

Niedersächsisches Ministerium
für Frauen, Arbeit und Soziales



Arbeitsmarktbericht Niedersachsen 1997/98

Herausgegeben vom
Niedersächsischen Ministerium
für Frauen, Arbeit und Soziales
Postfach 141
30001 Hannover

November 1998

Diese Broschüre darf, wie alle Publikationen
der Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung
in Wahlkämpfen verwendet werden.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier

 Niedersachsen

Niedersächsisches Ministerium
für Frauen, Arbeit und Soziales

Arbeitsmarktbericht Niedersachsen 1997/98

*Verfaßt von
Hubert Heinelt und Alexander Rudnick
im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums
für Frauen, Arbeit und Soziales*

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
I. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt	21
Einleitung: Niedersachsen im Rahmen der Bundessituation	21
1. Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigungssituation und Arbeitsmarktlage in Niedersachsen	23
2. Entwicklung von Frauenbeschäftigung	30
3. Entwicklung von Arbeitslosigkeit in Niedersachsen	34
4. Struktur der Arbeitslosigkeit	35
II. Die Aktivitäten des Bundes	
Rahmenbedingungen für Niedersachsen und ihre Wirkungen	45
1. Die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz	45
2. Die Entwicklung in den letzten Jahren	47
2.1 Fortbildung und Umschulung	47
2.2 Beschäftigungsfördernde Maßnahmen	49
2.3 Kurzarbeitergeld	52
2.4 Zwischenresümee	54
III. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Niedersachsen	
Das Programm „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“	55
1. Arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten aus dem EU-Strukturfonds	56
2. Arbeitsförderung	59
2.1 Die Förderung der Sozialen Betriebe	59
2.2 Die Förderung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen	63
2.3 Beschäftigungsinitiative gegen Jugendarbeitslosigkeit	65
2.4 Lohnkostenzuschüsse für Schwerbehinderte	67
2.5 Beschäftigungsförderung für Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen	68
3. Berufliche Qualifizierung	69
3.1 Einzelprojekte der beruflichen Qualifizierung	69
3.2 Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern	71
3.3 Qualifizierung von Nichtseßhaften	73
3.4 Jugendwerkstätten	75
3.5 Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel	77

4. Beratung von Arbeitslosen und von Projekten	81
4.1 LaBIB – Beratung von Sozialen Betrieben und Arbeitslosenprojekten	81
4.2 Förderung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen	82
4.3 Beratung und Betreuung junger Erwachsener (RAN)	84
5. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen in Niedersachsen .	87
5.1 Koordinierungsstellen	88
5.2 Dienstleistungsagenturen	89
5.3 Aktionswochen „Frau und Beruf“	89
5.4 Unterstützung von Existenzgründerinnen	90
5.5 NOW-Programm (New opportunities for women)	91
IV. Zusammenfassung und Perspektiven für eine zukünftige Arbeitsmarktpolitik	93
Literatur	97
Verzeichnis der Tabellen	103
Verzeichnis der Graphiken	104

Arbeitsmarktbericht Niedersachsen 1997/98

Kurzfassung

1. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt

Wirtschaftliches Wachstum als klassisches Instrument zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen greift nicht mehr in der gewohnten Weise. Mit jedem Konjunkturzyklus steigt die Arbeitslosigkeit auf ein höheres Niveau. Von der Politik wird zurecht erwartet, daß sie diesen gesellschaftlichen Mißstand angeht.

Mit einem eigenen Beitrag zur Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik leistet das Land Niedersachsen seinen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation. Das für Arbeitsmarktpolitik verantwortliche niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um zur Entlastung auf dem Arbeitsmarkt beizutragen. Während 1991 rd. 9.000 Arbeitslose gefördert wurden, hat sich bis 1997 diese Zahl mehr als verdoppelt: über 20.000 Arbeitslose sind im letzten Jahr durch Landesprogramme qualifiziert bzw. beschäftigt worden. Für 1997 stand zusammen mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds ein Finanzvolumen von über 200 Mio DM für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung. In keinem Jahr zuvor war der Arbeitsmarkthaushalt der niedersächsischen Landesregierung so groß! Der Ausbau des Arbeitsmarktprogramms wird auch 1998 fortgesetzt. In diesem Jahr sind für das Gesamtprogramm mehr als 224 Mio DM veranschlagt. Damit sollen über 23.000 Arbeitslose gefördert werden.

1.1 Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigungssituation und Arbeitsmarktlage in Niedersachsen

Während Niedersachsen in den vorangegangenen Jahrzehnten im Konjunkturablauf ein Nachzüglerland war, hat sich die Situation seit Beginn der 90er Jahre gewandelt. Die wirtschaftliche Leistung in Niedersachsen wuchs von 1990 bis 1996 mit einem realen Zuwachs des Bruttoinlandprodukts deutlich schneller als in Westdeutschland. Das Wachstum der letzten Jahre gibt indes hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation keinen Anlaß zu erfreulichen Meldungen, denn die „Beschäftigungsschwelle“ hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Hinter der Erhöhung der „Beschäftigungsschwelle“ verbirgt sich, daß der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit dadurch gebrochen wird, daß auch die Arbeitsproduktivität steigt, d.h. Wirtschaftswachstum mit weniger Erwerbstätigen zu erzielen ist, wenn deren Arbeitsproduktivität zunimmt.

Die seit geraumer Zeit zu beobachtende Veränderung in der Zusammensetzung und im Gewicht der einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren hat sich auch in Niedersachsen in eine Verschiebung des Arbeitsplatzangebots hin zu den Dienstleistungen niedergeschlagen. Darüber hinaus gibt es im Bereich des Produzierenden Gewerbes Entwicklungen, die landläufigen Vorstellungen widersprechen. Was volkswirtschaftlich als modern gilt und dementsprechend Arbeitsplätze schaffen sollte, baut sie ab. Historisch „ältere“ Branchen dagegen schaffen Beschäftigung. Daß in den „alten“ Industriebranchen Nahrungs- und Genußmittelgewerbe und dem Baugewerbe zwischen 1990 und 1996 Arbeitsplätze entstanden, hängt ohne Zweifel mit der Erschließung der fünf neuen Bundesländer zusammen – aber nicht nur. In diesen Branchen scheinen die ebenfalls stattfindenden Rationalisierungsanstrengungen nicht im gleichen Maße zu Personalfreisetzungen zu führen, wie dies z.B. für die Elektrotechnik und den Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau gilt. Diese langfristigen Entwicklungen sollten auch dann nicht aus dem Auge verloren werden, wenn seit 1996 in der Baubranche ein scharfer Konjunkturreinbruch mit erheblichen Freisetzungen von Beschäftigten zu registrieren ist.

Einen weiteren wichtigen Hinweis darauf, wo Beschäftigungspolitik Ansatzpunkte finden könnte, liefert eine Betrachtung der Beschäftigtenentwicklung unter dem Gesichtspunkt der Betriebsgröße. Überdurchschnittliche Beschäftigungsgewinne waren in Niedersachsen – wie auch im Durchschnitt der westdeutschen Länder – zwischen 1990 und 1996 in den kleinen und mittleren Unternehmen zu verzeichnen. In den großen Unternehmen mit 500 und mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war entgegen dem insgesamt positiven Trend in Niedersachsen die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rückläufig.

In Niedersachsen ist eine steigende Zahl älterer Arbeitnehmer tätig. Innerhalb von zehn Jahre (1985–1995) stieg die Zahl der älteren Arbeitnehmer um mehr als ein Viertel. Aus zweierlei Gründen wird die Zahl der älteren Erwerbspersonen in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen: Demographisch bedingt wandern immer stärker besetzte Alterskohorten in die Gruppe der älteren Arbeitnehmer, und durch die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre erhöht sich die Zahl der Erwerbspersonen. Ob allerdings Beschäftigungschancen Älterer erhalten bleiben, ist offen. Dies nährt die Vermutung, daß die Arbeitslosigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit Älterer aller Voraussicht nach weiter ansteigen wird!

In den letzten Jahren hat in Niedersachsen das Erwerbspersonenpotential stark zugenommen. Dafür gab es folgende Gründe: Die gestiegene Zahl der Zuwanderer, die Zunahme der erwerbsfähigen Personen und die gestiegene Erwerbsneigung. Da der Zustrom insbesondere von Aussiedlern inzwischen deutlich zurückgegangen ist, aus Niedersachsen deutlich mehr Beschäftigte in andere Bundesländer aus- als einpendeln und demographisch bedingt das Erwerbspersonenpotential in den nächsten zehn Jahren kaum mehr zunimmt, wird zukünftig – erstmals seit 20 Jahren – auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes kein zusätzlicher Druck mehr bestehen. Lediglich die nach wie vor zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen könnte die Erwerbsquote insgesamt weiter ansteigen lassen.

Die Betrachtung der Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen 1990 und 1996 unter *qualifikatorischen Gesichtspunkten* zeigt eine deutliche Zunahme bei Hochqualifizierten gegenüber einer ebenso deutlichen Abnahme bei Personen ohne Berufsausbildung. Den größten Zuwachs hatten zu Beginn der 90er Jahre Personen mit Abitur und Berufsausbildung.

Unterschiedlich stellte sich die Zu- bzw. Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen 1990 und 1996 in den *Regionen* dar: Städte, die wirtschaftlich von der Metallindustrie beherrscht werden, gehören danach zu den deutlichen Verlierern sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze. Ländliche Regionen und das Umland von Großstädten (Hamburg, Hannover, Bremen) sind die Gewinner bei der Beschäftigtenentwicklung.

1.2 Entwicklung von Frauenbeschäftigung

Schon in den achtziger Jahren kamen annähernd $\frac{3}{4}$ des Beschäftigungsgewinnes in Niedersachsen Frauen zugute. Der Frauenanteil an den Beschäftigten erhöhte sich demzufolge zwischen 1980 und 1997 kontinuierlich von 38,2 Prozent auf 43,2 Prozent und die Erwerbsquote von Frauen steig von 56,1 Prozent im Jahre 1980 auf 59,4 Prozent im Jahre 1995.

Frauenbeschäftigung konzentriert sich auf den Dienstleistungssektor. Dies hat zur Folge, daß die Beschäftigungsentwicklung weniger krisenanfällig als die der Männer ist. Die Arbeitslosigkeit von Männern stieg in den letzten Jahren auch stärker als die der Frauen. Damit ist der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen gesunken und zwar auf aktuell 43,2 Prozent (1997). In Niedersachsen bestehen keine Differenzen mehr zwischen den Arbeitslosenquoten für Frauen und Männer – nach Jahrzehnten höherer Quoten für Frauen. Frauenbeschäftigung konzentriert sich indes überwiegend im Bereich von Teilzeitarbeit: Auf sie entfiel 1997 in Niedersachsen ein Anteil von 31,7 % aller weiblichen Beschäftigten (bei einem Anteil unter allen Beschäftigten von 15 Prozent).

1.3 Entwicklung von Arbeitslosigkeit in Niedersachsen

Trotz der Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm in den neunziger Jahren auch Arbeitslosigkeit zu. Die Zahl der Arbeitslosen ist in Niedersachsen zwischen 1990 und 1997 allerdings weniger stark angestiegen als in Westdeutschland – nämlich „nur“ um rund 50 Prozent gegenüber ca. 60 Prozent in Westdeutschland insgesamt. Dies führte gleichwohl dazu, daß 1996 und 1997 die Arbeitslosigkeit frühere Höchststände spürbar überschritten hat.

Die regionalen Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit sind in Niedersachsen nach wie vor groß. Die niedrigste Arbeitslosenquote war 1997 im Arbeitsamtsbezirk Verden mit 9,7 Prozent zu verzeichnen, die höchste Quote mit 17,2 Prozent in Wilhelmshaven.

1.4 Struktur der Arbeitslosigkeit

Ältere Arbeitslose

Der Anteil der Arbeitslosen über 54 Jahre an allen Arbeitslosen entwickelte sich von 17,4 Prozent 1990 auf 21,9 Prozent 1997. Die Zahl der älteren Arbeitslosen hat sich in nur sechs Jahren verdoppelt. Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben wegen der meist längeren Betriebszugehörigkeit und des damit verbundenen größeren Kündigungsschutzes in der Regel ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Die Gefahr, ohne Beschäftigung zu bleiben (das sog. Verbleibrisiko), ist für sie allerdings deutlich größer als bei den anderen.

Langzeitarbeitslosigkeit

Der Anteil derjenigen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind, an allen Arbeitslosen hat fast die 40 Prozentmarke erreicht. Eine Zunahme der Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen zwischen 1992 und 1997 um 117 Prozent begründet nachdrücklich den arbeitsmarktpolitischen Interventionsbedarf.

Langzeitarbeitslosigkeit ist entscheidend von örtlichen Arbeitsmarktungleichgewichten abhängig. So konzentriert sie sich innerhalb Niedersachsens auf diejenigen Industrieregionen, die sich in einem intensiven Umstrukturierungsprozeß befinden, sowie auf eher strukturschwache Gebiete. Das gilt vor allem für die Regionen Helmstedt, Wilhelmshaven, Braunschweig, Göttingen, Oldenburg und Hildesheim.

Jüngere Arbeitslose

Bereits kurze Phasen der Nichtbeschäftigung können für die Lebensperspektive junger Menschen gravierende Auswirkungen haben und in sehr viel schnellerem Maße zu Desintegrationserscheinungen führen als bei älteren Arbeitslosen. Seit 1992 nimmt die Zahl der jungen Arbeitslosen in Niedersachsen wieder zu, und

1996 und 1997 waren die Arbeitslosenquoten Jugendlicher erstmals seit 10 Jahren höher als die Gesamtarbeitslosenquote. Trotz größerer Übergangsschwierigkeiten von der Ausbildung in den Beruf sind für ausgebildete jüngere Arbeitnehmer die Beschäftigungschancen noch relativ günstig. So waren vom Zuwachs der Jugendarbeitslosigkeit 1996 hauptsächlich Personen betroffen, die über keine Berufsausbildung verfügten.

Qualifikation

Damit korrespondiert, daß der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung deutlich über dem mit Berufsausbildung liegt: So waren 1996 über 25 Prozent der Ungelernten ohne Arbeit, aber nur knapp 11 Prozent der Gelernten.

Bei der Betrachtung von Arbeitslosen unter qualifikatorischen Gesichtspunkten fallen die arbeitslosen Akademikerinnen und Akademiker auf. Mit 19.945 arbeitslosen Akademikerinnen und Akademikern liegt in Niedersachsen ein Potential qualifizierter Know-How-Träger brach. Hier scheinen in der Verbindung zwischen Hochschul-ausbildung und dem Beschäftigungssystem Brüche zu existieren, die durch spezielle arbeitsmarktpolitische Förderaktivitäten überbrückt werden sollten.

Schwerbehinderte

Obwohl sich der Anteil der Schwerbehinderten an allen Arbeitslosen in den 90er Jahren leicht zu verringern scheint, verlangt eine Zunahme von 40,5 Prozent innerhalb von sechs Jahren nach besonderer Berücksichtigung dieser Gruppe in arbeitsmarktpolitischen Programmen.

Ausländerinnen und Ausländer

Das Risiko, arbeitslos zu sein, ist für Ausländerinnen und Ausländer (mit einer Arbeitslosenquote von 28,2 Prozent) deutlich höher als für Deutsche (mit einer Arbeitslosenquote von 12,1 Prozent).

2. Die Aktivitäten des Bundes Rahmenbedingungen für Niedersachsen und ihre Wirkungen

Die von den Arbeitsämtern abgewickelten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben zwar immer noch eine große Bedeutung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Werden die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen – als regional zuständiger Instanz der Bundesanstalt für Arbeit – sowie des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales in Niedersachsen zusammen betrachtet, dann wurde der Arbeitsmarkt 1997 um rd. 70.000 Arbeitslose entlastet. Das bedeutet, daß die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1997 nicht bei 414.000, sondern bei rund 484.000 Personen gelegen hätte. Oder anders ausgedrückt: die Arbeitslosenquote wäre über zwei Prozentpunkte höher gewesen – nämlich bei 15,1 Prozent. Vor dem Hintergrund der Dimension des niedersächsischen Arbeitsmarktproblems wird sichtbar, daß Arbeitsmarktpolitik allein überfordert ist, einen hohen Beschäftigungsstand zu realisieren. Bei den gegenwärtigen Ursachen von Massenarbeitslosigkeit sind es vor allem die Wirtschafts-, Struktur-, Steuer- und Geldpolitik sowie das Verhalten der Tarifparteien, die für mehr Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit sorgen müssen. Arbeitsmarktpolitik mit ihren Instrumenten des temporären Ausgleichs des Marktgeschehens und der qualifikatorischen Anpassung und Vorbereitung von Erwerbspersonen kann erst vor dieser Kulisse ihren (nachgeordneten) Beitrag zum Ziel der Vollbeschäftigung leisten.

Im Gegensatz zum Land Niedersachsen hat die Bundesanstalt für Arbeit 1997 die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt. Bei ihr sind damit in einer Zeit gravierende Einschnitte vorgenommen worden, als die Zahl der Arbeitslosen erheblich zugenommen hat. So stieg in Niedersachsen die Zahl der Arbeitslosen von rund 244.000 im Jahr 1991 auf knapp 414.000 im Jahr 1997, wogegen im gleichen Zeitraum die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von gut 1,824 Mrd. DM auf etwa 1,478 Mrd. DM zurückgingen. Somit steigt die Arbeitslosigkeit nicht allein, weil der Markt nicht genügend Arbeitsplätze schuf, sondern auch, weil die Arbeitsämter weniger Maßnahmen fördern.

3. **Aktive Arbeitsmarktpolitik in Niedersachsen** **Das Programm „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“**

Die Einschränkungen des Bundes in der Arbeitsmarktpolitik haben bewirkt, daß auch andere politische Akteure (nicht zuletzt die Kommunen) mit der Herausforderung konfrontiert worden sind, die gestiegene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die niedersächsische Landesregierung hat sich dieser Herausforderung mit Nachdruck gestellt.

Der Kernbereich arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der niedersächsischen Landesregierung, der in dem Programm „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“ des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales zusammengefaßt ist, läßt sich drei Säulen zuordnen:

- Durch direkte *Arbeitsförderung* werden rund 6.500 Personen unmittelbar in ein Beschäftigungsverhältnis integriert.
- Durch *Qualifizierung* werden für ca. 17.000 Personen Beschäftigungschancen geschaffen und gesichert.
- Durch die Förderung von Arbeitsloseninitiativen, von RAN-Stellen und der „Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH“ (LaBIB) ist eine *Beratungsinfrastruktur* in Niedersachsen aufgebaut worden.

3.1 **Arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten aus dem EU-Strukturfonds**

In den letzten Jahren konnte Niedersachsen – wie andere Bundesländer auch – zur Ausweitung eigener arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf Fördermittel aus den EU-Strukturfonds zurückgreifen. Aus ihnen werden von 1994 bis 1999 insgesamt rund 500 Millionen DM (215,1 Million ECU) in die Arbeitsmarktpolitik der niedersächsischen Landesregierung fließen. Die Bedeutung der eingeworbenen Mittel für die niedersächsische Arbeitsmarktpolitik wird daran deutlich, daß sie sich allein im Jahr 1997 auf einen Betrag von 135,5 Mio. DM beliefen. Da diese Mittel nicht nur formal in den Landeshaushalt eingehen, sondern in Programme fließen, die von der Landesregierung selbst aufgestellt worden sind, standen damit 1997 – zusammen mit Eigenmitteln des Landes in Höhe von 68,8 Mio. DM – für die eigenständig entwickelte niedersächsische Arbeitsmarktpolitik 204,3 Mio. DM bereit.

3.2 **Arbeitsförderung**

3.2.1 *Die Förderung der Sozialen Betriebe*

Das von der niedersächsischen Landesregierung 1991 neu entwickelte arbeitsmarktpolitische Instrument „Soziale Betriebe“ zielt in seinem Kern unmittelbar auf die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze – und zwar für besonders benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes.

Soziale Betriebe sind Existenzgründungen mit Langzeitarbeitslosen oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen.

Was den Einsatz der Fördermittel betrifft, liegt die Innovation des Programms zum einen in der projektbezogenen Bündelung der Mittel und zum anderen in der Länge des möglichen Förderzeitraums – nämlich von fünf Jahren, der in der bisherigen Arbeitsmarktpolitik nicht möglich gewesen ist.

Anfang 1998 bestanden in Niedersachsen 94 Soziale Betriebe mit über 1.400 erwerbstätigen Personen. Davon waren bereits 18 ohne direkte betriebliche Landesförderung tätig.

Von den zuvor beim Arbeitsamt registrierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren 72,3 % ein Jahr und länger arbeitslos und 11,3 % waren älter als 55 Jahre. 19,1 Prozent der Teilnehmenden waren zuvor Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe. Der Ausländeranteil betrug 6,3 %. 39 % hatten keinen Berufsabschluß. Der Schwerbehindertenanteil betrug 14,6 % und 6,3 % hatten sonstige gesundheitliche Einschränkungen. Die Merkmalsausprägung der Beschäftigten von Sozialen Betrieben ist damit als höchst risikobehaftet einzuschätzen. Wenn Betriebe diese Risiken dennoch auf sich nehmen, bedarf dies zumindest der zeitweisen öffentlichen Subvention.

Das Land hat für die Jahre 1997 und für 1998 zur Förderung der Sozialen Betriebe 32,9 bzw. 35,8 Mio DM bereitgestellt.

Der Zuschußbedarf je Arbeitsplatz beträgt zur Zeit im Durchschnitt aller Sozialen Betriebe 27.355 DM pro Jahr. Im Vergleich dazu beliefen sich im Jahr 1996 die „Kosten“ eines Arbeitslosen in Westdeutschland auf insgesamt 42.204 DM, wenn Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, andere Sozialleistungen sowie der Ausfall von Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen zugrunde gelegt werden.

3.2.2 *Die Förderung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen*

Von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) werden vom Land kofinanziert, um durch spezielle Konditionen der ergänzenden Landesförderung die genannten Instrumente der Bundesanstalt für besondere Zielgruppen in Niedersachsen nutzbar zu machen und die verfügbaren Fördermittel der Bundesanstalt auf Niedersachsen zu lenken.

Das Land hält trotz der von der Bundesregierung verschlechterten Förderbedingungen an der ergänzenden Finanzierung von ABM fest. Es hat die ABM-Richtlinie im Herbst 1997 neu gefaßt und die ergänzende Förderung mit dem Strukturanpassungsmaßnahmensonderprogramm Niedersachsen (SAMSON) auf Strukturanpassungsmaßnahmen ausgedehnt.

Zur Förderung von ABM und SAM stellt das Land 1997 und 1998 19,2 bzw. 18,3 Mio. DM zur Verfügung. Rd. 4.000 Arbeitslosen wurde damit 1997 wieder eine – wenn auch befristete – Beschäftigung ermöglicht.

3.2.3 *Beschäftigungsinitiative gegen Jugendarbeitslosigkeit*

Aufgrund der neuerlich gestiegenen Jugendarbeitslosigkeit hat das Land im Juni 1997 das Programm „Förderung der beruflichen Integration arbeitsloser junger Erwachsener“ gestartet. Die Initiative wendet sich in erster Linie an Klein- und Mittelbetriebe und an öffentliche Institutionen, die bereit sind, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Jugendlichen einzugehen.

Da dieses Programm erst ab Mitte des Jahres 1997 läuft, ist es für eine Bewertung noch zu früh. Von Monat zu Monat ansteigende Zahlen von geförderten Jugendlichen bestätigen indes die Relevanz des Programms.

3.2.4 Lohnkostenzuschüsse für Schwerbehinderte

Mit Hilfe dieses Programms soll die Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter gefördert werden. Förderleistungen aus dem sog. 6. Sonderprogramm erhalten Betriebe, die arbeitslose Schwerbehinderte beschäftigen, um ihnen das Einleben am Arbeitsplatz, den Abbau von Leistungsdefiziten und die Verarbeitung möglicher sozialer Schwierigkeiten zu ermöglichen. Insgesamt sind vom Land für das Programm im Jahr 1997 rund 6 Mio DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz bereitgestellt worden.

3.2.5 Beschäftigungsförderung für Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen

Mit diesem Programm soll die Neueinstellung hochqualifizierter Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen erleichtert und dadurch ihre Innovationsfähigkeit gesteigert werden. Dieses Programm wird durch das Niedersächsische Wirtschaftsministerium bezuschußt.

1997 standen dafür 1,6 Mio DM zur Verfügung. 1998 sind 2 Mio DM vorgesehen.

3.3 Berufliche Qualifizierung

3.3.1 Einzelprojekte der beruflichen Qualifizierung

Mit dem Programm „Gewährung von Zuwendungen für die Förderung von Einzelprojekten der beruflichen Qualifizierung“ wird das Ziel verfolgt, für die dauerhafte Integration Langzeitarbeitsloser und benachteiligter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt neue Wege der beruflichen Qualifizierung zu gehen.

Im Jahre 1997 wurden insgesamt 280 Projekte gefördert. Für den Erfolg dieses Programms spricht, daß trotz der besonderen arbeitsmarktlichen Probleme dieser Zielgruppe 32 % der ehemaligen Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Arbeitsverhältnis begonnen haben. Weiteren 13 % wurde der Weg zu einer weitergehenden Qualifizierungsmaßnahme geebnet.

3.3.2 Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern

Arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern ist der Weg zu einer dauerhaften Beschäftigung häufig verschlossen. Im Rahmen von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen nach § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) soll es dieser Personengruppe ermöglicht werden, ihre Arbeitsmarktchancen durch berufliche Qualifikation – unterstützt durch sozialpädagogische Betreuung – zu verbessern.

Im Rahmen der „Richtlinie Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der Qualifizierung von langzeitarbeitslosen von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern“ sind im Jahr 1997 insgesamt 85 Maßnahmen durchgeführt worden. Wenn in einem Prozeß von Stabilisierung und Qualifizierung über 50 % der betroffenen Personen als wieder in die Arbeitswelt integriert betrachtet werden dürfen, ist dies in Anbetracht der Zielgruppe durchaus ein bemerkenswerter Erfolg.

3.3.3 Qualifizierung von Nichtseßhaften

Dieses arbeitsmarktpolitische Programm stellt die Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in den Mittelpunkt. Mit den betreffenden Personen wird ein reguläres, wenn auch befristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen. Die Vermittlungsquoten in Arbeit liegen aufgrund der besonderen Probleme der Zielgruppe erwartungsgemäß deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Landesprogramme.

3.3.4 Jugendwerkstätten

Seit Mitte der siebziger Jahre werden vom Land Niedersachsen (in der Verantwortung des Kultusministeriums) Werkstattangebote im Rahmen der Jugendsozialarbeit gefördert. Die Jugendwerkstätten haben es sich zur Aufgabe gemacht, zwischen den gesellschaftlichen Voraussetzungen und der Lebenswelt solcher jungen Menschen zu vermitteln, die besondere Schwierigkeiten beim Übergang in Ausbildung und Beruf haben. Derzeit werden 85 Jugendwerkstätten gefördert. Für die letzten Jahre läßt sich feststellen, daß von den ehemaligen Teilnehmenden drei bis sechs Monate nach Maßnahmeende sich knapp 20 Prozent in Arbeit und weitere 30 Prozent in einer anderen Qualifizierungsmaßnahme befanden.

3.3.5 Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel

Das Land Niedersachsen verfolgt im Rahmen der sog. „Ziel 4“-Förderung der EU-Strukturfonds mit dem Förderprogramm „Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel“ eine völlig neue Richtung in der Arbeitsmarktpolitik. Es geht dabei nicht um die Förderung von Arbeitslosen, sondern um die präventive Qualifizierung und Beratung von Beschäftigten. Betriebsangehörige sollen an neue Anforderungen angepaßt werden, um Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Gegenstand der Förderung sind

- vor allem Qualifizierung, Orientierung und Beratung,
- darüber hinaus die Verbesserung und Entwicklung geeigneter Ausbildungssysteme und Weiterbildungsinfrastrukturen sowie
- zur Vorbereitung von Qualifizierungsmaßnahmen arbeitsmarktpolitische Studien.

Seit Ende 1996 können zusätzlich im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative ADAPT transnationale Projekte gefördert werden, wenn sie

- Fach- und Führungskräfte in Forschung, Entwicklung, Produktion und Dienstleistung weiterbilden und beraten,
- die Weiterbildung von freigesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Ziel der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit zum Inhalt haben sowie
- Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeiter und kurzfristig Arbeitslose weiterbilden.

Nach einer Anlaufphase ist es 1996 gelungen, etliche Projekte auf den Weg zu bringen. Die Qualifizierungs-, Orientierungs- und Beratungsmaßnahmen haben bzw. sollen rd. 3.000 Personen durchlaufen.

3.4 Beratung von Arbeitslosen und von Projekten

3.4.1 LaBIB – Beratung von Sozialen Betrieben und Arbeitslosenprojekten

Die „Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH“ – LaBIB – wird vom Land Niedersachsen, den Unternehmerverbänden Niedersachsen e.V. und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (Landesbezirk Niedersachsen-Bremen) getragen. Sie wird aus Eigenmitteln des Landes und Strukturfondsmitteln gefördert. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales unterstützt die LaBIB die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme des Landes Niedersachsen.

Die LaBIB hat aufgrund der fachlichen Kompetenz und des hohen Engagements ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wesentlich dazu beigetragen, daß die innovativen, anspruchsvollen Programme der niedersächsischen Landesregierung (etwa das Programm Soziale Betriebe und das Programm nach der sog. „Ziel 4“-Förderung der EU-Strukturfonds) erfolgreich implementiert worden sind.

3.4.2 Förderung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen

Die Arbeit von Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen wird vom Land Niedersachsen seit 1990 finanziell unterstützt.

Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen unterstützen seit Jahren die von Arbeitslosigkeit Betroffenen. Sie beraten und betreuen insbesondere Langzeitarbeitslose und sonstige am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen. Die Initiativen tragen damit entscheidend dazu bei, die sozialen, psychischen und finanziellen Probleme der Betroffenen zu bewältigen.

Für das Jahr 1995 ist zu ermitteln gewesen, daß die 37 von der niedersächsischen Landesregierung unterstützten Initiativen rd. 10.000 Personen aufgesucht, beraten und betreut haben.

3.4.3 Beratung und Betreuung junger Erwachsener (RAN)

Mit dem EU-Programm YOUTHSTART ist das in Niedersachsen schon seit Beginn der neunziger Jahre bestehende Modell „Regionale Arbeitsstellen zur beruflichen Eingliederung junger Menschen in Niedersachsen (RAN)“ weiterentwickelt worden. Bislang wurden 16 regionale Arbeitsstellen mit der Perspektive eingerichtet, um Jugendlichen unter 20 Jahren entweder den Zugang zu einer Beschäftigung oder einer allgemeinen oder beruflichen Ausbildung anzubieten: und zwar durch ein koordiniertes arbeitsmarktpolitisches Vorgehen verschiedener Akteure (Kommune, Arbeitsamt, berufsbildende Schule, Sozialpartner, Freie Träger usw.).

1996 wurden 1.584 Jugendliche von den RAN-Stellen betreut. Die Arbeit der RAN-Stellen hat mit dazu beigetragen, daß rund Zweidrittel der von ihnen betreuten Jugendlichen in Ausbildung, Arbeit oder Schule untergebracht werden konnten.

3.5 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen in Niedersachsen

Ergänzend zu dem „Programm Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“ sind von der niedersächsischen Landesregierung arbeitsmarktpolitische Maßnahmen speziell für Frauen entwickelt worden.

3.5.1 Koordinierungsstellen

In verschiedenen Regionen Niedersachsens wurden 13 Koordinierungsstellen zur beruflichen und betrieblichen Förderung von Frauen eingerichtet. Die Koordinierungsstellen tragen dazu bei, Arbeitsmarktprobleme von Berufsrückkehrerinnen, Erziehungsurlauberinnen und langzeitarbeitslosen Frauen abzubauen. Dies erfolgt dadurch, daß gemeinsam mit Betrieben Konzepte für familienfreundliche Arbeitsbedingungen erarbeitet werden. Alle Koordinierungsstellen in Niedersachsen haben einen überbetrieblichen Verbund gegründet. Insgesamt sind mehr als 400 Unternehmen in elf Verbundsystemen zusammengeschlossen. Seit 1991 sind über 3.000 Frauen von den Koordinierungsstellen betreut worden.

Die Koordinierungsstellen werden mit 1 Mio. DM aus Landesmitteln, 1,2 Mio. DM aus EU-Mitteln und 800.000 DM aus Mitteln der Träger finanziert.

3.5.2 Dienstleistungsagenturen

Das Projekt „Dienstleistungsagentur Ammerland“ ist ein Einzelprojekt, das nach einer eineinhalbjährigen Vorlaufphase am 1.5. 1997 seine Arbeit aufgenommen hat. Ziel des Projektes ist die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten und der Abbau von Schwarzarbeit bzw. die Überwindung sog. geringfügiger Beschäftigung. Über die Agentur werden stundenweise Beschäftigungen in Privathaushalten gebündelt und somit sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Dabei erfolgt die Anstellung der Haushaltshilfen und die Abrechnung mit den Privathaushalten über die Agentur.

Die Agentur wird bis Ende 1998 mit EU-Mitteln in Höhe von ca. 600.000 DM und Landesmitteln in Höhe von ca. 150.000 DM gefördert. Dazu kommen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, kommunale Mittel und ein Eigenanteil des DGB.

3.5.3 Aktionswochen „Frau und Beruf“

Seit 1997 werden *Aktionswochen* zum Thema 'Frau und Beruf' durchgeführt. Ziel der Aktionswochen ist es, regionale Entscheidungsträger der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik für die Potentiale von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu interessieren, sei es als Arbeitnehmende, Beratende oder Existenzgründerinnen.

3.5.4 Unterstützung von Existenzgründerinnen

Mit der Unterstützung von Existenzgründerinnen wird ein wichtiger Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik und zur Mittelstandsförderung geleistet. Dies erfolgt im einzelnen über

■ die „Richtlinie für die Gewährung von Landesdarlehen zur Förderung von Existenzgründungen durch Frauen in Niedersachsen (Existenzgründerinnenprogramm)“.

Mit diesem Darlehensprogramm geht die Landesregierung (das Programm liegt im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr) auf die besonders von Existenzgründerinnen nachgefragten Kleinkredite ein. Seit 1991 haben sich über 2.000 Frauen mit finanzieller Unterstützung des Landes selbständig gemacht. Für Niedersachsen bedeutet das ca. 8000 neue Arbeitsplätze.

■ das Projekt *Gründerinnen-Consult*.

Das Projekt „Gründerinnen-Consult“ wurde initiiert, um Frauen vor und während der Gründungsphase gezielt zu beraten und zu unterstützen.

■ *die Unterstützung von Unternehmerinnen-Zentren.*

Unternehmerinnen-Zentren sind Zusammenschlüsse von Unternehmerinnen an einem Standort. Sie bieten Frauen Konzepte, die neben ökonomischer und marktgerechter Umsetzbarkeit auch frauenspezifische Lebensentwürfe (Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung) ermöglichen.

Es gibt mittlerweile in vielen Orten Niedersachsens Bestrebungen, Unternehmerinnen-Zentren zu gründen. Das erste Unternehmerinnen-Zentrum Niedersachsens wurde im April 1998 in Celle eröffnet.

■ *die Unternehmerinnen-Messe F.A.M.E.*

Die Messe F.A.M.E. bietet Gründerinnen und an einer Gründung interessierten Frauen Informationen, Beratungen, Anregungen, Geschäftsideen und -kontakte. Nach dem erfolgreichen Verlauf der Messen in den Jahren 1996 und 1997 ist die F.A.M.E. zu einer festen Größe für Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen in Niedersachsen geworden.

3.5.5 NOW-Programm

Im Rahmen des EU-Programms NOW (New opportunities for women) der Gemeinschaftsinitiative „Beschäftigung“ werden in Niedersachsen modellhafte Projekte zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt gefördert. In Niedersachsen wurden folgende Bereiche berücksichtigt:

- Erschließung neuer Berufsfelder, insbesondere die verstärkte Beteiligung von Frauen in zukunftsorientierten Berufen
- Förderung der beruflichen Qualifizierung, des beruflichen Aufstiegs und der beruflichen Selbständigkeit von Frauen
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Verbesserung der Chancen für einen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach Zeiten der Kinderbetreuung.

4. Zusammenfassung und Perspektiven für eine zukünftige Arbeitsmarktpolitik

Das Land hat unter Ausschöpfung der EU-Finanzquellen und der Kooperationsmöglichkeiten insbesondere mit der Arbeitsverwaltung sowie anderer Arbeitsmarktakteure in den letzten Jahren einen pragmatischen und zugleich arbeitsmarktpolitisch äußerst wirkungsvollen Weg beschritten. Das Programm „Arbeit und Qualifizierung“ folgt den Prinzipien:

- Ausrichtung der Förderschwerpunkte auf Lücken im bundeseinheitlichen Spektrum der Arbeitsförderung,
- Berücksichtigung spezieller struktureller, zielgruppenspezifischer, regionaler Bedarfe und
- Suche nach innovativen Potentialen, um Anstöße für die Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums zu geben.

Diese Maximen zwingen die Landesregierung dazu, speziell ausgerichtete Programme aufzulegen und flexibel auf arbeitsmarktliche Veränderungen mit der Neuaufgabe und Überarbeitung von Programmen zu reagieren. Die Landesregierung ist diesen Anforderungen gerecht geworden.

Darüber hinaus ist die niedersächsische Arbeitsmarktpolitik *inhaltlich auf ein zentrales Ziel* ausgerichtet: auf *sozialversicherungspflichtige Beschäftigung*. Verfolgt wird dieses Ziel durch

- *Qualifizierung*, durch die entweder Chancen von Arbeitslosen auf die Einmündung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verbessert bzw. überhaupt erst geschaffen oder bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gesichert werden, und
- *direkte Arbeitsförderung*, die entweder unmittelbar sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (in Betrieben) begründet oder über die Integration in Maßnahmen zu einer stabilen Eingliederung ins Erwerbssystem führen soll.

Für die zukünftige Arbeitsmarktpolitik werden Antworten für folgende Fragen gesucht:

- Wie sollte sich für die wieder steigende *Jugendarbeitslosigkeit* das Verhältnis zwischen Qualifikations- und direkter Arbeitsförderung darstellen?
- Wie ist *Langzeitarbeitslosigkeit* wirksam zu bekämpfen? Wie könnte etwa auf die Probleme der von Langzeitarbeitslosigkeit in ausgeprägter Form betroffenen Älteren eingegangen werden?

Mit diesen Fragen ist die Auseinandersetzung um Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik sicherlich nicht abgeschlossen. Sie umreißen jedoch Schwerpunkte, die mittelfristig die Diskussionen bestimmen und auch in einem Bündnis für Arbeit und Ausbildung hohen Stellenwert haben.

I. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt

Einleitung:

Niedersachsen im Rahmen der Bundessituation

Die Arbeitsgesellschaft der Bundesrepublik befindet sich seit 20 Jahren in einer Krise. Wirtschaftliches Wachstum als klassisches Instrument zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen greift nicht mehr in der gewohnten Weise. Die Volkswirtschaft der Bundesrepublik hat sich mehr und mehr von Vollbeschäftigung entfernt. Mit jedem Konjunkturzyklus steigt die Arbeitslosigkeit auf ein höheres Niveau. In einer Arbeitsgesellschaft auf Dauer ohne Arbeit zu sein, bedeutet für die meisten Menschen den Ausschluß aus der Gesellschaft. Von der Politik wird zurecht erwartet, daß sie diesen gesellschaftlichen Mißstand angreift.

Werden die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen – als zuständiger Anstalt des Bundes – und des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales in Niedersachsen zusammen betrachtet, dann wurde der Arbeitsmarkt 1997 um rd. 70.000 Arbeitslose entlastet. Das bedeutet, daß die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1997 nicht bei 414.000, sondern bei rund 484.000 Personen gelegen hätte, und die Arbeitslosenquote wäre über zwei Prozentpunkte höher – nämlich bei 15,1 Prozent – gelandet. Vor dem Hintergrund der Dimension des niedersächsischen Arbeitsmarktproblems wird sichtbar, daß Arbeitsmarktpolitik allein überfordert ist, einen hohen Beschäftigungsstand zu realisieren. Bei den gegenwärtigen Ursachen von Massenarbeitslosigkeit sind es vor allem die Wirtschafts-, Struktur-, Steuer- und Geldpolitik sowie das Verhalten der Tarifparteien, die für mehr Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit sorgen müssen. Arbeitsmarktpolitik mit ihren Instrumenten des temporären Ausgleichs des Marktgeschehens und der qualifikatorischen Anpassung und Vorbereitung von Erwerbspersonen kann erst vor dieser Kulisse ihren (nachgeordneten) Beitrag zum Ziel der Vollbeschäftigung leisten.

Mit seinem selbstverantworteten Anteil an der Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik leistet das Land seinen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in Niedersachsen. Das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, das im Rahmen der Landesregierung für Arbeitsmarktpolitik verantwortlich ist, hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um einen Beitrag zur Entlastung auf dem Arbeitsmarkt zu leisten. Während 1991 rd. 9.000 Arbeitslose gefördert wurden, hat sich bis 1997 diese Zahl mehr als verdoppelt, d.h. über 20.000 Arbeitslose sind im letzten Jahr durch Landesprogramme qualifiziert bzw. beschäftigt worden. Für 1997 stand zusammen mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds ein Finanzvolumen von über 200 Mio DM für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung. In keinem Jahr zuvor hatte der Arbeitsmarkthaushalt der niedersächsischen Landesregierung ein solch hohes Niveau! Der Ausbau des Arbeitsmarktprogramms wird auch 1998 fortgesetzt. In diesem Jahr sind für das Gesamtprogramm mehr als 224 Mio DM veranschlagt. Damit sollen über 23.000 Arbeitlose gefördert werden.

Im Gegensatz zum Land Niedersachsen schränkte die Bundesanstalt für Arbeit 1997 die aktive Arbeitsmarktpolitik ein. Somit steigt die Arbeitslosigkeit nicht allein, weil der Markt nicht genügend Arbeitsplätze schafft, sondern auch weil die

Arbeitsämter weniger Maßnahmen fördern. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit eine unverständliche Politik. Weder die Wirtschafts- und Fiskalpolitik noch die Arbeitsmarktpolitik des Bundes sind derzeit darauf orientiert und konzentriert, einen grundlegenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. In der Konsequenz heißt das, mehr Arbeitsplätze für Niedersachsen hängen auch davon ab, daß in der Bundespolitik andere Gewichte gesetzt werden:

- Ohne grundlegende Reformen,
- ohne verstärkte Innovationen und Investitionen,
- ohne eine gerechtere Einkommens- und Steuerpolitik,
- ohne eine Reform der Finanzierung der Sozialversicherungen,
- aber auch ohne radikale Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsumverteilung sowie
- ohne einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor kann das Ziel „Arbeit für alle“ nicht erreicht werden.

Die Formulierung eines weitreichenden und über Niedersachsen hinausgehenden Reformansatzes zur Beschäftigungsförderung ist notwendig, aber nicht Inhalt dieses Berichts. Wir dokumentieren hier die aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt und das Arbeitsmarktprogramm der niedersächsischen Landesregierung in seinen einzelnen Bestandteilen. Die vielfältigen wiedergegebenen Beispiele zur Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms zeigen, daß auch unter widrigen Bedingungen Erfolge möglich sind.

1. Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigungssituation und Arbeitsmarktlage in Niedersachsen

Während Niedersachsen in den vorangegangenen Jahrzehnten im Konjunkturablauf ein Nachzüglerland war, hat sich die Situation seit Beginn der 90er Jahre gewandelt. Blieb die wirtschaftliche Dynamik in Niedersachsen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit einem realen Wachstum von 16,1 Prozent noch hinter der westdeutschen Entwicklung (20,4 Prozent) zurück, so wuchs die wirtschaftliche Leistung in Niedersachsen von 1990 bis 1996 mit einem realen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 15,1 Prozent deutlich schneller als in Westdeutschland.

Tabelle I.1: Bruttoinlandsprodukt in Millionen DM nach Bundesländern

Land	Veränderung 1996 zu 1990			
	1990	1996	absolut	in %
Schleswig-Holstein	87.049	97.945	10.896	12,5
Hamburg	107.315	119.344	12.029	11,2
Niedersachsen	242.292	278.992	36.700	15,1
Bremen	33.393	35.273	1.880	5,6
Nordrhein-Westfalen	644.804	698.414	53.610	8,3
Hessen	265.498	305.504	40.006	15,1
Rheinland-Pfalz	127.713	134.155	6.442	5,0
Baden-Württemberg	422.167	449.424	27.257	6,5
Bayern	459.539	525.981	66.442	14,5
Saarland	36.451	38.920	2.469	6,8
Berlin (West)	94.179	95.246	1.067	1,1
Westdeutschland	2.520.400	2.779.200	258.800	10,3

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, 2. Fortschreibung April 1997; Berechnungen Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Deutlich wird dies an der Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen. In Niedersachsen ist die Zahl der Erwerbstätigen von 1990 bis 1996 um 1,4 % gestiegen, wogegen sie sich in Westdeutschland im gleichen Zeitraum um 1,0 % verringerte. Damit liegt Niedersachsen auch im Vergleich zu den anderen westdeutschen Flächenländern vorn (siehe Tabelle I.2).

Außerdem lag am 30.06.1997 in Niedersachsen die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 2,4 % höher als am 30.06.1990 – im Unterschied zu den westdeutschen Ländern, in denen sie sich um 0,9 % verringerte. Niedersachsen plaziert sich daher auch hier im Ländervergleich sehr gut (siehe Tabelle I.3 und Graphik I.1).

Tabelle I.2: Erwerbstätige 1990 und 1996 nach Bundesländern

Land	1990	1996	Veränderung 1996 zu 1990	
			absolut	in %
Schleswig-Holstein	1.067.000	1.077.000	10.000	0,9
Hamburg	906.000	907.000	1.000	0,1
Niedersachsen	3.053.000	3.098.000	45.000	1,4
Bremen	360.000	348.000	-12.000	-3,3
Nordrhein-Westfalen	7.322.000	7.197.000	-125.000	-1,7
Hessen	2.643.000	2.605.000	-38.000	-1,4
Rheinland-Pfalz	1.509.000	1.482.000	-27.000	-1,8
Baden-Württemberg	4.701.000	4.597.000	-104.000	-2,2
Bayern	5.498.000	5.428.000	-70.000	-1,3
Saarland	446.000	440.000	-6.000	-1,3
Berlin (West)	974.000	1.008.000	34.000	3,5
Westdeutschland	28.479.000	28.186.000	-293.000	-1,0

Quelle: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung der Länder; Berechnungen Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Tabelle I.3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1990 und 1997 nach Bundesländern

Land	30.06.1990	30.06.1997*	Veränderung 1997 zu 1990	
			absolut	in %
Schleswig-Holstein	779.909	800.916	21.007	2,7
Hamburg	749.365	731.516	-17.849	-2,4
Niedersachsen	2.285.238	2.340.044	54.806	2,4
Bremen	302.282	281.120	-21.162	-7,0
Nordrhein-Westfalen	5.880.214	5.742.250	-137.964	-2,3
Hessen	2.130.575	2.094.252	-36.323	-1,7
Rheinland-Pfalz	1.165.059	1.158.840	-6.219	-0,5
Baden-Württemberg	3.785.977	3.665.581	-120.396	-3,2
Bayern	4.152.357	4.176.105	23.748	0,6
Saarland	350.295	339.497	-10.798	-3,1
Berlin (West)**	786.807	828.087	41.280	5,2
Westdeutschland	22.368.078	22.158.208	-209.870	-0,9

* vorläufiger Wert

** Werte für den 30.06.97 werden von der Bundesanstalt für Arbeit in der endgültigen Quartalsberechnung korrigiert. Aufgrund eines Neuzuschnittes der Berliner Arbeitsamtsbezirke wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für Berlin (West) zu hoch angegeben.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Graphik I.1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1990 und 1997 nach Bundesländern Veränderung 1997 zu 1990 in Prozent



Nach dem Einbruch der Konjunktur im Winterhalbjahr 1995/96 hat sich Niedersachsen als resistenter gegen die Dämpfungstendenzen in der Gesamtwirtschaft als andere Bundesländer erwiesen.

Nach schwachem Jahresbeginn expandierte das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im zweiten Quartal 1997 um 2 % im Vergleich zum Vorjahr. Auch in Niedersachsen hat sich die konjunkturelle Lage zur Jahresmitte 1997 verbessert. Niedersachsen bewegt sich dabei im Trend der Bundesentwicklung. Die konjunkturelle Expansion in Deutschland wurde im laufenden Konjunkturzyklus bislang nahezu ausschließlich von der Nachfrage des Auslands getragen. Erst seit dem zweiten Quartal 1997 haben in Deutschland auch die inländischen Bestellungen bei der Industrie wieder zugenommen. Die Umsätze im niedersächsischen Verarbeitenden Gewerbe vergrößerten sich im 1. Halbjahr 1997 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 3,5 %. Auch hier kam der Schub aus dem Ausland: Während der Inlandsabsatz sich um 0,8 % abschwächte, wuchs das Exportwachstum um 13,0 % an. Noch bleibt die Konjunktur gespalten: Die inländische Nachfrage nach Investitionsgütern ist trotz der gestiegenen Produktion und trotz einer verstärkten Auslastung der Kapazitäten noch immer verhalten. Ebenso bleibt die Baunachfrage – vor allem aufgrund des Einbruchs im Wohnungsbau – weiterhin schwach. Und auch vom privaten Verbrauch, auf den immerhin 60 % des Bruttoinlandsprodukts entfallen, gehen derzeit kaum Impulse auf die Binnennachfrage aus.

Das Wachstum der letzten zwei Jahre gibt indes hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation keinen Anlaß zu erfreulichen Meldungen. Eine Besserung der Konjunktur wirkt sich inzwischen erst mit zwei bis drei Quartalen Verzögerung auf dem Arbeitsmarkt

aus, was sich schon 1994 bei einem Wachstum von 2,3 % (in Niedersachsen) andeutete. Darüber hinaus hat sich die „Beschäftigungsschwelle“ in den letzten Jahren erhöht. Im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1994 wurden erst zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, wenn das Wirtschaftswachstum die kritische Marke von 1,5 % überstieg. Derzeit dürfte diese Marke nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit mit steigendem Trend um 2,0 % BIP-Wachstum liegen (vergl. Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997c).

Hinter der Erhöhung der „Beschäftigungsschwelle“ verbirgt sich, daß der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit dadurch gebrochen wird, daß auch die Arbeitsproduktivität steigt, d.h. Wirtschaftswachstum mit weniger Erwerbstätigen zu erzielen ist, wenn deren Arbeitsproduktivität zunimmt.

Trotz der eingangs skizzierten erfreulichen Entwicklung ist deshalb festzustellen: „Das 1996 mäßig [...] gewachsene Bruttoinlandsprodukt des Landes wurde mit dem Einsatz von 3 096 Tsd.¹ erwerbstätigen Personen, –1,2 % weniger als 1995, produziert. Dies ist eine in ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung höchst ambivalente Steigerung der realen gesamtwirtschaftlichen Produktivität um +2,7 %“ (Niedersächsisches Landesamt für Statistik 1997, 195). Deutlich wird darin, daß – wie zuvor angesprochen – ein erhöhtes Bruttoinlandsprodukt auch mit einer niedrigeren Zahl von Erwerbstätigen erzielt werden kann, wenn deren Arbeitsproduktivität steigt. Doch damit nicht genug: „Da auch 1996 der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Erwerbstätigen zugenommen hat², unterschätzt die an den erwerbstätigen Personen orientierte Rate die Minderung des Arbeitseinsatzes noch“ (ebd.). Oder in anderen Worten: Das mäßig gewachsene Bruttoinlandsprodukt wurde aufgrund gesteigerter Arbeitsproduktivität nicht nur mit weniger Erwerbstätigen erzielt, sondern mit weniger Arbeitsstunden, weil eine zunehmende Zahl der Erwerbstätigen nicht mehr Vollzeit, sondern Teilzeit arbeitet. Für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stellt sich damit der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und zunehmendem Arbeitskräftebedarf immer vager dar.

Da seit geraumer Zeit eine Bedeutungsänderung in der Zusammensetzung und im Gewicht der einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren zu beobachten ist, sollen Konsequenzen dieser Entwicklung für die Beschäftigungssituation in Niedersachsen dargestellt werden.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich in Niedersachsen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen wie folgt entwickelt:

¹ Wert nach Konzept Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, d.h. ohne Stationierungskräfte

² Zunahme 1996 auf 1995 der Teilzeitbeschäftigten unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten + 6.358 oder 1,9 Prozent. Das waren 3.204 Männer (+12,9 Prozent) und 3.154 Frauen (+1,0 Prozent). Darüber hinaus gab es im April 1996 139.300 geringfügig Beschäftigte in Niedersachsen. Das sind 29.900 (+27,3 Prozent) mehr als 1992.

Tabelle I.4: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsbereich	30.06.1990	30.06.1997*	Veränderung 1997 zu 1990	
			absolut	in %
Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	38.267	36.028	-2.239	-5,9
Produzierendes Gewerbe	1.023.168	928.730	-94.438	-9,2
Dienstleistungen insgesamt	1.223.353	1.374.928	151.575	12,4
davon:				
Handel und Verkehr	416.439	445.698	29.259	7,0
Dienstleistungsunternehmen	579.383	702.651	123.268	21,3
davon:				
Kreditinstitute und Versicherungen	82.720	85.949	3.229	3,9
Dienstleistungen (a.n.g.)	496.663	616.702	120.039	24,2
Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte, Gebietskörperschaften	227.531	226.579	-952	-0,4
insgesamt**	2.285.238	2.340.044	54.806	2,4

* vorläufiger Wert, ** inkl. der Versicherten ohne Angabe

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik; Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen

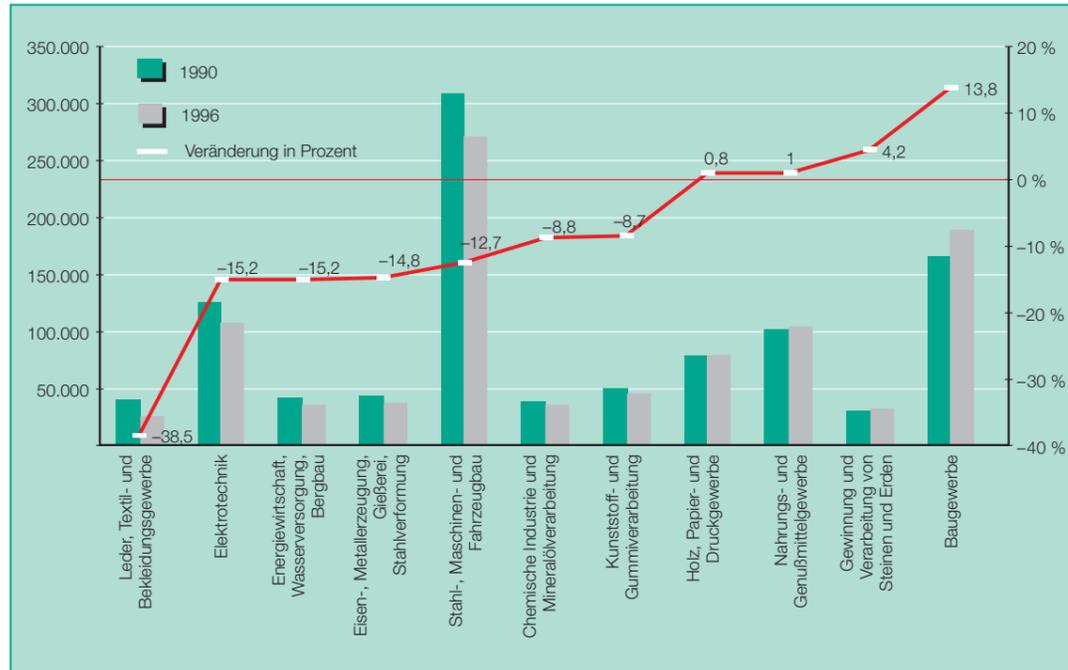
Nach Tabelle I.4 ist eine Verschiebung des Arbeitsplatzangebots hin zu den Dienstleistungen unübersehbar. Daß es im Bereich des an Bedeutung verlierenden Produzierenden Gewerbes durchaus unterschiedliche Entwicklungen gibt, zeigen Tabelle I.5 und Graphik I.2.

Tabelle I.5: Arbeitsplatzgewinne und -verluste im Produzierenden Gewerbe in Niedersachsen 1990 bis 1996

Branche	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		Veränderung 1996 zu 1990	
	30.06.1990	30.06.1996	absolut	in %
Leder, Textil- und Bekleidungsgewerbe	40.706	25.027	-15.679	-38,5
Elektrotechnik	125.585	106.434	-19.151	-15,2
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	41.867	35.504	-6.363	-15,2
Eisen-, Metallerzeugung, Gießerei, Stahlverformung	43.600	37.129	-6.471	-14,8
Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau	308.664	269.559	-39.105	-12,7
Chemische Industrie und Mineralölverarbeitung	38.142	34.785	-3.357	-8,8
Kunststoff- und Gummiverarbeitung	49.705	45.357	-4.348	-8,7
Holz, Papier- und Druckgewerbe	77.591	78.193	+602	+0,8
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	102.004	103.021	+1.017	+1,0
Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	30.185	31.467	+1.282	+4,2
Baugewerbe	165.119	187.872	+22.753	+13,8
Produzierendes Gewerbe insgesamt	1.023.168	954.348	-68.820	-6,7

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Berechnungen Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Graphik I.2: Arbeitsplatzgewinne und -verluste im Produzierenden Gewerbe in Niedersachsen 1990 bis 1996



Diese Daten greifen landläufige Vorstellungen an. Was volkswirtschaftlich als modern gilt und dementsprechend Arbeitsplätze schaffen sollte, baut sie ab. Historisch ältere Branchen dagegen schaffen Beschäftigung. Daß in den „alten“ Industriebranchen Nahrungs- und Genussmittelgewerbe und dem Baugewerbe zwischen 1990 und 1996 Arbeitsplätze entstanden, hängt ohne Zweifel mit der Erschließung der fünf neuen Bundesländer zusammen – aber nicht nur. In diesen Branchen scheinen die ebenfalls stattfindenden Rationalisierungsanstrengungen nicht im gleichen Maße zu Personalfreisetzungen zu führen, wie dies z.B. für die Elektrotechnik und den Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau gilt. Diese langfristigen Entwicklungen sollten auch dann nicht aus dem Auge verloren werden, wenn seit 1996 in der Baubranche ein scharfer Konjunkturerinbruch mit erheblichen Freisetzungen von Beschäftigten zu registrieren ist.

Einen weiteren wichtigen Hinweis darauf, wo Beschäftigungspolitik Ansatzpunkte finden könnte, liefert eine Betrachtung der Beschäftigtenentwicklung unter dem Gesichtspunkt der Betriebsgröße. Überdurchschnittliche Beschäftigungsgewinne waren in Niedersachsen – wie auch im Durchschnitt der westdeutschen Länder – zwischen 1990 und 1996 in den kleinen und mittleren Unternehmen zu verzeichnen. Den höchsten relativen Beschäftigtenzuwachs gab es dabei mit 14,2 Prozent in den Betrieben mit 20 bis 49 Beschäftigten. In absoluten Zahlen stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am stärksten in den Betrieben mit 50 bis 199 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In den großen Unternehmen mit 500 und mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war entgegen dem insgesamt positiven Trend in Niedersachsen die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rückläufig (vergl. Tabelle I.6 und Graphik I.3).

Tabelle I.6: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen nach Beschäftigtengrößenklassen

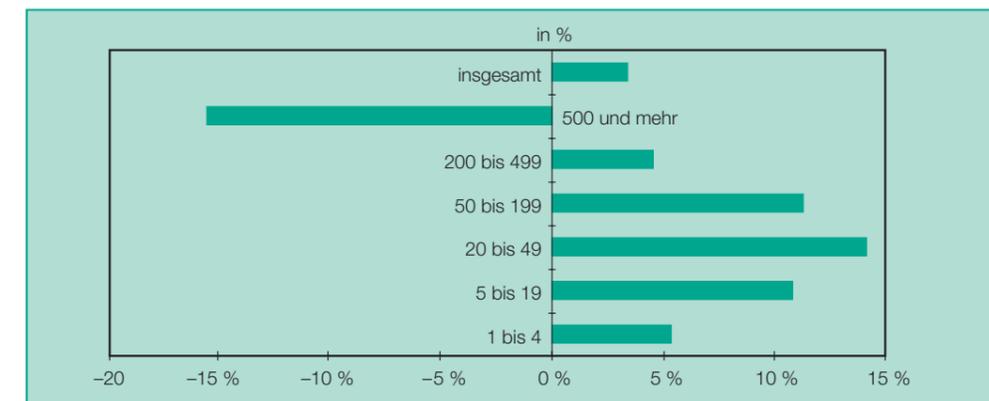
Betriebe mit ... Beschäftigten	30.06.1990	30.06.1996	Veränderung 1996 zu 1990	
			absolut	in %
1 bis 4	202.980	213.700	10.720	5,3
5 bis 19	436.276	482.835	46.559	10,7
20 bis 49	312.175	356.528	44.353	14,2
50 bis 199	473.884	526.320	52.436	11,1
200 bis 499	297.676	311.381	13.705	4,6
500 und mehr	562.247	475.862	-86.385	-15,4
insgesamt	2.285.238	2.366.626	81.388	3,6

Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen; Berechnungen Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

In Niedersachsen ist eine steigende Zahl älterer Arbeitnehmer tätig. Am 31. März 1995 waren 238.307 Arbeitnehmer im Alter von 55 und mehr Jahren in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Zehn Jahre zuvor waren es erst 189.942 – die Zahl der älteren Arbeitnehmer stieg also um mehr als ein Viertel (25,5 Prozent). Aus zweierlei Gründen wird die Zahl der älteren Erwerbspersonen in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen: Demographisch bedingt wandern weiterhin immer stärker besetzte Kohorten in den Korridor der älteren Arbeitnehmer (vergl. Niedersächsisches Landesamt für Statistik 1996b, 654 u. 688 f.), und durch die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre erhöht sich die Zahl der Erwerbspersonen. Ob allerdings Beschäftigungschancen Älterer erhalten bleiben, ist offen. Dies nährt die Vermutung, daß die Arbeitslosigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit Älterer aller Voraussicht nach weiter ansteigen wird!

Bevor der Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit gerichtet wird, soll noch auf die starke Zunahme des Erwerbspersonenpotentials in den letzten Jahren in Niedersachsen hingewiesen werden. Gründe hierfür waren die gestiegene Zahl der Zuwanderer, die Zunahme der erwerbsfähigen Personen und die gestiegene Erwerbsneigung. Da der Zustrom insbesondere von Aussiedlern inzwischen deut-

Graphik I.3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen nach Beschäftigtengrößenklassen; Veränderung 1996 zu 1990 in Prozent



lich zurückgegangen ist, aus Niedersachsen deutlich mehr Beschäftigte in andere Bundesländer aus- als einpendeln und demographisch bedingt das Erwerbspersonenpotential in den nächsten zehn Jahren kaum mehr zunimmt, wird zukünftig – erstmals seit 20 Jahren – auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes kein zusätzlicher Druck mehr bestehen. (Am 30.06.1996 gab es in Niedersachsen 134.240 mehr Aus- als Einpendler. Speziell der Pendlersaldo mit den neuen Bundesländern betrug 41.061 Einpendler; Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997f).

Lediglich die nach wie vor zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen könnte die Erwerbsquote insgesamt weiter ansteigen lassen (1990: 69,1 Prozent; 1995: 70,2 Prozent).

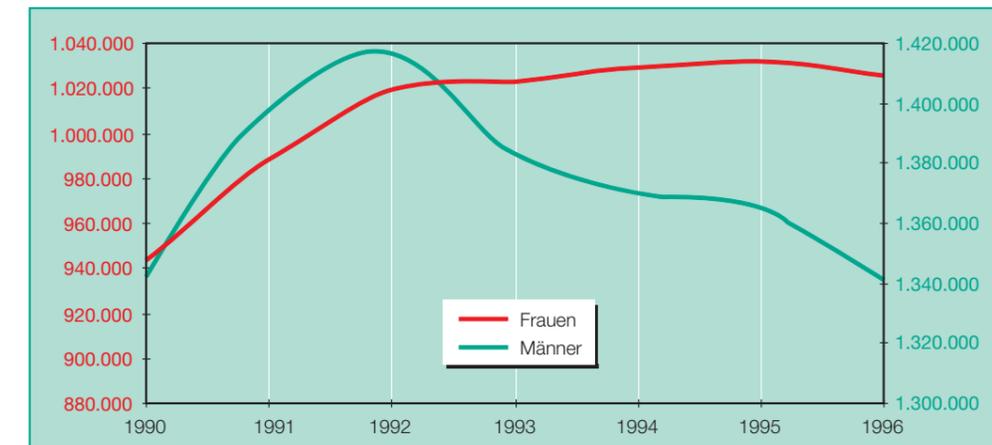
2. Entwicklung von Frauenbeschäftigung

Schon in den 80er Jahren kamen nahezu dreiviertel des Beschäftigungsgewinnes in Niedersachsen Frauen zugute. Zwischen 1990 und 1996 stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Frauen um 7,3 Prozent, die der Männer dagegen um nur 0,9 Prozent. Der Frauenanteil an den Beschäftigten erhöhte sich demzufolge kontinuierlich von 38,2 Prozent 1980 (für Niedersachsen/Bremen) auf 41,8 Prozent 1990 und aktuell (30.06.1997) 43,2 Prozent. Daß dieser allgemeine Trend auch deutliche regionale Disparitäten aufweist, zeigt ein Blick auf einzelne Regionen. So schwankt der Frauenanteil an allen Beschäftigten (30.06.1996) zwischen 37,1 bzw. 37,2 Prozent in den Arbeitsamtsbezirken Helmstedt und Leer auf der einen Seite und erreicht 47,1 bzw. 47,6 in Goslar und Uelzen.

Hinter der positiven Entwicklung von Beschäftigung steht eine beachtlich gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die Erwerbsquote von Frauen (15 bis unter 65 Jahre) erhöhte sich in Niedersachsen von 56,1 Prozent 1990 auf 59,4 Prozent im Jahre 1995. Im gleichen Zeitraum ging die Erwerbsquote der gleichaltrigen Männer leicht zurück. Auf der Nachfrageseite wurde die Ausweitung der Frauenbeschäftigung im wesentlichen begünstigt durch die langfristige Expansion des Dienstleistungsbereichs (Dienstleistungssektor und Dienstleistungstätigkeiten). „Dieser Bedeutungszuwachs der „sonstigen“ Wirtschaftsbereiche zuungunsten des produzierenden Gewerbes bleibt nicht ohne Folgen für die berufliche Lage weiblicher Erwerbstätiger. Gerade die tragende Bedeutung des Dienstleistungssektors ist für die Berufstätigkeit von Frauen von ausschlaggebender Bedeutung. Denn in beiden Bundesländern [Niedersachsen und Bremen; d. Verf.] findet sich hier schon seit Jahren der größte Teil der weiblichen Beschäftigten. [...] In Niedersachsen erhöhte sich hier im beobachteten Zeitraum [1979 bis 1992; d. Verf.] der Anteil aller erwerbstätigen Frauen um insgesamt 8,6 Prozentpunkte auf derzeit 52,5 Prozent. [...] Mit anderen Worten: In den beiden nördlichen Bundesländern bietet das Dienstleistungsgewerbe jeder zweiten erwerbstätigen Frau ein berufliches Tätigkeitsfeld und dies, wie der Zeitvergleich zeigt, mit zunehmendem Trend“ (Queisser u.a. 1995, 20).

Ein Vergleich der Zu- bzw. Abnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für die letzten vier Jahre zeigt getrennt nach Geschlecht (vergl. Graphik I.4), daß die Konzentration von Frauenbeschäftigung auf den Dienstleistungssektor den Verlauf der Beschäftigungsentwicklung weniger krisenanfällig macht als die Beschäftigungsentwicklung der Männer.

Graphik I.4:
Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frauen und Männer in Niedersachsen 1990 bis 1996



Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1991b, Tabelle 2; dto. 1992b, 2; dto. 1993a, 2; dto. 1995c, 2; dto. 1997d, 20 u. 30, 1998b, 2

Ein weiterer struktureller Aspekt in den Verläufen der letzten fünfzehn Jahre ist das Vordringen der Teilzeitarbeit. 1980 (30.06.) leisteten in Niedersachsen 8,9 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Teilzeitarbeit, 1997 (30.06.) waren es schon 15 %. Teilzeitarbeit wird in erster Linie von Frauen ausgeübt und zwar vor allem in den Dienstleistungsbereichen. 1980 waren 93,6 %, 1997 91,4 % aller Teilzeitbeschäftigten in Niedersachsen Frauen, und 21,8 % bzw. 31,7 % aller weiblichen Beschäftigten leisteten Teilzeitarbeit.

Die Betrachtung der Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen 1990 und 1996 unter qualifikatorischen Gesichtspunkten zeigt eine deutliche Zunahme bei Hochqualifizierten gegenüber einer ebenso deutlichen Abnahme bei Personen ohne Berufsausbildung. Den größten Zuwachs konnten zu Beginn der 90er Jahre Personen mit Abitur und Berufsausbildung erfahren. Strukturell bedingter Rückgang von Industriearbeitsplätzen führte bei den Männern mit Berufsausbildung im dualen System bzw. an einer Fachschule zur Stagnation der Beschäftigungsentwicklung. Lediglich konjunkturelle Entwicklungen lassen sich noch ausmachen. Anders dagegen bei den Frauen: Während Frauen ohne Berufsausbildung in diesen Jahren deutlich weniger beschäftigt wurden, nahm die Beschäftigung von Frauen mit Berufsausbildung zu (vergl. zu diesen Ergebnissen Tabelle I.7 auf der nächsten Seite).

Wie unterschiedlich sich die Zu- bzw. Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen 1990 und 1996 in den *Regionen* darstellte, zeigt Tabelle I.8 auf Seite 33. Metallindustriebeherrschte Städte in Niedersachsen gehören danach zu den deutlichen Verlierern sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze. Ländliche Regionen und das Umland von Großstädten (Hamburg, Hannover, Bremen) sind die Gewinner bei der Beschäftigtenentwicklung.

Tabelle I.7:

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen 1990 bis 1996 nach Qualifikation

Jahr	Insgesamt	Bis mittl. Reife		Abitur		Höhere	Uni	ohne Angaben
		ohne Berufsausbild.	mit Berufsausbild.	ohne Berufsausbild.	mit Berufsausbild.	Fachschule, FHS	oder entspr. Akademie	
Alle								
1990	2.285.238	560.928	1.411.527	24.658	44.217	40.119	61.079	142.710
1991	2.385.568	556.621	1.486.627	25.140	49.279	43.117	65.705	159.079
1992	2.436.263	535.647	1.532.981	24.740	55.398	45.313	69.761	172.423
1993	2.412.925	497.485	1.533.299	24.092	59.440	46.827	72.328	179.454
1994	2.399.929	481.484	1.522.837	23.682	62.850	48.435	75.404	185.237
1995	2.396.996	456.765	1.531.286	23.191	67.408	49.672	77.482	191.192
1996	2.366.626	431.408	1.514.176	23.147	70.765	50.421	80.630	196.079
1990–1996 in Prozent	103,6	76,9	107,3	93,9	160,0	125,7	132,0	137,4
Männer								
1990	1.341.851	296.577	860.356	11.592	21.652	31.680	42.439	77.555
1991	1.397.981	294.534	900.703	12.121	24.264	33.862	45.801	86.696
1992	1.416.544	284.758	915.537	12.209	26.820	35.180	48.397	93.643
1993	1.389.567	264.408	902.389	11.737	28.606	36.156	49.952	96.319
1994	1.370.342	255.617	885.185	11.178	29.769	36.962	51.543	100.088
1995	1.365.492	244.422	884.596	10.916	32.036	37.595	52.760	103.167
1996	1.341.454	231.095	867.330	10.947	33.593	38.012	54.568	105.909
1990–1996 in Prozent	100,0	77,9	100,8	94,4	155,2	120,0	128,6	136,6
Frauen								
1990	943.387	264.351	551.171	13.066	22.565	8.439	18.640	65.155
1991	987.587	262.087	585.924	13.019	25.015	9.255	19.904	72.383
1992	1.019.719	250.889	617.444	12.531	28.578	10.133	21.364	78.780
1993	1.023.358	233.077	630.910	12.355	30.834	10.671	22.376	83.135
1994	1.029.587	225.867	637.652	12.504	33.081	11.473	23.861	85.149
1995	1.031.504	212.343	646.690	12.275	35.372	12.077	24.722	88.025
1996	1.025.172	200.313	646.846	12.200	37.172	12.409	26.062	90.170
1990–1996 in Prozent	108,7	75,8	117,4	93,4	164,7	147,0	139,8	138,4

Quelle: Sonderauswertung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Tabelle I.8: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen 1990 zu 1996 nach Regionen, in Rangfolge der prozentualen Zu- bzw. Abnahme von Beschäftigten

Region	30.06.1990	30.06.1996	1990–1996 absolut	1990–1996 in Prozent
Niedersachsen	2.285.238	2.366.626	81.388	103,6
Vechta	33.039	39.905	6.866	120,8
Harburg	35.826	42.331	6.505	118,2
Cloppenburg	32.569	38.158	5.589	117,2
Rotenburg (Wümme)	35.938	41.894	5.956	116,6
Gifhorn	26.667	31.019	4.352	116,3
Oldenburg	21.889	25.015	3.126	114,3
Ammerland	26.846	30.519	3.673	113,7
Lüchow-Dannenberg	11.323	12.862	1.539	113,6
Emsland	74.482	84.444	9.962	113,4
Osnabrück	82.038	92.618	10.580	112,9
Lüneburg	40.029	44.865	4.836	112,1
Hannover	131.262	147.026	15.764	112,0
Aurich	36.261	40.402	4.141	111,4
Verden	33.995	37.850	3.855	111,3
Diepholz	46.283	50.819	4.536	109,8
Wittmund	11.957	13.103	1.146	109,6
Friesland	22.317	24.405	2.088	109,4
RegBez. Lüneburg	370.802	404.389	33.587	109,1
Soltau-Fallingb.ostel	36.814	39.862	3.048	108,3
Peine	26.704	28.805	2.101	107,9
Uelzen	24.969	26.806	1.837	107,4
Oldenburg(Oldb), Stadt	59.569	63.992	4.423	107,4
Stade	45.116	48.150	3.034	106,7
Leer	31.794	33.927	2.133	106,7
RegBez. Weser-Ems	655.672	696.848	41.176	106,3
Goslar	47.892	50.148	2.256	104,7
Schaumburg	39.247	41.062	1.815	104,6
Göttingen	86.848	89.999	3.151	103,6
Osterholz	19.144	19.824	680	103,6
Cuxhaven	38.580	39.929	1.349	103,5
Nienburg (Weser)	31.410	32.491	1.081	103,4
Grafschaft Bentheim	33.718	34.718	1.000	103,0
Helmstedt	21.002	21.479	477	102,3
Celle	49.068	50.016	948	101,9
Northeim	42.947	43.617	670	101,6
RegBez. Hannover	707.699	718.769	11.070	101,6
Braunschweig, Stadt	107.746	109.222	1.476	101,4
Holzminden	23.214	23.480	266	101,1
Osnabrück, Stadt	77.896	78.713	817	101,0
Wolfenbüttel	22.228	22.339	111	100,5
Hamelnd-Pyrmont	51.672	51.418	-254	99,5
RegBez. Braunschweig	551.065	546.620	-4.445	99,2
Hildesheim	89.014	86.532	-2.482	97,2
Hannover, Landeshptst.	295.597	285.941	-9.656	96,7
Delmenhorst, Stadt	19.617	18.924	-693	96,5
Osterode am Harz	30.665	29.283	-1.382	95,5
Wesermarsch	27.689	25.703	-1.986	92,8
Salzgitter, Stadt	51.992	47.528	-4.464	91,4
Emden, Stadt	29.855	25.784	-4.071	86,4
Wolfsburg, Stadt	86.374	73.181	-13.193	84,7
Wilhelmshaven, Stadt	34.136	26.518	-7.618	77,7

Quelle: Sonderauswertung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

3. Entwicklung von Arbeitslosigkeit in Niedersachsen

Trotz der Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den neunziger Jahren konnte ein Ansteigen von Arbeitslosigkeit nicht verhindert werden. Der Beschäftigungsabbau, der 1994/95 auszulaufen schien, hat sich 1996 im Westen Deutschlands im vierten Jahr in Folge fortgesetzt – und zwar wieder stärker (vergl. Tabelle I.9).

Daß die Zahl der Arbeitslosen in Niedersachsen zwischen 1990 und 1997 dabei weniger drastisch angestiegen ist als in Westdeutschland, zeigt die relative Verbesserung der Position Niedersachsens. Es soll aber darauf hingewiesen werden, daß 1996 und 1997 Arbeitslosigkeit frühere Höchststände (im Jahr 1985 waren 346.110 Arbeitslose registriert) spürbar überschritten hat.

Tabelle I.9: Arbeitslose und Arbeitslosenquote 1990 bis 1997

Jahr	Niedersachsen		Bundesgebiet West	
	Arbeitslose*	Arbeitslosenquote**	Arbeitslose	Arbeitslosenquote
1990	274.825	9,4	1.883.147	7,2
1991	244.283	8,1	1.689.365	6,3
1992	249.792	8,1	1.808.310	6,6
1993	306.848	9,7	2.270.349	8,2
1994	340.822	10,7	2.555.967	9,2
1995	346.948	10,9	2.564.906	9,3
1996	386.244	12,1	2.796.243	10,1
1997	413.832	12,9	3.021.558	11,0
Veränderung 1990–1997 in Prozent	50,6		60,5	

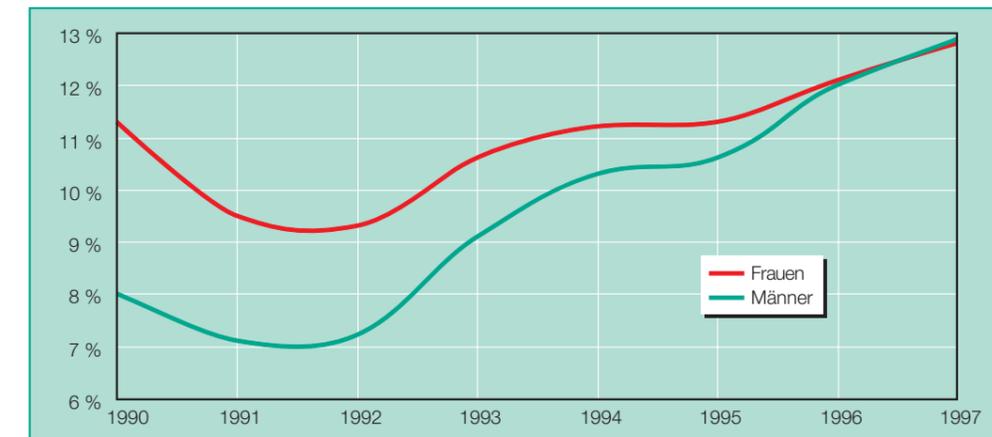
* Arbeitslose und -quote im Jahresdurchschnitt, ** in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales und Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Die regionalen Disparitäten in Niedersachsen sind nach wie vor groß. Die niedrigste Arbeitslosenquote war 1997 im Arbeitsamtsbezirk Verden mit 9,7 Prozent zu verzeichnen, die höchste Quote mit 17,2 Prozent in Wilhelmshaven.

Die Arbeitslosigkeit von Männern stieg in den letzten Jahren stärker als die der Frauen. Damit ist der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen gesunken und zwar auf aktuell 43,2 Prozent (1997). In Niedersachsen bestehen keine Differenzen mehr zwischen den Arbeitslosenquoten für Frauen und Männer – nach Jahrzehnten höherer Quoten für Frauen (näheres siehe Graphik I.5).

Graphik I.5: Arbeitslose Frauen und Männer in Niedersachsen 1990 bis 1997, Arbeitslosenquoten in Prozent



Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1993b, Tabelle 2; dto. 1995b, 2; dto. 1996a, 2, dto. 1998a, 2

4. Struktur der Arbeitslosigkeit

Vom Personalabbau werden häufig ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen, die über Sozialpläne mit Abfindungen und dem Ziel vorgezogener Verrentung aus dem Arbeitsprozeß ausscheiden. So erhöhte sich die Zahl der über 54-jährigen Arbeitslosen gegenüber 1996 um 3.669 oder 4,2 Prozent auf 90.485 (diese und die weiteren Werte in diesem Abschnitt aus Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1998).

Jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bekamen 1997 die Beschäftigungsprobleme ebenfalls zu spüren. Bei den unter 25-jährigen nahm die Arbeitslosenzahl im gleichen Zeitraum von 944 oder 1,9 Prozent auf 51.727 zu.

Mit Sorge muß vor allem die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit betrachtet werden. Obwohl die arbeitsmarktpolitischen Instrumente verstärkt auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen ausgerichtet wurden, stieg die Zahl der Frauen und Männer, die bereits ein Jahr und länger ohne Beschäftigung sind, von 21.622 oder 17,1 Prozent auf 148.287 an. Der Anteilswert an der Gesamtarbeitslosigkeit war damit so hoch wie in keinem anderen Jahr dieses Jahrzehnts.

Obwohl der Anteil der Schwerbehinderten an allen Arbeitslosen leicht gesunken ist, war eine erneute Steigerung von 661 Personen oder 3,6 % auf nunmehr 19.052 Arbeitslose zu registrieren.

Die volkswirtschaftlich verschwenderische Akademikerarbeitslosigkeit scheint sich auf hohem Niveau zu stabilisieren: 1996 waren 23.156 Akademikerinnen und Akademiker in Niedersachsen und Bremen ohne Arbeit.

Das Risiko, arbeitslos zu sein, ist für Ausländerinnen und Ausländer (mit einer Arbeitslosenquote von 28,2 Prozent) deutlich höher als für Deutsche (mit einer Arbeitslosenquote von 12,1 Prozent). Von den 413.832 Arbeitslosen im Jahr 1997 waren 44.653 Ausländer und 21.619 Aussiedler, was Anteilen an der Gesamtheit der Arbeitslosen von 10,8 Prozent bzw. 5,8 Prozent entspricht.

Ältere Arbeitslose

Der Anteil der Arbeitslosen über 54 Jahre an allen Arbeitslosen entwickelte sich von 17,4 Prozent 1990 auf 21,9 Prozent 1997. Die Zahl der älteren Arbeitslosen hat sich in nur sechs Jahren verdoppelt (Steigerung von 1990 auf 1997: 110,8 %; vergl. Tabelle I.10 und Graphik I.6).

Tabelle I.10 Bestand an älteren Arbeitslosen in Niedersachsen

Merkmal	1990*	1991*	1992*	1993*	1994**	1995**	1996**	1997**
55 Jahre und älter	42.922	43.217	48.520	61.891	70.552	76.713	86.816	90.485
in Prozent aller Arbeitslosen	17,4	19,1	20,4	20,4	20,7	22,1	22,5	21,9

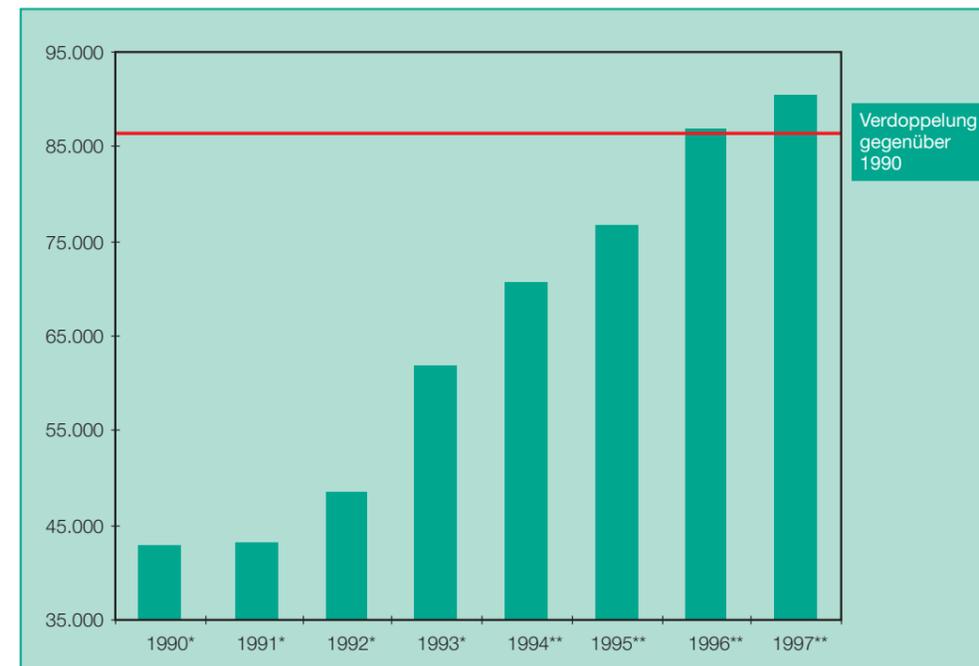
* Ende September; ** Jahresdurchschnitt

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1991c, Tabelle 62; dto. 1992c, Tabelle 62; dto. 1993c, Tabelle 61; dto. 1994b, Tabelle 61; dto. 1995b, 2; dto. 1996a, 2, dto. 1997a, Tabelle 2; dto. 1998, 2

Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben wegen der meist längeren Betriebszugehörigkeit und des damit verbundenen größeren Kündigungsschutzes in der Regel ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Die Gefahr, ohne Beschäftigung zu bleiben, ist für sie allerdings deutlich größer als bei den anderen.

Dieses Risiko trifft insbesondere auf die Altersgruppen ab 55 Jahren zu, es beginnt aber auch in etwa schon mit 45 Jahren. So waren 1996 über die Hälfte der über 44-jährigen Arbeitslosen bereits ein Jahr und länger ohne Beschäftigung, während bei den Arbeitslosen insgesamt ein Drittel davon betroffen war.

Graphik I.6: Bestand an älteren Arbeitslosen in Niedersachsen; absolut



Langzeitarbeitslosigkeit

Eine Zunahme der Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen zwischen 1992 und 1997 um 117 Prozent begründet den arbeitsmarktpolitischen Interventionsbedarf nachdrücklich (siehe Tabelle I.11 und Graphik I.7).

Tabelle I.11: Bestand an Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen

Merkmal	1990*	1991*	1992*	1993*	1994**	1995**	1996**	1997**
1 Jahr und länger arbeitslos	77.909	68.956	68.323	84.925	109.896	118.193	126.665	148.287
in Prozent aller Arbeitslosen	31,5	30,4	28,8	28,1	32,2	34,1	32,8	35,8

* Ende September; ** Jahresdurchschnitt

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1991c, Tabelle 63; dto. 1992, Tabelle 63; dto. 1993b, Tabelle 2; dto. 1993c, Tabelle 62; dto. 1994b, Tabelle 62; dto. 1995b, 2; dto. 1996a, 2, dto. 1998, 2

Problemgruppen sind unter den Langzeitarbeitslosen nach wie vor stärker vertreten als unter den Arbeitslosen insgesamt. 1996 hatten 46 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung (alle Arbeitslosen: 44 Prozent) und 33 Prozent machten gesundheitliche Einschränkungen geltend (alle Arbeitslosen: 24 Prozent). Noch größer sind die Unterschiede beim Alter. Der Altersgruppe der 45-jährigen und Älteren gehörten 60 Prozent der Langzeitarbeitslosen an (alle Arbeitslosen: 40 Prozent). Allein zur Altersgruppe der über 54-jährigen zählten 38 Prozent der Langzeitarbeitslosen (Anteil dieser Altersgruppe an allen Arbeitslosen: 23 Prozent).

Graphik I.7: Bestand an Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen; absolut



Das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen hat die aktuelle Ausformung von Langzeitarbeitslosigkeit für sein Einzugsgebiet analysiert und kam danach zu folgendem Ergebnis: „Aufgrund der bisherigen Ausführungen können wir feststellen, daß Langzeitarbeitslosigkeit in Niedersachsen-Bremen vornehmlich ein Problem der Älteren ist, dieses übrigens in noch stärkerem Ausmaß als im Bundesgebiet-West“ (Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1995d, 17). Darum sind die Gründe für das hohe Verbleibrisiko der Älteren ermittelt worden. Zur Eingliederungswahrscheinlichkeit (Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme bei Beendigung der Arbeitslosigkeit) – differenziert nach dem Alter und der abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit – wird vom Landesarbeitsamt festgestellt: „Die Wiedereingliederungschance sinkt generell mit ansteigendem Alter und/oder zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto mehr Gewicht kommt dabei dem Alter für die sinkende Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme zu.“ (ebd.)

Ein weiterer Blick auf die Zusammensetzung der älteren Langzeitarbeitslosen zeigt, daß das Geschlecht keine entscheidende Rolle beim Betroffensein durch Langzeitarbeitslosigkeit spielt, wohl aber die soziale Stellung im Beruf (Arbeiter versus Angestellte vergl. Tabelle I.12).

Tabelle I.12:
Bestand an Arbeitslosen mit 55+ Jahren in Niedersachsen-Bremen, 1 Jahr und länger arbeitslos

Merkmal	Insgesamt*	Arbeiter	Angestellte
Männer	28.047	21.023	7.024
Frauen	20.934	11.176	9.758
Summe	48.981	32.199	16.782

* Ende September 1995, für 1996 liegen die Werte nicht vor

Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1996b, 17 + 19

Langzeitarbeitslosigkeit ist aber nicht nur eine Folge individueller Risikofaktoren, sondern auch von örtlichen Arbeitsmarktungleichgewichten abhängig. So konzentriert sie sich innerhalb Niedersachsens auf diejenigen Industrieregionen, die sich in einem intensiven Umstrukturierungsprozeß befinden, sowie auf eher strukturschwache Gebiete. Das gilt vor allem für die Regionen Helmstedt, Wilhelmshaven, Braunschweig, Göttingen, Oldenburg und Hildesheim.

Tabelle I.13: Bestand an Langzeitarbeitslosen in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken Niedersachsens

Arbeitsamt	Insgesamt*	1 Jahr und länger*		Veränderung zu 1995	
		absolut	Prozent	absolut	Prozent
Helmstedt	26.783	12.439	46,4	871	+7,5
Wilhelmshaven	11.240	4.661	41,5	397	+9,3
Braunschweig	30.204	12.078	40,0	1.136	+10,4
Göttingen	26.379	10.455	39,6	1.715	+19,6
Oldenburg	26.502	9.623	36,3	1.546	+19,1
Hildesheim	20.098	7.193	35,8	335	+4,9
Niedersachsen	372.919	127.818	34,3	11.678	+10,1

* Ende September 1996

Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997g, Tabelle 46

An der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit hat sich wenig geändert. Nennenswerte Verschiebungen gab es vor allem beim Alter. Bei den unter 25-jährigen nahm 1996 verglichen mit dem Vorjahr der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen dieser Altersgruppe um einen halben Prozentpunkt auf 7,9 Prozent zu, während er bei den 55-jährigen und Älteren um zwei Prozentpunkte auf 57 Prozent gesunken ist.

Jüngere Arbeitslose

Bei jüngeren Arbeitslosen geht es um andere Größenordnungen und andere Problemlagen. Bereits kurze Phasen der Nichtbeschäftigung können für die Lebensperspektive junger Menschen gravierende Auswirkungen haben und in sehr viel schnellerem Maße zu Desintegrationserscheinungen führen als bei älteren Arbeitslosen. Seit 1992 nimmt die Zahl der jungen Arbeitslosen in Niedersachsen wieder zu (siehe Tabelle I.14 und Grafik I.8).

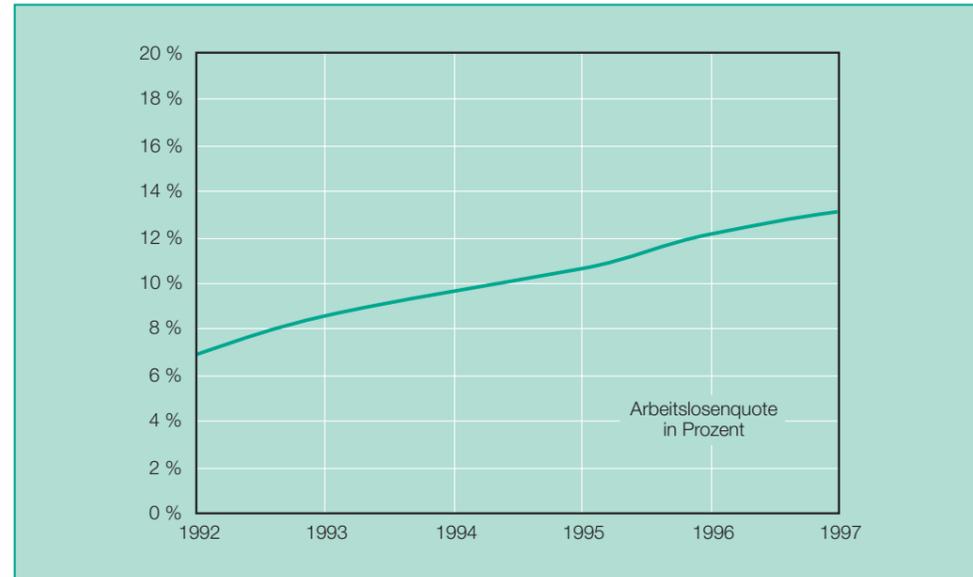
Tabelle I.14: Bestand an jugendlichen Arbeitslosen in Niedersachsen

Merkmal	1990**	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
unter 25 Jahre	45.479	37.681	38.080	44.392	46.824	46.091	50.783	51.727
Arbeitslosenquote*	–	–	7,0	8,6	9,7	10,6	12,2	13,2
20 bis 24 Jahre	36.350	30.343	30.958	36.560	38.472	36.764	40.434	41.582
unter 20 Jahre	9.129	7.338	7.122	7.832	8.352	9.327	10.349	10.145
Arbeitslosenquote*	6,0	5,2	5,3	6,3	7,2	8,8	10,1	10,3

* in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen; ** jeweils Jahresdurchschnitt

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1993b, Tabelle 2; dto. 1995b, 2; dto. 1996a, 2, dto. 1998, 2

Graphik I.8: Arbeitslosenquote 1992 bis 1997 für jugendliche Arbeitslose (unter 25 Jahre)



Zumindest zu Beginn der 90er Jahren bekamen Jüngere die Verschlechterung am Arbeitsmarkt weniger zu spüren. 1996 und 1997 dagegen waren die Arbeitslosenquoten Jugendlicher erstmals seit 10 Jahren wieder höher als die Gesamtarbeitslosenquote (gesamt: 12,1 bzw. 12,9 Prozent; unter 25 Jahre: 12,2 bzw. 13,2 Prozent).

Während bei den zuvor abhängig beschäftigten Jugendlichen nur ein geringer Zuwachs von einem Prozentpunkt gegenüber 1995 zu registrieren war, erscheint es für die unter 25jährigen nach der Ausbildung bzw. Wehrpflicht/Zivildienst schwieriger geworden zu sein, überhaupt in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis einzutreten. Mußten sich 1990 noch weniger als 17 Prozent aller erfolgreichen Absolventen im dualen Ausbildungssystem gleich nach ihrer Ausbildung arbeitslos melden, so war es 1996 schon jeder Vierte (25,8 Prozent; Werte für Niedersachsen-Bremen; vergl. Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997j). In einer detaillierten Analyse hat das Referat für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beim Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen das Risiko der Arbeitslosigkeit für Jugendliche untersucht. Danach liegt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit für Jugendliche deutlich unter der für alle Arbeitslosen (1996: 4 gegenüber 14 Monate, vergl. Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997i). Bei bedeutend geringerer Dauer der Arbeitslosigkeit Jugendlicher ist angesichts einer beispielsweise im Jahre 1996 nahezu übereinstimmenden Arbeitslosenquote auf ein höheres Zugangsrisiko Jugendlicher zu schließen. „Das Zugangsrisiko bzw. die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei der Erwerbsbevölkerung zwischen 15 und 25 betrug 1996 knapp 38 %, d. h. bezogen auf 100 abhängige Erwerbspersonen dieser Altersgruppe gab es 38 Arbeitslosigkeitsfälle³ (im Durchschnitt aller Altersgruppen:

³ nicht identisch mit 38 Personen, da eine Person im Laufe eines Jahres mehrfach arbeitslos werden kann (Anm. im Original)

11 %)“ (ebd. Seite 4). Bei Ungelernten liegt das Zugangsrisiko sogar über 50 Prozent, d.h. jeder zweite jugendliche Ungelernte⁴ ist innerhalb eines Jahres von Arbeitslosigkeit betroffen.

Trotz größerer Übergangsschwierigkeiten von der Ausbildung in den Beruf sind für ausgebildete jüngere Arbeitnehmer die Beschäftigungschancen noch relativ günstig. So waren vom Zuwachs der Arbeitslosigkeit 1996 hauptsächlich Personen betroffen, die über keine Berufsausbildung verfügten (12,4 Prozent ohne abg. Berufsausbildung gegenüber 2,6 Prozent mit abg. Berufsausbildung). Offensichtlich stellt der fehlende Berufsausbildungsabschluß bei jüngeren Arbeitnehmern ein hohes Arbeitsmarktrisiko dar. Während 44 Prozent aller Arbeitslosen Ende September 1996 keine Berufsausbildung hatten, lag der entsprechende Anteilswert bei den unter 25-jährigen mit 58 Prozent deutlich höher (Werte für Niedersachsen-Bremen; Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997g).

Schwerbehinderte

Obwohl sich der Anteil der Schwerbehinderten an allen Arbeitslosen in den 90er Jahren leicht zu verringern scheint, verlangt eine Zunahme von 40,5 Prozent innerhalb von sechs Jahren nach besonderer Berücksichtigung dieser Gruppe in arbeitsmarktpolitischen Programmen (vergl. Tabelle I.15).

Tabelle I.15: Bestand an schwerbehinderten Arbeitslosen in Niedersachsen

Merkmal	1990*	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alle	14.271	13.556	14.196	16.641	17.875	17.913	18.391	19.052
in Prozent aller Arbeitslosen	5,2	5,5	5,7	5,4	5,2	5,2	4,8	4,6
Männer	9.238	8.810	9.296	11.173	12.005	12.000	12.399	12.731
Frauen	5.032	4.747	4.900	5.469	5.871	5.913	5.992	6.321

* jeweils Jahresdurchschnitt

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1993b, Tabelle 2; 1995b, 2; dto. 1996a, 2, dto. 1998, 2 und unveröffentlichte Daten

⁴ Hier sind die abhängig Erwerbstätigen gemeint, also die beschäftigten und die arbeitslosen Jugendlichen; nicht aber die Schüler und Studenten und auch nicht die jugendlichen Selbständigen.

Qualifikation

Nach wie vor steigt die Zahl der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung im gleichen Maße wie die mit Berufsausbildung.

Die Steigerungsrate zwischen 1990 und 1996 lag bei 50,2 Prozent bzw. 51,5 Prozent. Beachtenswert ist allerdings, daß der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung deutlich über dem mit Berufsausbildung liegt – so waren 1996 über 25 Prozent der Ungelernten ohne Arbeit, aber nur knapp 11 Prozent der Gelernten (zu den übrigen Anteilswerten vergl. Tabelle I.16).

Graphik I.9:
Bestand an Arbeitslosen in Niedersachsen ohne/mit Berufsausbildung 1990 bis 1996; in Prozent

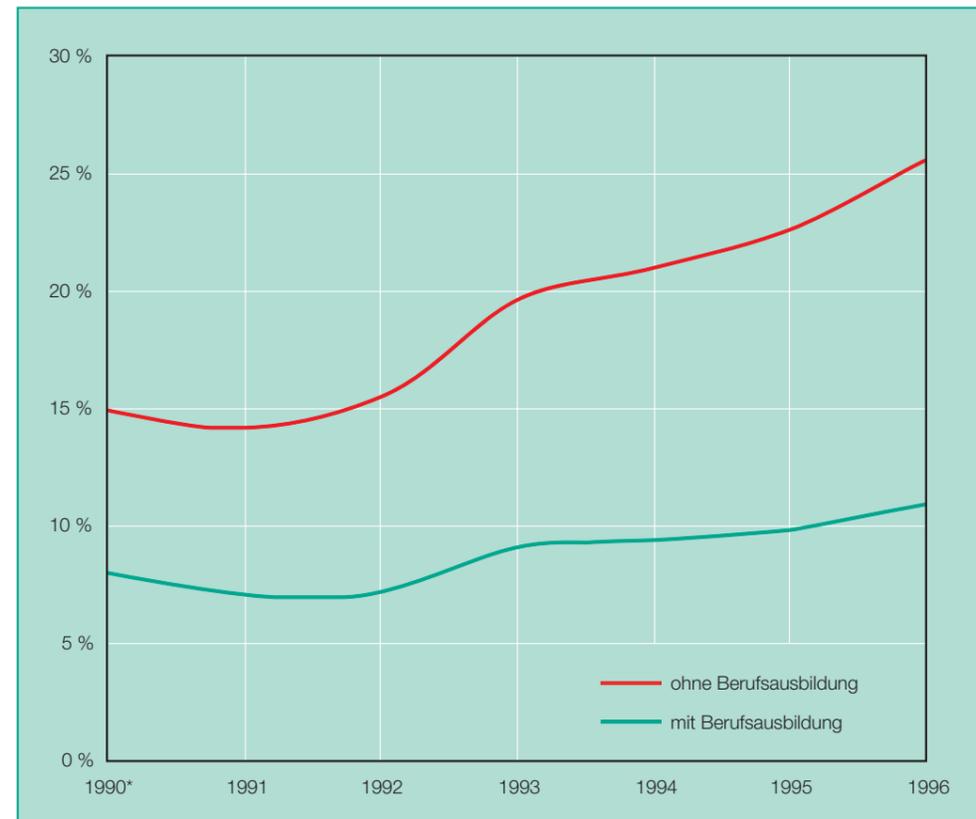


Tabelle I.16: Bestand an Arbeitslosen in Niedersachsen ohne/mit Berufsausbildung

Merkmal	1990*	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alle							
ohne Berufsausbildung	108.902	101.354	106.341	132.561	139.395	147.432	163.565
in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung	14,9	14,1	15,4	19,6	21,0	22,6	25,5
mit Berufsausbildung	138.150	125.456	130.985	170.103	179.294	189.296	209.354
in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen mit Berufsausbildung	8,0	7,0	7,1	9,0	9,4	9,8	10,9
Männer							
ohne Berufsausbildung	54.455	51.595	54.765	71.338	75.020	78.144	89.098
in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung	14,3	13,7	15,1	19,9	21,3	22,4	25,8
mit Berufsausbildung	69.658	64.736	69.884	94.329	102.112	104.455	116.520
in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen mit Berufsausbildung	6,7	6,0	6,4	8,6	9,2	9,4	10,5
Frauen							
ohne Berufsausbildung	56.405	51.542	53.519	63.658	66.840	69.288	74.467
in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung	16,2	15,1	16,4	20,0	21,6	22,8	25,2
mit Berufsausbildung	71.587	63.610	64.313	79.771	81.525	84.841	92.834
in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen mit Berufsausbildung	10,5	8,9	8,6	10,2	10,2	10,5	11,4

* jeweils Ende September

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1991c, 65; dto. 1992, 65; dto. 1993c, 64; dto. 1994b, 64; dto. 1995e, 64; dto. 1996b, 65; dto. 1997g, 48 und unveröffentlichte Daten

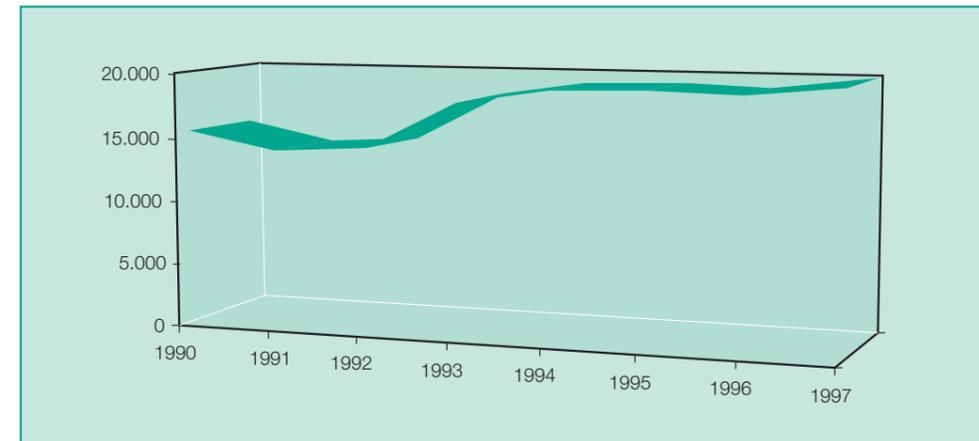
Tabelle I.17 Bestand an arbeitslosen Akademikern in Niedersachsen, Ende September

Merkmal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alle	15.426	13.964	14.370	18.114	19.238	19.322	19.168	19.945
davon: FHS	4.374	3.797	4.023	5.345	5.673	5.726	5.680	5.894
HS/Uni	11.052	10.167	10.347	12.769	13.565	13.596	13.488	14.051
Männer	7.446	6.949	7.318	9.658	10.574	10.483	10.246	10.608
Frauen	7.980	7.015	7.052	8.456	8.664	8.839	8.922	9.337

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, unveröffentlichte Daten

Bei der Betrachtung von Arbeitslosen unter qualifikatorischen Gesichtspunkten fallen die arbeitslosen Akademikerinnen und Akademiker auf. Auf hohem Niveau – im Jahr 1997 waren in Niedersachsen 19.945 Akademikerinnen und Akademiker arbeitslos; vergl. Tabelle I.17 und Graphik I.10 – liegt hier ein Potential qualifizierter Know-How-Träger brach, obwohl sich die Volkswirtschaft gleichzeitig in einem Umwandlungsprozeß befindet. Hier scheinen in der Verbindung zwischen tertiärem Ausbildungs- und dem Beschäftigungssystem Brüche zu existieren, die durch spezielle arbeitsmarktpolitische Förderaktivitäten überbrückt werden sollten.

Graphik I.10: Bestand an arbeitslosen Akademikern in Niedersachsen zwischen 1990 und 1997; absolut



Fazit

Nicht nur das nie dagewesene Ausmaß von Arbeitslosigkeit verlangt nach immer neuen Anstrengungen – im Sinne sozialer Innovation – im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Zusätzlich sind die identifizierbaren Problemzonen des Arbeitsmarktgeschehens mit gezielten Maßnahmen zu bearbeiten: Die drastische Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit in Verbindung mit immer längerem Verweilen in Arbeitslosigkeit trägt deutliche Anzeichen eines endgültigen Ausschlusses aus dem Beschäftigungssystem. Das Entstehen von Jugendarbeitslosigkeit muß schon in seinen Ansätzen beantwortet werden – soziale Desintegration ist sonst die rasche Folge. Qualifikation sichert nicht immer Beschäftigung, diese Erfahrung müssen inzwischen auch Hochqualifizierte machen. Arbeitsmarktpolitik muß dieses Qualifikationspotential für Niedersachsen erschließen.

II. Die Aktivitäten des Bundes – Rahmenbedingungen für Niedersachsen und ihre Wirkungen

1. Die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz

Arbeitsmarktpolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie eine Aufgabe des Bundes. Die in der Vergangenheit im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 und ab 1.1.1998 im Sozialgesetzbuch III (SGB III) gesetzlich fixierten Maßnahmen werden von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) als mittelbare Staatsverwaltung über die Arbeitsämter umgesetzt. Dadurch werden wesentliche Rahmenbedingungen für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der niedersächsischen Landesregierung vorgegeben.

Wie bedeutsam die von der Bundesanstalt für Arbeit umgesetzte Arbeitsmarktpolitik ist, wird zum einen an den Ausgaben des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen deutlich, von denen im Jahr 1997 rund 990 Millionen DM auf Maßnahmen beruflicher Weiterbildung, knapp 400 Millionen auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (einschließlich produktivem Lohnkostenzuschuß) und annähernd 120 Millionen DM auf Kurzarbeitergeldleistungen entfallen sind (siehe Tab. II.1).

Zum anderen haben die von den Arbeitsämtern geförderten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik den niedersächsischen Arbeitsmarkt erheblich entlastet: Ohne die von der Bundesanstalt finanzierten Arbeitsbeschaffungs- sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wäre in Niedersachsen 1997 die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt um 45.700 (d.h. um 11,0 %) höher gewesen. Im Jahr 1992 lag die Arbeitsmarktentlastungswirkung durch diese Instrumente allerdings mit 51.900 Arbeitslosen (bzw. 20,8 %) noch wesentlich höher (vgl. Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997b, S. 13) – und dies bei einer deutlich niedrigeren Zahl von Arbeitslosen.

In der erheblich gesunkenen Zahl von Personen, die durch Arbeitsbeschaffung und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung vor Arbeitslosigkeit in Niedersachsen bewahrt worden sind, kommen massive gesetzliche und finanzielle Einschränkungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Ausdruck, die die Bundesregierung in den letzten Jahren durchgesetzt hat. Deutlich werden die Einschränkungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik daran, daß im Jahr 1997 für aktive Arbeitsmarktpolitik im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen (mit 1,5 Milliarden DM) so wenig wie noch nie in den 90er Jahren ausgegeben wurde – und das nicht nur bei erheblich höherer Arbeitslosigkeit, sondern auch beträchtlich gestiegenen Gesamtausgaben des Landesarbeitsamts.

Hinter dieser Ausgabenentwicklung verbirgt sich, daß im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen die Anteile der Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an den Zahlungen aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit bzw. aus dem Bundeshaushalt sich jeweils deutlich erhöht haben (siehe Tabelle II.1).

Tabelle II.1: Ausgaben des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen (1990–1997) – in 1.000 DM

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ausgaben aus dem Haushalt der Bundesanstalt,	6.237.370	6.288.752	6.897.151	7.265.199	7.764.468	8.186.660	9.263.510	8.976.209
davon aktive Arbeitsmarktpolitik:								
– Kurzarbeitergeld	41.123	51.893	94.751	464.757	184.975	104.816	177.653	117.227
– Fortbildung und Umschulung	1.021.714	1.134.378	1.206.727	1.063.461	950.133	1.079.938	1.171.529	989.740
– ABM	568.888	637.446	588.944	461.669	427.732	478.758	426.071	371.123
– prod. Lohnkostenzuschuß	–	–	–	–	–	4.635	15.504	23.971
Arbeitslosengeld								
– absolut	2.627.560	2.421.007	2.798.818	4.069.280	4.431.183	4.703.892	5.446.313	5.549.617
– Anteil an BA-Haushaltsmitteln	42,1%	38,5%	40,6%	56,0%	51,0%	57,5%	58,8%	61,8%
Ausgaben aus dem Bundeshaushalt¹,								
davon	1.575.986	1.426.093	1.492.039	2.068.357	2.355.960	2.759.119	3.120.429	3.436.497
Arbeitslosenhilfe								
– absolut	1.396.254	1.240.404	1.319.607	1.720.862	1.997.087	2.397.727	2.828.002	3.190.500
– Anteil an Bundesmitteln	88,6%	87,0%	88,4%	83,2%	84,8%	86,9%	90,6%	92,8%
Nachrichtlich:								
Zahl der Arbeitslosen²	274.025	244.283	259.792	306.848	340.822	346.948	386.244	413.832

¹ Ohne Kindergeld, ² Jahresdurchschnittsbestand

Quellen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1992a 20; dfo. 1993b, Tabelle 20; dfo. 1994, dfo. 1995b, 20; dfo. 1996a, 20; dfo. 1997a, 24, dfo. 1997m, 38

2. Die Entwicklung in den letzten Jahren

2.1 Fortbildung und Umschulung

Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) sind am eindeutigsten unter den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten die Funktion beizumessen, qualifikatorische Ungleichgewichte zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot auszugleichen und damit dazu beizutragen, daß weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern.

Allerdings ist im Verlauf der seit Mitte der 70er Jahre andauernden Beschäftigungskrise deutlich geworden, daß dieses arbeitsmarktpolitische Instrument zwar individuelle Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer verbessern und „mismatching“-Problemen zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot entgegenwirken, aber nicht hinreichend einen strukturellen Arbeitskräfteüberhang abbauen kann.

Zudem sind – wie erwähnt – Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen seit 1990 angesichts zunehmender Finanzierungsschwierigkeiten nicht nur durch Novellierungen

In dieser Entwicklung kommt indes auch ein Konstruktionsmangel des beitragsfinanzierten Systems der deutschen Arbeitsmarktpolitik zum Ausdruck: In dem Maße nämlich, wie bei steigender Arbeitslosigkeit die an beitragspflichtige Beschäftigung gebundenen Einnahmen stagnieren oder sogar sinken und die Ausgaben für die Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld zunehmen, bleiben – ohne Erhöhung und erst recht bei Reduzierung des Bundeszuschusses – weniger Mittel zur Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik übrig.

Und da bei zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit die Aufwendungen des Bundes für die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe wachsen, weil immer mehr Arbeitslose ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft haben, verschieben sich auch bei den Ausgaben des Bundes die Gewichte zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Angesichts der gestiegenen Zahlungsverpflichtungen des Bundes für die Arbeitslosenhilfe (im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen um das Zweieinhalbfache) erklärt sich, warum die Bundesregierung in den letzten Jahren so vehement versucht hat, durch gesetzliche Einschränkungen bei der Arbeitslosenhilfe sich finanziell zu entlasten und Leistungsverpflichtungen auf die Kommunen als Sozialhilfeträger abzuwälzen.

Diese Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik konnte auch der Widerstand der SPDgeführten Bundesländer im Bundesrat nicht verhindern. Allerdings wurde eine vollständige Durchsetzung der Vorhaben der Bundesregierung durch Einsprüche im Bundesrat unterbunden. Dies gilt insbesondere für die von der Bundesregierung betriebene Streichung der sog. originären Arbeitslosenhilfe (ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld) und geplante befristete Zahlungsdauer der sog. Anschluß-Arbeitslosenhilfe (im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld). Wären sie umgesetzt worden, hätte dies einschneidene Folgen für die materielle Sicherung von Arbeitslosen gehabt. Außerdem wären die Kommunen durch zunehmende Sozialhilfezahlungen finanziell erheblich belastet worden.

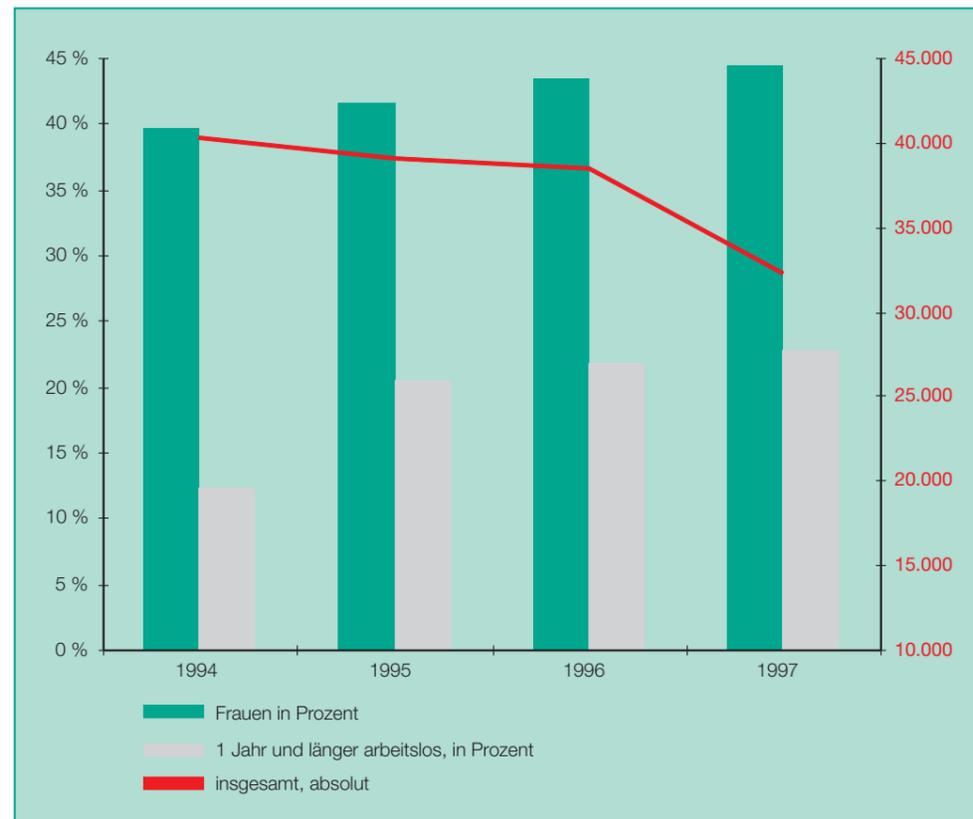
Vor dem Hintergrund dieser Situation soll in den folgenden Abschnitten auf den Einsatz zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Niedersachsen eingegangen werden.

im Förderungsrecht eingeschränkt worden. Hinzu kommen Ermessensspielräume der Arbeitsämter, fallbezogen über die Zweckmäßigkeit einer Förderung zu entscheiden und das Unterhaltsgeld nur noch als Kann-Leistung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel zu gewähren (und nicht mehr auf der Grundlage eines persönlichen Rechtsanspruchs).

In Niedersachsen schlugen die 1992/93 vorgenommenen Einschränkungen bei Fortbildung und Umschulung etwas stärker zu Buche als in Westdeutschland insgesamt: In Niedersachsen ging die Teilnehmerzahl (Bestandszahl) von 1992 auf 1993 um rund 22 % zurück – im Vergleich zu gut 6 % in Westdeutschland. Bis 1997 ist in Niedersachsen die Teilnehmerzahl in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen weiter rückläufig gewesen. Schon die „Planzahl“ beim Haushalt für das Jahr 1997 von nur noch 989,2 Mio DM (gegenüber 1.172 Mio. DM im Jahr 1996) ließ einen starken Rückgang erwarten. Leider fiel dieser Rückgang auch entsprechend dramatisch aus: Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Fortbildung und Umschulung ging in Niedersachsen von 1996 auf 1997 um 6.680 (17,1 %) zurück und erreichte damit nur noch eine Größenordnung von rund 32.300 Personen.

Nach dem gravierenden Einbruch bei den Fördermöglichkeiten beruflicher Qualifizierung im Rahmen der Maßnahmen der Arbeitsämter haben sich in Niedersachsen allerdings auch einige bemerkenswerte Strukturveränderungen bei den Maßnahmeteilnehmern ergeben (siehe Graphik II.1), die mit dem erhöhten Anteil von arbeitslosen Teilnehmern (siehe dazu weiter unten) zusammenhängen dürften.

Graphik II.1: Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Bestandszahlen) in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Niedersachsen nach Personengruppenmerkmalen (1994–1997)



Dies gilt vor allem für den Anteil der Frauen im Bestand der FuU-Teilnehmer, der sich zwischen 1994 und 1996 von 39,6 % auf 43,5 % vergrößert hat. Leicht gestiegen sind auch die Anteile von Jugendlichen und Ausländern. Zugenommen hat außerdem der Akademikeranteil unter den Maßnahmeteilnehmern.

Auf die förderrechtlichen Veränderungen ist es zurückzuführen, daß in Niedersachsen – ähnlich wie im gesamten Bundesgebiet – der Anteil von Arbeitslosen unter den FuU-Teilnehmern von 72,7 % im Jahr 1994 über 87,9 % im Jahr 1995 auf jeweils 91,7 % in den Jahren 1996 und 1997 angestiegen ist. Diese Entwicklung ging mit einem deutlichen Anstieg des Anteils der vormals Langzeitarbeitslosen einher. Er stieg von 1994 bis 1997 von 11,3 auf 22,7 Prozent. Erhöht hat sich im gleichen Zeitraum auch der Frauenanteil unter den Teilnehmern von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Leicht rückläufig ist indes der Anteil Jugendlicher. Sie sind offensichtlich bei neuerlichen Bemühungen der Arbeitsämter, die Förderung der beruflichen Bildung zu konzentrieren, nur nachrangig berücksichtigt worden.

So sinnvoll eine Konzentration von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen auf Arbeitslose – und insbesondere auf Langzeitarbeitslose – sein mag, um deren Reintegration in ein Beschäftigungsverhältnis zu fördern, so nachteilig stellt sich der generelle Wegfall der sog. zweckmäßigen Förderung dar. Über sie konnten in der Vergangenheit auch Beschäftigte in ihren Bemühungen unterstützt werden, ihre berufliche Qualifikation an den wirtschaftlichen und technischen Wandel anzupassen (in Form der sog. Aufstiegsförderung, etwa Meisterkurse) und damit sowohl Arbeitslosigkeit vorzubeugen als auch betriebliche Innovationsprozesse zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für den in Niedersachsen bedeutsamen handwerklichen, kleinbetrieblichen Sektor.

2.2 Beschäftigungsfördernde Maßnahmen

In der Vergangenheit sind „Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung“ (nach §§ 91–96 AFG) – kurz: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – das entscheidende Instrument zur Installierung eines temporären Ersatzarbeitsmarktes gewesen. Dies beruht darauf, daß die Bundesanstalt für Arbeit die Beschäftigung von Arbeitslosen in ABM zeitlich befristet mit einem Lohnkostenzuschuß fördern kann.

Um Verdrängungseffekte in Bezug auf „reguläre“ Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden, wird von den zu fördernden Maßnahmen verlangt, daß sie im öffentlichen Interesse liegen sowie zusätzlich und arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sind. Außerdem sind Maßnahmen bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur eingeschränkt möglich.

Der örtlichen Ebene der Bundesanstalt für Arbeit fällt sowohl bei Beurteilung der Zusätzlichkeit und arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit von Maßnahmen als auch bei der Bestimmung von Zugangsvoraussetzungen der Arbeitslosen ein erheblicher Handlungsspielraum zu. Hinzu kommt, daß den Arbeitsämtern bei den Fördersätzen Gestaltungsspielraum eingeräumt wird.

Gesetzliche Regelungen des Bundes zu den Fördersätzen, zur Höhe der Bezahlung von ABM-Beschäftigten und zur Förderungsdauer stecken indes wichtige allgemeine Rahmenbedingungen ab. Da diese sich in den letzten Jahren laufend verändert haben, sind örtliche arbeitsmarktpolitische Akteure, zu denen neben den Arbeitsämtern nicht zuletzt die Maßnahmeträger zählen, bei der Umsetzung von ABM ständig auf neue Rahmenbedingungen verwiesen worden.

Die 10. AFG-Novelle schuf zunächst seit 1993 für Ostdeutschland ein neuartiges arbeitsmarktpolitisches Instrument (nach § 249h AFG) – die „produktive Arbeitsförderung“. Im Unterschied zu ABM werden die Maßnahmen nur noch durch einen pauschalisierten Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe der durchschnittlich anfallenden Aufwendungen für Lohnersatzleistungen (einschließlich der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung) gefördert. Mit dem „Beschäftigungsförderungsgesetz 1994“ sind entsprechende Maßnahmen (nach § 242s AFG) auf Westdeutschland übertragen worden.

Die Einführung dieses neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments bewirkte zunächst eine Kostenentlastung für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Sie eröffnete zudem eine Option, Lohnersatzleistungen in Lohnkostenzuschüsse für produktive Beschäftigung zu transformieren. Damit ist die Zahl der zu fördernden Maßnahmen bzw. zu beschäftigenden Arbeitslosen nach oben offen. Auf diese Weise wird zwar eine Umwandlung von Leistungsverpflichtungen der passiven Arbeitsmarktpolitik in Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik möglich. Die vergleichsweise hohen Kosten, die die Maßnahmeträger zu übernehmen bzw. anderweitig zu mobilisieren haben, bedingen jedoch eine erhebliche Selektivität im Einsatz dieses neuen Instruments, denn Maßnahmen konzentrieren sich auf Träger, die den erforderlichen hohen Eigenanteil selbst aufbringen können, und/oder auf Einsatzfelder, für die aufgrund spezieller Programme besondere Komplementärmittel zur Verfügung stehen. Durch die Schaffung eines eigenen Programms zur Komplementärfinanzierung von Struktur Anpassungsmaßnahmen hat die niedersächsische Landesregierung versucht, auf dieses Problem gezielt einzugehen (siehe dazu Abschnitt III.2.2).

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind in *Niedersachsen* wie im gesamten Bundesgebiet trotz dieser Ausweitung und Veränderung des bundeseinheitlichen Spektrums von Maßnahmen das quantitativ bedeutsamste Instrument der öffentlich finanzierten Arbeitsbeschaffung geblieben. Allerdings fielen in *Niedersachsen* die Einschnitte von 1992/93 tiefer und nachhaltiger aus als im Westen Deutschlands: Die Zahl der im Jahresdurchschnitt in ABM Beschäftigten sank von 1992 auf 1993 um rund 42 %, wogegen sich die Zahl der ABM-Beschäftigten im gesamten Bundesgebiet-West nur um gut 36 % reduzierte. Bis 1995 erhöhte sich in *Niedersachsen* zwar die Zahl der ABM-Beschäftigten wieder; sie ging jedoch bis 1997 um mehr als 2.000 zurück, um nunmehr nur noch eine Arbeitsmarktentlastung von jahresdurchschnittlich rund 8.900 Personen zu bewirken.

Entscheidende Einschränkungen haben sich für ABM aus den verfügbaren Haushaltsmitteln ergeben. (Zu den Fördermitteln im Landesarbeitsamt *Niedersachsen*-*Bremen* siehe Tabelle II.1) Ebenso wie bei Fortbildung und Umschulung hängt die Entwicklung von ABM als „Kann-Leistung“ davon ab, inwieweit eingeplante Haushaltsmittel nicht für die Zahlung von Arbeitslosengeld als Pflichtleistung umgewidmet werden müssen.

Die Struktur der ABM-Beschäftigten stellt sich für die Jahre 1994 bis 1997 in *Niedersachsen* wie folgt dar (siehe Graphik II.2):

- Der Anteil von Frauen hat sich erhöht – und zwar von 35,6 auf 38,6 %.
- Der ebenfalls deutlich angestiegene Anteil von Teilzeitbeschäftigten dürfte daraus resultieren, daß durch Teilzeitmaßnahmen mit den verfügbaren Finanzmitteln mehr Arbeitslose in ABM beschäftigt werden können als mit einer Vollzeitförderung. Hinzu kommt auch die Zunahme von Jugendlichen, die sich in „Arbeiten und Lernen“-Maßnahmen befinden.
- Gegenüber einer nahezu konstanten Entwicklung in den drei Vorjahren ist der gestiegene Anteil der Jugendlichen ohne Ausbildung von 1996 auf 1997 hervorzuheben.
- Stark rückläufig sind die Anteile von Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen und von Schwerbehinderten sowie von Älteren, die als besondere Problemgruppen des Arbeitsmarktes gelten.
- Bemerkenswert zugenommen hat der Anteil von Langzeitarbeitslosen – und zwar von 59,2 % auf 70,3 %. Dies ist darauf zurückzuführen, daß nach dem Mitte 1996 in Kraft getretenen Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz bei der Vermittlung in ABM fast ausschließlich Leistungsempfänger zu berücksichtigen sind, die darüber hinaus mindestens zwölf Monate arbeitslos gewesen sein müssen.

Die Tendenz, daß die Problemgruppen der gesundheitlich Eingeschränkten/Schwerbehinderten und Älteren weniger als in der Vergangenheit von Möglichkeiten einer ABM-Beschäftigung profitieren, dürfte sich in Zukunft noch intensivieren. Da nämlich die Arbeitsämter nach den neueren gesetzlichen Bestimmungen nun sog. Eingliederungsbilanzen vorzulegen haben, besteht die Gefahr, daß diese sich verstärkt in ihren arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf Arbeitslose konzentrieren, die (noch) als vermittlungsfähig gelten. Gesundheitlich Eingeschränkte/Schwerbehinderte und Ältere können dabei leicht Opfer eines „Creaming“-Prozesses werden, weil ihre Vermittlungsfähigkeit meist gering eingeschätzt wird.

Graphik II.2:
ABM in *Niedersachsen* nach Beschäftigten 1994–1997 in Prozent (Mehrfachnennungen möglich)

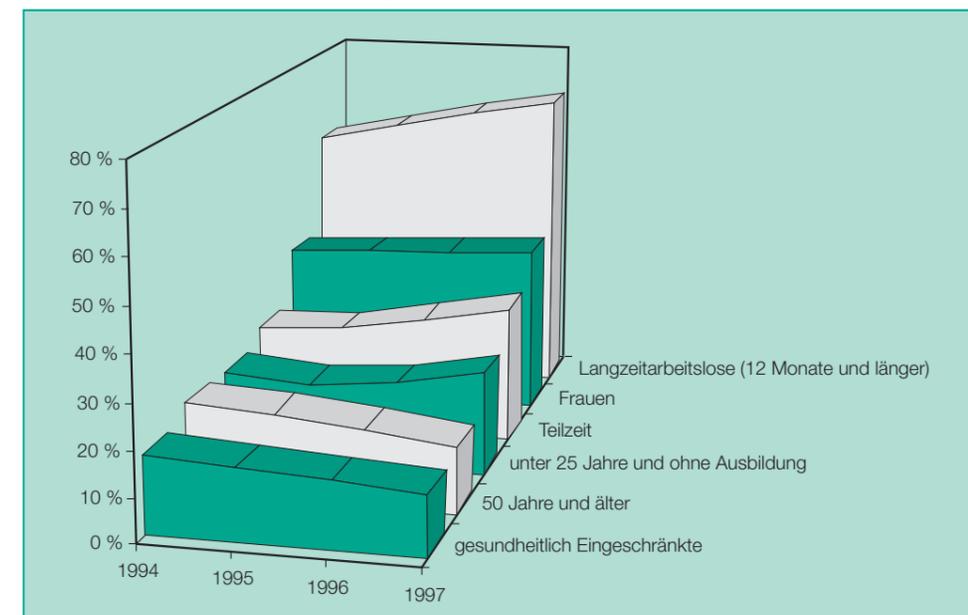


Tabelle II.2: ABM in Niedersachsen nach Maßnahmearten, 1994–1997 (Mehrfachnennungen möglich)

ABM-Beschäftigte nach Maßnahmearten	1994	1995	1996	1997
Landwirtschaft	30,8 %	27,8 %	27,5 %	26,9 %
Küstenschutz	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Forstwirtschaft	1,5 %	1,4 %	0,5 %	0,4 %
Verkehrswesen	2,3 %	2,4 %	1,8 %	1,5 %
Baumaßnahmen und Geländeerschließung	8,4 %	8,0 %	9,5 %	11,1 %
Versorgungsanlagen	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,7 %
Büro und Verwaltung	11,5 %	12,8 %	14,6 %	14,9 %
Soziale Dienste	26,0 %	25,8 %	25,7 %	28,1 %
sonstige	18,1 %	20,6 %	18,9 %	15,8 %
insgesamt	9379	10935	10284	8923

Bei ABM sind nach *Maßnahmearten* für den Zeitraum von 1994 bis 1997 in Niedersachsen nur einige nennenswerte Verschiebungen zu verzeichnen. Der Rückgang bei Maßnahmen in der Landwirtschaft und die Zunahme in den Bereichen „Büro/Verwaltung“ und „Soziale Dienste“ stehen im Zusammenhang mit dem sinkenden Anteil von (älteren) Männern und dem steigenden Anteil von Frauen, weil sich erstere traditionell auf Maßnahmen in der Landwirtschaft und letztere auf ABM-geförderte Büro- und Verwaltungstätigkeiten sowie soziale Dienste konzentrieren.

2.3 Kurzarbeitergeld

Kurzarbeitergeld (KUG) wird Arbeitnehmern bei vorübergehendem Arbeitsausfall in Betrieben gewährt, wenn zu erwarten ist, daß durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten werden. Der Einsatz dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments ist überwiegend auf vorübergehenden Arbeitsausfall ausgerichtet, der im Zusammenhang mit einem konjunkturell bedingten betrieblichen Absatzeinbruch zu sehen ist. Neben „*konjunktureller*“ können Unterstützungleistungen für Beschäftigte auch bei „*struktureller*“ Kurzarbeit gewährt werden, wenn der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht und der hiervon betroffene Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse aufweist. Konkret bedeutet diese Regelung, daß im Unterschied zu konjunktureller Kurzarbeit das Kurzarbeitergeld auch dann gezahlt wird, wenn der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Krise des gesamten Wirtschaftszweiges beruht.

Die Zahl der Kurzarbeiter sank in *Niedersachsen* von 26.239 im Jahr 1994 über 16.841 und 19.840 in den beiden folgenden Jahren auf 14.948 im Jahr 1997. Die Entwicklung folgte damit einem weitgehend ähnlichen Muster wie in Westdeutschland.

Tabelle II.3: Kurzarbeiter in Niedersachsen – insgesamt und nach den am stärksten vertretenen Branchen⁵ (1994–1996)

1994	abs.	%	1995	abs.	%
insgesamt	26.239	100	insgesamt	16.841	100
1. Straßenfahrzeugbau	4.361	16,3	1. Straßenfahrzeugbau	3.886	23,1
2. Luftfahrzeugbau	3.645	13,6	2. Bauhauptgewerbe	2.541	15,1
3. Bauhauptgewerbe	2.701	10,1	3. Luftfahrzeugbau	3.474	20,6
Branchen 1–3 zusammen	10.707	39,9	Branchen 1–3 zusammen	9.901	58,8
1996	abs.	%	1997	abs.	%
insgesamt	19.840	100	insgesamt	14.948	100
1. Bauhauptgewerbe	6.291	31,7	1. Bauhauptgewerbe	5.992	40,1
2. Maschinenbau	2.119	10,7	2. Übrige Wirtschaftsgebiete	1.888	12,6
3. Elektrotechnik	2.025	10,2	3. Holz	1.332	8,9
Branchen 1–3 zusammen	10.435	52,6	Branchen 1–3 zusammen	9.212	61,6

Hinter diesen Zahlen verbergen sich jedoch durchaus markante Strukturveränderungen. Deutlich wird dies für Niedersachsen, wenn für die Jahre von 1994 bis 1997 ein Blick auf die Branchen geworfen wird, auf die jeweils die größten Gruppen unter den Kurzarbeitern entfielen (siehe Tabelle II.3).

Durchgängig und mit steigender Tendenz ist für den Zeitraum von 1994 bis 1996 im Bauhauptgewerbe von der Möglichkeit einer Beschäftigungssicherung durch das Instrument der Kurzarbeit Gebrauch gemacht worden. Dies verdeutlicht die in dieser Branche herrschende strukturelle Krise. Sie hat indes noch nicht zum Übergang von „*konjunktureller*“ zu „*struktureller*“ Kurzarbeit geführt. Hinzu kommt, daß im Bauhauptgewerbe – angesichts der ab 1.1.1996 neu geregelten Winterbauförderung (Wegfall des Schlechtwettergeldes) – „*Ausweichstrategien*“ hin zu Kurzarbeit naheliegend sind.

Ein anderes Bild weisen der Straßenfahrzeugbau, der Luftfahrzeugbau, der Maschinenbau und der Bereich Elektrotechnik auf. In diesen Branchen – und unter ihnen besonders im Straßenfahrzeug- und Luftfahrzeugbau – hat sich das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit als äußerst wichtig im Hinblick auf eine zeitlich befristete Überbrückung konjunkturell eingeschränkter betrieblicher Beschäftigungsmöglichkeiten erwiesen.

⁵ In der Tabelle II.3 sind für die betreffenden Jahre jeweils die drei Branchen aufgeführt worden, die jahresdurchschnittlich die meisten Kurzarbeiter gestellt haben.

2.4 Zwischenresümee

Die von den Arbeitsämtern abgewickelten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben zwar immer noch eine große Bedeutung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bei Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind indes von der Bundesregierung gerade in einer Zeit gravierende Einschnitte erfolgt, als die Zahl der Arbeitslosen erheblich zugenommen hat. So stieg in Niedersachsen die Zahl der Arbeitslosen von rund 244.000 im Jahr 1991 auf knapp 414.000 im Jahr 1997, wogegen im gleichen Zeitraum die Ausgaben für die zuvor angesprochenen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik von gut 1,824 Mrd. DM auf etwa 1,478 Mrd. DM zurückgingen (siehe Tabelle II.1).

Dieser Rückzug des Bundes aus arbeitsmarktpolitischer Verantwortung hat zum einen bewirkt, daß Arbeitslose und ihre Familien mehr und mehr mit den Folgen einer Marginalisierung am Arbeitsmarkt allein fertig werden müssen. Zum anderen haben Kommunen aufgrund steigender Sozialhilfeaufwendungen in großem Umfang eigene arbeitsmarktpolitische Aktivitäten entfaltet und ihre Sozialämter zu „Ersatzarbeitsämtern“ umfunktioniert.

III. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Niedersachsen Das Programm „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“

Die Einschränkungen des Bundes in der Arbeitsmarktpolitik haben nicht nur die Kommunen, sondern auch andere politische Akteure mit Herausforderungen konfrontiert, die gestiegene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die niedersächsische Landesregierung hat sich diesen Herausforderungen mit Nachdruck gestellt.

Der Kernbereich arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der niedersächsischen Landesregierung, der in dem Programm „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“ des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales zusammengefaßt ist, läßt sich drei Säulen zuordnen:

- Durch *direkte Arbeitsförderung* mit der Komplementärfinanzierung von ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) der Bundesanstalt für Arbeit sowie den Programmen zur Beschäftigung von Jugendlichen und der Förderung „Sozialer Betriebe“ werden rund 6.500 Personen unmittelbar in ein Beschäftigungsverhältnis integriert.
- Durch Qualifizierung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern, von benachteiligten Jugendlichen, Nichtseßhaften sowie Berufsrückkehrerinnen werden für ca. 17.000 Personen Beschäftigungschancen geschaffen und gesichert.
- Durch die Förderung von 37 Arbeitsloseninitiativen, die zusammen etwa 10.000 Arbeitslose sowie Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger beraten und betreuen, und der „Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH“ (LaBIB) ist eine *Beratungsinfrastruktur* in Niedersachsen aufgebaut worden.

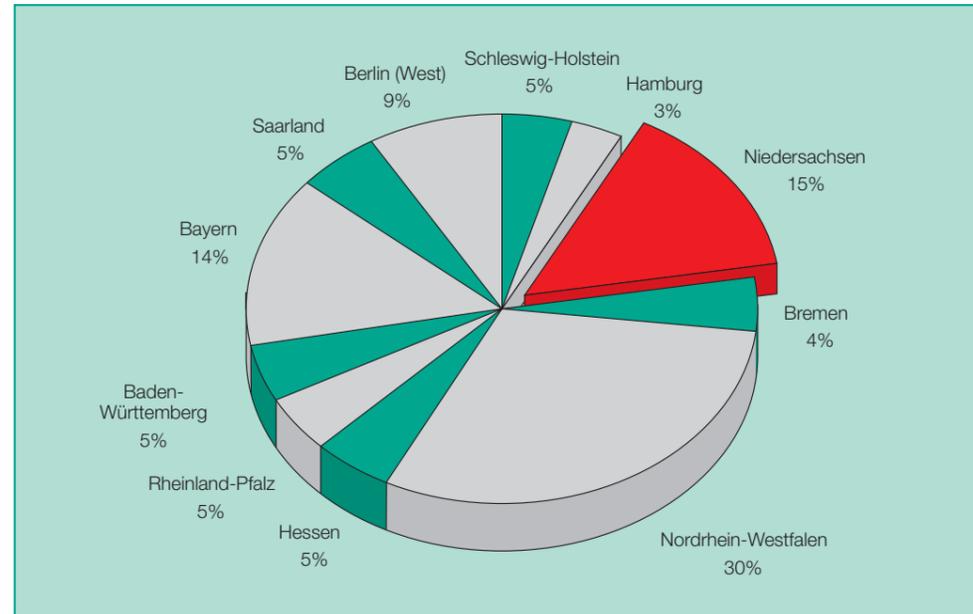
Die nach diesen drei Säulen gegliederten arbeitsmarktpolitischen Programme des niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales werden im weiteren näher beleuchtet. Insgesamt stehen im laufenden Haushaltsjahr 1998 über 220 Mio. DM aus Landesmitteln und dem EU-Sozialfonds bereit – mehr als jemals zuvor für die Arbeitsmarktpolitik eingesetzt wurde. Beachtung finden jedoch auch arbeitsmarktpolitische Aktivitäten anderer Ressorts der Landesregierung.

Zuvor soll jedoch auf die sog. Strukturfondsförderung der EU nach ihren drei Teilfonds – dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) – eingegangen werden. Denn in den letzten Jahren konnte Niedersachsen – wie andere Bundesländer auch – zur Ausweitung eigener arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf Fördermittel aus diesen EU-Fonds zurückgreifen. Dabei ist die Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) unmittelbar arbeitsmarktpolitisch ausgerichtet und die aus dem Regional- und dem Agrarfonds mit regionaler Bindung strukturpolitisch.

1. Arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten aus den EU-Strukturfonds

Aus den EU-Strukturfonds werden von 1994 bis 1999 insgesamt rund 500 Millionen DM (215,1 Million ECU) in die Arbeitsmarktpolitik der niedersächsischen Landesregierung fließen.

Graphik III.1: Regionale Verteilung der ESF-Mittel auf die alten Bundesländer* in Prozent



* Zeitraum: Ziele 3 und 5b (1994–1999), Ziele 2 und 4 (1994–1996)

Quellen: BMA, EPPD Ziel 4, GFK Ziel 3

Zu den Grundsätzen europäischer Strukturpolitik gehört es, die Förderung aus den zuvor erwähnten drei Teilfonds auf EU-weit geltende Ziele zu konzentrieren. Dabei orientieren sich die auch für Niedersachsen relevanten sog. Ziele 2 und 5b auf bestimmte Förderregionen (vergl. Graphik III.2), wogegen die sog. Ziele 3 und 4 zielgruppenorientiert sind. D.h., während die Förderung der Ziele 2 und 5b nur nach Maßgabe spezifischer Förderkriterien (siehe dazu anschließend) in abgegrenzten geographischen Gebieten möglich ist, können die Ziele 3 und 4 in ganz Niedersachsen zur Anwendung kommen.

Die Ziele 3 und 4 sind auf

Ziel 3: die Eingliederung der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben und

Ziel 4: die Anpassung von Arbeitskräften an die industriellen Wandlungsprozesse bezogen.

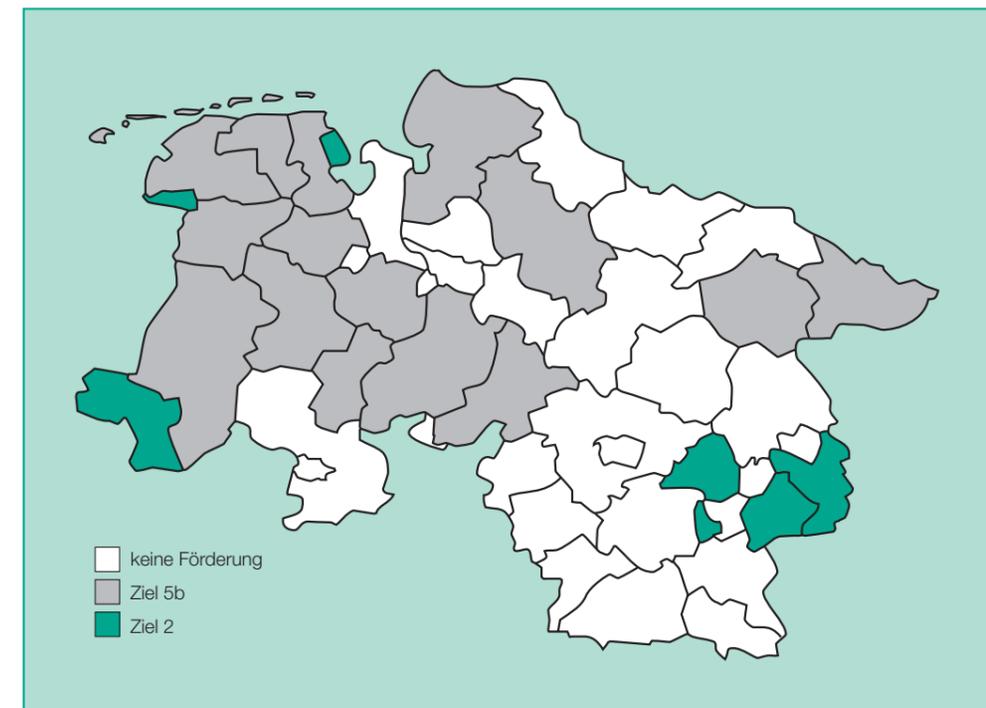
In der Förderperiode 1994–1999 erhält Niedersachsen für die „Ziel 3“-Förderung einen Betrag von knapp 240 Millionen DM (121,2 Millionen ECU). Aus diesen Mitteln wird ein Großteil der im nächsten Abschnitt dargestellten arbeitsmarktpolitischen Einzelprogramme der niedersächsischen Landesregierung teil-/kofinanziert (siehe dazu die Darstellung zu den Einzelprogrammen). Die Förderung erfolgt mit der folgenden Schwerpunktsetzung:

- „Berufliche Wiedereingliederung von Arbeitslosen“ mit der Förderung von Einzelprojekten, Sozialen Betrieben und Maßnahmen für Langzeitarbeitslose,
- „Berufliche Eingliederung von jungen Menschen“ im Rahmen des Werkstättenprogramms,
- „Förderung der von Ausgrenzung bedrohten Personen“, wonach die Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern und Nichtseßhaften mitfinanziert wird.

Bei Ziel 4 stehen für den Zeitraum von 1994 bis 1999 insgesamt rund 32 Millionen DM (16,7 Million ECU) zur Verfügung. Hier bestehen folgende Schwerpunkte:

- „Qualifizierung und Orientierung“ von Beschäftigten durch innovative Konzepte, aber auch für besondere betriebliche Zielgruppen
- vorbereitende arbeitsmarktpolitische und Qualifikationsbedarfsstudien
- „Verbesserung der Weiterbildungsinfrastruktur und Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure“.

Graphik III.2: Ziel 2- und Ziel-5b Fördergebiete in Niedersachsen



Aus: Knodt 1996, 239

Ein über dem EU-Durchschnitt liegender Anteil stark abnehmender gewerblich-industrieller Beschäftigungsverhältnisse ist das zentrale Kriterium für die Struktur-
föndersförderung nach Ziel 2. Ferner gilt für die Mittelverteilung die Höhe der Arbeits-
losigkeit in den zu fördernden Gebieten (Landkreisen) als Kriterium. In der
Förderperiode 1994 bis 1999 standen Niedersachsen für die Ziel 2-Regionen aus
dem EU-Sozialfonds gut 56 Millionen DM (28,8 Millionen ECU) für berufliche Wei-
terbildung zur Verfügung. Förderschwerpunkte liegen hier bei der Weiterbildung von
Beschäftigten in Klein- und Mittelbetrieben, der beruflichen Qualifizierung von
Arbeitslosen sowie der Unterstützung darauf ausgerichteter Ausbildungssysteme.

Ein niedriger wirtschaftlicher Entwicklungsstand, ein hoher Anteil der in der Land-
wirtschaft Beschäftigten im Vergleich zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen, niedriges
Agrareinkommen, geringe Bevölkerungsdichte und/oder starke Tendenz zur
Abwanderung kennzeichnen die Gebiete, die nach Ziel 5b gefördert werden. Nie-
dersachsen erhält als Flächenland mit relativ stark ausgeprägter agrarischer Struk-
tur einen hohen Anteil an dieser Förderung. Es sind aus allen Fonds zusammen
immerhin über 20 % der für dieses Förderungsziel nach Deutschland fließenden
Strukturfondsmittel. Die Beihilfe aus dem ESF zur Förderung der beruflichen Quali-
fizierung für die niedersächsischen Ziel 5b-Regionen beträgt verteilt auf den Zeit-
raum von 1994 bis 1999 rund 97 Millionen DM (49,0 Millionen ECU). Bei der
arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten „Ziel 5b“-Förderung liegt der Förderschwer-
punkt bei einer zielgruppenspezifischen beruflichen Weiterbildung.

Über diese Ziele und die mit ihnen verbundenen Programme hinaus existieren im
Rahmen der EU-Strukturfondsförderung noch sog. *Gemeinschaftsinitiativen* (GI's).
Es handelt sich dabei um Programme, die von der Europäischen Kommission
eigenständig aufgelegt worden sind. Arbeitsmarktpolitisch sind für Niedersachsen
besonders folgende Gemeinschaftsinitiativen relevant:

- **BESCHÄFTIGUNG**, durch die mit EU-Mitteln in Höhe von ca. 28 Millionen DM
(14,6 Millionen ECU) für den Förderzeitraum 1994–1999 über die Aktionsbe-
reiche
 - NOW die verbesserte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt gefördert,
 - HORIZON (bis Ende 1996)/INTEGRA (1997 bis Ende 1999) Beschäfti-
gungsmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen verbessert,
 - YOUTHSTART die Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt
erleichtert werden;
- **ADAPT**, über die von 1994 bis 1999 mit rund 40 Millionen DM (21,7 Millionen
ECU) eine Anpassung von Beschäftigten an den industriellen Wandel betrie-
ben wird;
- **KONVER II**, durch die für den Förderzeitraum 1994–1997 mit Hilfe von knapp
5 Millionen DM (2,6 Millionen ECU) Initiativen zur Rüstungs- und Standort-
konversion unterstützt werden.

Die Bedeutung der eingeworbenen ESF-Mittel für die niedersächsische Arbeits-
marktpolitik wird daran deutlich, daß sie sich allein im Jahr 1997 auf einen Betrag
von 135,5 Mio. DM beliefen. Da die ESF-Mittel nicht nur formal in den Landes-
haushalt eingehen, sondern in Programme fließen, die von der Landesregierung
aufgestellt worden sind, standen damit 1997 – zusammen mit Eigenmitteln des
Landes in Höhe von 68,8 Mio. DM – für die eigenständig entwickelte niedersächsi-
sche Arbeitsmarktpolitik 204,3 Mio. DM bereit.

2. Arbeitsförderung

2.1 Die Förderung der Sozialen Betriebe

Das von der niedersächsischen Landesregierung 1991 neu entwickelte arbeits-
marktpolitische Instrument „Soziale Betriebe“ zielt in seinem Kern unmittelbar auf
die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze für besonders benachteiligte Zielgruppen
des Arbeitsmarktes.

Soziale Betriebe sind Existenzgründungen mit Langzeitarbeitslosen oder von Lang-
zeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen. „Gefördert wird in Sozialen Betrieben die
berufliche Qualifizierung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Lang-
zeitarbeitslosen auf neu geschaffenen Dauerarbeitsplätzen. Soziale Betriebe in die-
sem Sinne sind Unternehmen und Einrichtungen oder organisatorisch selbständige
Teile davon, die Güter produzieren und Dienstleistungen erbringen. Sie unterschei-
den sich im wesentlichen dadurch von anderen Betrieben, daß sie über die eigent-
lichen Betriebsziele hinaus grundsätzlich nur Langzeitarbeitslose beruflich qualifizie-
ren, sozial stabilisieren und beschäftigen.“ (Förderrichtlinie Soziale Betriebe 1992).
Bisher waren Soziale Betriebe Betriebsgründungen und in der ersten 3jährigen För-
derphase gleichzeitig Qualifizierungsmaßnahmen im Sinne des Europäischen
Sozialfonds. Im Jahr 1997 ist durch eine neue Richtlinie auf einen Arbeitsplatz- und
Investitionskostenzuschuß aus Landesmitteln umgestellt worden.

Generell ist die Förderung davon abhängig, daß mindestens mit der Hälfte der
Beschäftigten unbefristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse
eingegangen werden. Die zu fördernden Personen sollen Langzeitarbeitslose, d.h.
ein Jahr und länger ohne Beschäftigung oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte
Personen sein. Die Beschäftigung von Frauen soll in Sozialen Betrieben so lange
mit Vorrang gefördert werden, bis ihr Anteil dem in der Arbeitslosigkeit in Nieder-
sachsen entspricht. Außerdem soll ein Schwerbehindertenanteil von mindestens 10
Prozent erreicht werden.

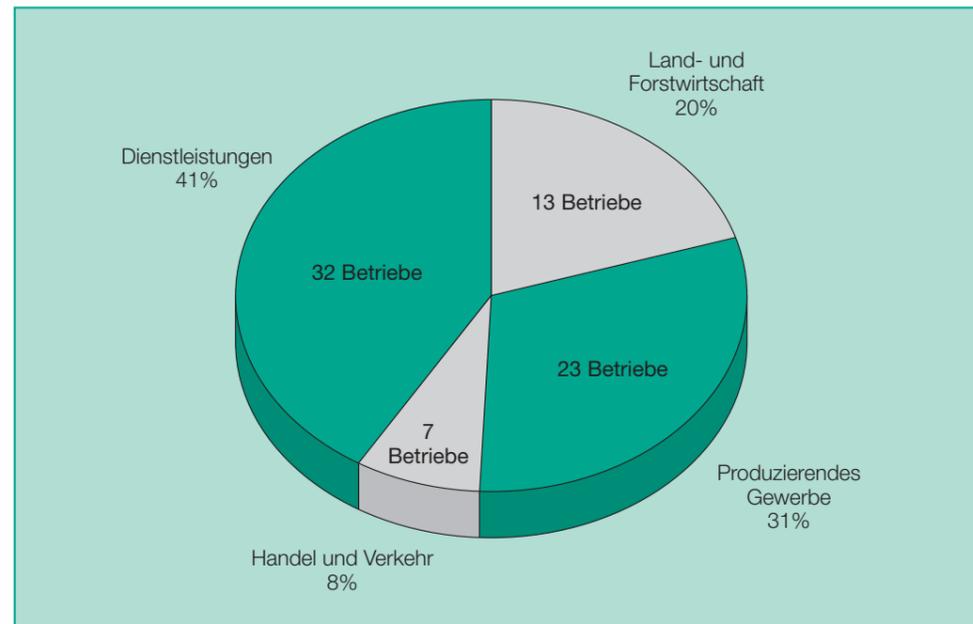
Im einzelnen werden gefördert:

- Personalkosten als Festbetragsfinanzierung bis zu 35.000 DM pro Jahr und
Arbeitsplatz. Der Arbeitsplatzzuschuß ist degressiv und reduziert sich
während der maximal 5jährigen Förderungsdauer jährlich.
- Investitionskosten von bis zu 20.000 DM pro Arbeitsplatz als einmaliger
Zuschuß

Zum Einsatz können neben Mitteln des Landes auch Zuwendungen der Bundesan-
stalt für Arbeit und andere Bundesmittel sowie kommunale und weiterer Dritter
kommen. Was den Einsatz der Fördermittel betrifft, lag und liegt die Innovation des
Programms zum einen in der projektbezogenen Bündelung der Mittel und zum
anderen in der Länge des möglichen Förderzeitraums. Ein Zeitraum von fünf Jahren
ist in der bisherigen Arbeitsmarktpolitik nicht möglich gewesen.

Anfang 1998 bestanden in Niedersachsen 94 Soziale Betriebe mit über 1.400
erwerbstätigen Personen. Davon waren bereits 18 ohne direkte betriebliche Lan-
desförderung tätig. Unmittelbar gefördert wurden 76 Betriebe. 1997 sind 25
Betriebe neu gegründet worden. Einen Überblick über die sektorale Zuordnung der
jungen Unternehmen und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt Grafik III.3.

Graphik III.3: Sektorverteilung der Sozialen Betriebe Niedersachsens 1996; Beschäftigte in Prozent, Betriebe absolut



Quelle: Christe 1997, eigene Berechnungen

Die wissenschaftliche Begleitung des Programms hat 1997 eine positive Zwischenbilanz des sich noch in der Implementierungs- und Experimentierphase befindenden Instruments „Soziale Betriebe“ gezogen: Von den 1.338 zuvor beim Arbeitsamt registrierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren 72,3 % ein Jahr und länger arbeitslos und 11,3 % waren älter als 55 Jahre. 19,1 % der Teilnehmenden waren zuvor Beziehenden und Bezieher von Sozialhilfe. Der Ausländeranteil betrug 6,3 %. 39 % hatten keinen Berufsabschluß. Der Schwerbehindertenanteil betrug 14,6 % und 6,3 % hatten sonstige gesundheitliche Einschränkungen. Die Merkmalsausprägung der Beschäftigten von Sozialen Betrieben ist am Arbeitsmarkt als höchst risikobehaftet einzuschätzen. Wenn Betriebe diese Risiken dennoch auf sich nehmen, bedarf dies zumindest der zeitweisen öffentlichen Subvention.

Das Land hat für die Jahre 1997 und für 1998 32,9 bzw. 35,8 Mio DM zur Förderung der Sozialen Betriebe aus dem eigenen Haushalt und aus Mitteln des ESF bereitgestellt.

Der Zuschußbedarf je Arbeitsplatz beträgt zur Zeit im Durchschnitt aller Sozialen Betriebe 27.355 DM pro Jahr. Zum Vergleich: Nach Informationen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung kostete im Jahr 1996 ein Arbeitsloser in Westdeutschland durch Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, andere Sozialleistungen, sowie den Ausfall von Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen jährlich 42.204 DM.

Der Selbstfinanzierungsanteil⁶ im Durchschnitt aller Sozialen Betriebe lag 1997 bei 59,1 %. Dieser Durchschnittswert ist nur von beschränkter Aussagekraft, da der Selbstfinanzierungsanteil über die Jahre zunimmt und lt. Programm auch ansteigen muß: Tatsächlich steigen die Selbstfinanzierungsquoten entsprechend den konzeptionellen Annahmen mit zunehmender Betriebsdauer an. Allerdings erreichen die meisten Sozialen Betriebe nach drei Jahren überwiegend noch nicht die volle Wirtschaftlichkeit.

Forschungsergebnisse (Brüderl u.a. 1993b, Gerlach/Wagner 1992, Wagner 1992) über betriebliche Neugründungen haben gezeigt, daß innerhalb von 5 Jahren nach der Gründung etwa 50 % aller Neugründungen ihre wirtschaftliche Tätigkeit wieder eingestellt haben. Wenn Soziale Betriebe aktuell nicht das gleiche Schicksal erleiden, dann heißt dies für das Management Sozialer Betriebe nicht nur, daß es ihnen gelingt, die Startnachteile durch die Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während des Firmenaufbaus zumindest auszugleichen, sondern daß es besser als der Durchschnitt der Existenzgründer ist. Dies ist allerdings nur die halbe Wahrheit, die andere Hälfte besteht aus Anschubfinanzierung durch öffentliche Subventionierung in der schwierigen Phase des Markteintritts und weitestgehender Unterstützung durch die Beratungsorganisation LaBIB (siehe Abschnitt III 4.1) in dieser Zeit. Daß staatliche Förderung (z.B. Kapitalsubventionierung durch zinsgünstige Kredite) die Überlebenschancen von Neugründungen grundsätzlich verbessern kann, ist das Ergebnis von Untersuchungen der traditionellen Förderinstrumente für Existenzgründerinnen und Existenzgründer (Brüderl u.a. 1993a).

In Niedersachsen zeigt die Gesamtentwicklung von Unternehmensgründungen einen positiven Trend: Die Neueintragungen in das Handelsregister steigen in den letzten Jahren. Dies gilt ebenso für den Saldo von Neueintragungen und Löschungen, wobei die Neueintragungen die Löschungen bei weitem übertreffen (1996: Neueintragungen 7433, Löschungen: 3101; vergl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr 1997a, 4) Diese positive ökonomische Entwicklung für die Arbeitsmarktpolitik zu nutzen, ist damit nach wie vor gerechtfertigt. Daß die prosperierenden unter den Sozialen Betrieben auch über die fünf Jahre Förderung hinaus als Integrationsdienstleister genutzt werden können, ist seit dem 1. Juli letzten Jahres möglich. Es wurde eine neue „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Finanzierung von Beschäftigungs- und Qualifizierungszuschüssen für Soziale Betriebe (BQZ)“ erlassen, nach der ehemals geförderte Soziale Betriebe bis zu zwei Jahren Regie- und Lohnkostenzuschüsse für zusätzlich zur Stammbesetzung eingestellte Langzeitarbeitslose erhalten.

... zwei Beispiele:

Teutofracht Spedition GmbH, Georgsmarienhütte, Abteilung „Sozialer Betrieb LSKV“

Die Teutofracht Spedition GmbH gehört zur Firmengruppe „Wiemann“, die sich auf die Fertigung von Schlaf- und Jugendzimmern spezialisiert hat. Die Wiemann-Gruppe beschäftigt zur Zeit über 1000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im In- und Ausland. Ein Unternehmen der Gruppe ist die Teutofracht Spedition GmbH. Das 1982 gegründete Unternehmen übernimmt die Neumöbeltransporte für die Wiemann-Gruppe, ist aber auch in angrenzenden Dienstleistungen tätig. Zum 1.8.1997 wurde die Abteilung LSKV – Lagern – Sortieren – Konfektionieren – Verpacken – als Sozialer Betrieb eingerichtet.

⁶ Definiert als Anteil der Umsatzerlöse an der Deckung der betrieblichen Aufwendungen

In der Abteilung LSKV werden Kranz- und Ausschmückleisten konfektioniert. Hiermit verbundene Tätigkeiten sind ein- und auslagern, sägen, fräsen, Enden beleimen, sortieren und verpacken. Über die „just in time“-Konfektionierung der Leisten wird langfristig eine profitablere Alternative zum Zukauf von Fremdleistungen aufgebaut.

Darüber hinaus übernimmt die Abteilung das Kommissionieren von importierten Möbeln und Möbelteilen. Hiermit verbundene Tätigkeiten sind ein- und auslagern, bohren, Beschläge montieren, sortieren und verpacken.

In dieser Abteilung werden 24 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, davon waren 14 Männer und acht Frauen zuvor arbeitslos. Dreiviertel der in der Abteilung beschäftigten Mitarbeiter waren zuvor schon über ein Jahr arbeitslos.

Mittlerweile haben sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung gut in das Unternehmen integriert. Aufgrund intensiver Qualifizierung können immer bessere Arbeitsleistungen erbracht werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten Fertigkeiten in den unterschiedlichsten Arbeitsfeldern, da die verschiedenen Arbeitsstellen rotierend besetzt werden.

Es macht sich positiv bemerkbar, daß der Soziale Betrieb als Abteilung in eine Unternehmensgruppe integriert wurde. Die soziale Integration wird dadurch wesentlich erleichtert. Der wirtschaftliche Erfolg der Abteilung entwickelt sich planmäßig und es ist davon auszugehen, daß die Arbeitsplätze auch über den Förderzeitraum bestehen bleiben.

LABORA GmbH

Die Labora GmbH betreibt 4 Soziale Betriebe und ist aufgrund dieser Größe kein typischer Vertreter. Gleichzeitig zeigt dieses Beispiel aber, welche Vielfalt und welche Möglichkeiten im Ansatz „Sozialer Betrieb“ stecken. Getragen wird die Gesellschaft von der katholischen Kirche im Raum Hildesheim, Peine, Wolfsburg.

Mit zunächst 5 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern startete LABORA im November 1990. Heute sind es 137 in den Standorten Peine, Hildesheim, Alfeld, Lehrte und Wolfsburg. Aufgabe war und ist, für wirtschaftlich benachteiligte Personen, insbesondere für schwerstvermittelbare Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, in Kombination mit praxisnahen Bildungsmaßnahmen, Dauerarbeitsplätze mit sozialer Begleitung zu schaffen.

Die zur Zeit vier Sozialen Betriebe sind:

- Landhaus Dethmerode
- Möbel-Shop Hildesheim
- Möbel-Shop Peine
- Metallbetrieb Peine

mit 64 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Gemanagt wird das Ganze über eine Geschäftsstelle mit 10 Personen.

Der Metallbetrieb in Peine z.B. besteht seit 1990 und ist seit Juni 1992 als Sozialer Betrieb anerkannt. Er hat zur Zeit 15 Mitarbeiter. Drei von ihnen sind auf der Leitungsebene als Meister bzw. Techniker tätig. Das Alter liegt zwischen 29 und 61 Jahren. 2/3 der Beschäftigten sind ausgebildete Kräfte aus dem Metallhandwerk bzw. der Metallindustrie.

Die gezahlten Löhne lehnen sich an die in der Metallbranche üblichen Tariflöhne an. Hierzu wurde mit dem Betriebsrat eine (Gesamt-) Betriebsvereinbarung geschlossen. Kalkuliert wird mit den üblichen Stunden- und Aufschlagsätzen, um auch nach Ablauf der Förderung wettbewerbsfähig sein zu können. Der durchschnittliche Umsatz pro Mitarbeiter lag im Jahre 1996 je nach Betrieb zwischen 52.000 und 78.000 DM p.a. Auftraggeber sind private Kunden, Wohnungsbaugesellschaften, Industrie, Architekten und öffentliche Einrichtungen (Kommunen, Kirchen etc.).

Der Betrieb hat sich in den vergangenen 5 Jahren positiv entwickelt. Wachsende Umsätze konnten die Zuschüsse ersetzen. Deshalb kann der Metallbetrieb auch nach dem Auslaufen der Förderung im Juni diesen Jahres weiterarbeiten.

Das Programm Soziale Betriebe stellt in der Arbeitsmarktpolitik eine Innovation dar: Die Wachstumsdynamik von Unternehmensgründungen wird verkoppelt mit der Reintegration von Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Die Förderungsdauer ist der Unsicherheitsphase junger Unternehmen angepaßt (5 Jahre). Sich verfestigende Arbeitslosigkeit wird zielgruppenorientiert angegangen (Orientierung auf Langzeitarbeitslose). Die Aufgabe des Managements stellt sich anders als in „normalen“ Betrieben: Wichtiges Ziel ist das Ausbalancieren von Wirtschaftlichkeit und Zielgruppenbeschäftigung.

2.2 Die Förderung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Das Land ergänzt seit geraumer Zeit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), indem es die Zuschüsse des Arbeitsamtes durch eigene Zuschüsse aufstockt. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die sonst nicht durchgeführt würden. Insbesondere sollen dadurch Zielgruppen in ABM gebracht werden, an deren Beschäftigung Träger kein Interesse haben.

Mit dem Arbeitsförderungs-Reformgesetz sind die Fördervoraussetzungen für ABM geändert worden: Das für den Zuschuß maßgebliche berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt wurde von 90 auf 80 % des Entgelts für vergleichbare ungeforderte Arbeiten abgesenkt. Der schon bislang im Bereich des Baugewerbes, des Baunebengewerbes und des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus geltende Grundsatz, daß die Maßnahmen nicht vom Träger in eigener Regie durchgeführt, sondern an ein Wirtschaftsunternehmen vergeben werden müssen (Vergabevorrang), stellt eine deutliche Verschärfung des Vergabegrundsatzes dar. Diese gesetzliche Festschreibung der Förderung auf der Grundlage einer nochmals abgesenkten Bezahlung in Kombination mit reduzierten Fördersätzen kann zu einem deutlichen Rückgang des Einsatzes dieses Instrumentes führen.

Das Land hält trotz der verschlechterten Rahmenbedingungen an der ergänzenden Förderung von ABM fest, und hat die ABM-Richtlinie im Herbst 1997 neu gefaßt und die ergänzende Förderung durch das Strukturanpassungsmaßnahmenprogramm Niedersachsen (SAMSON) auf Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) ausgedehnt. Mit der ergänzenden Finanzierung von ABM will das Land den zielgruppenspezifischen Einsatz der bei der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung stehenden Mittel in Niedersachsen sichern und einen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit leisten.

Gefördert wird die Beschäftigung von niedersächsischen Arbeitslosen, die dem Maßnahmeträger mit Sitz in Niedersachsen vom örtlich zuständigen Arbeitsamt zugewiesen werden. Vorrangig gefördert werden folgende Bereiche:

- Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur sowie sonstige Maßnahmen, an deren Durchführung ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht und
- Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung junger Menschen durch die Beschäftigung von Arbeitslosen unter 25 Jahren (Arbeiten und Lernen)

... zum Beispiel

Jugendwerkstatt Nadelöhr, Hannover

Nadelöhr ist eine Arbeits-, Lern-, Begegnungs- und Beratungsstätte für Mädchen und Frauen türkischer und anderer Nationalität. Nadelöhr wurde 1984 aus der Notwendigkeit heraus gegründet, türkischen Mädchen und jungen Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erschließen. Seit 1993 nehmen auch Mädchen und Frauen aus anderen Ländern an den Maßnahmen teil. Voraussetzung zur Teilnahme ist u.a., zwischen 16 und 24 Jahren alt und seit mehr als 3 Monaten arbeitslos gemeldet zu sein. Träger ist die Arbeiterwohlfahrt.

Insgesamt 16 ABM-Plätze werden in zwei Arbeiten-und-Lernen-Projekten zur Verfügung gestellt: In dem Polster- und Dekorationsbereich werden Mädchen an Industrienähmaschinen mit der Herstellung von Gardinen, Matratzenbezügen etc. vertraut gemacht. Hier entsteht textiles Spielzeug für Einrichtungen der Kirchen, Verbände oder der Stadt. Im Sozialpflegebereich erhalten die Teilnehmerinnen die Möglichkeit, Erfahrungen in der Kinder- und Altenpflege zu sammeln. Die jungen Frauen sind in Kindertagesstätten und Altenheimen beschäftigt.

Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt 20 Stunden. Hinzu kommt ein Unterrichtsteil von 16 Stunden in der Woche. Auf dem Stundenplan stehen Fachtheorie, Deutsch, Mathematik, Arbeitslehre und Sozialkunde. Darüber hinaus werden Angebote zur Freizeitgestaltung gemacht. Der Verdienst der jungen Frauen beträgt 1.000 DM monatlich.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Mädchen und jungen Frauen nach Beendigung ihres ABM-Jahres motiviert sind, eine Ausbildung zu beginnen, ihren Hauptschulabschluß nachzuholen und eine Arbeitsstelle anzunehmen. Dabei werden durchaus nicht nur die „textilen Berufe“ ausgewählt.

Strukturanpassungsmaßnahmen

Grundgedanke der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen ist, bisher „passive“ Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld oder -hilfe einschließlich von der BA zu zahlender Sozialversicherungsbeiträge) in Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verwandeln, indem sie als Lohnkostenzuschuß für den Arbeitnehmer gewährt werden. Es kommen aber nur Arbeiten in Frage, die der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen. Die Durchführung von Maßnahmen nach § 272 f. SGB III scheiterte in der Vergangenheit vielfach daran, daß mögliche Träger den verbleibenden Eigenanteil zu den Lohnkosten der Arbeitnehmer nicht aufbringen konnten. Aus diesem Grund hat das Land beschlossen, auch bei SAM ergänzend zu fördern. Zielgruppen sind Langzeitarbeitslose und Jugendliche. Der Landeszuschuß wird für höchstens zwei Jahre pauschal gewährt und ergänzt

den von der Bundesanstalt für Arbeit festgesetzten pauschalen Lohnkostenzuschuß. Er beträgt für ein Vollzeitverhältnis 600 DM monatlich im ersten und 300 DM mtl. im zweiten Förderjahr.

Zur Förderung von ABM und SAM stellt das Land 1997/1998 19,2 bzw. 18,3 Mio. DM zur Verfügung. Rd. 4.000 Arbeitslosen wurde damit 1997 wieder eine – wenn auch befristete – Beschäftigung ermöglicht.

... zum Beispiel

Entkernung einer Industriebrache mit umweltgerechter Schuttentsorgung in Laatzen

Seit dem 1. Juli 1997 sind 9 Langzeitarbeitslose mit Naturschutzarbeiten auf dem Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik im Laatzenener Ortsteil Rethen beschäftigt. Gefördert wird diese Maßnahme durch das Arbeitsamt, Träger des Projektes ist die Stadt Laatzen.

Im Rahmen der Maßnahme werden hier sowohl Pflegearbeiten als auch solche zur Wiederherstellung der baulichen Infrastruktur zur Bewässerung von Teichen durchgeführt. Es sollen damit Voraussetzungen geschaffen werden, daß das Oberflächenwasser aus dem Bereich des ehemaligen Fabrikgeländes zur Verässsung ehemals vorhandener Teichflächen dienen kann.

Nach Abbruch der Fabrikgebäude stellt das Gelände momentan eine „Industriebrache“ dar. Hier sollen die Mitarbeiter Grünzüge und Entwässerungseinrichtungen anlegen. Durch die Abbrucharbeiten verschüttete Kanäle und Schächte sollen freigelegt und ggf. aufgemauert werden. Weiterhin befindet sich in diesem Bereich eine große Halle. Diese Halle soll entkernt werden. Der anfallende Schutt ist von den Mitarbeitern für eine umweltgerechte Entsorgung zu sortieren.

Nach Auskunft der beim Träger Verantwortlichen ist bereits jetzt zu erkennen, daß die eingesetzten Arbeiter Kenntnisse erlangen und Fähigkeiten entwickeln, die Voraussetzung dafür sind, künftig in anderweitige Arbeitsverhältnisse vermittelt zu werden.

Mit der Aufstockung von ABM und SAM können durch das Land mit relativ geringem Mittelaufwand hohe Beschäftigungs- und Steuerungseffekte erzeugt werden.

2.3 Beschäftigungsinitiative gegen Jugendarbeitslosigkeit

Seit 1992 nimmt die Zahl der jungen Arbeitslosen in Niedersachsen zu. Die Zunahme von Arbeitslosigkeit der unter 25jährigen lag 1996 erstmals seit 10 Jahren wieder über der aller Arbeitslosen.

Die Landesregierung hatte schon 1992 reagiert und damit begonnen, im Rahmen des Förderprogrammes „Jugend – Arbeit – Chance“ (JAC) dieser Entwicklung entgegenzuarbeiten. Besonders schwer vermittelbare Jugendliche konnten im Rahmen eines Modellversuches in geförderte Beschäftigungsverhältnisse neu eintreten. Dieses Programm ist für den gleichen Personenkreis durch „Youthstart durch RAN“ ersetzt und gleichzeitig regional erweitert worden (siehe unter 4.3).

Aufgrund der Steigerung von Jugendarbeitslosigkeit hat das Land im Juni 1997 eine „Förderung der beruflichen Integration arbeitsloser junger Erwachsener“ gestartet. „Gefördert wird die berufliche Integration von jungen Erwachsenen, die

bei Beginn der Förderung noch nicht 25 Jahre alt und mindestens 3 Monate und länger arbeitslos gemeldet sind“ (Richtlinie über die Förderung). Durch Lohnkostenzuschüsse werden Arbeitgeber bei Einstellung von arbeitslosen Jugendlichen gefördert. Der Integrationszuschuß beträgt monatlich bei Vollbeschäftigung 500 DM und kann 12 Monate lang gewährt werden. Die Initiative wendet sich in erster Linie an Klein- und Mittelbetriebe und an die öffentliche Hand, soweit sie bereit sind, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit den Jugendlichen einzugehen.

Einen weiteren Schwerpunkt setzt das Programm durch die Bezuschussung von Betriebspraktika. Betriebe erhalten die Möglichkeit, Fähigkeiten und Kenntnisse der Jugendlichen im Praktikum kennenzulernen, und die Jugendlichen erwerben einen realistischen Eindruck von der Arbeitswelt. Die Arbeitgeber erhalten dafür 500 DM und die Erstattung der notwendigen Aufwendungen für die Sozialversicherung. Sie müssen mind. 500 DM als Praktikantenentgelt an die Jugendlichen auszahlen.

Darüber hinaus wird die Tätigkeit einer Integrationsassistentin mit monatlich 150 DM für die Dauer von längstens 6 Monaten pro betreuter Person gefördert. „Die Integrationsassistentin soll Hemmnisse bei der beruflichen Integration so weit wie möglich beseitigen und den Übergang vom Praktikum in ein Beschäftigungsverhältnis unterstützen“. Die einzelnen Programmelemente können kombiniert werden.

Da dieses Programm erst ab Mitte des Jahres 1997 zur Geltung kam, ist es für eine Bewertung noch zu früh. Vor dem Hintergrund der Zunahme und dem Stand der Jugendarbeitslosigkeit ist der Ansatz eines breit greifenden Programms (keine Beschränkung auf besondere Problemgruppen) als richtig anzusehen. Von Monat zu Monat ansteigende Zahlen von inanspruchnehmenden Jugendlichen bestätigen die Relevanz des Programms.

... zum Beispiel

Ein Förderfall aus einem Arbeitsamt in Nordwest-Niedersachsen

Eine junge Frau, die jetzt 24 Jahre alt ist, hat eine Berufsausbildung zur Einzelhandelskauffrau von 1990 bis 1993 absolviert. Anschließend wird sie als Verkäuferin weiterbeschäftigt. Aufgrund einer Geschäftsaufgabe verliert sie 1996 ihren Arbeitsplatz. Um die Arbeitslosigkeit zu beenden, macht sie sich im Einzelhandel selbständig. Dieses Vorhaben scheitert nach kurzer Zeit. Ab August 1996 tritt wieder Arbeitslosigkeit ein, die über ein Jahr andauert. Dann ergibt sich in einem Handelsbetrieb die Möglichkeit des Wiedereinstiegs in das Berufsleben. Die Firma bietet der jungen Arbeitslosen eine betriebliche Trainingsmaßnahme für die Dauer von sechs Wochen an, in der ein gegenseitiges Kennenlernen möglich ist. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der neuen Mitarbeiterin erhält die junge Frau anschließend zum 01.02.1998 einen Dauerarbeitsplatz, der mit einem Landeszuschuß von 6.000 DM gefördert wird.

2.4 Lohnkostenzuschüsse für Schwerbehinderte

Mit Hilfe dieses Programms soll die Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter gefördert und damit Arbeitslosigkeit abgebaut werden. Förderleistungen aus dem sog. 6. Sonderprogramm erhalten Betriebe, die arbeitslose Schwerbehinderte beschäftigen, um ihnen das Einleben am Arbeitsplatz, den Abbau von Leistungsdefiziten und Verarbeitung möglicher sozialer Schwierigkeiten zu ermöglichen. Gefördert wird ein befristetes Probearbeitsverhältnis durch Übernahme der Lohn- und Gehaltskosten zu 100 % bis zur Dauer von sechs Monaten. Bevorzugt sollen schwerbehinderte Frauen und schwerbehinderte Jugendliche berücksichtigt werden. Die Förderung nach diesem Sonderprogramm ist eine ergänzende Leistung, die auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Schwerbehindertengesetz nicht angerechnet wird. Gleichwohl setzen die Arbeitsämter in Niedersachsen dieses Programm für das Land um. Das 6. Sonderprogramm ist bis Ende des Jahres 1998 befristet. Insgesamt sind vom Land für das Programm 6 Mio DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz bereitgestellt worden.

... zum Beispiel

Da es sich um Einzelfallförderungen handelt, stellen wir zwei ausgewählte Förderfälle aus dem Arbeitsamt Goslar vor:

■ 33jähriger Mann, Grad der Behinderung 50 %, schwere spastische Lähmungen (betroffen sind die Gliedmaßen, aber auch das Sprachvermögen). Studium an der Uni Göttingen 1985 bis Ende Oktober 1995 mit dem Abschluß Diplom-Kaufmann. Die Dauer des Studiums hat sich wegen der Behinderung verlängert.

Arbeitslosmeldung am 06.11.1995. Bewerbungen blieben wegen der Behinderung erfolglos. Ab 06.01.1997 Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme zum PC-Systembetreuer. Während dieser Maßnahme Praktikum bei Firma Chemetal Langelshelm. Kurz vor Ablauf des Praktikums prüfte der Betrieb, ob ein Einsatz möglich ist. Vom Arbeitsamt wurden sechs Monate Förderung nach dem Sonderprogramm angeboten und danach Förderung der Einarbeitung nach dem Schwerbehindertengesetz zugesagt.

Seit Januar 1998 durchläuft der Bewerber im Betrieb eine Probezeit.

■ 23jähriger Mann, Grad der Behinderung 100 %, gehörlos. Ausbildung zum Technischen Zeichner im Berufsbildungswerk Nürnberg.

Arbeitslos ab 03.02.1997. Durch Verbindungen des Vaters ab 02.06.1997 erfolgte eine Einstellung bei Firma Meyer in Salzgitter. Erneute Arbeitslosmeldung am 01.09.1997, weil der Betrieb mit den Leistungen des jungen Mannes nicht zufrieden war. Bei genauerer Nachfrage im Betrieb stellte sich heraus, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht genügend Zeit investierten, um einen Berufsanfänger einzuarbeiten.

Durch Vermittlung des Arbeitsamtes dann befristete Einstellung bei Firma Fulst und Münnich, einem mittelgroßen Architekturbüro. Der Arbeitgeber hatte eine gute Auftragslage und plante deshalb, den Betrieb zu vergrößern. Das Sonderprogramm wurde auch hier für sechs Monate angeboten. Die Hauptfürsorgestelle wird einen CAD-Arbeitsplatz einrichten, sollte es zu einer Festeinstellung kommen.

Seit 02.10.1997 durchläuft der Bewerber im Betrieb eine Probezeit.

2.5 Beschäftigungsförderung für Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen

Mit diesem Programm soll die Einstellung hochqualifizierter Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen erleichtert und dadurch ihre Innovationsfähigkeit gesteigert werden. Diese Personaltransfer-Richtlinie wird durch das Niedersächsische Wirtschaftsministerium bezuschußt.

Gefördert werden kann zum einen die Einstellung und der praxisorientierte Einsatz von Hochschulabsolventinnen und -absolventen, die einen ingenieur- oder naturwissenschaftlichen Studiengang erfolgreich abgeschlossen haben und erstmals mit dieser Qualifikation im Unternehmen in bestimmten Bereichen tätig werden. Gleichzeitig kann die Einstellung von bis zu drei Hochschulabsolventinnen oder -absolventen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Planung und Konstruktion, Produktionssteuerung und Logistik, Marketing und Vertrieb sowie Qualitätssicherung unterstützt werden. Die Höhe der Zuwendung beläuft sich auf bis zu 1.100 DM monatlich bzw. in Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf bis zu 1.300 DM.

Zum anderen kann die Einstellung von Hochschulabsolventinnen und -absolventen als Innovationsassistentin oder -assistent mit ingenieur- oder naturwissenschaftlichem Studiengang, die nach Abschluß des Studiums eine 6- bis 12-monatige Beschäftigung in einem Wirtschaftsunternehmen nachweisen können oder erstmals nach einer wissenschaftlichen Tätigkeit in einer Forschungseinrichtung eine Beschäftigung in einem Wirtschaftsunternehmen anstreben, gefördert werden. Der Einsatz von Innovationsassistentinnen und -assistenten hat im Bereich der betrieblichen Forschung und Entwicklung zu erfolgen. Die Förderung beläuft sich auf bis zu 1.800 DM monatlich bzw. bis zu 2.200 DM monatlich in Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe.

1997 wurden 88 Fälle mit 1,6 Mio DM aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert, 1998 sind zusätzlich 1 Mio DM vom Land und 1,5 Mio DM im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe vorgesehen. Wissenschafts- und Wirtschaftsministerium haben ein Aktionsprogramm „Wissenschaft und Wirtschaft für neue Arbeitsplätze“ verabredet. Dabei kommt der Abstimmung zwischen wissenschaftlicher Entwicklung und den Erfordernissen zukünftiger Arbeitsmarktentwicklung eine besondere Bedeutung zu. In die Ausgestaltung des Projekts werden die Berufs- und Fachverbände und entsprechende Experten der Wirtschaft einbezogen. In diesem Zusammenhang unterstützt das Land Niedersachsen das Engagement der Hochschulen im Rahmen einer Innovationsoffensive dadurch, daß für die Einführung von innovativen Studienangeboten zusätzliche Finanzmittel verfügbar gemacht werden.

3. Berufliche Qualifizierung

Die im folgenden dargestellten Programme zur beruflichen Qualifizierung – Einzelprojekte der beruflichen Qualifizierung, Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern und Qualifizierung von Nichtseßhaften – werden u. a. mit Mitteln der ESF-Ziele 2, 3 und 5b finanziert. Für die Weiterbildung und Qualifizierung spezieller Zielgruppen im ländlichen Raum wurden im Förderjahr 1997 insgesamt 83,1 Mio DM (u.a. 25,8 Mio DM aus dem ESF nach Ziel 5b und 42,7 Mio von der Bundesanstalt für Arbeit) bewilligt. 257 Maßnahmen konnten damit stattfinden. Die Maßnahmen, deren Förderung aus den Zielen 2 und 3 erfolgte, werden anschließend programmweise dargestellt.

3.1 Einzelprojekte der beruflichen Qualifizierung

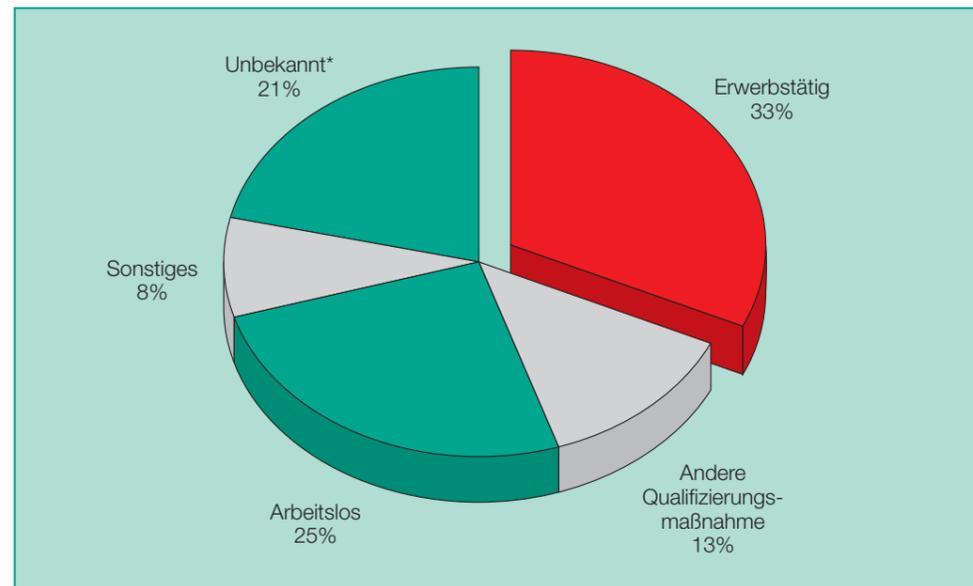
Mit dem Programm „Gewährung von Zuwendungen für die Förderung von Einzelprojekten der beruflichen Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen mit Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds“ wird das Ziel verfolgt, für die dauerhafte Integration Langzeitarbeitsloser und benachteiligter Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt neue Wege der beruflichen Qualifizierung zu gehen.

Gefördert werden Projekte, die die besonderen Problemlagen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer berücksichtigen und aufarbeiten, aber auch auf die regionalen Arbeitsmarktbedingungen Rücksicht nehmen. Sie sollen aus mehreren aufeinander bezogenen Teilen bestehen, wie z.B. einem Motivierungs-, einem Betreuungs- und einem Lehrgangsteil, und müssen über die von anderen öffentlichen Institutionen geförderten Leistungen hinausgehen. Die Offenheit der Richtlinie bietet den Bildungsträgern großen Gestaltungsraum. Rund ein Viertel der bewilligten Projekte sind Maßnahmen, die der Resozialisierung von Probanden der Bewährungshilfe und Haftentlassenen dienen (vergl. Best 1994 und 1997).

Im Jahre 1997 wurden insgesamt 280 Projekte gefördert. Die Kosten dieser Projekte betragen im Jahr 1997 insg. 122,5 Mio DM, davon wurden 39 Mio DM aus dem ESF finanziert (nach Zielen 2 und 3). Den größten Teil der Kofinanzierung trug die Bundesanstalt für Arbeit (60,1 Mio DM), gefolgt von den Kommunen (17,9 Mio DM).

Für die im Zeitraum 1994 bis Ende 1995 nach Ziel 3 durchgeführten 12 Projekte ist eine Verbleibsbefragung (drei bis sechs Monate nach Maßnahmeende) durchgeführt worden. Von 216 Teilnehmenden wurden die Daten ausgewertet (siehe Graphik III.4). Für dieses Programm spricht, daß bei der schwierigen Zielgruppe dieses Programms 32 % der Teilnehmenden ein Arbeitsverhältnis begonnen haben, weiteren 13 % wurde der Weg zu einer weitergehenden Qualifizierungsmaßnahme geebnet.

Graphik III.4: Förderschwerpunkt Einzelprojekte. Verbleib der Teilnehmenden 3–6 Monate nach Abschluß der Maßnahme; in Prozent



* Der relativ hohe Anteil der ehemaligen Teilnehmenden, über deren Verbleib keine Aussagen getroffen werden können, ist u.a. dadurch zu erklären, daß Maßnahmeträger, deren Projekte in Justizvollzugsanstalten stattfinden, kaum Möglichkeiten haben, etwas über den Verbleib ehemaliger Teilnehmer zu erfahren, ziehen diese es doch in der Regel vor, nach Verlassen des Maßnahmeortes sämtliche Kontakte abzurechnen.

... zum Beispiel

Bauen über Grenzen hinweg – Restaurierung alter Gebäude im Emsland in Emsbüren (Deutschland) und Losser (Niederlande)

Ausgangssituation: Von altersher fanden Niederländer wie Deutsche jenseits der Grenze Arbeit. Diese Möglichkeiten wurden nach dem 2. Weltkrieg durch unterschiedliche Rahmenbedingungen stark eingeschränkt. Die Öffnung der Grenzen durch den Europäischen Binnenmarkt bringt neue Chancen auf vielen Gebieten. Wirtschaft und Arbeitskräfte müssen auf niederländischer wie auf deutscher Seite flexibler darauf reagieren – verlangt wird eine Anpassung der eigenen Kenntnisse an die des Nachbarn. In Emsbüren wie in Losser stehen wertvolle historische Fachwerke (ehemalige große Bauernhäuser) zur Verfügung, die neu aufgesetzt werden müssen. In Emsbüren sollte in einem alten Fachwerkgebäude ein Sportgemeinschaftshaus errichtet, in der Gemeinde Losser ein soziokulturelles Zentrum geschaffen werden. Beide Objekte sind ausgezeichnet geeignet, grenzüberschreitend Langzeitarbeitslose zu Bauhelfern in alten Handwerkstechniken zu qualifizieren.

Maßnahmeinhalte: Während des Projektes arbeiteten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in vier Blöcken von jeweils zwei Wochen im Projekt jenseits der Grenze. Zwischen den Anleitern und den Organisationen gab es einen monatlichen Austausch. Zehn Langzeitarbeitslose in Losser und Emsbüren erhielten 14 Monate lang eine Basisqualifikation in den verschiedenen Bereichen der Baurestaurierung (nämlich des Ständerbaus, der Holzsanierung, der Lehm- und Ziegelausfachung, der historisch getreuen Dacheindeckung und des Innenausbaus).

Die Teilnehmer lernten dadurch:

- das Zusammenarbeiten mit Arbeitern auf der anderen Seite der Grenze
- Fachbegriffe in der jeweils anderen Sprache
- auf fachtechnischem Gebiet die Restaurierung alter Gebäude im Nachbarland
- die Arbeitsmarktsituation, speziell die Arbeitsuche im Nachbarland kennen.

Die Anleiter konnten Kenntnisse und Erfahrungen austauschen:

- im Umgang mit alten Handwerkstechniken
- Projektverwaltung unter deutsch-niederländischer Gesetzgebung
- über die Umsetzung des Konzeptes im Arbeitsprozeß, speziell Motivation, Arbeitsbereitschaft und Durchhaltevermögen der Teilnehmer
- über Möglichkeiten der Arbeitsplatzvermittlung auf beiden Arbeitsmärkten

Die anfallenden Sachkosten der beiden Projekte wurden durch die späteren Nutzer aufgebracht. Träger der 14-monatigen Qualifizierungsmaßnahme war die HaGaTex GmbH – Emsbürener Beschäftigungsinitiative e.V.

3.2 Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern

Arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern ist der Weg zu einer dauerhaften Beschäftigung häufig verschlossen. Im Rahmen von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen nach § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) soll dieser Personengruppe ermöglicht werden, ihre berufliche und persönliche Qualifikation – unterstützt durch sozialpädagogische Betreuung – zu verbessern. Ziel der Maßnahmen ist es, die Eingliederungschancen dieser Menschen in den Arbeitsmarkt dauerhaft zu erhöhen. Das Land unterstützt diesen Prozeß, indem es Mittel des ESF und eigene Mittel zur beruflichen Qualifizierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beisteuert.

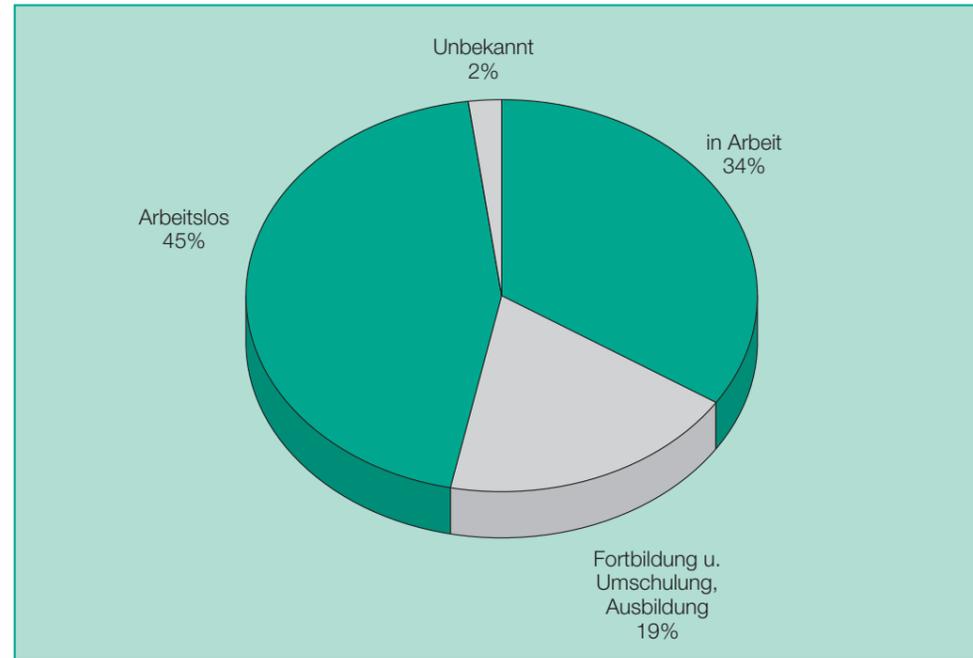
Aufgrund der starken Zunahme von Arbeitslosen, die ganz oder teilweise aus dem Unterstützungssystem der Bundesanstalt für Arbeit herausgefallen sind und deshalb laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, werden Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe überlastet. Die Kommunen (nicht nur) in Niedersachsen haben deshalb ein Interesse daran, daß diese Menschen Arbeit finden.

Gefördert wird die Qualifizierung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern, die ein Jahr und länger ohne Beschäftigung waren. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden im Rahmen ihrer Beschäftigung am Arbeitsplatz zusätzlich qualifiziert. Theoretische Qualifizierung und die Qualifizierung am Arbeitsplatz müssen zusammen mindestens 50 % der Arbeitszeit betragen.

Im Rahmen der „Richtlinie Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern mit Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds“ sind im Jahr 1997 insgesamt 85 Maßnahmen durchgeführt worden. Die Gesamtkosten dieser Maßnahmen beliefen sich auf 46,2 Mio DM, davon wurden 20,4 Mio DM aus dem ESF finanziert. Einen erheblichen Teil der Kofinanzierung trugen die örtlichen Träger der Sozialhilfe mit 24 Mio DM. Die Bundesanstalt für Arbeit beteiligte sich mit einem Betrag von 1,2 Mio DM.

Für abgeschlossene Maßnahmen ist auch hier eine Verbleibuntersuchung durchgeführt worden. Vor dem Hintergrund von 18 Maßnahmen und 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde eine Integrationsquote von 53,4 % erreicht. Im einzelnen stellt sich das Ergebnis folgendermaßen dar:

Graphik III.5: Richtlinie Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger. Verbleib der Teilnehmenden nach Abschluß der Maßnahme; in Prozent



Wenn in einem Prozeß von Stabilisierung und Qualifizierung über 50 % der betroffenen Personen als wieder in die Arbeitswelt integriert betrachtet werden dürfen, ist dies in Anbetracht der Zielgruppe durchaus ein bemerkenswerter Erfolg. Der Landesrechnungshof gibt diesem Programm deshalb die Note „arbeitsmarktpolitisch wirksam“. Daß das AFG/SGB III Arbeitslose in ihrer Anspruchsberechtigung immer stärker ausgrenzt, kann darüber hinaus die Zurückversetzung von (langzeitarbeitslosen) Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern in den Status von Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfängern schon als ein Wert an sich gewertet werden, weil dadurch nicht nur einer Kostenabwälzung des Bundes auf die Kommunen begegnet, sondern auch der Anspruch von Arbeitslosen auf sozialstaatliche Leistung verbessert wird (von Empfängern einer bedürftigkeitsabhängigen Fürsorgeleistung zu Beziehenden und Beziehern einer verdienstabhängigen Sozialversicherungsleistung).

... zum Beispiel

Zukunftsfelder erschließen – Qualifizierte Assistenz in Büro und Verwaltung mit den Schwerpunkten EDV und Abfallbewirtschaftung in Braunschweig

Ausgangssituation: Besonders schwer in den Arbeitsmarkt sind langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfängerinnen zu integrieren. Durch die vielen Jahre der Erwerbslosigkeit sind ihre beruflichen Kenntnisse veraltet und insbesondere die Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt nicht konkurrenzfähig. Das Problem der oftmals nicht vorhandenen Kinderbetreuung steht einer beruflichen Qualifizierung zusätzlich im Wege.

Konzeptionelle Eckdaten: Der Ansatz für die Bildungsmaßnahme war, sowohl den beruflichen Vorerfahrungen als auch dem Wunsch nach Kinderbetreuung Rechnung zu tragen. Als Ziel wurde formuliert, für Arbeiten im Büro zu qualifizieren. Deshalb sollte ein Bestandteil der Weiterbildung die Anpassungsqualifizierung an neue EDV-Anwendungssoftware sein. Anknüpfend an ein neues Abfallbewirtschaftungskonzept der Stadt Braunschweig wurde die Notwendigkeit erkannt, zur Umsetzung in Verwaltungen und Betrieben kompetente Ansprechpartnerinnen für Umweltfragen zu haben. Die Teilnehmerinnen sollten durch die Kombination der beiden Bereiche in die Lage versetzt werden, in Braunschweiger Betrieben der Abfallwirtschaft ihr Wissen über fachkompetente Abfallentsorgung direkt an die Kundinnen und Kunden im Verwaltungsbereich weiterzugeben. Die Grundidee fand in den angesprochenen Unternehmen ein hohes Maß an Akzeptanz, so daß es relativ unproblematisch war, Praktikumsbetriebe zu gewinnen.

Die Kommune gewährleistete eine wesentliche Voraussetzung zur Teilnahme an dieser Maßnahme, indem sie für die Versorgung der Kinder der alleinerziehenden Teilnehmerinnen in städtischen Kindergärten und Horten Plätze zur Verfügung stellte. Kosten für die Kinderbetreuung konnten im Rahmen des Programms übernommen werden.

Maßnahmeinhalte: Inhaltliche Schwerpunkte lagen bei Intensivschulungen in EDV und Abfallbewirtschaftung. Durch Praktika, die sowohl in Blockphasen als auch tageweise organisiert waren, konnte das theoretisch erworbene Wissen jeweils anschließend im Praktikumsbetrieb umgesetzt werden. Darüber hinaus wurden weitere Bereiche, die dem Anforderungsprofil einer qualifizierten Verwaltungskraft entsprechen vermittelt, wie der sichere Umgang mit der deutschen Sprache, kaufmännisches Grundwissen und ein Verhaltenstraining bei telefonischer oder persönlicher Kundenberatung.

Im ersten Halbjahr wurden die Teilnehmerinnen 30 Stunden, im zweiten Halbjahr 38,5 Stunden sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Für die Frauen bedeutete diese Fortbildung die Chance, sich beruflich zu qualifizieren, ein sozialversicherungspflichtiges Einkommen zu verdienen und damit der Stigmatisierung des Sozialhilfebezuges zu entkommen. Träger der Maßnahme war die Bildungsvereinigung Arbeit und Leben, die Ausbildung in Abfallbewirtschaftung lag in der Verantwortung des TÜV.

3.3 Qualifizierung von Nichtseßhaften

Dieses arbeitsmarktpolitische Programm stellt die Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in den Mittelpunkt. Mit den betreffenden Personen wird ein reguläres, wenn auch befristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen. Im Rahmen der „Hilfe zur Erlangung und Sicherung eines Platzes im Arbeitsleben“ fördert das Land unter Nutzung des ESF Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung in Werkstätten der freien Wohlfahrtspflege. Ziel der Maßnahmen ist es, die Teilnehmer so zu stabilisieren und zu qualifizieren, daß sie in die Lage versetzt werden, anschließend eine dauerhafte Beschäftigung aufzunehmen bzw. weitere berufsfördernde Maßnahmen zu absolvieren. Zielgruppe für die Maßnahmen sind Nichtseßhafte, die nach § 72 Bundessozialhilfegesetz anerkannt sind und damit in den Zuständigkeitsbereich des Landes als Sozialhilfeträger fallen.

Zuwendungsempfänger stellen durch das Land anzuerkennende Träger der ambulanten, stationären und teilstationären Einrichtungen der Nichtseßhaftenhilfe dar. Gefördert wird die Qualifizierung von nichtseßhaften Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern, die ein Jahr und länger ohne Beschäftigung sind. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden im Rahmen ihrer Beschäftigung am Arbeitsplatz zusätzlich qualifiziert. Theoretische Qualifizierung und die Qualifizierung am Arbeitsplatz müssen zusammen mindestens 50 % der Beschäftigungsdauer betragen.

Im Rahmen der „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Qualifizierung von Nichtseßhaften“ erfolgte im Jahr 1997 die Förderung von insgesamt 14 Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege mit rd. 300 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen. Die Gesamtkosten dieser 14 Projekte beliefen sich im Jahr 1997 auf 17,3 Mio DM. Den größten Teil der Finanzierung trug das Land mit 7,2 Mio DM. Zusätzlich konnten Mittel des ESF in Höhe von 5,9 Mio DM mobilisiert werden. Einnahmen bzw. Erlöse spielen in diesem Kontext von Arbeitsprojekten ebenfalls eine größere Rolle: Sie beliefen sich auf 2,7 Mio DM. Hinzu kommen private Mittel in Höhe von 1,5 Mio DM. Das Land hat neben ESF-Mitteln für 1998 wiederum 7,2 Mio DM zur Finanzierung von Projekten angesetzt.

Der Vermittlungsquoten in Arbeit liegen aufgrund der besonderen und persönlichen Probleme der Zielgruppe erwartungsgemäß deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Landesprogramme.

... zum Beispiel

FreiPro GmbH, Freistatt

Die Freistätter Produktionsbetriebe (FreiPro) GmbH ist eine teilstationäre Einrichtung im Verbund der von Bodelschwingschen Anstalten Bethel. *Im Programm Qualifizierung von Nichtseßhaften* werden 60 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze angeboten.

Die Problemlage der Teilnehmer ist gekennzeichnet von den Auswirkungen der oft jahrelangen Wohnungs- und Arbeitslosigkeit. Sie sind einsam, ohne verlässliche soziale Bindungen. Unsicher geworden, fällt es ihnen schwer, Kontakt aufzubauen und aufrecht zu erhalten. Auffällig ist der oft geringe Planungshorizont. Durch ihre Lebensumstände sind ein großer Teil ihrer lebenspraktischen, sozialen und beruflichen Fähigkeiten verschüttet. Oft können sie ihre eigene Leistungsfähigkeit nicht einschätzen oder einordnen. Ein weiteres Merkmal ist der schlechte gesundheitliche Zustand als Folge medizinischer Unterversorgung. Bei vielen kommt erschwerend eine Alkoholsuchtproblematik hinzu.

Der Hilfeprozeß orientiert sich an der individuellen Situation und Bedarfslage der bzw. des Teilnehmenden. Bei der überwiegenden Zahl der Teilnehmer müssen zunächst einmal Primärtugenden wie z.B. Pünktlichkeit, Ausdauer und soziale Fähigkeiten wie Konfliktfähigkeit etc. gefördert und wiedererlangt werden. Als Instrument in der Arbeit wird MELBA verwandt, ein Instrument der beruflichen Rehabilitation, entwickelt durch die Gesamthochschule Siegen. Mit Hilfe von MELBA können die psychischen und sozialen Fähigkeiten in einem Merkmalprofil erfaßt und mit Anforderungsprofilen von Arbeitsplätzen verglichen werden. Dieser Profilvergleich fließt in die individuelle Hilfeplangestaltung ein. Bei der Hilfeplangestaltung werden aus Qualifizierungsrahmenplänen (in Anlehnung an Ausbildungsrahmenplänen der einschlägigen Berufsgruppen) Inhalte als Ziele für die berufliche Qualifizierung festgelegt. In einem Kurssystem finden Förderungen

statt, die sich auf soziale, berufliche und auch gesundheitsfördernde Inhalte beziehen. Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Suchtarbeit. Die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit beinhaltet Kurse wie z.B. Bewerbungstraining und Erlangung eines Führerscheins.

Die FreiPro GmbH ist im Garten- und Landschaftsbau und in der Landwirtschaft tätig, außerdem wird eine Tischlerei und eine Werkstatt für Industriedienstleistungen betrieben. Die Betriebe arbeiten am Markt im Wettbewerb. Dies ist notwendig, um den zu erwirtschaftenden Eigenanteil an den Projektkosten zu decken und um die Teilnehmer in Realsituationen zu qualifizieren. Als Betrieb der von Bodelschwingschen Anstalten Bethel mit Sitz in der Diakonie Freistatt besteht die Möglichkeit, Aufträge der Diakonie durch Teilnehmer bearbeiten zu lassen, die noch einen eher geschützten Arbeitsrahmen benötigen. Andere Aufträge werden mit Teilnehmern erledigt, für die Normalsituationen im Arbeitsalltag eine sinnvolle Förderung darstellen.

Kunden sind private und öffentliche Haushalte, Gewerbetreibende und Unternehmen, Freiberufler, Wohnungsbaugesellschaften, Sozialämter und die Diakonie Freistatt. Die Leistungen reichen von der Anlage und Pflege von Gärten, Grünanlagen und Friedhofspflege über Bau- und Möbeltischlerei, Serienproduktion von Verpackungsbehältern und Taubenzuchtgeräten bis hin zu Montage und Verpackungsarbeiten für die Industrie. Industriekunden sind weltweit operierende Unternehmen im Bereich Medizinbehälter und Fluglinien caterer, sowie bekannte deutsche Markenartikel aus der Schuh-, Elektro- und Kaffeebranche. Für diese Kunden mußten Qualitätssicherungsverfahren in der FreiPro GmbH eingeführt werden, die dem Standard der ISO 9000 ff. entsprechen.

Um den Anforderungen als soziales wie auch wirtschaftendes Unternehmen gerecht zu werden, haben die Arbeitsanleiter neben der Ausbildung in einem Ausbildungsberuf eine sonderpädagogische Zusatzqualifikation oder die Ausbildung erworben.

3.4 Jugendwerkstätten

Seit Mitte der siebziger Jahre werden vom Land Niedersachsen in der Verantwortung des Kultusministeriums bestimmte Werkstattangebote im Rahmen der Jugendsozialarbeit gefördert. Die Einrichtungen (Jugendwerkstätten) haben es sich zur Aufgabe gemacht, zwischen den gesellschaftlichen Voraussetzungen und der Lebenswelt solcher jungen Menschen zu vermitteln, die besondere Schwierigkeiten beim Übergang in Ausbildung und Beruf haben. Die Jugendwerkstätten arbeiten nach einem in Niedersachsen entwickelten Konzept der „arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit“. Dieses Konzept weist sich in zweifacher Hinsicht als „arbeitsweltbezogen“ aus: Zum einen soll erreicht werden, daß durch Angebote beruflicher Bildung alle Jugendlichen einen qualifizierten Ausbildungsabschluß als Voraussetzung für eine stabile Eingliederung in die Arbeitswelt erlangen. Zum anderen sind die Methoden, Inhalte sowie Beschäftigungs- und Lernorte entsprechend der Arbeitswelt strukturiert.

Der Adressatenkreis sind schwer vermittelbare Jugendliche unter 25 Jahren. Für Lernbeeinträchtigte, Lerngestörte bis Lernbehinderte und sozial benachteiligte junge Menschen ist ein aufbauendes System geschaffen worden, das Maßnahmen der Berufsberatung, der beruflichen Qualifizierung, sozialpädagogische Hilfen, Ausbildung und Beschäftigung inhaltlich verbindet.

Das Ziel besteht darin, allen nicht mehr schulpflichtigen jungen Menschen der o.g. Zielgruppe durch eine qualifizierte, den individuellen Bedürfnissen sowie den Erfordernissen der regionalen Arbeitsmärkte angepaßte berufliche Qualifizierung einen möglichst direkten Einstieg in das Arbeits- und Berufsleben oder Ausbildungssystem zu ermöglichen. Dazu werden Maßnahmen des Bundes (nach Bundesjugendplan), der Arbeitsverwaltung (berufsvorbereitende Lehrgänge, ausbildungsbegleitende Hilfen, außerbetriebliche Ausbildung), des Landes (Gesamtprogramm der Jugendsozialarbeit, unterstützt mit Mitteln des ESF), der Sozialpartner (Bereitstellung angemessener Ausbildungs- und Arbeitsplätze sowie sonstiger Angebote) sowie freier und öffentlicher Träger (Beratungsstellen usw.) zusammengeführt. Die Arbeitsstellen zur Beruflichen Eingliederung (RAN) (siehe III. 4.3) arbeiten mit den Jugendwerkstätten in wirksamer Weise zusammen.

Derzeit werden 85 Jugendwerkstätten gefördert. Im Rahmen des Gesamtprogramms werden Personalausgaben (sozialpädagogische und berufspädagogische Kräfte) und Materialausgaben bezuschußt und Qualifizierungszuschüsse gewährt. Die festgestellten Gesamtkosten lagen 1996 bei 67 Mio. DM. Die Gesamtkosten werden zu über 50 % durch Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, zu 17 % durch ESF- und zu jeweils 9 % durch Landes- und kommunale Mittel finanziert. 1996 durchliefen 2.096 Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Werkstätten. Für 1997 und 1998 hat das Land jeweils 10,08 Mio DM an Fördermitteln eingeplant.

Eine Evaluation der Jugendwerkstätten für die letzten Jahre stellt zum Verbleib der Jugendlichen folgendes fest: „Nach drei bis sechs Monaten sind von den Teilnehmenden knapp 20 % in Arbeit und weitere 30 % in einer anderen Qualifizierungsmaßnahme verblieben. Ein knappes Drittel der ehemaligen Teilnehmenden aus Jugendwerkstätten ist zum Befragungszeitpunkt immer noch bzw. wieder arbeitslos.“

... zum Beispiel

Arbeit und Qualifizierung in den Jugendprojektwerkstätten der Kreisvolkshochschule Aurich

In den Jugendprojektwerkstätten der Kreisvolkshochschule (KVHS) Aurich werden etwa 230 junge Menschen im Alter von 15 bis 25 Jahren berufsvorbereitend qualifiziert. Sie arbeiten und lernen in siebzehn verschiedenen Maßnahmen in vier Betriebsstätten. Der Einzugsbereich erstreckt sich auf den sog. „Altkreis Aurich“ des Landkreises Aurich, eine strukturschwache, ländliche Region im Nordwesten Niedersachsens. Dementsprechend ordnen sich die Projektwerkstätten der KVHS Aurich auch in das „Aktionsprogramm zur Förderung der Jugendsozialarbeit im ländlichen Raum – PRO 5b -“ des Landes Niedersachsen ein. Der Landkreis Aurich als 5b-Fördergebiet ist geprägt durch Klein- und wenige mittelständische Betriebe, die wesentlich in der Holz- und Metallverarbeitung sowie vor allem in der Baubranche tätig sind. Der Rückgang landwirtschaftlicher Produktion in der Region führte zu bedeutenden Arbeitsplatzverlusten, die durch o.g. Betriebe nicht aufgefangen werden konnten; auch nicht durch den einzigen Großbetrieb im ostfriesischen Raum. Mit dieser Situation einher geht ein bedeutender Zuwachs an Qualifikationsanforderungen in Handwerk und Produktion, der erhebliche Verluste sog. „Einfacharbeitsplätze“ zur Folge hat. Aus diesem Grund richten sich die Qualifizierungsprojekte an bildungs-, ausbildungs- und sozial benachteiligte Jugendliche, die ohne berufsvorbereitende Förderung keinerlei Chancen auf die Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt haben.

Eine stark differenzierte Förderstruktur der berufsvorbereitenden Maßnahmen – es werden die Arbeitsfelder Holz, Metall, Hochbau, Tiefbau/Straßenbau, Baugeräteführung, Garten- und Landschaftsbau, Elektrotechnik/ Elektronik, Büro/Verwaltung, EDV/CAD/CNC, Hauswirtschaft, Gastronomie, Maler/Lackierer, Kfz-Technik, Raumgestaltung/Design sowie Erziehung/Pflege angeboten – ist als geeignetes Mittel zu betrachten, die angesprochenen Jugendlichen längerfristig auf das Arbeits- und Berufsleben vorzubereiten.

Die Arbeit in den Jugendprojektwerkstätten richtet sich nach folgenden vier Prinzipien:

- **Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit:** Teilnehmerorientierung nicht als Schonraum, sondern als Teilhabe an einem besonders formierten Arbeitsverhältnis mit Realitätsbezug.
- **Qualifizierung im Verbund,** das heißt u.a.: Maßnahmeverbundsystem als mehrjähriges Fördersystem mit aufeinander aufbauenden Qualifizierungsstufen. Internationale Verbünde mit Nord-Irland, Irland, Dänemark, Niederlande, Ungarn, Griechenland als Mailbox-System und Austausch von Personen.
- **Die Projektmethode:** Die Projektzielsetzung ist bestimmt durch die Erstellung gesellschaftlich sinnvoller Produkte, wobei Zielfindung, Planung Realisierung, Veröffentlichung und Auswertung entsprechend Fähigkeiten und Fertigkeiten mitbestimmt wird (Teilnehmerorientierung).
- **Vorberufliche Umweltbildung:** Ökologisches Lernen ist u.a. als politisches Lernen anzulegen, indem in den Prozeß nach innen Mitgestaltungsmöglichkeiten (Partizipation) für die Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer und nach außen Umgestaltungsmöglichkeiten (Konfliktlagen) integriert und wesentliche sozioökonomische Hintergründe der Problemlage bearbeitet werden.

3.5 Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel

Das Land Niedersachsen verfolgt mit dem Förderprogramm „Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel“ eine völlig neue Richtung in der Arbeitsmarktpolitik. Es geht dabei nicht mehr um die (z.B. qualifizierende) Förderung von Arbeitslosen, sondern um die präventive Qualifizierung und Beratung von Beschäftigten. Betriebsangehörige sollen – ähnlich wie bei einer humankapitalorientierten Wirtschaftsförderung – an neue Anforderungen angepaßt werden, um Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

Hintergrund für dieses Programm ist die Neuausrichtung des Zieles 4 der Strukturfondsförderung (siehe Abschnitt III.1) im Jahre 1993. Die entsprechenden Verordnungen sehen folgende drei Aktionsbereiche vor:

1. Antizipation, d.h. Vorausschau zukünftiger Qualifizierungsbedarfe, um Defiziten vorzubeugen,
2. Prävention, d.h. frühzeitige und laufende Anpassung an zukünftige Entwicklungen,
3. Neuorientierung, Erschließung von Alternativen, um die Auswirkungen der zu erwartenden Arbeitsplatzverluste in den besonders betroffenen Wirtschaftsbereichen und Regionen zu minimieren.

Gegenstand der Förderung sind:

- vor allem Qualifizierung, Orientierung und Beratung,
- darüber hinaus die Verbesserung und Entwicklung geeigneter Ausbildungssysteme und Weiterbildungsinfrastrukturen sowie
- zur Vorbereitung von Qualifizierungsmaßnahmen arbeitsmarktpolitische Studien.

Seit Ende 1996 können zusätzlich im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative ADAPT transnationale Projekte gefördert werden, wenn sie

- Fach- und Führungskräfte in Forschung, Entwicklung, Produktion und Dienstleistung weiterbilden und beraten,
- die Weiterbildung von freigesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Ziel der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit zum Inhalt haben sowie
- Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeiter und kurzfristig Arbeitslose weiterbilden.

Nach einer Anlaufphase ist es 1996 gelungen, etliche Projekte auf den Weg zu bringen. Während bei der Umsetzung der EU-Strukturfondsförderung nach den Zielen 2, 3 und 5b in Niedersachsen auf bewährte Programm-, Ablauf-, Träger- und Projektstrukturen aufgebaut werden konnte, war mit der Etablierung des neuen Zieles 4 die Entwicklung neuer/modifizierter Implementationsstrukturen und eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit erforderlich. Das Ziel 4/ADAPT-Programm wird durch einen Beirat bei der Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH begleitet, in dem unter dem Vorsitz des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales die niedersächsischen Sozialpartner sowie die Fachressorts der Landesregierung vertreten sind. Der Beirat berät jeden einzelnen Förderantrag und spricht Empfehlungen für die Bewilligungsbehörden aus. 1997 wurden in Niedersachsen 38 Ziel-4- und 19 ADAPT-Projekte durchgeführt. Insgesamt sind mit den vorliegenden Anträgen zu Ziel 4 bzw. ADAPT bis Ende 1997 23,9 bzw. 36,3 Mio DM der für die gesamte Förderlaufzeit zur Verfügung stehenden 34,6 bzw. 41 Mio DM gebunden. Die Verteilung der Mittel (ohne ADAPT) auf die Förderschwerpunkte ist der Tabelle III.1 zu entnehmen.

Tabelle III.1: Förderschwerpunkte ESF Ziel 4 im Jahr 1997

Förderschwerpunkte	ESF-Mittel laut Bewilligung in DM	Anzahl der Projekte
Arbeitsmarktpolitische Studien	509.072	7 Projekte
Qualifizierung, Orientierung und Beratung		
– Innovative Konzepte	2.442.778	15 Projekte
– Bestimmte Zielgruppen	6.529.208	14 Projekte
Weiterbildungsinfrastruktur und -systeme	261.854	2 Projekte

Die Qualifizierungs-, Orientierungs- und Beratungsmaßnahmen haben bzw. sollen rd. 3.000 Personen durchlaufen. Gefördert werden Maßnahmen, die nicht unternehmensspezifisch sind und Qualifikationen genereller Art vermitteln. Die Förderung soll insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus kleinen und mittleren

Unternehmen (bis zu 250 Beschäftigte bei Ziel 4, bis zu 499 Beschäftigte bei ADAPT) zugute kommen. Anfang 1997 hat ein Beirat, bestehend aus Mitgliedern der Sozialpartner und beteiligter Ministerien, seine Arbeit aufgenommen. Zielsetzung des Beirates ist es, die Umsetzung des Förderprogrammes fachkundig zu begleiten.

Die Finanzierung der Ziel-4-Maßnahmen basiert insbesondere auf privaten, Landes- und ESF-Mitteln. Bei Ziel 4 dürfen die ESF-Mittel 45 % der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht überschreiten, bei ADAPT 42 %. Die privaten Mittel der Betriebe werden insbesondere durch die Personalkosten für die freizustellenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgebracht. Wirtschaftspolitisch stellt die Förderung nach ESF Ziel 4 eine moderne Form betrieblicher Subvention dar, da sie explizit am Humankapital ansetzt. 1997 wurden aus Ziel 4 und ADAPT 10,9 Mio DM zur Verfügung gestellt und das Land steuerte 4,7 Mio DM bei.

Zukünftig sollte die Zielgruppe des Programms – Klein und Mittelbetriebe – noch mehr einbezogen werden. In der ersten Zwischenbewertung zur „Ziel 4,-Förderung in Niedersachsen stellten die Evaluatoren nämlich fest: „Wie auch die Erfahrungen bei der Umsetzung einiger Schwerpunkte bei der Ziel-2-Förderung belegen, gelingt es nur schwer, kleine und mittlere Unternehmen in die Förderung einzubeziehen.“ Daß es bei der Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung ein Gefälle zwischen Groß- und Kleinbetrieben gibt, ist bekannt. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft 1992 durchgeführte Befragung zur Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung kommt zu folgendem Ergebnis: „Welcher Stellenwert Weiterbildung im Betrieb eingeräumt wird, hängt wesentlich von der Größe des Betriebes ab. Während in Großbetrieben Weiterbildung ausnahmslos als unverzichtbares Instrument der Personalentwicklung gilt, begreifen Klein- und Mittelbetriebe Weiterbildung eher als Mittel zur Aufarbeitung von Qualifikationsdefiziten und weniger als Zukunftsinvestition“ (BMBF 1995, 113). Es besteht also die Aufgabe, Klein- und Mittelbetriebe von der *Zukunftsinvestition Weiterbildung* erst zu überzeugen.

... zum Beispiel:

Qualifizierung ungelernter und angelernter Chemiearbeiter zu Chemikanten in Nordenham

Arbeitsplätze in der chemischen Industrie stellen hohe und komplexe Anforderungen an die Arbeitnehmer, zum Beispiel in der Apparatebedienung, der Meß- und Labortechnik, dem Umweltschutz, der Qualitätssicherung und dem verantwortungsvollen Umgang mit Rohstoffen und Energie. Zur Bewältigung dieser Aufgaben ist eine fundierte Ausbildung notwendig. Die Aufstiegschancen für un- oder angelernte Arbeitskräfte sind ohne zusätzliche Qualifikationen in diesem Sektor gleich null. Mehr noch: Wer einen sicheren Arbeitsplatz haben will, muß Qualifikationen vorweisen, denn Hilfskräfte sind zunehmend von Arbeitslosigkeit bedroht.

Firmen aus der Chemiebranche beauftragten die Oldenburgische IHK Projektförderung GmbH, ein Konzept zur Aufstiegsfortbildung für Beschäftigte dieser Unternehmen zu erstellen. Die Kreisvolkshochschule in Nordenham sollte aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen bei der Umschulung in Chemieberufen für die pädagogische und methodisch-didaktische Gestaltung der Qualifizierungsmaßnahme verantwortlich sein. Im September 1996 begannen dort 22 Männer

einen Lehrgang zur Vorbereitung auf die IHK-Prüfung zum Chemikanten. Voraussetzung für die Teilnahme an dem Kursus ist eine mindestens sechsjährige Tätigkeit in einem Chemieberuf. Die Weiterbildung dauert 1.300 Unterrichtsstunden und erfolgt berufsbegleitend. Dreimal pro Woche sitzen die Teilnehmer fünf Stunden lang auf der Schulbank; hinzu kommt Laborunterricht. Sie durchlaufen dabei das komplette Ausbildungsprogramm des Lehrberufs Chemikant und werden zum Abschluß zusammen mit anderen Auszubildenden, die die Ausbildung regulär durchlaufen haben, geprüft.

Die Ausbildung kostet die Teilnehmer fast nichts. Die Firmen, das Land Niedersachsen und die Europäische Union tragen den größten Teil der Lehrgangskosten. Bei einer Finanzierung aus eigener Tasche hätte nach Rechnung der Kreisvolkshochschule jeder Teilnehmer mindestens 9.000 DM bezahlen müssen.

Die Arbeiter versprechen sich durch die Ausbildung bessere Berufsaussichten. Die Kreisvolkshochschule kann sie in dieser Erwartung bestärken. Nach ihrer Erfahrung haben viele der bisherigen Absolventen einen Karriere-Schritt nach vorne gemacht.

Mit diesem Programm verhindert das Land nicht nur Arbeitslosigkeit, indem (noch) Beschäftigte neuen betrieblichen Anforderungen angepaßt werden, mit diesem Programm wird auch der wirtschaftliche Strukturwandel selbst gefördert. Wenn man größere Wettbewerbsfähigkeit nicht nur über den Einsatz neuer und besserer Maschinen denken will, bekommt die Qualifikation der vorhandenen Mitarbeiter eine ebenso große Bedeutung. Traditionell konzentriert sich Anpassungsfortbildung auf die erste Managementebene in größeren Betrieben. Wenn dieses Programm un- und angelernte Arbeitskräfte und unterwertig eingesetzte Facharbeiterinnen und Facharbeiter im Fokus hat und Maßnahmen der sozialen Qualifizierung und Gruppenarbeit in Klein- und Mittelbetrieben Gegenstand der Förderung sind, dann ist damit ein deutlich anderer Akzent gesetzt.

4. Beratung von Arbeitslosen und von Projekten

4.1 LaBIB – Beratung von Sozialen Betrieben und Arbeitslosenprojekten

Die „Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH“ – LaBIB – wird vom Land Niedersachsen, den Unternehmerverbänden Niedersachsen e.V. und dem Deutschen Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Niedersachsen-Bremen, getragen. Eine Förderung findet mit Mitteln des Landes und des ESF statt (1996 waren 1,1 Mio DM, 1997 waren 1,14 Mio DM, 1998 sind 1,17 Mio DM angesetzt). Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales setzt die LaBIB arbeitsmarktpolitische Programme des Landes Niedersachsen und des ESF um.

Ziel der LaBIB ist es, einen arbeitsmarktpolitischen Mehrwert zu schaffen:

- für die Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten, indem sie eine höchstmögliche Integration in den Arbeitsmarkt, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze fördert;
- für die Projektträger und Betriebe, indem sie leistungsfähige Strukturen erhält und ihre qualitative Weiterentwicklung unterstützt;
- für die Öffentliche Hand, indem sie dazu beiträgt, die Folgekosten der Arbeitslosigkeit zu mindern und europäische Fördermittel für Niedersachsen zu binden;
- für die niedersächsischen Sozialpartner, indem sie für die wirtschaftsnahe, sozialverträgliche und an dem Gebot der Chancengleichheit orientierte Umsetzung der Förderprogramme Verantwortung übernimmt.

Beratung, Information und Fortbildung bilden die Säulen der Arbeit – einerseits für Soziale Betriebe, andererseits für die Qualifizierungsmaßnahmen des ESF. Für diese Aufgaben standen 1997 9,75 Personalstellen zur Verfügung. Hinsichtlich der internen Arbeitsorganisation und Personalpolitik gelingt der LaBIB die Förderung von Teilzeittätigkeit und die geschlechterparitätische Besetzung der Arbeitsplätze.

Den ersten Arbeitsschwerpunkt bildet die *Beratung Sozialer Betriebe*. Das Beratungskonzept der LaBIB für Soziale Betriebe setzt auf die intensive Beratung von Gründerinnen und Gründern mit marktfähigen Ideen. Schwerpunkt ist die Erarbeitung von tragfähigen Betriebskonzepten. Ist der Betrieb gegründet, beginnt die Begleitberatung. Ziel ist es hier – unter dem Leitsatz „Markt und Strategie“ – das Betriebskonzept erfolgreich umzusetzen. 1997 wurden dazu 325 Erstberatungen und Vorgespräche geführt, 36 LaBIB-interne Präsentationen mit Gründungsinteressierten organisiert und 56 Folgeberatungen bis zur Gründung durchgeführt. Bestehende Soziale Betriebe wurden in 328 Fällen begleitend beraten.

Zum Angebot der LaBIB-Beratung gehört auch ein EDV-gestütztes Management-Informationssystem (M.I.S.). Dieses Controlling-Instrument liefert auf der Grundlage von Daten des betrieblichen Rechnungswesens Kennzahlen zur betriebswirtschaftlichen Erfolgsrechnung für Soziale Betriebe.

Den zweiten Schwerpunkt der Tätigkeit von LaBIB stellt die *Beratung zu den Qualifizierungsmaßnahmen* der Ziele 2, 3, 4 und 5b und der Gemeinschaftsinitiativen des ESF dar.

Das Beratungskonzept begleitet den Antragsteller von der Erstinformation bis zur Entscheidung durch die Bewilligungsbehörde. 1996 wurden 206 Erstberatungen und 600 Folgeberatungen für Stammkunden durchgeführt. Schwerpunkte der Beratung sind die inhaltlichen Konzeptionen der Projektanträge, die -finanzierung, das -management und das Antragsverfahren.

Die LaBIB bietet außerdem ein *Fortbildungsprogramm* an, das auf das Interesse und die Bedürfnisse von Sozialen Betrieben, Trägern von Qualifizierungsmaßnahmen und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zugeschnitten ist. Mit eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der LaBIB und Fremdreferentinnen und -referenten wurden im Jahr 1997 30 Fortbildungsveranstaltungen mit 499 Teilnehmerinnen und Teilnehmern organisiert.

Mit ihrer Publikationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Herausgabe der Informationszeitschrift „ArbeitsMarktPolitikAktuell“) rundet die LaBIB ihre Arbeit ab.

Die LaBIB trägt durch ihre Kundenorientierung, ihre fachliche Kompetenz und das hohe Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wesentlich dazu bei, die innovativen, anspruchsvollen Programme der niedersächsischen Landesregierung, etwa das Programm „Soziale Betriebe“ und die Ziel 4-Förderung mit dem ESF erfolgreich zu implementieren.

4.2 Förderung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen

Die Arbeit von Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen wird vom Land Niedersachsen seit 1990 finanziell unterstützt. 1996 wurden für 37 Initiativen 1,5 Mio DM bereitgestellt, für 1997 und 1998 sind je 1,65 Mio DM veranschlagt.

Für das Jahr 1995 ist ausgewertet worden, wieviele Menschen die 37 von der niedersächsischen Landesregierung unterstützten Initiativen aufgesucht haben: Es waren rd. 10.000 langzeitarbeitslose Personen.

Speziell die in der Landesarbeitsgemeinschaft ZEPRA (Zusammenschluß der Erwerbslosenprojekte für erwachsene Arbeitslose) vertretenen Arbeitslosenprojekte verstehen sich als von staatlichen Behörden unabhängige Selbsthilfeeinrichtungen: „Dadurch ist eine Trennung zwischen beratungsrelevanten und leistungsvergaberelevanten Aspekten für die Ratsuchenden von vornherein sichergestellt. ... Die Beratungsarbeit versteht sich somit als „parteiisch für die Betroffenen“ und nicht im Sinne einer sofortigen Durchsetzungsinstanz sozialrechtlicher Handlungsbedingungen, die den Betroffenen erst einmal fernliegen“ (Eden 1995, 14/15). Um transparent zu machen, was unter „unterstützender Arbeit“ verstanden wird, seien einige Beispiele genannt:

- Angebote zur Selbst- und Weiterbildung.
- Gemeinsame Information über Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme und der beruflichen Fortbildung und Umorientierung.
- Einladung von Arbeitsvermittlern, Maßnahmeträgern.
- Gespräche mit Betriebs- und Personalräten über Qualifikationsanforderungen, Beschäftigungsmöglichkeiten etc.
- Gemeinsame Betriebsbesichtigungen.
- Austausch von Erfahrungen und Kenntnissen im Zusammenhang mit geringfügigen bzw. vorübergehenden Beschäftigungsverhältnissen.

„In der Folge führt unterstützende Arbeit häufig zu dem Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten, das die Voraussetzung dafür ist, wieder Arbeit aufzunehmen oder eine berufliche Weiterbildung anzufangen“ (ebd., 20). Eine Stabilisierung von Erwerbslosen im Abseits der Nichtarbeit erscheint möglich, solange die Dynamik des Beschäftigungssystems intensiv verfolgt wird.

Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen unterstützen seit Jahren die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen und deren Familien. Sie beraten und betreuen insbesondere Langzeitarbeitslose und sonstige benachteiligte Arbeitslose. Die Initiativen tragen damit entscheidend dazu bei, die sozialen psychischen und finanziellen Probleme der Betroffenen zu bewältigen. Schließlich ist es ihr Ziel, Arbeitslose aus der gesellschaftlichen Isolation herauszuführen. Der Ansatz, Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen zur Beratung Arbeitsloser zu unterstützen setzt auf die Energie, die in sich selbst mobilisierenden Betroffenengruppen steckt.

... zum Beispiel

Arbeitsloseninitiative Wilhelmshaven/Friesland

Die Arbeitsloseninitiative Wilhelmshaven/Friesland wurde 1993 gegründet. Sie ist hauptsächlich aus der Belegschaft der ehemaligen Olympia-Werke hervorgegangen. Ihr erstes Anliegen war es, den Interessen der Betroffenen und den Problemen der Region in der Öffentlichkeit und in der politischen Debatte Gehör zu verschaffen. In diesen Bereichen haben ihre Mitglieder bzw. Vertreterinnen und Vertreter bis heute eine Unzahl von Aktivitäten entwickelt.

Parallel zu diesen Aktivitäten hat sich seit der Gründung des Vereins eine breit angelegte Beratungsarbeit entwickelt. Arbeitslose werden über ihre Rechte und Pflichten, über ihre Möglichkeiten zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt und über Möglichkeiten zur aktiven Lebensgestaltung in der Arbeitslosigkeit informiert. Hierzu konnten mit etlichen Sportvereinen und Kultureinrichtungen ermäßigte Eintrittspreise vereinbart werden, um auch bei verringertem Einkommen (Arbeitslosengeld usw.) weiterhin eine Teilnahme an den angebotenen Veranstaltungen zu ermöglichen. Auch kann mit dem dazu ausgegebenen „Ausweis“ der Arbeitsloseninitiative ein vergünstigtes Mittagessen in der Arbeitsamtskantine eingenommen werden.

Darüber hinaus, meist durch gewerkschaftliche Kontakte vermittelt, wird auf Betriebe zugegangen, aus denen Arbeitnehmer entlassen werden, um diesen den Übergang in die Beschäftigungslosigkeit zu erleichtern. Es können aber auch Brücken geschlagen werden: Durch vielfältige Kontakte gelingt es immer wieder, Betroffene direkt in neue Arbeitsstellen zu vermitteln.

Die fachliche Qualität der Arbeit wird heute durch einen angestellten Berater garantiert. Aber die vielen Beratungsthemen, die Beratungsorte und -sprechstunden in Wilhelmshaven und den Umlandgemeinden des Landkreises Friesland könnten ohne ehrenamtliches Engagement nicht abgedeckt und aufrechterhalten werden.

Thematische Arbeits- und Gesprächskreise für Betroffene werden angeboten, insbesondere für Frauen, deren Lebenssituation durch die Gleichzeitigkeit von Arbeitslosigkeit und Familienarbeit geprägt ist. Ziel dieser Arbeitskreise ist die Vermeidung von sozialer Isolation, insbesondere die aktive Auseinandersetzung mit der Arbeitslosigkeit und die Entwicklung neuer beruflicher Perspektiven. Gerade in diesem Bereich zeigt sich, daß die Arbeitsloseninitiative von ihren Mit-

gliedern und ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geprägt wird, die sich engagieren anstatt sich zu verstecken, die ihre Fähigkeiten einsetzen anstatt sich geschlagen zu geben.

Die Aktivitäten und Materialien der Arbeitsloseninitiative Wilhelmshaven/Friesland zeigen aber auch: Eine Arbeitsloseninitiative ist kein bequemer Partner! Arbeitslose sind allein durch ihre Lebenssituation Benachteiligte unserer Gesellschaft, ihre Forderungen und Mahnungen an die Gesellschaft müssen naturgemäß unbequem sein.

4.3 Beratung und Betreuung junger Erwachsener (RAN)

Mit dem EU-Programm YOUTHSTART ist das in Niedersachsen schon seit Beginn der neunziger Jahre bestehende Modell „Regionale Arbeitsstellen zur beruflichen Eingliederung junger Menschen in Niedersachsen (RAN)“ weiterentwickelt worden. Als Ziel hat das Kultusministerium formuliert, ein möglichst flächendeckendes Netz von regionalen Arbeitsstellen in Niedersachsen mit der Perspektive einzurichten, allen Jugendlichen unter 20 Jahren entweder den Zugang zu einer Vollzeitbeschäftigung oder zu einer allgemeinen oder beruflichen Ausbildung zu garantieren. Bislang wurden 16 regionale Arbeitsstellen eingerichtet. Die Trägerschaft des Gesamtprojekts „Youthstart durch RAN“ liegt bei der Landesarbeitsgemeinschaft der Jugendsozialarbeit in Niedersachsen (LAG JAW). Die einzelnen regionalen Unterprojekte sind in Trägerschaft der Sozialpartner und Kommunen.

Das Programm zielt damit auf die Vorbeugung von Jugendarbeitslosigkeit ab, insbesondere von solchen Jugendlichen ohne angemessene Grundqualifikationen, die mit dem Risiko lebenslanger Arbeitslosigkeit konfrontiert sind.

RAN orientiert sich insbesondere auf die jungen Menschen, die von Schule, Arbeitssamt etc. auf den bisherigen Wegen nicht erreicht werden. Schwerpunkte bilden dabei zwei Personengruppen:

1. Leistungsschwache, lernschwache lernbehinderte junge Menschen, die aus einer Schule für Lernbehinderte oder aus der Hauptschule ohne Abschlußzeugnis entlassen worden sind und wegen verschiedener Leistungsmängel keinen Ausbildungsplatz erhalten haben oder eine begonnene Berufsausbildung nicht erfolgreich abschließen konnten.
2. Junge Menschen, die durch erhebliche persönliche und soziale Probleme belastet sind und deshalb z.B. straffällig oder suchtabhängig geworden sind.

1996 durchliefen 1.584 Jugendliche (davon 40,1 % weiblich und 59,9 % männlich) mit einem Durchschnittsalter von 18,7 Jahren die RAN-Stellen. Zu 58 % waren es deutsche Jugendliche, zu 30 % Ausländerinnen und Ausländer und zu 12 % Aussiedlerinnen und Aussiedler, die die Unterstützung der RAN-Stellen in Anspruch nahmen.

Bei der Arbeit wird mit den Methoden der aufsuchenden Jugendsozialarbeit, begleitenden Qualifizierung und nachgehenden sozialpädagogischen Betreuung gearbeitet. Durch gezielt eingesetzte Integrationsbeihilfen können zusätzliche Arbeitsplätze akquiriert werden.

Angestrebt werden Änderungen auf den lokalen und regionalen Arbeitsmärkten für junge Menschen, die durch ein koordiniertes Vorgehen verschiedener Akteure (Kommune, Arbeitsamt, Berufsbildende Schule, Sozialpartner, Freie Träger usw.) zu bewirken sind.

Von den 1.584 Jugendlichen im Jahr 1996 waren 854 (53,9 %) arbeitslos und 466 (29,4 %) gingen noch zur Schule, als sie sich an RAN wandten. Die Arbeit der RAN-Stellen hat mit dazu beigetragen, daß 65,8 % dieser Jugendlichen in Ausbildung/Arbeit/Schule usw. untergebracht werden konnten.

Finanziert wird „YOUTHSTART durch RAN“ mit Landesmitteln und Mitteln der EU-Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung-YOUTHSTART:

Tabelle III.2: Finanzierungsanteile des Programms „YOUTHSTART durch RAN“ 1996-1998

Haushaltsjahr	EU-Mittel in DM	Landesmittel in DM
1996	1.374.844	2.122.733
1997	2.275.277	2.200.000
1998	2.512.000	2.200.000

... zum Beispiel

RAN Osnabrück

Die besonderen Rahmenbedingungen der RAN-Arbeit im Landkreis Osnabrück: Die Trägerschaft durch den Landkreis Osnabrück ermöglicht den direkten Zugang zu anderen sozialen Diensten des Jugendamtes, des Sozialamtes, des Gesundheitsamtes sowie zu den Sozialämtern der Gemeinden im Landkreis. Die durch die Trägerschaft bestehende hohe Akzeptanz bei anderen Institutionen, Einrichtungen und Behörden erleichtert die alltägliche Arbeit sowie die Kooperation erheblich. Räumlich und inhaltlich arbeitet RAN jedoch eigenständig. Dadurch ist gewährleistet, daß Schwellenängste der Jugendlichen gegenüber der Institution „Jugendamt“ nicht zum Tragen kommen.

RAN Osnabrück arbeitet in einer großflächigen ländlichen Region. Das bedeutet für den Arbeitsablauf:

Die von RAN betreuten jungen Menschen werden vorwiegend an ihrem Wohnort – meistens zu Hause – aufgesucht. Dies ist mit weiten Fahrwegen und langen Fahrzeiten verbunden und setzt seitens der Mitarbeiter ein hohes Maß an Mobilität und Flexibilität voraus.

Die im Rahmen der Einzelfallhilfe erforderliche Kooperation mit anderen ist durch die Vielzahl der Stellen erheblich aufwendiger als im städtischen Bereich (das Hauptamt der Arbeitsverwaltung mit 4 Nebenstellen, 21 Sozialämter, 5 Berufsbildende Schulen).

Die Vermittlung von Jugendlichen in Betriebe und Maßnahmen ist aufgrund der ländlichen Infrastruktur zum Teil erheblich erschwert.

Daß die Arbeit trotz dieser erschwerten Bedingungen erfolgreich verläuft, machte ein Interview im NDR I, Radio Niedersachsen, vom Juni diesen Jahres deutlich. Wir zitieren hier aus der Mitschrift:

... Sprecherin: Wie groß ist Ihr Team hier beim Landkreis?

Elise Bohlen (Leiterin): Wir sind jetzt 6 Leute, 5 halt in Osnabrück und einer in Bersenbrück, und wir kümmern uns um alle Jugendlichen im Landkreis, die mit uns arbeiten wollen.

Sprecherin: Bis zu welchem Alter geht das?

Elise Bohlen: Das ist für Jugendliche zwischen 15 und jungen Erwachsenen, die sind dann so bis zu 25 Jahre alt.

Sprecherin: Das heißt, Sie haben da also auch viel Erfahrung gerade im Umgang mit jungen Leuten. Angela Hollen, wie sieht so ein Alltag bei Ihnen aus, bei RAN?

Angela Hollen: Also, der Kontakt kommt auf unterschiedliche Art und Weise zustande. Entweder daß sich Eltern für ihre Kinder melden oder Lehrer oder das Arbeitsamt, das Jugendamt oder auch daß sich Jugendliche selber melden, weil sie von Freunden, Bekannten von uns gehört haben. Wie arbeiten sehr individuell mit den Jugendlichen. Im ersten Gespräch sondiere ich, was sie möchten, wo ihre Stärken und Schwächen liegen, ob sie schon berufliche Erfahrungen haben, was sie überhaupt tun wollen, um dann gemeinsam festzulegen, wie es weitergehen kann. Das kann dann so aussehen, daß der erste Gang zum Arbeitsamt führt, um erst mal die ganze Palette von Berufen abzuklappern, berufliche Orientierung zu bekommen, das kann dann weitergehen, beispielsweise bei Aussiedlern, Ausländern, das erst mal ein Sprachkurs notwendig ist, und daß ich auch mitbegleite zu Betrieben, um Betriebspraktika herzustellen.

Sprecherin: Also, Sie stärken den Jugendlichen so ein bißchen den Rücken, damit sie sich in diesem Dschungel aus Informationen zurechtfinden. Sie sagten gerade schon, es reicht nicht, beim Landkreis Osnabrück nur präsent zu sein. Es gibt auch eine Außenstelle in Bersenbrück, Herr Kruse, das machen Sie. Was bieten Sie dort an?

Herr Kruse: Ja, ich sitze in Bersenbrück und habe da ein Büro. Ich bin dort tagsüber zu erreichen. Die Jugendlichen können dort zu mir kommen. Ich fahre auch zu den Jugendlichen hin. Ich biete auch z.B. in Fürstenau eine Sprechstunde an. Die Hemmschwelle ist einfach abgebaut, daß die Jugendlichen mich sehr schnell erreichen können und nicht so weite Wege haben. ...

Sprecherin: Wie viele Beratungen haben Sie so am Tag, kann man das sagen?

Herr Kruse: Ja, es sind so ca. 3 bis 4 Termine am Tag. Das ist aber sehr unterschiedlich. Manchmal dauert ein Termin nur fünf Minuten oder ein Telefongespräch, aber es gibt auch Gespräche mit Jugendlichen, mit Eltern, mit Betrieben, die dann auch sehr viel länger dauern.

Sprecherin: Man merkt schon, RAN arbeitet sehr individuell auf den Einzelfall zugeschnitten. ...

5. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen in Niedersachsen

Die bisher behandelten Programme zur Arbeitsmarktpolitik sind für Frauen wie Männer gleichermaßen gedacht. Die Einbeziehung von Frauen in die Fördermaßnahmen ist eine zentrale Zielsetzung, in drei Programmen (Soziale Betriebe, BQZ und Jugendprogramm) ist festgeschrieben, daß Frauen vorrangig zu fördern sind, so wie es ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen entspricht. Auch wird versucht, auf besondere Belange von Frauen, die sie bei Teilnahme an einer Maßnahme haben könnten, einzugehen. Im Programm Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern in beispielsweise ein Zuschuß zur Kinderbetreuung vorgesehen.

Ergänzend zu dem „Programm Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“ werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorgestellt, die speziell auf Frauen ausgerichtet sind. Folgende Akzente werden gesetzt:

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die jeweiligen Lebensentwürfe von Männern und Frauen unterscheiden sich am Punkt der Berufs-, Familien- und Karriereplanung. Der Grund dafür liegt immer noch an der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Das steigende Bedürfnis von Frauen nach Selbständigkeit und finanzieller Unabhängigkeit führt zu einer Doppelorientierung auf Familie und Beruf.

Somit ist es eine Hauptaufgabe der Frauenpolitik, die gesellschaftliche Teilhabe von Frauen unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

Erhalt der beruflichen Qualifikation

Für viele Frauen stellt es mittlerweile ein Risiko dar, über die Zeiten des Erziehungsurlaubs hinaus aus dem Berufsleben auszuschneiden. Selbst bei relativ kurzen Unterbrechungen im Rahmen des Erziehungsurlaubs drohen erworbene Fachkenntnisse zu verfallen. Die Rückkehr in den Beruf gestaltet sich zunehmend schwieriger, sei es, weil sich die Arbeitsanforderungen innerhalb kürzester Zeit ändern, sei es, weil eine Frau nach mehrjähriger Berufsunterbrechung grundsätzlich für weniger qualifiziert gehalten wird.

Erschließung neuer Berufsfelder

Der strukturelle Wandel in der Wirtschaft, d.h., der Wegfall industrieller Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Ausweitung des Dienstleistungssektors muß auch aus frauenpolitischer Sicht begleitet und ausgewertet werden.

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die zum Beispiel durch den Wandel zur Informationsgesellschaft beeinflußt werden, bieten durchaus Beschäftigungschancen für Frauen. Ferner wird die zunehmende Aufmerksamkeit, die der private Haushalt als Arbeitgeber oder als Arbeitsplatz für sozialversicherungspflichtige Beschäftigten genießt, mit Modellversuchen unterstützt.

Die drei inhaltlichen Schwerpunkte im arbeitsmarktpolitischen Bereich werden mit den folgenden Maßnahmen verdeutlicht:

5.1 Koordinierungsstellen

Bis auf wenige Ausnahmen sind es Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, um die Kinderbetreuung zu übernehmen. Die Unterbrechungsphase geht häufig einher mit Qualifikationsverlust und führt so zu mangelnden Aufstiegschancen bis hin zum Verlust des Arbeitsplatzes und Langzeitarbeitslosigkeit.

In verschiedenen Regionen Niedersachsens wurden 13 Koordinierungsstellen zur beruflichen und betrieblichen Förderung von Frauen eingerichtet. Die Koordinierungsstellen tragen dazu bei, Arbeitsmarktprobleme von Berufsrückkehrerinnen, Erziehungsurlauberinnen und langzeitarbeitslosen Frauen abzubauen und sichern so Frauenarbeitsplätze. Gemeinsam mit Betrieben der Region erarbeiten sie Konzepte für familienfreundliche Arbeitsbedingungen. Originäre Aufgaben der Koordinierungsstellen sind die Bereiche

- Beratung der o.g. Zielgruppen,
- Durchführung von berufsorientierten Qualifizierungsmaßnahmen, die in Absprache mit den Betrieben der Region angeboten werden,
- die Organisation eines Zusammenschlusses von regionalen Unternehmen, die das Angebot der Koordinierungsstellen in Anspruch nehmen (d.h., Qualifizierung der Erziehungsurlauberinnen, Arbeitsvermittlung innerhalb des Unternehmensverbundes etc.).

Alle Koordinierungsstellen in Niedersachsen haben einen überbetrieblichen Verbund gegründet. Insgesamt sind mehr als 400 Unternehmen in elf Verbundsystemen zusammengeschlossen. Seit 1991 haben sich über 3.000 Frauen von den Koordinierungsstellen beraten lassen.

Die Koordinierungsstellen werden mit 1 Mio. DM aus Landesmitteln, 1,2 Mio. DM aus ESF-Mitteln und 800.000 DM aus Mitteln der Träger finanziert.

... zum Beispiel

Koordinierungsstelle zur beruflichen und betrieblichen Förderung von Frauen im Oldenburger Münsterland

Doris Böckmann-Lucks und Elisabeth Seelhorst, die sich die Leitung der Koordinierungsstelle mit Sitz in Vechta teilen, haben beispielsweise in der Zeit vom 01.01. bis zum 30.09.1997 85 Beratungsgespräche mit Frauen geführt. Die Beratungstermine werden in Vechta, in Cloppenburg und in Lohne angeboten. Vorrangiger Anlaß für die Beratung war der Wunsch, (wieder) erwerbstätig zu werden. Eine starke Nachfrage herrschte hinsichtlich Informationen über Anpassungsqualifikationsmaßnahmen und Umschulungen oder Fragen zum Thema Existenzgründung, ebenso wie zur allgemeinen Orientierung über Chancen am Arbeitsmarkt.

Die Anforderungen der Frauen setzten die Projektleiterinnen mit der Initiierung entsprechender Weiterbildungskurse in der Region um. Im genannten Zeitraum wurden 28 Maßnahmen angeboten, an denen 305 Frauen teilnahmen.

Die Themen der Weiterbildungskurse werden in enger Absprache mit Unternehmen der Region festgelegt. Seit 1991 haben sich auf Initiative der Koordinierungsstelle ca. 100 Betriebe unterschiedlicher Branchen in einem Verbund zusammengeschlossen und sich Frauen- und Familienförderung zu eigen gemacht.

Insbesondere Erziehungsurlauberinnen und Berufsrückkehrerinnen profitieren von den Angeboten der Koordinierungsstelle.

5.2 Dienstleistungsagenturen

Das Projekt „Dienstleistungsagentur Ammerland“ ist ein Einzelprojekt innerhalb des umfassenden Projektes „Erschließung neuer Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten durch kooperative Zusammenschlüsse und Dienstleistungsagenturen – eine Maßnahme für Frauen im ländlichen Raum“.

Ziel des Projektes ist die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten und der Abbau von Schwarzarbeit, bzw. die Überwindung sog. geringfügiger Beschäftigung. Das Projekt begann im November 1995 mit einer Vorlaufphase zur Konzeptionierung und Gründung der Dienstleistungsagentur. Die Agentur arbeitet seit dem 1.5. 1997. Diese zweite Phase der Erprobung wird bis Ende 1998 mit EU-Mitteln in Höhe von ca. 595.000 DM und Landesmitteln in Höhe von ca. 147.000 DM gefördert. Dazu kommen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, kommunale Mittel und ein Eigenanteil des DGB. Mit den geplanten Einnahmen beträgt das Gesamtvolumen des Projekts fast 1,5 Mio DM.

Die Arbeitsweise der Agentur ist dadurch gekennzeichnet, daß stundenweise Beschäftigungen in Privathaushalten gebündelt und somit sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Die Anstellung der Haushaltshilfen und die Abrechnung mit den Privathaushalten erfolgt über die Agentur.

Vorteile für die Arbeitnehmerinnen sind in der vollen Sozialversicherung (Kranken-/Pflegeversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung), in der Vermittlung von Fort- und Weiterbildung, einer tarifgerechten Entlohnung und einem vollen arbeitsrechtlichen Schutz (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsanspruch, Kündigungsschutz) zu sehen.

Bei der Umsetzung des Projektes ergeben sich vor allem Probleme, sich am Markt gegen die Konkurrenz der versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse durchzusetzen. Neben den Arbeitskosten sind auch die Kosten für das Leitungspersonal (Management, Koordination, Verwaltung, Abrechnung u. ä.) zu erwirtschaften. Es muß daher davon ausgegangen werden, daß eine Dienstleistungsagentur ohne eine öffentliche Förderung z. Z. nicht erfolgreich arbeiten kann.

5.3 Aktionswochen „Frau und Beruf“

Seit 1997 werden in Kooperation mit den Kommunalen Frauenbeauftragten Aktionswochen zum Thema 'Frau und Beruf' durchgeführt. Ziel der Aktionswochen ist es, regionale Entscheidungsträger der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik für die Potentiale von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu interessieren, sei es als Arbeitnehmende, Beratende oder Existenzgründerinnen. Aufgrund der außerordentlich guten Resonanz werden auch 1998 Aktionswochen durchgeführt. Schwerpunkte bilden: geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Existenzgründung, Berufsrückkehr, Berufsorientierung von Mädchen, Altersversorgung von Frauen.

5.4 Unterstützung von Existenzgründerinnen

Mit der Unterstützung von Existenzgründerinnen wird ein wichtiger Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik und zur Mittelstandsförderung geleistet. Jede Existenzgründerin schafft im Durchschnitt vier weitere (überwiegend Frauen-) Arbeitsplätze. Ein Schwerpunkt ist hier die Existenzgründungsberatung und -qualifizierung für Frauen, die sowohl von den 13 Koordinierungsstellen wahrgenommen wird, als auch von dem Projekt Gründerinnen-Consult. Die geplanten Unternehmerinnen-Zentren werden Beratung und Coaching für Gründerinnen und Unternehmerinnen anbieten und so Arbeitsplätze sichern. Die Maßnahmen sind im einzelnen:

Richtlinie für die Gewährung von Landesdarlehen zur Förderung von Existenzgründungen durch Frauen in Niedersachsen (Existenzgründerinnenprogramm)

Mit diesem Darlehensprogramm geht die Landesregierung (das Programm liegt im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr) auf die besonders von Existenzgründerinnen nachgefragten Kleinkredite ein. Da sich Kredite erst ab einer Summe von 200.000 DM rentieren, existiert hier eine Lücke, die das Existenzgründerinnenprogramm geschlossen hat. („Die Darlehen werden als Projektförderung und in Form der Festbetragsfinanzierung in Höhe bis zu 2/3 der förderfähigen Investitionsausgaben nach Abzug der Umsatzsteuer gewährt, mindestens in Höhe von 10.000 DM, in jedem Fall höchstens jedoch nur in Höhe von 50.000 DM.“ (Punkt 4.1 der Richtlinie 1997) Erwähnenswert ist auch der günstige Zinssatz von z.Zt. 4 %. Antragsberechtigt sind Frauen, die in Niedersachsen eine gewerbliche oder freiberufliche Existenz (einschl. Angehörige der Heilberufe!) gründen wollen.

Seit 1991 haben sich über 2.000 Frauen mit finanzieller Hilfe des Landes selbständig gemacht (Stand: 31.03.98). Für Niedersachsen bedeutet das ca. 8000 neue Arbeitsplätze. Insgesamt wurden bis April 1998 ca. 80 Millionen DM als zinsgünstige Darlehen über das Existenzgründerinnenprogramm vergeben.

Projekt Gründerinnen-Consult

Das Projekt „Gründerinnen-Consult“ wurde initiiert, um Frauen vor und während der Gründungsphase gezielt zu beraten und zu unterstützen.

Aufgaben:

- Beratung und Qualifizierung von gründungsinteressierten Frauen
- Beratung regionaler Initiativen zur Gründung von Unternehmerinnen-Zentren
- Koordination der Unternehmerinnen-Messe F.A.M.E.
- Betreuung des Exponats der Weltausstellung „Wirtschaften der Zukunft“ – Unternehmerinnen-Zentren der Region Hannover

Unterstützung von Unternehmerinnen-Zentren

Unternehmerinnen-Zentren sind Zusammenschlüsse von Unternehmerinnen an einem Standort mit marktgerechter Branchenmischung. Sie bieten Frauen Konzepte, die neben ökonomischer und marktgerechter Umsetzbarkeit auch frauenspezifische Lebensentwürfe von Gemeinschaft und Kinderbetreuung ermöglichen.

Es gibt mittlerweile in vielen Städten und Regionen Niedersachsens Bestrebungen, Unternehmerinnen-Zentren zu gründen. Treibende Kräfte sind in der Regel die kommunalen Frauenbeauftragten. Initiativen existieren in Laatzen, Langenhagen, Hannover, Ostfriesland, Schaumburg, Wendland, Göttingen, Osnabrück, Gifhorn, Emden, Lingen, Lüneburg, Oldenburg, Salzgitter, Vechta, Buxtehude und Wilhelmshaven. In Celle wurde im April 1998 das erste Unternehmerinnen-Zentrum Niedersachsens eröffnet.

Unternehmerinnen-Messe F.A.M.E.

Die Messe F.A.M.E. bietet Gründerinnen und an einer Gründung interessierten Frauen Informationen, Beratungen, Anregungen, Geschäftsideen und -kontakte. Nach dem erfolgreichen Verlauf der Messen in den Jahren 1996 und 1997 ist die F.A.M.E. zu einer festen Größe für Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen Niedersachsens geworden.

5.5 NOW-Programm (New opportunities for women)

Im Rahmen dieses EU-Programms der Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung fand eine Förderung modellhafter Projekte statt, die die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben. In Niedersachsen wurden folgende Bereiche berücksichtigt:

- Erschließung neuer Berufsfelder, insbesondere die verstärkte Beteiligung von Frauen in zukunftsorientierten Berufen
- Förderung der beruflichen Qualifizierung, des beruflichen Aufstiegs und der beruflichen Selbständigkeit von Frauen
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Verbesserung der Chancen auf einen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach Zeiten der Kinderbetreuung.

Für die Finanzierung der Projekte werden von 1995–1999 über 8 Mio. DM an EU-Mitteln bereitgestellt. Hinzu kommen noch ca. 10 Mio. DM an Ko-Finanzierungsmitteln durch die Bundesanstalt für Arbeit, Kommunen, Trägeranteile etc., so daß insgesamt 18 Mio DM in Projekte zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt investiert werden.

... zum Beispiel

Das Projekt „**Fortbildung zur kommunalen Energieberaterin**“ vermittelt arbeitslosen Akademikerinnen und Berufsrückkehrerinnen mit akademischem Abschluß ökologisch und ökonomisch relevantes Fachwissen, auch in Praxisphasen. Die Qualifizierung durch den Träger „Büro für Umweltpädagogik“ erfolgt zu 50 % mittels Telelearning, was insbesondere Frauen mit Kindern eine größere Flexibilität ermöglicht.

Das Projekt schafft ein europaweites Netzwerk für Energieberaterinnen, das gleichzeitig als Informations-, Beratungs- und Jobbörse funktioniert.

IV. Zusammenfassung und Perspektiven für eine zukünftige Arbeitsmarktpolitik

Bei der Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Programme stellt sich generell die Frage, welche Prioritäten zu setzen und welche Interventionsformen zu wählen sind. Dies gilt für den Bund und erst recht für ein einzelnes Bundesland, das im Hinblick auf rechtliche Kompetenzen nur ergänzend zum Bund und mit begrenzten finanziellen Mitteln arbeitsmarktpolitisch aktiv sein kann. Diese Frage wird sich außerdem angesichts der angespannten Finanzlage des Landes in Zukunft noch verstärkt stellen. Grundlegend ist bei der *Entscheidung über arbeitsmarktpolitische Prioritäten* zu klären, ob sich die Aktivitäten

- auf die Förderung von Maßnahmen beruflicher Qualifizierung oder
- auf die unmittelbar wirksam werdende Förderung von Beschäftigungsverhältnissen

ausrichten sollten. Zuspitzen lassen sich aber arbeitsmarktpolitische Entscheidungen auch auf die Frage, ob sich eine Förderung

- auf besonders vermittlungsfähige Gruppen oder
- auf Problemgruppen

konzentrieren sollte. Für eine Ausrichtung auf vermittlungsfähige Gruppen spricht ein hohes Maß an nachweisbarer Wirksamkeit (etwa in Hinblick auf einen großen Anteil anschließend wieder Beschäftigter) und damit auch eine kostenbezogene Effizienz. Für das Ziel, sich besonders Problemgruppen des Arbeitsmarktes anzunehmen, spricht, daß die arbeitsmarktpolitischen Eingriffe der Bundesregierung in die aktive Arbeitsmarktpolitik Problemgruppen benachteiligt haben und mit neuesten gesetzlichen Veränderungen noch weiter benachteiligen werden. So dürften sich die Arbeitsämter unter dem Druck, nun sog. Eingliederungsbilanzen vorlegen zu müssen, in ihren arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten verstärkt auf Arbeitslose konzentrieren, die als vermittlungsfähig gelten.

Zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik mit begrenzten Mitteln läßt sich indes nicht entlang von starren Grundsätzen organisieren. Das Land hat unter Ausschöpfung der EU-Finanzquellen und der Kooperationsmöglichkeiten insbesondere mit der Arbeitsverwaltung sowie den anderen Arbeitsmarktakteuren einen pragmatischen und zugleich beschäftigungspolitisch wirkungsvollen Weg beschritten. Das Programm „Arbeit und Qualifizierung“ folgt den Prinzipien:

- Ausrichtung der Förderschwerpunkte auf Lücken im bundeseinheitlichen Spektrum der Arbeitsförderung,
- Berücksichtigung spezieller (struktureller, zielgruppenspezifischer, regionaler) Bedarfe und
- Hervorhebung des innovativen Potentials, um Anstöße für die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums zu geben.

Diese Maxime zwingen die Landesregierung dazu, speziell ausgerichtete Programme aufzulegen und flexibel auf arbeitsmarktliche Veränderungen mit der Neuaufgabe und Überarbeitung von Programmen zu reagieren. Die Landesregierung ist diesen Anforderungen gerecht geworden.

Durchaus sinnvoll ist es dabei, daß arbeitsmarktpolitische Programme und Aktivitäten nicht nur vom Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, sondern auch von anderen Ministerien des Landes entwickelt und umgesetzt werden. So verfügen das Kultusministerium, das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das Justizministerium sowie das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aufgrund ihrer jeweils politikfeldspezifischen Ausrichtung über Kontakte zu einschlägigen Adressatinnen und Adressaten. Diese sind bedeutsam für die Ermittlung spezieller Bedarfe, sie tragen aber auch dazu bei, daß zum Teil höchst unterschiedliche Voraussetzungen für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Ziele der Landesregierung zur Kenntnis genommen werden. Damit kann gewährleistet werden, daß entscheidende Probleme erfolgreicher politischer Interventionen bewältigt werden – nämlich die Probleme

- der Motivation, d.h. der Motive und Folgebereitschaft der Politikadressaten, (etwa von Jugendlichen oder Frauen über Bildungs-/Maßnahmeträger in unterschiedlicher Trägerschaft bis zu Wirtschaftsunternehmen) und
- des Wissens, d.h. der für politische Förderaktivitäten erforderlichen Kenntnis politikfeld- bzw. bereichsspezifischer relevanter Wirkungszusammenhänge (nicht zuletzt Qualifikationsanforderungen und absatzabhängige Arbeitskräftebedarfe in einzelnen Wirtschaftsbereichen).

Als hilfreich hat sich für die Bewältigung dieser Probleme außerdem herausgestellt, daß das niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales mit der Einrichtung der LaBIB sowie der Förderung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen über eine Beratungsinfrastruktur verfügt, die durch die RAN-Stellen und die Koordinierungsstellen zur beruflichen und betrieblichen Förderung von Frauen ergänzt wird. Durch sie sind direkte Kontakte zu Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie zu besonderen Zielgruppen unter den Arbeitslosen herstellbar. Ferner wird durch sie über die Fördermöglichkeiten des Landes und über andere arbeitsmarktpolitische Programme – insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit, aber auch über das weit gestreckte Förderspektrum aus EU-Mitteln informiert.

Die Arbeitsmarktpolitik der niedersächsischen Landesregierung fällt – auch wenn arbeitsmarktpolitische Aktivitäten in einer Reihe von Ministerien betrieben werden – in die Zuständigkeit des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales. Neben der zuvor erwähnten allgemeinen Orientierung,

- das bundeseinheitliche Maßnahmenspektrum zu ergänzen und
- speziellen Bedarfen gerecht zu werden,

ist die vom niedersächsischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales betriebene Arbeitsmarktpolitik *inhaltlich* auf *ein zentrales Ziel* ausgerichtet:

- auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Diesem Ziel ordnen sich die einzelnen vom niedersächsischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales aufgelegten Programme unter. Verfolgt wird dieses Ziel durch

- *Qualifizierung*, durch die entweder Chancen von Arbeitslosen auf die Einmündung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verbessert bzw. überhaupt erst geschaffen oder bestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gesichert werden, und

- *direkte Arbeitsförderung*, die entweder unmittelbar sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (in Betrieben) begründet oder über die Integration in Maßnahmen zu einer stabilen Eingliederung ins Erwerbssystem führen sollen.

Die inhaltliche Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Landes Niedersachsen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die Orientierung der Landesprogramme auf Lücken im bundeseinheitlichen Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten und spezielle Bedarfe schlägt sich zum Beispiel in dem neuen Programm zur beruflichen Integration von jungen Erwachsenen, in der Komplementärfinanzierung für die Strukturanpassungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, in der Qualifizierungsförderung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern sowie nicht zuletzt in der Förderung Sozialer Betriebe nieder.

Durch die Qualifizierungsförderung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern werden *die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten von Kommunen unterstützt*. Die kommunalen Sozialämter sind aufgrund der von der Bundesregierung vorgenommenen Einschnitte im Bereich der Arbeitsmarktpolitik mehr und mehr zu „Ersatzarbeitsämtern“ geworden. Nach einer Erhebung des Deutschen Städtetages (1997, S. 8) entfiel im Jahr 1996 in Niedersachsen auf 453 Einwohner ein durch Aktivitäten der Kommunen beschäftigter Arbeitsloser (für Westdeutschland ergab sich ein Durchschnitt von 444 Einwohnern zu einem beschäftigten Arbeitslosen).

Durch das Programm „*Arbeit und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern*“ (siehe Abschnitt III.3.2) wird es arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern durch die Kombination von Bildungsmaßnahmen und sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen nach § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ermöglicht, ihre berufliche und persönliche Qualifikation – unterstützt durch sozialpädagogische Betreuung – zu verbessern. Ziel der Maßnahmen ist es, die Eingliederungschancen dieser Menschen auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft zu erhöhen – und ihnen nicht nur für anschließende Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verschaffen. Dieses Programm soll vielmehr Sozialhilfeempfängerinnen und –empfängern durch Qualifikationsförderung Chancen auf dem Arbeitsmarkt verschaffen oder diese verbessern. Damit versucht die Landesregierung, Tendenzen hin zu einer „fürsorgerischen Arbeitsmarktpolitik“ zu brechen, bei der das Ziel einer stabilen Eingliederung von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem aufgegeben und statt dessen auf „Beschäftigungstherapie“ und Kontrolle der Arbeitsbereitschaft gesetzt wird.

Mit dem Programm „*Förderung der beruflichen Integration arbeitsloser junger Erwachsener*“ (siehe Abschnitt III.2.3) ist die niedersächsische Landesregierung im Juni 1997 auf die gestiegene Jugendarbeitslosigkeit eingegangen. Durch die Programmvorgaben werden unbürokratisch finanzielle Anreize zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von jungen Erwachsenen gegeben, Praktika unterstützt und Fördermöglichkeiten für betreuende Integrationshilfen eröffnet.

Und mit der über SAMSON erfolgenden Komplementärfinanzierung für die Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III (siehe Abschnitt III.2.2) wird versucht, die unzulängliche finanzielle Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit auszugleichen. Damit soll gewährleistet werden, daß eine zentrale arbeitsmarktpolitische Wirkung dieses Instruments auch tatsächlich erreicht wird – nämlich die Umwandlung von konsumtiv wirkenden Lohnersatzzahlungen in produktiv wirksam wer-

dende Leistungen. Die Landesförderung ist außerdem auf Jugendliche und Langzeitarbeitslose als besondere Zielgruppen bezogen. Durch die nur ergänzend einzusetzenden Mittel des Landes können auch die für die Strukturanpassungsmaßnahmen von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit in Niedersachsen verfügbaren Fördergelder verstärkt entsprechend dieser Zielgruppen nutzbar gemacht werden.

Versucht man die niedersächsische Arbeitsmarktpolitik quantitativ zu bilanzieren, so läßt sich feststellen, daß im Jahr 1998 durch die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Landesregierung ca. 23.500 Personen beschäftigt werden oder sich in einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme befinden. Ermöglicht wird dies mit einem Fördervolumen von 224 Millionen DM.

Erfolge der Arbeitsmarktpolitik des Landes haben sich auch nicht zuletzt im Hinblick auf *Innovationsfähigkeit* ergeben. Die Innovationsfähigkeit kommt darin zum Ausdruck, daß einzelne arbeitsmarktpolitische Programme zum Vorbild für andere Bundesländer geworden sind und auch außerhalb Deutschlands für Aufmerksamkeit gesorgt haben. Dies gilt nicht zuletzt für die Förderung der *Sozialen Betriebe*. Durch sie ist nicht nur konsequent der Weg einer arbeitsmarktpolitischen *Projektförderung* (statt einer traditionellen Individualförderung der Arbeitslosen) beschrritten worden. Entscheidend ist bei diesem Programm, daß die *direkte Arbeitsförderung nicht nur kurzfristig wirksam wird, sondern dauerhaft*.

Auch die Frage nach weiteren Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik stellt sich vor dem Hintergrund der Maxime, regionale und personengruppenspezifische Bedarfe abzudecken, Lücken im gesamtstaatlichen Maßnahmespektrum zu schließen, Innovationen zu entwickeln und umzusetzen sowie eine Vorbildfunktion wahrzunehmen und damit Impulse für die arbeitsmarktpolitische Gesamtentwicklung zu geben. Antworten werden unter anderem für folgende Fragen gesucht:

- Wie sollte sich für die wieder steigende *Jugendarbeitslosigkeit* das Verhältnis zwischen Qualifikations- und direkter Arbeitsförderung darstellen?
- Wie ist *Langzeitarbeitslosigkeit* wirksam zu bekämpfen? Was sind angemessene Strategien für einzelne Personengruppen, die besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind? Wie könnte etwa auf die Probleme der von Langzeitarbeitslosigkeit in ausgeprägter Form betroffenen Älteren eingegangen werden – zumal für sie die in der Vergangenheit bestehenden Frühverrentungsmöglichkeiten grundlegend eingeschränkt worden sind?
- Wie ist die *Existenzgründungsförderung* der Arbeitsämter für Arbeitslose zu optimieren? Wie kann durch *Existenzgründungsberatung* das Risiko für gründungsinteressierte Arbeitslose minimiert werden?

Mit diesen Fragen ist die Auseinandersetzung um Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik sicherlich nicht abgeschlossen. Leider wird uns Arbeitslosigkeit als soziales Problem und politische Herausforderung auch in Zukunft beschäftigen.

Literatur

- AMPA (Arbeitsmarktpolitik aktuell), hrsg. von der Landesgesellschaft zur Beratung und Information von Beschäftigungsinitiativen, Hannover [verschiedene Ausgaben]
- ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit), Nürnberg [verschiedene Ausgaben]
- Arbeitsmarkt 1993: Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer (ANBA- Sondernummer), Nürnberg 1994
- Arbeitsmarkt 1994: Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer (ANBA- Sondernummer), Nürnberg 1995
- Arbeitsmarkt 1995: Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer (ANBA- Sondernummer), Nürnberg 1996
- Arbeitsmarkt 1996: Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer (ANBA-Sondernummer), Nürnberg 1997
- Benzler, S./Heinelt, H., 1991: Stadt und Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten im Vergleich, Opladen
- Best, P., 1994: Arbeits- und Wohnraumprojekte für Straffällige in Niedersachsen, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2/94, S. 86 – 89
- Best, P., 1997: Europäische Kriminalpolitik, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 5/97, S. 259 – 265
- Brüderl, J./Preisendörfer, P./Ziegler, R. 1993a: Staatliche Gründungsfinanzierung und der Erfolg neugegründeter Betriebe, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 212, S. 13–32
- Brüderl, J./Bühler, Ch./Ziegler, R., 1993b: Beschäftigungswirkung neugegründeter Betriebe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1993, S. 521 ff.
- Bundesanstalt für Arbeit, 1994: Strukturanalyse 1993. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen (Beilage zu ANBA 5/1994), Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit, 1995: Strukturanalyse 1994. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen (Beilage zu ANBA 5/1995), Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit, 1996: Strukturanalyse 1995. Bestände an Arbeitslosen und offenen Stellen (Beilage zu ANBA 5/1996), Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit, 1997: Strukturanalyse 1996. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen, Nürnberg (Beilage zu ANBA Heft 5/97)
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie [BMBF] (Hrsg.), 1995: Berufsbildungsbericht 1995, Bad Honnef
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie [BMBF] (Hrsg.), 1996: Berufsbildungsbericht 1996, Bonn
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie [BMBF] (Hrsg.), 1997: Berufsbildungsbericht 1997, Bonn

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, 1996: Gespräch der BLK zur Vorbereitung auf berufliche Selbständigkeit durch die Hochschulen. Dokumentation, Bonn

Christe, Gerhard, 1996: Soziale Betriebe in Niedersachsen. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleituntersuchung 1993 – 1995 [unter Mitarbeit von Nicola Stack], Oldenburg

Christe, Gerhard, 1997: Aktuelle Daten zu Sozialen Betrieben in Niedersachsen. Befragungsergebnisse der Stichtagserhebung 1. Januar 1997, Oldenburg

Deutscher Städtetag, 1997: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Köln

Eden, Thomas, 1995: Erwerbslosenarbeit in Niedersachsen. Beratungskonzept, Erwerbslosenprojekte, Kommunale Förderung, Hannover

Europäische Kommission, 1995: Regionale Entwicklung in den ländlichen Gebieten 1994–1999, in: inforegio news (Mai 1995)

Europäische Kommission, 1997: Die Strukturfonds in 1996. Achter Jahresbericht, Brüssel

Förderrichtlinie Soziale Betriebe 1992: Förderung der beruflichen Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen auf Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben – mit Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds. Rd.-Erl. d. MS v. 25.6.1992 -501-58 08 24-, Hannover

Förderrichtlinie Soziale Betriebe 1997: Richtlinien über Zuwendungen zur Finanzierung von Dauerarbeitsplätzen in Sozialen Betrieben. Rd.-Erl. d. MS v. 01.09.1997 -501.2-58 08 24-, Hannover

Gerlach, K./Wagner, J., 1992: Betriebsdaten der amtlichen Statistik – eine (fast) ungenutzte Informationsquelle, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3. Jg., S. 578-596

Heinelt, H., 1989: Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung am Beispiel ausgewählter Arbeitsamtsbezirke. Zur Bedeutung der Kommunen beim Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/89, 294–311

Heinelt, H., 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung – Überforderung und Substanzverlust des Beitragsfinanzierungsprinzips? in: Olk, T./Riedmüller, B. (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaats (Leviathan-Sonderheft), Opladen, 191–204

Heinelt, H. (Hrsg.) 1996: Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen

Heinelt, H. 1996a: Strukturfondsförderung – Politikprozesse im Mehrebenenensystem der Europäischen Union, in: Heinelt 1996, S. 17–32

Heinelt, H./Bosch, G./Reissert, B. (Hrsg.), 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1997a: Der Europäische Sozialfonds in Niedersachsen. Zwischenbewertung Ziel 3. IES-Bericht Nr. 102.97 [Wissenschaftliche Bearbeitung: Christina Bötzel u. Corinna Sühlsen, unter Mitarbeit von Gerhard Christe], Hannover

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1997b: Der Europäische Sozialfonds (ESF) in Niedersachsen. Zwischenbewertung Ziel 4. IES-Bericht Nr. 108.97 [Wissenschaftliche Bearbeitung: Christina Bötzel u. Karin Griesbach], Hannover

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1997c: Fallstudie der Maßnahme „Weiterqualifikation von Hochschulabsolventen im Forschungsschwerpunkt Emders Umwelttechnik (EUTEC) der Fachhochschule Ostfriesland“ im Rahmen des Förderzieles 2 – Förderschwerpunkt „Förderung der Forschung und Technologie“ [Wissenschaftliche Bearbeitung: Corinna Sühlsen], Hannover

Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.), 1997: Jugend '97: Zukunftsperspektiven, Gesellschaftliches Engagement, Politische Orientierungen, Opladen

Knodt, M., 1996: Regionales Regieren im europäischen Mehrebenenensystem. Ein interpretativer Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Niedersachsen, Diss. Mannheim

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1991a: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1990 (Statistisches Sonderheft 2/1991), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1991b: Statistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im II.Quartal 1990 (Sonderheft 4/1991), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1991c: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1990 –, (Sonderheft 10/1991), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1992a: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1991 (Statistisches Sonderheft 2/1992), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1992b: Statistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im II.Quartal 1991 (Statistisches Sonderheft 3/1992), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1992c: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1991 –, (Sonderheft 10/1992), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1993a: Statistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im II.Quartal 1992 (Statistisches Sonderheft 2/1993), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1993b: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1992 (Statistisches Sonderheft 3/1993), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1993c: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1992 –, (Statistisches Sonderheft 9/1993), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1994a: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1993 (Statistisches Sonderheft 5/1994), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1994b: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1993 –, (Statistisches Sonderheft 11/1994), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1995a: Entlastung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen-Bremen 1994 durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. ABM. FuU, Kurzarbeit (ABF informiert, Nr. 2/1995), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1995b: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1994 (Statistisches Sonderheft 2/1995), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1995c: Statistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im II. Quartal 1994 (Statistisches Sonderheft 5/1995), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1995d: Langzeitarbeitslosigkeit in Niedersachsen/Bremen, Analyse (ABF informiert Nr. 4/1995 [vom 29.06.1995]), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1995e: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1994 –, (Statistisches Sonderheft 13/1995), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1996a: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1995 (Statistisches Sonderheft 3/1996), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1996b: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1995, (Statistisches Sonderheft 12/96), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1996c: Jahreszahlen zur Arbeitsstatistik 1995, Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1996d: Mobilzeit, Teilzeitarbeit in Niedersachsen-Bremen, Analyse (ABF informiert Nr. 3 /1996 [vom 06.05.1996]), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997a: Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1996 (Statistisches Sonderheft 2/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997b: Entlastung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen-Bremen 1996 durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (ABF informiert, Nr. 1/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997c: Konjunktur und Arbeitsmarkt in Niedersachsen-Bremen (inkl. Arbeitsmarktbilanz 1996 für die Länder Niedersachsen und Bremen) (ABF informiert, Nr. 2/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997d: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort Ende Juni 1996 nach Gemeinden (Statistisches Sonderheft 13/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997e: Frauenerwerbstätigkeit in Niedersachsen-Bremen. Aus der Statistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Statistisches Sonderheft 19/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997f: Pendlerströme am 30.06.1996 zwischen Niedersachsen-Bremen und den angrenzenden LAA-Bezirken/Ländern (Statistisches Sonderheft 22/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997g: Sondererhebung über die Struktur der Arbeitslosigkeit und des Stellenbestandes – September 1996, (Statistisches Sonderheft 14/1997), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997h: Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1996 nach Gemeinden und verschiedenen Strukturmerkmalen (Statistisches Sonderheft 9/97), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997i: Arbeitsmarktsituation Jugendlicher in Niedersachsen-Bremen (ABF informiert, Nr. 3.1/1997 [vom 30.06.1997]), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997j: Jugendliche an der 2. Schwelle (ABF informiert, Nr. 3.2/1997 [vom 30.06.1997]), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997k: Statistik der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) 1996 (Statistisches Sonderheft 5/97), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997l: Förderung der beruflichen Bildung 1996 (Statistisches Sonderheft 6/97), Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1997m: Statistisches Monatsheft Dezember 1997, Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1998a: Arbeitsmarktdaten für das Land Niedersachsen 1997 [Vorabmitteilung des Referats für Statistik v. 05.01.1998], Hannover

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1998b: Statistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im II. Quartal 1997 (Statistisches Sonderheft 8/1998), Hannover

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, 1996a: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 50. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1996, Hannover

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, 1996b: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 50. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1996, Hannover

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, 1997: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 51. Jahrgang, Heft 4, April 1997, Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Hrsg.), 1997a: Technologieorientierte Unternehmensgründung. Eine Übersicht über niedersächsische Institutionen, Initiativen und Projekte, Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, 1997b: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zu „Moderne Wirtschaftspolitik in Niedersachsen – Bilanz und Ausblick“, Hannover

Queisser, H./Chmielus-Aderhold, K./Dippelhofer-Stiem, B., 1995: Die Arbeitsmarktsituation von Frauen in Niedersachsen und Bremen. Ein Beitrag zur regionalen Sozialberichterstattung, Bielefeld

Reissert, B., 1982: Arbeitsbeschaffungsprogramm – Langfristige Arbeitslosigkeit und „temporärer Ersatzarbeitsmarkt“, in: Wirtschaftsdienst 4/1982, 178-184

Reissert, B., 1994: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im bundesstaatlichen und europäischen Kontext, unveröffentlichtes Manuskript (Workshop der Ad-hoc-Gruppe „Regionale Modernisierungspolitik“ im Rahmen des Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Potsdam, 26.8.1994)

Richter, J./Schiller, R., 1994: Fachhochschulabsolventen als Existenzgründer. Ergebnisse einer Sonderauswertung von Daten der Deutschen Ausgleichsbank. Herausgegeben vom BMBW, Bonn

Richtlinie für die Gewährung von Landesdarlehen zur Förderung von Existenzgründungen durch Frauen in Niedersachsen. RdErl. d. MW v. 17.07.1997 -30-32350-, Hannover

Richtlinien über die Förderung der beruflichen Integration arbeitsloser junger Erwachsener. RdErl. d. MS v. 30.05.1997, Hannover

Richtlinie über Zuwendungen des Landes für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Produktive Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit. RdErl. d. MS v. 09.10.1997, Hannover

Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Finanzierung von Beschäftigungs- und Qualifizierungszuschüssen für Soziale Betriebe (BQZ). RdErl. MS v. 01.08.1997 – 501.2 – 58 02 24 -, Hannover

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), 1997: Weiterentwicklung des dualen Systems der Berufsausbildung. Thesen und Diskussionsvorschläge der KMK [vom 18.04.1997], Bonn

Sozialpolitische Umschau 44/1997, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn

Staeck, N. 1996: Die europäische Struktur fondsförderung – Entwicklung und Funktionsweise, in: Heinelt 1996, S. 33-57

Wagner, J. 1992: Success or Failure? The Post-Entry Performance of Small Firms in Manufacturing Industries, Lower Saxony, 1979–1990, Produktionsentwicklung, Beschäftigungswachstum und Exporterfolge niedersächsischer Betriebe, Projektbericht Nr. 8, Hannover

Wenke, J., 1996: Berufliche Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer: ein Leitfaden für Bildungsträger, Dokumentation zum Modellversuch „Entwicklung und Erprobung von Qualifizierungskonzepten für ältere Arbeitnehmer aus der Industrie“, Bielefeld

Verzeichnis der Tabellen

<i>Tabelle I.1: Bruttoinlandsprodukt in Millionen DM nach Bundesländern</i>	<i>23</i>
<i>Tabelle I.2: Erwerbstätige 1990 und 1996 nach Bundesländern</i>	<i>24</i>
<i>Tabelle I.3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1990 und 1997 nach Bundesländern</i>	<i>24</i>
<i>Tabelle I.4: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen nach Wirtschaftsbereichen.</i>	<i>27</i>
<i>Tabelle I.5: Arbeitsplatzgewinne und -verluste im Produzierenden Gewerbe in Niedersachsen 1990 bis 1996</i>	<i>27</i>
<i>Tabelle I.6: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen nach Beschäftigtengrößenklassen.</i>	<i>29</i>
<i>Tabelle I.7: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen 1990 bis 1996 nach Qualifikation.</i>	<i>32</i>
<i>Tabelle I.8: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen 1990 zu 1996 nach Regionen, in Rangfolge der prozentualen Zu- bzw. Abnahme von Beschäftigten</i>	<i>33</i>
<i>Tabelle I.9: Arbeitslose und Arbeitslosenquote 1990 bis 1997</i>	<i>34</i>
<i>Tabelle I.10: Bestand an älteren Arbeitslosen in Niedersachsen</i>	<i>36</i>
<i>Tabelle I.11: Bestand an Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen.</i>	<i>37</i>
<i>Tabelle I.12: Bestand an Arbeitslosen mit 55+ Jahren in Niedersachsen-Bremen, 1 Jahr und länger arbeitslos.</i>	<i>38</i>
<i>Tabelle I.13: Bestand an Langzeitarbeitslosen in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken Niedersachsens.</i>	<i>39</i>
<i>Tabelle I.14: Bestand an jugendlichen Arbeitslosen in Niedersachsen</i>	<i>39</i>
<i>Tabelle I.15: Bestand an schwerbehinderten Arbeitslosen in Niedersachsen.</i>	<i>41</i>
<i>Tabelle I.16: Bestand an Arbeitslosen in Niedersachsen ohne/mit Berufsausbildung</i>	<i>43</i>
<i>Tabelle I.17: Bestand an arbeitslosen Akademikern in Niedersachsen, Ende September</i>	<i>44</i>
<i>Tabelle II.1: Ausgaben des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen (1990–1997) – in 1.000 DM</i>	<i>46</i>
<i>Tabelle II.2: ABM in Niedersachsen nach Maßnahmearten. 1994–1997 (Mehrfachnennungen möglich)</i>	<i>52</i>
<i>Tabelle II.3: Kurzarbeiter in Niedersachsen – insgesamt und nach den am stärksten vertretenen Branchen (1994–1996)</i>	<i>53</i>
<i>Tabelle III.1: Förderschwerpunkte ESF Ziel 4 im Jahr 1997</i>	<i>78</i>
<i>Tabelle III.2: Finanzierungsanteile des Programms „YOUTHSTART durch RAN“ 1996–1998</i>	<i>85</i>

Verzeichnis der Graphiken

Graphik I.1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1990 und 1997 nach Bundesländern Veränderung 1997 zu 1990 in Prozent	25
Graphik I.2: Arbeitsplatzgewinne und -verluste im Produzierenden Gewerbe in Niedersachsen 1990 bis 1996	28
Graphik I.3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen nach Beschäftigtengrößenklassen; Veränderung 1996 zu 1990 in Prozent	29
Graphik I.4: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frauen und Männer in Niedersachsen 1990 bis 1996	31
Graphik I.5: Arbeitslose Frauen und Männer in Niedersachsen 1990 bis 1997, Arbeitslosenquoten in Prozent	35
Graphik I.6: Bestand an älteren Arbeitslosen in Niedersachsen; absolut	36
Graphik I.7: Bestand an Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen; absolut	37
Graphik I.8: Arbeitslosenquote 1992 bis 1997 für jugendliche Arbeitslose (unter 25 Jahre)	40
Graphik I.9: Bestand an Arbeitslosen in Niedersachsen ohne/mit Berufsausbildung 1990 bis 1996; in Prozent	42
Graphik I.10: Bestand an arbeitslosen Akademikern in Niedersachsen zwischen 1990 und 1997; absolut	44
Graphik II.1: Teilnehmer (Bestandszahlen) in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Niedersachsen nach Personengruppenmerkmalen (1994–1997)	48
Graphik II.2: ABM in Niedersachsen nach Beschäftigten 1994–1997 (Mehrfachnennungen möglich)	51
Graphik III.1: Regionale Verteilung der ESF-Mittel auf die alten Bundesländer in Prozent	56
Graphik III.2: Ziel 2- und Ziel-5b Fördergebiete in Niedersachsen	57
Graphik III.3: Sektorverteilung der Sozialen Betriebe Niedersachsens 1996; Beschäftigte in Prozent, Betriebe absolut	60
Graphik III.4: Förderschwerpunkt Einzelprojekte. Verbleib der Teilnehmenden 3–6 Monate nach Abschluß der Maßnahme; in Prozent	70
Graphik III.5: Richtlinie Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger. Verbleib der Teilnehmenden nach Abschluß der Maßnahme; in Prozent	72