnvoll. Die Einbindung der regionalen Träger wirkt sich möglicherweise auch positiv auf ihre (stärkere) Beteiligung an der Programmumsetzung und damit auch auf das Maßnahmeangebot in der Region aus.

### **3.5.2.2 Spannungslinie: Sachkompetenz und Eigeninteressen**

Grundsätzlich befürworten die meisten von uns befragten Akteure durchaus die Einbindung von Trägern in arbeitsmarktpolitische Gremien. Unterschiedliche Standpunkte gibt es jedoch hinsichtlich ihrer Beteiligung an Konsensentscheidungen, was insbesondere aus Sicht der "Schlüsselakteure", d.h. aus Sicht der an den im Vorfeld der Konsensrunden stattfindenden Abstimmungsgesprächen involvierten Akteure den Lobbyismus innerhalb des Konsensverfahrens forcieren würde. Direkt an der Durchführung von Maßnahmen beteiligte Träger sollten daher weder über eigene noch über konkurrierende Projekte beraten und vor allem nicht mitentscheiden („Die regionale Konsensrunde soll kein Selbstbedienungsladen sein.“).

Um das Spannungsverhältnis zwischen Sachkompetenz der Träger einerseits und deren unmittelbaren Eigeninteressen andererseits zu lösen, sind z.B. in der Borkener Arbeitsmarktkonferenz die unterschiedlichsten Träger über das Delegationsprinzip vertreten, das den regionalen Trägern eine Beteiligung an regionalen Konsensentscheidungen über ihre Arbeitskreise bzw. Verbände ermöglicht. Es sind jedoch nicht nur die durchführenden Träger von Maßnahmen, sondern auch andere Akteure in irgendeiner Form unmittelbar oder mittelbar interessengeleitet und versuchen, im Sinne ihrer Institutionen, Organisationen oder Klientel Einfluss auf Konsensentscheidungen zu nehmen. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen werden sowohl in der Borkener als auch in der Coesfelder Arbeitsmarktkonferenz den Konsensentscheidungen jeweils Befangenheits- bzw. Ausschlussregelungen vorgeschaltet, die jedoch Absprachen zwischen einzelnen Akteuren im Vorfeld der Konsensrunde nicht verhindern können. Möglicherweise schärfen sie aber das Unrechtsbewusstsein der Akteure in diesem Zusammenhang bzw. das Bewusstsein für ein möglichst faires Konsensverfahren und bewirken dadurch - wie das Coesfelder Beispiel ja auch zeigt - zumindest im atmosphärischen Bereich Verbesserungen.

### **3.5.2.3 Spannungslinie: Sach- und Vertretungskompetenz**

Eine breite Beteiligungsstruktur birgt neben den ausgeführten Vorteilen jedoch auch Nachteile. Denn je breiter die Mitgliederstruktur ist, umso größer ist auch die Gefahr, dass Akteure allein aufgrund ihrer "Zwangsmitgliedschaft" an den Konsensrunden teilnehmen und dass "Outsider-tum" entsteht.

An den regionalen Konsensrunden nehmen hauptsächlich Vertreter der großen Verbände, der Gebietskörperschaften und der örtlichen Arbeitsverwaltung teil. Kleinere Organisationen und I-

nitiativen haben im Gegensatz zu den "Großen" weniger personelle Ressourcen und/oder ein größeres Informationsdefizit, da sie in der Praxis sehr wenig mit der Programmumsetzung zu tun haben.<sup>101</sup> Grundsätzlich ist eine wirksame Partizipation jedoch an organisatorische, personelle und finanzielle Mindestvoraussetzungen gebunden, d.h. der jeweilige Einfluss auf die Konsentscheidungen hängt neben dem jeweiligen Status innerhalb der Konsensrunde - stimmberechtigtes oder beratendes Mandat bzw. gar nicht in der Arbeitsmarktkonferenz vertreten - von der Kompetenz, Stärke und Routine der Akteure im Umgang mit komplexen Verhandlungsstrukturen und der komplexen Fördermaterie ab. Insofern ist die Benachteiligung der "Outsider" gegenüber den "Insidern" ein strukturelles Problem. Um die Ziele der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik und die darin eingebetteten Konsensprozesse auch für Outsider durchschaubar zu machen, ist deren Professionalisierung in arbeitsmarktpolitischen Fragen erforderlich. Eine solche kann durch inhaltliche Diskussionen um Projekte, durch Projektpräsentationen im Rahmen der Konsensrunden und Projektexkursionen vor Ort sowie durch eine Rückkopplung der Konsensergebnisse in den jeweiligen Organisationen erzielt bzw. forciert werden.<sup>102</sup> Die damit verbundenen Professionalisierungseffekte könnten auch die weniger an der Projektentwicklung und -umsetzung beteiligten Akteure dazu befähigen, die zu beratenden Projekte differenzierter und im Hinblick auf ihre Zielsetzung und Erfolgserwartung zudem kritischer zu beurteilen. Spezifische Fortbildungsveranstaltungen der G.I.B. könnten diesen Akteuren zusätzliche Einblicke in die Förderlogik und -praxis ermöglichen.

#### 3.5.2.4 Spannungsverhältnis: Diskussions- und Entscheidungsbedarf

Angesichts einer komplexen Arbeitsmarktproblematik und der Notwendigkeit, darauf adäquat zu reagieren, bedarf es einer Vielzahl von und eines Austausches an Meinungen sowie kreativem Sachverstand. Mit steigender Anzahl der Mitglieder nimmt jedoch der Abstimmungs- und Diskussionsbedarf zu, und das sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht, was ein zielgerichtetes Arbeiten innerhalb der Konsensrunde erschwert, insbesondere dann, wenn - wie im Fallbeispiel Köln - über eine vergleichsweise große Anzahl an Projektanträgen zu entscheiden ist. Und je höher der Status der Konferenzmitglieder ist, umso begrenzter ist das zur Verfügung stehende Zeitkontingent. Häufig laufen daher die Konsensrunden - wie insbesondere das Fallbeispiel Krefeld/Viersen, aber auch das Kölner Beispiel zeigt - ergebnisorientiert ab, verbunden mit einer relativ kurzen Sitzungsdauer und einer starken Konsensorientierung. Kennzeichnend für eine vornehmlich unter sitzungsökonomischen Aspekten ablaufende Konsensrunde ist zudem ein stark vorstrukturiertes Konsensverfahren, in dessen Rahmen die wesentlichen Entscheidungen bereits im Vorfeld der eigentlichen Konsensrunde unter Beteiligung der "Schlüsselakteure" getroffen wurden. Dabei ist die Gefahr jedoch groß, dass institutionalisierte Gremien wie die Arbeitsmarktkonferenzen eher ritualisiert ablaufen ohne direkte Auseinandersetzungen und ohne direkte Inputs. Die Konsensrunden haben dann nur noch eine legitimatorische Funktion, während die Ent-

<sup>101</sup> Selbst Gewerkschaften haben Schwierigkeiten, sich wirksam einzubringen. Die Einzelgewerkschaften haben traditionell Branchen und einzelne Betriebe, aber nicht eine Region im Blick (Bosch 1993:104). Die Interessenvertretung in der Region ist Aufgabe des DGB, der aber keinen direkten Kontakt zu den Betrieben hat und selbst durch Vergrößerung der DGB-Kreise und Verringerung des Personals immer schwächer wird. Wenn gleichzeitig die Regionalisierung kleinräumiger wird, wie es in der Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zur Strukturpolitik der Fall ist, dann muss ein DGB-Kreisvorsitzender die Gewerkschaften zudem in mehreren Regionen vertreten.

<sup>102</sup> Eine kontinuierliche und systematische Rückkopplung der Arbeit in der Arbeitsmarktkonferenz an die dort vertretenen Organisationen bzw. Institutionen erfolgt nur in den wenigsten Fällen bzw. erfolgt insbesondere dann, wenn diese selbst an der Konzeptionierung, Beantragung und/oder Durchführung eines Projekts beteiligt sind.

scheidungsfindungen Ergebnisse spezifischer, von außen schwer einsehbarer Machtkonstellationen und Abstimmungsprozesse sind, die Innovationsschübe befördern, diese aber auch verhindern können.

Wo jedoch Grundsatzpositionen einer Organisation berührt sind, ist Konsens oftmals nur informell im Vorfeld und nicht in der größeren Öffentlichkeit der Konsensrunde zu erzielen. Auch hierdurch entsteht eine Intransparenz der Entscheidungsfindungsprozesse insbesondere für diejenigen, die an den Vorabstimmungen nicht beteiligt sind. Aber die Alternative wäre wohl oft, dass sich die Konferenz an ordnungspolitischen Grundsatzpositionen, z.B. der Kammern, festbeißt. Daher erscheint uns eine gemeinsame Vorbereitung und Abstimmung der "schwachen" Akteure - etwa im Rahmen von Trägerarbeitskreisen analog der Borkener und Coesfelder Praxis - sinnvoll.

Erfahrungsgemäß ermöglichen kleinere Arbeitsstrukturen gegenüber einem größeren Gremium ein effizienteres und intensiveres Arbeiten, d.h. dort könnten arbeitsmarktpolitische Probleme konkreter behandelt sowie Maßnahmen zu deren Lösung entwickelt und diskutiert werden. Grundsätzlich kann daher die Einrichtung einer Arbeitsebene bzw. die Nutzung bereits bestehender kleinerer, z.B. zielgruppenspezifischer Arbeitskreise das zwischen einer breiten Beteiligungsstruktur und Effizienzkriterien bestehende Spannungsverhältnis lösen. Dies setzt jedoch ein Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen sowie eine Beteiligung der Arbeitsebene an Konsensentscheidungen, d.h. eine angemessene Vertretung dieser Ebene in der Arbeitsmarktkonferenz voraus.

### 3.5.2.5 Spannungsverhältnis: Formalisierung und Objektivität des Konsensverfahrens

Mittelknappheit, Erhöhung der Konkurrenz um Fördermittel und nicht zuletzt das Erfordernis, eine regionale Förderrangfolge festzulegen, waren für die von uns untersuchten Regionen Borken/Coesfeld und Krefeld/Viersen Anlass, einen Bewertungskatalog als Basis für Konsensentscheidungen einzuführen. Die damit verbundene Erwartung, dass Konsensprozesse um so transparenter sind, je formalisierter diese sind, hat sich nicht bestätigt. Objektiviert Bewertungsverfahren können zwar zu einer besseren Strukturierung von Diskussionen um Projekte beitragen und insofern auch die Transparenz von Konsensentscheidungen ein Stück weit erhöhen, gleichzeitig erzeugen sie aber auch so etwas wie eine Scheinobjektivität. Denn die unterschiedlichen Interessenlagen können nicht durch formalisierte Kriterien ausgeschaltet werden, sondern existieren weiterhin bzw. werden auch weiterhin versuchen, sich durchzusetzen. Insofern ist das ganze Auswahl- und Bewertungsverfahren ein von außen schwer durchschaubares und von daher auch kritisch zu sehendes Verfahren.

Zudem forcieren Formalismen u.U. Beharrungstendenzen. Die Gefahr, innovative Felder auszublenken und traditionellen Maßnahmen den Vorzug zu geben, ist insbesondere dann groß, wenn ein einmal erstelltes Bewertungsraster als statisches Instrument betrachtet wird. Die Entwicklung eines Kriterienrasters als Grundlage für die Auswahl und Bewertung von Projekten sollte daher als Prozess verstanden werden, zumal unterschiedliche Problemlagen unterschiedliche Strategien und damit auch unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe erfordern.<sup>103</sup> Veränderte Bedarfslagen sowie geringe Erfolgsquoten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen machen zudem die Weiter-

<sup>103</sup> Das vom Land zur Erhöhung der Transparenz und zur Vergleichbarkeit der regionalen Konsensentscheidungen eingeführte standardisierte Bewertungsverfahren kann somit auch nur als Empfehlung für die Regionen betrachtet werden.

entwicklung bzw. Anpassung der Bewertungskriterien an aktuelle Entwicklungen erforderlich. In diesem Kontext scheint daher ein diskursives Verfahren unter Beteiligung aller relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure sinnvoll zu sein.

Bei der arbeitsmarktlichen Bewertung von Maßnahmen spielen zudem insbesondere die örtlichen Arbeitsämter eine entscheidende Rolle. Diese orientieren sich bei der Projektbewertung am statistischen Ist-Stand. Künftige Arbeitsmarktchancen spiegeln sich jedoch nur begrenzt in aktuellen statistischen Zahlen wider, die keinerlei Aufschluss über die Integrationschancen nach Abschluss von mittel- bis längerfristigen Maßnahmen geben. Da die Arbeitsämter nicht in der Lage sind und es auch nicht als ihre Aufgabe betrachten, Prognosen über künftige Entwicklungen des regionalen Arbeitsmarktes abzugeben, ist es notwendig, für regionale Arbeitsmärkte prospektive Methoden bzw. ein dialogorientiertes Arbeitsmarktmonitoring auf regionaler Ebene zu entwickeln.<sup>104</sup> Dadurch könnte sich auch die derzeitig unbefriedigende Situation, d.h. die bisherige Praxis, die Verantwortung für die Beurteilung der arbeitsmarktlichen Relevanz von Maßnahmen in den Regionen vollständig an das örtliche Arbeitsamt zu delegieren, verändern.

### 3.5.2.6 Spannungslinie: Interessenvertretung und Interessendurchsetzung

In allen Arbeitsmarktkonferenzen gibt es unterschiedliche Interessenlinien, Interessenkonflikte und -gegensätze. Welche Interessen und Ziele sich letztendlich durchsetzen und damit die konkrete Programmumsetzung beeinflussen, ist von außen relativ schwierig zu durchschauen. Auf der Basis der drei Fallstudien kann man aber schon sagen, dass insbesondere die örtliche Arbeitsverwaltung eine zentrale Stellung bei Konsensentscheidungen hat, zum Teil aber auch die Gebietskörperschaften, insbesondere dann, wenn das Konsensverfahren und die Programmumsetzung sehr verwaltungsnah ablaufen, wie etwa im Fallbeispiel Krefeld/Viersen.

- Grundsätzlich haben die örtlichen Arbeitsämter, auch als Kofinanzier von Maßnahmen, maßgeblichen Einfluss auf die Projektauswahl und Projektbewertung, was vom Land zwecks Objektivierung der regionalen Konsensprozesse auch so gewollt ist. Damit hat die Arbeitsverwaltung jedoch die Möglichkeit, eine eigene, u.U. auch restriktive Politik zu verfolgen oder aber initiativ im Sinne der Region zu agieren.
- Seit Beginn der achtziger Jahre wurden auf Bundesebene arbeitsfördernde Leistungen abgebaut, was zu einer zunehmenden Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik geführt hat. Während immer mehr Arbeitslose aus dem Leistungsbezug der Arbeitsverwaltung herausfielen, rutschten in Folge der Kürzung von ABM und der wachsenden Zahl von Langzeitarbeitslosen immer mehr Menschen in die Sozialhilfe. Die Kommunen versuchen daher verstärkt, diese über arbeitsmarktpolitische Programme wieder in den Leistungsbezug von Arbeitslosengeld zu bringen und auf regionale Konsensentscheidungen entsprechenden Einfluss zu nehmen.
- Unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Interessenlagen und Zielsetzungen gibt es auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung. So ist etwa der arbeitsmarktpolitische Ansatz des Sozialamtes ein anderer als der jugendpolitische Ansatz. Denn während das Sozialamt vornehm-

<sup>104</sup> Das MASQT fördert derzeit in drei ausgewählten Regionen die Entwicklung eines Arbeitsmarktmonitorings, das eine vorausschauende Identifizierung von regionalen Arbeitskräftebedarfen als Orientierung für regionale Arbeitsmarktpolitik ermöglichen soll.

lich ein Interesse daran hat, arbeitslose Jugendliche möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, ist das Jugendamt stärker daran interessiert, mehr im präventiven Bereich zu tun und sozialpolitischen Erfordernissen zu genügen, etwa mit der prioritären Zielsetzung psychische und/oder physische Stabilisierung und Orientierung von Jugendlichen.

- Die Kammern als Vertreter der Arbeitgeberseite haben ein erhebliches Interesse daran, ein qualifiziertes Arbeitnehmerpotential für ein bezogen auf Qualifikation immer anspruchsvolleres Handwerk in der Region sicherzustellen bzw. entsprechende Reservoirs noch zu erschließen. Die Gewerkschaften hingegen sind vorrangig an der Sicherung vorhandener Arbeitsplätze und somit eher an einer präventiv wirkenden Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik interessiert.
- Die in direktem Kontakt zu den TeilnehmerInnen von Maßnahmen stehenden Akteure, wie etwa Träger von Maßnahmen oder VertreterInnen bestimmter Zielgruppen, sehen ihre Rolle in der Arbeitsmarktkonferenz wiederum verstärkt darin, die täglichen Erfahrungen mit den Zielgruppen und deren Bedarfe in die Konsensentscheidungen einfließen zu lassen.

### **3.5.2.7 Spannungsverhältnis: Arbeitsmarkt- und Zielgruppenorientierung**

Im Hinblick auf die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Interessen und Orientierungen gibt es in allen Regionen eher an den Bedürfnissen und Fähigkeiten von Zielgruppen orientierte und eher am Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft orientierte Akteure. In allen von uns untersuchten Regionen spielt zudem die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, die ja auch explizite und vorrangige Zielsetzung der Ziel-3-Programme ist, bei der Auswahl und Bewertung von Projekten eine zentrale und ausschlaggebende Rolle. Diese Präjorisierung wird von einigen Akteuren insbesondere auf die Politik der Bundesanstalt und ihrem neuen Instrument der Eingliederungsbilanzen zurückgeführt, in dessen Folge neben dem Ziel einer schnellen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nunmehr stärker kurzzeitige und preiswerte Maßnahmen unter Beteiligung des ersten Arbeitsmarktes gefördert würden. Dabei sehen sie die Gefahr, dass künftig in erster Linie die leichter vermittelbaren Personen im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Berücksichtigung finden ("Creaming-Effekt") oder die Integration eher schwer vermittelbarer Zielgruppen häufig nicht von Dauer sein wird. Problematisiert wird in diesem Zusammenhang auch die zunehmende Orientierung des Landes auf den ersten Arbeitsmarkt, da dieser künftig keineswegs mit "riesigen Wachstumspotentialen" rechnen und zudem ein Großteil der Menschen durch die zielgruppenorientierten Programme gar nicht mehr erreicht werden könne. Daher fordern insbesondere die zielgruppenerfahrenen Akteure die Förderung präventiver Maßnahmen, die schon vor der Arbeitslosigkeit ansetzen. Entsprechende Förderbedarfe werden insbesondere im Bereich der Jugendförderung gesehen, wo gezielte Beratungs-, Unterstützungs- und Begleitmaßnahmen insbesondere für die zunehmende Gruppe schulmüder Jugendlicher erforderlich wären.

Damit ist aber zum Teil auch eine Verlagerung von Problemen, wie etwa von Defiziten im Bereich der allgemeinen Sozialisation oder im schulischen Bereich, in den arbeitsmarktpolitischen Bereich verbunden, was sich im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen möglicherweise kontraproduktiv auswirkt. Die Grundaufgabe von Arbeitsmarktpolitik besteht jedoch darin, Zielgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenn - zumindest langfristig betrachtet - die Ziel-3-Maßnahmen einen arbeitsmarktpolitischen Sinn machen sollen, ist der „Klebeffekt“ der wichtigste Effekt, der erzielt werden kann. Das ist aber nur in Kooperation mit dem ersten

Arbeitsmarkt möglich, die auch in allen von uns untersuchten Regionen stattfindet. Um die AbsolventInnen möglichst dauerhaft in den zur Verfügung stehenden Unternehmen zu platzieren, muss man mit diesen auch einen entsprechenden Konsens erzielen. Eine direkte Beteiligung von Betrieben und Unternehmen am Konsensprozess bzw. eine entsprechende Vertretung über ihre Verbände - wie in Köln und Krefeld/Viersen praktiziert - könnte einerseits das Bewusstsein von Unternehmen für die Probleme des regionalen Arbeitsmarktes und damit auch ihre Mitverantwortung für Problemlösungen forcieren, andererseits aber auch dazu beitragen, ihre Bedarfslagen noch stärker zu konkretisieren und in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen.

Da jedoch eine Arbeitsmarktintegration ohne eine zielgruppenorientierte Ausrichtung von Maßnahmen nicht funktioniert und umgekehrt eine bloße Zielgruppenorientierung unter Ausblendung der arbeitsmarktlichen Realität die Integration in den Arbeitsmarkt verhindert, werden die entscheidenden Innovationen der Arbeitsmarktpolitik künftig darin bestehen, dieses nicht nur im Rahmen der regionalen Konsensrunden, sondern grundsätzlich bestehende Spannungsverhältnis zu überbrücken, etwa durch

- beratende und finanzielle Unterstützung von Arbeitgebern, die Angehörige von bestimmten Zielgruppen einstellen,
- mehrschrittige Förderkonzeptionen, bei denen aber die Idee der "Förderkette" nicht von der Arbeitsmarktintegration ablenken darf,
- Angebote außerhalb der Arbeitsmarktpolitik für Zielgruppen, die dem Arbeitsmarkt zu fern sind.

### **3.5.3 Effizienz der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik**

Die vom Land NRW forcierte Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik hat den Akteuren vor Ort neue Handlungsoptionen und einen gewissen - wenn auch von übergeordneten Ebenen, wie der EU, dem Bund und dem Land, vorstrukturierten - Entscheidungsspielraum eröffnet, der - wie unsere Fallbeispiele gezeigt haben - in den Regionen ganz unterschiedlich genutzt wurde und zu ganz unterschiedlichen Konsensprozessen, Verfahrensweisen und Umsetzungsstrukturen geführt hat.

#### **3.5.3.1 Horizontale Kooperation**

Einerseits ist zu konstatieren, dass die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik es ermöglicht hat, die endogenen Potentiale in den Regionen für die Notwendigkeit regionsspezifischer Interventionsformen zu sensibilisieren. In den Regionen hat sich eine Eigendynamik und Professionalität der von der übergeordneten Ebene initiierten dezentralen Strukturen entwickelt und die Bereitschaft zur Kommunikation, Kooperation und zum Konsens erhöht. Diese "prozessualen Effekte der Regionalisierung" ("process benefits" - Bade et al. 1992:47) sind Voraussetzungen für die Entwicklung mittelfristiger Problemlösungsstrategien in den Regionen.

Andererseits sind in den Regionen eine stärkere Nutzung der vom Land eingeräumten Handlungsspielräume und damit möglicherweise Effizienzsteigerungen nicht nur bezogen auf prozes-

suale, sondern auch bezogen auf inhaltliche Aspekte der Programmumsetzung möglich. So gingen viele innovative Initiativen im arbeitsmarktpolitischen Bereich weniger von der regionalen, sondern von der überregionalen Ebene aus. Auch wird der Anspruch des nordrhein-westfälischen Regionalisierungsansatzes, die Struktur- und Arbeitsmarktpolitik stärker zu verzahnen und entsprechende Synergien im Sinne einer regionalen Entwicklung zu nutzen, in den drei untersuchten Regionen nicht erfüllt und ist vielen Akteuren auch nicht präsent. Selbst die Zusammenlegung von Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung in einer Organisationseinheit - wie etwa im Fallbeispiel Köln - führt nach allen bisherigen Erfahrungen nicht zu einer Integration. In den Regionen fehlen zumeist Visionen zur Beseitigung der Strukturprobleme und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit. Dieses Defizit ist darauf zurückzuführen, dass die auf der ZIN-Ebene entwickelten Regionalen Entwicklungskonzepte die Arbeitsmarktpolitik weitgehend ausblenden, diese nicht auf kleinräumigere Regionen zugeschnitten und/oder nicht mehr aktuell sind und - wenn überhaupt - nicht in den regionalen Konsensrunden, sondern allenfalls in anderen Gremien diskutiert werden. Zudem stehen die von der Arbeitsmarktpolitik konträr zu den bereits bestehenden Strukturen der Wirtschaftspolitik gebildeten parallelen Strukturen einer Umsetzung der vom Land geforderten integrierten Arbeitsmarktpolitik entgegen. Eine stärkere Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftspolitik erfordert daher auch eine stärkere Annäherung der unterschiedlichen Strukturen. Eine bessere Verzahnung der beiden Politikbereiche ist auch deshalb sinnvoll, weil der Bereich der präventiven Politiken immer stärker in den Mittelpunkt von arbeitsmarktpolitischen Strategieüberlegungen rückt, die sinnvollerweise ressortübergreifend entwickelt und umgesetzt werden sollten. Insofern gibt es in Bezug auf eine stärkere politikfeldübergreifende Kooperation durchaus Handlungsbedarf; und das gilt nicht nur für die regionale Ebene, sondern ebenso für die Landesebene.<sup>105</sup>

In den Regionen sind somit noch Effizienzsteigerungen möglich und im Hinblick auf die für die ab 2000 beginnende neue Förderphase geplante weiterreichende Regionalisierung der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik (siehe nachfolgender Abschnitt) auch erforderlich.

### 3.5.3.2 Vertikale Kooperation

Im Zusammenhang mit der Regionalisierung von Politiken und der damit verbundenen Delegation von Entscheidungen auf die regionale Ebene bewegt sich das Land in einem Spannungsverhältnis: Einerseits kann es die unterschiedlichen komplexen Problemkonstellationen in den Regionen in einem so großen Flächenland wie NRW zentral nicht lösen; andererseits besitzen Gremien "gesellschaftlich relevanter Gruppen" keine rechtliche Legitimation, um Förderentscheidungen zu treffen. Faktisch sind die Landesentscheidungen daher den regionalen Konsensentscheidungen nachgeschaltet. Um dennoch den Entscheidungen vor Ort Geltung zu verleihen, lautet die offizielle Sprachregelung, dass die Landesregierung den im regionalen Konsens verabschiedeten Vorhaben gegenüber anderen eine höhere Priorität einräumt (Schäffer 1991:177).

Das Land agiert zudem in einem Spannungsverhältnis zwischen seinem eigenen Regionalisierungsanspruch einerseits und der Beibehaltung seiner Steuerungsfunktion andererseits. Je mehr

---

<sup>105</sup> Dem zur fachlichen Flankierung und Weiterentwicklung der ESF-kofinanzierten Landesaktivitäten eingerichteten Landesbeirat werden neben allen relevanten Organisationen auch alle relevanten Ressorts auf Landesebene angehören. Insofern sind durchaus Voraussetzungen für eine stärkere politikfeldübergreifende Kooperation und Abstimmung auf Landesebene geschaffen worden.

Kompetenzen auf andere regionale Ebenen verlagert werden, umso schwieriger wird jedoch die zentrale Programmsteuerung.

- Neben haushaltsrechtlichen Restriktionen unterliegt das Land auch den inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Vorgaben der EU, die das Land beispielsweise dazu verpflichten, ein Controllingverfahren und Berichtswesen zu implementieren. Insofern sind dem Land Grenzen gesetzt, die wenig Spielraum für ein kurzfristiges Umsteuern bieten.
- Durch die Kommunalisierung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik außerhalb der ESF-Förderung nimmt die Steuerungsfunktion des Landes ebenfalls ab. Da den örtlichen Arbeitsämtern aufgrund der freien Förderung zunehmend freie Mittel zur Verfügung stehen, wird künftig die Politik der Arbeitsverwaltung vermutlich ein noch stärkeres Gewicht bei der Auswahl von Maßnahmen und damit bei der Steuerung der regionalen Arbeitsmarktpolitik erhalten.
- Während das Land als Geldgeber weiterhin seine Steuerungsfunktion beibehalten möchte, fordern zudem die Regionen eine weiterreichende Regionalisierung bzw. halten viele Interviewpartner das bislang praktizierte Regionalisierungskonzept für unzureichend, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Politik der EU fordert einerseits von ihren Mitgliedsstaaten, dass sie das EU-Prinzip der "Partnerschaft" und die damit verbundene Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen bei der Implementation der EU-Fonds umsetzen. Andererseits steht die EU aber wie ein "Januskopf" über allem mit der Folge, dass die Regionen letztlich nur ausführende Ebene im Rahmen eines von "oben" vorgegebenen Rahmens sind. Diese zentrale Steuerung sei daher ein "totaler Widerspruch" zur Regionalisierung.

Da zudem alle Politiker eigene Programme implementieren und verkünden wollen, gebe es auf den verschiedenen regionalen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommune) zahlreiche ähnliche Programme bzw. Schwerpunkt- und Zielsetzungen. Allein die Förderstränge im Rahmen des Ziel-3-Programms QUAZI seien schon nicht mehr durchschaubar. Jedes Jahr erfolgten insbesondere in diesem Programm Änderungen. Zudem seien in der Vergangenheit neue Förderprogramme mit ganz ähnlichen Zielsetzungen wie in den teilweise sehr gut laufenden Vorläuferprogrammen implementiert worden, was die Förderlandschaft zusätzlich verkompliziert habe. Den vielfältigen Vorgaben und Richtlinien, die zumeist als typisch deutsches Problem betrachtet werden, würden nicht selten die ursprünglich angedachte und für die Region als wirkungsvoll erachtete Maßnahmekonzeption zum Opfer fallen. Die "Verbiegung" von Projektideen könne letztlich dazu führen, dass die arbeitsmarktlichen Zielsetzungen nicht oder nur unzureichend erreicht würden, was die Steuerbarkeit von arbeitsmarktpolitischen Interventionen gefährde. Ebenso würden sich durch den im Zusammenhang mit der Programmimplementation und -umsetzung erforderlichen bürokratischen Aufwand Sachzwänge aufbauen, die keinen Bewegungsspielraum bzw. keine Ad-hoc-Entscheidungen mehr zuließen. Die Kofinanzierung der meisten Projekte aus unterschiedlichen Fördertöpfen erschwere das ganze Verfahren zusätzlich. Durch die Fülle an Richtlinien liefen Träger zudem Gefahr, im "Förderdschungel" des gesamten Antragswesens unterzugehen, anstatt sich auf die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen und ihre spezifischen Integrationsbedürfnisse zu konzentrieren. Anstelle der vielfältigen Vorgaben und differenzierten Förderrichtlinien soll-

ten daher vom Land allenfalls grobe Zielvorgaben und Zweckbestimmungen als Basis für die Projektentwicklung vor Ort erfolgen.

Weiterhin wünschen sich die Regionen, dass der Regionalisierungsansatz auch bezogen auf ihre Verwendungsautonomie - parallel zur Organisation der Bundesanstalt für Arbeit, die ihre Gelder mehr in die Selbstverwaltung der einzelnen Arbeitsämter gegeben hat - noch weiter vorangetrieben wird. In diesem Zusammenhang wurde in unseren Gesprächen vor Ort auch immer wieder betont, dass die NRW/EU-Programme zwar einen wichtigen, aber eben nur einen Bestandteil der Förderlandschaft ausmachen. Die Kommunen bzw. Kreise leisteten inzwischen einen erheblichen finanziellen Eigenbeitrag zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Obwohl die Gebietskörperschaften - wie etwa im Rahmen von AQUA - häufig die Hauptfinanziers von Maßnahmen seien, würden sie aber hinsichtlich der Gestaltung von Maßnahmen den Beschränkungen der Landesprogramme unterliegen.

Eine weiterreichende Regionalisierung würde somit aus Sicht der Akteure eine weitere Verlagerung von Finanz- und Entscheidungskompetenzen auf die Regionen bedeuten, wo dann vor Ort entschieden wird, wie sie zur Lösung regionaler Arbeitsmarktprobleme am sinnvollsten einzusetzen sind. Das Land NRW hat mit Beginn der neuen Förderperiode mit der Ausweitung seiner Quotierungspraxis sowie einer größeren Übersichtlichkeit der Förderschienen durch eine unmittelbare Orientierung an Zielgruppen und Aktionsfeldern anstelle der bisherigen Orientierung an unterschiedlichen Programmen Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen für eine weitergehende Regionalisierung geschaffen.<sup>106</sup> Diese ermöglichen den Regionen einen größeren Gestaltungsspielraum bezogen auf die Entwicklung und Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entsprechend dem regionalen Förderbedarf.

Regionalisierungsprozesse beinhalten, dass Regionen eigene Wege gehen. Damit verbunden sind aber nicht nur Chancen, sondern auch Risiken für das Land. Denn Kommunen versuchen verstärkt, über arbeitsmarktpolitische Programme BezieherInnen von Sozialhilfe wieder in den Leistungsbezug von Arbeitslosengeld zu bringen. Dies ist aus Sicht der Kommunen auch sinnvoll, kann jedoch regionalpolitisch eher kontraproduktiv sein, wenn es sich dabei vorrangig um einen Verschiebepbahnhof, also einen Wechsel der Finanzierungstöpsfe handelt und mit der Programmumsetzung keine realistischen, längerfristigen Integrationsperspektiven für die TeilnehmerInnen von Maßnahmen verbunden sind. Um dennoch die zentrale Steuerungsfunktion nicht zu verlieren, ist das Land mit den Regionen inzwischen in einen Verhandlungsprozess um Zielvereinbarungen eingetreten, der den Regionen ermöglichen soll, selbst Zielvorgaben zu definieren und darüber mit dem Land zu verhandeln. Innerhalb des selbst definierten und mit dem Land abgestimmten Rahmens kann dann die regionsspezifische Programmumsetzung jeweils erfolgen.

Somit sind - entsprechend den Forderungen der Regionen - künftig mehr Autonomie und eine größere Flexibilität für die Regionen bezogen auf Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit zu erwarten, was den Regionen jedoch gleichzeitig mehr Professionalität abverlangen wird. Durch die

---

<sup>106</sup> In der Förderperiode 2000-2006 wird es keine Operationellen Programme mehr auf Länderebene, sondern nur noch ein Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) auf nationaler Ebene geben, aus dem sich dann die Förderung in den einzelnen Bundesländern ableiten wird. Der ESF wird zudem verstärkt den beschäftigungspolitischen Leitlinien unterstellt, dabei werden die Ziele 3 und 4 im Rahmen eines einheitlichen Landesprogramms integriert. Insofern kommt das neue Ziel-3-Programm den Forderungen aus den Regionen, Förderprogramme und Förderschienen stärker zu bündeln und offenere und globalere Zielsetzungen vorzugeben, entgegen.

geplante Ausweitung der schon im Rahmen von AQUA praktizierten Quotierungspraxis wird sich zudem die Planungsgrundlage und -sicherheit für die Regionen verbessern.

Weiterhin hat das Land zur Verbesserung der vertikalen Kooperation einen standardisierten Bewertungskatalog eingeführt, der die Transparenz von Konsensentscheidungen von "unten" nach "oben" erhöhen soll. Ebenso müsste aus Sicht der Regionen die Transparenz der auf Landesebene getroffenen Bewilligungsentscheidungen - etwa im Rahmen nicht regionalisierter Landesprogramme bzw. -aktivitäten oder auch des für die Begleitung von ESF-kofinanzierten Maßnahmen eingerichteten Landesbeirates -, d.h. die Transparenz ebenso in umgekehrter Richtung erhöht werden. Kritisch hinterfragt wird in diesem Zusammenhang auch die Rolle der Versorgungsämter, die sich nicht nur auf ihren eigentlichen Aufgabenbereich, d.h. die Überprüfung der Förder- und Finanzierungsmodalitäten beschränkten, sondern im Rahmen einiger Programme auch eine inhaltliche und für die Regionen zumeist nicht nachvollziehbare Begutachtung von Projekten vornehmen würden. Eine Erhöhung der Transparenz von Förderentscheidungen kann Reibungsverluste auf der vertikalen Ebene minimieren und damit die Effektivität bezogen auf die Programmumsetzung erhöhen.

### **3.6 Ausblick auf weitere Evaluierungsschritte auf der Ebene der Regionen**

Um die regionalen Konsensentscheidungen im Hinblick auf ihre arbeitsmarktpolitischen Wirkungen beurteilen zu können, ist eine ausschließliche analytische Betrachtung der in den Regionen jeweils implementierten Umsetzungsstrukturen und Konsensverfahren nicht ausreichend, vielmehr bedarf es dazu einer Analyse,

- ob und inwieweit die in den Regionen jeweils durchgeführten Interventionen auch problemadäquat sind, d.h. mit den durchgeführten Maßnahmen die in den Regionen besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen auch tatsächlich erreicht werden,
- und ob und inwieweit die Maßnahmen einen Beitrag zu ihrer dauerhaften Arbeitsmarktintegration leisten können.

Um darüber Aussagen machen zu können, werden wir - sofern es die im Rahmen des Monitorings erhobenen Daten ermöglichen - im weiteren Evaluierungsverlauf auf der Maßnahmeebene die in den drei untersuchten Regionen jeweils realisierte Zielgruppenerreichung untersuchen und dieser den im Rahmen der Arbeitsmarktanalyse erarbeiteten statistischen Niveau- und Strukturdaten zur Arbeitslosigkeit in den drei ausgewählten Regionen gegenüberstellen (siehe Kapitel 2). Weiterhin wollen wir mittels der ebenfalls im Rahmen des administrativen Verfahrens erhobenen Verbleibsdaten überprüfen, ob und inwieweit die in den Regionen jeweils durchgeführten Ziel-3-Maßnahmen im Hinblick auf die prioritäre Zielsetzung der Landesprogramme, d.h. hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration der erreichten Zielgruppen auch erfolgreich waren.

Zur Ergänzung der innerhalb der Prozeduralen Analyse erzielten Ergebnisse zur Beteiligung der Träger an den Konsensprozessen und der Programmumsetzung werden wir zudem zurückgreifen auf die von uns im Rahmen von Trägerbefragungen erhobenen Daten.

## 4 Literatur

- Auer, Peter (1996): Das Monitoring der Arbeitsmarktpolitik in den EU-Mitgliedstaaten. In: inforMISEP, Nr. 53, S. 27-34.
- Bade, Franz-Josef et al. (1992): Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Kurzfassung. Düsseldorf, hrsg. vom MWMTV des Landes NRW.
- Bosch, Gerhard (1993): Neue Herausforderungen und Konzepte der zukünftigen Strukturpolitik. In: Jablonowski, H. W., Simons, R. (Hg.): Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall. HBS Forschung Band 14. Köln, S. 93-122.
- Büttner, Renate / Mühge, Gernot (1997): 1. Zwischenbericht zu den ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel-3-Programms (1994-1999) für das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik (unveröffentlichter Projektbericht)
- Bundesanstalt für Arbeit (1999): Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1998. Nürnberg, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 31. Juli 1999
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (1998): Die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation. Bonn
- Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen, Teil 1: Bestandsanalyse. Düsseldorf, hrsg. vom Präsidenten des Landtags Düsseldorf.
- Helmstädter, Ernst / Lehner, Franz / Nordhause-Janzen, Jürgen (2000): Entwicklungslinien der Beschäftigung 1975-1998: Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem übrigen Bundesgebiet. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik
- Henninges, Hasso von (1997): Arbeitsmarktsituation und Merkmale von arbeitslosen Schwerbehinderten. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 207) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Hirschenauer, Franziska (1999): Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 169-184
- Knuth, Matthias (1999): Der Preis des Wandels. Wirtschaftliche Umstrukturierung, Arbeitskräftefreisetzung und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. Gelsenkirchen: Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-03, unter Mitarbeit von Gernot Mühge und Angelika Müller
- Köpke, Karl-Heinz (2000): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Initiative zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Behinderter. In: Soziale Sicherheit, Heft 6, S. 196-199

- Schäffer, W. (1991): Die Zukunftsinitiative für die Region Nordrhein-Westfalen. In: Bosch, G. und Neumann, H. (Hg.): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft. Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Köln, S. 171-189.
- Schettkat, Ronald (1995): Stromanalyse des Arbeitsmarktes - Der Jobturnover- und der Laborturnover-Ansatz. In: WiSt, Heft 9, S. 455-460.
- Schmid, Günther / Schömann, Klaus / Schütz, Holger (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS I 97-204.
- Wagner, Alexandra / Stackelbeck, Martina / Muth, Josef (1998): Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und ihre Familien. Düsseldorf, Landessozialbericht Band 8, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.