

Udo Bullmann
Kommunale Strategien
gegen Massenarbeitslosigkeit

Udo Bullmann

Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit

Ein Einstieg in die
sozialökologische Erneuerung

Leske + Budrich, Opladen 1991

ISBN 978-3-8100-0795-7 ISBN 978-3-322-95542-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-95542-5

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Bullmann, Udo:

Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit : ein Einstieg in die sozialökologische Erneuerung / Udo Bullmann.

— Opladen : Leske und Budrich, 1991

3-8100-0795-1

© 1991 by Leske+Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Ü B E R S I C H T

	Seite
Inhaltsverzeichnis	V
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	XII
EINLEITUNG	1
I. ZENTRALSTAATLICHE MODERNISIERUNG ODER DEZENTRALE INNOVATION	7
II. CHANCEN LOKALER GEGENMACHT	93
III. ZWISCHEN NEUEN HANDLUNGSANFORDERUNGEN UND ALTEN REZEPTUREN: ZUR PRAXIS KOMMUNALEN KRISENMANAGEMENTS	162
IV. DIE AUSEINANDERSETZUNG UM EINE BESCHÄFTIGUNGSSICHERNDE LOKALE STRATEGIE	221
Literatur	293

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

EINLEITUNG	1
I. ZENTRALSTAATLICHE MODERNISIERUNG ODER DEZENTRALE INNOVATION	7
I.A. Veränderte Akkumulationsbedingungen und neokonservative Regulation	7
1. Prosperität und Krise: Erfolg und Einbruch des keynesianisch- sozialdemokratischen Projekts	7
1.1. Ein Blick zurück	7
1.2. Die Voraussetzungen der langanhaltenden Wachstumsproduktion	9
1.3. Die keynesianisch-sozialdemokratische Ausweitung staatlicher Intervention	11
1.4. Zwischen Anerkennung und Adaption: Die verkürzte Interessenwahrung der Lohnabhängigen	14
1.5. Der Weg in die Krise	17
2. Vor einem neuen kapitalorientierten Akkumulationsmodell	23
2.1. Die Konturen	23
2.2. Der dominante ökonomisch-technische Entwicklungspfad	24
2.3. Mikroökonomische Fundierung: Neue Produktionskonzepte und neue innerbetriebliche Hierarchien	27
2.4. Staatspolitische Regulation und die Veränderung des Kräftegleichgewichts	30
2.4.1. Die Durchsetzung kapitalorientierter Modernisierungsstrategien	30
	V

2.4.2.	Die Abwendung vom keynesianischen Klassenkompromiß	33
2.5.	Das sozialreformerische Spektrum vor der Diffusion ?	36
3.	Der Wandel zentralstaatlicher Regulierungsstrategien in der Bundesrepublik	38
3.1.	Das Ende sozial-liberaler Reformpolitik in der Phase der Stagnation	38
3.2.	Die Neuausrichtung staatlicher Krisenpolitik durch die konservativ-liberale Koalition	42
3.2.1.	Modernisierung im konservativ-technokratischen Staat	42
3.2.2.	Sozial- und arbeitsmarktpolitische Deregulation	45
3.3.	Die Verschiebung der Krisenlasten auf Kommune und Region	53
3.3.1.	Neue Disparitäten zwischen den Regionen	53
3.3.2.	Regionale Konkurrenz als Teil des neokonservativen Konzepts	58
3.3.3.	Staatspolitische Problemverlagerung und lokale Polarisierungen	61
I.B.	Ein alternativer gesellschaftlicher Entwicklungstyp	71
1.	Die soziale Trägerschaft – ein noch lückenhaftes Fundament	71
2.	Eckpunkte einer arbeitsorientierten Umbaukonzeption	75
3.	Die Felder des qualitativen Programmbedarfs	81
4.	Zum Verhältnis von zentraler und dezentraler Politik	85
5.	Mobilisierung und Demokratisierung als Erfolgsbedingungen	89

II.	CHANCEN LOKALER GEGENMACHT	93
II.A.	Lokale Politik als abhängiger und offener Prozeß	93
1.	Der Stellenwert lokaler Politik in der Bundesrepublik	93
1.1.	Die Rahmenbedingungen	93
1.2.	Die Politisierung »von unten« hat Konjunkturen	97
2.	Zentralstaatliche Determinierung oder strukturelle Autonomie? Eine unfruchtbare Kontroverse in den Hauptströmungen der kommunalwissenschaftlichen Theorie	104
2.1.	Die kommunale Ebene als Instrument zentralstaatlicher Strategien	104
2.2.	Die Kommune als notwendig progressiver Teil einer dualistischen Staatsstruktur	107
2.3.	Wider einseitige Festlegungen des lokalen Politikgehalts	111
3.	Lokale Politik als Bestandteil interessen geleiteter gesellschaftlicher Auseinandersetzungen	115
3.1.	Relative Autonomie durch lokalspezifische Kräfteverhältnisse im gleichzeitigen Entwicklungsprozeß	115
3.2.	Lokale Gegenmachtspolitik – eine historische Reminiszenz?	120
3.3.	Die Vernachlässigung der kommunalen Ebene bei der Formulierung sozialreformerischer Strategien	123
3.4.	Voraussetzungen lokaler Gegenmachtspolitik in der aktuellen gesellschaftlichen Situation	128

II.B. Exkurs: Lokale Gegenmachtspolitik in der aktuellen Restrukturierungskrise. Das Beispiel der radikalen Stadtregionen Großbritanniens	133
1. Die Politik der britischen Zentralregierung im Umgang mit den Kommunen	133
2. »Restructuring for Labour« als dezentrale Gegenstrategie	139
3. Konzepte und Praxis der Kommunalregierungen	142
3.1. Erste Erfahrungen in den West Midlands und in Sheffield	142
3.1.1. West Midlands County Council	142
3.1.2. Sheffield City	144
3.2. Der strategische Gesamtansatz des Greater London Council	146
3.2.1. Neue Konzepte und Organisationsstrukturen	146
3.2.2. Demokratische Formen der Bedarfsermittlung und Planungsbeteiligung	152
3.2.3. Technologieberatung und Produktinnovation	154
4. Erfolge und Grenzen der neuen lokalpolitischen Ansätze	156
III. ZWISCHEN NEUEN HANDLUNGSANFORDERUNGEN UND ALTEN REZEPTUREN: ZUR PRAXIS KOMMUNALEN KRISENMANAGEMENTS	162
1. Kommunale Haushaltspolitik: Staatsstrukturelle Belastungen und örtliche Konsolidierungsstrategien	162
1.1. Prozyklische Haushaltskonjunkturen	162
1.2. Die staatliche Aushöhlung der kommunalen Finanzposition	167

1.3.	Die Polarisierung der finanziellen Handlungsspielräume	172
1.4.	Krisenverschärfung durch kameralistische Budgetpolitik	173
2.	Alte und neue Wege kapitalorientierter lokaler Wirtschaftsförderung	175
2.1.	Kommunale Interventionsmuster im Zeichen der traditionellen Ämter- und »Policystruktur«	175
2.2.	Der halbherzige Wechsel von der Neuansiedlungsförderung zur bestandsorientierten Politik	176
2.3.	Die Modernisierungsvariante: Kommunale Technologie- und Gründerparks	182
3.	Die Wiederentdeckung der Arbeitsbeschaffung als kommunales Aufgabengebiet	192
3.1.	Die beiden Säulen des »zweiten Arbeitsmarktes«	192
3.2.	Die staatspolitische Programmierung von ABM	192
3.3.	Kommunale »Hilfe zur Arbeit« – ein ambivalentes Instrument	203
3.4.	Der »zweite Arbeitsmarkt« als entpolitisierter Maßnahmenvollzug. Zur praktischen Ausgestaltung der Arbeitsbeschaffung in der kommunalen Politik	212
IV.	DIE AUSEINANDERSETZUNG UM EINE BESCHÄFTIGUNGSSICHERNDE LOKALE STRATEGIE	221
1.	Ein neues Paradigma in der lokalen Diskussion: Das Konzept gewerkschaftlicher Entwicklungszentren als Anstoß für eine integrierte kommunale Politik	221

2.	Das Zentrum Arbeit, Technik, Umwelt in Mittelfranken	222
2.1.	Ursprungskonzeption	222
2.2.	Realisierungsstand	226
2.3.	Nur als Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen toleriert	227
3.	Das Entwicklungs-Centrum Osnabrück	231
3.1.	Die ECOS-Idee	231
3.2.	Widrige Bedingungen der Verwirklichung	233
3.3.	ECOS als Beratungsagentur	236
4.	Das Entwicklungszentrum Dortmund	240
4.1.	Beschäftigungssichernde Kommunalpolitik als Thema der gewerkschaftlichen Diskussion	240
4.2.	Das EWZ-Konzept	243
4.3.	Der praktische Versuch, Entwicklung, Qualifizierung und Beratung zu integrieren	246
4.4.	Die Abhängigkeit von »Fördertöpfen« bleibt bestehen	252
4.5.	Wo Rat und Verwaltung Prioritäten setzen	254
4.5.1.	Aktivitätszuwachs ohne integratives Konzept	254
4.5.2.	Das »neue Mix« der unternehmensorientierten Dortmunder Wirtschaftsförderungspolitik	254
4.5.3.	Die Förderung des »Faktors Arbeit« bleibt zurück	260

4.6.	Das EWZ als Randprojekt der Dortmunder Modernisierungspolitik ?	266
5.	Konzeptioneller Anspruch und kommunalpolitische Realität – Erfahrungen aus der ersten Phase lokaler Auseinandersetzungen	270
6.	Programm und Perspektiven einer dezentralen Innovations- und Beschäftigungsstrategie	274
6.1.	Vor einer neuen Etappe des Konflikts	274
6.2.	Den lokalen Handlungsbedarf ermitteln und seine fachpolitische Umsetzung organisieren	277
6.3.	Die kommunalen Ressourcen umfassend mobilisieren	279
6.4.	Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Strategien zusammenführen	285
6.5.	Betrieb und Kommune politisieren	288
	Literatur	293

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen (Abb.)

Abb. 1:	Aktualisierte Arbeitsmarktbilanz 1965 - 2000	20
Abb. 2:	Bruttoinlandsprodukt in Mio. DM – in Preisen von 1980 Abweichung vom Bund in %-Pkt.	55
Abb. 3:	Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Gewerbesteuern seit Mitte der 70er Jahre	62
Abb. 4:	Überblick zu den Steuerreformaßnahmen 1986/1988 und 1990	64
Abb. 5:	Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfe	67
Abb. 6:	Die beschäftigungspolitischen Instanzen des Greater London Council (GLC)	147
Abb. 7:	Organisationsaufbau des Greater London Enterprise Board (GLEB)	149
Abb. 8:	Veränderungen des AFG (Arbeits- beschaffungsmaßnahmen)	200
Abb. 9:	Hilfe zur Arbeit (§§ 18-20 BSHG)	205
Abb. 10:	Zentrum Arbeit, Technik, Umwelt (ZATU) Mittelfranken	223
Abb. 11:	Entwicklungs-Centrum Osnabrück (ECOS)	232
Abb. 12:	Entwicklungszentrum Dortmund – Modell Östliches Ruhrgebiet (EWZ)	245
Abb. 13:	EWZ – die Weiterentwicklung des Konzepts	248

Abb. 14:	Stadt Dortmund, Investitionen für die Wirtschaftsförderung	256
Abb. 15:	Beschäftigungswirksame Handlungsmöglichkeiten beim Umweltschutz	280

Tabellen (Tab.):

Tab. 1:	Arbeitslose nach Art des Leistungsbezuges	47
Tab. 2:	Haushalte, die laufende Hilfen zum Lebensunterhalt empfangen, nach Hauptursache der Hilfgewährung	49
Tab. 3:	Entwicklung der Lohnquote	50
Tab. 4:	Entwicklung der Arbeitslosenquote 1985 - 1988 nach Landesarbeitsamtsbezirken und Bundesländern	57
Tab. 5:	Städtische Sozialhilfebelastung durch Arbeitslosigkeit am Beispiel einzelner Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages	69
Tab. 6:	Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden der Gemeinden (Gv)	163
Tab. 7:	Ausgewählte Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden (Gv)	165
Tab. 8:	Kosten und Finanzierung der Technologie- und Gründerzentren	186
Tab. 9:	In ABM beschäftigte geförderte Arbeitnehmer – Jahresdurchschnittszahlen 1970 - 1989	197
Tab. 10:	Verteilung der in der E-Variante beschäftigten Hilfsempfänger auf Beschäftigungsorte	217