

Arbeitsmarktpolitik in der Kommune

Probleme der Handlungsrationalität von Arbeitsmarktakteuren

Michael Wolf

Zusammenfassung

Der kommunalen Ebene ist seit Mitte der 70er Jahre bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit und deren sozialen Folgeproblemen eine herausragende Bedeutung zugewachsen. Dies hat nicht nur zu einer Veränderung im Spektrum der lokalen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Aktivitäten, sondern auch zu einem wachsenden Bedarf an Koordinationsleistungen und Einbezug der verschiedenen lokalen Arbeitsmarktakteure in Systeme der Kooperation geführt. In den nachfolgenden Überlegungen werden in bezug auf kooperative Handlungsorientierungen einige Rationalitätsprobleme thematisiert, mit denen sich Arbeitsmarktakteure konfrontiert sehen, die, begreift man sie als rational handelnde Akteure, hinreichend Anreize haben, sich in der Verfolgung ihrer Interessen eigennützig zu verhalten.

146

1. Prolog

Mit der seit Anfang der 70er Jahre erfolgten Neuordnung der Ausbildung von Sozialarbeitern und der Überführung der damaligen Höheren Fachschulen in Fachhochschulen ist ein wesentlicher Schritt zur Professionalisierung des Berufsfeldes unternommen worden. Damit wurde die Lücke zu schließen versucht, die sich zwischen dem gesellschaftlichen Bedarf einerseits und der Verfügbarkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse andererseits in den Jahren zuvor aufgetan hatte. Hätte man seinerzeit gefordert, daß an Fachhochschulen für Sozialarbeit nicht nur Professuren vorzusehen seien für Soziologie, Psychologie, Pädagogik oder Recht, sondern auch eigens eine Professur für Arbeitsmarktpolitik, man hätte hierfür trotz des vorhandenen Reformimpetus wohl kaum ein offenes Ohr gefunden. Das ist – man werfe nur einen Blick auf die einschlägigen Stellenausschreibungen – heute etwas anders. Muß man dann nicht fragen, woher dieser Wandel kommt, was sich ereignet hat? Wie es scheint, tragen die Fachhochschulen damit einer Entwicklung Rechnung, die auf längere Sicht zur Etablierung eines neuen Arbeitsfeldes der Sozialarbeit führen könnte. Die Geschichte dieser Entwicklung, die in Politik und Wissenschaft einen Bedeu-

tungszuwachs der kommunalen Ebene bewirkte, ist im folgenden in wenigen Zügen zu rekapitulieren.

2. Arbeitslosigkeit und Kommune

Bis zu Beginn der 80er Jahre waren Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in erster Linie eine Domäne des Staates, und das meint hier des Bundes und der Länder. Zwar wurde bereits 1967 mit dem Stabilitätsgesetz (StabG) festgeschrieben, daß auch die Kommunen Verantwortung bei der Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels zu tragen hätten. Aber zur Entstehung einer eigenständigen kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hatte diese Rechtsnorm in der Praxis so gut wie nicht geführt. Die Rolle der Kommunen beschränkte sich im wesentlichen auf die beratende Mitwirkung an der Entwicklung der staatlichen Programme sowie auf deren Umsetzung „vor Ort“.

Gleichwohl beeinflussten die Kommunen das Arbeitsmarktgeschehen. Denn in ihrer Funktion als Arbeitgeber, Investor und Gewerbeförderer leisteten sie in den 60er und frühen 70er Jahren durchaus einen wichtigen Beitrag zur Vollbeschäftigung. Allerdings war Arbeitslosigkeit in diesen Jahren, von einer relativ kurzen Zeitspanne abgesehen, kein Thema. Das änderte sich Mitte der 70er Jahre. Seither klaffen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt eklatant auseinander, herrscht Massenarbeitslosigkeit. Für die Kommunen blieb diese Entwicklung nicht ohne Konsequenzen. Sie schmälerte ihren fiskalischen Handlungsspielraum, so daß sie es nicht vermochten, positive beschäftigungspolitische Akzente zu setzen. Infolgedessen gerieten die Kommunen, was die Erhaltung beziehungsweise Schaffung von Arbeitsplätzen betraf, in eine wachsende Abhängigkeit von der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Auf Bundesebene kam es zwar in der Folge der ökonomischen Krise von 1974/75 zu einer Reihe von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Programmen. Diese hielten aber mit der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage keineswegs Schritt – im Gegenteil. Als sich die Beschäftigungskrise zu Beginn der 80er Jahre weiter zuspitzte, zog sich der Bund mehr und mehr aus seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Verantwortung zurück. Es kam zu einer Entwicklung, die sich als „Kommunalisierung“ der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beschreiben läßt.

Von der Beschäftigungskrise der 80er Jahre wurden die Kommunen in besonderer Weise betroffen. Auf der einen Seite sahen sie sich konfrontiert mit Mindereinnahmen bei der Umverteilung der Lohn- und Einkommensteuer im Rahmen des Finanzaus-

gleichs. Auf der anderen Seite wurden sie belastet durch Mehrausgaben bei der Sozialhilfe. Arbeitslosigkeit wurde nämlich, und zwar nicht zuletzt aufgrund verschiedener Maßnahmen des Bundes zur Haushaltskonsolidierung, für einen immer größer werdenden Personenkreis ein Grund für den Bezug von Sozialhilfeleistungen. Die Einnahmen-Ausgaben-Schere öffnete sich für die Kommunen immer weiter und stellte sie vor erhebliche Fiskalprobleme. Für die Kommunen erhöhte sich dadurch der Handlungsdruck, der vom Bund vorgenommenen Belastungsverlagerung einen Riegel vorzuschieben.

Die unmittelbare, gleichsam hautnahe Konfrontation der Kommunen mit den sozialen Folgeproblemen und fiskalischen Lasten der Arbeitslosigkeit zwang sie zugleich, eigene Aktivitäten zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu entfalten. In Anbetracht der Erfahrung, daß Massenarbeitslosigkeit nicht wirkungsvoll mit den konventionellen Instrumenten der Personal-, Investitions- und Wirtschaftsförderungspolitik zu begegnen ist, mobilisierten die Kommunen zusätzliche eigene und fremde Ressourcen und entwickelten institutionelle Innovationen. Die traditionellen beschäftigungspolitischen Orientierungen der Kommunen wurden dadurch erweitert. Das Ergebnis dieser Entwicklung, das umschrieben wird mit dem Begriff der integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, ist hinlänglich bekannt. Bausteine dieser Politik sind insbesondere

- ▲ berufliche Qualifizierungsprogramme,
- ▲ die Schaffung von Zweiten Arbeitsmärkten auf der Basis von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM),
- ▲ die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern im Rahmen der Hilfe zur Arbeit (HzA),
- ▲ Kombinationen aus Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen,
- ▲ die Förderung von Selbsthilfe und selbstorganisierten Projekten sowie von Gründer- und Innovationszentren und
- ▲ in den letzten Jahren zunehmend die Zusammenführung dieser Bausteine in sogenannten Beschäftigungsgesellschaften.

3. Rationalitätsprobleme

Daß von der oben skizzierten Entwicklung die Sozialarbeit nicht unberührt bleiben konnte, ist offensichtlich und soll deswegen hier nicht näher behandelt werden. Statt dessen soll das Augenmerk dem Problem der Handlungsrationalität von lokalen Arbeitsmarktakteuren gelten, und dies aus zwei Gründen. Zum einen wird hier die für Sozialarbei-

Die systematische Erfassung sozialer Zusammenhänge und Verhaltensweisen läßt den professionellen Dokumentar auch nach Feierabend nicht los. Der gleichbleibende Weg an mehr als 500 aufeinander folgenden Arbeitstagen eröffnete in 5 % aller Fälle automobilistische soziale Auffälligkeiten. Sie bestätigten vorherrschendes Wissen, belegten traditionelle Sichtweisen oder erklärten das Zustandekommen von Vorurteilen.

Wessis wie Osis erkennen sich jenseits der Stereotypie ihrer Automarken an deren Ausstattung und Sound, am Grad der Pflege, vor allem aber an der Fahrweise. Dabei entspricht ein vorderer Platz Brandenburgs in der Bundesunfallstatistik schon einer gewissen selbstbestimmten Fahrweise, insbesondere bei überwiegend jugendlichen Menschen (ca. zwei Drittel der Beobachtungen). Der sozialen Statistik drohen dabei – quasi im Vorüberfahren – subjektive Einflußgrößen, etwa als Kombination von Geschwindigkeit und Auspufflautstärke. Wenn dann noch Fahrzeuge mit hartgefederten, herabgesenkten Fahrgestellen über die historischen Straßenpflaster fliegen, ist das pauschalierende Vorurteil großer Bevölkerungskreise nicht mehr weit.

Das Fahrverhalten junger Frauen (50 % aller Fälle) unterscheidet sich nur unwesentlich von dem junger Männer. Das Vogelzeigen, um nur die harmloseste Figur aus dem Ballett der Finger zwischen aufgebrauchten Automobilisten zu nennen, ist ihnen ebenso geläufig wie ihren männlichen Artgenossen. Die Fahrerinnen ließen auf der Teststrecke häufig durch zu heftiges Gasgeben Gummi auf der Straße oder stiegen vor der Ampel energisch in die Eisen, selbst wenn es sich nur um eine kurze Strecke zwischen zwei roten Verkehrslichtern handelte. In fünf beobachteten Fällen erfuhren sich Frauen mit riskanten Manövern Platzvorteile an der nächsten Ampel. Schumi ließ grüßen. Nur einmal und damit statistisch nicht signifikant erlebte der Autor auf einer seiner Straßenverkehrs-unordentlichkeiten hin verbale Unbill. Ein Wagen fuhr auf gleiche Höhe seines Zweirads auf, eine elektrisch betätigte Scheibe senkte sich und eine Frauenstimme rief herablassend: „Radfahrer!“. Die weiteren Worte verschluckte der aufheulende Motor.

L.E.W.

ter/-innen bedeutsame Frage von Strategiefähigkeit thematisiert. Da damit Grundlagenprobleme angesprochen werden, ist es nicht ganz zu vermeiden, daß die folgenden Ausführungen zeitweise erkennbar theoretisch geprägt sind. Der zweite Grund ist, daß dieser Punkt in der Diskussion über integrierte lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erheblich mehr Beachtung finden müßte. Er reflektiert nämlich zentrale Bedingungen und Probleme einer Politik, die bereits als Ausdruck eines neuen Steuerungsmodus interpretiert wird, mit dem die Mängel hierarchischer Steuerung zu überwinden seien. Worum es geht, wird deutlich, wenn man nach den Implikationen fragt, die mit dem Ziel verbunden sind, unterschiedliche Politikfelder und Instrumente so in einer lokalen Politikarena zusammenzuführen und miteinander zu verweben, daß arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Synergieeffekte entstehen.

Integrierte lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik setzt bei der Erkenntnis an, daß die herkömmlichen politischen Interventionen gegen Arbeitslosigkeit deswegen unzulänglich sind, weil sie sich in den eingefahrenen Kanälen der Politiksegmentierung und Verwaltungsfragmentierung bewegen und insofern auch unterschiedlichen Imperativen unterliegen. Daher wird versucht, Bereiche der Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturförderung sowie der Jugend- und Sozialhilfe in einem lokal abgestimmten Konzept zu integrieren und unterschiedliche Förderungsinstrumente wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse, Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung, Hilfe zur Arbeit, aber auch Mittel aus den Europäischen Strukturfonds sowie aus der Wirtschaftsförderung oder der Denkmalpflege miteinander zu kombinieren. Die Verzahnung der verschiedenen Politikfelder und der kombinierte Instrumenteneinsatz erfordern ein hohes Maß an Kommunikations- und Sachkompetenz und Koordinationsleistungen. Die Kommunen tragen dem vielfach Rechnung durch die Schaffung organisatorischer Einheiten außerhalb der Ämtergliederung kommunaler Verwaltungen.

Kernproblem der Realisierung eines derartigen Konzeptes, das sich gleichzeitig der Qualifizierung, Beschäftigung und sozialen Stabilisierung Arbeitsloser wie auch der kommunalen Infrastrukturentwicklung annimmt, ist, daß sich hier für eine größere Anzahl von lokalen Akteuren ein Handlungsfeld nicht nur öffnet, sondern gezielt geöffnet werden muß. Denn nur so lassen sich bislang ungenutzte Kompetenzen und Ressourcen bündeln und „punktgesteuert“ beschäftigungswirksam ein-

setzen. Den Kommunen muß es also gelingen, alle relevanten lokalen Arbeitsmarktakteure in eine Art politisches Verhandlungs-, Entscheidungs- und Exekutivsystem einzubinden. Die Schwierigkeit und Fragilität eines solchen Vorhabens liegt auf der Hand: Man muß nämlich solch unterschiedliche Akteure wie die Kommunalverwaltungen und die Arbeitsverwaltung, die Verbände von Arbeitgebern und Beschäftigten, die Kammern und Unternehmen sowie Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Projekte zu einer dauerhaften Kooperation bewegen. Kooperation unter rational handelnden Akteuren mit unterschiedlichen, ja zum Teil gegensätzlichen Interessen ist jedoch höchst voraussetzungsvoll, und dies insbesondere dann, wenn die Akteure, wie zum Beispiel im Fall der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen mit eigenständiger Funktionslogik und autonomem Handlungssinn angehören. Für die Akteure ergeben sich daraus Rationalitätsprobleme. Auf einige wird nunmehr näher einzugehen sein, wobei analytisch zwischen einer sachlichen, zeitlichen und sozialen Sinndimension von Rationalität unterschieden wird.

3.1 Sachdimension

Auf der Ebene der sachlichen Rationalität besteht das Problem, daß intendierte Ziele und realitätstüchtige Mittel auseinandertreten können, so daß keine Gewißheit besteht über das, was „geht“ und was „nicht geht“. Rationale Akteure stehen also vor der Aufgabe, Handlungen zu wählen, die bezüglich der Ziele angemessen und bezüglich der Mittel geeignet sind. Da aber das Wissen über beide Momente empirisch nicht gleich verteilt ist, kommt es zu Verzerrungen.

Die Probleme, die sich für die lokalen Arbeitsmarktakteure auf der Sachebene stellen, sind vielfältig. Sie haben mit Strukturen zu ringen, die nicht von ihnen geschaffen wurden und die sich systembedingt immer wieder erneuern. Hierzu gehört beispielsweise der Sachverhalt, daß für die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften eine ordnungspolitische Grenze besteht. Nur in dem relativ schmalen Korridor zwischen privatem und öffentlichem Sektor können sie tätig werden, wenn sie keine Effekte auslösen wollen, die sich nachteilig auf die Entwicklung des regulären Beschäftigungssystems auswirken. Hierauf wird mit den Förderungskriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ auch Rücksicht genommen. Dennoch bleibt Ungewißheit, ob der eingeschlagene Weg zum gewünschten Ziel führt, denn die (Wieder-)

Eingliederung Arbeitsloser hängt im wesentlichen doch von der Lage auf dem Ersten Arbeitsmarkt selbst ab. Das kann mißliche Folgen haben. In dem Maße nämlich, wie Mißerfolge auftreten und das Risiko, das Ziel zu verfehlen, demotivierend wirkt, in dem Maße geraten die Akteure unter Streß, was vielfach politische Lähmungstendenzen nach sich zieht.

Ein ähnlich gelagertes Problem ergibt sich aus dem Dilemma zwischen Zielgruppenorientierung und Finanzierungsvorbehalt bei der Hilfe zur Arbeit. Diese ist in der Entgeltvariante inzwischen ein zentraler Baustein der integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik geworden. Das von den Kommunen proklamierte Ziel, Hilfe zur Arbeit als Instrument vor allem zur Förderung von leistungsbeeinträchtigten Arbeitslosen zu nutzen, kollidiert mit ihrem Interesse, sich der Hilfe zur Arbeit als Instrument zur Entlastung des Sozialhilfehaushaltes zu bedienen. Dieses Dilemma wird auch nicht durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften gelöst. Denn allein schon der auf solch anspruchsvollen Initiativen lastende Erfolgsdruck verleitet dazu, nur die Leistungsfähigsten zu fördern und Personen mit größeren Handicaps aus dem Kreis der Maßnahmeteilnehmer/-innen auszugrenzen. Und wenn die Beschäftigungsgesellschaften auch noch einen Eigenanteil erwirtschaften sollen – und das müssen sie, um Zukunftsperspektiven eröffnen zu können – dann ist eine Auslese der Arbeitslosen nach Leistungsstärke praktisch vorprogrammiert. Der Prozeß, mit dem man es hier zu tun hat, ist als „creaming the poor“ wohlbekannt.

Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch ein letzter Punkt, der sich als Grenze für die Weiterentwicklung der integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bemerkbar machen dürfte. In vielen Sozialverwaltungen herrscht eine individualisierte Handlungsorientierung vor, wonach Arbeitslosigkeit im Prinzip als persönlichkeitsbedingter Mangel wahrgenommen wird. Tendenziell werden dadurch objektive Arbeitsmarktprobleme sozialpädagogisch umdefiniert in subjektive Probleme von Individuen. Diese zu Recht als „Sozialpädagogisierung“ der kommunalen Arbeitsmarktpolitik kritisierte Sichtweise entspricht zwar den sozialfürsorgerischen Intentionen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), führt aber letztlich zu einer Abkoppelung der kommunalen Beschäftigungsförderung vom Erwerbssystem. Das Ziel der (Wieder-)Eingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt wird dadurch untergraben.

3.2 Zeitdimension

Auf der Ebene der zeitlichen Rationalität geht es um Planungshorizonte, wird über Fristen und damit auch über die Reichweite strategischer Entwürfe entschieden. Handlungsmöglichkeiten und -folgen, die jenseits eines gewählten Zeithorizontes liegen, gelten für die Akteure als irrelevant. Thematisch von Bedeutung ist hier die Beobachtung, daß sowohl individuelle als auch kollektive Akteure dazu neigen, ihren Blick auf Nahliegendes zu richten und die in der ferneren Zukunft liegenden Handlungsmöglichkeiten gegenüber den aktuellen abzuwerten. Diese Neigung resultiert zum einen aus einer Unsicherheit über die zukünftigen Handlungssituationen. Für kollektive Akteure wie zum Beispiel Organisationen ergibt sie sich zum anderen auch daraus, daß sie aus Gründen der Mitgliederbindung auf kurzfristige Erfolge angewiesen sind. Indem nun die Akteure kurzfristigen Nutzen auf-, und künftige Kosten abwerten, schrumpft die Menge der strategischen Handlungsmöglichkeiten auf die kleinere Menge der unmittelbar lohnenden Alternativen. Kurzsichtige Akteure unterliegen dabei der Gefahr, durch Nutzung jeder unmittelbar günstigen Gelegenheit zur Verbesserung ihrer gegenwärtigen Lage in Sackgassen zu geraten.

Ein Beispiel: Daß der durch Massenarbeitslosigkeit erzeugte Handlungsdruck die Akteure zur Spekulation auf kurzfristige Erfolge verleitet, zeigt sich deutlich bei der als „Tonnenpolitik“ bezeichneten Strategie. Gemeint ist damit die vorschnelle und wenig planvolle Zuführung von Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei denen nicht Qualität, sondern Masse zählt. Auch die Politik vieler Kommunen, Hilfe zur Arbeit als fiskalpolitisches Instrument einzusetzen, ist eine kurzsichtige und überdies geschichtlich ignorante Strategie. Ein Rückblick auf die Weimarer Republik zeigt dies. Auch damals versuchten die Kommunen, durch eine Reihe von Maßnahmen den Belastungen zu entkommen, die vom Reich durch die fortschreitende Aussteuerung der Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung und Krisenfürsorge ausgelöst wurden. Die Abwehrbemühungen der Kommunen provozierten allerdings das Reich, die Zugangsvoraussetzungen zur staatlichen Arbeitslosensicherung zu verschärfen. Dadurch wurde der Schwarze Peter wieder den Kommunen zugeschoben.

Für die Realisierung anspruchsvoller Vorhaben, die sich innerhalb eines mittel- bis langfristigen Zeithorizontes bewegen, müssen Akteure über die Fähigkeit verfügen, sich selbst an einmal gefaßte Entscheidungen binden zu können. Sie müssen in der

Lage sein, auch dann, wenn zunächst mehr Kosten anfallen als Erträge, ihr gewähltes Handlungsprogramm durchzuhalten, also erst „einen Schritt zurück“ zu tun, um dann „zwei Schritte vorwärts“ zu gehen. Dies ist um so schwieriger, a) je mehr Akteure zur Realisierung des Vorhabens notwendig sind, b) je unterschiedlicher deren Interessen sind und c) je weiter die „Erntezeit“ in der Zukunft liegt, während der kaum aufschiebbare Handlungsbedarf nach Lösungen drängt. Dies ist genau jene verzwickte Konstellation, in der sich etliche kommunale Beschäftigungsgesellschaften befinden, weil sie einerseits einer bedachtsamen, ökologisch angepaßten Infrastrukturentwicklung Vorrang einräumen, aber andererseits dem Druck ausgesetzt sind, möglichst schnell Arbeitsplätze jedweder Art zu schaffen. Das Ergebnis: Sie engen ihren relevanten Zeithorizont so sehr ein, daß von ihnen zwar rasche, aber nur noch zweitbeste Lösungen wahrgenommen werden.

3.3 Sozialdimension

Wenn integrierte lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nur unter Mitwirkung der Akteure kollektiv erzeugt werden kann, so ist Kooperation eine unabdingbare Voraussetzung. Damit rückt die Ebene sozialer Rationalität ins Blickfeld. Auf dieser Ebene wird nämlich entschieden über den Kreis der Mitglieder, die zur Kooperation gewonnen werden sollen, und darüber, wie Begünstigungen und Nachteile zu verrechnen sind. Hierbei gilt, daß Kooperation zur Herstellung eines Kollektivgutes um so unwahrscheinlicher wird, je größer eine Gruppe ist und je stärker sich deren Mitglieder an Nutzenkalkülen orientieren. Dies provoziert zwingend die Frage: Was könnte die relevanten Akteure veranlassen, sich mit anderen in ein Verhandlungssystem zu begeben, auf ihre Entscheidungsautonomie zu verzichten und ein konsensuelles Vorgehen zu beschließen und schließlich umzusetzen?

Eine Basis für Kooperation könnte in gemeinsam geteilten Normen und Wertvorstellungen bestehen. Man kann allerdings unterstellen, daß eine derartige Gemeinsamkeit mit Sicherheit keine ausreichende Grundlage für gemeinsame arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Aktivitäten bildet. Für rational handelnde Akteure, die hinreichende Anreize haben, sich eigennützig für sich selbst und ihre Organisationsinteressen zu verhalten, ist Kooperation nur dann sinnvoll, wenn ein gemeinsamer Entscheidungsbedarf vorliegt und die Kooperation für sie einen Gewinn abwirft. Die Möglichkeit von Kooperationsgewinnen führt jedoch nicht automatisch zu einem kollektiven Vorgehen. Denn den

Akteuren steht eine Vielzahl von rationalen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Erst wenn sie erkennen, daß sie auch in Zukunft aufeinander angewiesen sein werden, sind sie bereit, im eigenen langfristigen Interesse ihre eigennützigen Optionen auf jene zu begrenzen, die der gemeinsam erzielte Kompromiß gerade noch zuläßt.

Die Vorteile von Kooperationssystemen könnten für die lokalen Arbeitsmarktakteure, dies ist hier nur kurz anzudeuten, etwa in vermiedenen Kosten und Konfliktblockaden liegen. Für alle von Interesse wäre die möglichst rasche infrastrukturelle Verbesserung der lokalen Wohn-, Lebens- und Standortqualität, um einen Sogeffekt für Neuansiedlungen und damit für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu begünstigen. Die Betriebe haben ein Interesse, ein passendes Qualifikationspotential vorzufinden, das sich über Absprachen mit Beschäftigungsgesellschaften herstellen ließe. Selbstverständlich lägen Qualifizierungsmaßnahmen auch im Interesse der Arbeitslosen.

Den Akteuren stellt sich jedoch folgendes Problem: Sie wissen, daß die Beteiligten neben dem Interesse an dem durch Kooperation erreichbaren Ziel eben auch andere, eher rivalisierende Interessen haben. Dies erzeugt Ungewißheit über das jeweilige Verhalten der anderen. Damit befinden sich die Akteure in einer Situation mit zirkulärer Struktur. Denn einerseits wird Kooperation erst durch ein bestimmtes Maß an Vertrauen befördert, andererseits ist Vertrauen aber nicht einfach vorhanden oder entsteht spontan. Vertrauen entwickelt sich vielmehr nur in langfristiger und schrittweise sich intensivierender Kooperation. Dieser Zirkel läßt sich jedoch durchbrechen. Voraussetzung ist, daß wiederholt Kooperationsbedarf auftritt und die Akteure gegenseitig stabile Erwartungen in bezug auf Geben und Nehmen und eine stabile Präferenz für bedingte Kooperation ausbilden können. Ob es den Kommunen tatsächlich gelingt, den hierfür entsprechenden institutionellen Rahmen zu schaffen, bleibt abzuwarten. Unter Bedingungen turbulenter Umwelten ist das Vorhaben skeptisch zu beurteilen. Auf jeden Fall sind sie gefordert, stabile Entscheidungssituationen herbeizuführen, die zeitlichen Kooperationshorizonte auszudehnen, über die Chancen von Kooperationsgewinnen aufzuklären und gegebenenfalls durch institutionelle Aggregation Risiken von Minderheiten zu kompensieren.

4. Fazit

Es wurde eingangs die Vermutung geäußert, daß es zur Etablierung eines neuen Arbeitsfeldes der

Sozialarbeit kommen könnte. Dieser Vermutung liegt die Prämisse zugrunde, daß a) das Phänomen Massenarbeitslosigkeit noch einige Zeit auf der Agenda der Politik stehen wird, b) die Kommunen auch weiterhin eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit spielen werden und c) die schlechten Beschäftigungsperspektiven von Sozialarbeitern sowie die sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes es nahelegen, bei der Suche nach neuen Arbeitsfeldern die Entwicklung in Richtung integrierte lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht außer acht zu lassen.

Doch braucht integrierte lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik überhaupt Sozialarbeiter/-innen? Zweifellos ja. Aber um der erwähnten „Sozialpädagogisierung“ der kommunalen Arbeitsmarktpolitik entgegenzuwirken, ist es erforderlich, daß Sozialarbeiter/-innen über fundierte volks- und betriebswirtschaftliche sowie organisationssoziologische Kenntnisse verfügen. Mit anderen Worten: Es muß umgeschaltet werden von sozial-fürsorgeischen Handlungsorientierungen und Kompetenzen auf sozial-wirtschaftliche. Damit soll nicht einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Sozialarbeit das Wort geredet werden. Aber man muß einfach zur Kenntnis nehmen, daß ohne dieses Umschalten sich auf diesem Arbeitsfeld keine nennenswerten Erfolge erzielen lassen. Hinzu kommt, daß Sozialarbeiter/-innen im Vergleich zu anderen Berufsgruppen wie Ökonomen, Soziologen und Politologen hier einfach noch die schlechteren Karten haben. Diese Situation könnte sich gewiß zum Besseren wenden, vorausgesetzt, die Fachhochschulen für Sozialarbeit sorgen verstärkt – zum Beispiel mit der Einrichtung von Professuren für Arbeitsmarktpolitik – für eine entsprechende Erweiterung der beruflichen Kompetenzen; ein, so ist zu vermuten, zwar kein hoffnungsloses, aber schwieriges Unterfangen. Denn es erfordert, bisherige Wahrnehmungs- und Deutungsmuster aufzubrechen und das anscheinend immer noch vorherrschende, Hilfeideologien verhaftete berufliche Selbstverständnis von Sozialarbeitern den veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen.

Anmerkung

Der Text basiert im wesentlichen auf dem Manuskript eines Vortrages, den ich an der Fachhochschule Frankfurt am Main, Fachbereich Sozialarbeit, gehalten habe. Es versteht sich von selbst, daß die vorgetragenen Überlegungen auch auf Arbeiten anderer aufbauen. Um den Text aber nicht unnötig mit einem wissenschaftlichen Apparat in Form von mehr oder minder ausführlichen Fußnoten zu befrachten, beschränke ich mich darauf, dem interessierten Leser zur weiterführenden Lektüre u. a. zu empfehlen:

- Hild, P.:** Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht. Berlin: edition sigma, 1996
- Huebner, M. et al.:** ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik. Berlin: edition sigma, 1990
- Huebner, M. et al.:** Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Berlin: edition sigma, 1992
- Stöbe, S.:** Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren. Opladen: Leske + Budrich, 1992