

Schriften des Internationalen Instituts  
für Empirische Sozialökonomie (INIFES)

---

Band 9

# Lokale Arbeitsmarktpolitik

Herausgegeben von

Peter Hurler und Martin Pfaff



Duncker & Humblot · Berlin

# **LOKALE ARBEITSMARKTPOLITIK**

**Schriften des Internationalen Instituts  
für Empirische Sozialökonomie (INIFES)**

**Band 9**

# Lokale Arbeitsmarktpolitik

Vorträge anlässlich eines Workshops zum Thema  
*Lokale Arbeitsmarktpolitik* in Augsburg

Herausgegeben von

Peter Hurler und Martin Pfaff



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek**

**Lokale Arbeitsmarktpolitik:** Vorträge anlässl. e.  
Workshops zum Thema Lokale Arbeitsmarktpolitik, 5.  
u. 6. Juli 1984 / hrsg. von Peter Hurler u. Martin  
Pfaff. — Berlin: Duncker und Humblot, 1987.  
(Schriften des Internationalen Instituts für Empi-  
rische Sozialökonomie (INIFES); Bd. 9)  
ISBN 3-428-06251-5

NE: Hurler, Peter [Hrsg.]; Workshop zum Thema Lokale  
Arbeitsmarktpolitik <1984, Augsburg>; Internationales  
Institut für Empirische Sozialökonomie <Leitershofen>:  
Schriften des Internationalen . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: W. Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06251-5

## VORWORT

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs, trotz großer Leistungsbilanzüberschüsse und realer Wachstumsraten, die man Anfang der 80er Jahre noch als unwahrscheinlich erachtet hätte, ist die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland unverändert hoch geblieben. Globale beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben sich als Strohfeuer erwiesen und sind weitgehend wirkungslos geblieben. Trotz einer Zunahme der Beschäftigungsverhältnisse und einer Zunahme bei den Stellenangeboten verharrt die registrierte Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau.

Die Wirtschaftspolitik steht dieser Entwicklung rat- und tatenlos gegenüber und verweist auf die strukturellen und nur längerfristig veränderbaren Ursachen dieser hohen Arbeitslosigkeit – kurzfristige Maßnahmen (wie z. B. Beschäftigungsprogramme) werden als wirkungslos angesehen. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, daß Arbeitslosigkeit hohe Folgekosten im sozialen Bereich verursacht. Hinzu kommt, daß das Niveau der Arbeitslosigkeit regional unterschiedlich ist. Neben „Problemregionen“ mit zweistelligen Arbeitslosenquoten und einem überdurchschnittlich hohen „harten Kern“ an Dauerarbeitslosen gibt es – insbesondere in Süddeutschland – eine Reihe von Arbeitsamtsbezirken, wo „Vollbeschäftigung“ herrscht und Unternehmen über einen erheblichen Fachkräftemangel klagen.

Die Notwendigkeit, „vor Ort“ mit dem Problem Arbeitslosigkeit fertig werden zu müssen, hat in den letzten Jahren in einer Reihe von Arbeitsamtsbezirken zu einer Vielzahl von dezentralen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten geführt. Ausgangspunkt dafür war der Gedanke, die Träger der regionalen Arbeitsmarktpolitik aufgrund ihrer Informationsvorsprünge erheblich stärker in die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik „vor Ort“ einzubinden. Im Hinblick darauf wurden Überlegungen angestellt, wie die Akteure am regionalen Arbeitsmarkt dazu beitragen können, das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik stärker auf regionenspezifische Belange auszurichten und somit effektiver zu gestalten.

Obwohl die Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten eng begrenzt sind – dies war u. a. das Ergebnis eines zweitägigen Arbeitsmarkt-Workshops in Augsburg, dessen Ergebnisse in dem 1984 im Verlag Duncker & Humblot erschienenen Sammelband „Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten“ zusammengefaßt sind –, scheint das Konzept einer dezentralen Aktivierung der Arbeits-

marktpolitik erfolgversprechend. Dies untermauert auch die am 1. 1. 1986 in Kraft getretene 7. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz, die den verstärkten Einsatz von dezentral wirkenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen empfiehlt.

Während im ersten Augsburger Arbeitsmarkt-Workshop überwiegend Vorüberlegungen und konzeptionelle Fragen einer stärker regional ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik diskutiert wurden und das Untersuchungskonzept der Augsburg-Studie einem größeren Kreis von Fachleuten aus der Arbeitsverwaltung, von Politikern und Wissenschaftlern vorgestellt wurde, konzentrierten sich die Beiträge beim zweiten Augsburger Arbeitsmarkt-Workshop stärker auf den Aspekt einer zukunftsorientierten aktiven regionalen Arbeitsmarktpolitik, und zwar unter besonderer Berücksichtigung von beruflichen Bildungs-/Umschulungsmaßnahmen.

In seinem Referat zum Thema „Dezentrale Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik – Königsweg oder Holzweg?“ gibt Wolfgang Ohndorf vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) eine vorläufige Bestandsaufnahme aus der Sicht seines Hauses. Günther Schmid vom Internationalen Institut für Management und Verwaltung (IIMV) am Wissenschaftszentrum Berlin versucht in seinem Beitrag, aufbauend auf den Erfahrungen aus dem „arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ von 1979, die „Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen“ aufzuzeigen.

Speziell mit dem Problem der zukünftigen Entwicklungen der Arbeitskräftebedarfsstruktur und der Notwendigkeit der Anpassung beruflicher Fertigkeiten und Kenntnisse an die Veränderungen der Berufswelt befaßt sich der Beitrag von Wolfgang Klauder vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg. Die Rolle der beruflichen Bildung im Rahmen lokaler Arbeitsmarktpolitik wird von Rolf Derenbach (BfLR) aus wissenschaftlicher Sicht betont, während sich der Beitrag von Manfred Rademacher mit Fragen der Praktikabilität einer solchen dezentralen Politik und der Frage nach den Gestaltungsspielräumen für Maßnahmen der beruflichen Bildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik „vor Ort“ befaßt.

Die Beiträge und Diskussionen im zweiten Teil des Workshops waren ausschließlich der „Augsburg-Studie“ gewidmet. Der Beitrag von Peter Hurler gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Erfahrungen der Augsburger Untersuchung, während der Beitrag von Martin Pfaff und Ernst Stark auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen die Anforderungen für eine Fortschreibung dieses Forschungsansatzes formuliert. Die Ergebnisse und Erfahrungen der Augsburg-Studie werden von Gerhard Engelbrech, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, in seinem Beitrag ausführlich diskutiert und kommentiert; er bewertet die Augsburg-Studie aus der Sicht des IAB, weist auf Schwächen hin und gibt wertvolle

Hinweise, die für eventuelle Nachahmer von Bedeutung sind. Im letzten Teil der Veranstaltung erhielten Vertreter aller in der projektbegleitenden Arbeitsgruppe vertretenen Institutionen die Möglichkeit, die Ergebnisse der Studie aus der Sicht ihrer Institutionen zu werten und zu kommentieren.

Die Veröffentlichung des vorliegenden Tagungsbandes ist Anlaß, all jenen zu danken, die unsere Arbeit unterstützt haben. Zu danken dafür, daß die von uns vorgeschlagene Untersuchungskonzeption ohne substantielle Abstriche durchgeführt werden konnte. Wir sind der Auffassung, mit dieser Untersuchung einen Beitrag zur Klärung der Frage geleistet zu haben, inwieweit Arbeitsmarktpolitik „vor Ort“ sinnvoll sein kann und welcher Voraussetzungen es bedarf. Unser besonderer Dank gilt an dieser Stelle dem Initiator der Augsburg-Studie, Herrn Arbeitsamtsdirektor Manfred Rademacher, und dem Motor dieses Projekts, dem Augsburger Oberbürgermeister Hans Breuer. Dank gebührt auch den Institutionen, die die Arbeit des Projektteams im Rahmen der projektbegleitenden Arbeitsgruppe aktiv unterstützt haben.

Die erzielten Ergebnisse können u. E. wesentlich dazu beitragen, dem örtlichen Arbeitsamt und den mit ihm zusammenarbeitenden Weiterbildungssträgern Hinweise und Informationen zu geben, wie das Angebot an beruflichen Bildungsmaßnahmen gestaltet werden kann. Generell sind wir der Auffassung, daß die Ergebnisse und Erfahrungen dieser Studie sowohl den Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung als auch Politikern und Wissenschaftlern, die sich mit diesem Problemkreis beschäftigen, eine wertvolle Hilfe sein können.

Wir danken all jenen, die den zweiten Augsburger Arbeitsmarkt-Workshop ermöglicht, uns unterstützt und zu seinem Erfolg beigetragen haben:

- den Referenten und Diskutanten,
- der Stadt Augsburg – insbesondere Herrn Oberbürgermeister Hans Breuer und Herrn Bürgermeister Arthur Fergg –, die die zur Durchführung des Workshops erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt hat,
- dem Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Augsburg,
- dem Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Stadtbergen, sowie allen Mitarbeitern, die bei der Bewältigung der umfangreichen organisatorischen Aufgaben mitgeholfen haben.

Unser Dank gebührt ferner dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und der Stadt Augsburg, die durch ihre finanzielle Unterstützung das Erscheinen des vorliegenden Tagungsbandes ermöglicht haben, sowie Herrn Dipl. oec. Ernst Stark, ohne dessen Zähigkeit und Ausdauer bei der Überarbeitung und bei der redaktionellen Aufbereitung der Beiträge dieser Tagungsband nie hätte erscheinen können.

Augsburg, im Juli 1986

Martin Paff und Peter Hurler





## INHALT

Arthur Fergg, Bürgermeister der Stadt Augsburg	
Eröffnung der Tagung und Begrüßung durch den Gastgeber . . . . .	13
Martin Pfaff	
Lokale Arbeitsmarktpolitik: Einführung in das Tagungsthema . . . . .	15

### **1. Operative Arbeitsförderungsmaßnahmen und lokale Arbeitsmarktpolitik**

Wolfgang Ohndorf	
Dezentrale Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik – Königsweg oder Holzweg? – Eine Bestandsaufnahme aus der Sicht des Bundesministe- riums für Arbeit und Sozialordnung . . . . .	23
Günther Schmid	
Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen . . . . .	31
Wolfgang Klauder	
Zukünftige Tendenzen der Arbeitskräftebedarfsstruktur und der Qualifikationsanforderungen . . . . .	57
Rolf Derenbach	
Die Rolle der beruflichen Bildung im Rahmen lokaler Arbeitsmarkt- politik und regionalwirtschaftlicher Förderungsmaßnahmen . . . . .	77
Manfred Rademacher	
Aktive Arbeitsmarktpolitik „vor Ort“ – Gestaltungsspielräume im Bereich der beruflichen Bildung unter besonderer Berücksichtigung von Auftragsmaßnahmen . . . . .	93
Ernst Stark	
Zusammenfassung der Diskussion zu den Referaten von Wolfgang Klauder, Rolf Derenbach und Manfred Rademacher . . . . .	101

## **II. Regionale Arbeitsmarktforschung und Umsetzung der Ergebnisse im Rahmen lokaler Arbeitsmarktpolitik – dargestellt am Beispiel der Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augsburg“**

**Peter Hurler**

Die Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augsburg“ – Ergebnisse und  
Erfahrungen . . . . . 107

**Martin Pfaff / Ernst Stark**

Möglichkeiten einer Fortschreibung der Studie „Regionaler Arbeits-  
markt Augsburg“ – Anforderungen, methodische Voraussetzungen,  
Möglichkeiten der Durchführung . . . . . 133

**Gerhard Engelbrech**

Der Stellenwert der Augsburg-Studie aus der Sicht des Instituts für  
Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – Anmerkungen zum Projekt-  
Design, zur Methode und zu den Ergebnissen . . . . . 145

**Ernst Stark**

Zusammenfassung der Diskussion zu den Referaten von Peter Hurler,  
Martin Pfaff / Ernst Stark und Gerhard Engelbrech . . . . . 163

**Manfred Rademacher**

Die Bedeutung der Augsburg-Studie für die praktische Arbeitsmarkt-  
politik im Wirtschaftsraum Augsburg . . . . . 167

**Josef Amann**

Beurteilung der Ergebnisse der Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augs-  
burg“ und Möglichkeiten ihrer Implementation aus der Sicht der  
Industrie- und Handelskammer für Augsburg und Schwaben . . . . . 173

**Dieter Sinnacher**

Beurteilung der Ergebnisse der Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augs-  
burg“ und Möglichkeiten ihrer Implementation aus der Sicht der  
Handwerkskammer für Schwaben, Augsburg . . . . . 177

**Karl-Heinz Schneider**

Beurteilung der Ergebnisse der Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augs-  
burg“ und Möglichkeiten ihrer Implementation aus der Sicht des  
Deutschen Gewerkschaftsbundes, Kreis Augsburg . . . . . 181

**Heribert Wagner**

Beurteilung der Ergebnisse der Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augs-  
burg“ und Möglichkeiten ihrer Implementation aus der Sicht des  
Kolping-Bildungswerks Augsburg . . . . . 185

**Wolfgang Asam**

Beurteilung der Ergebnisse der Studie „Regionaler Arbeitsmarkt Augsburg“ und Möglichkeiten ihrer Implementation aus der Sicht des Berufsbildungswerkes Augsburg der Katholischen Jugendfürsorge . . . 189

**Ernst Stark**

Zusammenfassung der Diskussion zu den Statements . . . . . 193

**Martin Pfaff**

Schlußwort . . . . . 197

Die Mitarbeiter . . . . . 199

Verzeichnis der Teilnehmer . . . . . 207



**ERÖFFNUNG DER TAGUNG UND BEGRÜßUNG  
DURCH DEN GASTGEBER ARTHUR FERGG,  
BÜRGERMEISTER DER STADT AUGSBURG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum 2. Augsburger Arbeitsmarkt-Workshop möchte ich Sie im Namen der Stadt Augsburg recht herzlich begrüßen.

Wie Sie wissen, fand der erste Arbeitsmarkt-Workshop am 29./30. April 1981 vor Beginn der Hauptarbeiten zur Regionalen Arbeitsmarktuntersuchung Augsburg statt und sollte die Grundzüge unseres Untersuchungskonzeptes einem Kreis von Wissenschaftlern und Praktikern zur kritischen Diskussion stellen. Bei der jetzigen Veranstaltung möchten wir die Ergebnisse der Untersuchung vorstellen und Möglichkeiten zur Umsetzung der Ergebnisse diskutieren.

Das Aktionsfeld der kommunalen Wirtschaftsförderung hat sich in den vergangenen Jahren erheblich ausgeweitet. Die anhaltende Arbeitslosigkeit und die in Augsburg nach wie vor anhaltenden strukturellen Probleme in der Industrie erfordern auch von der Stadt besondere Anstrengungen.

Die traditionelle Aufgabenwahrnehmung der Wirtschaftsförderung, Bereitstellung von Standorten für die Betriebe und aktive Ansiedlungspolitik, reichen allein nicht mehr aus, um eine zufriedenstellende Entwicklung einzuleiten.

Die Förderung innovationsorientierter Unternehmensgründungen wird in jüngster Zeit nicht nur als Angelegenheit der staatlichen Wirtschaftspolitik, sondern auch als Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung betrachtet.

Mit der Durchführung der Regionalen Arbeitsmarktuntersuchung hat die Stadt Augsburg Neuland beschritten.

Herausragende Merkmale dieser Untersuchung sind die hervorragende Zusammenarbeit aller in die Arbeitsmarktpolitik einbezogenen Institutionen und die regionale Ausrichtung der Untersuchung auf den Wirtschaftsraum Augsburg.

Es wird jetzt darauf ankommen, die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die Ergebnisse der Untersuchung in praktisches Handeln umgesetzt werden können.

Die ausgezeichnete Mitarbeit der Betriebe und Unternehmen während der Befragungsaktion verpflichtet uns, den zweiten Schritt der Umsetzung möglichst rasch einzuleiten und die Aktion nicht als einmalige Untersuchung anzusehen, sondern auch Möglichkeiten zur Fortschreibung der Ergebnisse zu suchen.

Die bisherige Resonanz auf unser Projekt in der Öffentlichkeit war äußerst positiv. Ganz besonders freue ich mich, daß die Gewerkschaften das Projekt als Modell für andere Regionen betrachten und anstreben, es auch in anderen Regionen durchzuführen.

Ich hoffe, daß diese Veranstaltung dazu beitragen wird, die Frage der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik einen Schritt weiterzubringen und daß wir wesentliche Erkenntnisse für die praktische Umsetzung erhalten.

Ich wünsche der Veranstaltung einen guten Erfolg.

# LOKALE ARBEITSMARKTPOLITIK

## *Einführung in das Tagungsthema*

Von Martin Pfaff

### 1. Einführung

Zunächst darf auch ich Sie – in meinem eigenen Namen, aber auch im Namen meiner Mitarbeiter – recht herzlich zum 2. Augsburger Arbeitsmarkt-Workshop begrüßen!

Mit diesem 2. Augsburger Arbeitsmarkt-Workshop zum Thema „Lokale Arbeitsmarktpolitik“ setzen wir den Dialog mit Wissenschaftlern und Praktikern fort, den wir mit unserem ersten Arbeitsmarkt-Workshop zum Thema „Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten – der Stellenwert regionaler Arbeitsmarktuntersuchungen“ (29. und 30. April 1981 in Augsburg) begonnen haben. Die Referate dieses ersten Workshops sind mittlerweile in Buchform erschienen<sup>1</sup>.

Die Erkenntnis, daß die Arbeitsmarktpolitik sich nicht nur auf globale Maßnahmen stützen darf, sondern auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den spezifischen Problemen vor Ort anpassen sollte, hat sich in den letzten Jahren zunehmend durchgesetzt. Dies vor allem auch, weil man einen effektiveren Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums durch eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik unter Ausnutzung der vorhandenen *Informationsvorsprünge vor Ort* erreichen möchte. Hierbei stellt sich jedoch sofort die Frage, welche Informationen den Trägern der lokalen Arbeitsmarktpolitik zusätzlich zur Verfügung gestellt werden sollten, um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verstärkt auf die spezifischen Problemstrukturen der Regionen auszurichten und damit effizienter und effektiver werden zu lassen.

Zu diesen Informationen zählen sicher

- die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen des sich abzeichnenden Strukturwandels auf Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit auf lokaler Ebene;
- die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen von technischen Neuerungen und organisatorischen Veränderungen auf den Arbeitskräftebedarf sowie

---

<sup>1</sup> Hurler, Peter / Pfaff, Martin (Hrsg.): Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten, Berlin 1984.