

# Territoriale Beschäftigungspakte in Deutschland – neue Wege der Beschäftigungsförderung?

Frank Gerlach und Astrid Ziegler

## 1. Vorbemerkung

Die größte innereuropäische Herausforderung seit vielen Jahren stellt die Bewältigung der enormen Beschäftigungskrise in allen EU-Mitgliedstaaten dar. Der Süden Europas, aber auch Teile von Mitteleuropa sind besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) reichte die Arbeitslosenquote Ende der 90er Jahre von 28,1 % in der spanischen Region Sur bis zu 2,8 % im Großherzogtum Luxemburg. In Deutschland lag die Arbeitslosenquote zwischen 5,7 % in Bayern und 21,5 % in Sachsen-Anhalt. Im Ergebnis hat sich die regionale Betroffenheit in Bezug auf die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren kaum verändert. Die 25 Regionen mit der niedrigsten Arbeitslosenquote im Jahr 1996 waren identisch mit den Gebieten, die 1986 die niedrigste Arbeitslosenquote aufwiesen. Ihre Arbeitslosenquote bewegte sich in diesen Jahren bei etwa 4 %. Demgegenüber stieg in diesem Zeitraum die Arbeitslosenquote in den am stärksten betroffenen Gebieten von 20 % auf 24 % an. Bei dieser Entwicklung ist vor allem problematisch, dass Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind. In den 25 Regionen mit den größten Arbeitsmarktproblemen sind auch gleichzeitig die Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Frauen- und Jugendarbeitslosenquoten am ausgeprägtesten. Es droht somit die Gefahr, dass eine nicht geringe Anzahl von Regionen von der wirtschaftlichen Entwicklung dauerhaft abgekoppelt wird.

Das Problem der Massenarbeitslosigkeit in den europäischen Mitgliedstaaten zwang die Europäische Kommission immer mehr dazu, ihre (Förder-)Politik auf die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen auszurichten. Davon nicht unberührt blieben die einzelnen Reformen der Europäischen Strukturfonds in den 90er Jahren. Vor allem die letzte Reform von

1999 ist im Kontext der von der Europäischen Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten eingeleiteten europäischen Beschäftigungsstrategie zu sehen. So sollen insbesondere die im Rahmen des Ziels 3 geförderten Maßnahmen die in den Mitgliedstaaten aufgelegten beschäftigungspolitischen Leitlinien unterstützen. Die europäische Strukturpolitik geht seit der neuerlichen Reform allerdings noch einen Schritt weiter. Auch der regionalpolitische Strang der EU-Strukturfonds bekam eine stärkere Beschäftigungsorientierung zugesprochen. (Europäische Kommission 1999a)

Die Akzentuierung der Förderpolitik auf lokale bzw. regionale Beschäftigungsmaßnahmen wird in einer Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen unter dem Titel „Die Beschäftigung fördern – Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“ vom 7. 4. 2000 deutlich formuliert. Danach sind die Möglichkeiten zur Beschäftigungsentwicklung auf örtlicher Ebene in den letzten Jahren immer stärker ins Bewusstsein gerückt. Die Kommission sah sich deshalb veranlasst, Ansätze zur Beschäftigungspolitik auf der lokalen Ebene mit unterschiedlichen Aspekten zu unterstützen. „Dabei ging man von dem Konzept der „lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen“ aus und experimentierte mit Methoden und Instrumenten zur Unterstützung der Beschäftigungsförderung vor Ort, wie den regionalen und kommunalen Beschäftigungsbündnissen, dem „dritten System“ (gemeint ist hiermit der besonders in den lateinischen Ländern wie Italien, Spanien und Portugal wichtige Bereich der Solidarwirtschaft. Anm. der Verf.) und der Pilotaktion „lokales Kapital für soziale Zwecke“. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 3) Im Folgenden wird aus dieser Palette von Modellversuchen das Projekt der territorialen Beschäftigungspakte näher untersucht.

Bereits Mitte der 90er Jahre startete die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Strukturpolitik mit dem Projekt der territorialen Beschäftigungspakte einen Versuch, exemplarisch in europäischen Modellregionen die Beschäftigung anzukurbeln. Mit den territorialen Beschäftigungspakten wollte die Kommission während der damals laufenden Förderperiode 1994

## Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Zu den Rahmenbedingungen
3. Die Entwicklung der europäischen Pakte in Deutschland
4. Zur Rolle der Gewerkschaften
5. Einige Anmerkungen zu den territorialen Beschäftigungspakten
6. Schlussbemerkung

Dr. phil. Frank Gerlach ist Referatsleiter in der Forschungsförderung in der Hans Böckler Stiftung.

Dr. rer. pol. Astrid Ziegler ist Referatsleiterin im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung.

bis 1999 Erfahrungen für die anschließende Förderphase (2000–2006) sammeln, um den Strukturfonds insgesamt eine stärkere Beschäftigungsorientierung zu geben. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, ob dieses Ziel erreicht wurde. Er ist folgendermaßen strukturiert: Zunächst wird der theoretische Rahmen zur endogenen Regionalentwicklung umrissen, anschließend werden die von der EU gesetzten Bedingungen für die an dem Modellprojekt beteiligten Regionen skizziert. Am Beispiel der deutschen Pakte wird dann untersucht, wie diese die Vorgaben der EU eingelöst haben und ob dort innovative und kreative Wege bzw. Kooperationen eingegangen wurden, die mit der Zeit zu mehr Beschäftigung führen werden. Ausgehend von dieser Analyse werden einige Punkte herausgestellt, die den Erfolg solcher Projekte ausmachen.

## 2. Zu den Rahmenbedingungen

Neue Impulse hat die regionale Beschäftigungspolitik in der letzten Zeit durch theoretische und praktische Erklärungssätze in Bezug auf das endogene regionale Entwicklungspotenzial erhalten. Diese Ansätze stellen das Gegengewicht zu der bislang auf exogener Entwicklung (wie Export- und Ansiedlungsförderung) setzenden traditionellen Regionaltheorie und -politik dar. Die neuere Regionalwirtschaft stützt sich zusehends auf die Bedeutung von sozialen Bedingungen in den Regionen selbst, wie etwa persönliche Kontaktnetze, die für ein positives regionales Wirtschaftswachstum und die Stabilisierung und Schaffung von Beschäftigung (Hahne/von Stackelberg, 1994; Genosko, 1999) wichtig sind. Sog. „Public-private-partnership“ führen Unternehmen, Politik, Wissenschaft, Transfereinrichtungen, Verbände und Gewerkschaften usw. einer Region zusammen. Erfolgreiche Regionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie über interne Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen verfügen, die der Schlüssel für das Entstehen eines dynamischen/innovativen Milieus sind. (Hallerberg u.a., 1999) Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von Fallstudien über Regionen aus unterschiedlichen Ländern, die deutlich machen, dass nicht über den Markt vermittelte Beziehungen für den wirtschaftlichen und sozialen Erfolg von Regionen essenziell sind. Die Fähigkeit einer Region, flexibel und kreativ auf veränderte ökonomische Bedingungen, die sich z.B. im Gefolge der Globalisierung ergeben, zu reagieren und sich damit im „Wettbewerb der Regionen“ zu behaupten, ist nach diesen Untersuchungen von vielfältigen, auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten ökonomischen wie nicht-ökonomischen Faktoren, insbesondere von der Ausstattung mit Humankapital, abhängig. Wie diese letztendlich für eine positive Entwicklung der Region „genutzt“ werden, wird jedoch in entscheidendem Maße von der Qualität des „networking“ beeinflusst. (vgl. Feinstein, 1992; Hakansson, 1989; Pyke/Sengenberger, 1992) Als Begründung für die Wirksamkeit solcher Netz-

werke werden von Ökonomen Transaktionskosten wie spieltheoretische Überlegungen angeführt. Danach verbergen sich rationale ökonomische Kalküle im Kern hinter „weicherer“ Argumenten für den Nutzen von Netzwerken wie z.B. Vertrauen. (Genosko, 1999) Ein breiter ökonomischer Ansatz, der die Effizienz ökonomischer Beziehungen nicht allein auf den Markt beschränkt, ist insofern von Relevanz, als Netzwerke einen guten Ansatzpunkt für regionalpolitische Maßnahmen darstellen. Ihr Aufbau bzw. ihre Unterstützung kann für den Erfolg regionaler Beschäftigungspolitik entscheidend sein. Gerade der Politik ergeben sich damit neue Handlungsfelder, die ihr zusätzliche Optionen für Gestaltung in den Regionen eröffnen.

Vor diesem theoretischen Hintergrund zeigt die Europäische Kommission seit 1996 mit dem Projekt „Territoriale Beschäftigungspakte“, welchen engen Zusammenhang die räumliche Dimension und die Beschäftigungspolitik haben kann. Territoriale Beschäftigungspakte sind regionale und/oder lokale Bündnisse, die darauf ausgerichtet sind, Beschäftigung bei spielsweise in europäischen Modellregionen über beschäftigungswirksame Aktionen mit den Instrumenten Konsens und Kooperation zu schaffen, zu sichern sowie die regionale/lokale Wirtschaft zu stabilisieren. (Ziegler, 1997) Nach den Vorstellungen der Kommission sollen von den beteiligten regionalen bzw. kommunalen Akteuren die beschäftigungspolitische Analyse sowie die Ziele des territorialen Paktes gemeinsam erarbeitet werden. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie sind dann gebündelt und wechselseitig abgestimmte Maßnahmen zu planen und zu realisieren. Diese Aktionen genannten Maßnahmen sollen zugleich Modellcharakter haben; m.a.W. sie sollen als „best practises“ in der Region und vor allem auf andere Regionen „ausstrahlen“.

Die Kommission hatte 1996 alle europäischen Kommunen und Regionen aufgefordert, ihr Interesse an dem Projekt zu bekunden. Ihren Vorstellungen gemäß sollten sich die Pakte auf vier Elemente stützen (Europäische Kommission Strukturfonds, o.J.), die u.a. aus der theoretisch geführten Diskussion zum endogenen regionalen Entwicklungspotenzial abgeleitet werden können.

### (1) Bottom-up

Die Paktinitiative kommt aus der Region. Sie hat die „Bedürfnisse“ und die vorhandenen Qualifikationen vor Ort zu analysieren. Ziel muss es sein, das gegebene Potenzial an Humankapital zu verbessern, damit es den lokalen bzw. regionalen Erfordernissen besser entspricht.

### (2) breite Partnerschaft

In den territorialen Pakten sollten alle maßgeblichen Akteure eines Gebietes zusammenarbeiten. Dies

erfordert nicht nur eine Koordinierung zwischen ihnen, sondern auch zwischen unterschiedlichen Institutionen, die über die regionale Ebene hinausreichen muss. Beschäftigungspolitik wird hierbei nicht nur als Aufgabe von Politik und Wirtschaft, sondern als Anliegen der Gesellschaft insgesamt verstanden.

### (3) Innovation

Die Aktionen sollen als Einzelmaßnahmen, aber auch in ihrer Verknüpfung originelle, vielversprechende neue Lösungswege zu den Beschäftigungsproblemen eröffnen. Dieser zweifellos hohe Anspruch an die Maßnahmen muss durchaus nicht auf dem Feld der Beschäftigungspolitik direkt realisiert werden; Scheinbare Umwege – z.B. Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit in den Schulen; Unterstützung der Solidarwirtschaft – können auf unorthodoxe Weise erfolgreich sein.

### (4) Verknüpfung verschiedener Politikfelder

Alle Aktionen sollen der gemeinsam erarbeiteten Strategie dienen. Arbeitsmarkt-, struktur- bzw. branchen- sowie sozialpolitische Maßnahmen sollen sich ergänzen und möglichst koordiniert eingesetzt werden. Beschäftigungspolitik ist in diesem Sinne als „Bestandteil“ anderer Teilpolitiken anzusehen, die selbst wiederum in die Beschäftigungspolitik integriert werden müssen. Die immer wieder geforderte Verzahnung von Teilpolitiken, zweifellos ein hoher Anspruch, soll auf diese Weise „angegangen“ werden.

Die Regionen sollten modellhafte und beschäftigungsfördernde Projekte identifizieren und anschließend umsetzen. Dazu schlug die Europäische Kommission vor, dass die regionalen Partner unter Anleitung eines Koordinators zunächst die Ursachen der lokalen Arbeitslosigkeit untersuchen und Auswege aus der Beschäftigungskrise finden sollten. Alle verfügbaren Mittel sollten für eine gemeinsame Gesamtstrategie aller beteiligten Partner eingesetzt werden. Die Strategie soll in einem Dokument, dem Aktionsplan, festgeschrieben werden. Dieser wird über die zuständigen Behörden im Mitgliedstaat an die Kommission weitergeleitet. Im Dialog zwischen den Bündnispartnern, den nationalen Behörden und der Europäischen Kommission soll daraufhin das endgültige Arbeitsprogramm des Bündnisses ausgearbeitet und der eigentliche Pakt abgeschlossen werden. Wichtig ist es, dass auch die Partner ihren jeweiligen Beitrag zur Umsetzung des gemeinschaftlich entwickelten Programms leisten.

## 3. Die Entwicklung der europäischen Pakte in Deutschland

Anders als einige andere europäische Staaten<sup>1)</sup> hatte die damalige Bundesregierung der EU-Initiative keine Bedeutung beigemessen. Sie überließ es den deutschen Regionen, in welchem Umfang sie sich an

dem EU-Projekt beteiligen. EU-weit sind in den letzten Jahren 89 Pakte gegründet worden. Es handelt sich dabei um Räume mit enormen Problemen auf dem Arbeitsmarkt. In Deutschland sind seit Ende 1996 neun Pakte<sup>2)</sup> aktiv (vgl. Tabelle 1). Von ihrem regionalen Zuschnitt reichen diese von einem Stadtteil (z.B. Neuköln) über den Zusammenschluss einer kreisfreien Stadt mit ihrem Umland (z.B. Amberg-Sulzbach) bis hin zu einem Bundesland (Bremen und Hamburg).

Die Europäische Kommission hat jedem Bündnis eine Anschubfinanzierung in Höhe von 200.000 EURO zur Verfügung gestellt. Mit Hilfe dieser Mittel wurde i.d.R. ein Koordinationsbüro vor Ort eingerichtet. Dieses Büro koordiniert die Arbeit des Paktes, organisiert das Berichtswesen und die Kontakte zur Europäischen Kommission. Daneben wurde mit der Unterstützung der innerstaatlichen und europäischen Kooperation in jedem Mitgliedstaat eine übergreifend arbeitende Einrichtung beauftragt<sup>3)</sup>.

Die Pakte verfolgen ein gemeinsames Ziel, die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen<sup>4)</sup>. Allerdings sind die Wege recht unterschiedlich und richten sich an den jeweiligen Bedürfnissen der Region und deren individuellen Gegebenheiten aus. Daher ist das inhaltliche Spektrum der Pakte (Europäische Union, 1999b) weit gefächert. Die Tätigkeit der deutschen Pakte konzentriert sich auf die Handlungsfelder: Unternehmensgründungen, Infrastrukturmaßnahmen, Integration von Zielgruppen, Neue Medien, berufliche Qualifikation von Jugendlichen und Personalpolitik. Die in diesen Feldern initiierten Projekte reichen z.B. von der Förderung von Existenzgründungen über die Schaffung einer Dienstleistungsagentur für hauswirtschaftliche Tätigkeiten und die Umgestaltung von Industrieflächen bis zur Entwicklung eines Kompetenzzentrums für Unternehmen. Bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen greifen die Beschäftigungsbündnisse auf die Förderung im Rahmen der europäischen Strukturfonds sowie auf regionale, nationale bzw. private Finanzquellen zurück.

Die Paktarbeit stützt sich durchweg auf eine freiwillige Mitarbeit der regionalen Akteure und ihrer Selbstverpflichtung, die beschlossenen Maßnahmen durchzuführen. Auch die Beschäftigungspakte konnten bislang das Ressort- und Konkurrenzdenken nicht ganz ausschalten. Daher werden durch die Koordinierungsbüros viel Zeit und Personal zum Abbau dieser „Störfaktoren“ eingesetzt, um die Verbindlich-

<sup>1)</sup> So haben Italien und Spanien zwei Multifondsprogramme ausgearbeitet, die die Bündnisse unterstützen.

<sup>2)</sup> Im Einzelnen zählen die Gebiete Berlin, Hamburg, Bremen, Amberg-Sulzbach, Peine, Güstrow, Chemnitz/Erzgebirge, Ruhrgebiet und Zeitz dazu.

<sup>3)</sup> In Deutschland hat das Zentrum für Innovation und Technik (ZENIT) die Aufgabe, die deutschen Pakte zu begleiten und als Schnittstelle zwischen Europäischer Kommission und deutschen Pakten zu fungieren.

<sup>4)</sup> Die folgenden Aussagen stützen sich u.a. auf eine schriftliche Umfrage zu den deutschen Pakten. Befragt wurden neben den offiziellen Koordinatoren auch die involvierten Gewerkschaften.

keit des Handelns zu verbessern sowie die Bereitschaft zur kommunikativen Zusammenarbeit zu erhöhen und die Fähigkeit Kompromisse einzugehen. Die Projektumsetzung wird in konkreten Fällen durch ständiges Nachhaken der Koordinierungsbüros überprüft, setzt aber letztlich den good-will der Projektakteure voraus. Nicht selten stößt der Pakt auf interne Akzeptanzprobleme. Die Tätigkeit der Initiative wird in manchen Regionen mit Maßnahmen des 2. Arbeitsmarktes verwechselt, was bei einigen Akteuren von vornehmesten Widerständen hervorruft.

Ein wesentlicher Kritikpunkt der Akteure richtet sich an die Paktkonstruktion selbst, vor allem an die finanzielle Ausstattung der Pakte. Die von der EU eingebrachten Mittel reichen bei weitem nicht aus, einen Teil der Aktionen zu finanzieren. Die einzelnen Projekte müssen auf die „normalen“ Fördertöpfen zugreifen und über die „normalen“ Förderwege gehen, was z.T. dem experimentellen, innovativen Paktansatz entgegenläuft. Die Zusammenarbeit der Akteure soll zu „anderen, kreativen“ Aktionen führen, die i.d.R. in keine Förderschublade passen. „Automatisch“ könnte dies keineswegs als gewährleistet gelten. Im Gegenteil: Es bestehe – nach Auffassung der Beteiligten – durchaus die Gefahr, dass sowieso geplante Aktionen lediglich mit der Aufschrift „Territorialer Pakt“ versehen werden.

#### 4. Zur Rolle der Gewerkschaften

Wie aus der tabellarischen Auflistung deutlich wird, umfassen die territorialen Pakte in der Bundesrepublik Deutschland i.d.R. ein breites Bündnis aus ganz unterschiedlichen Institutionen bzw. Organisationen, das zudem in vielen Fällen über die „engeren“ politischen und wirtschaftlichen Akteure hinausreicht. Insofern konnte der Anspruch der Kommission an ein breites Bündnis umgesetzt werden. Erfreulich ist insbesondere, dass die Gewerkschaften, d.h. der DGB und die Einzelgewerkschaften, häufig bei der Initiierung, in der Arbeit der Pakte sowie bei der Kreierung von Projekten eine wichtige Rolle gespielt haben. Sie konnten sich hierbei auf die inhaltlichen Aspekte konzentrieren, weil die EU-finanzierten Stabsstellen sie von den vielfältigen anderen Aufgaben der Organisation bzw. des Prozessmanagements, die erfahrungsgemäß mit der Arbeit solcher heterogener Netzwerke verbunden sind, entlasteten. Dennoch war das Engagement in den territorialen Pakt i.d.R. mit einer erheblichen zusätzlichen Arbeitsbelastung verbunden. Positiv ist zu bewerten, dass die Regional- und Arbeitsmarktpolitik für die beteiligten Gewerkschaften als Arbeitsfeld ein zusätzliches Gewicht erhielten.

Aus Sicht der Gewerkschaften stellt allein die Tatsache, dass zentrale Akteure sich in einer Public-Private-Partnership in einer krisengeschüttelten Region zusammenfinden, ein Positivum dar. Hierdurch habe

sich das „Klima“ der Kooperation in der Region entscheidend verbessert – in dieser Weise äußerten sich nahezu alle befragten Gewerkschafter. Zugleich wurden die realisierten Projekte, insbesondere wenn es sich um Maßnahmen zur Qualifizierung bzw. zur Berufsausbildung handelte, im Interesse der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als sinnvoll und vorwärtsweisend bezeichnet. Sie hätten zudem zu einer zählbaren Entlastung des Arbeitsmarktes geführt.

Wenn die Befragten in dieser Weise urteilen, so heißt dies nicht, dass die Arbeit der territorialen Pakte aus ihrer Sicht nicht zu verbessern wäre. Zum Teil wird eine zielgerichteter effizientere Arbeit gewünscht, zum Teil erwartet man eine dezidiertere Berücksichtigung der Interessen der Arbeitnehmer. Die eigene Rolle in diesem Prozess wird insofern kritisch reflektiert, als für eine als notwendig erachtete tragende Rolle der Gewerkschaften in manchen Fällen schlicht die Zeit und das Personal fehle, sich entsprechend „einzubringen“.

Für die Gewerkschaften ist es keine Frage, dass die territorialen Pakte nach Auslaufen der EU-Förderung als zentrale Einrichtungen zur Forcierung und zur Koordination von Aktionen in den Regionen weiterexistieren müssen. Es bestehen jedoch – fallweise – Zweifel, ob dieses von den Partnern ebenso gesehen wird. Welche Bedeutung ihnen beigemessen wird, werde sich spätestens dann erweisen, wenn die erforderlichen Mittel für die Weiterfinanzierung der „Stabsstellen“ in den nächsten Monaten erbracht werden müssen. Des Weiteren wird von den befragten Gewerkschaftern eine Ausweitung des „Modells“ auf andere Regionen für erforderlich gehalten.

#### 5. Einige Anmerkungen zu den territorialen Beschäftigungspakten

Im nachhinein haben sich mehrere Vorgaben der EU als positiv erwiesen: Die Pakte mussten als erstes einen Aktionsplan mit konkreten Zielen erarbeiten. In jeder Region wurde ein Koordinierungsbüro eingerichtet, das als Organisator und Moderator vor Ort tätig ist und die erste Anlaufstelle für regionale Akteure wie auch für Externe ist. Im Laufe der Arbeit hat sich immer mehr gezeigt, dass ein professionelles Management, das durch die Koordinierungsbüros sichergestellt wurde, unerlässlich ist. Die Kooperation zwischen den Paktarten eines Mitgliedstaates wurde durch eine zentrale Anlaufstelle (in Deutschland durch ZENIT) unterstützt.

Unter dem Motto „voneinander lernen und miteinander nicht gegeneinander arbeiten“ wurden Kontakte zwischen nationalen Paktarten, aber ebenso zwischen Bündnissen über die Grenzen hinweg ermöglicht. Auf vier gemeinsamen Konferenzen bzw. Messen in unterschiedlichen Ländern wurden die Chancen zu einer weitergehenden Kooperation aufgegriffen und genutzt. Mittlerweile gibt es durchaus selbstständig

Tabelle 1

## Übersicht über die deutschen Beschäftigungspakte

Übersicht über die deutschen Beschäftigungspakte			
	Regionaler Einzugsbereich	Beteiligte Organisationen	Regelungen der Zusammenarbeit
Beschäftigungsbündnis Amberg-Sulzbach (BASIS)	Landkreis Amberg-Sulzbach und die Kreisstadt Amberg in Bayern	Unternehmens- und Arbeitnehmervertreter, Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Gewerkschaften u.a.	freiwillige Mitarbeit in Arbeitskreisen und im BASIS-Initiativkreis
Standortsicherung und Beschäftigung in Neukölln	Berliner Stadtteil Neukölln	Politiker, Verwaltung, Vereine, Beschäftigungsgesellschaften, KMU, ortssässige Großunternehmen	Gründung eines Vereins "Wirtschaft und Arbeit in Neukölln", regelmäßige stattfindende Vorstandssitzungen u. Mitgliederversammlungen. Der Verein hat sich eine Satzung mit Zielen und Inhalten gegeben. Zu den einzelnen Aktionen finden Koordinierungstreffen, Netzwerktreffen, Vergabegremien, Beratertreffen etc. statt.
Regionales Beschäftigungsbündnis Bremen und Bremerhaven	Land Bremen mit den beiden Städten Bremen und Bremerhaven	Handels-, Handwerks-, Arbeiter- und Angestelltenkammern, Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung, Fachressorts und weitere projektbezogene Partner	Bündnissekretariat beim Senator für Arbeit und Bündnisbeirat mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren
Hamburger Initiative für Arbeit und Ausbildung	Stadtstaat Hamburg	Handels- und Handwerkskammer, Industrie- und Unternehmerverbände, Gewerkschaften (DGB, IG Metall, ÖTV, DAG), Arbeitsverwaltung, Behörden	halbjährlich stattfindende Gesprächsrunden beim Ersten Bürgermeister
a <sup>kiv</sup> Bündnis für Arbeit im Landkreis Güstrow	Landkreis Güstrow in Mecklenburg-Vorpommern	DGB (maßgeblicher Initiator), Landkreis, Stadt Güstrow, Arbeitsamt, Förderverein Region Güstrow, Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Unternehmen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, Universitäten und Forschungsinstitute und weitere Verbände	neben Koordinierungsbüro keine weitere Verbindlichkeit beschlossen
Zentrum für kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Landkreis Peine	Landkreis Peine in Niedersachsen	alle relevanten berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Akteure	Zentrum für kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
Beschäftigungsbündnis Ruhrgebiet	Teile der Region Niederrhein (Stadt Duisburg, Teile des Kreises Wesel, Emscher-Lippe-Region, Stadt Herne, Teile des Östlichen Ruhrgebiets (Dortmund, Hamm, Ahlen und Teile des Kreises Unna)	Relevante Sozialpartner, wichtigste Akteure der kommunalen und regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	Gründung eines Forums
Drehscheibe Chemnitz	Stadt Chemnitz und Erzgebirge in Sachsen	IG Metall (Federführung), Arbeitgeberverbände, Unternehmen, Banken, Wirtschaftsförderung, Arbeitsamt, Gesellschaft für Arbeitsförderung, Beschäftigungs- und Strukturregelung, BvS	Träger ist die Chemnitzer Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH. Die Regionalagentur Maschinenbau koordiniert die Aktion
Pakt für Arbeit in Zeitz	Stadt Zeitz in Sachsen-Anhalt	Gewerkschaften, Stadt Zeitz und Burgenlandkreis, Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Unternehmen, Kommunen, Arbeitgeberverband, Politiker, Bildungseinrichtungen und weitere Multiplikatoren	Vereinbarung zwischen den Bündnispartnern u. Beirat

Ziele	Konkrete Aktions-/Tätigkeitsfelder
Übergreifendes Ziel: hohe Arbeitslosigkeit aktiv abbauen, 12 Projektfelder wurden definiert	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hilfen für Existenzgründungen</li> <li>2. NetWORK - internetgestützte Initiativen- u. Kooperationsbörsen</li> <li>3. Aufbau von Unternehmensnetzwerken</li> <li>4. Ausbildungs- u. Weiterbildungsverbund</li> <li>5. Verbundprojekt</li> <li>6. Ressourcenwiederaufbereitung</li> <li>7. Leitfaden für Personalleiter</li> <li>8. Kompetenzzentrum Ökologisches Bauen u. regenerative Energien</li> <li>9. Dienstleistungs-Servicepool</li> <li>10. Qualifizieren statt Entlassen</li> <li>11. Ideenwettbewerb "Zukunft 2008 in der Region Amberg-Sulzbach" für Jugendliche</li> <li>12. Erhöhung der touristischen Attraktivität der Region und regionales Leitbild im regionalen Dialog erarbeiten</li> </ol>
Arbeitsplatzentwicklung und Standortentwicklung im Rahmen von zehn verschiedenen Aktionen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soziale Stadtentwicklung in Neukölln</li> <li>2. Neue GründerZEIT</li> <li>3. JA=ZZ – JugendAlter_ZukunftsZeit (Ausbildungssituation verbessern)</li> <li>4. Förderung des Strukturwandels in KMU (Beratungsangebot und kombinierte Arbeits- und Wirtschaftsfördermaßnahmen)</li> <li>5. Einführung des Öko-Audits bei 10 Firmen</li> <li>6. Networking (Öffentlichkeitsarbeit wie z.B. Neuköllner Wirtschaftstage)</li> <li>7. Frauenwirtschaftszentrum (infrastrukturelle u. begleitende Maßnahmen für Existenzgründerinnen u. Jungunternehmerinnen)</li> <li>8. Bürgerstiftung Neukölln</li> <li>9. Bestandspflege von Neuköllner Unternehmen</li> <li>10. Gewerbegebächenbörsen Neukölln</li> </ol>
Über partnerschaftlich entwickelte Arbeitsmarktprojekte Beschäftigung stabilisieren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nutzung des beschäftigungsfördernden Potenzials neuer Formen der Arbeitszeitgestaltung</li> <li>2. Erschließung weiterer Beschäftigungsquellen bei den Dienstleistungen</li> <li>3. Integration der Problemgruppen des Arbeitsmarktes</li> <li>4. Mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt</li> </ol>
Förderung der Beschäftigungs- und Ausbildungspotenzialentwicklung über ausgewählte Handlungsfelder	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hamburger Existenzgründungsprogramm hep</li> <li>2. Krisenmanagement in Zusammenarbeit mit den Runden Tischen der DtA</li> <li>3. Über Fachdialoge Innovationsanstrengungen im Dienstleistungsbereich erhöhen</li> <li>4. Integration von Sozialhilfebezieher und Langzeitarbeitslose über Intensivierung der Kontakte zwischen Wirtschaft, Arbeits- u. Sozialämter</li> <li>5. Jugend in Arbeit u. Ausbildung: Umsetzung des Sofortprogramms der Bundesregierung in Hamburg</li> <li>6. Fachsymposium zu Entwicklung und Handlungsoptionen des Ausbildungsmarktes</li> <li>7. Umsetzung von innovativen Arbeitszeitmodellen im öffentlichen Dienst</li> </ol>
Förderung der nachhaltigen Entwicklung	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Umweltgerechte Entwicklung: Instandhaltung u. Wiedereinrichtung natürlicher u. naturnaher Lebensräume, Verbesserung des Wohnumfeldes, Sanierung belasteter Stadtviertel</li> <li>2. Unterstützung innovativer Unternehmen u. unternehmerischer Initiativen</li> <li>3. Erweiterung des regionalen Wirtschaftsspektrums</li> <li>4. Entwicklung neuer Instrumente der kommunalen Beschäftigungspolitik</li> <li>5. Integration der Problemgruppen des Arbeitsmarktes</li> </ol>
Bestehende Arbeitsplätze sichern u. neue Beschäftigungsmöglichkeiten in von der Automobil- und Stahlindustrie unabhängigen Wirtschaftszweigen ausbauen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Internet-Auftritt der Berufsbildungs- u. Beschäftigungsgesellschaft u. des Landkreises</li> <li>2. Gründung einer Arbeitsagentur für Langzeitarbeitslose</li> <li>3. Gründung eines Multimedia-Service-Centers</li> <li>4. Einrichtung eines Roboter- u. Automationszentrums</li> <li>5. Qualifizierungsmaßnahmen u. Ausbildungsverbund</li> <li>6. Transnationales Wasserwirtschaftsprojekt in Wasser-, Abwasser- u. Abfallmanagement</li> <li>7. Transnationale Austauschprogramme in der beruflichen Bildung</li> </ol>
Kein konkretes Ziel formuliert; Projektideen mit hoher Beschäftigungswirksamkeit, Innovationsgehalt, integrativen Ansatz u.a. werden auf den Weg gebracht	<p>Mehrere Pilotmaßnahmen werden durchgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* ChemSite: neue Unternehmen der Chemiebranche für Brachflächen akquirieren u. Existenzgründer fördern</li> <li>* Eingliederung von Sozialhilfeempfänger und Qualifizierung u. Integration von Langzeitarbeitslosen</li> <li>* LogNet: Förderung des Clusters Güterverkehr/Logistik</li> <li>* Unterstützung von KMU: Anlaufstelle für Unternehmer, Multimediaqualifikation für Frauen, Bau-Kooperations-Management-Stelle</li> <li>* Bauforum: Förderung mittelständischer u. handwerklicher Baubetriebe.</li> </ul>
Aktionsprogramm zur Erschließung von Innovation und Beschäftigung durch Kooperation von KMU mit fünf Schwerpunkten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. regionales Informationsforum und elektronischer Markt</li> <li>2. Wertschöpfungsketten mobilisieren</li> <li>3. betriebliches Coaching</li> <li>4. Eingliederung in den Arbeitsmarkt</li> <li>5. Erstausbildung und Weiterbildung</li> </ol>
positives wirtschaftliches Klima schaffen, das die bestehenden Arbeitplätze sichert und neue Arbeitsplätze schafft	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existenzgründungen unterstützen u. umfangreiche Hilfen bei Neuansiedlungen</li> <li>2. Revitalisierung der Altindustriestandorte</li> <li>3. Ausbau der Gewerbegebächen</li> <li>4. Optimierung harter u. weicher Standortfaktoren</li> <li>5. Überbetriebliche Kooperation v.a. in Management und Marketing</li> </ol>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus den Regionen.

initiierte Kontakte, die Bestand zu haben scheinen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Transnationale Verbund der Metro-TEP's (Metropolitan Territorial Employment Pacts) – eine Initiative der großstädtischen territorialen Beschäftigungspakte der Städte London, Berlin-Neukölln, Hamburg, Stockholm, Kopenhagen-Malmö, Bremen und Wien.

Nach drei Jahren Arbeit sind die Ergebnisse ermutigend. Zwar liegen die Arbeitslosenzahlen in den Bündnisregionen nach wie vor sehr hoch, aber es konnten vielerorts neue Beschäftigung entstehen bzw. Arbeitsplätze langfristig gesichert werden. Es fehlt aber allgemein der Durchbruch, der zu einer spürbaren Senkung der Arbeitslosigkeit geführt hat. Ob die territorialen Beschäftigungspakte bisher erfolgreich gearbeitet haben, sollte aber nicht nur nach den gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätzen gemessen werden. Um hier große, sichtbare Erfolge auszuweisen, war die Zeit von nur drei bzw. vier Jahren sehr knapp bemessen<sup>5)</sup>. Außerdem lässt sich bei einigen Maßnahmen, die darauf angelegt sind das beschäftigungspolitische „Klima“ zu verbessern, der Erfolg kaum messen, wie z.B. bei den „Neuköllner Wirtschaftstagen“. Viel wichtiger erscheint es bei der Erfolgskontrolle, qualitative Aspekte der Paktarbeit in den Mittelpunkt zu stellen. Die Tatsache, dass es möglich war, unterschiedliche Partner zu einer gemeinsamen Arbeit zusammenzubringen, wird nahezu durchweg von unseren Gesprächspartnern als Erfolg verbucht. Zwar dürften nicht alle durchgeföhrten Projekte dem von der Kommission formulierten hohen Anspruch an „Innovation“ und „Kreativität“ genügen, dennoch gibt es durchaus Beispiele für „best practises“, die Nachahmung verdienen.

Exemplarisch sei hier das Projekt „Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger“ der „Initiative für Ausbildung und Arbeit in Hamburg“ herausgegriffen. Es ermöglichte Jugendlichen ohne Ausbildung, drei Jahre als Praktikanten in Betrieben finanziert von der Stadt Hamburg und der Bundesanstalt zu arbeiten. Mehr als die Hälfte dieser Jugendlichen begannen bereits im ersten Jahr ihres Praktikums mit einer Ausbildung. Mittlerweile haben rd. 2.000 Jugendliche dieses Programm durchlaufen. Dass sich in Hamburg die Jugendarbeitslosigkeit – trotz einer hohen Dunkelziffer – um über 1.000 verminderte, ist nicht zuletzt dieser Maßnahme zu verdanken.

Ein anderes Beispiel aus dem Beschäftigungsbündnis Ruhrgebiet – die Standortinitiative – hat das Ziel, in- und ausländische Investoren aus dem Chemiebereich auf freigewordene Teilflächen regionaler Chemieunternehmen anzusiedeln. Diese sollen die örtlichen Agglomerationsvorteile nutzen. Als Anlaufstelle für potentielle Investoren ist ein ChemSite-Büro gegründet worden, das Beratungen aus einer Hand macht. Bisher wurden Investitionen von knapp 2 Mrd. DM getätig, die 100 Arbeitsplätze geschaffen

und über 500 Arbeitsplätze gesichert haben (Stand Januar 2000).

Die Realisierung solcher Projekte war nur möglich – hier stimmen die Experten überein – durch die Kooperation vor Ort, die Bereitschaft aller Beteiligten, neue Projekte auf den Weg zu bringen und last but not least dank eines professionellen Managements, das in einigen Pakten erst „erlernt“ werden musste. Wenn auch manche Projekte in den Regionen ohne das EU-Förderprogramm zu den territorialen Pakten durchgeführt worden wären, so wurde jedoch hierdurch in vielen Fällen ein heilsamer Zwang zur Akquisition operativer Maßnahmen ausgeübt. Zudem ist die Verknüpfung der Projekte durch ihre institutionelle Einbindung in den Kontext eines Paktes leichter realisierbar. Hierdurch werden mögliche Synergien eher erkannt und realisiert.

Aus den Erfahrungen von territorialen Pakten aus lateinischen Ländern wie Italien, Spanien und Portugal wird deutlich, dass eine alleinige Ausrichtung der Maßnahmen auf den ersten und zweiten Arbeitsmarkt keineswegs zwingend sein muss. In diesen Ländern, in denen das sogen. „dritte System“ (d.h. die Solidarwirtschaft) aus historischen Gründen eine größere Bedeutung als in der Bundesrepublik hat und in den letzten Jahren deutlich expandierte, war ein beachtlicher Teil der Aktionen in diesem Bereich angelegt. Vielleicht kann hierdurch eine kontroverse wissenschaftliche Diskussion (Beck 1999; Mutz 1998) unter einer pragmatischeren Perspektive neu angestoßen werden.

Trotz ermutigender Resultate wäre ein abschießendes Urteil über den Erfolg der territorialen Pakte verfrüht. Dieses Urteil sollte einer eingehenden wissenschaftlichen Evaluation vorbehalten bleiben. Auf einer breiten empirischen Basis sollten insbesondere folgende Fragen untersucht werden: Konnte der innovative und kreative Ansatz der Paktidee in die Praxis umgesetzt werden? Wurden durchweg „neue“ Projekte durchgeführt, die ohne den Beschäftigungspakt nicht realisiert worden wären? Kamen Impulse für Projekte durch andere vor allem europäische Pakte? Hat sich die Pakttätigkeit auf die Politik vorzugsweise des jeweiligen Bundeslandes ausgewirkt? Kam es zu einer stärkeren Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure vor Ort bzw. besseren Kommunikation zwischen den Akteuren?

## 6. Schlussbemerkung

Das Jahr 2000 stellt eine Sollbruchstelle im Kontext der territorialen Beschäftigungspakte dar. Die EU-Förderung läuft aus – eine Anschlussfinanzierung ist

<sup>5)</sup> Nach einer von der Europäischen Kommission durchgeföhrten Befragung aller Beschäftigungspakte sind durch ihre Arbeit in Europa fast 55.000 Arbeitsplätze gesichert und geschaffen worden (Europäische Kommission 1999c, 13).

nicht in Sicht. Es hängt also heute davon ab, inwie weit es den Pakten gelingt, in die Hauptförderung der EU-Strukturfonds aufgenommen zu werden. Damit verlagert sich der Ansprechpartner der Pakte von der Europäischen Ebene auf die Nationalstaaten bzw. in Deutschland auch auf die Bundesländer. Insbesondere bei den Fondsverwaltern der Länder muss der politische Wille vorhanden sein, die Paktidee zu unterstützen. Bisher überwiegt eine gewisse Zurückhaltung in den Bundesländern. Positive Beispiele sind Sachsen-Anhalt und Berlin. Sachsen-Anhalt hat bei der Neuformulierung der EU-Strukturfonds (2000-2006) eine Landesinitiative Pakte aufgelegt, über die landesweit Beschäftigungspakte gefördert werden können. Berlin hat die Idee des Beschäftigungspaktes Berlin-Neukölln auf das gesamte Stadtgebiet ausgedehnt.

Zwar wurden die Beschäftigungspakte mittlerweile positiv aufgenommen, viele Nachahmer greifen die Paktidee auf, aber ihre Zukunft ist trotzdem unsicher.

#### Literatur

Beck u.a. (1999), Modell Bürgerarbeit. In: Ders., Schöne neue Arbeitswelt Vision: Weltbürgergesellschaft. Frankfurt am Main/New York

- Europäische Kommission Strukturfonds (Hrsg.) (o.J.), Regionale und Kommunale Beschäftigungsbündnisse, Brüssel
- Europäische Union (1999a), Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006, Luxemburg
- Europäische Union (Hrsg.) (1999b), Priorität Arbeit. Beschäftigungsbündnis in Deutschland – eine Übersicht, Luxemburg
- Europäische Union (Hrsg.) (1999c), Zweiter Zwischenbericht über die regionalen und kommunalen Beschäftigungspakte, o.O.
- Feinstein P. (1992), An Assessment of the Massachusetts Biotechnology Industry, Report to the Massachusetts Center of Excellence Corporation, Boston
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000), Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie, Brüssel
- Genosko J. (1999), Netzwerke in der Regionalpolitik, Marburg
- Hahne U., von Stackelberg K. (1994), Regionale Entwicklungstheorien, EURES discussion paper Nr. 39, Freiburg
- Hakansson H. (1989), Corporate Technological Behaviour, London/New York
- Hallerberg T., Masurek L., Pelz T. (1999), Kooperationen und Netzwerke kleiner und mittlerer Unternehmen, WSI-Diskussionspapier Nr. 74, Düsseldorf
- Mutz G., Kühlein I. (1998), Individualisierung und bürgerschaftliches Engagement in der Tätigkeitsgesellschaft. In: Kistler E., Noll H. Preller E. (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts Berlin
- Pyke F., Sengenwerger W. (Hrsg.) (1992), Industrial Districts and Local Economic Regeneration, Genf
- Ziegler A. (1997), Regionale und lokale Beschäftigungsbündnisse, in: WSI-Mitteilungen, H. 9