

Katrin Steinack

Der Zweite Arbeitsmarkt als kommunalpolitischer Handlungsraum

Eine Analyse am Beispiel der Stadt München

Magisterarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 1998 Diplom.de
ISBN: 9783832452964

Katrin Steinack

Der Zweite Arbeitsmarkt als kommunalpolitischer Handlungsraum

Eine Analyse am Beispiel der Stadt München

Katrin Steinack

Der Zweite Arbeitsmarkt als kommunalpolitischer Handlungsraum

Eine Analyse am Beispiel der Stadt München

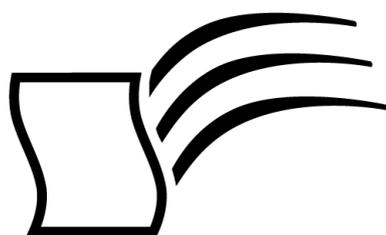
Magisterarbeit

an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Institut für Geschwister-Scholl-Institut für politische Wissenschaften,

März 1998 Abgabe



Diplom.de

Diplomica GmbH _____

Hermannstal 119k _____

22119 Hamburg _____

Fon: 040 / 655 99 20 _____

Fax: 040 / 655 99 222 _____

agentur@diplom.de _____

www.diplom.de _____

ID 5296

Steinack, Katrin: Der Zweite Arbeitsmarkt als kommunalpolitischer Handlungsraum: Eine Analyse am Beispiel der Stadt München / Katrin Steinack - Hamburg: Diplomica GmbH, 2002
Zugl.: München, Universität, Magister, 1998

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH
<http://www.diplom.de>, Hamburg 2002
Printed in Germany

Inhalt

Inhalt	2
Vorbemerkung	5
Verzeichnis der Abkürzungen	6
1 DER ZWEITE ARBEITSMARKT ALS KOMMUNALPOLITISCHER HANDLUNGSRAUM - EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK.....	8
1.1 Kommunale Beschäftigungspolitik in der politikwissenschaftlichen Analyse	10
1.2 Der Zweite Arbeitsmarkt in München als Analysegegenstand	16
1.2.1 Besonderheiten der politischen Konstellation in der Landeshauptstadt	18
1.2.2 Besonderheiten des Münchner Beschäftigungsmodells	19
1.2.3 Leitfragen der Analyse.....	20
1.2.4 Quellenlage	21
2 KOMMUNALE BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERMAßNAHMEN ALS SOZIALPOLITISCHES KONZEPT ZUR BEKÄMPFUNG VON ARBEITSLOSIGKEIT	23
2.1 Geschichtliche Entwicklung kommunaler Beschäftigungsförderung...	23
2.2 Rechtliche Grundlagen kommunaler Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik	28
2.2.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes	30
2.2.2 „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz	32
2.3 Das Modell Zweiter Arbeitsmarkt	35
2.3.1 Begriffsgeschichte und definitorische Eingrenzung	35
2.3.2 Organisatorische Grundlagen	38
Interne Koordination der Verwaltung.....	39

Koordination mit externen Akteuren	41
2.3.3 Modelle der Umsetzung im Spannungsfeld von Prävention und Reaktion	42
2.3.4 Der Zweite Arbeitsmarkt in der öffentlichen Kritik	48
Zusätzlichkeit	48
Gleichwertigkeit	50
Finanzierbarkeit	51
Effizienz	52
3 DIE ETABLIERUNG DES PROGRAMMS ZWEITER ARBEITS- MARKT IN MÜNCHEN.....	53
3.1 Entwicklungen im Vorfeld des Projektstarts	54
3.1.1 Parteipolitische Positionen zur Kommunalwahl	55
SPD: Eindämmung der Arbeitslosigkeit durch städtische Initiativen	55
CSU: Schaffen zusätzlicher Arbeitsplätze durch Förderung des Mittelstands	56
FDP: Wirtschaftsfreundliche Standortpolitik; subsidiäre Sozialpolitik	56
Die Grünen/ALM: Neue Arbeitsmodelle ohne Abbau sozialer Besitzstände	57
3.1.2 Instabiler Start in die Legislaturperiode durch knappe Mehrheitsverhältnisse	58
3.1.3 Der Entwurf des Planungsreferats als Diskussionsgrundlage.....	60
3.2 Die Diskussion des Zweiten Arbeitsmarkts in Abhängigkeit von kommunalpolitischer Position und Erfahrung	62
3.2.1 Die Debatten des Stadtrats um den Zweiten Arbeitsmarkt.....	63
Ausgangspositionen der Stadtratsfraktionen und Referate.....	63
Korrektur des Entwurfs auf der Basis erster Erfahrungen	65
Veränderte Fronten nach veränderter Diskussionsgrundlage	67
3.2.2 Die Beteiligung des Arbeitsamtes und städtischer Referate an den Auseinandersetzungen	71
3.2.3 Einflußnahme nicht-städtischer Träger kommunaler Wirtschafts- und Sozialpolitik	74

3.2.4 Folgewirkungen der Diskussion	80
Zögerliche Umsetzung der Beschäftigungsmaßnahmen.....	82
Vergebliche Vorstöße bei der Landesregierung	84
3.3 Fortführung der Fördermaßnahmen unter gewandelten	
Mehrheitsverhältnissen	86
3.3.1 AFI als neues Konzept der Beschäftigungsförderung	89
3.3.2 Die Beurteilung des Richtungswechsels durch die Akteure	91
Gefährdung der Finanzierungsbasis durch das Veto der Arbeits-	
verwaltung.....	92
Juristische und inhaltliche Vorbehalte der neuen Stadtratsopposition	93
Der Entwurf des Planungsreferats als Kompromiß	95
Reaktionen externer Akteure auf die geänderten Fördermodalitäten	97
3.3.3 Umsetzung und Bewertung der Förderung nach neuen Vorgaben	97
4 DER ZWEITE ARBEITSMARKT IN MÜNCHEN – TYPISCHES	
BEISPIEL KOMMUNALER BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG	100
4.1 Das Münchner Modell im bundespolitischen Vergleich	100
4.2 Der Zweite Arbeitsmarkt als Spiegel der lokalpolitischen	
Gemengelage	104
4.1.1 Selektive Förderung als Ausdruck eines geringen lokalen	
Problemdrucks	104
4.1.2 Der Zweite Arbeitsmarkt als Arena machtpolitischer	
Auseinandersetzungen	107
4.2.3 Geringer Erfolg als Ausdruck politischer Nachrangigkeit	109

Vorbemerkung

Mit der vorliegenden Arbeit soll am Beispiel des Zweiten Arbeitsmarkts der Landeshauptstadt München in den Jahren 1984 bis 1990 der Stellenwert kommunaler Beschäftigungsförderprogramme ermittelt und analysiert werden.

Um die Entscheidungsabläufe auf der lokalen Ebene rekonstruieren und einordnen zu können, war es unumgänglich neben der einschlägigen Literatur zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik auch - zum Teil unerschlossenens - Aktenmaterial heranzuziehen. Eine wichtige Grundlage zum Verständnis der kommunalpolitischen Auseinandersetzungen bildeten die im Stadtarchiv München befindlichen Ratsprotokolle. Herrn Dr. Ingo Schwab und den weiteren Mitarbeitern des Stadtarchivs München danke ich für die freundliche Hilfe bei der Beschaffung dieses Archivmaterials. Um die Geschehnisse abseits der Auseinandersetzungen in den Stadtrats- und Ausschußsitzungen nachvollziehen zu können und die Hintergründe der Positionen einzelner Akteure zu beleuchten, habe ich ergänzend Quellenmaterial aus unterschiedlichen Beständen miteinbezogen. In diesem Zusammenhang sei Frau Eisinger von der Pressestelle der Industrie- und Handelskammer, Herrn Weingärtler vom Referat für Arbeit und Wirtschaft, Frau Werner vom Sozialreferat sowie vor allem Stadträtin Hannelore Prectel für ihre Unterstützung gedankt.

Bedanken möchte ich mich zuletzt auch bei Oda Prinz und Dietmar Süß, die mir beim Korrekturlesen behilflich waren. Durch ihre freundliche Kritik und konstruktiven Anregungen haben sie diese Arbeit enorm bereichert. Meiner Schwester Vreni sei zusätzlich dafür gedankt, daß sie mir in vielen beiläufigen Gesprächen mit guten Ideen weitergeholfen hat und auch sonst immer da war.

Verzeichnis der Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme(n) nach §§ 91 ff. AFG
ABM-AO	16. Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt (ABM-Anordnung) vom 13. Dezember 1984
AFG	Arbeitsförderungsgesetz, Stand 1. Januar 1984
AFI	Arbeitsförderungsinitiative
ALM	Alternative Liste München
Art.	Artikel
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 16.07.1927
AZ	Abendzeitung
Az.	Aktenzeichen
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Stand 1. April 1984
BfA	Bundesanstalt für Arbeit
BISS	Bürger in sozialen Schwierigkeiten
BLD	Bayerischer Landtagsdienst
BM	Bürgermeister
BSHG	Bundessozialhilfegesetz, Stand 1. März 1984
BZ	Berliner Zeitung
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Drs.	Drucksache des Bayerischen Landtags
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand November 1995
HWK	Handwerkskammer (für Oberbayern)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
IHK	Industrie- und Handelskammer (für München und Oberbayern)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

LHST	Landeshauptstadt
MRU	Müchner Rathaus Umschau
OB	Oberbürgermeister
P.	Interne Paginierung
PIPr.	Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags
RAW	Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München
Sen.-APr.	Ausschußsitzungsprotokoll des Bayerischen Senats
Sen.-Drs.	Drucksache des Bayerischen Senats
Sen.-PIPr.	Plenarprotokoll des Bayerischen Senats
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAM	Stadtarchiv München
SZ	Süddeutsche Zeitung

1 Der Zweite Arbeitsmarkt als kommunalpolitischer

Handlungsraum - Einführung in die Thematik

„Arbeit statt Sozialhilfe“ und „Eine Chance für die Schwachen“ - mit solchen oder ähnlichen Forderungen treten Politiker unterschiedlicher Couleur seit geraumer Zeit an die Öffentlichkeit, um für einen Abbau der Massenarbeitslosigkeit durch das Schaffen künstlicher Beschäftigungsmöglichkeiten zu werben.¹ Während der CDU-Sozialpolitiker Ulf Fink mit der Unterstützung der Bundesregierung vorschlägt, die Kommunen sollten 100.000 Sozialhilfeempfänger mehr pro Jahr beschäftigen, plädiert die SPD-Bundestagsfraktion in einem „Zehn-Punkte-Programm für mehr Arbeitsplätze“ dafür, Sozialhilfeempfänger durch die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.² Aber auch die Grünen fordern, die Arbeitslosenquote durch das Schaffen von „Übergangsarbeitsmärkten“ mit „sozial abgesicherten Rotationsregeln“ zu senken und Langzeitarbeitslose, Jugendliche ohne Schulabschluß und Ausländer durch die Beschäftigung in „sozialen Betrieben“ in Lohn und Brot zu bringen. Mindestens die Hälfte des Etats der Bundesanstalt für Arbeit soll ihrer Auffassung nach künftig für Arbeitsförderungsmaßnahmen ausgegeben werden.³ Weder die Bundesregierung noch die Pläne der Oppositionsparteien sind als innovativ zu bezeichnen. Sie greifen damit Beschäftigungsmodelle auf, die bereits seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt von Kommunen umgesetzt werden. Wesentliches Kennzeichen dieser Modelle ist die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in zusätzlichen, meist auch gemeinnützigen, Stellen durch die Instrumentarien des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Vor allem Langzeitarbeitslose und Problemgruppen des Arbeitsmarkts sollen durch die vorübergehende

¹ Siehe dazu „Eine Chance für die Schwachen“, SZ v. 18.02.1998 und „Ungeklärt wer das bezahlt“. Geteiltes Echo auf Seehofers Pläne zur Sozialhilfereform“, Berliner Zeitung v. 8.04.1995.

² Zu den Plänen Finks siehe „Eine Chance für die Schwachen“, SZ v. 18.02.1998 und „CDU-Politiker fordern soziale Offensive“, Berliner Zeitung v. 3.03.1998. Zum Programm der SPD-Bundestagsfraktion vgl. „Berliner Gewerkschaften lehnen Kombi Löhne strikt ab. Neue Vorschläge von SPD und CDU zur Sozialhilfe“.

³ Siehe dazu „Suche nach dem dritten Weg. Bündnis 90/Die Grünen propagieren den fürsorgenden Staat“, SZ v. 7.03.1998.

Aufnahme einer Beschäftigung an diesem künstlich geschaffenen sogenannten „Zweiten Arbeitsmarkt“ die Möglichkeit erhalten, sich für den ersten Arbeitsmarkt zu qualifizieren.

Hintergrund des kommunalpolitischen Engagements ist die starke finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Folgeprobleme der Arbeitslosigkeit. Mit dem stetigen Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Beginn der siebziger Jahre ist der Sozialstaat in eine Krise geraten. Das wesentliche Ziel der Arbeitsmarktpolitik, „einen möglichst hohen Grad der Beschäftigung zu erreichen und zu erhalten, um damit sowohl im volkswirtschaftlichen Interesse als auch im Interesse des einzelnen Arbeitnehmers negative Folgen, die durch Arbeitslosigkeit entstehen, zu minimieren“, konnte in den vergangenen Jahren nicht mehr erreicht werden.⁴ Durch die zeitlich beschränkte Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe fallen Langzeitarbeitslose immer häufiger aus dem System der Arbeitslosenversicherung heraus. Sofern nicht andere Unterstützungsmechanismen greifen (etwa familienintern durch den Arbeitsverdienst des Ehepartners), rutschen sie und ihre Familien in die Sozialhilfebedürftigkeit ab.⁵ Künftig übernehmen die Kommunen als Träger der Sozialhilfe die finanzielle Hauptlast der Massenarbeitslosigkeit.⁶

Um zumindest einen Teil der Sozialhilfeempfänger wieder in die Verantwortung der Bundesanstalt für Arbeit zu übermitteln, versuchen seit Anfang der achtziger

⁴ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Übersicht über das Sozialrecht. Bonn, 4., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Juni 1997, S. 41.

⁵ Die Literatur zu den Folgewirkungen der langanhaltenden Massenarbeitslosigkeit ist kaum mehr zu überblicken. Vgl. dazu exemplarisch Eugen Glomig: Sozialpolitik im Wandel. Eine Herausforderung an den Sozialstaat. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Opladen 1986, S. 109-121 und Walter Hanesch: Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut. Strukturmängel und Reformbedarf in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B31-32/1995, S. 14-23.

⁶ Dazu, daß vor allem die Kommunen als Träger der Sozialhilfe unter den Folgen der Arbeitslosigkeit zu leiden haben, vgl. Bernhard Blanke/Hubert Heinelt/Carl-Wilhelm Macke: Arbeitslosigkeit und Kommunale Sozialpolitik. In: Wolfgang Bonß/Rolf G. Heinze: Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt/M. 1984, S. 299-330 sowie Olaf Sund: Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Die Funktion der Kommunen bei der Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels. In: Hesse, Erneuerung, S. 92-108. Zur besonderen Situation von Großstädten, die besonders stark von den sozialen Folgewirkungen der Arbeitslosigkeit betroffen sind, vgl. Jens S. Dangschat: „Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung. In: APuZ, Nr. B31-32/1995, S. 30-62 und ders.: Entwicklung von Problemlagen als Herausforderung für die soziale Stadt. In: Walter Hanesch (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen 1996, S. 77-108.