

Frank Berg

Die Mitte-Links-Koalition
in Mecklenburg-Vorpommern.
Teil I: Politikfeldanalysen

Berlin, Juni 2001

Studie, gefördert von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Manuskripte 18

Frank Berg:
Die Mitte-Links-Koalition
in Mecklenburg-Vorpommern.
Teil I: Politikfeldanalysen,
Reihe Manuskripte der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2001

ISBN 3-320-0294-6

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorwort	4
2.	Wirtschaftsförderungspolitik.....	7
2.1	Wirtschaftliche und Förderprogramme	7
2.1.1	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	7
2.1.2	Europäische Strukturfondsförderung und GFK	9
2.1.3	Operationelles Programm	13
2.1.4	Gemeinschaftsaufgabe und Landesprogramme	21
2.2	Institutionen, Akteure und Orientierungen	25
2.2.1	Institutionelle Strukturen und Akteure	25
2.2.2	Kontrahierende Akzente und Intensionen der Wirtschaftsförderung	27
2.2.3	Institutionelle Steuerung	39
2.3	Schlussfolgerungen: Politikwechsel und neue strategische Entwicklungskonzepte	42
3.	Arbeitsförderungs politik	46
3.1	Ausgangspunkte	46
3.1.1	Zur Arbeitsmarktsituation in Mecklenburg-Vorpommern	46
3.1.2	Ziele der Europäischen Arbeitsförderung. OP und AQMV	47
3.2	Institutionen, Akteure und Orientierungen	52
3.2.1	Institutionelle Strukturen und Akteure	52
3.2.2	Neue Ansätze der Arbeitsförderung	61
3.2.3	Institutionelle Steuerung	69
3.2.4	Regionale Beschäftigungspolitik in der Diskussion	74
3.3	Schlussfolgerungen: Übergang zu einer nachhaltigen Arbeitsförderung	85
4.	Örtliche und überörtliche Sozialhilfe	87
4.1	Inhaltliche und rechtliche Hintergründe	87
4.2	Auf der Suche nach einem neuen überörtlichen Träger	90
4.3	Akteurskonstellationen und Akteursbeziehungen	95
5.	Landesverwaltungs-, Funktional- und Gemeindegebietsreform	103
5.1	Strukturelle Differenzierungen zwischen Landes- und Gemeindeebene	103
5.1.1	Leistungen des Landes für die Gemeindeebene	103
5.1.2	Personalausgaben Land und Gemeinden	104
5.1.3	Personalstellen Land und Gemeinden	113
5.1.4	Personalrelationen zwischen Landes- und Gemeindeebene	119
5.2	Reformansätze, Defizite und Akteursorientierungen	121
5.2.1	Landesverwaltungs- und Funktionalreform	121
5.2.2	Enquetekommission, Gemeindestrukturreform und anderes	124
5.3	Schlussfolgerungen Verwaltungsreform	132

1. Vorwort

Mit der Bildung einer SPD-PDS-Koalitionsregierung leitete Mecklenburg-Vorpommern im Herbst 1998 einen Paradigmenwechsel in den Koalitionsvarianten deutscher Länder ein. Innerhalb des Landes trat die Koalition mit dem Anspruch auf, einen „Politikwechsel“ hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit und zur Überwindung politischer Gräben zu leisten. Zwei ein halb Jahre später könnte man die tatsächlichen Ansätze eines Politikwechsels im Lande, die veränderten Akzente in der Politik wie folgt skizzieren¹:

1) Die Konstituierung der Mitte-Links-Koalition bedeutete für das Land Mecklenburg-Vorpommern an sich schon eine gravierende Veränderung der politischen Arena. Bis dahin schien es im vorherrschenden politischen Denken in Mecklenburg-Vorpommern (erst Recht in Deutschland allgemein) undenkbar, die PDS an der Regierungsmacht eines Landes zu beteiligen. 2) Mit der Regierungsbildung konnten vorherige Handlungsblockaden überwunden werden, die sich aus der Architektur der damaligen CDU-SPD-Regierungskoalition ergaben. Die Arbeitsfähigkeit der Regierung wurde verbessert. Auch die bis dato offeneren gesellschaftspolitischen Polarisierungen im Lande reduzierten sich und nahmen z.T. neue Strukturen an. 3) Es wurde ein langfristiger Haushaltssanierungskurs eingeleitet, der die Voraussetzungen schafft; dass das Land auch in Zukunft Handlungsfähigkeit bewahren kann. 4) Deutlich spürbar ist ein kommunikativerer Politikstil der Regierung und der sie tragenden Koalitionsparteien. 5) Feststellbar sind eine Reihe von Politikansätzen zur Erweiterung partizipativer Demokratie. Insgesamt ist dies eine recht positive Bilanz – wahrlich weder ein „Schreckensszenario“ noch Ausdruck von „Mehltau“ (so die Argumentation der CDU-Opposition), der über dem Land läge.

Die neue Regierung hat „normale Arbeitsfähigkeit“ unter Beweis gestellt, betreibt eine „Politik der unaufgeregten Sacharbeit“ (Thomas Koch); ihre Akzeptanz im Lande stützt sich auf eine demoskopisch labile Mehrheit. Eine Veränderung der rot-roten Koalitionskonstellation ist derzeit nicht absehbar, wenngleich es unter beiden Koalitionspartnern nicht nur Befürworter, sondern auch „Bedenkenträger“ gegenüber der Koalition gibt – ein Erscheinungsbild, das auch aus anderen Bundesländern mit anderen Koalitionsstrukturen bekannt ist.

Der „große Politikwechsel“, den vor allem die Anhänger der PDS mit mehr „sozialer Gerechtigkeit“ und Rückgang der Arbeitslosigkeit verbanden, ist nicht eingetreten. Heute werden in der Folge dieser Vorstellungen von einem „Politikwechsel“ Positionen innerhalb der PDS laut, dass die Koalition keine Fortsetzung verdiene, wenn sie bei der Lösung des Arbeitslosenproblems nicht weiterkomme. War die Latte zu hoch gehängt? Es ist doch bekannt, dass die Wirtschafts- und Sozialentwicklung eines Bundeslandes in hohem Maße von der Gesamtkonstellation globaler, europäischer und bundesdeutscher Bedingungen abhängig ist. Was kann *Landespolitik* in diesem Bereich bewirken? *Traditionelle* „Linkspolitik“ stellt sich auf den Standpunkt, dass der Staat, zum Beispiel über die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen, für zusätzliche Arbeitsplätze sorgen müsse. *Moderne* Linkspolitik muss nach

1 Siehe im einzelnen hierzu: Frank Berg, Thomas Koch: Politikwechsel in Mecklenburg-Vorpommern? Berlin 2000; Dies.: Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern – Teile I und II (Politikfeld-, Parteien- und Politikstilanalysen), siehe die bibliographischen Angaben in Fußnote 3.

den strukturellen Wandlungen fragen, die der heutigen und künftigen Wirtschafts- und Sozialentwicklung zugrunde liegen, und sich in *diesen* Prozess mit Alternativen, mit konkreten Vorschlägen einbringen. Die Vorstellungen von einem „Politikwechsel“, wie sie auch in der Koalition Mecklenburg-Vorpommerns und insbesondere innerhalb der PDS präsent waren, orientierten sich wesentlich daran, dass über die Verantwortung des Staates mehr soziale Gerechtigkeit, mehr Arbeitsplätze, bessere Unterstützung der regional schwachen Gebiete, bessere Ausstattung der Schulen und Kindergärten ermöglicht werden müsste. In der praktischen Landespolitik stoßen diese Vorstellungen nicht nur auf die Realität der Haushalte, sondern auch auf die Frage, welchen Umfang öffentlicher Daseinsvorsorge sich das Land langfristig leisten kann, auf die Herausforderung, Arbeitsteilung und Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft neu zu organisieren. Aufgeworfen wurde auch die Frage, ob es gerechtfertigt ist, um den Preis zusätzlicher Kredite Arbeitsplätze zu finanzieren, die nach „kurzem Strohfeuer“ wieder auslaufen, ohne die Spur einer Chance für längerfristige Beschäftigung hinterlassen zu haben.

So steht die Koalition vor Herausforderungen strukturellen Wandels, von denen angenommen werden kann, dass ihre Bewältigung mittelfristig über den Fortbestand der Mitte-Links-Koalition entscheidet. Heute stellt sich nicht mehr schlechthin die Frage nach einem Politikwechsel gegenüber der *Vorgängerregierung*, sondern die Frage nach einem Politikwechsel, der auf die *neuen* Herausforderungen für die Entwicklung des Landes reagiert, Modernisierungs- und Reformprozesse für eine nachhaltige, zukunftsfähige wirtschaftliche, soziale, ökologische und demokratische Entwicklung auf den Weg bringt. Vor dieser Aufgabe steht Mecklenburg-Vorpommern ebenso wie andere Bundesländer – entsprechend wird sich das Land dem Vergleich zu unterwerfen haben, ob und inwiefern heute weithin anerkannte regionale Modernisierungs- und Reformfordernisse² angepackt werden. Gleichzeitig ergibt sich die Frage, ob die Spezifik einer rot-roten Koalitionsarchitektur hierbei andere Politik-Varianten hervorbringt als bei den bisher üblichen Koalitionsstrukturen in (insbesondere ost-) deutschen Ländern. Hierauf gibt es noch keine gesicherte Antwort – allein die Frage ist schon des Nachdenkens wert.

Ich greife im weiteren exemplarisch vier Politikfeldbereiche heraus: Wirtschaftsförderungspolitik, Arbeitsförderungspolitik, örtliche und überörtliche Sozialhilfe, Verwaltungs- und Gemeindegebietsreform. Diese Auswahl rückt einerseits besonders wichtige Bereiche der Landespolitik in den Mittelpunkt der Untersuchung. Andererseits bedeutet „Auswahl“, dass andere wichtige Felder außen vor bleiben müssen. Zwei von den genannten Komplexen (Arbeit und Soziales) sind verwaltungsseitig von PDS-geführten Ministerien und zwei (Wirtschaft; Verwaltungs- und Gemeindegebietsreform) von SPD-geführten Ministerien zu verantworten. Bei allen vier Gebieten ist aber die Koalition jeweils als Ganzes gefragt, überlagern sich Neues und Beharrendes, Reformansätze und uneingelöste Herausforderungen bei beiden Koalitionsparteien. Nicht zuletzt deshalb werden Akteure und Akteurskonstellationen in den jeweiligen Politikfeldern zentral thematisiert. Gerade in den Akteurskonstellationen (und nicht nur in

2 Zu „weithin anerkannten regionalen Modernisierungs- und Reformfordernissen“ zählen beispielweise die Suche nach wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit, nach den Inhalten und Zielen der Regionalentwicklung unter veränderten europäischen und globalen Bedingungen, nach einer Neubestimmung des Verhältnisses von Markt, Staat und „drittem Sektor“, nach einer tiefgreifenden Neustrukturierung und Neuorientierung des öffentlichen Sektors und nach neuen Zugängen für die Entwicklung von Bürgerbeteiligung und Demokratie.

den ohnehin schwierigen objektiven Handlungsbedingungen eines alles in allem eher armen Landes) sind hauptsächlich die Chancen und Blockaden für Reformprozesse, für Veränderendes oder auch für Bewahrendes zu suchen.

Der hier vorliegende Text ist die überarbeitete Fassung eines seit Februar 2001 öffentlich zur Diskussion gestellten Entwurfes der Studie von Frank Berg und Thomas Koch „Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Politikfeld- und Parteienanalysen“. Die Studie wird nunmehr nach Überarbeitung mit dem hier vorliegenden Band sowie mit dem Band von Thomas Koch in der Druckfassung vorgelegt.³

Für die Kooperationsbereitschaft und Unterstützung sowie für die zahlreichen Hinweise, die uns bei der Erarbeitung und bei der Diskussion des Textes von den vielfältigsten Akteuren im Lande Mecklenburg-Vorpommern entgegengebracht worden sind, soll an dieser Stelle ein besonderer Dank ausgedrückt werden.

Frank Berg, Mai 2001

3 Bibliographische Angaben der beiden Texte: Frank Berg: Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil I: Politikfeldanalysen, Reihe Manuskripte der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2001; Thomas Koch: Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil II: Parteien- und Politikstilanalysen, Reihe Manuskripte der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2001.

2. Wirtschaftsförderungspolitik

Wirtschaftsförderung bedeutet, die Rahmenbedingungen für die Gründung und Entwicklung von Unternehmen zu verbessern, gleichzeitig aber die wirtschaftliche Tätigkeit auf diese Weise in gesellschaftlich gewollte Richtungen hin zu orientieren. Allein schon der zweite Halbsatz dieser Definition würde den Streit maßgeblicher Akteure der Wirtschaftsförderung im Lande herausfordern – aber dazu weiter unten. Kommen wir zuerst zu den Rahmenbedingungen der Wirtschaftsförderung: Sie können und sollen in diesem Kapitel nicht annähernd komplett dargestellt werden, umfassen sie doch wirtschaftliche, politische, institutionelle und mentale Aspekte, regionale, nationale, europäische und globale, förderliche und belastende usw. Die Abteilung Wirtschaftsförderung des Wirtschaftsministeriums hat in die Diskussion der Arbeitsgruppe 3 des Bündnisses für Arbeit⁴ („Rahmenbedingungen für Gründung und Entwicklung von Unternehmen“) im Sommer 2000 eine graphische Übersicht eingebracht, die gerade von diesem umfassenden, breiten Herangehen ausgeht, wenn über Gegenwart und Perspektiven der Wirtschaftsförderung im Lande M-V diskutiert wird. Anliegen dieses Kapitels ist es indes, wesentliche Bedingungen und Orientierungen der Wirtschaftsförderung im Lande zu beschreiben und in diesem Zusammenhang zur Frage der *Institutionen und Akteure* der Wirtschaftsförderung, ihrer zum Teil recht differenzierten Orientierungen und Beziehungen, Kooperationen, Konflikte und Steuerungsmechanismen vorzustoßen.

2.1 Wirtschaftliche und Förderprogramme

2.1.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die unmittelbar wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Mecklenburg-Vorpommerns werden fortlaufend Ausarbeitungen vorgelegt.⁵ Sie bedürfen deshalb hier keiner ausführlichen Darstellung. Verwiesen sei jedoch zumindest auf folgende Punkte: In den Beschreibungen des wirtschaftlichen Aktionsraumes wird immer wieder auf die *sehr weiträumige Besiedlung des Landes, auf eine geringe industrielle Dichte und eine gravierende gesamtwirtschaftliche Deckungslücke* hingewiesen. Mecklenburg-Vorpommern ist traditionell ein agrarisch geprägtes Land. Der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung des Landes ist mit ca. 15% im Vergleich der neuen Bundesländer am geringsten, der Anteil der Landwirtschaft liegt nur noch bei 5%, ist aber im Vergleich der neuen Bundesländer am höchsten. Von den einst zu DDR-Zeiten 190.000 Beschäftigten in der Landwirtschaft sind heute noch ca. 23.500 übrig. Im Schiffbau waren einmal über 30.000 Werftarbeiter beschäftigt, heute sind es nur noch ca. 4.500. Es gibt nur wenige Großunternehmen, statt dessen überwiegend kleine und kleinste Unternehmen, deren Bestand anfällig ist. Rund 47% der Betriebe haben bis maximal 4 Beschäftigte. Es fehlt an mittleren Industrieunternehmen und entsprechenden unternehmensbezogenen Dienstleistern, um ein funktionales Zusammenwirken von großen, mittleren und kleinen Unternehmen zu sichern. Das Wachstum der Produktivität bleibt insgesamt gering, ebenso auch die Exportinten-

4 Vgl. hierzu auch Kapitel 3.

5 Vgl. hierzu u.a. Jahreswirtschaftsbericht Mecklenburg-Vorpommern 1999/2000, hrsg. vom Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern, Juni 2000.

sität (außer Schiffbau). Das Wohlstandsgefälle zu den westlichen Bundesländern ist nach wie vor groß.

Die Zuwachsrate des BIP lag Ende der 90er Jahre unter jener der neuen Länder. Im Jahre 1999 beschleunigte sich der Zuwachs des BIP gegenüber dem Vorjahr um 0,7% und stieg insgesamt (preisbereinigt) um 1,5%. Im Jahre 2000 (1. Hj.) wurde wiederum ein größerer Zuwachs (preisbereinigt 2,3%, das war in den ersten 6 Monaten des Jahres 2000 Spitzenniveau in den neuen Bundesländern) erreicht, vor allem auf Grund des überdurchschnittlichen Wachstums (12%) des verarbeitenden Gewerbes (Prozentangaben im Vergleich zum 1. Hj. 1999). Wachstumsschübe erreichten hier u.a. die Produktion von Metallerezeugnissen, von Gummi und von Kunststoffen sowie das Holzgewerbe. Aufgrund dieses Wachstums wuchs auch die Zahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe auf 47.322 (Ende April 2000), das sind 5,4% mehr als zum Vergleichszeitpunkt im Vorjahr.⁶ Wachstum erreichten auch die Tourismuswirtschaft und zum Teil die Ernährungswirtschaft. Demgegenüber retardierten das Baugewerbe, weiterhin auch der Einzelhandel und der Schiffbau. Zukunftserwartungen sind mit den Branchen Biotechnologie, Medizintechnik und neue Medien verbunden.

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt (1999) und Steuereinnahmen (1999) pro Einwohner

	EW (in tausend) am 31.12.99	Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mio. DM ³	BIP pro EW (in DM)	Steuereinnahmen (in Mrd. DM) ²	Steuereinnahmen pro EW (in DM)
Baden-Württemberg	10.476	561.303	53580	57,687	5507
Bayern	12.155	656.891	54043	66,289	5454
Berlin	3.387	150.960	44570	26,022	7683
Brandenburg	2.601	79.677	30633	15,267	5870
Bremen	663	41.930	63243	6,609	9968
Hamburg	1.705	138.297	81113	13,650	8006
Hessen	6.052	348.544	57592	35,144	5807
Mecklenburg-Vorpommern	1.789	55.747	31161	10,601	5926
Niedersachsen	7.899	341.679	43256	41,286	5227
Nordrhein-Westfalen	18.000	861.662	47870	98,727	5485
Rheinland-Pfalz	4.031	171.861	42635	21,165	5251
Saarland	1.072	47.310	44132	6,920	6455
Sachsen	4.460	141.273	31676	26,205	5876
Sachsen-Anhalt	2.649	79.958	30184	15,773	5954
Schleswig-Holstein	2.777	123.801	44581	14,518	5228
Thüringen	2.449	76.208	31118	14,285	5833

1 Quelle: Statistisches Bundesamt www.statistik-bund.de, PM Statistisches Landesamt M-V 75/00 vom 2.8.00 und eigene Berechnungen.

2 Kassenmäßige Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände zusammen, nach der Steuerverteilung

3 In aktuellen Preisen.

Wie Tabelle 1 zeigt, liegen Mecklenburg-Vorpommerns Bruttoinlandsprodukt und Steuereinnahmen in absoluten Zahlen im Vergleich der deutschen Länder am unteren Ende. Bremen und Saarland liegen zwar tiefer, aber deren Einwohner-Zahlen und Flächen sind auch wesentlich kleiner. Vergleicht man hingegen die Bruttoinlands- und die Steuereinnahmen pro Einwohner, ergibt sich für Mecklenburg-Vorpommern ein günstigerer Listenplatz, da die Ein-

6 Pressinformation Statistisches Landesamt M-V 69/00 vom 12.7.2000.

wohnerdichte am geringsten im Vergleich der deutschen Flächenländer ist. Der Vergleich pro Einwohner täuscht aber darüber hinweg, dass ein relativ flächengroßes Land wie Mecklenburg-Vorpommern auch bei geringer Einwohnerdichte ähnliche und zum Teil sogar mehr öffentliche Ausgabebedarfe hat wie ein flächengroßes Land mit höherer Einwohnerdichte. Insofern muss man durchaus davon ausgehen, dass M-V hinsichtlich seines Bruttoinlandsprodukts wie auch seiner Steuereinnahmen ein strukturell armes Land ist. Es erhält seine eigenen Wirtschaftseinnahmen aus dem verarbeitenden Gewerbe, dem Schiffbau, der Landwirtschaft, dem Tourismus, darunter dem maritimer Tourismus⁷. Von industriellen oder im weiteren Sinne wirtschaftlichen Wachstumspolen bzw. überregional bedeutsamen Zentren kann man in M-V kaum sprechen; ebenso wenig von ausgeprägten regionalen wirtschaftlichen Kreisläufen.

Mecklenburg-Vorpommern hat als Flächenland mit 78 Einwohnern je km² die *geringste Bevölkerungsdichte* von allen Bundesländern⁸ und eine durch Wanderungsverluste bedingte rückläufige Bevölkerungsentwicklung. Siedlungsstrukturell wohnen 43% der Bevölkerung in Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern. Das Land hat eine geringe industrielle Dichte und eine gravierende gesamtwirtschaftliche Deckungslücke. Aus diesen Gründen verbleibt das gesamte Land Fördergebiet im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe“ (s.u.) sowie Ziel-1-Gebiet im Sinne der Strukturfondsverordnung der Europäischen Kommission.

Trotz einer intensiven Bautätigkeit hat das Land nach wie vor gravierende Mängel in der Verkehrsinfrastruktur, so fehlende Autobahnverbindungen zu überregionalen Ballungsräumen sowie unzureichende Qualitätsmerkmale von Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen. Dies behindert derzeit noch einen schnelleren wirtschaftlichen Aufschwung von Wirtschaft und Tourismus. In diesem Zusammenhang sind auch Problemlagen in der Infrastruktur der Städte zu sehen, die ihnen erschweren, eine Rolle als regionale Wachstumspole zu spielen.

Die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten des Landes sind (nach Ausgaben, Zahl der Beschäftigten, Anteil am Gesamtumsatz) gegenüber den anderen neuen Bundesländern unterdurchschnittlich entwickelt.

Die Wirtschaftsförderung wird maßgeblich über die Europäische Strukturfondsförderung⁹ sowie über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Infrastruktur“ bestimmt (siehe die nachfolgenden Punkte 2.1.2 und 2.1.4). Dies bedeutet, dass die Schwerpunkte der regionalen Wirtschaftsförderung seitens des Landes nicht beliebig wählbar sind, sondern den Kriterien der Europäischen Union und der „Gemeinschaftsaufgabe“ zu unterwerfen sind. Nur in diesem Rahmen kann das Land eigene Akzente setzen.

2.1.2 Europäische Strukturfondsförderung und GFK

Grundlage der Vereinbarungen zwischen Deutschland und der Europäischen Union über die Strukturfondsförderung ist das „Gemeinschaftliche Förderkonzept“ (GFK)¹⁰ für den Zeitraum 2000 bis 2006. Die Europäische Kommission hatte am 1. Juli 1999 die unter „Ziel-1-Gebiet“

7 Im maritimen Tourismus sind derzeit 10.000 Mitarbeiter beschäftigt; über 300 Mio. DM werden umgesetzt – dpa, 2.10.00.

8 Die Besiedlungsdichte speziell in den 6 kreisfreien Städten ist demgegenüber ähnlich jener in Städten anderer Bundesländer.

9 Die Europäische Strukturfondsförderung erfasst neben dem Bereich der Wirtschaftsförderung u.a. auch den Bereich der Arbeitsförderung, auf den wir im Kapitel 3 eingehen.

10 Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel-1-Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006.

(beste Förderungskonditionen) fallenden Förderregionen festgelegt. Hierzu gehören in Deutschland für den Zeitraum 2000-2006 wiederum die 5 neuen Bundesländer; der Ostteil Berlins fällt hingegen aus der Ziel-1-Förderung heraus und erhält nur noch eine Übergangsunterstützung. Insgesamt stehen für die deutschen Ziel-1-Gebiete im genannten Zeitraum 19,959 Mrd. Euro zur Verfügung. Diese erhalten im wesentlichen direkt die neuen Bundesländer; ein kleinerer Teil wird zuvor abgezogen, um hieraus länderübergreifende Programme zu finanzieren (siehe Abschnitt 2.1.3). Die EU fördert mit diesen Mitteln maximal 75% der jeweiligen Maßnahmen, die übrigen 25% müssen von den Ländern bzw. vom Bund getragen werden. Hinzu kommen die privaten Investitionen. Mecklenburg-Vorpommern erhält aus den EU-Strukturfonds von 2000-2006 insgesamt rund 2.456 Mio. € (nicht eingeschlossen die länderübergreifenden Programme). Das ist – entsprechend der Einwohnerzahl – der kleinste Anteil unter den 5 neuen Ländern.

Auf der Grundlage des Regionalentwicklungsplanes für den Einsatz der Strukturfonds in den deutschen Ziel-1-Gebieten – unterbreitet im November 1999 von der Bundesregierung an die Europäische Kommission – wurden die Verhandlungen zwischen Bundesregierung, Länderregierungen und Europäischer Kommission über das Gemeinschaftliche Förderkonzept geführt und am 16. Juni 2000 von der Europäischen Kommission verabschiedet. Als übergreifendes Ziel wurde die Fortsetzung des Prozesses der Restrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft auf der Grundlage nachhaltigen Wirtschaftswachstums festgeschrieben, um so vor allem eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus und Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu erreichen. „Nachhaltigkeit“ im Sinne der Einheit von wirtschaftlichem Wachstum, sozialem Zusammenhalt und Schutz der Umwelt gehört zu den strategischen Leitgedanken der Strukturfondsförderung. Die strukturpolitischen Instrumente der EU sollen zum Abbau des Entwicklungsrückstandes zu den entwickelten Regionen innerhalb der EU und im besonderen zu Westdeutschland beitragen. Übergreifend spielt bei der Förderung die Chancengleichheit von Frauen und Männern eine Rolle („Gender Mainstreaming“). Als spezifische Ziele wurden festgelegt:

- „1. Verbesserung des produktiven Umfeldes und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen
2. Verbesserung wesentlicher infrastruktureller Potenzialfaktoren für die regionale Entwicklung
3. Reduzierung von Umweltbelastungen, Förderung der umweltverträglichen regionalen Entwicklung
4. Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und des Arbeitskräftepotenzials, Stärkung der Chancengleichheit
5. Verbesserung der sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen und der Umweltsituation im ländlichen Raum, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei sowie nachhaltiges Management der vorhandenen Ressourcen Boden, Luft und Wasser.“¹¹

Eine Fonds- und länderübergreifende Begleitung des GFK wird unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministeriums vom „Begleitausschuss“ wahrgenommen, dem weiterhin die Neuen Bundesländer (Regierungsvertreter), der Senat von Berlin, Vertreter der Europäischen Kommission sowie der Europäischen Investitionsbank angehören.

11 GFK 2000-2006, Einleitung.

Aus einer Zwischenbewertung (Evaluation) des Mitteleinsatzes beim EFRE-Programm – vorgenommen durch das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung¹² – gehen bereits interessante Schlussfolgerungen für die Fortsetzung des GFK in der Periode 2000-2006 hervor¹³: So sprachen sich die Evaluatoren einerseits für eine stärkere Förderung der sich herausbildenden Wachstumspole aus, ohne andererseits den Ansatz der Differenzierung zugunsten der strukturschwächsten Gebiete zu verlassen. Bei der Förderung über EFRE wurde zwar das Schwergewicht der Förderung privater produktiver Investitionen bekräftigt, zugleich jedoch der Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur neu akzentuiert: statt Gewerbegebieten auf der „grünen Wiese“ eher Sanierung von Altgebieten¹⁴; Orientierung auf Nachhaltigkeit, so Beseitigung allgemeiner Verkehrsengpässe, Sanierung von alten Stadtzentren, touristische Infrastruktur. Statt infrastrukturelle Basisinfrastrukturen zu fördern (wie z.B. Abwasseranlagen), die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge sind, sollten eher innovative Infrastrukturmaßnahmen (wie z.B. regenerative Energien) gefördert werden. Vor allem befürwortete das Gutachten stärkere immaterielle und zukunftsfähige Investitionen (berufliche Weiterbildung im IT-Bereich, Entwicklung neuer Produkte und Technologien) und sprach sich für die Förderung von Unternehmensnetzwerken, lokalen/regionalen Entwicklungspotenzialen, regionaler Entwicklungsinitiativen aus. Bei diesen Akzentuierungen handelt es sich durchaus um Trends, die später in die Orientierungen der Europäischen Strukturfondsförderung aufgenommen worden sind und bei denen zu hinterfragen ist, inwieweit sie beispielweise im Lande M-V umgesetzt werden.

Ähnlich interessante Aspekte werden im GFK aus der Evaluation des ESF-Programms benannt, vorgenommen durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und andere. So komme der *berufsbegleitenden* Qualifizierung der Beschäftigten eine zentrale Rolle zu. Hier wird u.a. vorgeschlagen, stärker regionale und branchenorientierte Verbund- und Kooperationsformen zur berufsbegleitenden Qualifizierung zu fördern, innovative Projekte zu initiieren. Daneben besteht der Bereich der Qualifizierung im Rahmen beschäftigungsfördernder Maßnahmen. Auch hier werden Bildungsmaßnahmen eingefordert, die auf bessere Beschäftigungswirkungen zielen.

In der neuen Förderperiode 2000-2006 werden – die vorgenannten Gedanken fortführend – eine Reihe von *strategischen Gesichtspunkten* des GFK deutlich, von denen wir einige exemplarisch herausgreifen wollen¹⁵, weil sie u.E. für die Wirtschaftsförderungspolitik in Meck-

12 ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996 (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft), Dresden, September 1997.

13 Vgl. GFK 2000-2006, Abschnitt 1.10.2.

14 In M-V sind die 183 Gewerbegebiete landesdurchschnittlich zu rund 69% ausgelastet, allerdings regional sehr unterschiedlich. Das Wirtschaftsministerium hat in Aussicht gestellt, Förderungen für neue Gewerbegebiete nur noch dann zu gewähren, wenn der Nachweis der Auslastung erbracht werden kann.

15 Eine systematische Darstellung der strategischen Eckpunkte des GFK in bezug auf Mecklenburg-Vorpommern ist sowohl im GFK als auch im OP M-V- aufgeführt. Als Schwerpunkte sind hier genannt: Regionalpolitische Ausrichtung, Ausschöpfung endogener Entwicklungspotenziale, Kapitalmobilisierung, KMU-Orientierung, Steigerung der Selbständigenquote, Innovation als Querschnittsaufgabe, nicht-investive Förderbedarfe, Humankapitalentwicklung, duales System der Berufsausbildung, Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik.

lenburg-Vorpommern von größerer Bedeutung sind als sie sich derzeit in der praktischen Wirtschaftsförderung niederschlagen.¹⁶

- gezielte Stärkung der räumlichen Wachstumspole¹⁷ im Bundesland (Ziel: „spill-over-Effekte“; räumliche Konzentration von Maßnahmen der Infrastrukturentwicklung, der Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Städtebauförderung (Schaffung entwicklungsfähiger Cluster)¹⁸)
- gezielte Ausrichtung der Förderinstrumente an den spezifischen regionalen Potenzialen, Stärken und Engpässen (Förderung der „endogenen Potenziale“)
- Einräumung eines größeren Freiraumes für die Länder zur Setzung eigener Prioritäten bei der Ausschöpfung des GFK
- Aktive Beteiligung regionaler Akteure (der Akteure von Regionen innerhalb der Länder)
- Besondere Stärkung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und der Steigerung der Selbständigenrate (neben der Förderung des Zustroms externen Kapitals), Förderung des „Unternehmergeistes“
- Stärkung der regionalen Infrastrukturen für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung
- Stärkung des Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspotenzials; Flankierung des Übergangs in die Informationsgesellschaft als Querschnittsaufgabe
- Verstärkung nicht-investiver Förderungen bzw. Förderung des „Humankapitals“, da dies für die regionale Entwicklung zunehmend an Bedeutung gewinnt
- Ausbau des dualen Berufsausbildungssystems; Schaffung neuer Berufe, insbesondere im Bereich der modernen Informations- und Kommunikationsberufe und der expandierenden „neuen“ Dienstleistungen.

Ein stärkeres Gewicht als in der zuvor liegenden Förderperiode legt die Europäische Union auf die Stärkung der infrastrukturellen Voraussetzungen für eine nachhaltige (regionale) Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. So wurden in der vergangenen Förderperiode 19,24% von den Gesamtmitteln der GFK für diese Zwecke eingesetzt, in der neuen Förderperiode sind hierfür 27,71% der Mittel vorgesehen. Dies bezieht sich sowohl auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur als auch auf die Bereiche Verkehr, Wissenschaft Bildung/Forschung, auf moderne Informationssysteme (Förderungen von KMU auf diesen Gebieten) und Fragen der Umwelt. Der Ausbau der Energieversorgungsnetze wird nicht mehr gefördert. Bei den unternehmensorientierten Förderungen soll der Akzent stärker im Bereich des Dienstleistungssektors als Teil der Regionalwirtschaft liegen.¹⁹ Insbesondere Dienstleistungen für KMU werden stärker als bislang gefördert. Innovationsorientierte Technologien, Vernetzungen zwischen Wissenschaft und Unternehmen, Technologietransfer erhalten günstige Förderoptionen.

16 Vgl. hierzu GFK 2000-2006, Abschnitt 2.3.

17 In Mecklenburg-Vorpommern haben beispielsweise die kreisfreien Städte Rostock und Schwerin, die Landkreise Ludwigslust, Güstrow und Parchim die stärkste industrielle Ausstattung. Diese kann jedoch nicht das einzige Kriterium für Wachstumspole sein; von Bedeutung sind darüber hinaus insbesondere das Wachstum der Investitionen sowie die wirtschaftliche Struktur insgesamt.

18 Parallel dazu sollen periphere ländliche Räume über den EAGFL/A-Fonds der EU und über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – beide stehen im Rahmen dieser Studie nicht zur Debatte – vitalisiert werden, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und Kulturlandschaften erhalten werden.

19 In den letzten Jahren wurde bereits die „Gemeinschaftsaufgabe“ des Bundes und der Länder für unternehmensbezogene Dienstleistungsbranchen geöffnet.

Neben der Förderung über EFRE wird dies hinsichtlich der Qualifizierung auch über den ESF-Fonds gestützt. Weiterhin erhalten die Aspekte einer umweltgerechten und nachhaltigen Regionalentwicklung ein höheres Gewicht im Vergleich zum GFK-Förderzeitraum 1994-1999.

Die Europäische Kommission verweist in ihren „Leitlinien“ weiterhin auf Bereiche mit besonderem Potenzial für die Regionalentwicklung. Hierzu gehören u.a. Umweltschutz, Fremdenverkehr, Kultur und Sozialwirtschaft. Dies entspricht der prinzipiellen Orientierung, die *endogenen* Potenziale der Regionen zu mobilisieren und auszuschöpfen und hierbei die oft als „weiche Standortfaktoren“ bezeichneten Seiten einzubeziehen.

Die konkrete Ausgestaltung all dieser strategischen Gesichtspunkte erfolgt im Rahmen des GFK durch die oben genannten 5 Schwerpunkte, die im einzelnen sehr detaillierte Vorgaben enthalten. Für die Förderpolitik des Landes ergibt sich hieraus folgendes Problem: Werden die 5 Schwerpunkte (und ihre weit untersetzten, hier nicht aufgeführten Unterschwerpunkte) lediglich „Abrechnungsgrößen“ bleiben, denen keine oder keine zeitgemäße *Strategie* der Wirtschaftsförderung zugrunde liegt oder die vielleicht nicht einmal die strategischen Orientierungen der EU aufgreifen? Da die Förderschwerpunkte eine sehr umfangreiche Palette von Maßnahmen anbieten, gibt es auch viele Möglichkeiten, ihnen formell Rechnung zu tragen. *Eigentlich stellt sich jedoch die Herausforderung, die Handlungsspielräume so weit wie möglich in die Richtung eigener strategischer Zielsetzungen auszufüllen und die im GFK eingeräumten größeren Freiräume der Länder für die Setzung selbstgewählter Prioritäten zu nutzen.* Ein einfaches „Abhaken“ der Schwerpunkte und deren detaillierter Vorgaben würde dem nicht Rechnung tragen.

Gerade für eine Wirtschaftspolitik, die sich „linksdemokratisch“ definiert (– was man in M-V nicht der Koalition als Ganzes, aber zumindest der PDS und Einzelvertretern der SPD zuordnen könnte –) fände in den Orientierungen der Europäischen Union zahlreiche Anknüpfungspunkte. Es gibt in der heutigen linksdemokratischen wirtschaftspolitischen Diskussion²⁰ faktisch kaum Ideen, die sich nicht in der einen oder anderen Weise auch in den Orientierungen der europäischen Union wiederfinden (– was nicht bedeutet, dass die wirtschaftspolitischen Orientierungen der EU „linke“ Orientierungen sind). Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist dieser Zusammenhang übrigens noch viel deutlicher. Eine Widerspiegelung im praktischen Handeln der Linken in M-V (etwa in der PDS-Fraktion) findet dies aber kaum. Es wird nicht (oder nur bei wenigen Experten) deutlich, dass diese Orientierungen aufgegriffen werden. Es geht aber nicht nur um die „Linken“. Auch im Bereich der „SPD-Mitte“ oder der CDU-Opposition sind *gestalterische* Ansätze der Wirtschaftspolitik viel zu wenig präsent. Hier verweisen wir auf den eingangs hervorgehobenen Definitionsversuch von „Wirtschaftsförderung“: Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern *und* wirtschaftliche Tätigkeit in gesellschaftlich gewollte Richtungen orientieren – die zweite Seite ist bisher wenig entwickelt.

2.1.3 Operationelles Programm

Für die Umsetzung des GFK erarbeiten Bund und Länder sogenannte „Operationelle Programme“ (OP). Für die Förderperiode 2000-2006 werden im Rahmen des GFK insgesamt

20 Vgl. z.B. Regionales Wirtschaften als linke Reformperspektive, hrsg. von Crossover, Münster 2000; Reihe Wirtschaftspolitik PDS, hrsg. vom PV PDS.

neun solcher OP für die neuen Bundesländer und Berlin-Ost durchgeführt, und zwar in *sechs länderspezifischen und drei länderübergreifenden Programmen*: Dies sind fünf Programme speziell für die einzelnen ostdeutschen Länder (je ein OP Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen), ein Programm für Berlin-Ost (als Übergangshilfe). In diesen sechs länderspezifischen Programmen wird der Einsatz der Fonds EFRE, ESF und EAGFL-A koordiniert. Darüber hinaus werden drei länderübergreifende (vom Bund verwaltete) Programme durchgeführt: a) Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen mit überregionaler Bedeutung (EFRE); b) Bundesprogramm Arbeitsförderung (ESF); c) Ausrichtung des Fischereisektors (FIAF).

Die drei *länderübergreifenden* Programme werden vom Bund verwaltet und kofinanziert. Beim Programm „Verkehrsinfrastruktur“²¹ zieht der Bund aus dem EFRE-Fonds mit Zustimmung der Länder vorweg 1.592 Mio. € heraus; an den diesbezüglichen EFRE-Mitteln ist Mecklenburg-Vorpommern mit 15,422% beteiligt. Hierfür baut der Bund vor allem Verkehrswege von überregionaler Bedeutung, die jedoch auch für die Regionen von Interesse sind. Für das zweite länderübergreifende Programm (Arbeitsförderung) werden insgesamt 1.667 Mio. € aus den ESF-Mitteln genommen und vom Bund mit weiteren 938 Mio. € kofinanziert. Das dritte länderübergreifende Programm (Fischerei) kommt überwiegend Mecklenburg-Vorpommern als einzigem Küstenland unter den neuen Bundesländern zugute. Das Gesamtvolumen dieses Programms beträgt 228 Mio. €, darunter 105 Mio. € aus dem FIAF-Fonds der EU.

In Mecklenburg-Vorpommern ist das „*Operationelle Programm Mecklenburg-Vorpommern. Förderperiode 2000 bis 2006*“²² maßgebend. Sämtliche Förderungen, bei denen Mittel der Europäischen Strukturfonds verwendet werden, müssen auf der Grundlage dieses OP, das in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept steht, durchgeführt werden. Das OP wurde durch die Landesregierung am 12.8.1999 beschlossen (als Entwurf vorgelegt) und über die Bundesregierung an die Europäische Union zur Prüfung und weiteren Abstimmung gesandt. Am 22.11.1999 bestätigte die EU die Prüfbarkeit des OP. Nach entsprechenden Überarbeitungen konnte am 19.6.2000 das OP an die Europäische Kommission übergeben werden; die Genehmigung erfolgte kurz darauf, nämlich am 21.8.2000. Mecklenburg-Vorpommern war damit das erste deutsche Bundesland, für das das OP bestätigt wurde.²³ Bis zur endgültigen Bestätigung des Programms konnten zwar noch keine Mittel aus den Fonds abgerufen werden, dennoch entstand kein gravierendes „Förderloch“, weil es der Regierung gelang, hierfür nationale Mittel und auch Kredite „auszulegen“.

Für Mecklenburg-Vorpommern ist die Gesamt-Fördersumme von 2.456 Mio. € in den Jahren 2000-2006 wie folgt auf die Schwerpunkte aufgeteilt (Angaben gerundet):

21 Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen

22 Zuvor galt das Operationelle Programm für die Strukturfondsförderung in den Jahren 1994 bis 1999.

23 Am 19.6.2000 war bereits – nach Verhandlungen der Europäischen Kommission mit der Bundesregierung – das GFK seitens der Europäischen Kommission bestätigt worden.

Tabelle 2: Strukturfondsmittel 2000-2006 für Mecklenburg-Vorpommern nach Schwerpunkten

Entwicklungsschwerpunkte		Vorgesehener Mitteleinsatz				
Nr.	Bezeichnung	Strukturfondsmittel			Gesamtinvestitions- Volumen**	
		Fonds	in Mio. EU- RO	Anteil*	in Mio. EU- RO	Anteil*
1	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere KMU	EFRE	374,2	15,2%	1534,2	27,9%
2	Infrastruktur	EFRE	666,2	27,1%	1007,3	18,3%
3	Schutz und Verbesserung der Umwelt	EFRE	49,0	2,0%	140,5	2,6%
4	Entwicklung der Humanressourcen	ESF	588,9	24,0%	878,9	16,0%
5	Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes	EAGFL	738,3	30,1%	1880,0	34,2%
6	Technische Hilfe	alle	39,1	1,6%	52,2	1,0%
	Summe		2455,75	100,0%	5493,1	100,0%

* Kommastelle gerundet

** Gesamtinvestitionen = öffentliche Aufwendungen plus private Aufwendungen

Quelle: Operationelles Programm 2000-2006 für Mecklenburg-Vorpommern

Die Fördermaßnahmen des OP *beruhen – wie oben in der Tabelle aufgezeigt – im wesentlichen auf den drei Fonds: EFRE, ESF und EAGFL.*²⁴ Beim EFRE geht es vorrangig um die direkte Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Unternehmen und um wirtschaftlich relevante Infrastruktur. Die Ziele der EFRE-Förderung sind aber auch auf nachhaltige Beschäftigungs- und Umwelteffekte gerichtet. Der ESF (Europäischer Sozialfonds) ist vor allem auf Beschäftigungswirkungen und soziale Prioritäten der Europäischen Gemeinschaft sowie des „Nationales Aktionsplanes“ der Bundesrepublik Deutschland gerichtet. Der EAGFL zielt eher auf eine integrierte, ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten in den ländlichen Räumen.

Aus der Fondsverteilung ist ersichtlich, dass der Landwirtschaftsfonds noch immer den mit Abstand größten Anteil der Förderung ausmacht, danach die Infrastrukturförderung und die Entwicklung der Humanressourcen. Die direkte gewerbliche Förderung hat demgegenüber nach den Orientierungen der Europäischen Union ein geringeres Gewicht. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft diese Akzentsetzung der Europäischen Union, die sich im OP wiederfindet, kritisiert.²⁵ Hierauf wird weiter unten noch einzugehen sein.

Schwerpunkte des OP – neue Akzente

Im folgenden können die Schwerpunkte des OP nur in einigen ihrer wichtigsten Seiten erläutert werden. Für eine vollständige Darstellung muss auf den Text des OP selbst verwiesen werden.

24 In diesem Kapitel, das sich der Wirtschaftsförderung widmet, gehen wir hauptsächlich auf die Förderung über den EFRE-Fonds ein, im Kapitel „Arbeitsförderung“ dann auf ESF-Förderungen.

25 Vgl. dpa, 4.8.00.

Der *Schwerpunkt 1* (gewerbliche Wirtschaft; vgl. Tabelle 2) beruht auf EFRE-Förderungen und ist zugleich weitgehend mit der Gemeinschaftsaufgabe (siehe Punkt 2.1.4) verknüpft. Dies bedeutet, dass EFRE-Mittel hier zur Kofinanzierung nationaler Mittel eingesetzt werden. Die Förderung soll sich auf die endogenen mittelständischen Potenziale, auf Existenzgründungen sowie auch auf die Ansiedlung von mittelständischen und großen Unternehmen konzentrieren. Klein- und Kleinstunternehmen können, wenn sie nicht die Kriterien der GA-Förderung erfüllen, auch außerhalb der GA über EFRE gefördert werden. KMU mit innovativen Potenzialen, wirtschaftsnahe Informations- und Kommunikationsprojekte (z.B. E-Commerce; Business-to-Business), Technologietransfer, Forschungskooperation zwischen Hochschulen und Wirtschaftsunternehmen, innovative Kooperationen zwischen Wirtschaftsunternehmen, sektorale „Innovationsverbände“, die Anmeldung von Schutzrechten usw. erhalten größere Aufmerksamkeit in der Förderpolitik. FuE-Maßnahmen sollen auf der Grundlage einer speziellen Förderrichtlinie mit 84,5 Mio. EFRE-DM besonders unterstützt werden. Mit mindestens 37 Mio. DM aus dem EFRE werden im Rahmen des Schwerpunktes 1 Infrastrukturen im Bereich der Wissenschaft und Forschung unterstützt. Neu ist die Förderung der Entwicklung von lokalen und regionalen Kooperationsnetzwerken. Hiervon wird auch eine Stabilisierung regionaler und lokaler Wirtschaftsketten und -kreisläufe sowie deren verbesserte internationale Einbindung erwartet. Im Gastgewerbe/Tourismus richtet sich die Förderung nicht mehr auf Übernachtungskapazitäten (weil ausreichend vorhanden), sondern auf ergänzende Infrastrukturen.

Der *Schwerpunkt 2* (Infrastruktur) musste einen hohen Anteil (27%) der Strukturfonds-Förderungen erhalten, weil hier die privaten Investitionen im Vergleich zum Schwerpunkt 1 erheblich geringer sind und auch die Kommunen nicht über ausreichend ergänzende Mittel verfügen. Es ist aber auch die grundlegende Bedeutung, die dieser Schwerpunkt für eine zukunftsfähige Entwicklung der Regionen hat, die ihn im Fördergewicht gegenüber der vergangenen Förderungsperiode deutlich aufgewertet hat. Auch dieser Schwerpunkt wird aus der GA kofinanziert. Neben der weiteren Erschließung (und stärker auch Sanierung bzw. Revitalisierung traditioneller Industrie- und Gewerbestandorte in Stadtkernnähe) von Gewerbeflächen spielen Infrastrukturen für Forschung, Entwicklung, Technologiezentren, die Bündelung regionaler und überregionaler Kommunikationsverbände eine größere Rolle. Innovative wirtschaftsnahe IT-Vernetzungen können somit sowohl über Schwerpunkt 1 als auch Schwerpunkt 2 gefördert werden – die Frage und das Problem liegt auch darin, in wieweit diese Förderangebote tatsächlich qualifiziert nachgefragt werden. Ebenso wie im Schwerpunkt 1 erhält die Förderung des Tourismus den neuen Akzent der Förderung touristischer Basis-Infrastrukturen (statt Betten-Kapazitäten), um eine bessere Nutzung außerhalb der Sommersaison zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang spielt auch der Ausbau und die Sanierung der Landesstraßen, die bessere überregionale Erreichbarkeit und die Schaffung von Güterverkehrszentren eine wichtige Rolle. Für die Landeshauptstadt Schwerin soll ein effektiverer Eisenbahnanschluss an benachbarte Wirtschafts-, Tourismus- und Politikzentren geschaffen werden. Größere Bedeutung erlangen innerhalb dieses Schwerpunktes weiterhin die Förderung der Gemeinden/Gemeindeverbände hinsichtlich der Modernisierung und des Ausbaus überbetrieblicher Berufsbildungsstätten und Berufsschulen, des Einsatzes von IuK-Technik an allgemeinbildenden Schulen sowie innerstädtischer bzw. lokale Infrastrukturen.

Der *Schwerpunkt 3* (Umwelt) ist vergleichsweise geringer ausgestattet, weil davon ausgegangen wird, dass investive Maßnahmen in diesem Bereich primär den Schwerpunkten 1, 2 und 5

zuzuordnen sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass es im Land keine allgemeinen gravierenden Umweltdefizite gibt. Bei der Abwassererfassung und -beseitigung gibt es einen Akzentwechsel von zentralen Abwasserentsorgungseinrichtungen zu kleinen und dezentralen biologische Kläranlagen. Im Bereich der Wasserversorgung wird insbesondere die qualitative Verbesserung der Wasserversorgungssysteme mit Schwerpunkt auf städtische Problemfälle unterstützt. Verstärkt werden Öko-Audits für Städte und Gemeinden, die Nutzung regenerativer Energien, Abfallvermeidung und Wiederverwertung von Reststoffen gefördert. Im Anschluss an das ausgelaufene Programm KONVER geht es im Rahmen der EFRE-Förderung um die Fortsetzung der Sanierung und Umnutzung ehemaliger militärisch genutzter Gebiete im Rahmen lokaler/regionaler Strukturpolitik.

Der *Schwerpunkt 4* (Humanressourcen; ESF-Mittel) hat finanziell einen höheren Anteil an den Fördermitteln erlangt als in der vergangenen Förderperiode. Dabei werden präventive Ansätze, d.h. die Verhinderung des Entstehens von Arbeitslosigkeit (vor allem Jugendarbeitslosigkeit) und von Langzeitarbeitslosigkeit, gegenüber der Vergangenheit verstärkt. Auch die Förderung von „Anpassungsfähigkeit“ (an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes) und des „Unternehmergeistes“ erlangen via Qualifizierungsprogramme größeres Gewicht. Qualifizierung soll darauf hinwirken, die Beschäftigungspotenziale im IuK-Bereich sowie im Bereich moderner Dienstleistungen auszuschöpfen, hierfür ein entsprechend qualifiziertes Arbeitskräftepotenzial bereit zu stellen. Des weiteren verweisen wir auf Kapitel 3 (Arbeitsförderung und Bündnis für Arbeit) dieser Studie.

Der *Schwerpunkt 5* schließlich (ländliche Entwicklung) hat mit 30% der Fördermittel den höchsten Anteil an der Strukturfondsförderung, dennoch weniger als in der vergangenen Förderperiode. Es handelt sich hierbei um 80% der Landesfläche und 55% der Bewohner des Landes. Vollzogen wird eine Schwerpunktverlagerung von der Umstrukturierung der Land- und Ernährungswirtschaft hin zu einer umfassenden Förderung des ländlichen Raumes im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Die Förderinstrumente zielen auf eine moderne, verbraucherorientierte Landwirtschaft, standortgerechte Landnutzung, Ernährungswirtschaft und Absatzförderung, naturnahe Forstwirtschaft, wettbewerbsfähige Fischwirtschaft, integrierte ländliche Entwicklung, Umweltmaßnahmen, Ausbildung und Qualifikation. Die Probleme der Förderung des ländlichen Raumes können im Rahmen dieser Studie nicht behandelt werden.

Ergebnisanalyse und strategische Perspektiven

Die Erarbeitung des neuen OP 2000-2006 ging mit einer Analyse des bisherigen Einsatzes der Strukturfonds in der Förderperiode 1994-1999 einher. Der Einsatz der EFRE-Mittel erfolgte nicht separat (schon wegen der Verpflichtung zur Kofinanzierung mit Mitteln außerhalb der Europäischen Strukturfonds), sondern im Rahmen von Programmen: Eine besondere Rolle spielten dabei die Einbindung von EFRE-Mitteln in die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Infrastruktur“²⁶ (s. Punkt 2.1.4). Ergänzend dazu wurde das „Landesaufbauprogramm“ (Investitionsförderung) durch EFRE-Mittel kofinanziert. Der größte Teil der EFRE-Mittel floss in produktive Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft bzw. bei KMU. Die Förderschwerpunkte Forschung und Technologie, Umwelt, Aus- und Weiterbildung sowie ländlicher Raum, welche eher Querschnittsbedeutung haben, fielen demgegenüber weni-

26 Im Haushaltsplan des Jahres 2000 sind 126,3 Mio. DM EFRE-Mittel für die Realisierung der Gemeinschaftsaufgabe vorgesehen.

ger ins Gewicht (im ländlichen Raum Fördermittel aus EAGFL). Die Förderung konzentrierte sich eher auf traditionelle Branchen (Metall, Holz, Steine, Erden, Möbel), weniger auf technologisch anspruchsvolle Branchen. Für die neue Förderperiode ist hier eine Akzentverlagerung vorgesehen. Auch außerhalb der gewerblichen Wirtschaft – im Gastgewerbe, Großhandel und bei Dienstleistungen – ist nach dem Konzept des neuen OP nicht mehr eine Förderung auf gleichem Niveau oder nicht mehr in der gleichen Richtung notwendig wie in der vergangenen Förderperiode. Insgesamt überwogen in der vergangenen Förderperiode struktursichernde Elemente der Förderung, was zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Lande beitrug. Zunehmend werden jedoch eine Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen und insbesondere die Förderung technologisch anspruchsvoller Entwicklungen ein größeres Gewicht in der Förderpolitik erhalten.²⁷

Unter regionalem Aspekt verzeichnet das OP für die zurückliegende Förderperiode eine Konzentration der EFRE-Förderungen auf die sehr strukturschwache Planungsregion Vorpommern. Hierin kommen die ausgleichspolitischen Zielstellungen sowohl der Europäischen Union als auch vielmehr noch der „Gemeinschaftsaufgabe“ zum Ausdruck. Allerdings steht hier – entsprechend der Orientierungen des GFK und des OP – eine Neuakzentuierung auf die Förderung der „Wachstumspole“ an, zumal die Arbeitsplatzeffekte, die mit den Förderungen erreicht werden konnten, weitaus geringer waren als in anderen Regionen M-V. Eine Neuorientierung auf die Förderung von Wachstumspolen muss allerdings nicht bedeuten, dass die traditionellen Wachstumspole besonders stark gefördert werden. Sie kann auch bedeuten, dass *perspektivische* Wachstumspole besonderes Gewicht bei der Wirtschaftsförderung erlangen, und hier wäre beispielweise durchaus die Rolle Vorpommerns als Vermittlungs- oder logistischer Dienstleistungspunkt, als „Drehscheibe“ in den künftigen Regionalbeziehungen des Ostseeraums neu zu diskutieren.

Die strategischen Eckpunkte für die laufende Förderperiode werden im OP auf der Grundlage einer SWOT-Analyse²⁸ beschrieben. Hier werden folgende Ansatzpunkte für die Förderstrategie abgeleitet:

- die vorrangige Förderung des Unternehmenssektors in Stadt und Land als Voraussetzung für das Entstehen neuer Arbeitsplätze,
- die Orientierung auf arbeitsplatzschaffende Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft,
- ein qualitativ und quantitativ ausreichendes – bedarfsorientiertes – Angebot von Lehrstellen, Studienplätzen und Weiterbildungsmöglichkeiten und
- die Infrastrukturentwicklung zur Verbesserung der regionalen Standortbedingungen, der intraregionalen Mobilität und des soziokulturellen Niveaus mit Schwerpunktbildung in den ländlichen Räumen.²⁹

Diese noch recht unspezifisch gehaltenen Schwerpunkte sind im weiteren mit interessanten Akzenten versehen: So gehe es um eine ausgewogene Strategie, die sowohl den traditionellen Industrien als auch den chancenreichen Hochtechnologien und insgesamt dem verarbeitenden Gewerbe sowie zukunftsorientierten Dienstleistungen optimale Entfaltungsmöglichkeiten biete, die zugleich der Landwirtschaft, dem Tourismus und den Natur- und Umweltpotenzialen

27 Vgl. OP 2000-2006, S. 42f.

28 Tabellarische Erfassung von Stärken und Schwächen, Chancen, und Risiken.

29 OP M-V 2000-2006, S. 58.

angemessenen Raum gibt. Die Förderungen seien schwerpunktmäßig auf das verarbeitende Gewerbe und hier schrittweise stärker auf höherwertige Spitzentechnik auszurichten, was zwar zunächst teurer, im wirtschaftlichen und Beschäftigungseffekt letztlich aber ertragreicher sei, nicht zuletzt durch indirekte Multiplikationseffekte für andere Wirtschaftsbereiche (Bau; unternehmensnahe Dienstleistungen). Die Förderung soll eine Akzentuierung im KMU-Bereich sowie in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation und bei der gezielten Unterstützung der Anwendung und Verbreitung der IuK-Technologien erfahren. Sie soll stärker auf Investitionsgüter- und Finalproduzenten ausgerichtet werden, da hiervon die größte Wertschöpfung und auch die Realisierung hochwertiger Arbeitsplätze ausgehe. Auch für traditionelle Wirtschaftsbereiche wie Ernährung, Schiffbau und Bau erfolgt eine klarere Akzentuierung der Förderung von Hochtechnologien. Weiterhin soll der Entwicklung horizontaler und vertikaler Unternehmensnetzwerke unter Einbeziehung der vorhandenen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten mehr Raum gewidmet werden. Überhaupt wird – in Übereinstimmung mit den Forderungen der Europäischen Kommission und des GFK – der „logistischen“ wirtschaftsnahen Infrastruktur größere Aufmerksamkeit gewidmet (Verbesserung des Marketings, Investitionen im touristisch sekundären Bereich wie Handel, Transport, Dienstleistungen, Kultur- und Freizeitbereich).³⁰ Das OP trägt den neuen Orientierungen der Europäischen Union Rechnung – sonst wäre es von der EU auch nicht bestätigt worden. *Insgesamt vermeidet das OP jedoch radikale Veränderungen von Schwerpunktsetzungen, verweist eher verhalten auf Neuakzentuierungen. So bleibt potenziell viel Raum für das Handeln der Akteure, für Anpassungen, Präzisierungen und klarere Gewichtung von Schwerpunkten, aber auch für Beharrungsmomente.* Inwiefern sich tatsächlich Neuakzentuierungen in der Wirtschaftsförderungspolitik realisieren, ist nur durch entsprechende Begleitanalysen zu ermitteln.

Verwaltungszuständigkeit und Begleitindikatoren

Für das GFK insgesamt ist verwaltungsseitig das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zuständig. Für die dem GFK zuzuordnenden 6 der insgesamt 9 Operationellen Programme sind die 5 neuen Bundesländer und der Senat von Berlin zuständig, für die 3 länderübergreifenden Bundesprogramme die jeweiligen Bundesministerien.

Die GFK-Verwaltungsbehörde (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) hat zugleich den Vorsitz im GFK-Begleitausschuss, ist in den einzelnen OP-Begleitausschüssen vertreten und vertritt Deutschland in der Europäischen Union bei der Vorbereitung von Änderungen der GFK sowie bei der Verteilung der Effizienzreserve.

Erstmalig wird in Mecklenburg-Vorpommern gemäß der Anforderungen der Europäischen Union eine „Gemeinsame Verwaltungsbehörde“ für die Europäischen Strukturfonds, also für die Verwaltung des OP M-V, geschaffen: sie ist im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Die weiteren fondsverwaltenden ministerielle Behörden (das sind neben dem Wirtschaftsministerium das Ministerium für Arbeit und Bau, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei) sind an der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde gleichberechtigt beteiligt. Es handelt sich bei dieser Institution nicht um eine neue Aufblähung der Behördenbürokratie, sondern um eine „schlanke“ Einrichtung mit wenigen Mitarbeitern. Die Verwaltungsbehörde wird bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von einer Stabstelle unterstützt.

30 OP M-V 2000-2006, S. 58ff.

Mit Beginn der neuen EU-Förderperiode 2000-2006 wurde auf Landesebene entsprechend der Vorgaben der Europäischen Union auch ein „Begleitausschuss“ als ständiges Gremium eingerichtet. Es steht der „Gemeinsamen Verwaltungsbehörde“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern (im Wirtschaftsministerium) zur Seite und setzt sich aus repräsentativen Vertretern der Regionen im Lande, der Wirtschafts- und Sozialpartner und der Umweltverbände zusammen. Vorsitzender des Begleitausschusses ist der Leiter der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde. Mitglieder sind u.a. Vertreter der Ministerien (Wirtschaft; Arbeit und Bau; Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei; Umwelt; Finanzen; Innenministerium, Sozialministerium; Gleichstellungsbeauftragte; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesfinanzministerium), weiterhin Vertreter der drei IHK im Lande, der Handwerkskammern, des DGB und der DAG, des Städte- und Gemeinde- sowie des Landkreistages, des Bauernverbandes, Naturschutzverbände, AWO, evangelische Landeskirche, Europäische Union, Europäische Investitionsbank. Hinsichtlich des Entscheidungsprozesses ist das Verfahren der paritätischen Mitbestimmung vorgesehen (Verwaltungsvertreter und deren Partner je mit 50% der Stimmen, Vorsitzender hat zusätzliche Stimme). Der Begleitausschuss überprüft nicht nur (z.B. anhand der jährlichen Durchführungsberichte) die Durchführung der Interventionen, sondern kann auch Veränderungen des OP vorschlagen.

Die Zahlstellen – zuständig für Empfang von Zahlungen der Kommission sowie für Auszahlungsanträge der Mittel – sind je nach Fonds verschieden: für EFRE das Wirtschaftsministerium, für ESF das Arbeits-/Bauministerium, für EAGFL das Landwirtschaftsministerium.

Für die Wirkungsanalyse der Strukturfondsförderung ist durch das GFK ein differenziertes Begleitindikatorensystem festgelegt (Kontextindikatoren; Durchführungsindikatoren; finanzielle Indikatoren; maßnahmespezifische Indikatoren). Auf dieser Grundlage werden Jahresberichte, Halbzeitbilanzen und Ex-Post-Bewertungen durchgeführt. Zur Erfassung von Daten der Wirtschaftsförderung (EFRE und anderes) wird ein spezielles Software-Programm (ISIS) eingeführt.

Im OP sind im einzelnen die Verwaltungsregelungen von der Antragsbearbeitung bis zur Verwendungsprüfung, einschließlich der jeweils zuständigen Institutionen, aufgeführt. Beantragung, Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Fördermittel erfolgen nach den §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung. Von einem „schlanken Verwaltungsverfahren“ oder „Lean Management“ kann man nicht gerade sprechen, vielleicht eher von einem „Ping-Pong-Verfahren“.

Als Beispiel sei hier eine EFRE-finanzierte Fördermaßnahme benannt, die gleichzeitig durch GA-Mittel kofinanziert wird: Für die Antragsannahme, -erfassung und -prüfung ist das Landesförderinstitut zuständig, für die Entscheidung das Wirtschaftsministerium, für die Bescheiderstellung das Landesförderinstitut und für die Zustimmung zum Bescheid wiederum das Wirtschaftsministerium, für die Nachweisprüfung das Landesförderinstitut und für die Vor-Ort-Prüfung das Wirtschaftsministerium. Bei anderen Maßnahmen der Förderung sind zum Teil sogar 3 oder 4 Behörden in den Gesamtprozess von der Antragsbearbeitung bis zur Verwendungsprüfung eingeschlossen.

Diese mehrstufigen „Ping-Pong-Verfahrensregeln“ sind natürlich auch Ausdruck dessen, dass die Ministerialverwaltung letztlich die Entscheidung über Fördermaßnahmen – und sei es das kleinste Unternehmen – nicht aus der Hand gibt. Ein Ansatz zur Verwaltungsreform in diesem Bereich könnte dahin gehen, dieses Entscheidungssystem schrittweise und abgestuft nach Fördervolumen auf Kammern, Regionen bzw. Kreise des Landes zu verlagern, teilweise zu dezentralisieren, hierbei als Dienstleister die landesweiten und regionalen Wirtschaftsförde-

rungsgesellschaften einzubeziehen. Ein solcher Ansatz ist bisher nicht erkennbar, eher – wie wir weiter unten darstellen – das Gegenteil. In der Wirtschaftsförderung können allerdings – anders als in der Perspektive der Arbeitsförderung – Dezentralisierungsschritte keine Hauptlinie, sondern lediglich begleitende, wohl dosierte ergänzende Momente sein. Die Grundfragen der Wirtschaftsförderung beziehen sich auf das gesamte Land, weniger auf eigenständige Prozesse in seinen Teilregionen. Forderungen nach einer weitgehenden Dezentralisierung der Wirtschaftsförderung wären der Wirtschaftsentwicklung des Landes abträglich. Dennoch gibt es im Bereich der gemeindlichen, kreislichen und regionalen (Planungsregionen) Infrastruktur Aufgaben, die umfassender als bisher auch eine entsprechende Verlagerung von Budget- und Entscheidungskompetenzen auf diese Ebene nach sich ziehen könnten. Hierfür werden sich offensichtlich in Zukunft u.a. die kommunalen Spitzenverbände mehr als bislang einsetzen. Vertreter des Landkreistages schlugen vor, dass die Regierung über eine weitere Regionalisierung von Fördermitteln nachdenkt – vom Wirtschaftsministerium gibt es die Zusage, sich dieser Thematik anzunehmen, anderen Äußerungen aus dem Wirtschaftsministerium kann man eher entnehmen, dass diese Möglichkeit verneint wird.

2.1.4 Gemeinschaftsaufgabe und Landesprogramme

Die Mittel aus den Europäischen Strukturfonds müssen zwar speziell verwaltet und gegenüber der EU abgerechnet werden, in der Realität werden sie jedoch nicht „pur“ vergeben, sondern gemeinsam mit Bundes- und Landesmitteln in einer Vielzahl von Landesprogrammen der Wirtschaftsförderung gebündelt. Die Hauptgruppierung dieser Landes-Förderprogramme könnte man wie folgt sehen³¹: A) Regionales Förderprogramm im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Infrastruktur“; B) Landesaufbauprogramm; C) weitere Programme des Landes. Vor allem auf die beiden Säulen A und B – Gemeinschaftsaufgabe und Landesaufbauprogramm – sind die Förderinstrumente im Rahmen der Landes-Wirtschaftspolitik orientiert, soll sich nach den Vorstellungen des Wirtschaftsministeriums eine Vereinfachung der Förderinstrumente konzentrieren. Im folgenden werden die wichtigsten Grundzüge dieser Förderprogramme bzw. Programmgruppen skizziert:

A) Regionales Förderprogramm im Rahmen der GA

Regionale Wirtschaftsförderung ist Ländersache. Der Bund wirkt jedoch im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe ‘Verbesserung der regionalen Infrastruktur‘“ an der regionalen Wirtschaftsförderung der Länder bei der Rahmenplanung und bei der Finanzierung aktiv mit. Die „Gemeinschaftsaufgabe...“ (GA) stellt ein Angebot an die Länder dar, das diese aufnehmen und in ein regionales Gesamtkonzept einfügen müssen.³² Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist das zentrale Instrument zur Förderung gewerblicher Investitionen und wirtschaftsnaher Infrastruktur in den neuen Ländern. Auf diese Weise sollen vorhandene Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen werden.³³ Die Finanzierung

31 Diese Gliederung folgt hier der Internetpräsentation des Wirtschaftsministeriums.

32 Vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6.10.1969 (BGBl. I, S. 1861), zuletzt geändert durch Gesetz zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im Beitrittsgebiet sowie zur Änderung steuerrechtlicher und anderer Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1991) vom 24.6.1991 (BGBl. I, S. 1322, 1336).

33 Analoges gilt für die hier nicht behandelte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, die mit dem EAGFL-EU-Fonds kompatibel ist. Daneben wirken Bundesförderungen auf der Grundlage des Investitionszulagengesetzes (1999), Sonderprogramme auf dem Gebiet der Technologie-

der GA wird von Bund und Ländern je zur Hälfte getragen, wobei die Länder für ihren Anteil in erheblichem Maße auch EFRE-Mittel einsetzen. Mecklenburg-Vorpommern hatte dafür z.B. im Haushalt 2000 126,3 Mio. DM aus dem EFRE für die Kofinanzierung der GA vorgesehen. Die GA-Förderung kann nur im GA-Fördergebiet gewährt werden.³⁴ Die EU muss Förderregeln und Fördergebiet genehmigen.³⁵ Insgesamt handelt es sich bei der GA deshalb um ein Programm des Bundes, der Länder und der EU.

Die diesbezüglichen Fördermaßnahmen der GA sind hauptsächlich auf solche Regionen in Deutschland orientiert, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegen (oder dahin abzusinken drohen) bzw. in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel negativ betroffen sind. Beide Kriterien treffen für M-V in hohem Maße zu. Deshalb sind für M-V beispielweise im Jahre 2000 285,6 Mio. DM Fördermittel des Bundes sowie Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2001-2003 in der Gesamthöhe von 226,8 Mio. DM aus der GA eingestellt. (vgl. HH-Plan)³⁶ In Mecklenburg-Vorpommern gehören alle Landkreise und kreisfreien Städte – mit Ausnahme der Landeshauptstadt Schwerin und des Landkreises Ludwigslust³⁷ – zu den A-Fördergebieten mit der höchsten Förderung. Diese Fördergebiete sind im Rahmen der GA-Planung für die Jahre 2000-2003 festgelegt.

Die Grundlage der konkreten Umsetzung der GA bildet der jährliche Rahmenplan. Seit dem Jahre 2000 – von Bund und Ländern am 20. März 2000 beschlossen – ist der 29. Rahmenplan der GA gültig. Für das Jahr 2001 wird der 30. Rahmenplan vorbereitet. Der Rahmenplan wird in den Bundesländern – so auch in Mecklenburg-Vorpommern – durch „Regionale Förderprogramme“ untersetzt. In M-V ist im Jahre 2000 demzufolge das Regionale Förderprogramm der GA für den 29. Rahmenplan gültig, im Jahre 2001 entsprechend das Regionale Förderprogramm zum 30. Rahmenplan.

Als vorrangiges Ziel sämtlicher Entwicklungsaktionen des Regionalen Förderprogramms 2000 wurde die Schaffung und dauerhafte Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen insbesondere für Frauen und Jugendliche angegeben.

Im Jahre 2000 waren im Rahmen des 29. Rahmenplanes der GA knapp 700 Mio. DM (697,904 Mio. DM) Ausgaben vorgesehen.³⁸ Darunter sind auch fast 127 Mio. DM, die aus

und Innovationsförderung, das Bundesprogramm „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“, das Programm für kommunale Infrastrukturmaßnahmen, das Modernisierungsprogramm II (Wohnungsbau) fort.

34 Der Bund-Länder-Planungsausschuss hat am 25.03.99 die Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete für die Jahre 2000-2003 festgelegt. Sie trat am 01.01.00 in Kraft.

35 In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung im März 2000 gegen die Entscheidung der Europäischen Kommission Klage erhoben, das gesamte GA-Fördergebiet in Deutschland bis zum Jahre 2006 auf 34,6% der Bevölkerung Deutschlands zu begrenzen (der Bund geht von 40,7% der Bevölkerung aus).

36 Für die neuen Länder insgesamt stehen im Jahre 2000 Mittel des Bundes in Höhe von 2,276 Mrd. DM und Verpflichtungsermächtigungen des Bundes in Höhe von 1,747 Mrd. DM zur Verfügung. Zusammen mit den komplementären Landesmitteln und Mitteln des EU-Regionalfonds beläuft sich der Bewilligungsrahmen für neue Projekte auf insgesamt ca. 4,4 Mrd. DM. (Vgl. PM des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 30.03.00).

37 Diese gehören zu den B-Fördergebieten. Insgesamt gibt es die Förderstufen A, B, C und D. Vgl. Bekanntmachung des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) vom 21.3.2000.

38 Vgl. Regionales Förderprogramm M-V 2000 für den 29. Rahmenplan der GA, Tabelle 2. Im Haushaltsplan 2000 (EP 6, S. 78) werden hingegen 724 Mio. DM Gesamtausgaben im Rahmen der GA ausgewiesen, weil hier 25 Mio. DM „Rückführung an den Grundstock“ einbezogen sind.

dem EFRE-Fonds beigesteuert werden. Diese (fast) 700 Mio. DM, die noch nicht das Gesamtvolumen der Wirtschaftsförderung im Lande ausmachen³⁹, sollten laut Planansatz zu ca. 62% für die gewerbliche Wirtschaft und zu 38% für die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur eingesetzt werden. Im folgenden gehen wir auf diese beiden Bereiche näher ein:

Förderung der gewerblichen Wirtschaft

Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft wird sowohl anhand räumlich-struktureller als auch anhand sachlicher Indikatoren vorgenommen.

Die Indikatoren der *räumlich-strukturellen* Ausrichtung führen zu einer abgestuften (zweistufigen) Förderkulisse, die dann zu einer eindeutigen Zuordnung der 11 Arbeitsmarktregionen des Landes (und in diesem Zusammenhang einer eindeutigen Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte) entweder in die Kategorie „Normalfördergebiet“ oder „Sonderfördergebiet“ führen. Als Indikatoren sind im wesentlichen festgelegt: Unterbeschäftigungsquote, Bruttojahreslohn der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Infrastrukturindikator.

Sachlich-strukturell erfolgt die Ausrichtung auf Investitionsvorhaben des verarbeitenden Gewerbes, des förderfähigen Handwerks (anhand der Positivliste des Rahmenplanes) und auf ausgewählte Dienstleistungen. Die *sachlichen Indikatoren*, die für die Förderwürdigkeit zugrunde gelegt werden, wurden im Vergleich zum 28. Rahmenplan konkretisiert und detaillierter dargelegt. Sie zielen zuvorderst auf die Anzahl der zu schaffenden Dauerarbeitsplätze, insbesondere für Frauen und Jugendliche, sowie auf die Verbreiterung des Ausbildungsangebotes. Weiterhin zielen sie auf die Ansiedlung bzw. Existenzgründung von *innovativen* Unternehmen, auf eine Erhöhung des Anteils der im Lande erbrachten Produktionsstufen (Tiefe der Wertschöpfung). Sie berücksichtigt die Marktlage, d.h. bei überbesetzten Märkten soll die Förderung reduziert oder eingestellt werden. Bestehende Strukturen sollen verbessert werden. Ein Indikator für Förderungen besteht auch darin, dass pro Mark Förderung möglichst hohe Investitionen erfolgen sollen.

Grundsätzlich werden von der Förderung eine Reihe von Branchen ausgenommen, die aber außerhalb der GA durchaus ebenfalls an Fördermittel gelangen können. Die ausgeschlossenen Bereiche sind im 29. Rahmenplan (wie auch in den vorherigen) bestimmt⁴⁰, weitere ergeben sich aus dem Regionalen Förderprogramm des Landes, so Verlage, Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Recycling, Großhandel, landwirtschaftliche Lohnunternehmen, logistische Dienstleistungen, Herstellung von Baumaterialien, neu auch Versandhandel,

39 Insgesamt werden in den Haushaltstiteln 0602 (Allgemeine Bewilligungen) und 0603 (Gemeinschaftsaufgabe) des Wirtschaftsministeriums 1.021,79 Mio. DM Ausgaben nachgewiesen (Jahr 2000), also über 1 Mrd. DM. Diese sind allerdings nicht alle für Zwecke der Wirtschaftsförderung gedacht, sondern auch für Ausbildungszuschüsse, Rückstellungen, Förderung von Verbänden, Entgelt für Leistungen u.a.m. Zieht man diese Ausgaben ab, *ergibt sich ein Ausgabevolumen für die Wirtschaftsförderung (ohne Straßenbau, Verkehr, Umwelt) von ca. 850 Mio. DM.* Einnahmeseitig setzen sich diese Mittel aus 323,3247 Mio. DM EU-Mitteln (darunter ca. 300 Mio. DM EFRE, von denen allerdings nur 127 Mio. DM im Rahmen der GA verwendet werden), aus 287,3894 Mio. DM Bundesmitteln und 18,075 Mio. DM sonstigen Einnahmen (Rückzahlungen) zusammen. Das sind insgesamt 628,7891 Mio. DM. Der Rest – also etwa 221 Mio. DM – müsste weitgehend aus Landesmitteln kommen. Eine klare Strukturierung der Einnahmen und Ausgaben auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung ist jedoch weder im Haushaltsplan noch in anderen offiziellen Dokumenten zu erkennen, so dass diese Aussage hier unter Vorbehalt stehen bleiben muss.

40 Zu diesen (bundesweit) ausgeschlossenen Bereichen gehören laut 29. Rahmenplan u.a. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Baugewerbe, Einzelhandel, Transport- und Lagergewerbe, Krankenhäuser. Daneben gibt es Bereiche mit eingeschränkter Förderung.

Garten- und Landschaftsbau. Teilweise bestehen für diese Branchen Förderungsmöglichkeiten außerhalb der GA.

Die Förderintensität beträgt im Normalfördergebiet bis zu 28% der förderfähigen Investitionskosten, im Sonderfördergebiet (einschließlich der Tourismusschwerpunkträume) bis zu 35%. Neu gegenüber dem 28. Rahmenplan ist, dass mindestens 15% zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, ansonsten wird die Förderung um 10% gesenkt.⁴¹ Kleine und mittlere Unternehmen mit Struktureffekt können darüber hinaus mit zusätzlichen 15 Prozentpunkten gefördert werden (also bis insgesamt 50%; wenn nicht mindestens 15% neue Arbeitsplätze geschaffen werden, bis 43%). Der Eigenanteil der Beihilfempfänger muss grundsätzlich (ohne jegliche Beihilfen) mindestens 25% des jeweiligen Investitionsvorhabens betragen.

Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur

Vorzugsweise werden hier Gemeinden/Gemeindeverbände gefördert. Es erfolgt die *räumlich-strukturelle* Ausrichtung der Förderungen vorrangig in den Schwerpunkorten (Oberzentren, Mittelzentren, Mittelzentrum mit Teilfunktionen, Unterzentren mit gewerbefördernden Funktionen). Die Förderung ist bis zu 80% der förderfähigen Investitionskosten möglich. Mit diesem hohen Förderanteil wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Kommunen selbst für derartige Infrastrukturmaßnahmen nur sehr begrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung haben.

Sachlich-strukturell sind die Förderungen besonders auf die Wiederherrichtung von Industrie- und Gewerbelände gerichtet, weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen auch auf die Neu-Erschließung von Industrie- und Gewerbelände, auf die Gründung von branchenspezifischen Forschungs- und Technologiezentren, auf den Ausbau bzw. die Modernisierung der See- und Binnenhäfen sowie Regionalflugplätze sowie auf die Modernisierung der beruflichen Schulen und überbetrieblichen Ausbildungsstätten. Neu aufgenommen wurde in das Regionale Förderprogramm (im Vergleich zu jenem des 28. Rahmenplanes) der Ausbau von Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie verkehrliche Anbindungen im Zusammenhang mit der Verbesserung von Standortbedingungen für Unternehmen. Regionale Entwicklungskonzepte der Regionen werden bis zu 100.000 DM gefördert, ebenso Planungs- und Beratungsleistungen. Ein weiteres Entwicklungsziel der GA besteht in der Förderung des Fremdenverkehrs bzw. des Tourismus.

B) Landesaufbauprogramm

Hier wurden die Schwerpunkte wie folgt gegliedert (Stand August 2000⁴²): 1. Beratung (Allgemeine Unternehmensberatung, Umweltmanagement, Qualitätsmanagement / Akkreditierung); 2. Ausbildung (Ausbildungsplatzförderung, Förderung der betrieblichen Multimedia-Verbundausbildung); 3. Technologie- und Innovationsförderung; 4. erneuerbare Energien; 5. Absatz- und Exporthilfe (Markteinführungsprogramm; Förderung von Messen und Ausstellungen, Förderung von Firmengemeinschaftsbüros im Ausland, Personalkostenzuschuss für Außenwirtschaftsassistenten; 6. Konsolidierung; 7. Existenzgründerdarlehen.

41 Nach dem vorangegangenen 28. Rahmenplan war nur von der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze als Bedingung für die volle Förderhöhe die Rede, nicht aber von 15%.

42 Vgl. www.wm.mv-regierung.de.

C) Weitere Programme des Landes

Hierzu zählen Landesbürgschaften, Zuschüsse für Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften, Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung, Tourismuswerbung, Kommunaler Straßenbau und Öffentlicher Personennahverkehr.

Daneben gibt es wirtschaftspolitische Förderprogramme, die über andere Ministerien organisiert werden, so zu Umweltmaßnahmen (Umweltministerium), zur Förderung von Landwirtschaft und Wasserwirtschaft (Landwirtschaftsministerium). Auch in den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Arbeitsministerium) sind direkte Wirtschaftsförderungen enthalten (Existenzgründerhilfe).

2.2 Institutionen, Akteure und Orientierungen

2.2.1 Institutionelle Strukturen und Akteure

Die institutionellen Strukturen und Akteure auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung sind sehr vielfältig. Neben dem Wirtschaftsministerium gehören hierzu vor allem das Landesförderinstitut (LFI), das Technologie-Beratungs-Institut GmbH (TBI), die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (GfW), die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammern, die Banken, Kommunalverbände, sozialpartnerschaftlichen und anderen Interessenverbände sowie eine Vielzahl regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Innerhalb der Landesregierung trägt nicht nur das Wirtschaftsministerium eine wirtschaftspolitische Verantwortung, sondern auch die Staatskanzlei, das Landwirtschafts-, Umwelt- und das Arbeitsministerium, das Bildungs- und Hochschulministerium, die Straßenbauämter, die Gleichstellungsbeauftragte u.a.m. Bei den Interessenverbänden spielen die Vereinigung der Unternehmerverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Arbeitslosenverband, auf andere Weise auch der Tourismusverband eine herausragende Rolle. Nicht zuletzt sind es das Landesarbeitsamt und die regionalen Arbeitsämter, die über ihre spezifischen Mittel der Arbeitsförderung auch wirtschaftspolitische Ziele umsetzen. Und es sind natürlich auch die Parteien mit ihren wirtschaftspolitischen Sprechern und Arbeitskreisen in den Fraktionen und Landesverbänden, die auf die Orientierung der Wirtschaftspolitik im Lande auf die eine oder andere Weise Einfluss nehmen könnten und sollten.

Die „politischen Arenen“ der Diskussion dieser Wirtschaftsakteure – zumindest der meisten von den genannten – sind das Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsgruppe 3⁴³, neuerdings auch der Begleitausschuss bzw. Beirat für die EU-Strukturfonds beim Wirtschaftsministerium. Daneben spielen Konsultationen zwischen Wirtschaftsministerium und den wichtigsten anderen Wirtschaftsakteuren eine wichtige Rolle, so zum Beispiel bei der Abstimmung des Operationellen Programms. In den „Arenen“ nutzen die Akteure ihre Möglichkeiten, gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen zur Wirtschaftspolitik und tangierenden Fragen auszutauschen. Dieser Kommunikations-Austausch ist derzeit wohl das wichtigste, weniger die zielführende Arbeit an konkreten Projekten – dies wird von den beteiligten Akteuren, so besonders von den Unternehmerverbänden und Kammern, zunehmend als Problem gesehen. Sie drängen darauf, konkrete Ergebnisse zu Themen wie Schwarzarbeit, Vergabeproblematik (öffentlicher Aufträge), EU-Ost-Erweiterung, Gewerbesteuer-Hebesätze und

43 Vgl. hierzu auch Kapitel 3.

Zahlungsmoral (der öffentlichen Hand) zu erreichen. Sie gehen – wie auch andere beteiligte Akteure – davon aus, dass es daneben eine Reihe von Fragen gibt, zu denen Übereinstimmungen oder Kompromisse bisher nicht möglich sind, die aber ungeachtet dessen nicht aus der Palette der Diskussionsthemen verschwinden sollen. Dazu zählen offensichtlich strittige Themen wie das geplante Bildungsfreistellungsgesetz, Landesnaturschutzgesetz, Verbandsklagerecht, Qualifizierungsarbeit für Unternehmen.

Aus der oben genannten Vielfalt der Akteure werden wir im weiteren nur einige wenige beschreiben, ihre institutionellen Strukturen und Prozesse etwas näher beleuchten, wobei der institutionelle Gesamtkontext der Wirtschaftsförderung im Blick bleibt.

Landesförderinstitut (LFI)

Das Landesförderinstitut ist das bedeutendste unter den Förderinstituten. Das LFI übernahm schon seit 1991 (damals noch als Bestandteil der Berliner Industriebank) Aufgaben der Wirtschaftsförderung im Auftrage des Wirtschaftsministeriums. Im April 1994 wurde das LFI von der Nord-LB übernommen. Seitdem erhöhte sich die Mitarbeiterzahl von 40 auf ca. 80-100. Im Jahre 1995 kamen zusätzlich die Aufgaben der Wohnungs- und Städtebauförderung hinzu. Das LFI hat heute mit seinen Aufgaben in den Bereichen Wohnungsbauförderung, Städtebauförderung, Kommunalen Aufbaufonds und Wirtschaftsförderung ca. 250 Mitarbeiter (davon etwa 220 in Schwerin, 30 in den Außenstellen Rostock, Greifswald und Neubrandenburg). In den Bereichen Wohnungs- und Städtebauförderung sowie des Kommunalen Aufbaufonds handelt das LFI kraft Landesgesetz sowie Landesverordnungen als beliehener Unternehmer, erlässt hier also selbst Verwaltungsakte. Im Bereich Wirtschaftsförderung arbeitet das LFI auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages, wobei die Verwaltungsakte vom Wirtschaftsministerium erlassen werden.⁴⁴

Das LFI ist personell, organisatorisch und betriebswirtschaftlich eine selbständige Institution, zugleich aber wettbewerbsneutraler Geschäftsbereich der Nord/LB und kann insoweit bei seiner Tätigkeit auf Ressourcen der Landesbank zurückgreifen (Abteilungen Personal, Volkswirtschaft, Rechnungswesen und Revision). Diese Verbindung ermöglicht sinnvolle Synergieeffekte.

Im folgenden gehen wir ausschließlich auf den Bereich Wirtschaftsförderung ein. Im LFI ist faktisch die Verwaltung der gesamten Wirtschaftsförderung – mit Ausnahme der Technologieförderung (vgl. hierzu TBI) – gebündelt. Es erhält dafür aus dem Landeshaushalt (laut Haushaltsplan 2000) ein Bearbeitungsentgelt von 12,6 Mio. DM. Im Jahre 1999 wurden über das LFI Zuschüsse in Höhe von 968 Mio. DM und Darlehen in Höhe von 13 Mio. DM bewilligt. Mit dem erheblichen Rückgang der Höhe der Fördermittel steht die Frage nach einer Anpassung entweder der Mitarbeiterzahl an den gesunkenen Aufgabenbestand oder umgekehrt (Heranziehung zusätzlicher Aufgaben) im Raum. Auch aus Sachüberlegungen heraus (Förderung aus einer Hand) wieder gibt es immer wieder Überlegungen, Förderaufgaben zusätzlicher Bereiche an das LFI zu übertragen (Technologieförderung; Landwirtschaftsförderung) und damit die Dienstleistungen für Förderungen weiter zu bündeln. Realisiert wurde dies jedoch bisher nicht. Das LFI ist – zwar in privatrechtlicher Form – eine der „Großbehörden“ im Lan-

44 Vgl. Tätigkeitsbericht LFI, Schwerin 1999, S. 5.

de und bleibt wie alle Großbehörden unter besonderem organisationsstrukturellem Wandlungsdruck.

An den im Jahre 1999 verteilten Zuschüssen (968 Mio. DM) haben Förderungen über die GA den weitaus größten Anteil (838 Mio. DM⁴⁵). Rund 79% der Mittel gingen in die gewerbliche Wirtschaft, 21% gingen an Kommunen (Verbesserung der Infrastruktur) und andere.⁴⁶

Technologie-Beratungs-Institut GmbH (TBI)

Die TBI GmbH ist mit insgesamt 12 Beschäftigten ein verhältnismäßig kleines Institut mit hochqualifizierten Mitarbeitern. Es ist im Auftrage des Wirtschaftsministeriums als Projektträger für Technologie- und Innovationsförderung⁴⁷, Absatz- und Exporthilfe (Markteinführungsprogramm; Förderung Außenwirtschaftsassistenten), Beratung (Qualitätssicherungssysteme nach ISO 2000) und für den Patent- und Lizenzfonds zuständig. Die Projektträgerschaft schließt die Beratung zu den Programmen, die Begutachtung der Projekte, die Erarbeitung der Vorschläge für eine Förderentscheidung des Wirtschaftsministers, die Projektbetreuung und die Bewertung der Schlussverwendungsnachweise ein.⁴⁸ Die TBI hat ihren Hauptsitz in Schwerin, Außenstellen in Rostock, Neubrandenburg und Greifswald. Für ihre Leistungen erhält die TBI ein Entgelt (Haushaltsplan 2000) von 1,2 Mio. DM.

Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (GfW)

Die Gesellschaft ist auf dem Gebiet der Akquisition, Beratung und Information tätig. Sie bemüht sich, aus dem In- und Ausland Investitionen und Ansiedlungen von Wirtschaftsunternehmen ins Land zu holen. Dazu informiert sie Unternehmen umfassend in bezug auf alle Standortbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern, sie wirbt bei auswärtigen Unternehmen um Betriebsgründungen und Betriebsübernahmen in Mecklenburg-Vorpommern oder um Kooperationen mit ansässigen Unternehmen. Gesellschafter der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern mbH sind das Land Mecklenburg-Vorpommern mit mehr als 50% der Gesellschafteranteile, die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Banken und der Unternehmensverband Mecklenburg-Vorpommern e.V.⁴⁹ Die Gesellschaft erhält aus dem Landeshaushalt einen Jahreszuschuss (Haushaltsplan 2000) von 3,3 Mio. DM.

2.2.2 Kontrahierende Akzente und Intensionen der Wirtschaftsförderung

Bisher gab es keinen parteipolitischen bzw. parlamentarischen Diskussionsprozess zu den Eckpunkten der jährlichen Regionalen Förderprogramme im Rahmen der GA.⁵⁰ Auch zu den anderen Förderprogramm-Paketen (Landesaufbauprogramm; sonstige) gab es eine solche poli-

45 Laut Haushaltsplan 2000, EP 6 (S. 72) betrug hingegen der Ansatz für Ausgaben im Rahmen der GA im Jahre 1999 knapp 801 Mio. DM.

46 Vgl. Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern. Tätigkeitsbericht 1999, Schwerin 2000.

47 Technologie- und Innovationsförderung: Entwicklung und Einführung neuer Technologien, Verbesserung der Personalstruktur, Technologische Beratung und Informationsvermittlung, Anmeldung von Schutzrechten.

48 Vgl. Internet : www.tbi-mv.de.

49 Vgl. Internet: www.gfw-mv.de.

50 Abgesehen von einer „indirekten Diskussion“ im Rahmen der Haushaltsdebatte und einer parlamentarischen Anfrage der CDU-Fraktion im Jahr 2000.

tische bzw. parlamentarische Debatte nicht. Allerdings wurde im Rahmen des Bündnisses für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit über die Aufgaben und Schwerpunkte der GA bzw. ihrer jährlichen Regionalen Förderprogramme informiert und diskutiert. Nicht viel anders sieht es bei der Strukturfondsförderung aus, deren Wirtschaftsförder-Elemente ja zum großen Teil in die GA eingehen. Dennoch waren bei der Aufstellung der OP bestimmte Vorgaben der EU zu beachten, die eine Diskussionsbeteiligung der Sozialpartner und anderen unumgänglich machten.

Die Erarbeitung des OP für Mecklenburg-Vorpommern erfolgte deshalb in Konsultation mit einer Reihe von Akteuren. Institutionelle Grundlage hierfür war – da der oben erwähnte „Begleitausschuss“ als Vorstand der „Gemeinsamen Verwaltungsbehörde“ noch nicht etabliert war – ein „Unterausschuss“ des GFK-Begleitausschusses, an dem folgende regionale Akteure beteiligt waren: IHK (Rostock; Schwerin; Neubrandenburg), Handwerkskammern (Schwerin; Ostmecklenburg und Vorpommern), DGB, DAG, Vereinigung der Unternehmerverbände (VUV), Städte- und Gemeindetag, Landkreistag, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Bauernverband, Deutscher Naturschutzring, Umweltstiftung, BUND (M-V), Liga⁵¹ der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, Landesfischereiverband, verschiedene Ministerien des Landes. In insgesamt 5 Sitzungen dieses Unterausschusses vom Mai bis Juli 1999 wurde nach zum Teil kontroversen Verhandlungen im wesentlichen Konsens über die Entwürfe des OP erreicht. Das OP verweist daneben auf drei Punkte, bei denen kein Konsens erreicht werden konnte.⁵²

Bei der Ausarbeitung des von der EU geforderten Detail-Programmplanung kam es im Oktober 2000 zu Differenzen zwischen Wirtschaftsakteuren (Vereinigung der Unternehmerverbände; Kammern) einerseits und Arbeitsministerium andererseits. Die Wirtschaft fühlte sich hintergangen, weil vor allem im Bereich der ESF-Mittelverwendung die vereinbarten Grundsätze (z.B. die Aufnahme gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassungen und Kombilohn für geringerqualifizierte Arbeitnehmer in die Förderung) nicht eingehalten worden seien und weil auf Grund des hohen Zeitdrucks⁵³ die Einbeziehung der Wirtschaftsakteure in die Diskussion nicht hinreichend gegeben gewesen sei.⁵⁴

Einen parlamentarischen Prozess zur Diskussion des OP gab es – wie schon für die regionalen Förderprogramme festgestellt – nicht oder bestenfalls nur im Rahmen der Haushaltsplan-Diskussion. Überhaupt waren die Parteien, die Parlamentsfraktionen kaum an der Diskussion um das OP, noch an der Diskussion um die detaillierte Programmplanung beteiligt. Die Parteien haben sich diesen zentralen Punkt der Landesförderpolitik faktisch aus der Hand nehmen lassen, sowohl die Regierungsparteien als auch die Oppositionspartei. Eine Erklärung hierfür

51 Die Liga hat in M-V 1.672 Einrichtungen mit 36.000 Beschäftigten.

52 Dies betrifft a) die Forderung der VUV und der HWK nach stärkerer Ausrichtung der EFRE-Förderung auf investive Maßnahmen; b) die BUND-Forderung nach stärkerer Berücksichtigung des ÖPNV; c) die Forderung der WWF-Umweltstiftung nach stärkerer Regionalisierung der Förderung einschließlich der Nutzung von Globalzuschüssen.

53 Nach der Genehmigung des OP am 31.08.00 durch die EU musste die Landesregierung bis zum 31.10.00 eine detaillierte Programmplanung an die EU abgeben. Die fristgemäße Abgabe war Voraussetzung für den Erhalt der finanziellen Mittel noch im Jahre 2000. M-V war das erste deutsche Bundesland, das die Dokumente bei der EU fristgemäß einreichte. Vgl. PM WM 236/00 vom 30.10.00.

54 Die detaillierte Programmplanung wurde auf der 2. Sitzung des Begleitausschusses für die Durchführung des GFK am 27.10.00 abschließend beraten und bestätigt.

ist schwer zu finden. Sicher sieht die Europäische Union eine parlamentarische Begleitung des OP nicht vor, aber sie „verbietet“ sie natürlich auch nicht. Zwar kann es beim OP nicht um Parlamentsbeschlüsse gehen, aber angesichts der Schlüsselbedeutung des OP für die Förderung im Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Umwelt-, Agrar- und Fischereibereich ist die Zurückhaltung der Parteien-Politik bei der Ausarbeitung des Programms kaum fassbar. Ebenso problematisch ist, dass sich diese Zurückhaltung auch bei der Ausarbeitung des Regionalen Förderprogramms im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und bei der Ausarbeitung des Landesaufbauprogramms zeigte. Die Koalitionsparteien sind hier nicht – ebenso wenig die Opposition – mit einer eigenen Konzeption in die Diskussion gegangen, haben auf den Diskussionsprozess kaum eigenen Einfluss genommen. Sie betrachten dies zum Teil eher als eine Verwaltungsangelegenheit, auf die man – zumal die Einzelheiten ohnehin recht komplex und kompliziert sind – wenig Einflussmöglichkeiten hat. In Wirklichkeit handelt es sich um eminent *politische* Fragen, vor allem bei der Bestimmung der *strategischen* Eckpunkte der Förderungen. In der politischen Arbeit der Parteien klafft hier eine unübersehbare Kompetenzlücke. Dies trifft auch auf die beiden Koalitionsparteien zu. Wirtschaftspolitische Experten sind in den Koalitionsparteien „dünn gesät“, und regelmäßige Arbeitskreise, Arbeitsgruppen bzw. Diskussionsrunden zu diesem Thema mit Experten außerhalb der Parteien gibt es nicht. Die niedergelegten wirtschaftspolitischen Positionen in bezug auf die *Landesentwicklung* können bestenfalls aus den Wahlprogrammen der Parteien im Jahre 1998, aus der Koalitionsvereinbarung, auch aus Statements und Arbeitspapieren entnommen werden. Dies reicht heute jedoch nicht mehr aus. Die Koalitionsparteien SPD und PDS sind angehalten, nicht nur auf der bundespolitischen Ebene, sondern sehr konkret auch auf der landespolitischen Ebene ihre eigenen wirtschaftspolitischen Positionen zu definieren und weiterzuentwickeln. Für die CDU mag dies leichter sein, da ihre Positionen – zumindest auf der landespolitischen Ebene – weitgehend auf einem marktradikalen und weniger auf einem gestaltungspolitischen Ansatz beruht. Aber wenn es um konkrete Fragen der Förderung, der wirtschaftspolitischen Steuerung, des Mitteleinsatzes oder der wirtschaftspolitischen Institutionenlandschaft geht, reicht ein einfacher marktradikaler Ansatz auch für eine fundierte Oppositionspolitik keineswegs aus.

Für die Wirtschaftsförderung stehen – wie oben dargelegt – insgesamt ca. 850 Mio. DM zur Verfügung. Wofür werden diese Mittel vergeben? Worin bestehen die Schwerpunkte der Verteilung und die Intensionen der Akteure? – Auf einige Aspekte dieser Fragen wollen wir im weiteren eingehen.

Kontrahierende Auffassungen der Akteure über die Orientierungen, Inhalte, Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung im Lande M-V kommen vor allem immer dann ans Tageslicht, wenn sich Unternehmerverbände und Kammern kritisch zur Politik der Landesregierung äußern. So hat sich die Vereinigung der Unternehmerverbände für Mecklenburg-Vorpommern, in der 29 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände des Landes vereinigt sind, zur Halbzeitbilanz der rot-roten Koalition geäußert⁵⁵:

In dem Papier wird der Eindruck zum Ausdruck gebracht, dass die neue Landesregierung die Unternehmer nicht versteht. „Wir sehen die Nachhaltigkeit der Entwicklung unseres Landes hin zu größerer finanzieller Unabhängigkeit und zu einem sich selbst tragenden Wirtschaftsraum gestört. Der Geist der Koalitionsvereinbarung ist geprägt von Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Gedanken und nicht von dem Willen, die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes im Wettbewerb mit anderen Regionen zu unterstützen.“ Be-

55 Vgl. Halbzeitbilanz der Dachorganisation der Wirtschaft zu den ersten 2 Jahren der SPD/ PDS – Koalition in Mecklenburg-Vorpommern, www.vumv.de.

klagt wird, dass der Anteil der investiven Ausgaben im Landeshaushalt zurückgegangen ist und notwendige Strukturreformen und Kostensenkungsprogramme nicht in Angriff genommen werden. Es werde mehr konsumiert als investiert. Es werde der falsche Eindruck erweckt, dass das Arbeitsmarktproblem durch Beschäftigungsprogramme gelöst werden könne. In Wirklichkeit könne das Problem nur durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft gelöst werden. Das positive Koalitions-klima werde von der Bevölkerung honoriert; allerdings müsste dies dazu genutzt werden, nun auch unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen, statt einfach Wohltaten zu verteilen. „Die Landesregierung und das Parlament setzen nun in der Mitte der Regierungszeit trotz mancher in Reden anders benannter Ziele durch Gesetze Fakten und politische Zeichen, die eindeutig gegen die Wirtschaft gerichtet sind und bestimmte Klientel bedienen. Während durchaus positive Vereinbarungen in der Koalitionsvereinbarung (z.B. gegen Zahlungsverzögerung, Schwarzarbeit) nicht umgesetzt werden, sind nun belastende Gesetze (Bildungsfreistellung, Verbandsklage) ohne eigentlichen Handlungsdruck in der Vorbereitung.“

Was in den Äußerungen der Wirtschaftsvertreter immer wieder – so wie im aufgeführten Statement der VUMV – kritisiert wird, sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und politischen Gesamtorientierungen der Koalition, weniger jedoch die unmittelbare Wirtschaftspolitik bzw. Wirtschaftsförderpolitik im engeren Sinne. Dennoch werden in den Forderungen aus den Interessengruppen der Wirtschaft grundlegende wirtschaftspolitische (und weiterreichende) Konfliktlagen deutlich. Dazu zählen nicht nur politische, sondern auch kulturelle: Immer wieder wird von den Interessenvertretern der Wirtschaft beklagt, dass im Lande, so auch im Bildungssystem, zu wenig für ein modernes, positives Unternehmerbild geworben werde. Dies gehöre – und das ist richtig – auch zu den Orientierungen der Europäischen Union. Wenn gleich wir uns mit unserer Studie nicht in die Nähe der bayrisch-sächsischen Vision des „Menschen als Unternehmer“⁵⁶ bringen wollen, gehen wir davon aus, dass es tatsächlich eine wichtige kulturelle Frage der Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern ist, Orientierungen und Verhaltensweisen wie Eigeninitiative, Engagement und Verantwortung für die eigene berufliche und wirtschaftliche Perspektive darzustellen und das Bild vom Existenzgründer und Unternehmer positiv zu besetzen. Immerhin fehlen im Vergleich zum ähnlich strukturierten Land Schleswig-Holstein rund 18.000 Unternehmen im Lande Mecklenburg-Vorpommern.

Neben dieser Diskussion gesellschaftlicher Rahmenbedingungen im weiteren Sinne finden jedoch explizite Debatten über *wirtschaftspolitische* Orientierungen im politisch-administrativen Raum oder in der Öffentlichkeit bestenfalls in Ansätzen statt. Sie gehen in gewissem Maße von den Verbänden und Kammern der Wirtschaft selbst aus, so zum Beispiel beim 2. Unternehmertag der Vereinigung der Unternehmensverbände (VUMV; April 2001 in Hasenwinkel) oder mit der Veröffentlichung einer „Wachstumsinitiative“ des VUMV (ebenfalls April 2001). Die Bildung der Mitte-Links-Koalition hatte keinen wesentlichen Einfluss

56 Als „normative“ Position möchte der Autor an dieser Stelle hinzufügen: Dieses von der Zukunftskommission Bayerns und Sachsens unterbreitete „Menschenbild“ erscheint eindimensional und verkennt, dass der Mensch wesentlich durch andere Seiten als durch seine „Eigenvermarktung“ gekennzeichnet ist. Für die Gesellschaftspolitik bedeutet dies darauf zu achten, dass wesentliche gesellschaftliche Bereiche (darunter kulturelle, soziale, gesundheitliche, ökologische und andere) aus den Marktzusammenhängen herausgehalten werden oder ihnen zumindest nicht vollständig unterworfen werden sollten. Umgekehrt kann der Markt ein so zentrales Problem wie die Bewältigung der Nachfrage nach Arbeit schon heute und auch in Zukunft nicht allein „richten“. Markt und Unternehmer haben einen wichtigen Platz in der Gesellschaft, was aber nicht heißen muss, deren Kriterien der gesamten Gesellschaft „überzustülpen“. Wenn den Vertretern der Wirtschaft auch nicht vorzuwerfen ist, dass sie wirtschaftliche Kriterien für die Beurteilung der Gesellschaft anwenden, ist es nicht unredlich zu erwarten, hierfür auch *langfristige* wirtschaftliche Kriterien im Blick haben. „Der Naturschutz schafft keinen Mehrwert, keine Wertschöpfung...“, sagte einer der Interviewpartner aus dem Bereich der Wirtschaftsverbände. Aber mit einem schlechten Naturschutz – so wäre zu ergänzen – verlöre das Land langfristig eine seiner wichtigsten wirtschaftlichen Ressourcen.

auf Veränderungen der Wirtschaftspolitik selbst. Das diesbezügliche Problembewusstsein ist nur wenig entwickelt. Unter den Interessenvertretern der Wirtschaft besteht die vorherrschende Intension darin, dass man nur die Rahmenbedingungen für die Unternehmen verbessern müsse, die investiven Förderzuschüsse zuungunsten „konsumtiven Verbrauchs“ (Verwaltungsausgaben; bestimmte Bereiche der Arbeitsförderung) erhöhen müsse, dann würden sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt schon gut entwickeln. Und in den Äußerungen und Handlungen des Wirtschaftsministeriums sind dazu eigentlich keine wesentlich anderen Akzente erkennbar.

Sofern es Neuakzentuierungen der Wirtschaftspolitik der Regierung gibt, so ergeben sich diese – anders als im Bereich der Arbeitsförderung – nicht aus neuen Intensionen der rot-roten Regierungskoalition, sondern aus der Veränderung von Förderschwerpunkten und Förderumfang seitens der OP und der GA (EU, Bund, Land) sowie aus der Veränderung der Rahmenbedingungen, des Förderbedarfes und des Marktes im Lande Mecklenburg-Vorpommern.

„Für unseren Arbeitsbereich und unser Haus als Ganzes wirkt sich der Regierungswechsel nicht primär auf Veränderungen der Tätigkeit aus. Gravierender sind Veränderungen in den Förderrichtlinien, die jedoch nicht ursächlich mit der neuen politischen Konstellation zusammenhängen. Das ist sicherlich im Verantwortungsbereich des Ministers und stellvertretenden Ministerpräsidenten Holter anders zu beurteilen.“ (Ein/e Interviewpartner/in aus dem Wirtschaftsministerium, Zitat sinngemäß)

So wird entsprechend der Förderkriterien der GA für das Regionale Förderprogramm zum 30. Rahmenplan eine noch strengere Ausrichtung auf die Kriterien Arbeitsplatzbeschaffung, regionale Aspekte, Wertschöpfung, Innovation und Märkte angestrebt. Die Höchstfördersätze sollen grundsätzlich nur noch bei 15% zusätzlicher Schaffung von Arbeitsplätzen gewährt werden. Förderfähige Branchen werden weiter eingeschränkt. Und auch die Förderintensitäten werden entsprechend der bis 2003 gültigen Neuordnung der 11 Arbeitsmarktregionen räumlich modifiziert.

Hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel muss tendenziell von einem Rückgang des Gesamtvolumens und der Anzahl der Bewilligungen ausgegangen werden. Nach den Vorstellungen des Wirtschaftsministeriums – diskutiert auch in der Arbeitsgruppe 3 des Bündnisses für Arbeit – sollen die Programme der Wirtschaftsförderung weiter nach Überschneidungen, Zielgenauigkeit und Klarheit überprüft und der Handlungsbedarf spezifiziert werden. Zielerreichungskontrolle, Kausalitätsprüfung, Prüfung auf Mitnahmeeffekte und Wirtschaftlichkeitskontrolle sollen verbessert werden. Hierzu dienen u.a. die Schaffung der oben erwähnten „Leitstelle“ und das ISIS-Controlling-System, das im Jahre 2000 noch im Aufbau war.

Daneben gibt es jedoch eine Reihe von strategischen wirtschaftspolitischen Diskussionsbedarfen und Konfliktfeldern, die sich eher *implizit* in den Orientierungen – zum Teil auch in ersten Überlegungen – von Akteuren im Feld der Wirtschaftspolitik niederschlagen. Diese werden nur zum Teil von den Interessenvertretern der Wirtschaft selbst thematisiert, die eher in traditioneller Weise auf einer Verbesserung ihrer Rahmen- und Förderbedingungen insistieren und dies (berechtigt) dem Defizit an Verwaltungsstrukturen bzw. (eher zweifelhaft) den Bemühungen in der Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik entgegenstellen. Vielmehr findet man diese strategischen wirtschaftspolitischen Intensionen vereinzelt bei Experten in den Regierungsparteien, in den Wirtschaftsförderungsinstituten, unter Wissenschaftlern. Auf drei dieser Komplexe wollen wir im weiteren eingehen:

- a) das Verhältnis von gewerblicher und Infrastrukturförderung
- b) Fragen der Regionalisierung und regionalen Schwerpunktbildung sowie

- c) Fragen nach der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Wirtschaftsförderung – hier insbesondere im Bereich der Innovations- und Technologieförderung.

Verhältnis von gewerblicher und Infrastrukturförderung

Da die Ausgaben größtenteils untereinander deckungsfähig sind, spielen die gesetzten Verteilungen nach dem Haushaltsplan nicht die alleinige Rolle, bieten aber dennoch bestimmte Anhaltspunkte. Analysiert man beispielweise die Verteilung zwischen *gewerblicher Förderung* und *Infrastrukturförderung*, dann werden ca. 280 Mio. DM von 850 Mio. DM an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verbesserung der Infrastruktur vergeben, das ist etwa ein Drittel. Mit den anderen zwei Dritteln der Mittel sollen laut Haushaltsplan direkt Unternehmen (darunter auch mit 22,4 Mio. DM öffentliche Unternehmen) unterstützt werden.⁵⁷ Das tatsächliche Begehren für Anträge aus dem Bereich der Infrastrukturförderung liegt aber weit darüber – nach der Einschätzung eines Wirtschaftsexperten (Interviewpartner) etwa bei 700 Mio. DM. Hierzu konträr verschiebt sich in der Praxis das Verhältnis zwischen Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Förderung der Infrastruktur noch weiter zugunsten der gewerblichen Wirtschaft. So gibt das LFI in seinem Jahresbericht 1999 an, dass 79% der Zuschüsse an die gewerbliche Wirtschaft vergeben wurden⁵⁸, 21% für die Förderung der Infrastruktur. Bei der Förderung der Infrastruktur handelt es sich nur bei einem Teil der Mittel um Vergaben an die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände.

Abgesehen davon, dass die Förderung der Infrastruktur natürlich ebenfalls der gewerblichen Wirtschaft zugute kommt wie auch umgekehrt, wird dieses Verhältnis zwischen Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Förderung der Infrastruktur – nur teilweise entspricht dies dem Verhältnis zwischen direkter Förderung der Privatwirtschaft und Förderung der Gemeinden/Gemeindeverbände – je nach Interessenlage und auch politischer Disposition unterschiedlich gesehen. So gehen die Interessen der Kommunalverbände eher dahin, den Anteil der Mittel für die Förderung der Infrastruktur und hierbei insbesondere den Anteil der von der kommunalen Ebene zu verantwortenden Zuschüsse zu erhöhen, während von den Interessenlagen der Wirtschaft eher das Gegenteil gewünscht wird. Im politischen Raum wird insbesondere innerhalb der PDS die Frage aufgeworfen, ob dieses Verhältnis nicht deutlich zugunsten der Infrastrukturen verschoben werden sollte, da die bisherige Verteilung keine sichtbare Entlastung des Arbeitsmarktes mit sich gebracht habe.

Hierzu ist folgendes zu bedenken: Im Gemeinschaftlichen Förderkonzept sind die prinzipiellen Relationen zwischen den 5 Schwerpunkten der Europäischen Strukturfondsförderung insgesamt festgelegt. Zum Schwerpunkt 1 (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen) ist insgesamt für die neuen Bundesländer ein Ziel-Investitionsvolumen von 30 Mrd. DM vorgesehen, woraus ein Beschäftigungseffekt von 300-350 Tsd. Menschen (brutto) erwachsen soll. Im Schwerpunkt 2 (Infrastrukturmaßnahmen) ist ein Investitionsvolumen von 20 Mrd. DM vorgesehen, woraus temporäre Beschäftigungseffekte (während der Bauphase) von 120-140 Tsd. Personenjahren entstehen sollen. *Das GFK geht also von weitaus geringeren Beschäftigungseffekten bei Infrastrukturförderungen aus als bei Förderungen der gewerblichen Wirtschaft.* Dies ist auch

57 Infrastrukturförderungen gehen aber nicht nur an die Gemeinden/Gemeindeverbände, sondern sind auch in den direkten Förderungen für private Unternehmen enthalten.

58 Ein Jahr davor, also im Jahre 1998, waren es 76% der Zuschüsse, die an die gewerbliche Wirtschaft gingen.

nachvollziehbar, handelt es sich doch bei der Infrastrukturförderung um folgende Unterschwerpunkte: a) Wirtschaftsnahe Infrastruktur (z.B. Gewerbegebiete), b) Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Entwicklung und Informationstechnologie, c) Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung und d) Städtische und lokale Infrastrukturen. Bei diesen Bereichen entstehen im Zuge von Investitionen eher temporär, weniger aber dauerhaft neue Arbeitsplätze.

Speziell für Mecklenburg-Vorpommern ist weiter zu bedenken, dass der Schwerpunkt 1 (gewerbliche Wirtschaft; EFRE) mit 15,24% aller EU-Fördermittel anteilmäßig schwächer ausgestattet ist als in den anderen neuen Bundesländern und gegenüber der vergangenen Förderperiode (von 1994-99 waren es knapp 30%) drastisch abnahm. Statt dessen wurde der Schwerpunkt 2 (also Infrastruktur; EFRE) gegenüber der vergangenen Förderperiode massiv aufgestockt (von 10% der EU-Fördermittel in der Förderperiode 1994-99 auf 27,13% in der aktuellen Förderperiode). Ebenso aufgestockt wurde der Schwerpunkt 3 (Arbeitsförderung aus ESF), und zwar von 20 auf 23,73% aller EU-Fördermittel. Der größte Anteil der Förderungen fällt – wengleich zurückgegangen – mit 30,06% noch immer auf die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (EAGFL). Demgegenüber wurde der Anteil des Schwerpunktes 3 (Umwelt; EFRE) an den Gesamtfördermitteln von 4,32 auf 1,99% gesenkt. *Insgesamt sind damit die Förderungen der EU mehr als in der vergangenen Förderperiode auf Infrastruktur und Arbeitsförderung und weniger auf gewerbliche Förderung, Umwelt und Landwirtschaft orientiert.*⁵⁹ Hier eine weitere Verschiebung zugunsten der Infrastruktur zu erwägen, dürfte im Effekt eher nachteilig für die Arbeitsplatzsituation im Lande sein und widerspräche auch den Förderungskonditionen. Andererseits sollten sich bei den Relationen zwischen den Schwerpunkten 1 und 2 die Vorgaben des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes auch in der realen Förderpraxis widerspiegeln. Und diese Relationen waren zumindest im Jahre 1999 – da galten allerdings noch die Konditionen der ausgelaufenen Förderperiode – nicht einmal annähernd erfüllt. *Somit müsste es im Jahre 2000, also mit Beginn der neuen Förderperiode, tatsächlich um eine Neuakzentuierung der Förderungen im Verhältnis der Schwerpunkte 1 und 2 bei den EFRE-Förderungen gehen.*

Es ist aber noch ein weiterer Aspekt zu beachten: die EFRE-Mittel werden – worauf wir weiter oben hinwiesen – nicht direkt vergeben, sondern zu etwa 42% (knapp 127 Mio. DM) im Rahmen der GA, ansonsten auch im Zusammenhang mit anderen Landes- bzw. Bundesprogrammen. Werden EFRE-Mittel an die GA gebunden, greifen die Konditionen der GA. Die GA ist aber in „klassischer Weise“⁶⁰ eindeutig auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, besonders in strukturschwachen Räumen, orientiert. Sie beinhaltet die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen nur „soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist“⁶¹. Nicht zuletzt deshalb treten Wirtschaftsakteure für eine noch viel weitergehendere

59 Allein aus dem EFRE-Fonds entfallen im Jahre 2000 von den insgesamt 299,7 Mio. DM (153,2 Mio. Euro) 33,6% auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, 61,6% auf Infrastrukturmaßnahmen, 3,8% auf Umweltmaßnahmen und 1,0% auf Maßnahmen der Technischen Hilfe.

60 Man müsse sich – wie Berger § Partner feststellten – auf einen Trend „zur Absenkung der klassischen Wirtschaftsförderung“ einstellen. Vgl. Strategische Herausforderung im Fördergeschäft, Roland Berger § Partner, 10/1999, hier zitiert nach Diskussionsmaterial des Wirtschaftsministeriums: Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit, AG 3, „Rahmenbedingungen für Gründung und Entwicklung von Unternehmen“, Juni 2000.

61 GA, 29. Rahmenplan, Punkt 7.1.1.

Überführung der EFRE-Förderung in die GA ein, begründen dies von der anderen Seite her damit, dass das Land sich aus seiner Verantwortung der Wirtschaftsförderung herausnehme, weil mit den EFRE-Mitteln immer mehr ureigenste Landesaufgaben (z.B. Bau und Modernisierung von Schulen) finanziert statt diese Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe einzusetzen. Auf der anderen Seite wird innerhalb der Koalitionsparteien vereinzelt auch die Überlegung aufgeworfen, ob die EFRE-Mittel nicht weniger als bislang an die GA gebunden werden könnten, um auf diese Weise mehr Förderspielräume neben der unmittelbar gewerblichen Unternehmensförderung zu erhalten.

Wenn man noch einmal auf die oben gestellte Frage der Relationen zwischen gewerblicher und Infrastrukturförderung zurückkommt, dann gibt es zwar einerseits durch die EU für Mecklenburg-Vorpommern eine klare Akzentverschiebung zugunsten der Infrastrukturförderung, andererseits die klare Akzentuierung der gewerblichen Förderung durch die GA, in die ein großer Teil der EFRE-Mittel eingebunden sind. Es bestehen Spielräume, wie man die Akzente in der Praxis tatsächlich setzt. Bei all dem ist dies nicht allein eine Frage der Planung, sondern auch eine der Nachfrage und des abschätzbaren Nutzens für das Land, wenn diese oder jene Projekte gefördert werden. Zu berücksichtigen ist, dass sich die meisten Unternehmen im Lande noch stabilisieren müssen und hierfür die eigenen Mittel fehlen. Man muss sich die Projekte konkret ansehen, die gefördert werden sollen – allein durch die Einordnung in die Bereiche gewerbliche Wirtschaft oder Infrastruktur ist noch kein Nutzen für die Landesentwicklung gegeben. Als „geflügeltes Wort“ gilt, dass eine Mark Investitionsförderung letztlich 5 Mark die Gewinn „abwerfen“, während man das bei der Investition in die Infrastruktur bei weitem nicht sagen könne.⁶² *Eine radikale Relationsverschiebung zugunsten der Infrastruktur, wäre in ihrem Nutzen für das Land zweifelhaft und lässt sich auch mit den gegebenen Förderkonditionen nicht begründen. Andererseits gehen die von der Europäischen Union gesetzten Zeichen eindeutig in die Richtung einer allmählichen Akzentverschiebung zugunsten der Infrastruktur-Förderung, die derzeit im Lande noch nicht realisiert wird.* Um die Relation zwischen diesen beiden Seiten deutet sich bereits jetzt eine parteipolitische und interessenstrukturierte (verbandliche) Auseinandersetzung an, die offensichtlich an Dynamik gewinnen wird, wenn die Parteien und Verbände auf diesem Gebiet ihre Kompetenzen qualifizieren.

Regionalisierung, regionale Schwerpunktbildung und regionale Netzwerke

Sowohl das OP als auch die GA orientieren ihre Förderpolitik heute stärker auf die Entwicklung regionaler Entwicklungskonzepte und die Schaffung regionaler Netzwerke von Wirtschaftsakteuren. In der GA wurde als Ergänzung zum 29. Rahmenplan im August 2000 zusätzlich die Förderungsmöglichkeit der Entwicklung eines Regionalmanagements auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bzw. regionaler Wirtschaftsförderungseinrichtungen aufgenommen. Dies soll dazu beitragen, integrierte regionale Entwicklungskonzepte zu entwickeln und vor allem umzusetzen, regionale Entwicklungsprojekte zu identifizieren und zu befördern, regionale Konsensbildungsprozesse in Gang zu setzen, regionale Netzwerke, Bündnisse, Verbundprojekte, Innovationscluster u.ä. aufzubauen und verborgene regionale Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale zu mobilisieren.⁶³

62 Anm. des Autors: Dies scheint aber eine der vielen „kurzsichtigen“ Argumentationen zu sein.

63 Ergänzung zu Teil II des 29. Rahmenplanes der GA vom 4.8.00.

Generell ist aber die Entwicklung von regionalen Netzwerkbeziehungen im Lande M-V noch unterentwickelt. Zwar besteht nach den neuen Förderkonditionen prinzipiell die Möglichkeit deren Förderung; eine aktivere gestalterische bzw. moderierende Tätigkeit in diese Richtung hält sich jedoch in Grenzen.

Ungeachtet dessen gibt es äußerst interessante Beispiele. So trat im Juni 2000 eine Initiative zur Bildung eines „*Maritimen Netzwerkes Mecklenburg-Vorpommern*“ in die Öffentlichkeit. Sie beteiligt sich am Bundeswettbewerb InnoRegio. Bei dem Netzwerk geht es um eine strategische Allianz zwischen Werften, Zulieferern, Dienstleistern, wissenschaftlichen und Bildungseinrichtungen. Das Ziel besteht in der Schaffung eines nachhaltigen Netzwerkes, das das Land zu einem führenden System- und Dienstleistungslieferanten für die weltweite maritime Industrie macht. Weitere regionale Netzwerke, die einen Förderzuschlag im Rahmen der Ausschreibung erhalten haben, sind das *Mecklenburgische Kunststoffzentrum* (MKZ), das *Netzwerk „Nukleus“* mit Schwerpunkt Parchim (Präzisionsmaschinenbau) und Beteiligung u.a. der Universität Rostock, der Fachhochschule Wismar, ein *Diabetes-Dienstleistungsnetzwerk* (Rostock). Insgesamt beteiligten sich über 100 Vertreter von Werften, Zulieferbetrieben, Häfen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Dienstleistern des Landes M-V am Bundeswettbewerb InnoRegio. Auch jene Anträge, die keinen Zuschlag bei der Förderung erhalten konnten, könnten ein wertvolles Reservoir für die zielstrebigere Entwicklung von regionalen Produktions- bzw. Innovationsclustern darstellen. Der Grundgedanke, die Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung gezielter als bisher auf die Herausbildung bzw. Stärkung solcher regionaler Cluster mit überregionalen Absatzchancen, entsprechender regionaler Wertschöpfungsketten, Netzwerke zwischen Hochschulen und Wirtschaft zu orientieren, wird heute auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern (und natürlich darüber hinaus) hervorgehoben.

Regionale Netzwerke der Wirtschaftsentwicklung setzen eine klare Orientierung auf die Entfaltung der *endogenen* Potentiale der Regionen voraus, die zielgerichtet die Synergieeffekte regionaler Vernetzungen (und den Anschluss an überregionale Absatz- und Kooperationschancen) sucht, die in der Regionalentwicklung wesentliche Ausgangspunkte und Ziele der Wirtschaftsentwicklung sieht. Dies richtet sich nicht gegen die Suche nach externen Investoren⁶⁴, konzentriert aber die wirtschaftspolitischen Gestaltungsfunktionen auf die systematische Erschließung und Vernetzung der endogenen Potentiale für eine nachhaltige Entwicklung. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat beispielweise deutschlandweit seit 1998 bis zum Jahre 2002 15 Modellprojekte für regionale Ansätze nachhaltigen Wirtschaftens in Gang gesetzt.⁶⁵ In Mecklenburg-Vorpommern findet man dergleichen wirtschaftspolitische

64 Das Bemühen um die Ansiedlung von *Großinvestitionen* muss auch bei einer Konzentration auf die endogenen Entwicklungspotentiale nicht außen vor bleiben: Nachdem eine Ansiedlung der Airbus-Montage in Rostock-Laage nicht erreicht werden konnte, bemühten sich Landesregierung und Betreibergesellschaft um Ersatzvarianten für die Nutzung des Areals, so beispielweise um die Kooperation mit dem Hamburger Montage-Standort oder um die Ansiedlung eines Teilwerkes von BMW. Ein weiteres Beispiel besteht darin, dass in Rostock ein holländischer Investor bei einer Großinvestition zum Bau eines modernen Fischverarbeitungs-zentrums gefördert wird. Die Vereinigung der Unternehmerverbände (VUMV) forderte die Etablierung von 15 zusätzlichen „Ansiedlungsmanagern“ – m.E. ein vernünftiger Vorschlag, der jedoch nach Auffassung der VUMV (unvernünftiger Weise) aus freizusetzenden Arbeitsförderungsmitteln zu finanzieren wäre. Warum nicht aus Rationalisierungseffekten beim Landesförderinstitut, das Jahr für Jahr weniger Wirtschaftsförderungsmittel zu verwalten hat?

65 Vgl. Luley, Horst/Schramm, Engelbert: Regionale Ansätze nachhaltigen Wirtschaftens in Deutschland, Frankfurt a.M. 2000.

Bestrebungen bislang noch wenig. Es wäre eine offenerere, kreativere wirtschaftspolitische Debatte im Lande notwendig, um solche Ideen und Ansätze im Lande (zum Beispiel aus den Hochschulen, aus den Fördergesellschaften, aus den Kammern, Kommunen, Verbänden und Vereinen) freizusetzen.

Die Orientierung auf Regionalisierung schließt ein, über die Grenzen Mecklenburg-Vorpommerns hinauszudenken. Hierbei spielen insbesondere zwei Fragen eine Rolle: Erstens der grenzüberschreitende Wirtschaftsverkehr mit Wirtschaftsregionen mit Polen und zweitens regionalisierte Wirtschaftsprozesse im baltischen Raum (Ostseeregion). Beides hängt miteinander zusammen. Durch die Osterweiterung der EU erlangt der baltische Raum eine nördliche Dimension. In der Ostseeregion, so der damalige Wirtschaftsminister Eggert, läge „das eigentliche Zukunftspotenzial für die Wirtschaft des Landes“.⁶⁶ Diese Zusammenarbeit betrifft nicht nur die maritime Wirtschaft, sondern mehr und mehr auch die Biotechnologien, Umwelttechnologien, Energiewirtschaft u.a.m. So entwickelt sich eine Kooperation zwischen dem südschwedischen Hightech-Zentrum Medicon Valley (Malmö) und dem entstehenden Mecklenburg-Vorpommerschen Biocon Valley in Greifswald/Rostock.

In bezug auf Polen haben sich die Beziehungen insbesondere zur Region (Wojewodschaft) *Westpommern* entwickelt (22.900 km²; 1,7 Mio. Einwohner; entstanden aus den ehemaligen Verwaltungseinheiten Stettin und Köslin), mittlerweile auch stark zur Region *Pommern*. In der Wojewodschaft Westpommern gibt es mehr als 1.950 Gesellschaften mit deutschem Kapital.⁶⁷ Besonders die unmittelbare Grenzregion „Pommerania“ wird mit ihrer interkommunalen Zusammenarbeit oft als „Motor“ der Beziehungen zwischen M-V und Westvorpommern bezeichnet. Die Pommerania entwickelt ihre Beziehungen darüber hinaus auch nach Südschweden. Zwischen der Pommerania und Westpommern wurde im Juni 2000 ein Vertrag über die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit unterzeichnet. Im Oktober 2000 konstituierte sich eine deutsch-polnische Expertengruppe zu Fragen der Arbeitsmarktpolitik. Sie soll u.a. Möglichkeiten grenzüberschreitender Qualifizierung und Weiterbildung erschließen.⁶⁸ Auf Bundesebene wurde eine deutsch-polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft gebildet, die auch vom Land M-V finanziell unterstützt wird.

Eine Frage, bei der es unterschiedliche Ansichten gibt, ist die nach der Art und Weise sowie dem Umfang der Unterstützung für das schwach entwickelte *Vorpommern*. Die Region Vorpommern wird überdurchschnittlich gefördert. Bei einem Anteil von 34% an der Gesamtbevölkerung des Landes sind rund 60% der dem Land zur Verfügung stehenden Mittel für den Bundesfernstraßenbau (Autobahnbau A 20) nach Vorpommern geflossen. Auch die Wirtschaft wird überproportional mit 41% der Landesmittel gefördert.⁶⁹ Lubmin soll als zukünftiger Industriestandort der Region ausgebaut werden.⁷⁰ Dennoch bleiben die Bruttowertschöpfung deutlich niedriger und die Arbeitslosenrate deutlich höher als im westlichen Mecklenburg, konnte der Aufschwung des Tourismus nur wenig für die Entwicklung anderer Wirtschafts-

66 Zitiert nach Ostseezeitung, 10.8.00.

67 SVZ, 19.6.00.

68 PM AM 190/00 vom 20.10.00.

69 dpa, 23.6.00.

70 Als zentrales Projekt wurde der Bau eines Gaskraftwerkes beantragt. Daneben setzte sich Umweltminister Methling auch für den Bau eines Werkes für Solar- und Photovoltaikanlagen ein – vgl. PM UM 84/00 vom 23.05.00..

zweige genutzt werden und ist die Abwanderung junger Menschen stärker als aus anderen Landesteilen. Um die Entwicklung Vorpommerns ranken sich derzeit weniger inhaltlich-konzeptionelle als parteipolitische Streits zwischen den derzeit CDU-geführten kommunalen Mehrheiten in der Region und der rot-roten Landesregierung. Hierauf kommt es aber nicht an. Die entscheidende Frage ist, welche Rolle Vorpommern im Rahmen einer künftigen Ostseeregion spielen könnte bzw. spielen müsste. Hier ist es zweifellos so, dass von der Entwicklung Vorpommern ganz wesentlich abhängen wird, ob/inwiefern das Land Mecklenburg-Vorpommern insgesamt in die Bildung europäischer Regionalzentren eingebunden werden kann. Vorpommern könnte eine entscheidende wirtschaftliche wissenschaftliche, kulturelle Rolle im Vorfeld eines künftigen Oberzentrums Stettin/Danzig spielen. Und es kommt ein weiterer Punkt hinzu: Nach dem Jahre 2006 werden die Ziel-1-Gebiete der Europäischen Union neu bestimmt – dann wahrscheinlich nach dem Beitritt Polens und ggf. anderer osteuropäischer Länder. Es wird höchst fraglich sein, ob Mecklenburg-Vorpommern als Ganzes dann noch als Ziel-1-Gebiet bestimmt wird; für die Region Vorpommern ist diese Aussicht wesentlich besser. Eine heutige Schwerpunktkonzentration der Wirtschaftsförderung auf Vorpommern hätte deshalb gute Chancen, auch nach 2006 mit Hilfe der EU-Förderung fortgeführt werden zu können.

Es geht also um weit mehr als „nur“ um die Sonderförderung für einen wirtschaftlich besonders rückständigen Teil des Landes. Es geht um regionale Schwerpunktbildung der Wirtschaftsförderung unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsfähigkeit einzelner Regionen des Landes. Statt dessen vollzieht sich die Wirtschaftsförderung immer noch nach dem schematisch durch differenzierte Förderhöhen festgelegten „Ausgleichsprinzip“, wie es die GA impliziert und in den (oben dargelegten) „räumlich-strukturellen Indikatoren“ festgelegt ist, bei dessen Umsetzung das Land aber nicht nach intelligenten Methoden sucht, um wirklich zukunftsfähige regionale Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung zu bilden.

Inhaltliche Schwerpunktbildung, Innovations- und Technologieförderung

Nicht viel anders sieht es bei *inhaltlichen* Schwerpunktbildung aus. Gewiss gibt es auch hier die oben aufgezeigten „sachlich-strukturellen“ Indikatoren der Wirtschaftsförderung – die Frage besteht allein darin, ob dies für eine nachhaltige Wirtschaftsförderungspolitik ausreicht. Und hierzu dürfen erhebliche Zweifel angemeldet werden. Diese Zweifel kamen beispielweise durch Wissenschaftler und Politiker auf der „Denkwerkstatt 2020“ (www.denkwerkstatt-mv.de) im November 2000 zum Ausdruck; aber auch vereinzelt bei Experten in den Koalitionsparteien und in Wirtschaftsförderungsinstituten.

Für die Technologie- und Innovations- und Innovationsförderung wurden im Jahre 1999 beispielsweise laut Bericht des TBI 21 Mio. DM eingesetzt.⁷¹ Im Jahre 2000 hatte die TBI, die als Dienstleister das Wirtschaftsministerium für die Technologie- und Innovationsförderung zuständig ist, lediglich 26 Mio. DM an Förderzuschüssen zu verteilen. Hierin ist nicht nur die Technologie- und Innovationsförderung im engeren Sinne enthalten, sondern auch Absatz- und Exporthilfe, Markteinführungsprogramm und anderes. Wenn man das auf die Gesamtfördersumme, die dem Land zur Verfügung steht, hochrechnet, sind das weniger als 3% der vorhandenen Wirtschaftsförderungsmittel, die für einen solchen zukunftsorientierten Förderbereich zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist es nicht so, dass keine Förderungsanträge vor-

71 Vgl. Innovationen starten durch. Hrsg. von TBI Technologie-Beratungs-Institut-GmbH, 2000.

lägen. Von den jährlich ca. 1000 Anträgen, die beim TBI eingehen, kann aber nur ein Teil positiv beschieden werden. Mag sein, dass nicht alle Anträge wirklich gut sind. Gravierender ist jedoch, dass das Innovationspotential im Lande, die Bildung junger, innovativer Unternehmen mit dieser geringfügigen Fördersumme entschieden zu wenig angeregt wird. Dabei zielt die Innovationsförderung nicht unbedingt nur auf die Förderung weltweit „einmaliger“ Produkte, sondern vernünftiger Weise auf neue wirtschaftsfähige Verwertungsaussichten. Im Mittelpunkt der Technologie- und Innovationsförderung stehen nicht Investitionszuschüsse (wie bei der „üblichen“ Wirtschaftsförderung), sondern die Förderung von Personalkosten, Fremd- und Dienstleistungen für innovative Unternehmen (von Personalkosten zuzüglich 80% der Personalkosten als „Gemeinkostenpauschale“ werden 50% gefördert). Diese Förderungsart kann für innovative Unternehmen nicht nur u.U. wirtschaftlich günstiger sein als die Förderung über Investitionszuschüsse, sondern sie zielt vor allem auf das Wertvollste, über das das Land verfügt: auf die Förderung von innovativem *Personal*.

Hierzu würde eine umfassendere, zielgerichtete Förderung der Vernetzung von Hochschulen und Wirtschaft gehören. Institutionell liegen die Forschungsförderung an den Hochschulen und die wirtschaftliche Technologie-/Innovationsförderung nicht in einer Hand, was an sich schon einen bestimmten Transaktionsaufwand bedingt. Problematischer noch ist, dass die Vernetzung von Hochschulen und Wirtschaft bislang noch keine strategische Hauptsäule der Wirtschaftsförderung im Lande darstellt.

Hoffnungsvoll ist die Einrichtung eines „Zukunftsfonds“ durch die Koalition. Über 5 Jahre hinweg sollen jährlich 20 Mio. DM speziell für wichtige Zukunftsaufgaben des Landes ausgegeben werden, darunter ca. ein Drittel für zukunftsfähige Technologien, aber beispielsweise auch für die Bildung und Ausbildung von Jugendlichen (besonders Multi-Media-Anwendungen). Klein- und Mittelbetriebe sollen in der Förderung einen wichtigen Platz haben.

Relativ vorangeschritten in den Diskussionen, im Bild der Öffentlichkeit und in der Praxis ist die Entwicklung alternativer Energien als Wirtschaftsfaktor, hier insbesondere die Anwendung von Wind- und von Sonnenenergie. Bei Windenergie wird die Debatte vor allem durch die Ansiedlungsbegehren ausländischer Investoren in Windparks vor der mecklenburgischen Küste bestimmt. Nachdem die Ansiedlung eines Windparks vor Usedom aus Naturschutzgründen abgelehnt wurde, konzentriert sich die Debatte auf den Ostseeraum vor Rügen. Noch wichtiger und vor allem ohne Konfliktlagen mit Bürger- und Umweltinteressen ist offenbar die Förderung der Anwendung von Sonnenenergie. M-V gehört mit 1.600 bis 1.800 Stunden im Jahr zu den sonnenreichsten Regionen Deutschlands. Bei der Nutzung der Solarenergie liegt das Land hingegen noch weit unter dem Bundesdurchschnitt. Gerade hier sind erhebliche Investitionen notwendig. Das Land, die Kammern und andere fördern bzw. unterstützen die Zusammenarbeit der derzeit ca. 90 Handwerksfirmen im Land, die Solartechnik installieren, ebenso Werbung („Musterdorf“ für die Nutzung von Sonnenenergie) und Weiterbildung auf diesem Gebiet.⁷² Zweifellos ist hier ein noch schlummernder Faktor der Wirtschaftsentwicklung des Landes im innovativen technologischen Bereich zu sehen. Um die Ziele des Bundes-

72 SVZ, 8.8.00.

programms „Solar – na klar!“ zu erreichen, müssen in M-V jährlich 2.000 Solaranlagen installiert werden.⁷³

2.2.3 Institutionelle Steuerung

Wenn man sich die obenaufgeführten Schwerpunkte der GA-Förderungen und die hierzu noch komplementär laufenden Fördermaßnahmen ansieht, kommt man zu dem Ergebnis, praktisch auf allen Wirtschaftsgebieten Möglichkeiten der Investitionsförderung zu finden. Für die Frage, was denn nun tatsächlich gefördert wird, dürften die o.g. sachlichen Indikatoren der gewerblichen Förderung die wichtigsten sein, daneben die räumlichen und auch jene der Infrastrukturförderung. Dennoch bestehen nicht nur relativ breite Variationsmöglichkeiten, sondern es besteht auch eine erhebliche Unübersichtlichkeit der Programme. Dies betrifft nicht nur die Wirtschaftsförderung, sondern alle Förderbereiche. Ende 1999 gab es in M-V 147 Programme für die verschiedenen Förderbereiche (vgl. Tabelle 3).

Anteil und Verteilung der Förderprogramme haben sich im Jahre 2000 nicht wesentlich verändert. Demnach fallen 59 Programme (40% aller Programme) auf die Bereiche Unternehmensförderung, Technologie und Infrastruktur. Diese werden zum Großteil über das Wirtschaftsministerium und seine geschäftsbesorgenden Institute realisiert.

Tabelle 3: Anzahl und Anteile der Programme in den verschiedenen Förderbereichen in M-V (ca. Ende 1999)

	Programmbereich	Anzahl der Förderprogramme	Prozent von 147
1	Unternehmensförderung	37	25%
2	Arbeit und Soziales	25	17%
3	Landwirtschaft	25	17%
4	Technologie	17	12%
5	Wohnungs- und Städtebau	15	10%
6	Umwelt	12	8%
7	Infrastruktur	5	3%
8	Denkmalpflege und Kultur	4	3%
9	Tourismus	3	2%
10	Sonstige	4	3%
	Summe	147	100%

Quelle: Material des Wirtschaftsministerium M-V zur AG 3 des Bündnis für Arbeit, Juni 2000; dargestellt nach: Strategische Herausforderung im Fördergeschäft, Roland Berger & Partner, 10/1999.

Wegen der Vielfalt der Förderprogramme und der Förderinstitute (37 Ansprechpartner in Förderfragen, darunter das Ministerium selbst, das LFI, Banken etc.) kündigte der Wirtschaftsminister im September 2000 eine Konzentration und Vereinfachung an. Möglichst viele Programme sollen auf das Landesförderinstitut (LFI) und (bei Technologie-Förderung) auf das Technologie-Beratungsinstitut (TBI) konzentriert werden. Die Förderstrukturen im Wirtschaftsförderungsbereich wären damit noch mehr als gegenwärtig auf das Wirtschaftsministerium und zwei geschäftsbesorgende Institutionen konzentriert. Im Unterschied zum Bereich der Arbeitsförderung, in dem eine stärkere Regionalisierung der Fördermittelvergabe angestrebt wird (vgl. Kapitel 3), orientiert das Wirtschaftsministerium auch für die Zukunft auf eine Zentralisierung der Fördermittelvergabe, will auf diesem Wege mehr Effizienz im Verwal-

73 PM UM 135/00 vom 7.8.00.

tungsablauf der Förderungen erreichen und begründet die Vorteile der „Förderung aus einer Hand“. Die zahlreichen Förderprogramme für mittelständische Unternehmen sollen übersichtlicher gestaltet werden. Es wird eine „Leitstelle Unternehmensservice“ als zentraler Anfrage- und Vermittlungspunkt für Wirtschaftsförderungen eingerichtet. Diese leitet sämtliche Förder-Anfragen anhand eines bestimmten Fragekatalogs bzw. Systemablaufs an die zuständige Förderstelle. Auf diese Weise sollen auch die Durchlaufzeiten der Antragsbearbeitung verkürzt werden, insbesondere schon in der Phase der Erstellung vollständiger Antragsunterlagen.⁷⁴

Die Etablierung einer zentralen Auskunfts- und Beratungsstelle für Investoren müsste nicht unbedingt mit einer vollständigen Fortschreibung der bislang üblichen zentralisierten Entscheidungsprozesse einhergehen. Tatsächlich gibt es viele Gründe, die Wirtschaftsförderung, insbesondere auch bei „Großförderungen“, in absehbarer Zukunft weitgehend zentralisiert zu belassen. Dennoch wären die Möglichkeiten auszuloten, schrittweise zu einem *differenzierten* Steuerungssystem überzugehen, das bei kleineren Förderprojekten und besonders in Fragen der Infrastruktur stärker als bisher eine dezentrale Ressourcenverwaltung ermöglicht – auf der Grundlage von Zielvereinbarungen, Budgets und zentralem Controlling. Dies ist gegenwärtig nicht in Sicht.

Auch ein solches differenzierteres Steuerungssystem müsste die Aufgaben der Ministerialverwaltung auf die Steuerung landesbedeutsamer Investitionen konzentrieren, hier aber vor allem auf strategische Steuerung, Schwerpunktsetzung und Controlling, könnte gleichzeitig Verwaltungsaufgaben einschließlich Entscheidungskompetenzen anhand von Ziel- und Mittelvorgaben, auf der Grundlage von Kontraktmanagement abgeben: so an Kreise und perspektivisch Regionen, regional ansässige Kammern; unter Einbindung der landesweiten und regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Zu Recht wurde von mehreren Seiten in den Interviews zu unserer Studie auf die Schwierigkeiten und Gefahren eines solchen Weges aufmerksam gemacht: Dezentrale Kompetenzen seien zu wenig entwickelt, Fördermittel würden möglicherweise nicht mehr sinnvoll eingesetzt, und das Wirtschaftsministerium selbst verlöre dann evtl. den Kontakt zur Wirtschaftspraxis im Lande. Allein aus der Sicht einer grundlegenden Verwaltungsstrukturreform im Lande (vgl. Kapitel 5) würden sich für die institutionelle Struktur der Wirtschaftsförderung ohnehin Konsequenzen ergeben müssen, deren Vorbereitung heute zumindest mit vorausgedacht werden sollten statt die gegenteilige Option einer weiteren Zentralisierung anzustreben.

Da in der Landesregierung *insgesamt* der Gedanke einer Verwaltungsreform noch kaum aufgegriffen wurde, erfolgt auch die Wirtschaftsförderung nach eher traditionellem Muster: Alle Entscheidungskompetenzen bleiben vorerst beim Ministerium, Kontraktmanagement in Förderungsfragen bleibt aus. Selbst die neu einzurichtende „Leitstelle Unternehmensservice“ bedeutet zwar einen Fortschritt, aber greift noch nicht das auf, was heute in modernen Unternehmen oder nach Stand des modernen öffentlichen Dienstleistungsmanagements bzw. im New Public Management bekannt ist: „Back-Office“ statt „Front-Office“. Beim traditionellen „Front-Office“ – so auch bei der „Leitstelle“ – hat der Kunde einen zentralen Ansprechpartner, der ihn dann an die zuständigen „Bearbeiter“ verweist. Beim modernen „Back-Office“ hat

74 Im Jahre 2000 (Stand vom Januar) betragen die Durchlaufzeiten für die Antragsbearbeitung nach Angaben des Wirtschaftsministeriums durchschnittlich 195 Tage. 78% dieser gesamten Durchlaufzeit kommen durch die Vervollständigung der Antragsunterlagen zustande, 22% durch die Antragsbearbeitung seitens LFI und Wirtschaftsministerium.

der Kunde (der Investor) ebenfalls einen Ansprechpartner, aber dieser und nur dieser begleitet ihn von der ersten Anfrage bis zur vollständigen Erfüllung der Dienstleistungsaufgabe (also bis zur Realisierung der Förderungsmaßnahme).⁷⁵ In diesem Sinne fordern die Unternehmerverbände zu recht einen „One Stop Service“ für Investoren. Alle notwendigen Querverbindungen werden „hinter dem Schalter“ durchgeführt, sind Sache des Dienstleistungsunternehmens – der Kunde (Investor) braucht sich darum nicht zu kümmern, braucht nicht 5, 6 oder noch mehr verschiedene Verwaltungs- und Genehmigungsbehörden anzulaufen. Kein Wunder also, dass die Wirtschaftsverbände und Kammern der Idee einer „Leitstelle“, wie sie derzeit geplant ist, eher skeptisch gegenüber stehen. Sie stellt keine echte Verbesserung des Förderservice für Unternehmen dar.

Inhaltliche Neuorientierungen werden im Wirtschaftsministerium zwar gesetzt⁷⁶, bleiben aber – wie das Beispiel der „Leitstelle“ zeigt – auf Grund des traditionellen Steuerungsrahmens und des Rückstandes gegenüber modernem Verwaltungsmanagement sowie des Ausbleibens von Verwaltungsreformansätzen insgesamt in der Landesregierung begrenzt. Effizienzgewinne des Förderungssystems werden im Rahmen des traditionellen zentralisierten Verteilungssystems gesucht, Schwerpunktsetzungen auf nachhaltige, zukunftsorientierte Entwicklungen allzu vorsichtig gesetzt.

Antworten auf diese Fragen bzw. Herausforderungen werden im wirtschaftspolitischen Raum zwar immer häufiger gesucht; es fehlen jedoch eine systematische Diskussion und eine verbindliche Verständigung über wirtschaftsstrategische Optionen. Die Probleme einer zukunftsfähigen Konzentration der Fördermittel und einer entsprechenden Gestaltungspolitik sind in den Denkaushalten von Regierung, Wirtschaftsinstitutionen und politischen Parteien durchaus präsent, jedoch sind Folgerungen für die praktische Förderpolitik nur in Ansätzen erkennbar. Neu akzentuierte „sachlich-strukturelle“ und „räumlich-strukturelle“ Indikatoren⁷⁷ für die Formulierung von Schwerpunkten ändern diese Grundeinschätzung nicht. Die politisch nach Legislaturperioden und Wahlterminen ausgerichteten Denkhorizonte scheinen die Sicht auf Herausforderungen zukunftsfähiger Entwicklungen, wie sie mit dem Auslaufen des gegenwärtigen Solidarpakts und vor allem mit der EU-Osterweiterung entstehen, zu begrenzen.

Eine konzentriertere regionale und inhaltliche (Neu-)Ausrichtung der Förderungen setzt voraus, dass Regierung und Koalition politisch belastbar sind und den Willen haben, sich diesen Belastungen zu stellen. Nicht nur die Perspektiven der dann *mehr*, sondern auch die Perspektiven der dann *weniger* geförderten Bereiche und Regionen bedürfen der Diskussion. Das setzt wiederum einen breiten Diskussionsprozess im Lande und in den Verbänden, Kommunen, Parteien etc. voraus, um die absehbaren politischen Konflikte bei eindeutigen Schwerpunktsetzungen der Förderungen bestehen zu können – eine schwierige Herausforderung für das Land und insbesondere für die Koalition. Die gegenwärtige Zurückhaltung gegenüber zukunftsfähigen Strukturentscheidungen bei den Förderungen begrenzt jedoch – ebenso wie die Zurückhaltung, in eine Verwaltungsreform einzutreten (siehe Kapitel 5) – mittelfristig den

75 Ein solches System soll beispielsweise in Brandenburg eingeführt werden.

76 Für die Förderpraxis selbst orientiert das Wirtschaftsministerium zum Beispiel darauf, die Finanzhilfe effizienter einzusetzen, mehr auf die Stärkung des Eigenkapitals zu zielen, Mitnahmeeffekte zu verhindern und Wirtschaftlichkeit stärker zu kontrollieren. Zuschüsse sollen in der Regel Vorrang vor Darlehen und Bürgschaften haben. Weiterhin sollen Überschneidungen aus Bundes- und Landesförderungen vermieden werden.

wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum des Landes. Dabei ist unbestritten, dass die Landesebene nur im Rahmen der von der Europäischen Union und vom Bund gesetzten rechtlichen und finanziellen Förderkonditionen handeln kann, von daher der eigene Handlungsspielraum beschränkt ist – vor allem, weil die zur Verfügung stehenden originären Landesmittel knapp sind. Die eigenständigen strategischen Handlungsoptionen sind aber zweifellos umfassender auszuloten, wenn man sie denn will.

2.3 Schlussfolgerungen: Politikwechsel und neue strategische Entwicklungskonzepte

Gibt es einen „Politikwechsel“ in der Wirtschaftsförderungspolitik? Diese Frage wird im Wirtschaftsministerium selbst verneint. *Und gibt es ein Einstellen der Wirtschaftsförderungspolitik auf die zukünftigen Herausforderungen der Entwicklung des Landes?* Hierüber gehen die Meinungen auseinander. Zwar ist es ein unbestreitbares Verdienst der Wirtschaftsförderung im Lande, trotz massiven Abbaus in der ersten Hälfte der 90er Jahre wichtige Wirtschaftsstrukturen im Lande erhalten und den Aufbau neuer Strukturen wirkungsvoll gefördert zu haben, aber dieser Maßstab reicht für eine zukunftsfähige Entwicklung nicht mehr aus.

Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen, die dem Land bevorstehen, liegen klar auf der Hand und sind wohl auch unbestritten: eine absehbare Verringerung der Zuschüsse von Bund und EU (Solidarpakt I bis 2004; EU bis 2006), die bevorstehende EU-Osterweiterung, ein verstärkter Wettbewerb der Regionen und die „Einkreisung“ durch regionale Zentren (Berlin, Hamburg, Stettin, Ostseeraum), eine mittel- wie längerfristig verbleibende gesamtwirtschaftliche Deckungslücke, gering entwickelte regionale Märkte und regionale Wertschöpfungen.

Gemessen an diesen Herausforderungen *gibt es keine hinreichend ausgearbeitete Strategie der Wirtschaftsförderung im Lande*. Vielleicht benötigt man keine? Besonders bei gering entwickelten Märkten und schwach entwickelter regionaler Wertschöpfung kann man jedoch nicht annehmen, dass die Wirtschaft aus eigener Kraft zukunftsfähige Potentiale aufbauen kann, ihr nur „günstige Rahmenbedingungen“ zur Investitionsförderung zur Verfügung gestellt werden. Natürlich folgen die für die Wirtschaftsförderung zuständigen Akteure bestimmten Erfahrungen, Orientierungen, Leitlinien, und Zielen; sie handeln selbstverständlich nicht konzeptionslos. Aber gerade, weil die Mittel der Wirtschaftsförderung in der Tendenz knapper und nicht umfangreicher werden, bedürfte es eines transparenten öffentlichen politischen Diskurses über die unter diesen Bedingungen neu zu akzentuierenden Ziele, Wege und Methoden der Wirtschaftsförderung. Dies ist Aufgabe einer Strategie (besser ausgedrückt: strategischer Entwicklungskonzepte). Operationelles Programm und Regionales Förderkonzept allein können dies nicht leisten.

Strategische Entwicklungskonzepte als Aufgabe der Politik (darunter im parlamentarischen Raum) und der Ministerialverwaltung müssen vor allem eine Antwort auf die Frage geben, wie rechtzeitig die Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung gesetzt werden. „Erfahrungen aus der ganzen Welt zeigen“ – so der Präsident der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern – „dass Entwicklung besonders gut entlang von „Clustern“, also Kompetenzregionen, gelingt. Dies sollten wir unterstützen. Holztechnologie, die Call-Center-Wirtschaft, Biotechnologie und Gesundheitstechnik sind aktuelle Felder“⁷⁷ Ob die gegenwärtigen

77 Klaus Hering auf dem 2. Fördertag der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern in Hasenwinkel, April 2001.

tige Struktur der Wirtschaftsförderung im Lande dies richtige Erkenntnis wirklich zugrunde legt, sei mit einem Fragezeichen versehen. Wirtschaftsförderung wird weitgehend branchenneutral vollzogen (bei allerdings zunehmenden Ausschlusskriterien), eher als Ausgleichspolitik (entsprechend der GA-Intensionen) denn als regionale Standortpolitik, eher nach Antragslage denn mit gestalterischen Optionen und eher mit der Hoffnung auf externe Investoren denn als gezielte Entwicklung endogener Potenziale. Im Grunde gibt es diese Diskussion heute in vielen deutschen und besonders auch ostdeutschen Bundesländern: Welche Rolle werden in der Förderpolitik der Aufbau und die Stärkung regionaler innovativer Cluster mit überregionalen Absatzchancen einnehmen? Es ist unübersehbar, dass gerade in den noch weniger entwickelten ostdeutschen Ländern die Stimmen zunehmen, dies markanter ins Zentrum der Förderpolitik zu stellen. Besonders in Mecklenburg-Vorpommern könnte es zunächst erst einmal darum gehen, Kerne für einen selbsttragenden Aufschwung aufzubauen; die Förderungen stärker als bisher auf regionale Produktions- und Innovations-Cluster; auf regionale Wertschöpfungsketten mit überregionalem Marktanschluss; auf die Entwicklung von Innovationsclustern zwischen Hochschulen und Wirtschaft; auf gewinnorientierte regionale Unternehmensnetzwerke zu konzentrieren. Mit den vier InnoRegio-Regionen Mecklenburg-Vorpommerns, die über den Bund gefördert werden, sind beispielsweise tragfähige Ansätze hierfür entstanden, darüber hinaus gibt es weitere.

Vorpommern wird bisher nach den traditionellen Regeln der GA als „rückständiges Gebiet“ gefördert, also mit etwas höheren Fördersätzen. Wenn man aber strategisch denkt, könnte Vorpommern eine Schlüsselstellung bei der wirtschaftlichen Anbindung an ein künftiges Oberzentrum Stettin/Danzig einnehmen. Wirtschaftsförderung benötigt daher nicht nur eine branchenspezifische, sondern auch eine regionsspezifische Perspektivabschätzung.

Bei der Infrastrukturförderung stellt sich ebenso die Herausforderung, eine stärkere Konzentration auf zukunftsfähige regionale Wirtschaftsschwerpunkte vorzunehmen, gleichzeitig jedoch überhaupt eine moderate Verschiebung von der gewerblichen zur Infrastrukturförderung einzukalkulieren.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Technologie- und Innovationsförderung einen neuen Stellenwert erhalten sollte. Gleichermäßen wichtig wäre eine umfassendere, zielgerichtete und institutionell gebündelte Förderung der Vernetzung von Hochschulen und Wirtschaft, der Existenzgründungsförderung für Hochschulabsolventen, für die es mittlerweile andernorts an deutschen Universitäten und Fachhochschulen (FHTW Berlin, Uni Stuttgart usw.) kreative Beispiele gibt.

Gerade dann, wenn sich Politik als „links“ definiert – was zumindest von der PDS und einer Minderheit innerhalb der SPD angenommen werden kann – sollten keine Barrieren gegenüber einer auf regionale Produktions- und Innovations-Cluster konzentrierten Wirtschaftsförderungspolitik, die sowohl Bestandteil integrativer Regionalentwicklung ist als auch gezielt nach überregionalen Absatzchancen sucht, bestehen.⁷⁸ *Demgegenüber verlieren die traditionellen Orientierungen einer ausgleichsorientierten Subventionspolitik, einer branchenneutralen, breit gestreuten Förderung („Gießkannenprinzip“) oder auch einer primär an der Hoffnung auf externe Investitionen orientierten Förderpolitik immer schneller ihren Nutzwert.* Besten-

78 Vgl. hierzu auch Uwe Kremer/Benjamin Mikfeld: Regionalwirtschaft und strukturpolitische Doppelstrategie. In: Crossover (Hrs.), Regionales Wirtschaften als linke Reformperspektive, Münster 2000, S. 14-43.

falls – wenn überhaupt – waren sie in den 90er Jahren eine Zeit lang berechtigt, als es nach dem Zusammenbruch der Wirtschaft in Ostdeutschland erst einmal darum ging, möglichst das noch vorhandene Wirtschaftspotenzial zu erhalten, ehemals vorhandenes wieder „zu beleben“ und bestmögliche Bedingungen für den einsetzenden Kapitalstrom von West- nach Ostdeutschland zu gewähren.

Noch immer im Raum der Koalitionsparteien das Argument präsent, dass Wirtschaftsförderung auch Arbeitsplätze vernichte und daher zu prüfen wäre, ob statt dessen nicht besser ein Teil dieser Mittel in den Bereich der Arbeitsförderung „umgelenkt“ werden sollte. Diese wie auch andere Vorstellungen, die darauf abzielen, die Wirtschafts- oder Landwirtschaftsförderung zugunsten anderer Verwendungszwecke oder mit dem Ziel der Einsparung landeseigener Komplementärmittel rückzubauen, sind für eine zukunftsfähige Entwicklung ungeeignet, unterstützen statt dessen kurzfristig wirksame konsumtive Ausgaben mit der Aussicht einer perspektivischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Gesamtsituation. Selbst die strikte Bindung der Höchstsätze der Wirtschaftsförderung an die Schaffung von 15% zusätzlicher Arbeitsplätze, wie sie gegenwärtig praktiziert wird, hat die problematische Seite, dass auf diese Weise innovative, zukunftsfähige Clusterbildungen eingeschränkt werden könnten, wenn sie nicht sofort die entsprechende Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze erbringen.

Gemessen an den wirtschaftspolitischen Herausforderungen konzentrieren die Koalitionsparteien (und auch die Opposition) ihre Aktivitäten noch recht wenig auf die Entwicklung ihrer eigenständiger Kompetenzen. Die Erarbeitung des Operationellen Programms und der Regionalen Förderprogramme gingen faktisch an den Parteien vorbei. Eigenständige Akzentsetzungen, strategische Vorgaben oder auch „Rückendeckungen für unpopuläre Entscheidungen“ sind seitens der Koalitionsparteien gegenüber dem Wirtschaftsministerium kaum erkennbar. Hierin zeigt sich ein – nicht nur für Mecklenburg-Vorpommern typisches – strukturelles und Kompetenzgefälle zwischen Ministerialebene einerseits und Parteien- bzw. Fraktionsebene andererseits. Die Frage ist jedoch, ob sich die Parteien bzw. Landtagsfraktionen damit abfinden wollen. In beiden Koalitionsfraktionen scheint der Wille zu wachsen, stärker eigene Akzente zu entwickeln – nicht gegen, sondern gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium und anderen „wirtschaftspolitischen Profis“. Tatsächlich hält das Wirtschaftsministerium die „Zügel“ der Wirtschaftsförderung fest in der Hand. Das war auch in der Vergangenheit so, wird sich aber in Zukunft nicht mehr ohne weiteres fortsetzen lassen. Denn die politischen Belastungen, die sich aus den zu erwartenden einschneidenden Kürzungen der Wirtschaftsförderungsmittel sowie aus den notwendigen regionalen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen ergeben, sind nur über eine breite politische Beteiligung zu „schultern“. Sie müssen sich darüber hinaus dem Maß der *Nachhaltigkeit* im Sinne wirtschaftlicher Wertschöpfung, regionaler Wettbewerbschancen und sozialer Gerechtigkeit stellen. Diese Aufgabe kann nur im Verbund von Parteien, Ministerialverwaltung, Verbänden und Wirtschaftsförderungsinstituten sowie unter Einbeziehung der Öffentlichkeit gelöst werden.

Insgesamt gesehen, wären folgende Neuorientierungen eines „Politikwechsels“ im Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik zur Diskussion zu stellen:

1. Innovative regionale Cluster mit überregionalen Absatzchancen ins Zentrum der Förderpolitik! Kerne für selbsttragenden Aufschwung aufbauen. Konzentration der Förderungen auf regionale Produktions- und Dienstleistungscluster; regionale Wertschöpfungsketten mit überregionalem Marktanschluss; Innovationscluster zwischen Hochschulen und Wirtschaft; gewinnorientierte regionale Unternehmensnetzwerke;

2. Behutsame Verschiebung von der „Ausgleichspolitik“ zu einer „regionalen Standortpolitik“ („Standorte“ im Sinne von regionalen Vernetzungen);
3. Regionale und branchenspezifische Perspektivabschätzungen (Stettin als Oberzentrum) erarbeiten;
4. Endogene Potenziale im Mittelpunkt der Förderpolitik, gleichwohl auch die Akquisition von externen Investitionen verstärken (Ansiedlungsmanager);
5. Auch die Infrastrukturförderung auf regionale Wirtschaftsschwerpunkte konzentrieren (regionale Cluster; regionale Wirtschaftsbeziehungen Raum Stettin/Danzig u.a.); gleichzeitig moderate Verschiebung von der gewerblichen zur Infrastrukturförderung;
6. Organisationsmanagement auf neue Grundlagen stellen: (One Stop Service; Verkürzung und Vereinfachung)
7. Politikmanagement: ergebnisorientierteres, konstruktiveres Prüfen und ggf. Aufgreifen der Forderungen der Wirtschaft im politisch-administrativen Raum;
8. Politische Vorschläge, wie sie auch aus anderen Bundesländern an die Bundesebene zu Wirtschaftssonderförderprogrammen vorgetragen werden, parteiübergreifend unterstützen;
9. Wirtschaftliches Denken und Handeln als Werteorientierung in der Gesellschaft verstärken („Unternehmergeist“; Schulen, Hochschulen, Politik und Verwaltung)
10. Wirtschaftspolitische Strategie entwickeln (auf der Grundlage der vorgenannten Punkte), Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Zukunft des Landes zu einem Schwerpunktthema im politischen Raum machen.

3. Arbeitsförderungs politik

3.1 Ausgangspunkte

3.1.1 Zur Arbeitsmarktsituation in Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern besteht eine tiefe strukturelle Beschäftigungslücke. Im Dezember 2000 gab es im Lande nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit 167.269 Arbeitslose und insgesamt 231.879 Arbeitssuchende. Die Arbeitslosenzahl entspricht einer Arbeitslosenquote von 19,4% an den abhängig beschäftigten Erwerbspersonen oder von 18,2% an der Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen. Zum gleichen Zeitpunkt waren 24.646 Personen in ABM- und 9.692 Personen in SAM-Maßnahmen beschäftigt.⁷⁹ 18.265 Personen nahmen an (Vollzeit-)Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teil, 1.282 Beschäftigte wurden über BHI (Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose) gefördert. Insgesamt befinden sich damit regelmäßig über 50.000 Personen in beschäftigungspolitischen Vollzeitmaßnahmen (bei BHI Fördermaßnahmen mit ca. 50%iger Lohnförderung). Damit wird etwa jeder Elfte der insgesamt 589.300 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand September 2000) weitgehend über die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Weiterhin überqueren 60.900 Personen regelmäßig als Arbeitspendler die Landesgrenzen Mecklenburg-Vorpommerns, um einer Arbeit nachgehen zu können, die sie im eigenen Lande nicht finden.⁸⁰ Nach Angaben des Arbeitslosenverbandes in M-V fehlen – unter Einbeziehung auch der Sozialhilfeempfänger⁸¹ und zeitweiligen Stellen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – etwa 250.000 reguläre Arbeitsplätze im Land.⁸²

Fast ein Drittel der Arbeitslosen sind Langzeitarbeitslose. Die Verlierer am Arbeitsmarkt sind vor allem gering Qualifizierte, Ältere und Frauen. Auch Jugendliche bzw. junge Erwachsene mit abgeschlossener Berufsausbildung sind zunehmend von Erwerbslosigkeit betroffen.

Der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen lag in M-V im Jahre 1999 bei 52,7% (bei einem Anteil an den Erwerbstätigen von 44,2%). Hieraus ergibt sich bei Berücksichtigung der Gender-Mainstream-Ansatzes der Europäischen Union, dass Frauen stärker in die Beschäftigungsförderung als Männer einbezogen werden müssen. Im Rahmen des OP M-V ist beispielweise ein Frauenanteil der ESF-Förderungen von etwa 55% vorgesehen.

Viele Jugendliche finden nach betrieblicher oder überbetrieblicher Ausbildung keinen Arbeitsplatz. Diese Situation ist nicht nur für die Jugendlichen selbst⁸³, sondern auch für die

79 ABM und SAM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen nach Sozialgesetzbuch III.

80 PI Landesarbeitsamt Nord Nr. 40 vom 12.7.00.

81 Nach Mitteilung des Statistischen Landesamtes bezogen Ende 1999 52.736 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Das waren 2,9% der Bevölkerung des Landes.

82 Ostseezeitung, 6.10.2000.

83 Jugendliche, die keine betriebliche, sondern eine vollzeitschulische bzw. außerbetriebliche Ausbildung erfahren haben, haben nach Abschluss der Ausbildung derzeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Sie können auch nicht in Maßnahmen des SGB III (z.B. ABM, SAM) eingebunden werden, weil sie hierfür

Entwicklung des Landes dramatisch, weil sie zur Abwanderung tausender Jugendlicher aus dem Lande führt und dies derzeit nicht annähernd durch einen entsprechenden Zuwanderungsstrom kompensiert wird. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit waren im Dezember 2000 12,3% der Arbeitslosen (20.590 Personen) Jugendliche unter 25 Jahren. Das Land verliert jährlich 4.000 junge Fachkräfte. 80% aller Fortzüge aus dem Lande sind der Altersgruppe der 20-25-Jährigen zuzurechnen.⁸⁴ Vor allem innovative, kreative, tatkräftige Jugendliche gehen. Der Exodus tausender Jugendlicher findet sein teuflisches Pendant in der Alterung des demographischen Lebensbaumes in Mecklenburg-Vorpommern, wie wir es ähnlich auch in anderen Bundesländern, insbesondere in Ostdeutschland, sehen. Während es gegenwärtig ca. 30.000 Schulabgänger in M-V gibt, schrumpft diese Zahl in den nächsten 8 Jahren auf ein Drittel, wächst gleichzeitig die Überalterung der Gesellschaft.

Aus dieser Situation heraus werden der Koalition und der Regierung seitens der CDU-Opposition eine falsche Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik vorgeworfen, die zur Perspektivlosigkeit für die Menschen im Lande führe. Das Land habe – so die CDU-Landesvorsitzende Schnoor – 8.100 Arbeitslose mehr als beim Antritt der SPD-PDS-Koalition.⁸⁵ Demgegenüber wies der Arbeitslosenverband M-V, der die Arbeitsmarktpolitik der Regierung durchaus kritisch hinterfragt, die CDU-Kritik als „unseriös und bloße Polemik“ zurück, weil sie die damals wahlkampfbedingte höhere Anzahl der AMB-, SAM- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht berücksichtige. Tatsächlich kann die Solidität und Zukunftsfähigkeit der Landesarbeitspolitik nicht oder zumindest nicht allein an der Anzahl der Arbeitslosen gemessen werden. Zu viele Faktoren, darunter auf der globalen, auf der europäischen und auf der Bundesebene – spielen hier hinein, unter denen das Land zu agieren hat. Eine Reihe dieser Faktoren wollen wir im weiteren Verlaufe dieses Kapitels analysieren und von daher zu einer differenzierteren Wertung der Stärken und Schwächen, der Ergebnisse und Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik im Lande Mecklenburg-Vorpommern gelangen. Einer der wichtigsten Ausgangspunkte der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung im Lande ist m.E. die Arbeitsförderungs politik der Europäischen Union. Und dies nicht nur aus finanziellen sondern auch aus inhaltlichen Gründen, wie der nachfolgende Text näher zeigen soll.

3.1.2 Ziele der Europäischen Arbeitsförderung. OP und AQMV

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union steht auf vier Säulen: 1. Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, 2. Entwicklung des Unternehmergeistes, 3. Förderung der Anpassungsfähigkeit, 4. Gleichstellung von Frauen und Männern.

Über die Europäische Union werden aktive und präventive Maßnahmen der Beschäftigungsförderung vor allem über den ESF-Fonds, ergänzend auch durch EFRE-Mittel (z.B. durch die Förderung der Kommunikations-Infrastrukturen im Bereich der Berufsausbildung; im allgemeinen generell über die Wirtschaftsförderung, die immer auch – besonders in Verbindung mit GA-Fördermitteln – eine beschäftigungspolitische Komponente hat) In den ländlichen Räumen spielen darüber hinaus auch die Förderungen über EAGFL-Mittel eine Rolle.

nicht anspruchsberechtigt sind. Allein diese Tatsache – aber nicht nur diese – verweist auf einen Novellierungsbedarf des Sozialgesetzbuches III.

84 Vgl. SVZ, 25.10.00.

85 DPA-Meldung, Oktober 2000.

Generell ist der Einsatz der ESF-Mittel entsprechend der beschäftigungspolitischen Ziele der Europäischen Union auf die beiden Ziele „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ und „Förderung von Beschäftigungspotentialen“ gerichtet. Präventive Ansätze, d.h. die Verhinderung des Entstehens von Arbeitslosigkeit und insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit, sollen dabei ein größeres Gewicht als bisher erhalten. Ausdrücklich werden im OP zwei „strategische Leitlinien“ zur Umsetzung dieser Ziele vorgesehen: a) prioritär die Förderung von Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt; b) daneben sei es erforderlich, „ESF und Landesarbeitsmarktpolitik in erheblichem Umfang für öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen“.⁸⁶

Mit der genannten strategischen Vision „b“ werden grundsätzlich auch Möglichkeiten für die Schaffung und Unterstützung eines öffentlichen Beschäftigungssektors avisiert. Zunächst erst einmal ist jedoch bei diesem Punkt an etwas anderes gedacht: Arbeitslosen entsprechende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anzubieten – besonders bevor Langzeitarbeitslosigkeit eintritt – mit dem Ziel verbesserter Chancen der Wiedereingliederung in den „allgemeinen“ Arbeitsmarkt. Öffentlich geförderte Beschäftigung solle somit „so wirtschaftsnah und strukturbildend wie möglich“ sein. Ausdrücklich wird auf den Beitrag des „Bündnisses für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit“ hinsichtlich beschäftigungsrelevanter Initiativen Bezug genommen.

Der Einsatz der ESF-Mittel ist entsprechend der stark ausdifferenzierten ESF-Politikfelder A bis F strukturiert.⁸⁷ Die Schwerpunktsetzung der ESF-Politikfelder orientiert stärker denn je auf eine *nachhaltige* Beschäftigungsförderung, also nicht auf die Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen, nach deren Ablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder Arbeitslosigkeit eintritt. Der größte Anteil der Verwendung der ESF-Mittel (46% der ESF-Mittel) zielt deshalb in M-V auf die aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik (ESF-Politikfeld A), hier insbesondere auf die Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit sowie von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen und Erwachsenen. Ein Teil (6% der gesamten ESF-Mittel) soll auch als Einstellungshilfen für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen verwandt werden. Der zweitgrößte Anteil der ESF-Mittel (22% der ESF-Mittel) wird für die Förderung von „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ eingesetzt. Es folgen Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen (von Ausgrenzung Bedrohte; Beschäftigungshilfen für Sozialhilfeempfänger usw. – insgesamt 13% aller ESF-Mittel), spezifische Frauenförderungsprojekte (10%), berufliche und allgemeine Bildung (8%) und bestimmte Kleinprojekte (1%).

Zu den Schwerpunkten des GFK gehört eine aktive und präventive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. In Deutschland sind die Voraussetzungen für eine solche Ausrichtung verbessert worden, so durch die Verstärkung der Förderung auf einem hohen Niveau sowie durch die im SGB III vorgenommenen Änderungen. Hierdurch wird es möglich, bereits bei drohender Langzeitarbeitslosigkeit neben Qualifizierungsmaßnahmen auch beschäftigungsfördernde Maßnahmen (z.B. Einstellungsbeihilfen) durchzuführen. Dies dient vor allem der Prävention vor Langzeitarbeitslosigkeit, wobei auf diesen Schwerpunkt durchschnittlich in den neuen Ländern der größte Teil auch der ESF-Mittel konzentriert wird. Generell sollen berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung erweitert und in einer engeren Verzahnung mit der gewerblich-investiven Wirtschaftsförderung erfolgen.

86 OP M-V, S. 110.

87 Vgl. OP M-V: A: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik; B: Gesellschaft ohne Ausgrenzung; C: Berufliche und allgemeine Bildung, lebensbegleitendes Lernen; D: Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist; E: Chancengleichheit von Frauen und Männern; F: Lokales Kapital für soziale Zwecke.

Der Einsatz der ESF-Mittel erfolgte in Mecklenburg-Vorpommern bereits in der vergangenen Förderperiode vor allem in den Bereichen betriebliche und außerbetriebliche Ausbildung, berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess, zu einem Großteil aber auch für direkte arbeitsmarktpolitische Hilfen. Im OP ist davon die Rede, dass es ab Herbst 1995 aufgrund der dramatischen Arbeitslosigkeit eine „Mittelverlagerung“ von der *Qualifizierungsförderung* hin zur *Förderung durch arbeitsmarktpolitische Hilfen* gab. Diese Mittelverlagerung wird mit dem neuen OP nicht mehr fortgeführt, was beispielweise gravierende Konsequenzen für die Kofinanzierung von ABM-Maßnahmen hat. Eine stärkere Akzentuierung ist im neuen OP statt dessen u.a. im Bereich der berufsbegleitenden Weiterbildung, der Förderung von Existenzgründungen, der Einbeziehung von Frauen in die ESF-Förderung und der Regionalisierung der Umsetzungsstrukturen erkennbar. Durch die ersten Ansätze und Bemühungen um eine Regionalisierung der Förderungen konnten die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stärker am regionalen Bedarf ausgerichtet und ESF-Förderungen besser mit anderen Strukturfondsförderungen kombiniert werden.

So sollen die seit Beginn der neuen Regierungskoalition entwickelten Ansätze von *regionalisierten* Projektentwicklungs-, Beratungs- und Umsetzungsstrukturen ausgebaut werden. Mit dem Trend der Regionalisierung ist auch die verstärkte Einbeziehung der regionalen Akteure in die Konzipierung und Umsetzung der ESF-Interventionen verbunden. Wie bereits in den letzten Jahren, soll dabei solchen Maßnahmen der Vorrang eingeräumt werden, die in Beschäftigungsinitiativen, Beschäftigungspakten und Beschäftigungsbündnissen bzw. in regionalen Konsensrunden entwickelt werden, an denen die örtliche Wirtschaft, Kammern und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kommunen und die Arbeitsverwaltung beteiligt sind.

Eine besondere Rolle im Rahmen der Beschäftigungsförderung der Europäischen Union spielt der *Gender-Mainstreaming-Ansatz* zur Herstellung von Chancengleichheit von Männern und Frauen. Hierfür wurden – in Anbetracht der in der letzten GFK-Förderperiode *verschlechterten* Beschäftigungssituation für die Frauen in Deutschland – im Nationalen Aktionsplan Deutschlands für Beschäftigung sehr differenzierte Ziele und Maßnahmen von Bund und Ländern bei der Umsetzung dieses Ansatzes definiert. Zusätzlich zu den Querschnittsaufgaben im Rahmen aller Ziele der Europäischen Strukturfondsförderung wurde im ESF für das Ziel-1-Gebiet ein Volumen von 10 % der Fördermittel für besondere frauenspezifische Maßnahmen reserviert.

Weitaus stärker als in der vergangenen Förderperiode sollen bei den ESF-Förderungen die Beschäftigungsfelder im Bereich der neuen *IuK-Technologien* berücksichtigt werden. Ein wichtiges Querschnittsziel besteht daher darin, die Beschäftigungsperspektiven der Informationsgesellschaft systematisch zu entwickeln hierbei die neuen Chancen zu nutzen, die sich auch für die ländlichen Räume ergeben.

Das neue OP setzt mit seinen Bestimmungen über die ESF-Förderung mithin eine ganze Reihe neuer Akzente, die in der Arbeitsmarktpolitik des Landes nunmehr umzusetzen sind, faktisch seitens des Landes ein „Umsteuern“ innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes sowie seitens sehr vieler beschäftigungspolitisch engagierter Organisationen und sehr vieler Menschen im Lande ein „Umdenken“ verlangt – alles in äußerst knapper Zeit. Auch wenn die aufgekommene Kritik berechtigt sein mag, dass mit diesem Prozess beinahe ein Jahr früher (nämlich bereits im Entwurfsstatus des OP) hätte begonnen werden können, liegt doch letztlich nicht in diesem Zeitverlust, sondern in der Dimension des Wandels selbst die Schwere der Aufgabe. Bisher spielte z.B. das Vorhalten von ABM-Stellen (d.h. die Kofinanzierung der

Sachmittel durch das Land für entsprechende Beschäftigungsgesellschaften und das Sichern deren Strukturen) eine Schwerpunkttrolle in der Arbeitsmarktpolitik. Künftig werden die Möglichkeiten hierfür – das betrifft vor allem die ESF-Politikfelder A und B – eingeschränkter sein, müssen dennoch angesichts der schwierigen arbeitsmarktpolitischen Lage weiter wahrgenommen werden. Statt dessen besteht aber die Vorgabe, die ESF-Mittel für nachhaltigere Arbeitsfördermaßnahmen einzusetzen. Hierzu zählen z.B. berufsnahe Bildung und Weiterbildung bzw. Qualifizierung, Förderung von Einstellungsmaßnahmen für Jugendliche an der „2. Schwelle“, Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Vergabe-ABM (weil mit höheren Einstellungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbunden), SAM-Maßnahmen (weil mit strukturfördernden Folgen), auch ganz bestimmte schwer in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbare Zielgruppen.

Eine Folge ist, dass die bisherigen traditionellen ABM-Maßnahmen („ABM in Regie“), die hauptsächlich im Rahmen des Politikfeldes A mit ESF-Mitteln zu kofinanzieren sind, nur noch zu 10% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts (je 5% Land und Bundesanstalt für Arbeit) bezuschusst werden können (ABM in Vergabe und ABM für Behinderte weiterhin mit insgesamt 25% – eine Art „erzwungener Schwerpunktsteuerung). Hierzu gab es „heiße Debatten“ im Lande, letztlich aber eine relativ breite Zustimmung, darunter seitens der Gewerkschaften. Die Veränderungen berühren empfindlich die bisherige Hauptsäule beschäftigungspolitischer Maßnahmen: Regie-ABM-Maßnahmen. Hinzu kommt die beabsichtigte Kürzung von ABM-Maßnahmen seitens der Arbeitsämter. Absehbar wird damit ein sukzessiver Umstrukturierungs- und Selektionsprozess vor allem unter den Beschäftigungsträgern. Nicht unberührt bleiben kann offensichtlich auch die bisherige Wahrnehmung der Stammstellenförderung durch das Land, mithin insgesamt die bisherige Art der institutionellen Förderung umfangreicher Strukturen von Beschäftigungs- und Bildungsträgern.

Das Land kann weder die Reduktion des Anteiles der ESF-Kofinanzierung noch die Kürzung von ABM-Maßnahmen seitens der Bundesanstalt durch eigene Mittel kompensieren. Eine solche Kompensation – selbst wenn sie möglich wäre – brächte zudem nur zeitweilige beschäftigungswirksame Ergebnisse hervor und hätte strukturkonservative Nebenwirkungen. Bis vor kurzem verfügten einige Interessengruppen, Organisationen und Beschäftigungsgesellschaften im Lande noch über jeweils hunderte ABM-Stellen, ohne dass diese konsequent in integrierte regionale Entwicklungskonzepte eingeordnet wären. Auch wenn auf diese Weise zeitweilige Beschäftigungseffekte organisiert wurden, bleibt dem Land keine andere Wahl, als sich auf die Neuorientierungen der EU (und in bestimmter Hinsicht auch der Bundesanstalt für Arbeit) einzustellen, die die Beschäftigungsförderung auf Maßnahmen mit größerer Nachhaltigkeitswirkung orientiert sehen wollen.

Das bedeutet die Herausforderung eines „Umsteuerungsprozesses“ in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderungspolitik. Ungeachtet dessen bleibt die Forderung des Landes verständlich, der Bundesgesetzgeber bzw. die Bundesanstalt mögen von der Regelung abrücken, dass 50% der „verstärkten (Sachkosten-)Förderung“ (§ 266 SGB III) vom Land kofinanzieren sind.

Denn so verständlich auch die Nachhaltigkeitsorientierungen der Europäischen Union und der Bundesanstalt in der Arbeitsförderungs politik sind, bleibt es gerade in Mecklenburg-Vorpommern eine Tatsache, dass für sehr viele Menschen im Lande und quasi für ganze Teilregionen die Förderung über ABM, über Beschäftigungsträger oder über andere öffentliche vorgehaltene Maßnahmen die einzige Chance bleibt, überhaupt je ein Beschäftigungsverhältnis wahrnehmen zu können bzw. bestimmte Gebiete recht und schlecht „am Leben zu erhalten“. Ar-

beitsmarktpolitik ist nicht *allein* (aber doch *immer mehr*) unter Strukturbildungs- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu entwickeln, sondern auch als Sozialpolitik und als Politik gegen das Aussterben von Regionen.

Auf der Grundlage der ESF-Förderungen erfolgt die Förderung in M-V im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms des Landes, also des *Programms „Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern“* (AQMV).⁸⁸

Als das gegenwärtig noch gültige AQMV beschlossen wurde (in Kraft seit Anfang des Jahres 2000⁸⁹), gab es das OP zwar bereits im Entwurf, aber noch nicht als bestätigtes Dokument. Deshalb reflektiert das aktuelle AQMV nur teilweise die Orientierungen des OP. An einer Neufassung wird derzeit seitens des Arbeitsministeriums in Kooperation mit den Sozialpartnern gearbeitet.

Die ESF-Mittel stellen die entscheidende Kofinanzierung für die Maßnahmen des AQMV. Beinahe alle Maßnahmen des AQMV sind ESF-Förderungen, zumindest zum ganz überwiegenden Teil. Das gegenwärtig noch gültige Programm – enthält insgesamt 17 Richtlinien für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, daneben eine Reihe von „Aktionsprogrammen“ und „Modellversuchen“ zu flexibel festlegbaren Schwerpunkten für bestimmte Förderthemen, Regionen und Zielgruppen. Das AQMV kann im Rahmen der ESF-Schwerpunkte eigene Akzente setzen.

Und diese wurden bereits schon bei der gegenwärtig gültigen Fassung des AQMV wahrgenommen. Es wurde gegenüber seiner Vorgängerversion neu ausgerichtet und flexibler gestaltet. Aspekte einer *regionalisierten* Arbeitsmarktpolitik wurden stärker in den Vordergrund gestellt. Ergebnisorientierte *Projektförderung* sollte gegenüber der traditionellen Kofinanzierung individueller Eingliederungshilfen deutlich an Gewicht gewinnen. Neue Aspekte ergaben sich zudem durch die Richtlinie zur Förderung *gemeinwohlorientierter Arbeitsförderungsprojekte (GAP)* sowie bei der *Integration von Jugendlichen* in den Arbeitsmarkt.

Bei der Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt wurden über das Bündnis für Arbeit solche Projekte wie „Jugend baut“ und eine Richtlinie für die Berufsausbildung diskutiert. In der Berufsausbildung – die ESF-Förderung läuft hier über das Wirtschaftsministerium – wurde u.a. eine stärkere Konzentration der Förderung auf die Verbundausbildung (d.h., jeweils mehrere kleinere Unternehmen schließen sich für die Ausbildung zusammen) und die verstärkte Einführung neuer Berufsbilder, besonders im Bereich der Informationstechnologien – besprochen.

Das AQMV geht ebenso wie die Europäische Union davon aus, dass die Stärkung der Arbeitskraftnachfrage auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – vor allem in den innovativen Wachstumsbranchen und im Dienstleistungsbereich – absolute Priorität genießt. Daneben seien jedoch neue Überlegungen im Bereich der öffentlichen Beschäftigung notwendig, wobei die Maßnahmen des traditionellen „zweiten Arbeitsmarktes“ hierfür nicht ausreichen. Ein komplexeres Herangehen sei notwendig.

88 Vgl. AQMV 2000. Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern, hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Mai 2000.

89 Zuvor gab es ca. alle 2 Jahre ein AQMV, so in den Jahren 1996 und 1998. Im Jahre 1991 hatte M-V eine „Vorreiterrolle“ unter den ostdeutschen Bundesländern mit der Erstellung eines solchen Programms übernommen (damals mit der Bezeichnung AMV).

Alles in allem wurden mit dem gegenwärtig noch gültigen AQMV bereits eine Reihe veränderter Akzente gesetzt; die eigentliche strategische Neuausrichtung, die klar den Bedingungen des OP entspricht, transparent und handhabbar ist, steht mit der gegenwärtigen Arbeit an einer Neufassung aber erst noch an.

3.2 Institutionen, Akteure und Orientierungen

3.2.1 Institutionelle Strukturen und Akteure

Die Arbeitsförderung wird über ein breites und differenziertes Spektrum von institutionellen Akteuren realisiert. Zu ihnen zählen im engeren Sinne vor allem das Ministerium für Arbeit und Bau (Abteilung Arbeit), Landesarbeitsamt und regionale Arbeitsämter, bestimmte Abteilungen des Landesversorgungsamtes bzw. der regionalen Versorgungsämter, Kreise und Kommunen, BBJ⁹⁰, TGL⁹¹, TGS⁹², Akteure in den einzelnen Regionen des Landes (z.B. Konsensgremien), Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Kammern, Beschäftigungs- und Weiterbildungsgesellschaften, Arbeitslosenverband, Erwerbslosenparlament und dessen Erwerbslosenbeirat, nicht zuletzt auch der unmittelbar politische Raum mit den parteipolitischen Sprechern für das Gebiet der Arbeitsmarktpolitik, den Arbeitskreisen u.a.m. Im weiteren Sinne zählen hierzu vor allem die Wirtschaftsakteure des Landes, die eine wichtige arbeitsmarktpolitische Funktion haben, so z.B. – neben den bereits erwähnten Kammern (IHK; HWK) und neben den unmittelbaren Wirtschaftssubjekten (Unternehmen) selbst die Vereinigung der Unternehmerverbände, das Landesförderinstitut u.a. Je nach spezifischem Thema sind weitere Organisationen einbezogen, z.B. bei Themen der Jugend Jugendhilfeträger. Auch die kommunale Ebene mit ihren Verbänden spielt eine wichtige Rolle als arbeitsmarktpolitische Akteure. Die Aufzählung ist damit nicht abgeschlossen.

Die wichtigsten, landesweit bedeutsamen Akteure der Arbeitsmarktpolitik versammeln sich im *Bündnis für Arbeit*⁹³, das nach der Neubildung der Regierungskoalition ins Leben gerufen wurde. Die Federführung der Bündnis-Gruppen obliegt je nach Thema entweder dem Arbeitsministerium, dem Wirtschaftsministerium oder der Staatskanzlei. Das Bündnis für Arbeit hat 4 Arbeitsgruppen sowie einige zusätzliche. Die Arbeitsgruppe 1 ist mittlerweile in zwei Arbeitsgruppen geteilt:

90 BBJ Servis GmbH in Mecklenburg-Vorpommern ist ein Know-how-Unternehmen, das in der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik beratend tätig ist.

91 TGL: Trägergesellschaft des Landes; Beratungsgesellschaft für Strukturentwicklung und Beschäftigung in Mecklenburg-Vorpommern.

92 TGS: Trägergesellschaft Schiffbau; Gesellschaft für Strukturentwicklung und Beschäftigung im maritimen Bereich im Land Mecklenburg-Vorpommern.

93 Die erweiterte Bezeichnung seit dem Jahre 2000 als „Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit“ symbolisiert die Notwendigkeit einer engen Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik.

Tabelle 4: Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit in M-V, Arbeitsgruppen (Stand: Mitte 2000)

AG-Nr.	Bezeichnung	Federführung
1a	Berufsausbildung von Jugendlichen - Ausbildungspakt 2000+ (plus Teilarbeitsgruppen)	WM
1b	Abbau von Jugendarbeitslosigkeit unter Einbeziehung des Sofortprogramms der Bundesregierung	AM
2	Regionale Entwicklung Vorpommerns (plus Teilarbeitsgruppen)	StK
3	Rahmenbedingungen für Gründung und Entwicklung von Unternehmen	WM
4	Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik	AM
Zusätzliche	Etablierung bzw. Ausbau von Branchendialogen, z.B. Tourismus, Multimedia, maritime Verbundwirtschaft	WM

Neben der Tätigkeit der einzelnen Arbeitsgruppen (AG) finden sich ca. im Halbjahresrhythmus die sogenannten „großen Bündnisrunden“, bei denen alle Arbeitsgruppen einbezogen sind. Die Tätigkeit des Bündnisses für Arbeit wollen wir an Beispielen aus den AG 3 und 4 verdeutlichen:

Die AG 3 (Rahmenbedingungen für Gründung und Entwicklung von Unternehmen) hat seit Beginn der Regierungsperiode insgesamt (bis Oktober 2000) 13 Sitzungen durchgeführt.

Die AG 4 (Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik) tagt etwa vierteljährlich. Auf den von Arbeitsminister Holter geleiteten Beratungen standen im Jahre 2000 u.a. solche Themen auf der Tagesordnung: Electronic Commerce für kleine und mittlere Unternehmen (Projektvorschlag, der u.a. mit Landesmitteln gefördert werden soll); Projektvorschlag, arbeitslose Menschen stufenweise und unter Einschluss von Zeitarbeit in den Arbeitsmarkt zu integrieren; Projektvorschlag zur Integration von Sozialhilfeempfängern⁹⁴; Konzeption zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik⁹⁵. Neben einer immer wieder aufflammenden Diskussion über die Frage, welche Inhalte denn im weiteren Verlauf der AG-Arbeit im Mittelpunkt stehen sollten, diskutierte die AG die genannten konkreten Projekte mit dem Ziel, diese dann auch praktisch in Gang zu setzen.

Das Bündnis für Arbeit hat mittlerweile eine umfangreiche konkrete Arbeit geleistet, Linien der Arbeitsmarktpolitik diskutiert und konkrete Projekte auf den Weg gebracht. Dennoch wird von mehreren beteiligten Akteuren eingeschätzt, dass die Eigeninitiativen vieler im Bündnis vertretener Partner zu gering und die Erwartungshaltung an Vorgaben durch den Minister zu groß sind. Beim gegenwärtigen Stand ist das Bündnis noch zu sehr regierungsgetragen, zu wenig ein Forum des Ringens um neue Projekte und Lösungen, zu sehr noch ein Platz des Austausches bereits bekannter Meinungen, zu wenig zielführend. Dennoch ist nicht zuletzt die Tatsache zu sehen, dass sich hier ein Lern- und Kennenlernprozess vollzog, bei dem schrittweise die Kompetenzen aller beteiligten Seiten wachsen.

Zu den wichtigsten Institutionen von landesweiter Bedeutung, die unmittelbar für die Arbeitsförderung zuständig sind, gehören neben dem Landesarbeitsamt (LAA) Nord⁹⁶ und dem Ar-

94 Dieses Projekt beginnt ab dem Jahre 2001. Es gibt einen klaren Rahmen vor, in dem die Kreise und kreisfreien Städte auf diesem Gebiet eigene Konzepte entwickeln und handeln können, hierfür auch ein geförderte Regiestelle (z.B. unter Fachaufsicht der Sozialämter) einrichten können. Die TGL übernimmt die Beratung und das Controlling über das Gesamtprojekt.

95 Vorschlag (Oktober 2000) der BBJ, in Kooperation mit TGL; siehe hierzu die nachstehenden Ausführungen.

96 Zum LAA Nord gehören in Mecklenburg-Vorpommern die Arbeitsamtsbezirke Schwerin, Rostock, Stralsund und Neubrandenburg (weiterhin Arbeitsamtsbezirke in Hamburg und Schleswig-Holstein).

beitsministerium das *Landesversorgungsamt*, die *Trägergesellschaft des Landes* und die *BBJ GmbH*.

Landesversorgungsamt

Das *Landesversorgungsamt (LVersA)* gehörte – ebenso wie die Abteilung Arbeit des Arbeitsministeriums – noch in der vergangenen Legislaturperiode in die Zuständigkeit des Sozialministeriums. Seit Beginn der neuen Legislaturperiode untersteht das Landesversorgungsamt nur noch in dienstrechtlichen Belangen (Personalbelangen) dem Sozialministerium (Abteilung 1), hinsichtlich der Fachaufsicht jedoch dem Arbeitsministerium, Abteilung Arbeit. Zum Landesversorgungsamt⁹⁷ (Sitz in der Hansestadt Rostock) hat derzeit etwa 74 Beschäftigte, darunter nur 1 Person im höheren Dienst. Zum Landesversorgungsamt im engeren Sinne gehören nur wenige (3-4) Personen; hauptsächlich befinden sich die Mitarbeiter in den regionalen Filialen: das sind die Versorgungsämter in Schwerin, Stralsund, Neubrandenburg und Rostock. Das LVersA hat die Fachaufsicht über die regionalen Versorgungsämter. Aufgaben der Arbeitsförderung wurden vom LVersA bzw. von den Versorgungsämtern bereits seit 1995 übernommen – damals zunächst die Förderung von Berufsanfängern, seit 1996 alle Richtlinien des AQMV.⁹⁸ Der Grund hierfür lag weitgehend darin, dass sich die traditionellen Aufgaben der Versorgungsämter (z.B. Kriegsopferversorge) immer weiter reduzierten und deshalb nach neuen Aufgaben gesucht wurde. Gleichzeitig benötigte das Ministerium für die Arbeitsförderung passende regionale Strukturen, um die Verwaltungsaufgaben in diesem Bereich lösen und einen dienstrechtlichen Zugriff haben zu können. Mit der Übernahme von Arbeitsförderungsaufgaben durch das LVersA wurden diese Aufgaben jedoch anderen institutionellen Bereichen, so der privatwirtschaftlich handelnden BBJ GmbH, entzogen. Die Regierung hatte es zum damaligen Zeitpunkt vorgezogen, beim Wegfall von Aufgabenbereichen eher neue Aufgaben heranzuziehen und damit die institutionelle Struktur der Landesverwaltung zu sichern als diese zu reduzieren (vgl. Kapitel 5 zum Problemkreis Verwaltungsreform). Eine tiefgreifende Strukturreform der Landesbehörden steht bis heute noch aus.

Zu den Arbeitsprinzipien des LVersA bzw. der Versorgungsämter gehört das sogenannte „Mutteramtsprinzip“. Damit wird der Anspruch erhoben, dass die regionalen Versorgungsämter von der Beratung über die Bewilligung bis hin zur Abrechnung und Verwendungsnachweisprüfung die gesamte Palette der Arbeitsförderungsmaßnahmen „aus einer Hand“ zu bedienen. Dabei konzentrieren sich einzelne der regionalen Versorgungsämter auf bestimmte Schwerpunkte, die sie für alle anderen mit übernehmen (z.B. VA Rostock für ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen zu ABM/SAM zuständig). Auf diese Weise werden von den Versorgungsämtern jährlich etwa 10-12 tausend Förderfälle mit ca. 35.000 Teilnehmern bearbeitet. Hierbei handelt es sich weitgehend um Verwaltungsroutineaufgaben. Der Versorgungsverwaltung obliegt insgesamt die verwaltungs-technische Umsetzung des AQMV in Kooperation mit den regionalen Akteuren. Für die Bearbeitung konzeptioneller und strategische Fragen der Arbeitsförderung im Lande, von Schwerpunktsetzungen und ihrer Veränderung beste-

97 Behandelt wird hier nur jener Teil des Landesversorgungsamtes, der mit der Arbeitsförderung zu tun hat. Daneben hat das Landesversorgungsamt weitere Aufgabenbereiche, die wir hier aus der Darstellung ausklammern.

98 Modellprojekte wie „Jugend baut“ oder das im Juni 2000 gestartete Modellvorhaben „DUO – Gemeinwohlorientierte Arbeit und Arbeit im Unternehmen“, werden oft noch direkt vom Arbeitsministerium verwaltet.

hen kaum die Voraussetzungen. Eine Steuerung auf Schwerpunkte hin erfolgt seitens des Arbeitsministeriums einzig durch die Vorgabe von Budgets, nach denen die einzelnen Richtlinien des AQMV bzw. die Förderschwerpunkte des Landes durch die Versorgungsämter auszuschöpfen sind. Zunächst wird die Ausschöpfung der Mittel jedoch erst einmal durch die Antragslage bestimmt. Das „Windhundverfahren“ spielt noch immer eine entscheidende Rolle bei der Fördermittelvergabe. So sind die Anträge für die Unterstützung von Existenzgründern und vor allem für die Förderung von Sozialhilfeempfängern erheblich gestiegen. Wer erst im 4. Quartal seinen Antrag stellt, wird möglicherweise auch bei einem noch so guten Projekt mit der Situation konfrontiert, dass keine Mittel mehr zur Verfügung stehen.⁹⁹

Immer wichtiger wird es deshalb, Schwerpunkte zu setzen, entsprechende Projektideen zu entwickeln, diese an die regionalen Entwicklungen „anzubinden“ und mit den regionalen arbeitsmarktpolitischen Akteuren auf den Weg zu bringen. Diese Aufgaben übernehmen unter anderem die BBJ und die TGL.

BBJ Service GmbH

Die *BBJ Servis GmbH* in Mecklenburg-Vorpommern ist als Know-how-Unternehmen“ in der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik beratend tätig. Das Unternehmen gehört zur BBJ Gruppe – einer Reihe von Unternehmen in den neuen Bundesländern (auch in München, Brüssel und Perugia), die in einem gemeinnützigen Verein zusammengeschlossen sind. BBJ ist europaweit vernetzt und hat in Brüssel eine ständige EU-Vertretung. In Mecklenburg-Vorpommern hat die BBJ Regionalbüros in Schwerin, Greifswald, Rostock und Neubrandenburg. Diese Struktur ist den Arbeitsamtsbezirken ähnlich, erleichtert damit die Zugänge zu den regionalen Arbeitsämtern. Die BBJ wurde seit 1991 in M-V damit beauftragt, Aufgaben der Realisierung der ESF-Förderung im Rahmen der „Technischen Hilfe“ zu erledigen. Anfangs, da im Lande noch weitgehend Kompetenzen im Umgang mit den Europäischen Strukturfonds fehlten, ging es auch um Programmentwicklung, um den Aufbau von Verwaltungsverfahren bis hin zur Fondsabrechnung gegenüber der EU, um den Aufbau von Trägerstrukturen, um Öffentlichkeitsarbeit, um die Beratung von Antragstellern zu Qualifizierungsmaßnahmen etc. Seit 1992 wurden insbesondere verwaltungsnahe Dienstleistungen – so u.a. die Vorprüfung von Förderanträgen – übernommen. Nachdem ab 1996 die Verwaltungsdienstleistungen der Arbeitsförderung, wie oben beschrieben, weitgehend an die Versorgungsämter übergangen, mussten nicht nur die Arbeitsschwerpunkte der BBJ verschoben, sondern auch der Personalbestand reduziert werden. Heute gehören zur BBJ ca. 26 Beschäftigte (inklusive Regionalbüros). Durch die Verankerung der BBJ in den Regionen des Landes kann sie unmittelbar konzeptionelle und praktische Aufgaben des Aufbaus von regionalen Akteursnetzwerken übernehmen. In den arbeitsmarktpolitischen „Regionalforen“ Neubrandenburg und Stralsund, zu denen jeweils die hauptsächlichen Verbände der Tarifparteien, die Kammern, die Arbeitsämter und die regionalen Planungsverbände¹⁰⁰ gehören, fungiert die BBJ als gewählte Sprecherin.

Die BBJ konzentriert sich auf folgende Aufgaben:

99 Ein Drittel der Jahresmittel des AQMV 2000 waren Ende März bereits gebunden. Vgl. dpa (Nordkurier) 31.05.00.

100 In M-V gibt es insgesamt 4 Planungsregionen.

- a) Die BBJ versteht sich als *innovativer Ideengeber* und zugleich Promotor, Moderator (um möglichst einen Konsens regionaler Akteure herstellen zu können) für die Entwicklung regionaler Programme und Projekte der Arbeitsförderung, insbesondere der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung. Hierbei geht es nicht nur um die „Konzipierung auf dem Papier“, sondern um die praktische Moderation und Begleitung dieses Prozesses mit den Akteuren und Netzwerken in den einzelnen Regionen des Landes.¹⁰¹
- b) Die BBJ berät Antragsteller für eine ergänzende Finanzierung zu SAM-Maßnahmen über ESF-Mittel und übernimmt diesbezüglich als Dienstleister Verwaltungs-Routine-Geschäfte. Diese Aufgabe lag zwischenzeitlich in den Jahren 1998 und 1999 bei den Versorgungsämtern, wird jetzt wieder (mit erheblich weniger Personal) von BBJ wahrgenommen. Beim Versorgungsamt Rostock liegt hingegen die formale Entscheidungskompetenz über die Anträge (praktisch allerdings oftmals auch die Antragsberatung¹⁰²).
- c) BBJ betreibt eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zur Europäischen Strukturfondsförderung und insbesondere zum ESF.
- d) BBJ erarbeitet für die Abteilung Arbeit und für den Minister konzeptionelle Vorlagen und Projektvorschläge im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, so z.B. ein Konzept zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik (siehe Abschnitt 3.2.2).

Trägersgesellschaft des Landes

Die TGL mbH ist eine Dienstleistungsgesellschaft zur Förderung, Verknüpfung und Durchführung von arbeitsmarkt-, wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen in M-V. Der mit Abstand größte Gesellschafter der TGL ist das Ministerium für Arbeit und Bau. Weitere Gesellschafter sind die Norddeutsche Landesbank (Girozentrale), der Bauernverband e.V., die Vereinigung der Unternehmerverbände e.V., DGB, DAG, Kommunalverbände u.a.m. Die Tätigkeit der TGL wird damit weitgehend von öffentlichen Interessen und vor allem durch die Landesregierung bestimmt. Vorsitzender des Aufsichtsrates ist der Staatssekretär des Ministeriums für Arbeit und Bau. Die TGL erhält jährlich Zuschüsse durch das Land bzw. über den Landeshaushalt aus EU-Fördermitteln (im Jahre 2000 etwas mehr als 2,5 Mio. DM). Die oben erwähnte TGS¹⁰³ erhält gut 1,5 Mio. DM an Zuschüssen aus dem Landeshaushalt. Im Jahre 1999 hatten im Rahmen der Diskussionen zum AQMV sowohl die Koalitionsfraktionen als auch die Opposition im Finanzausschuss des Landtages Anträge hinsichtlich der Zukunft von TGL und TGS gestellt mit dem Ziel, beide Gesellschaften zusammenzuführen.¹⁰⁴ Nach einer Überprüfung der Wirksamkeit beider Gesellschaften wurde im Frühjahr 2000 die Entscheidung getroffen, dass beide Gesellschaften mit präzisiertem Profil (zunächst für 5 Jahre) fortbestehen. Insbesondere das Arbeitsministerium war daran interessiert, seine institutionelle Beratungsstruktur zu sichern, während aus dem politischen Raum und aus dem Bereich der

101 Als Beispiele können das Modellprojekt „Arbeit durch Innovation“ im Raum Stralsund oder die Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG-HORIZON – eine Initiative, die arbeitslosen behinderten Menschen durch ein innovatives Schulungskonzept im Bereich der IuK-Technologien eine neue wirtschaftliche Perspektive eröffnet – genannt werden.

102 Viele Bildungsträger gehen unmittelbar zum Versorgungsamt, um ihre Anträge beraten zu lassen, weil sie wissen, dass dort auch die Entscheidungskompetenz liegt. Im anderen Falle, bei Beratung durch die BBJ, nimmt diese frühzeitig mit dem Versorgungsamt Kontakt auf, um die betreffende Projektskizze vorzubereiten und schließlich mit Förderungsvotum zu übergeben.

103 Eine ausführliche Darstellung der TGS ist an dieser Stelle nicht möglich.

104 Vgl. Landtag M-V, Drs. 3/466 vom 16.6.99, S. 66.

Haushaltsexperten durchaus Zweifel an der Existenzberechtigung zweier gesonderter, stark vom Land geförderter Institute aufkamen.

Die TGL hat in ihrer Zentrale (Schwerin) und ihren Regionalbüros (Bützow und Neubrandenburg) insgesamt 14,5 ständige sowie 24 zeitlich befristete Mitarbeiter beschäftigt. Der Beitrag der TGL zur Arbeitsförderung im Lande wird durch das Arbeitsministerium als wichtig anerkannt. Die TGL berät ca. 80-100 Beschäftigungsträger¹⁰⁵ (ABS-Gesellschaften), organisiert für sie Bildungsveranstaltungen und Erfahrungsaustausche, unterstützt Kommunen und regionale Gesellschaften bei arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten (z.B. bei Vergabe-ABM und GAP), fördert regionale Kooperationen und koordiniert die Anwendung arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Unternehmen bzw. bei Existenzgründungen, ist als Geschäftsbesorger für das Land (Arbeitsministerium) tätig und steuert arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben für Beschäftigungsträger.¹⁰⁶ TGL ist neben der Büstro GmbH in Rostock für die Betreuung von GAP-Projekten im Lande zuständig. Zu den Hauptaufgaben der TGL gehört neuerdings die Entwicklung eines Kriterien- und Monitoringsystems zur Messbarkeit von Ergebnissen bei den Beschäftigungsträgern sowie die Begutachtung von Anträgen der Beschäftigungsträger aus Stammstellenförderung durch das Land.

Während bislang die Stammstellenanträge der Beschäftigungsträger durch die TGL verbal beurteilt wurden, erfolgt jetzt die Ausarbeitung eines objektivierbaren, transparenten Kriteriensystems auf der Grundlage einer Punktebewertung. Die Anzahl der Punkte wird dann darüber entscheiden, ob keine, eine, zwei oder mehr Stammstellen durch das Land bewilligt werden. Auf diese Weise erfolgt natürlich schrittweise eine Selektion zwischen solchen Einrichtungen, die auch in Zukunft gefördert werden und solchen, bei denen die Förderung reduziert und ausgesetzt wird. Im Jahre 2001 sollen erstmals *Zielvereinbarungen* mit den Beschäftigungsträgern abgeschlossen werden, für deren Controlling ebenfalls die TGL zuständig ist. Diskutiert wurde auch, die bisher praktizierten pauschalen Sachkostenförderungen durch projektgebundene Sachkostenförderungen zu ersetzen. Mittlerweile steht allerdings ein anderes problem im Vordergrund: Da seitens des Landes-Arbeitsamtes angekündigt wurde, dass einschneidende Kürzungen (bis 5000 gegenüber der bisherigen Zahl) bei ABM-Maßnahmen vorgesehen sind, würde sich eine drastische Senkung auch bei den Stammstellen ergeben, die bisher seitens der Arbeitsämter nach dem Schlüssel „40 ABM gleich 1 Stammstelle“ gefördert wurden. Dies stellt viele der bestehenden Trägerstrukturen in Frage.

Insgesamt gibt es eine Schwerpunktverlagerung der Tätigkeitsfelder der TGL von der – heute inzwischen weniger nachgefragten – Einzelberatung der Beschäftigungsträger, Kommunen, Unternehmen usw. hin zu Querschnittsfragen und landesweiten Projekten bzw. Dienstleistungen. Weiterhin gibt es neben den Leistungen für Beschäftigungsträger eine stärkere Zuwendung zu unmittelbar wirtschaftsnahen Projekten und Wirtschaftsunternehmen. Zu den landesweiten Aufgaben gehören somit neben der Stammstellenbegutachtung solche Initiativen wie das Aktionsprogramm zur Integration von Sozialhilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Seminarreihe für das mittlere Management von Beschäftigungsgesellschaften, ein Projekt „Vergabe-ABM“, ein „Ziel-Papier“ für die weitere Entwicklung von GAP, konzeptionelle Fragen speziell von wirtschaftsnahen Projekten u.a.m. Auch die spezifischen An-

105 Sie sind größtenteils in einem Dachverband organisiert: Landesverband der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften.

106 Vgl. TGL Mecklenburg-Vorpommern: Unternehmensprofil und Dienstleistungen, Schwerin, März 2000.

forderungen der anderen Gesellschafter (neben dem Arbeitsministerium) werden „bedient“, so des Bauernverbandes¹⁰⁷ hinsichtlich eines Programms im Bereich der Landwirtschaft.

Arbeitsämter

Trotz der relativ umfangreichen Mittel der EU und auch des Landes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind die Mittel, die die Bundesanstalt für Arbeit für diesen Zweck in Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung stellt, ungleich höher: im Jahre 2001 zum Beispiel rund 2,68 Mrd. DM¹⁰⁸ Mrd. DM gegenüber knapp 300 Mio. DM von Land und EU (inklusive Ausbildungsförderung). Das Arbeitsministerium orientiert in seiner gesamten Arbeitsmarktpolitik darauf, möglichst umfassend die Mittel der Bundesanstalt zu nutzen, auch zum Beispiel für GAP-Projekte (hier SAM-Mittel). Deshalb ist eine gute Kooperation mit dem Landesarbeitsamt und den 4 regionalen Arbeitsämtern von größter Bedeutung. Die institutionelle Beziehungen zwischen Landesarbeitsamt (LAA) und regionalen Arbeitsämtern haben sich seit der Einführung des SGB III (1.1.1998) verändert. Die regionalen Arbeitsämter haben weitgehende Selbstverwaltungsrechte¹⁰⁹ müssten insofern in den Kooperationsbemühungen des Arbeitsministeriums neben dem LAA einen relativ selbständigen Platz einnehmen.

Die derzeitige Qualität dieser Kooperation wird bei den verschiedenen anderen Akteuren, die auf dem Feld der Arbeitsförderung tätig sind, sehr unterschiedlich bewertet. Während einerseits, vor allem im regionalen Rahmen, die Arbeitsämter in der Regel gut in die Akteursnetze integriert sind und von guten Kooperationsbeziehungen berichtet wird¹¹⁰, werden in bezug auf das Landesarbeitsamt Kooperationsprobleme benannt, die zum Teil auch als politische Vorbehalte gegenüber der rot-roten Koalition oder gegenüber den Orientierungen auf ÖBS und GAP gedeutet wurden. Es fehle – so ein/e Vertreter/in aus der Koalition – eine gute Kopplung zwischen der Arbeitsamt-Ebene und dem Land. Von anderen Interview-Partnern aus der Koalition wurde aber gerade die Kooperation mit der *regionalen* Ebene der Arbeitsämter als unzureichend reflektiert. Eine einvernehmliche Einschätzung hierzu gibt es jedenfalls nicht. Offenbar besteht das institutionelle Problem vor allem darin, dass beinahe sämtliche Arbeitsförderungsprogramme auf ABM-, SAM- und Weiterbildungsförderungen angewiesen sind, für die

107 Beispiel: Modellprojekt des Bauernverbandes zur Umweltsanierung in den Landkreisen Mecklenburg-Strelitz und Uecker-Randow.

108 Unter diesen 2,68 Mrd. sind 1,8 Mrd. DM sogenannte „Eingliederungstitel“. Zu den Eingliederungstiteln gehören vor allem Mittel für ABM (anteilig weit mehr als in westlichen Bundesländern), weiterhin Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse, Mobilitätshilfen, Trainingsmaßnahmen, Leistungen für Schwerbehinderte, Reha-Eingliederung u.a.m. 10% der Mittel in den Eingliederungstiteln stehen den Arbeitsämtern frei zur Förderung innovativer Projekte Verfügung (vgl. Fußnote weiter oben). Gerade auf diese Mittel schauen Arbeitslosenverband und andere Akteure im Lande und fordern, diese Mittel zum Aufbau des „dritten Sektors“ einzusetzen (vgl. Abschnitt 3.2.4). Ausgaben für SAM, Langzeitarbeitslosenprogramm (BHI), Sofortprogramm Jugendarbeitslosigkeit u.a.m. werden nicht über die Eingliederungstitel (Kapitel 2), sondern über Kapitel 3 des Haushaltsplanes der Bundesanstalt geregelt.

109 Das LAA schließt einmal jährlich mit den regionalen Arbeitsämtern Zielvereinbarungen ab, in deren Rahmen die Arbeitsämter relativ selbständig handeln können. Das LAA nimmt die Funktionen der Fachaufsicht und des Controllings gegenüber den Arbeitsämtern wahr und bietet sich darüber hinaus selbst als Dienstleister für die Beratung und Koordinierung der Arbeitsämter an.

110 Beispielweise wurden in einem Interview intensive Kooperationskontakte zwischen LverA bzw. VA Rostock und Arbeitsamt Rostock konstatiert. BBJ berichtet in einem anderen Beispiel von guten Kooperationskontakten mit dem Arbeitsamt Neubrandenburg bei der Vorbereitung eines Projektes im Bereich des Leichtflugzeugbaus. Die Beispiele ließen sich fortsetzen.

die Arbeitsämter zuständig sind und deshalb auch das Recht beanspruchen, über Schwerpunkte der Mittelvergabe und über Projekte selbst zu entscheiden. Diese Schwerpunkte verändern sich mit dem gesellschaftlichen Bedarf (– der sich allerdings für die Arbeitsämter nicht anders darstellt als für das Arbeitsministerium). So wurden zum Beispiel die Fördermaßnahmen für IT-Berufe erweitert, die Ausrichtung der Förderungen auf den 1. Arbeitsmarkt gestärkt; Lohnkostenzuschüsse (LKZ) für Unternehmen zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen erhielten Priorität beispielweise vor ABM-Förderungen; innerhalb der ABM-Maßnahmen erlangten Vergabe-ABM¹¹¹ Vorrang gegenüber anderen ABM-Maßnahmen. Diese Neuakzentuierungen, die insgesamt auf eine wirtschaftsnahe und zukunftsfähige Arbeitsförderung zielen, liegen einerseits in Übereinstimmung mit den Intensionen der Arbeitsmarktpolitik im Lande M-V, andererseits sind sie tendenziell mit einem Rückbau von Maßnahmen der Arbeitsämter in sozialen und kulturellen Bereichen verbunden, die aber gerade für die Entwicklung gemeinwohlorientierter Arbeitsförderungsprojekte von wesentlicher Bedeutung sind. So bauten Arbeitsämter ABM- und SAM-Maßnahmen für die Realisierung des Landesprogramms Jugend- und Schulsozialarbeiter zurück. Einerseits fällt damit die Finanzierung des Programms stärker auf das Land und die Kreise/Kommunen (je zur Hälfte) – was in einigen Kreisen heftige Kritik auslöste – andererseits geht es um kompetente Fachleute in unbefristeten Stellen, was über ABM und SAM nicht oder nur sehr bedingt realisiert werden kann. Wenn es um regional verteilte Leistungen im gemeinwohlorientierten Bereich geht und die Regionalisierung der Beschäftigungsförderung ernst gemeint ist, ist es aber nicht unangemessen, die kommunale Ebene an der Finanzierung dieser Aufgaben zu beteiligen.

Zwischen den Initiatoren von Landesprogrammen und dem Landesarbeitsamt sowie den regionalen Arbeitsämtern findet ein regelmäßiger Abstimmungsprozess statt. Wenn solche Programme in Kraft gesetzt werden, liegt die Zustimmung des LAA und der regionalen Arbeitsämter vor. Dies kann auch nicht anders sein, da doch von ihnen ein Großteil der Maßnahmen zu finanzieren ist. Für Projekte, deren Beschäftigte über SAM-gefördert werden sollen, ist die Bewilligung der SAM-Förderung eine Voraussetzung, dass das Versorgungsamt überhaupt erst über die ergänzenden Fördermaßnahmen entscheiden kann. Die Bestrebungen des Arbeitsministeriums gehen in dieser Hinsicht dahin, dass Arbeitsamt-Förderungsmaßnahmen weniger durch das Land kofinanziert werden müssen, da die Bundesanstalt für Arbeit im SGB III mittlerweile vergleichbare Mittel zur Verfügung stellen kann. Mittlerweile hat aber die Bewältigung des Konflikts um die ABM-Sachkosten ohnehin neue Akzente gesetzt.

111 „Vergabe-ABM“ machen in M-V derzeit noch einen sehr kleinen Teil der ABM-Maßnahmen aus (ca. 600-700 Teilnehmer bei insgesamt rund 70.000 Personen in beschäftigungspolitischen Vollzeitmaßnahmen). Kommunen (oder Kreise, evtl. auch Vereine) müssen hierbei bestimmte Maßnahmen unter der Bedingung ausschreiben, dass von den Bewerber-Firmen Arbeitslose eingestellt werden. Das Unternehmen stellt die Arbeitslosen „normal“ ein, stellt nach Auftrags erledigung die Rechnung an die Kommune einschließlich der angefallenen Arbeitskosten für die neu eingestellten ehemaligen Arbeitslosen und erhält das Geld dafür von der Kommune. Die Kommune wiederum erhält zumindest die Personalkosten der neu eingestellten Arbeitslosen vom Arbeitsamt zurück. Für die Kommunen sind diese „Vergabe-ABM“ dennoch teurer als „reine“ ABM-Maßnahmen, greifen deshalb i.d.R. nur dort, wo es gelingt, diese Maßnahme mit anderen Förderprogrammen zu kombinieren. Auch aus Unternehmersicht wäre die Auftragsvergabe ohne Einstellungsverpflichtung von Arbeitslosen oft günstiger, weil im Aufwand geringer und auch, weil an sich schon die Auftragslage (z.B. im Baugewerbe) meist schlecht ist. Bei guter Auftragslage und bei Kombination mit anderen Förderungen für die Kommunen ist jedoch das Instrument der Vergabe-ABM ein wirksames Mittel, um Langzeitarbeitslose wieder an den 1. Arbeitsmarkt heranzuführen.

„Abgrenzung“ der institutionellen Strukturen

Eine Abstimmung und Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen TGL und BBJ ist nur relativ, aber zumindest insoweit gegeben, dass sich BBJ spezieller auf die ESF-Förderung („technische Hilfe“), TGL eher auf spezifische Landesförderungen („Stammstellenförderung“) orientiert und evtl. auch etwas stärker auf Kommunalberatung im Bereich der Beschäftigungsförderung. BBJ hat somit sehr weitgehend mit Qualifizierungsfragen und dem Aufbau von Bildungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zu tun, TGL eher mit der Entwicklung der Beschäftigungsgesellschaften, aber auch mit Kommunen und Unternehmen. Für die TGL sind somit die ABS-Gesellschaften speziellere Ansprechpartner, für die BBJ berufliche Weiterbildungsgesellschaften – eine schematische Trennung gibt es aber keinesfalls, auch nicht bei den Gesellschaften selbst. BBJ führt viele Projektberatungen vor Ort durch, TGL hat sich ein wenig aus dem konkreten Beratungsgeschäft gegenüber ABS zurückgezogen und orientiert sich auf landesweite Projektinitiativen. Auch hier gibt es keinen Ausschluss. Besonders hinsichtlich der Ideen- und Projektfindung auf landesweiter Ebene kooperieren (und konkurrieren) beide Gesellschaften, ähnlich auch ihre jeweiligen Büros in den Teilregionen des Landes. Bei letztgenanntem Aspekt hat offensichtlich BBJ derzeit die besseren Voraussetzungen für die Förderung und Moderation regionaler Netzwerkstrukturen sowie als kompetenter Partner mit einem agilen Management – so zumindest die Außenwahrnehmung mehrerer unserer Interviewpartner.

Mit dem Landesversorgungsamt bzw. den regionalen Versorgungsämtern (hier i.S. VA Rostock, das allein für die verwaltungsseitige Bearbeitung beruflicher Weiterbildungsprojekte zuständig ist) sollte es bei der Beratung beruflicher Weiterbildungsprojekte insoweit keine Überschneidungen der Aufgabenbereiche geben, da diese im Sinne einer „hoheitlichen Beratung“ tätig werden, also im Sinne einer Beratung der Förderanträge unter rechtlichen und verwaltungstechnischen Aspekten. BBJ wird hingegen eher im Sinne der Ideenfindung, Moderation und Erstberatung vor Ort tätig. In der Praxis führte dies zu dennoch zu Überschneidungen und zu einer Sogwirkung zugunsten des LversA (hier speziell Versorgungsamt Rostock), weil die Antragsteller wissen, dass an gleicher Stelle über die Bewilligung beruflicher Weiterbildungsprojekte entschieden wird. Umso mehr bedarf es der Kooperation zwischen den beiden Institutionen, die nach Einschätzung beider Seiten mittlerweile auch gut funktioniert. In dem Maße, wie es nicht nur um Einzelanträge, sondern um regional verankerte und vernetzte Projektanträge geht, müsste allerdings das Gewicht einer vom Staat unabhängigen Beratung und Koordination nicht weiter ab- sondern weiter aufgewertet werden.

Dies schließt auch die Frage ein, inwieweit sich das Arbeitsministerium selbst aus unmittelbaren Beratungsfunktionen zurückziehen könnte. Normalerweise gehört diese Tätigkeit nicht unbedingt zum Aufgabenbereich einer Ministerialverwaltung. Gegenwärtig sind im AQMV noch 5 von 17 Richtlinien mit dem Vermerk versehen, dass die Antragsberatung über das Ministerium für Arbeit und Bau erfolgt.

Controlling

Im Bereich der Arbeitsförderung (ESF und anderes) haben sich Bund und Länder auf die Konzeption eines umfangreichen „Minimalkatalogs“ von Indikatoren geeinigt, der technisch über ein neues IT-gestütztes Datenbanksystem (ISAP¹¹²) umgesetzt werden soll. Dieses Sys-

112 Informationssystem Arbeitsmarktpolitik.

tem beinhaltet sowohl Monitoring- als auch Evaluationsfunktionen, erstmalig auch Individualdaten und soll letztlich bis zur Aggregation der Daten für die GFK-Ebene geeignet sein. Während bislang nur die Bewilligungen statistisch erfasst worden sind, laufen jetzt auch die Auszahlungen, Änderungsanträge, Verwendungsnachweisprüfungen über das System ISAP. Die Sammlung aller Daten erfolgt über die im AQMV ausgewiesenen Ansprechpartner für die entsprechenden Förderungsrichtlinien, vor allem über die Versorgungsämter; einbezogen sind auch TGL, Kammern, an der „Basis“ natürlich die Bildungsträger etc. Schließlich werden die Daten beim Arbeitsministerium gebündelt.¹¹³ Dieses kann rückwirkend dann auch als Dienstleister für die Kreise, für die regionale Ebene etc. tätig werden. Gleichzeitig können die über ISAP gewonnenen Daten für die Budgetverwaltung genutzt werden. Ergänzt werden soll dieses System durch begleitende qualitative Studien. Insgesamt dürfte auf der Grundlage dieses Instruments eine effektivere Erfolgskontrolle und eine Verbesserung der Nachhaltigkeit der Arbeitsförderungsmaßnahmen möglich werden.

Die Individualdaten bei der Arbeitsförderung unterliegen strengen Datenschutzbestimmungen und werden gegenüber den Aggregatdaten strikt getrennt behandelt. Nur auf der Grundlage der Individualdaten können aber solche Erkenntnisse gewonnen werden wie z.B. die Anzahl und Dauer der Maßnahmen, die die geförderten Personen im Durchschnitt durchlaufen, die Verbleibrate in Beschäftigungsverhältnissen des allgemeinen oder öffentlich geförderten Arbeitsmarktes usw. Somit können auch Erkenntnisse über die Nachhaltigkeit der Förderungsmaßnahmen gewonnen werden (Nachhaltigkeit sowohl in bezug auf die individuellen Entwicklungen als auch in bezug auf die Aggregation). Man kann prüfen, welche Maßnahmen besonders hohe und welche besonders niedrige Eingliederungserfolge für den allgemeinen Arbeitsmarkt mit sich brachten und hieraus Schlüsse für die weiteren Förderungen ziehen. Diese und ähnliche Monitoring-Ergebnisse werden auch von der Europäischen Union abgefordert.

Insgesamt steht dieses System jedoch noch ziemlich am Anfang seiner Etablierung. Es geht hierbei nicht nur um ein technisches Problem, sondern erst einmal darum, dass die Richtlinien des gegenwärtig noch gültigen AQMV nicht in Übereinstimmung mit dem OP stehen – die Schwerpunkte des OP werden noch aus verschiedenen Richtlinien des AQMV gespeist. Hier soll mit der Neuausarbeitung des AQMV gerade eine Änderung herbeigeführt werden.

3.2.2 Neue Ansätze der Arbeitsförderung

Geht man einfach von den Zahlen aus, könnte man sagen, die Arbeitslosigkeit hat sich *nicht* verringert. Oder sie hat sich nur dadurch verringert, dass Einwohner aus dem Land abgewandert sind und woanders ihre Chancen suchen. Aber diese Sicht fasst viel zu kurz. Was sich in Wirklichkeit auf diesem Feld tut und durch das PDS-geführte Ministerium angestoßen wurde, ist qualitativ gegenüber der Politik der Vorgängerregierung eine konzeptionelle Trendwende, kann sich aber nur *mittelfristig* in einem Rückgang der Arbeitslosenzahlen niederschlagen. Seit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 erlangte die Arbeitsförderungs politik und das praktische Verwaltungshandeln auf diesem Gebiet *eine Reihe neuer Merkmale*, die auch in die bereits erwähnten Grundüberlegungen des AQMV 2000 eingeflossen sind, heute aber im Zusammenhang mit dem neuen OP bereits wieder grundlegend überarbeitet werden müssen.

113 Im Unterschied dazu wurde die Datenerfassung der EFRE-Förderungen als Dienstleistung ausgeschrieben.

Zu den Neuansätzen gehören insbesondere:

- die Konstituierung des Bündnisses für Arbeit als Kommunikationsplattform der Arbeitsmarktpolitik;
- der bewusste Einstieg in die Entwicklung eines öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS) und die Entwicklung gemeinwohlorientierter Arbeitsförderungsprojekte (GAP);
- die zunehmende Ausformung eines Regionalisierungsansatz in der Arbeitsförderungs politik;
- eine flexiblere Suche nach modernen Methoden der Arbeitsförderung, darunter die gezielte Suche nach Erfahrungen anderer Bundesländer und Erfahrungen in anderen Staaten.

Zu den wichtigsten neuen Merkmalen gehört der *Regionalisierungsansatz* bei der Arbeitsförderung. Er schließt ein, regionale institutionelle Strukturen, Akteursnetze und Projektzusammenhänge zu fördern, *den Konsens der regionalen Akteure* zu einer Bedingung für Fördermittelvergabe zu machen. Regionale Akteursnetze der Arbeitsförderung sollen sich „von unten“ selbst aufbauen und prioritär auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, daneben aber auch im gemeinwohlorientierten Bereich angesiedelt sein. Vor allem den *Regionalisierungsansatz* der Arbeitsförderpolitik wird diese kompatibel mit einer – derzeit noch in den Anfängen stehenden – Politik der *nachhaltigen Regionalentwicklung*, die regionale Verschränkungen zwischen Wirtschafts-, Arbeits-, Raumplanungs- und Umweltpolitik mit gleichzeitiger Anbindung an europäische und globale Märkte verbindet. Hierbei könnte nicht zuletzt der Aufbau *regionaler Konsensgremien* eine innovative Anregung auch für andere Bundesländer sein. Die Orientierung auf *gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte* (GAP) ist ebenfalls neu. Ein neuer Akzent besteht weiterhin darin, dass ergebnisorientierte *Projektförderungen* gegenüber der traditionellen Kofinanzierung individueller Eingliederungshilfen deutlich an Gewicht gewinnen. Und nicht zuletzt ergeben sich neue Aspekte bei der *Integration von Jugendlichen* in den Arbeitsmarkt, bei der Prävention vor *Langzeitarbeitslosigkeit*, beim Verhältnis von *Qualifizierungsförderung und traditionelle ABM-Förderung*, hinsichtlich stärkerer Akzentuierung der *berufsbegleitenden Weiterbildung*, der Förderung von *Existenzgründungen*, der Einbeziehung von *Frauen* in die ESF-Förderung. All diese neuen Merkmale stehen in Übereinstimmung mit der Neufassung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes und des Operationelles Programms M-V 2000-2006; sie setzen aber auch markant eigene Akzente.

Insgesamt kann man sagen: Das Land war noch nie so flexibel auf der Suche nach neuen, intelligenten Modellen der Arbeitsförderung wie heute. Schritt um Schritt werden hierfür Strukturen, Modelle und Experimente aufgebaut, im Bündnis für Arbeit diskutiert und auf den Weg gebracht – und das ist durchaus eine konkrete Wirkung der neuen Regierung. Einige der wichtigsten dieser Neuansätze wollen wir im weiteren etwas näher beleuchten: Arbeitsplätze für Jugendliche, Akteursnetzwerke, Regionalisierungsansatz und GAP.

Arbeitsplätze für Jugendliche

Im Oktober 2000 stellte Arbeitsminister Holter Überlegungen für ein 3-Punkte-Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit mit einem Finanzvolumen von ca. 10-20 Mio. DM seitens des Landes vor.¹¹⁴ Bisher wurde das Programm noch nicht aufgelegt. Zur Debatte stehen erstens (regressiv zu gestaltende) Beihilfen für Unternehmen, die junge Menschen einstellen. Hiermit

114 PM AM 193/00 vom 24.10.00.

soll das Jugendsofortprogramm des Bundes flankiert und ergänzt werden. Zweitens soll die Ausbildungsförderung stärker auf Zukunftsbranchen konzentriert werden. Drittens sollte die Förderung von Investitionen (u.a. durch das Wirtschaftsministerium) enger mit der Beschäftigungsförderung an der „zweiten Schwelle“ (Übergang von der Lehre in die berufliche Arbeit) verknüpft werden. Das Programm „Jugend baut“ könnte auf andere Branchen ausgedehnt und innovative Existenzgründungen (z.B. Informations- und Kommunikationstechnologien) von jungen Menschen (so durch Absolventen der Hoch- und Fachschulen) stärker gefördert werden. Die Landesregierung strebt an, gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit ein Programm zur Schaffung von 1.500 Stellen im Bereich der kommunalen Infrastrukturmaßnahmen aufzulegen. Hiermit soll auch eine Festlegung der Koalitionsvereinbarung realisiert werden, die mittlerweile durch die Aufstockung der EU-Mittel für Infrastrukturmaßnahmen (siehe Kapitel 2) bessere Realisierungschancen hat. Im weiteren ist durch die Koalition die Ausarbeitung eines Landesprogramms „Jugend in Arbeit“ geplant.

Förderungen für Jugendliche – ihre Ausbildung, ihre Aufnahme in Beschäftigungsverhältnisse an der „2. Schwelle“ und die Verhinderung von Jugendlangzeitarbeitslosigkeit – nehmen auch unter den Politikfeldern der ESF-Förderung einen hervorragenden Platz ein. Insofern bestehen seitens der Arbeitsförderung des Landes gute Möglichkeiten, Finanzmittel gerade auf dieses Gebiet zu konzentrieren. Das Problem wird in den nächsten Jahren dadurch verschärft, dass geburtenstarke Jahrgänge auf den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt drängen, ohne dass ältere Jahrgänge durch Übergang in Rente in gleichem Maße Arbeitsplätze freigeben.

Die CDU sieht die Ansätze der Beschäftigungsförderung für Jugendliche kritisch, so z.B. der Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Dr. Born am 24.10.00 in einer Presseerklärung. Wir zitieren diese Erklärung hier ausführlich, weil sie sowohl Aufschluss über die CDU-Positionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und anderer Politikfelder gibt als auch die frontale wie auch pauschale Herangehensweise der Kritik gegenüber der Regierungskoalition verdeutlicht:

„Zwei Jahre hat die rot-rote Koalition die sich abzeichnende Entwicklung und kritische Stimmen aus der Wirtschaft, von den Gewerkschaften und der Opposition in sträflicher Weise ignoriert“, erklärte der CDU-Politiker. „Jetzt steht die SPD/PDS-Koalition vor ihrem arbeitsmarktpolitischen Scherbenhaufen und versucht, die verheerende Jugendarbeitslosigkeit mit purem Aktionismus zu kaschieren“, so Born weiter. Dabei gebe es weder konkrete Vorstellungen, klare Konzepte, noch eine haushaltsrechtliche Untersetzung. „In der Konsequenz erschöpft sich selbst der Aktionismus erneut in reiner Ankündigungspolitik und der Bildung einer weiteren Arbeitsgruppe. Diese Arbeitsgruppe wird das gleiche Schicksal nehmen wie die unzähligen und undurchschaubaren Arbeitsgruppen im Bündnis für Arbeit, die letztendlich zum Scheitern des Bündnisses auf Landesebene geführt haben. Die äußerst dürftigen Programmbausteine, die anscheinend auf wenig Gegenliebe in der SPD/PDS-Landesregierung gestoßen sind, offenbaren das ganze Ausmaß der umfassenden Hilflosigkeit der rot-roten Koalition, die tatsächlichen Probleme im Land anzupacken“, konstatierte Born.

Dr. Ulrich Born weiter: „Die Jugendarbeitslosigkeit und massive Abwanderung vor allem junger Menschen kann nicht im Hauruck-Verfahren gestoppt werden. Erforderlich sind gezielte Aktivitäten und konkrete Maßnahmen, um jungen Familien in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt eine lohnenswerte Lebensperspektive zu bieten. Weiche Standortfaktoren wie eine aktive Familienpolitik, Eigentumsförderung, Schulqualität und berufliche Qualifizierung, Kultur und Freizeit dürfen nicht länger vernachlässigt werden. Wer die wirklichen Zukunftschancen des Landes wie Transrapid oder A3XX vor die Wand fährt, die Privatisierung von Plattenbauwohnungen anstelle des Eigenheimbaus fördert¹¹⁵, darf sich nicht über fehlende qualifizierte Arbeitsplätze und Abwanderung wundern.“

115 Anm. des Verfassers der Studie: Die einseitige Ausrichtung der Förderung auf den Erwerb von mehrgeschossigen Plattenbauten wurde auch vom wohnungspolitischen Sprecher der SPD-Fraktion (Klaus Schier)

Die drei von Holter angedachten ‚Programmbausteine‘ werden somit nicht dazu beitragen, den Negativtrend bei der Jugendarbeitslosigkeit aufzuhalten. Sollten die beabsichtigten Maßnahmen umgesetzt werden, gehen sie zu Lasten von Investitionen und Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Ähnlich wie beim erfolglosen Bundesprogramm ‚JUMP‘ gibt es anschließend für die Jugendlichen ein böses Erwachen.

Das Land muss den Jugendlichen vor allem helfen, den Wiedereinstieg in eine reguläre Berufstätigkeit zu schaffen und sie nicht mit Hilfe von umstrittenen Programmen vom ersten Arbeitsmarkt fernhalten.¹¹⁶ Ein Durchbruch auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche wird sich nur dann erzielen lassen, wenn der Investitionsmotor wieder in Gang kommt, neue Stellen im Mittelstand geschaffen werden, das Klima für Existenzgründer sowie die Schul- und Ausbildungsqualität und die sozialen Rahmenbedingungen für junge Familien nachhaltig verbessert werden.“ (Dr. Ulrich Born, Zitate aus der Presseerklärung vom 24.10.00)

Akteursnetzwerke für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit

Anders als bei den in Kapitel 2 behandelten Neuansätzen der Wirtschaftsförderungspolitik und als bei der in Kapitel 4 behandelten Reform der Sozialhilfe-Trägersysteme, die ebenso eine stärkere Verantwortungswahrnehmung der Regionen des Landes voraussetzen und beinhalten, beruht die Reform¹¹⁷ der Arbeitsförderungssysteme auf dem Aufbau neuer Akteurs- und institutioneller Strukturen sowie Vernetzungen in den Bereichen zwischen Staat und Markt – also im „dritten“ Sektor. Sie (die Reform) kann daher weder prioritär auf die Kraft der Gewinninteressen (wie beispielweise in der Wirtschaftsförderung bei regionalen oder branchenspezifischen Unternehmensnetzwerken) noch prioritär auf die Kraft der Verwaltungsdisziplin (wie bei der Reform der Sozialhilfeträger) bauen, sondern bedarf völlig neuartiger Handlungsstimulation von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und administrativen Akteuren in den einzelnen Regionen des Landes. Die Inhalte und Ziele der Regionalisierung im Bereich der Arbeitsförderung unterscheiden sich demnach von den Regionalisierungsprozessen, die es auch in der Wirtschafts- und in der Sozialpolitik gibt. Während vor allem in der Sozialpolitik der Plan zur Regionalisierung und Kommunalisierung von Mitteln der überörtlichen Sozialhilfe weitgehend ein administrativer Akt ist, geht es im Bereich der Arbeitsförderung (mehr noch als bei der Wirtschaftsförderung) um die Unterstützung der Herausbildung von regionalen Akteursnetzwerken. Dieser Prozess ist wesentlich aufwendiger.

Bereits in den vergangenen Jahren haben sich in den Subregionen des Landes Ansätze von regionalen Akteursnetzwerken der Beschäftigungsförderung herausgebildet: das Regionalforum Ostmecklenburg-Vorpommern und die Regionalkonferenz Mecklenburgische Seenplatte (zwischen beiden mit funktionierenden Kooperationsverbindungen), das Bündnis für Arbeit und Wettbewerb im Nord-Osten des Landes, in West-Mecklenburg das Regionalmarketing „Ver-ein Business Marketing Mecklenburg-Schwerin“, im Raum Rostock das Regionalmarketing

kritisiert. Im Oktober 2000 kündigte Arbeits-/Bauminister Holter an, das „Bestandserwerbsprogramm“ der Landesregierung auf den Erwerb von bereits vorhandenen Ein- und Zweifamilienhäusern zu erweitern.

116 Anm. des Verfassers der Studie: Diese Erklärung geht offensichtlich an den Realitäten in M-V vorbei. In einer Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion vom 11.10.2000 wird mitgeteilt, dass etwa zwei Drittel der betrieblich ausgebildeten Jugendlichen über den Bedarf ausgebildet werden. In einem Fachgespräch von SPD-Politikern des Landes mit dem Staatssekretär des Bundesarbeitsministeriums (Dr. Tegtmeier) und anderen Experten ging es u.a. um eine stärkere Orientierung auf die örtlichen Besonderheiten M-V's und die Berücksichtigung der Gruppe der *überbetrieblich oder über Bedarf ausgebildeten Jugendlichen als besondere Zielgruppe für Fördermaßnahmen*.

117 Zwar spricht niemand von einer „Reform“, wenn es um die Regionalisierung der Arbeitsförderung geht – dem Inhalte nach handelt es sich u.E. jedoch um eine solche, denn die Träger, Inhalte, Mechanismen und Formen regionalisierter Arbeitsförderung würden sich am Ende wesentlich von den traditionell üblichen zentralisierten und auf Individualförderung beruhenden Charakteristika der Arbeitsförderung unterscheiden.

für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. An diese, gegebenenfalls auch andere regionale Netzwerke, kann die Regionalisierung der Arbeitsförderungs politik anknüpfen.

Regionalisierungsansatz

Der *Regionalisierungsansatz* bei der Arbeitsförderung hat Voraussetzungen in den vergangenen Jahren, darunter auch aus der Zeit der Vorgängerregierung. Zunehmend in den letzten Jahren wurde das AQMV regionalisiert, über die entsprechenden regional ansässigen Strukturen und Träger, umgesetzt. Die Systematik und Zielstrebigkeit, mit dem dieser Ansatz jetzt betrieben wird, ist dennoch neu – umso mehr, da im Arbeitsministerium davon ausgegangen wird, dass man zur Zeit noch *am Beginn* der Erarbeitung einer Regionalisierungsstrategie stehe. Bei der Regionalisierung geht es sehr wohl darum, die Förderprogramme noch zielgerichteter auf die Bedürfnisse der Regionen in M-V auszurichten. Aber darüber hinaus geht es um mehr: Letztlich könnte man das Ziel vermuten, solche regionale Netzwerkstrukturen zu entwickeln, denen sämtliche Orientierungen, Leitideen und konkreten Entscheidungen über beschäftigungspolitische und damit verbundene wirtschaftsfördernde Maßnahmen in ihrer Region anvertraut werden, einschließlich der Verfügung über die finanziellen Mittel.¹¹⁸ Die Steuerung durch das Ministerium und die landesweit tätigen Förderinstitute könnte sich dann auf strategische Fragen der Arbeitsmarktpolitik bzw. Arbeitsförderung, auf regionalübergreifende Fragen, auf Erfahrungsaustausch und Wettbewerb, Monitoring und Kontrolle beschränken, hätte für diese Aufgaben zugleich mehr Bewegungsraum. Für das Arbeitsministerium würde dies einen Paradigmenwechsel seiner institutionellen Steuerung bedeuten: keine Reduzierung, aber eine erhebliche Akzentverschiebung seiner Steuerungsmodi.

Der Regionalisierungsansatz schließt ein, regionale (bezogen auf die Subregionen des Landes) institutionelle Strukturen und Akteursnetze zu fördern, die sich aber selbst auch „von unten“ aufbauen sollen. Regionalisierte Strukturen der Arbeitsmarktförderung sollen nicht „von Oben“ aufgedrückt werden, sondern man will an die „von unten“ gewachsenen Strukturen anknüpfen. Worin diese „Regionen“ bestehen sollen, ist deshalb zunächst erst einmal keine Angelegenheit, die zentral strukturiert werden soll, sondern auf die Initiativen der regionalen Akteure selbst aufbaut und Bestehendes weiterführen soll.

Die Einführung eines „regionalen Konsens“¹¹⁹ als Bewilligungskriterium für GAP-Projekte seit dem AQMV 2000 erhöht die Bedeutung regionaler Akteursnetze für die Beschäftigungsförderung. Die Stammstellenförderung durch das Land – insgesamt werden etwa 500 Stammkräfte von Beschäftigungsgesellschaften gefördert¹²⁰ – dient dem Erhalt und auch der Weiterentwicklung, gegebenenfalls auch Neuordnung der regionalen Trägerstrukturen für ABM-, SAM-, GAP und unternehmensnahe Beschäftigungsprojekte. Sie ist eher eine strukturpolitische Maßnahme, die dem Erhalt und der Weiterentwicklung von regional verorteten instituti-

118 Die Forderung, den Regionen auf der Grundlage eines gesicherten institutionellen und juristischen Rahmens auch die finanziellen Mittel zur Arbeitsmarktförderung in die Hand zu geben, wird zum Beispiel vom DGB erhoben.

119 Hierunter wird nicht unbedingt Einstimmigkeit verstanden, aber zumindest eine qualifizierte Mehrheit und die Zustimmung sowohl der Sozialpartner wie auch der kommunalen Ebene. Genauere Kriterien für „regionalen Konsens“ sind bisher nicht festgelegt. Es geht vielmehr um eine grundsätzliche, allgemeine Handlungsorientierung.

120 Die Stammstellenförderung ist eine „reine“ Landesförderung. Gefördert werden die Personalkosten, nicht die zugehörigen Sachkosten.

onellen Strukturen der Arbeitsförderung dient als im engeren Sinne eine beschäftigungspolitische Maßnahme.

Im Oktober 2000 unterbreitete die BBJ – erarbeitet in Kooperation mit der TGL – im Rahmen der AG 4 des Bündnisses für Arbeit einen *Diskussionsvorschlag* zum weiteren Umgang mit der Regionalisierung. Vorgeschlagen wird, schrittweise – unter Beteiligung der regional bzw. vor Ort ansässigen Akteure – ein „Drei-Ebenen-System“ für die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Die grundlegende Regionalstruktur soll sich danach an den Regionalstrukturen der Arbeitsämter bzw. der Regionalen Planungsverbände (beides ist beinahe identisch) orientieren. Auf der *ersten Ebene* der Regionen sollten demnach „Regionale Partnerschaften für Beschäftigung“ für die Erarbeitung von Leitlinien, für Erfahrungsaustausch und Evaluation tätig sein. In diesem „Leitgremium“, in dem die Sozialpartner, Arbeitsämter, Arbeitsministerium, Kammern, Verbände, regionale Planungsverbände etc. vertreten sein sollten (keine Zuwendungsempfänger¹²¹), ginge es um eine freiwillige und konsensorientierte Zusammenarbeit. Auf einer „*zweiten Ebene*“ sollten „Arbeitsgruppen“ zu spezifischen Themen gebildet werden: z.B. Gremien zur Frage der Job-Rotation, für GAP-Projekte oder andere einzelne Projekte. Diese Arbeitsgruppen würden ihre Arbeit auf die Leitlinien beziehen, die von den regionalen Partnerschaften entwickelt worden sind. Und auf der *dritten Ebene* schließlich würden „Regionalsekretariate“ etabliert, die die Regionalen Partnerschaften und die Arbeitsgruppen in fachlicher, methodischer und organisatorischer Hinsicht unterstützen, zu einem Knotenpunkt der Kommunikation zwischen den drei Ebenen werden.

Weiterhin beinhaltet der Vorschlag, den Wirkungskreis dieser institutionellen Struktur *schrittweise auch auf Fragen der Struktur- und der Wirtschaftspolitik* auszudehnen bzw. mit institutionellen Strukturen auf diesen Gebieten zu verkoppeln, da die Arbeitsmarktpolitik auch in den Regionen des Landes nur in der Verzahnung mit der Struktur- und der Wirtschaftspolitik Erfolgchancen hat. Zwar sind bislang die regional verankerten Netzwerke der Arbeitsförderung noch kaum auf Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik eingestellt; in der Perspektive wäre eine solche Koppelung – wie sie im konkreten auch immer aussehen mag – jedoch nicht nur denkbar, sondern auch wünschenswert und notwendig. Perspektivisch sollte durchaus angestrebt werden – so auch Ideen, die aus dem Arbeitsministerium und Förderungsgesellschaften geäußert werden – Projektförderungen für ihre Regionen sowohl aus dem EFRE- als auch aus dem ESF-Fonds zu verantworten. Dies wäre ein deutliches Signal der Verknüpfung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die bislang allzu zählebig vorankommt.

Generell wäre es dabei von großer Bedeutung, dass die kommunal getragenen Planungsverbände eine wichtige Rolle bei der Regionalisierung einer „verzahnten“ Förderpolitik spielen. Ob sie aber selbst hierfür die institutionelle Grundlage repräsentieren, wird unterschiedlich gesehen, ist z.B. im BBJ-Vorschlag nicht so vorgesehen – sind die Planungsverbände zumindest derzeit doch noch unterinstitutionalisiert und muss man andererseits damit rechnen, dass die Planungsverbände aufgrund ihrer kommunalen Trägerschaft soweit politisiert sind, dass ein konstruktives Arbeitsklima gefährdet sein könnte. Die konkrete Einbindung der Planungsverbände in die regionalen Netze ist somit derzeit noch offen, nicht aber, dass sie eine wichtige Rolle hierbei spielen müssen. Möglicherweise ist es gegenwärtig noch die *Kreisebene*

121 Da Gemeinden und Gemeindeverbände Zuwendungsempfänger sein können, müssten sie nach diesem Vorschlag hier außen vor bleiben. Das wäre problematisch.

(Kreistage, Kreisverwaltungen, einschließlich kreisfreier Städte), die als zuverlässiger Träger regionaler Interessen am ehesten als Partner des Landes infrage käme. Perspektivisch geht es jedoch um kreisübergreifende Wirtschafts- und Beschäftigungsregionen, wie sie beispielsweise mit den Arbeitsmarkt- bzw. Planungsregionen schon bestehen.

Bislang klammert der Vorschlag noch die Übertragung von *Entscheidungskompetenzen* (Förderungsbewilligungen) auf die regionale Ebene aus, aber das dürfte nur eine Frage der Zeit sein – ebenso wie die Übertragung von Globalmitteln zur Arbeitsförderung auf die Ebene der Regionen. Hierfür müssten in den nächsten Jahren zunächst tatsächlich handlungsfähige, demokratische und transparente regionale Strukturen entwickelt worden sein, die auch an entsprechende Verwaltungskapazitäten der kreislichen¹²² bzw. kommunalen Ebene oder auch der bisher auf diesem Gebiet tätigen Landes-Versorgungsämter angebunden sind.¹²³ Man kann den ersten Schritt nicht vor dem zweiten tun.¹²⁴ Bislang gibt es auf der regionalen Ebene noch nicht durchgängig rechtlich und politisch belastbare Gremien, die diese Aufgaben selbständig wahrnehmen könnten. Mittlerweile hat sich aber eingebürgert, dass Entscheidungen seitens regionaler Konsensgremien über förderungsfähige Projekte seitens des Ministeriums nicht angezweifelt werden. Bei GAP-Projekten sind die Entscheidungskompetenzen ohnehin weitgehend auf die Kreise verlagert, allerdings erstellt das Ministerium aus rechtlichen Gründen nach wie vor die Fördermittelbescheide.

Der BBJ-TGL-Vorschlag zur Regionalisierung ist vorerst durchaus mit dem bestehenden System der zentralen Förderungsbewilligung kompatibel, ist aber anschlussfähig für weitergehende Entwicklungen. Regionale Partnerschaften könnten vorerst nur allgemeine Leitlinien und Schwerpunkte der Regionalentwicklung diskutieren, während die konkreten Entscheidungen über Projekte noch beim Arbeitsministerium bleiben. Man kann jedoch annehmen, dass das Land auf dem Gebiet der Arbeitsförderung schrittweise einen Übergang von der zentralen zu einer dezentralen Steuerung und Ressourcenverwaltung vorbereitet, wobei strategische Steuerung und Controlling auf zentraler Ebene weiter qualifiziert werden sollen.

GAP und ÖBS

Zu den markantesten neuen Merkmalen der Arbeitsmarktpolitik im Lande gehört das Heran gehen an gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte (GAP) – vgl. hierzu auch den Abschnitt 3.2.4. Es geht dabei nicht in erster Linie um ein „Zielgruppeninstrument“, also nicht um die Förderung bestimmter sozialer Gruppen, die besonders von der Arbeitslosigkeit betroffen bzw. bedroht sind. Im Mittelpunkt von GAP steht eher die Schaffung dauerhafter Strukturen eines gesellschaftlich nützlichen gemeinwohlorientierten Sektors in den Regionen des Landes. Das Ministerium setzt darauf, dass die Anträge, die konkreten Initiativen für

122 Die Kreise sind schon jetzt – entsprechend dem Programm für regionale Beschäftigungsbeihilfen – für einen Teil der Förderungsmaßnahmen zuständig, einschließlich der Regionalisierung der diesbezüglichen finanziellen Mittel.

123 Durchaus denkbar bei einer solchen weitergehenden Regionalisierung der Arbeitsförderungs politik wäre, dass die Versorgungsämter dann nicht mehr als Landesinstitutionen, sondern als Dienstleister für die Planungsverbände tätig werden.

124 Ungeachtet dessen findet wird auch jetzt ein Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über die Landkreise bzw. kreisfreien Städte abgewickelt, so die Regionalen Programme zur Einstellungsförderung (über die Wirtschaftsförderungsamter der Kreise oder auch über die Wirtschaftsförderungsgesellschaften; geplant ist die Zuständigkeit der Kreise beim neuen Programm für Sozialhilfeempfänger).

GAP-Projekte aus den Regionen selbst kommen, aus den regionalen arbeitsmarktpolitischen Netzen, aber auch aus den anderen Ministerien, schafft hierfür die Rahmenbedingungen, unterbreitet eigene Vorschläge, darunter auch über das Bündnis für Arbeit, erwartet Vorschläge aus den Regionen, von Wirtschaftsförderungsinstituten usw. Es handelt sich um *Projektförderungen*, die allerdings mit dem traditionellen Ansatz der Individualförderung der Bundesanstalt für Arbeit (der Arbeitsämter) bei SAM-Maßnahmen in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Während anfänglich Projektanträge einfach in GAP-Projekte „umgemünzt“ wurden, werden mittlerweile zielstrebigere und punktgenauere derartige Vorschläge von den verschiedenen Seiten unterbreitet.¹²⁵

Ausgangspunkt für die Entwicklung von GAP-Projekten waren die damals noch recht unpräzisen Vorstellungen, die SPD und PDS bei der Koalitionsbildung für die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors, darunter für die Schaffung eines regionalen Modellversuchs „gemeinwohlorientiertes arbeitsmarktgefördertes Beschäftigungsprojekt mit 500 Beschäftigten“¹²⁶ hatten. Im November 1998, beauftragt noch vom Rechtsvorgänger des Arbeitsministeriums, wurde vom Büro für Strukturforchung Rostock (Büstro) eine „Machbarkeitsstudie“ zu einem öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock veröffentlicht.¹²⁷ Auf dieser Grundlage wurde in der Region Rostock-Bad Doberan-Güstrow ein „Modellvorhaben“ für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte entwickelt, das mittlerweile durch zahlreiche Vorhaben in anderen Regionen des Landes ergänzt wird. Das „Modellvorhaben“ benennt Grundsätze für GAP-Projekte, die weitgehend¹²⁸ jenen entsprechen, die bereits in der „Machbarkeitsstudie“ als Essentials genannt worden sind. Hierzu zählen folgende Gedanken.¹²⁹

- GAP setzt an regionalen Bedarfen für gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen an; es handelt sich um Projektförderungen, die sich weitgehend auf SAM-Förderungen mit ergänzenden Landes- und gemischten Finanzierungen stützen; Laufzeit mindestens 3 bzw. 5 Jahre;
- GAP-Projekte sind im Non-Profit-Bereich angesiedelt mit Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, aber weder durch öffentliche Institutionen noch durch private Unternehmen auf der Grundlage kostendeckender Nachfrage wahrgenommen werden können;
- Definition der Projekte durch regionalen Konsens; Durchführung von öffentlichen Projektausschreibungen; Transparenz, Evaluierung und Controlling der Projekte;
- Einschluss von Wettbewerbs- und betriebswirtschaftlichen Elementen: öffentliche Ausschreibung; Beteiligungsmöglichkeit von privatwirtschaftlichen Unternehmen, wenn der Erwerbzweck gegenüber dem öffentlichen Interesse zweitrangig ist;

125 Hierzu zählen beispielsweise ein in der Region und unter Initiative der TGL entstandener Vorschlag zur Beratung, Qualifizierung und Controlling zur Beschäftigungsförderung von Sozialhilfeempfängern in den Landkreisen Müritzkreis und Rügen, ein Sonderprogramm „Arbeit und Umwelt“ u.v.a.m.

126 Vgl. Vereinbarung über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 3. Legislaturperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1998, Punkt 12.

127 Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock, Studie im Auftrag des Arbeitsministeriums des Landes M-V, Verfasser: Dr. Karsten Schuldt, Mitarbeit: Heidemarie Hermann und Eckhard Voss, Rostock, Nov. 1998.

128 Eine Ausnahme bildet das sogenannte „Lohnabstandsgebot“ das für den GAP-Bereich in der „Machbarkeitsstudie“ formuliert wird, dann zunächst zwischen Arbeitsministerium und Unternehmensverbänden vereinbart wurde, wovon jedoch ab Anfang 2000 wieder Abstand genommen wurde.

129 Vgl. GAP, Modellvorhaben in der Region Rostock-Bad Doberan-Güstrow, Internet: www.buestro.de.

- Vorrangige Integration von Langzeitarbeitslosen, besonders Frauen ab 45 und Männer ab 50 Jahre.

Neben der Modellregion Rostock-Bad Doberan-Güstrow etablierten sich auch in den Landkreisen Demmin und Nordwestmecklenburg GAP-Arbeitsgruppen. Im Februar 2000 waren die Mittel für 65 GAP-Projekte im Lande mit 332 geförderten Personen bestätigt, davon 47 in der Region Rostock und 18 in anderen Regionen des Landes. Für 24 Beschäftigte in diesen GAP wurden die Zuwendungen (30.000 DM je Jahr und Person) allein aus Landesmitteln gewährt.¹³⁰ Im Oktober 2000 waren 729 Arbeitnehmer in GAP-Projekten beschäftigt¹³¹ – im Januar des Jahres 2001 lag dieser Stand ähnlich. Allein 97 Projekte mit 256 Personen wurden zu diesem Zeitpunkt in der Region Rostock betreut. Die Betreuung der GAP-Projekte erfolgt in der Region Rostock durch die Büstro GmbH und in den anderen Landesteilen durch die TGL.

In der konzeptionellen Diskussion um GAP nehmen Überlegungen zu, GAP-Projekte auch stärker im wirtschaftsnahen Bereich anzusiedeln. Während bislang die Träger von GAP-Projekten meist Beschäftigungsgesellschaften oder Vereine sind, würden damit zukünftig auch private Unternehmen Träger von GAP-Projekten sein können. Dabei bliebe es generell beim Ausschreibungsprinzip und beim Vorrang von Gemeinwohlinteresse gegenüber Gewinninteressen.

Neben den GAP-Projekten wird der Einstieg in einen öffentlichen Beschäftigungssektor über die Landesinitiative Jugend- und Schulsozialarbeit geführt.¹³² Im Oktober 2000 waren hier 346 Beschäftigte fest angestellt, im Januar 364. Das Land finanziert 50% der Lohn-/Gehaltskosten, während die andere Hälfte von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe (Kreise, kreisfreie Städte) getragen wird.

3.2.3 Institutionelle Steuerung

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass sich im Lande eine tragfähige institutionelle Struktur und Arbeitspraxis zur Steuerung der Arbeitsförderung herausgebildet hat, die zugleich jedoch noch eine Reihe von Defiziten aufweist. Dabei könnte man zwischen

- a) einer konzeptionellen und politisch-strategischen Steuerung
 - b) einer operationellen, administrativen Steuerung und
 - c) einer praktisch moderierenden und beratenden Steuerung
- unterscheiden.

Während Punkt a) von den Aktivitäten des Arbeitsministeriums, kooperierend mit den landesweiten Förderungsgesellschaften und dem Bündnis für Arbeit wahrgenommen wird, werden die Aufgaben bei Punkt b) ebenfalls führend vom Arbeitsministerium wahrgenommen, weitgehend jedoch von den Versorgungsämtern (teilweise auch von BBJ hinsichtlich Kofinanzierung von SAM) praktisch vollzogen. Punkt c) betrifft die Beratung und Moderation in den Teilregionen des Landes; diese Aufgabe wird hauptsächlich durch BBJ, TGL, TGS sowie die regionalen Beschäftigungsförderungsnetzwerke realisiert.

130 Pressemitteilung des Arbeitsministeriums (PM/AM) 37/00 vom 6.3.2000.

131 PM/AM 178/00 vom 5.10.00.

132 Hierfür brachten die beiden Koalitionsparteien (bei Stimmenthaltung der CDU) im Juni 1999 im Finanzausschuss extra einen neuen Haushalts-Titel ein mit dem Ziel, im Haushalt Vorsorge für den Fall zu treffen, dass entsprechende ABM- bzw. SAM-Maßnahmen auslaufen. Vgl. Drs. 3/466 vom 16.6.1999.

Es stellt sich die Frage, wie diese drei Ebenen in der Realität ausgeführt werden, wo ihre Stärken und Schwächen liegen und wie sie miteinander verbunden sind. Die politisch-strategische Ebene der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik wird zunächst durch das AQMV als gesetzlicher Grundlage des Landes bestimmt (vgl. Abschnitt 3.1.3). Die Schwerpunkte des AQMV müssen aber einem ständigen Abgleich mit den jeweiligen sachlich-inhaltlichen und finanziellen Möglichkeiten unterzogen werden, erfordern Präzisierung und Weiterentwicklung. Eine formelle Neufassung des AQMV steht derzeit noch nicht auf der Tagesordnung. Die Stärke des AQMV besteht u.a. darin, dass die 17 Richtlinien auf die formellen Förderbedingungen durch den ESF-Fonds zugeschnitten sind und sowohl gegenüber der EU als auch gegenüber den Beschäftigungs- und Weiterbildungsgesellschaften im Lande, nicht zuletzt auch gegenüber dem Landesrechnungshof eine verlässliche, stabile Handlungsgrundlage darstellen.¹³³ Die Richtlinien sind bewusst weiter als in den vergangenen AQMVs gefasst, um sie flexibel auf die Fördermaßnahmen anwenden zu können. Alle 17 Richtlinien sind untereinander deckungsfähig. Sie sind vor allem von administrativer, verwaltungstechnischer, rechtlicher und insbesondere haushaltsrechtlicher Bedeutung, drücken aber nicht direkt die Schwerpunkte der Arbeitsförderung aus. Auf der Grundlage der Richtlinien werden die Mittelabrechnungen durchgeführt – in der Praxis werden also die beantragten Projekte jeweils formal verschiedenen Richtlinien, die mit dem Projekt kompatibel sind, zugeordnet. Der wichtigste Spielraum in der Arbeitsmarktförderung besteht ohnehin darin, dass bestimmte Projektvorhaben in verschiedene Richtlinien eingeordnet werden können. Formell sind den Richtlinien auch entsprechende Budgets zugeordnet, auf deren Grundlage die Versorgungsämter ihre Antragsbearbeitung durchführen. Für die Versorgungsämter sind somit die Richtlinien und die ihnen zugeordneten Budgets, im weiteren Sinne natürlich auch die Schwerpunkte des OP, die Handlungsgrundlage.

Auf diese Weise – die Versorgungsämter entscheiden nach Antragslage entsprechend der auf Richtlinien aufgeteilten Budgets und immerhin auch nach Erfahrungswerten¹³⁴ – entsteht das oben erwähnte „Windhundverfahren“, dessen Wirksamkeit derzeit noch nicht überwunden wurde, aber offensichtlich mehr und mehr eingeschränkt werden soll. Dies ist auch dringend notwendig, denn die zur Verfügung stehenden Mittel¹³⁵ reichen für den angemeldeten Bedarf nicht aus; zudem sind die Projekte komplexer und die Projektkosten, z.B. für berufliche Bildungsprojekte¹³⁶, höher geworden. Für die Kofinanzierung von SAM-Maßnahmen (evtl. mit Ausnahme von GAP) erfolgt derzeit faktisch überhaupt keine Steuerung. So wurden im Jahre 1999 ca. 3.600 SAM-Maßnahmen routinemäßig von den Versorgungsämtern hinsichtlich ihrer Kofinanzierung aus ESF-Mitteln bearbeitet.¹³⁷ Ähnlich ist es bisher bei der Kofinanzierung der Sachkosten für ABM-Maßnahmen. Es ist geradezu dringlich geworden, die Weichen für die Steuerung von Förderungsbewilligungen klarer schon im *Vorfeld* des verwaltungsseitigen Bearbeitungsprozesses von Anträgen zu stellen und die *strategische* Komponente des Steue-

133 Die Arbeitsförderungen werden finanztechnisch nach den „Richtlinien“ abgerechnet. Die Alternative hierzu wäre eine Abrechnung nach der Landeshaushaltsordnung. Dieser Weg wäre aber ungleich aufwendiger, da die LHO keine vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung zulässt.

134 Nach Erfahrungswerten werden die Projekte in Prioritätenkategorien (A, B, C) eingeordnet.

135 Das sind im Jahre 2000 ca. 250 Mio. DM, die allein über den Haushalt des Arbeitsministeriums aus Landes- und ESF-Mitteln zur Verfügung stehen, weitere 45 Millionen ESF-Mittel (Ausbildungsförderung) über den Haushalt des Wirtschaftsministeriums sowie zusätzlich Mittel des Bundes.

136 Im Land gibt es nach Schätzungen ca. 200-300 Träger für berufliche Bildung. Sie sind u.a. im ZAW (Zentralverband der Aus- und Weiterbildung) und im BFW (Berufsbildungswerk) organisiert.

137 Im Jahre 2000 übernahm diese Aufgabe wieder die BBJ GmbH als Dienstleistungsauftrag.

rungsprozesses zu stärken. Bisher erfolgen die Bewilligungen noch zu sehr nach Antragslage und Einzelfällen, die dann im Nachhinein strategisch legitimiert werden.

Zum ersten setzt man im Arbeitsministerium bei der Überwindung dieses „Windhundverfahrens“ auf die Kreativität der Akteure vor Ort, die sich die Richtlinien für ihre eigenen Interessen der Regionalentwicklung zunutze machen sollen. *Zum zweiten* auf die *Aktionsprogramme*, die als Element der strategischen Steuerung zunehmend das AQMV ergänzen. Für ein Aktionsprogramm – so jenes zur Beschäftigung und Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern – werden dann beispielweise fünf Richtlinien genutzt, über die die formale Abrechnung erfolgt. Und *zum dritten* schließlich gehört es zur Steuerungspraxis, dass der Minister im Kontext von Beratungen mit seiner Verwaltung und weiteren arbeitsmarktpolitischen Akteuren und vor allem in Abhängigkeit davon, wie sich die Förder-Fallzahlen entwickeln, selbst Prioritätskriterien für die Förderung festsetzt, an denen sich dann auch die Versorgungsämter bei der weiteren Antragsbearbeitung zu orientieren haben. Hierzu führt der Minister etwa vierteljährlich „Budgetgespräche“ durch, bei denen diese Kriterien laufend präzisiert und modifiziert werden. Im Sommer/Herbst 2000 bestanden diese Kriterien bzw. Prioritäten zum Beispiel a) in GAP, b) in der berufsbegleitenden Qualifizierung¹³⁸, c) in der Förderung von Existenzgründungen¹³⁹.

Die Schlüsselfragen, um die formale Verteilung nach dem „Windhundverfahren“ zu überwinden, bestehen tatsächlich in diesen drei Punkten:

1. Inwieweit können sich regionale Akteure auf bestimmte Schwerpunktprojekte einigen, die dann prioritär in die Förderung gelangen?
2. Inwieweit gelingt es – besonders über das Bündnis für Arbeit – landesweite „Aktionsprogramme“, eine Konzentration der Förderungsschwerpunkte sowie klare Transparenz über deren Veränderung herbeizuführen, die sich auf eine Bündelung verschiedener Richtlinien stützen und dann ebenfalls prioritär bei der Förderung berücksichtigt werden?
3. Inwieweit gelingt es, die laufende Antragslage zeitgleich zu dokumentieren (Monitoring), so dass die Prioritätskriterien der Beratung, Beantragung und Bewilligung regelmäßig mit der Antragslage zeitnah abgestimmt werden können.

In diesen drei Punkten (vor allem bei den ersten beiden Punkten) weitere Fortschritte herbeizuführen, kann kaum administriert noch im gegenwärtigen Stadium durch „Strategiepapiere“ oder neue Gesetze erreicht werden. Das Arbeitsministerium setzt hier eher auf eine Art *Prozesssteuerung* oder auch *Aktionssteuerung*: durch ständige Gespräche und Kontakte mit den arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Lande, vermittelt auch über das Bündnis für Arbeit. Gerade die knappen Mittel des Landes zur Kofinanzierung zwingen normalerweise zur Überwindung des „Windhundprinzips“ durch stärkere Schwerpunktsetzung im Sinne auch von Einschränkung (Schwerpunkte setzen; nicht alles fördern, was nicht ausdrücklich von der regionalen Ebene als Schwerpunkt gesetzt wird).

138 Der Schwerpunkt der Qualifizierungsförderung für Berufstätige ist auch deshalb wichtig, weil die Arbeitsämter keine Möglichkeiten haben, Berufstätige zu qualifizieren. Im Jahre 1999 nahmen bei einem Förder-volumen von 22 Mio. DM über 6.500 Mitarbeiter von Unternehmen aus M-V an Maßnahmen der berufsbegleitenden Qualifizierung teil.

139 Im Jahre 1999 erhielten ca. 2000 Existenzgründer, die von der Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht waren, eine Förderung. Für 2001 ist die Auflage eines Existenzgründungs-Förderprogramms „Umwelt und Arbeit“ angekündigt. Die Selbständigenquote liegt in M-V mit 7% noch sehr deutlich unter dem Bundes-durchschnitt.

„*Prozesssteuerung*“ ist das typische Kennzeichen auch für den Politikstil dieser Regierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik: „Prozesssteuerung“ ist das verbindende Merkmal der drei oben genannten Elemente der strategischen, administrativen und praktisch moderierenden Steuerung auf diesem Gebiet. Man arbeitet kontinuierlich an Veränderungen, Neuerungen oder auch Reformprozessen – und zwar in einem diskursiven Kontext der arbeitsmarktpolitischen Akteure –, verbindet damit aber nicht sogleich neue Programme, Gesetze, „Leitlinien“, vermeidet vor allem „sensationelle Wendungen“¹⁴⁰ und spektakuläre Neuorientierungen.¹⁴¹ Das Arbeitsministerium legt Wert darauf, dass neue Akzente von den betroffenen Akteuren im Lande mitgetragen werden können, mehr noch: dass sie von dort aus entwickelt werden.

Der eigentliche *inhaltliche* Steuerungsprozess der Arbeitsförderung verläuft somit nur bedingt über die Richtlinien des AQMV. Und hierin liegt auch ein Problem: Wenn das AQMV vor allem von verwaltungstechnischer Bedeutung ist, haben die Akteure im Lande zwar eine verlässliche Grundlage der Förderungskonditionen, können sich aber bei der Ausarbeitung von regionalen Projekten nur bedingt daran orientieren. Denn die Prioritäten und Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik, die sich modifizieren und weiterentwickeln (so über das OP) und für die auch aus dem politischen Raum der eine oder andere Anstoß für konkrete Projekte innerhalb des AQMV kommt¹⁴², werden nur teilweise über das derzeit noch gültige AQMV gesetzt. Diese Diskrepanz wird in dem Moment hochpolitisch, wo die durch das OP gesetzten Förderrealitäten in Konflikt mit den Richtlinien des AQMV geraten, wie bei der ABM-Sachkosten und im Grunde auch bei der Stammstellenförderung. Somit reift die Situation heran, innerhalb der Neufassung des AQMV das OP und das AQMV in Übereinstimmung zu bringen und die Schwerpunkte und Prioritätskriterien der Arbeitsförderung gleichzeitig transparenter zu machen und. Auf der Grundlage der 17 Richtlinien, die ein beständiges Element von verwaltungstechnischer Bedeutung darstellen und die jeweils auch die Konditionen und Ansprechpartner enthalten, könnten auf diese Weise die „eentlichen“ Schwerpunkte, Orientierungen und Prioritätskriterien der Kriterien der Arbeitsförderung für die Akteure im Lande deutlicher gemacht werden.

Diese Schwerpunkte haben sich in den letzten Jahren verändert. Sie liegen heute beispielsweise auf dem Gebiet der *Qualifizierung* (als einem wichtigen Punkte der Arbeitsförderung) stärker als in den vergangenen Jahren in solchen Bereichen wie:

- *berufsbegleitende* Qualifizierung (und verhältnismäßig weniger begleitende Qualifizierung von Beschäftigungsmaßnahmen);
- hier insbesondere (wenngleich noch nicht ausreichend) im Bereich der *IT-bezogenen Qualifizierung*;
- Qualifizierungsmaßnahmen bei *GAP-Projekten* und regional getragenen Projekten *wirtschaftsnahen Projekten*;
- Qualifizierung von *Existenzgründern*;

140 Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Thomas Koch zur „Entdramatisierungsstrategie“ in der zweiten Teilstudie.

141 Ein immer wiederkehrendes Orientierungs- und Verhaltensmuster von durchaus ambitionierten politischen und administrativen Führungspersonen könnte man so beschreiben: „Wir sollten keine spektakulären Maßnahmen einleiten, nach denen wir morgen Demonstrationen vor dem Schloss haben.“

142 So brachten beispielweise die SPD- und die PDS-Fraktion im Landtags-Finanzausschuss den Antrag ein, im Rahmen des AQMV Qualifizierungsangebote für Erziehungsberechtigte im 3. Lebensjahr des Kindes zu ermöglichen, um die Wiedereingliederung in den Beruf zu erleichtern. Vgl. Drs. 3/183 vom 17.2.99.

- und nunmehr (mit dem neuen Programm ab 2001) auch bei der Qualifizierung und Reintegration von *Sozialhilfe-Empfängern* in den Arbeitsmarkt.

Eine klarere Schwerpunktsetzung bei Qualifizierungsmaßnahmen würde zur Konsequenz haben, dass Bildungsträger, die sich hierauf nicht einstellen können und nicht die erforderliche Qualität bieten, ihre Chance verlieren, weiterhin über öffentliche Mittel finanziert zu werden. Der politische Wille, diese Konsequenz sichtbar zu machen, danach zu handeln und hierfür belastbar zu sein, hält sich jedoch derzeit in engen Grenzen. Politik und Verwaltung des Landes sind noch zu wenig auf solche strukturverändernden Entwicklungen eingestellt. Die damit verbundenen politischen Belastungen und Lösungswege könnten auch nicht allein von einem Ministerium getragen werden, sondern bedürften stärker als bisher einer ressortübergreifenden Kooperation und Abstützung (vgl. hierzu die Ausführungen weiter unten).

Hinzu kommt der schwierige Umstand, dass die Europäische Union nur noch erlaubt, im Durchschnitt der Jahre 2000-2006 bis zu 36% der ESF-Mittel für Sachkostenzuschüsse einzusetzen. Dadurch wird die Finanzierung der Beschäftigungsträger (Sachkostenförderung bei ABM-Projekten) über ESF-Mittel eingeschränkt; diese Mittel sollen nach dem Willen der EU mehr unmittelbar in Arbeitsförderungsmaßnahmen einfließen. Das Land verfügt aber nicht über die Möglichkeiten, dieses Defizit aus eigenen Mitteln zu kompensieren. Auch hieraus wird sich u.U. ein Selektionsprozess unter den Beschäftigungs- und auch unter Bildungsträgern entwickeln.

Klarere Schwerpunktsetzungen müssten nicht in der Form einer strikten finanziellen Bündelung der „Fördertöpfe“ geschehen. Mehr Flexibilität würde erreicht, wenn die Förderkonditionen und -verläufe *transparenter* gemacht würden und von daher eine effektivere Kooperation der mit der Beratung und Verwaltung betrauten Förderinstitutionen ermöglichten. Notwendig ist in diesem Zusammenhang mehr Transparenz über die jeweils konkret zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für bestimmte Schwerpunkte (und perspektivisch auch für die Regionen), über den Verlauf der Förderungen und über dessen Ergebnisse. Die Beratungsmöglichkeiten von Förderinstituten wie z.B. der BBJ sind erheblich eingeschränkt, wenn sie nicht zeitnah und hinreichend genau über diese Fakten informiert sind. Möglicherweise werden die Voraussetzungen hierfür mit der Einführung des ISAP-Systems verbessert; es handelt sich jedoch nicht zuvorderst um ein technisches Problem, sondern zunächst erst einmal um eine Frage der *Politik* in diesem Bereich, inwieweit tatsächlich die Transparenz über Schwerpunkte, finanzielle Mittel und Förderungsverlauf angestrebt werden.

Betrachtet man noch einmal die obengenannten drei Ebenen der Steuerung, kann man die jeweiligen Stärken und Schwächen in folgenden Punkten sehen: Die Stärke der *ersten Ebene* (konzeptionelle, politisch-strategische Steuerung) liegt in ihrem breiten diskursiven Kontext im Rahmen des Bündnisses für Arbeit – ihre Schwäche wohl darin, dass ein Prozess des „Umsteuerns“ auf die vom OP gesetzten Schwerpunkte erst in der Anfangsphase steht und zunächst OP und AQMV in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Die Bedeutung dieser strategischen Ebene sollte für den praktischen Förderungsverlauf durch mehr Klarheit, Transparenz und Konzentration der Schwerpunkte generell verstärkt werden. Daneben besteht ein Schwäche auch darin, dass vom unmittelbar politischen Raum, hier insbesondere von den beiden Koalitionsparteien, zu wenig eigenständiger strategiebildender Einfluss ausgeht. Die Stärke der *zweiten Ebene* (operationelle, administrative Steuerung) kann in dem Bemühen gesehen werden, regelmäßig nach Antragslage die Schwerpunktsetzungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Ihre Schwäche besteht zweifellos in dem noch weithin vorherrschenden

den „Windhundverfahren“ der Fördermittelvergabe. Reagieren nach Antragslage als zu agieren nach eignen politischen Vorstellungen – das ist das hauptsächliche Problem. Die Stärke der *dritten Ebene* (praktisch moderierende und beratende Steuerung) liegt in ihrer regionalen Verankerung; ihre Schwäche hingegen darin, dass klare, transparente, demokratisch funktionierende und handlungsfähige regionale Strukturen der Arbeitsmarktakteure noch in der Herausbildungsphase sind.

Nicht wenige der im Lande tätigen arbeitsmarktpolitischen Akteure schätzen ein, dass – so, wie generell die ressortübergreifende Kooperation zu wenig entwickelt ist – auch die Arbeitsmarktpolitik im Lande noch entschieden *zu wenig als ressortübergreifendes Handlungsfeld, als Schwerpunkt- und Zukunftsaufgabe der Regierung als Ganzes* gesehen und praktiziert wird. Immer mehr Felder der Landespolitik (neben „Arbeit“ zum Beispiel auch „Jugend“, „EU-Osterweiterung“, „Verwaltungsreform“ u.a.m.) sind nur noch ressortübergreifend zu lösen. Interministerielle Arbeitsgruppen sind hierfür ein bewährtes Instrument¹⁴³, reichen aber nicht aus, da es zunehmend um die Lösung gravierender *struktureller* Veränderungen im Lande geht, die eines verwaltungsressort- und auch politisch übergreifenden Handelns bedürfen, um nicht auf halber Wegstrecke liegen zu bleiben oder in politischen Konflikten zu zerbröseln. Im Mittelpunkt steht hierbei die Verknüpfung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Struktur-/Raumplanungspolitik zu. Ressortübergreifendes politisches Denken und Handeln, flexiblere Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft, Institutionen, Verbänden usw. wären hierfür mehr denn je gefragt. So würde beispielweise die von allen Seiten bejahte „Verzahnung“ von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erfordern, strategische Schwerpunkte der Regionalentwicklung abzustimmen, den Institutionalierungsrahmen von Regionalisierungsprozessen zu koordinieren, regionale Raumplanung mit Wirtschafts- und Arbeitsförderungsschwerpunkten zu verbinden – hinzu kämen Koordinierungsaufgaben zumindest mit den Sozial-, Umwelt und Bildungsressorts. Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen, wie sie gerade aus strukturellen Veränderungen von *Landesinstitutionen* entstehen (Polizeistrukturereform, Reduzierung im Forstbereich, Schulstrukturereform, Verlegung der Landespolizeischule, der Diskussion um die Zukunft der Fachhochschule Güstrow u.a.m.), die offensichtlich erst der Anfang umfangreicher institutioneller Strukturveränderungen der Landesebene sind, können nicht allein von den jeweils zuständigen Ministerium und auch nicht allein vom Arbeitsministerium getragen werden, sondern bedürfen massiven Rückhalts der Koalition und des Kabinetts als Ganzes sowie intensiver ressortübergreifender Verflechtungen bis hin zu Umstrukturierungen der Ministerialverwaltung.

3.2.4 Regionale Beschäftigungspolitik in der Diskussion

Wo liegen unterschiedliche, bisweilen auch gegensätzliche Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik des Landes? Während von den Gewerkschaften solche Ansätze beispielweise im Abbau von Überstunden und der Bekämpfung der Schwarzarbeit gesehen werden, Forderungen an die Unternehmen gestellt werden, stärker in die Ausbildung, auch Weiterbildung zu investieren und eine neue Vertriebskultur zu entwickeln, werden die Akzente auf der Unternehmerseite anders gesetzt: Seitens der Unternehmerverbände und Kammern geht es erst einmal prinzipiell darum, dass finanzielle Mittel weniger in die Arbeitsförderung und statt dessen mehr in die

143 Zu einer Reihe von Fragen bestehen ressortübergreifende Arbeitsgruppen, so z.B. zum Programm Jugend-/Schulsozialarbeiter, Kooperationsfragen zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium. Eine im Oktober 2000 angekündigte ressortübergreifende Arbeitsgruppe zwischen Arbeits- und Wirtschaftsministerium soll Vorschläge für die Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung – vor allem für Jugendliche – unterbreiten.

Wirtschaft gesteckt werden sollten.¹⁴⁴ Arbeitsförderungsmittel sollten vor allem mehr für *strukturschaffende, nachhaltige* Arbeitsförderungsmaßnahmen eingesetzt werden und die Mittelvergabe transparent erfolgen – eine Überlegung, die auch im Arbeitsministerium Unterstützung findet. Weniger Übereinstimmung finden die Forderungen aus dem Unternehmerlager nach der Einführung von Kombilohn und vor allem nach einem „Lohnabstandsgebot“ der öffentlich geförderten Beschäftigung gegenüber dem 1. („allgemeinen“) Arbeitsmarkt.

In eine ähnliche Richtung argumentiert die CDU-Opposition. Sie fordert eine Kehrtwende in der Arbeitsmarktpolitik, bei der dem ersten Arbeitsmarkt „wieder“ Vorrang gegenüber dem zweiten eingeräumt werden solle:

„Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern fordert die Landesregierung auf, stattdessen alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen und zu unterstützen, die eine Förderung des ersten Arbeitsmarktes sowie eine schnellstmögliche Integration der Teilnehmer des zweiten Arbeitsmarktes am ersten Arbeitsmarkt gewährleisten.“ (Aus einem Antrag der CDU-Fraktion im Landtag M-V, Oktober 2000)

Die von Ministerpräsident Ringstorff aufgeworfene Debatte um Leistungsmissbrauch von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern bzw. und um finanzielle Kürzungen bei Arbeitsverweigerungen¹⁴⁵ fand im Lande – außer von den Wirtschaftsvertretern – nur wenig Unterstützung. Sie wurden vom DGB, von der PDS, von einzelnen Abgeordneten der SPD und mit anderen Argumenten (Vorwurf der gescheiterten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik) auch von der CDU zurückgewiesen, da dieses Problem in M-V nur bei weniger als einem Prozent der Arbeitslosen stehe und von den tatsächlichen Aufgaben des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit ablenke. Außerdem können die Arbeitsämter bereits jetzt finanzielle Hilfe aussetzen, wenn sich Leistungsempfänger gegenüber der Zuweisung zumutbarer Arbeiten verweigern. Indes wurden durch die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister in Kiel (Oktober 2000) durchaus weitere Weichen für eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie für mögliche Sanktionen bei der Verweigerung angebotener Arbeiten gestellt. Das Thema ist nicht vom Tisch, und vermutlich wird auch innerhalb der Koalition die Frontalablehnung nicht das letzte Wort bleiben können.

Verteilung der Haushaltsmittel

Ein Ausgangspunkt der Diskussion und Auseinandersetzung ist immer wieder die Frage, *welche finanziellen Mittel für welche Bereiche der Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden*. Im Haushaltsplan des Arbeitsministeriums (Einzelplan 15) sind gut 250 Mio. DM Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorgesehen¹⁴⁶ (ohne Ausbildungsförderung, die über das Wirtschaftsministerium geregelt wird).

Im Haushaltsplan 2000 des Landes sind die Einnahmen und Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Kapitel 1503 ausgeführt. Durch den ESF-Fonds wird die Arbeitsmarkt-

144 Bei insgesamt knapp 300 Mio. DM Arbeitsförderungsmittel (inklusive Ausbildungsförderung) und insgesamt 850 Mio. DM Wirtschaftsförderungsmitteln kann man allerdings auch dann nicht von einer „Überdimensionierung“ der Arbeitsförderung sprechen, wenn die Wirtschaftsförderung im Vergleich zu vergangenen Jahren geringer und der Anteil der Arbeitsförderung im Rahmen der ESF-Förderung vergleichsweise höher geworden ist. Vor allem kann sich das Land die „Mittelverteilung“ nicht selbst herausuchen, da die wichtigsten Verteilungsverhältnisse durch EU- und Bundesprogramme vorgegeben sind.

145 Im Monatsdurchschnitt blieben 1999 rund 8.600 durch die Arbeitsämter in M-V angebotenen Stellen unbesetzt. Vgl.: Ringstorff: Wer nicht arbeiten will, muss leere Taschen fühlen, Ostseezeitung, 16.9.00.

146 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahmen für Investitionen.

politik in M-V insgesamt in den Jahren 2000-2006 mit 588,9 Mio € gefördert. Davon rechnet man im Haushalt 2000 anteilig mit ca. 141,3 Mio. DM ESF-Mitteln, von denen allerdings 46,6 Mio. DM über das Wirtschaftsministerium für die Ausbildungsförderung verteilt werden. Hinzu kommen 50 Mio. DM aus dem sogenannten „reformierten“ europäischen Sozialfonds, die zur Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen¹⁴⁷ aus den Vorjahren eingesetzt werden. Weitere 10 Mio. DM werden durch Rückzahlungen von AQMV-Zuwendungen eingenommen. Der Rest, also etwa 95 Mio. DM, müsste aus Landesmitteln gedeckt werden.¹⁴⁸ Von diesen 250 Mio. DM gehen zur Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen laut Haushaltsplan¹⁴⁹ zum Beispiel ca. 51 Mio. DM an Gemeinden und Gemeindeverbände, 88 Mio. an private Unternehmen, 88 Mio. an soziale oder ähnliche Einrichtungen. Für die Initiative Schulsozialarbeit sind 9 Mio. DM vorgesehen, für Werkverträge o.ä. 7 Mio. (darunter für die BBJ), für die Finanzierung von TGL und TGS 4 Mio. DM (hier jeweils wieder inklusive Verwaltungskosten etc.).

Die Aufteilung der Mittel nach den Kriterien „unternehmensnahe, wirtschaftsnahe“ Förderung und „gemeinwohlorientierte Förderung“ lässt sich aus der Haushaltsplanung nicht entnehmen. Gewiss lassen sich die 9 Mio. DM für Schulsozialarbeit eindeutig der gemeinwohlorientierten Förderung bzw. auch dem ÖBS zuordnen. Bei den Zuweisungen an Unternehmen oder an soziale Einrichtungen, Gemeinden und Gemeindeverbände kann man aber keine eindeutige Zuordnung treffen, bestenfalls bestimmte Schwerpunkte in der einen oder anderen Richtung annehmen. Für das Jahr 2001 gab das Arbeitsministerium an, dass ca. 52% der Fördermittel in den Bereich der betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik gingen.¹⁵⁰

Wirtschaftsnahe versus gemeinwohlorientierte Förderung?

Ein Querschnittsthema der beschäftigungspolitischen Diskussion ist das *Verhältnis von wirtschaftsnaher und gemeinwohlorientierter Beschäftigungsförderung*. Unbestritten ist, dass die Arbeitsförderungs politik im Land auf *beiden* Standbeinen steht.¹⁵¹ Während das AQMV in Übereinstimmung mit dem Operationellen Programm von der Priorität wirtschaftsnaher Arbeitsförderung bzw. der Förderung des „allgemeinen Arbeitsmarktes“ ausgeht, sehen dies an-

147 Diese 50 Mio. DM aus den Vorjahren müssen mit 35% nationalen Mitteln komplementiert werden; ab Jahr 2000 ist nur noch eine Komplementierung mit 25% nationalen Mitteln notwendig.

148 Eine genaue Aufschlüsselung lässt sich weder im Haushaltsplan noch in anderen öffentlich zugänglichen Dokumenten erkennen. Insofern mangelt es für die Arbeitsförderung – ähnlich wie im Bereich der Wirtschaftsförderung – an einer transparenten Darstellung der Einnahmen und Ausgaben. So ist im EP 15 des Haushaltsplanes 2000, Titel 1503 nur ein Zuschussbedarf von 64 Mio. DM aufgeführt, was unter Abzug der Personalausgaben und sächlichen Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben einem Zuschussbedarf von 49 Mio. DM für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entspräche. Hier müssten aber noch die 46 Mio. DM ESF-Mittel, die über das Wirtschaftsministerium im Rahmen der Ausbildungsförderung verteilt werden, gerechnet werden, so dass der oben errechnete Zuschussbedarf von ca. 95 Mio. DM aus Landesmitteln für die Arbeitsmarktförderung (ohne Investitionszuschüsse, Verwaltungskosten etc.) zustande kommt.

149 Da die Maßnahmegruppen größtenteils untereinander deckungsfähig sind, können die im Haushaltsplan ersichtlichen Verteilungen nur eine annähernde Orientierung deutlich machen.

150 PM AM 18.04.2001.

151 Hierzu Arbeitsminister Holter: „Die Arbeitsmarktpolitik des Landes verfolgt in meiner Verantwortung zwei strategische Grundlinien. Sie ist erstens wirtschafts- und unternehmensnah und zweitens gemeinwohlorientiert. Und das Auspielen eines Ziels gegen das andere ist mit mir nicht zu machen.“ Und weiter: „Die betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik dominiert eindeutig das Fördergeschehen in meinem Hause.“ (PM AM vom 18.04.2001)

dere Akteure im Lande anders. Der Arbeitslosenverband in M-V tritt beispielsweise für mehr SAM-Maßnahmen im Sektor der freien Träger statt in privaten Wirtschaftsunternehmen ein. Wirtschafts- bzw. unternehmensnahe Arbeitsmarktpolitik, wie sie vom Arbeitsministerium vertreten wird, bedeutet demgegenüber, solchen Förderbereichen wie Existenzgründungen, berufsbegleitenden Qualifizierungen, regionalen Einstellungshilfen, operationellen Hilfen für in Probleme geratene Unternehmen, Verbesserungen des Unternehmensumfeldes hohe Bedeutung beizumessen. Und dies durch die Verzahnung von Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsförderungs politik. Die Position von Arbeits- (und Bau-) Minister Holter geht nicht davon aus, dass Arbeitsmarktpolitik eine rein sozialpolitische Komponente, sondern dass sie auch eine Brückenfunktion zur Wirtschaft wahrnehmen muss. „Wer für mehr Beschäftigung eintritt, muss Wertschöpfung ebenso mitdenken, wie gemeinwohlorientierte Arbeit. Hier bewusst den Gegensatz zu suchen, wird uns kaum voranbringen.“¹⁵²

Zweifellos wird ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik darin gesehen, die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern.¹⁵³ Die durch das Land kofinanzierten ABM-, SAM- und sonstigen Projekte sollen *zunehmend* im Bereich der wirtschaftsnahen Arbeitsmarktförderung angesiedelt sein.¹⁵⁴ Diese Orientierung – sollte sie sich weiter bestätigen – wird nicht von allen Akteuren im Feld der Arbeitsmarktpolitik geteilt. Während von der Vereinigung der Unternehmerverbände mit Nachdruck in diese Richtung gedrängt wird, sind aus der PDS oder auch des Arbeitslosenverbandes deutlich andere Akzente, die vor allem den gemeinwohlorientierten Bereich stärker gefördert sehen wollen, zu vernehmen. Die Diskussion hierum steht vermutlich erst am Anfang.

Dabei sollen sich auch wirtschaftsnahe Projekte nach Möglichkeit auf den Konsens der regionalen Akteure stützen können. An diesem Problem soll weiter gearbeitet werden, so dass künftig im Bereich der wirtschaftsnahen Arbeitsförderung nicht nur Anträge aus Firmen oder Kommunen gestellt werden, sondern Anträge von regionalen Akteursnetzwerken. Wirtschaftsnahе Förderungen werden dann problematisch, wenn zuvor geradezu wirtschaftlich handelnde Bereiche (z.B. städtische Bauhöfe) abgebaut worden sind, die nunmehr über ABM mit Zuschüssen des Landes finanziert werden. Solchen Tendenzen soll Einhalt geboten werden. Ebenso sollen bei der über das Arbeitsministerium laufenden Existenzgründerförderung künftig Erscheinungen vermieden werden, die faktisch den Verdrängungswettbewerb gegen schon bestehende Firmen unterstützen. Die Nachhaltigkeit der Existenzgründungen soll gesteigert werden, was zum Beispiel bedeutet, Bereiche wie Maurer, Betonbauer, Heizung und Installateur, Einbau von genormten Baufertigteilen, Holz- und Bautenschutz im Jahre 2001 aus der Förderung herauszunehmen.¹⁵⁵

Noch einmal zu ÖBS und GAP – Einstieg in einen „3. Sektor“?

Die Art und Weise, wie gegenwärtig ÖBS und GAP im Lande entwickelt werden, ist auch innerhalb der Koalition nicht unumstritten. Besonders innerhalb der PDS werden zum Teil sehr weitgehende Kriterien an die Entwicklung eines öffentlichen Beschäftigungssektors gelegt,

152 Unterschiedliche Schritte, aber gemeinsame Wege. Grußwort von Helmut Holter auf Unternehmerveranstaltung zur Arbeitsmarktpolitik in Mecklenburg-Vorpommern, PM AM 108/00 vom 13.06.00.

153 Interview mit Helmut Holter, in: Deutsches Handwerksblatt 05/00.

154 Die Förderungen beziehen sich hierbei je nach den sonstigen Finanzierungen des Projekts auf verschiedene Kosten: personengebundene Lohnnebenkosten, Sachkosten, Weiterbildungskosten.

155 PM AM vom 18.04.2001.

die von den gegenwärtig laufenden GAP-Projekten bei weitem noch nicht immer erfüllt seien. GAP erscheint danach noch nicht als Einstieg in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. Für ÖBS gelte vor allem die Entwicklung von Projekten nach dem Bedarf der Regionen, auf der Grundlage von Sozialplanungen und Leitbildern der Regionalentwicklung, auf der Grundlage demokratischer Beschlüsse, regionalen Konsenses und nicht zuletzt bei Tarifgehaltern. Diese Auffassung, dass GAP nichts Neues ist und nicht mit dem Label des Einstiegs in einen öffentlichen Beschäftigungssektor versehen werden kann, ähnelt politisch in manchem entgegenstehenden Gruppierungen, die aber mit anderen Begründungen argumentieren: GAP-Projekte habe es schon immer gegeben, auch wenn sie nicht so genannt wurden. Es seien einfach SAM-Projekte. Das habe etwas mit den Förderungen der Arbeitsämter, aber nicht mit einer neuen Landesstrategie zu tun.

Die entscheidende Frage, ob es sich hierbei um etwas „Neues“ und „Zukunftsfähiges“ handeln könnte, ist aber nicht in der Art und Weise der Finanzierung (Bundesanstalt und/oder Land), sondern darin suchen, ob mit diesen Projekten *nachhaltige (!) Grundlagen für neue wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bürgergesellschaftliche Strukturen (!)* geschaffen werden können. Da landeseigene Mittel kaum zur Verfügung stehen, ist es nur folgerichtig, dass die Mittel der Bundesanstalt weitgehend in Anspruch genommen werden und mit den damit verbundenen Spezifika (Individualförderung) und den nicht mehr zeitgemäßen Traditionalismen (Zeitbegrenzung; Altersgruppeneingrenzung; begrenzte Zielgruppenförderung; Ausklammern oder Einschränkung von Sachmittelförderung, untertarifliche Bezahlung usw.) umgegangen werden muss.

Tatsächlich ist genau dies der Prozess, zu dem es keine Alternative gibt: Für GAP-Projekte werden die Möglichkeiten von SAM ausgenutzt, weil eigene Landesmittel nur sehr knapp zur Verfügung stehen. ÖBS kann sich nicht auf umfangreiche eigene Landesmittel stützen, aber ÖBS kann sich zunächst auf eine intelligentere Nutzung der vorhandenen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, des Europäischen Sozialfonds und der vergleichsweise geringen eigenen Mittel stützen. Man könnte sagen, das ist zu wenig; mitunter wird deshalb auch der gegenwärtige Ansatz der Arbeitsförderung aus den PDS-Reihen als unzureichend empfunden. Aber wenn man realistisch ist, bleibt dann überhaupt ein anderer Weg? Ein öffentlicher Beschäftigungssektor kann ohnehin nur als Ansatz, als Beispiel, als Test, aber nicht in ausgeprägter Form innerhalb eines einzigen Bundeslandes etabliert werden. *Nachhaltig* könnten die Projekte im Gemeinwohlorientierten Bereich (bis November 2000 wurden *insgesamt* – seit Beginn der Koalition – ca. 181 GAP-Projekte mit 784 Teilnehmern realisiert¹⁵⁶; zur Jahreswende 2001 waren ca. 730 Personen in GAP-Projekten und 350 Personen in Projekten der Landesinitiative für Jugend- und Schulsozialarbeit beschäftigt) dennoch sein; nicht zuletzt deshalb, weil sie mehr als „nur“ ein Zielgruppeninstrument für besonders benachteiligte soziale Gruppen sind: ein Instrument zur Schaffung dauerhafter Strukturen eines gesellschaftlich nützlichen und durchaus auch *wirtschaftlich* handelnden Sektors in den Regionen des Landes: eines „*dritten Sektors*“, der überwiegend im sozialen, kulturellen, ökologischen und Bildungsbereich angesiedelt und von daher überwiegend (aber nicht ausschließlich) „*non-profit-orientiert*“ ist. „*Dritter Sektor*“ ist wohl die günstigere, unmissverständlichere Bezeichnung für das, was auf diesem Wege entstehen soll.

156 Vgl. Einschätzung der PDS-Landtagsfraktion zum Thema „Zwei Jahre SPD-PDS-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern“, November 2000.

In diesem Sinne löst sich auch die oft gestellte Frage nach einer Unterscheidung und Kombination zwischen „erstem Arbeitsmarkt“, „zweitem Arbeitsmarkt“ und „ÖBS“ auf. Der sogenannte „zweite Arbeitsmarkt“ muss möglichst weitgehend – und das ist das Ziel der meisten arbeitsmarktpolitischen Akteure – auf strukturentwickelnde Maßnahmen in den Regionen des Landes orientiert werden: mit GAP-Projekten ebenso wie mit wirtschaftsnahen Arbeitsmarktförderungen, unter Nutzung der Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit. Die Entwicklung eines „ÖBS“ oder – besser gesagt – eines „Dritten Sektors“ (zwischen Staat und Markt) entspricht genau diesem Prozess, der parallel mit der regionalen Strukturpolitik ablaufen sollte.

Die zukünftige Bedeutung der GAP-Projekte hängt sehr weitgehend davon ab, wie sie in die Gesamt-Regionalentwicklung eingebunden werden können. Wenn Arbeitsmarktpolitik in ein *Modell der integrierten Regionalentwicklung*¹⁵⁷ eingebunden wird, können GAP-Projekte mehr als nur einfach „öffentliche Beschäftigung“ werden. Sie können entscheidend zur regionalen Strukturverbesserung beitragen, könnten sich sogar maßgeblich auf die Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ für regional bedeutsame Wirtschafts- bzw. Innovationscluster konzentrieren und würden gerade auf diese Weise zum wichtigsten, wenngleich nicht einzigen¹⁵⁸ Einstiegsprojekt in einen öffentlichen Beschäftigungssektor. Insofern wäre es müßig – wie dies zum Teil gefordert wird –, über weitere Kriterien und Indikatoren für GAP-Projekte nachzudenken. Die wichtigsten beiden Kriterien – a) der demokratisch ermittelte regionale Bedarf, der auch auf der regionalen Ebene die Bereitschaft einschließen muss, sich an der Finanzierung zu beteiligen; b) die gemeinwohlorientierte Ausrichtung – sind bereits bekannt. Inwieweit sie in der Praxis tatsächlich schon immer angewandt werden, ist keine Frage, die durch die Vorgabe von weiteren Kriterien entschieden werden kann, sondern das hängt von der Qualität der regional wachsenden Akteursnetzwerke auf diesem Gebiet ab. Zum Teil wird dieser Ansatz in den Reihen der Koalition allerdings kritischer gesehen:

„Was sind denn in der Praxis die Kriterien für GAP-Projekte: Alles was als SAM-förderungsfähig ist. Außerdem können bei GAP jetzt auch kleine Unternehmen mit ‚ins Boot‘ genommen werden. Und die TGL will nun für GAP Indikatoren festlegen – und die sollen zum Beispiel sogar vorrangig auf Wirtschaftsunternehmen orientiert sein.“ (ein/e Interviewpartner/in aus dem Koalitionslager, Zitat sinngemäß)

Dass man sich so weit es geht auf die Möglichkeiten von SAM und ABM stützt, dass auch private Unternehmen zunehmend in diesen Prozess einbezogen werden können – dies ergibt sich allein schon aus dem Ausschreibungsprinzip –, wird also zum Teil in den Reihen der Koalition noch skeptisch gesehen. Und es wird die Forderung nach klareren inhaltlichen Förderschwerpunkten erhoben. Wenn schon, dann sollten diese aber so allgemein gehalten sein, dass sie die regionale Kompetenz zur Definition von GAP-Projekten nicht einschränken. Ein solcher allgemeiner Schwerpunkt bzw. Indikator für die Förderung könnte zum Beispiel sein, *dass die Projekte einen nachhaltigen, gemeinwohlorientierten, aber strukturentwickelnden Beitrag für die Region leisten sollten* – alles andere sollte man tatsächlich den demokratischen Entscheidungsprozessen in den Regionen überlassen. Den ÖBS kann man ebenso wenig wie

157 Der Begriff „integrierte regionale Entwicklungskonzepte“ wird beispielsweise im 28. und 29. Rahmenplan der GA verwandt. Im 29. Rahmenplan heißt es: „Die Fördergebiete legen ihren Entwicklungsanstrengungen möglichst ein integriertes regionales Entwicklungskonzept, das auf einer breiten Zustimmung in der Region beruht, zugrunde.“ (Bekanntmachung des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Infrastruktur“ [GA] vom 21.3.2000, Punkt 1.6.

158 Die zweite „Schiene“ dieses Einstiegs besteht im Programm „Jugend- und Schulsozialarbeit“, das im Jahre 2000 mit ca. 9 Mio. DM durch das Land gefördert wird.

die konkretere Ausrichtung von GAP-Projekten „von oben aufdrücken“ – diese Auffassung ist innerhalb der Koalition und innerhalb des Arbeitsministeriums mittlerweile Konsens, nur aus der Anfangszeit wird noch von Negativbeispielen berichtet. GAP-Projekte sollten sich auf die Regionalplanungen, darunter – aber nicht allein – auf Sozialplanungen stützen (die es für die Zwecke der Entwicklung regionaler Non-Profit-Sektoren noch nicht hinreichend gibt), sie bedürfen stärker der Entwicklung von Leitbilder der Regionen (die es ebenfalls noch kaum gibt).

Regional verankerte Non-Profit-Sektoren liegen im Nutzen der Regionen, müssen deshalb auch von der regionale (kommunalen) Ebene mitfinanziert. Das Hoffen auf eine hundertprozentige Subventionierung dieses Sektors durch Mittel der Bundesanstalt und des Landes verheißt keine realistische Perspektive. Schon im Interesse eines verantwortungsvollen Umgangs mit den Projekten des ÖBS bzw. Dritten Sektors ist es normal, dass deren Nutzer an der Finanzierung beteiligt werden.

Bei all dem, wie mit GAP-Projekten eine strukturentwickelnde und damit standortverbessernde Politik betrieben werden soll, ist es beinahe unverständlich, dass vom Unternehmerverband des Landes und teilweise auch von den Kammern die Vorbehalte gegenüber GAP-Projekten nicht überwunden sind. Kritik kommt von dieser Seite aber nicht nur mit traditionellen ordnungspolitischen („ideologischen“) Begründungen, sondern auch hinsichtlich handfester Mängel der Durchführung. Allzu viele ABM- und GAP-Projekte würden nur vorübergehende Beschäftigung sichern, die nicht unbedingt notwendig sei oder die auch private Firmen übernehmen könnten. Kommunen würden Bauhöfe, Garten- und Landschaftsgestaltung zum Teil nur noch mit ABM durchführen, was eigentlich einem Missbrauch dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments nahe kommt. Statt die ABM-Mittel als Investitionen in die private Wirtschaft zu stecken, würden sie nur konsumtiv verbraucht, was in den „ABM-Karrieren“ und im Abgehen von der Brückenfunktion“ zum ersten Arbeitsmarkt seinen grotesken Ausdruck fände.

Aber abgesehen davon, dass das Land – weil Bundesangelegenheit – nicht über den Einsatz der ABM-Mittel verfügen kann, würde das Verständnis solcher arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie ABM als „Brückenfunktion“ zum ersten Arbeitsmarkt deutlich zu kurz greifen. Der „erste“ oder „allgemeine“ Arbeitsmarkt kann auf lange Sicht – diese Erkenntnis ist heute in der Wissenschaft und auch in der Politik sehr weit gereift – *nicht* die Nachfrage nach Arbeit decken, auch nicht bei positiver Wirtschaftsentwicklung und unter Berücksichtigung sinkender Bevölkerungszahlen. Andererseits ist der Bedarf an gesellschaftlich nützlicher, aber nur teilweise *per Kauf* nachgefragter Arbeit im sozialen, kulturellen, Bildungs- und ökologischen Dienstleistungsbereich unübersehbar. Diese Nachfrage entsteht von Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie von Unternehmen, von Kommunen, anderen öffentlichen Trägern; insgesamt also aus öffentlicher wie auch privater Nachfrage. Sie kann nicht über den Markt gedeckt werden, muss (und kann) aber auch nicht direkt von Staat oder Kommunen angeboten werden. Hier ist das Feld des viel diskutierten und beschriebenen „dritten Sektors“¹⁵⁹, der eben in den Reihen der Koalition – für viele andere Akteure missverständlich – als „Öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS)“ bezeichnet wird.

Das Konzept des ÖBS, wie es beispielweise auch in der PDS entwickelt wurde, sieht die Wahrnehmung von Aufgaben im sozialen, kulturellen und ökologischen Bereich vor, die we-

159 Nicht zu verwechseln mit einem „dritten Arbeitsmarkt“, den es in Wirklichkeit nicht gibt.

der marktgängig noch zu den Pflichtaufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden gehören. Dem wird beim Umbau des Arbeitssystems eine Schlüsselrolle eingeräumt. Gleichzeitig würde damit – im Gegensatz zu den staatlichen Institutionen – die Selbstorganisationsfähigkeit gestärkt. Es gehe in diesem Bereich um die Schaffung dauerhafter tarifgebundener Arbeitsplätze, die u.a. aus einem (Bundes-)Fonds für soziale und ökologische Gemeinschaftsaufgaben gespeist werden sollten.¹⁶⁰

Soweit das ÖBS-Konzept im Rahmen der PDS diskutiert wird, kann es als eine spezifische Variante der heute sehr breiten Diskussion um einen „*dritten Sektor*“ zwischen Staat und Markt angesehen werden. Diese Diskussion wird heute nicht nur in der „Linken“ geführt, sondern weit darüber hinaus und spielt in anderen europäischen Ländern wie auch den USA bereit in der Praxis eine größere Rolle als in Deutschland. Insofern scheinen in Mecklenburg-Vorpommern die potentiellen Konsenspunkte hinsichtlich der Frage nach dem ÖBS bei weitem noch nicht ausgelotet, werden diese noch durch ordnungspolitische Vorbehalte, Missverständnisse und ideologische Barrieren blockiert: die Extrempunkte dieser Barrieren liegen bei der einen Seite in der Forderung nach umfassenderer Bundes- und Landesfinanzierung für dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigungsprojekte, bei der anderen Seite in der Position, dass statt dessen eine hinreichend starke *Marktnachfrage* in den genannten Bereichen geschaffen werden müsse. Der Arbeitslosenverband geht diese Dissonanz verblüffend offen an, wenn er den ÖBS gleich selbst zu einem der am ehesten entwicklungsfähigen *Wirtschaftssektoren*¹⁶¹ erklärt und sich selbst mit seinen 1.000 Beschäftigten als eines der größten Unternehmen im Lande versteht. Hierhinter verbirgt sich zugleich der Wunsch, als „Unternehmer“ die gleichen Rechte gegenüber den SGB-III-Förderungen zu erhalten wie die private Wirtschaft auch. Dabei muss man der Position und Vision, dass in diesem Bereich *Wertschöpfung* stattfindet (bzw. prinzipiell stattfinden *kann*), dass insofern nicht uneingeschränkt von einem „Non-Profit-Sektor“ zu sprechen ist, nicht widersprechen, wenngleich die Wertschöpfung nur zu einem kleinen Teil den Aufwand und die Kosten deckt. Aber auch die meisten privaten Unternehmen agieren heute mit öffentlichen Förderungen der verschiedensten Art und – was in diesem Zusammenhang noch wichtiger ist – verliert die unmittelbar wertschöpfende Arbeit im Gesamtvolumen der Arbeit in den entwickelten Ländern tendenziell immer mehr an Gewicht, während andere Inhalte gesellschaftlich notwendiger Arbeit an Bedeutung gewinnen. Offenkundig ist auch, dass die gegenwärtige Steuergesetzgebung in Deutschland auf dieses Phänomen des „dritten Sektors“ völlig unzureichend eingestellt ist.

Eine glaubwürdige Begründung für die Forderung nach einem „Lohnabstandsgebot“ in bezug auf diesen dritten Sektor gäbe nur dann, wenn man ihn als Übergangsregelung betrachtete, als „Sprungbrett“ zum ersten Arbeitsmarkt. Eine solche Auffassung, wie sie heute noch weitgehend aus den Kreisen der Wirtschaftsverbände kolportiert wird, ist jedoch längst nicht mehr zeitgemäß. Der sich entwickelnde dritte Sektor sollte in die Richtung der Schaffung zukunftsfähiger Strukturen gehen, der sich aus einer Mischfinanzierung öffentlicher und privater Mittel sowie aus eigenen Einnahmen speist, der zudem mittel- und langfristig Teile der heute noch öffentlich Bediensteten „auffangen“ und neu orientieren kann und zu einem entschei-

160 Vgl. den PDS-Antrag im Bundestag zur Einrichtung eines ÖBS, Bundestag-Drs. 13/7147.

161 Die Etablierung des „Öffentlichen Beschäftigungssektors“ oder – allgemeiner ausgedrückt – des „Dritten Sektors“ als *Wirtschaftssektor* wird seit längerem auch von dem arbeitsmarktpolitischen Spezialisten der PDS und Sozialwissenschaftler, Harald Werner, unterstützt. Vgl. auch die Diskussionsrede von Harald Werner auf dem 3. Erwerbslosenparlament in Mecklenburg-Vorpommern in Schwerin am 3.11.00.

denden „Standortfaktor“ für die Wirtschaft selbst wird. Diese Entwicklung wird auch – zumindest indirekt – im Rahmen der Europäischen Strukturfondsförderung als Ausdruck der Entwicklung zur „Dienstleistungsgesellschaft“ und als Pendant zur Globalisierung der Märkte angepeilt. Wenn man das so sieht, gibt es keine Begründung für ein Lohnabstandsgebot, entsteht vielmehr eine Alternative zu einem bei neoliberalen Modernisierungsvarianten eingeschlossenen Niedriglohnsektor. Andererseits ist Fakt, dass die GAP-Projekte, die einen landesspezifischen ÖBS-Einstieg verkörpern, sehr weitgehend über SAM-Maßnahmen finanziert werden, somit von den Förderungskonditionen der Bundesanstalt ausgehen müssen – und hier liegen Löhne/Gehälter in der Regel unterhalb vergleichbarer Tarifsyste­me. Tarife werden aber heute auch in der Wirtschaft immer weniger gezahlt – in der Realität liegen Löhne und Gehälter für vergleichbare Tätigkeiten in der Wirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns oft niedriger als in GAP-Projekten. GAP-Projekte sind derzeit kein „Niedriglohnsektor“ – und dies sollte auch so bleiben.

Das Entscheidende ist aber folgendes: ÖBS kann nicht hauptsächlich aus der Suche nach Nischen für neue Arbeitsplätze entstehen, sondern dann, wenn „nach gesellschaftlichen Bedarfen geforscht wird, die die Reproduktionskrise der Gesellschaft überwinden und ihre Selbstorganisation fördern.“¹⁶² Gesellschaftliche Bedarfe müssen in transparenten demokratischen Verfahren, in demokratisch strukturierten Wettbewerbsverfahren ermittelt werden, um Gefahren des Klientelismus gering zu halten. Das trifft auch und gerade auf die regionale Ebene zu. Für Mecklenburg-Vorpommern als einem Land mit insgesamt gering entwickelten wirtschaftlichen und regionalen Strukturen wäre es von besonderer Bedeutung, eine Konzentration der GAP-Projekte auf eine gezielte Verbesserung weicher Standortfaktoren für die Entwicklung regionaler Produktions- bzw. Innovationscluster vorzunehmen und/oder sie jedenfalls stringent in Konzepte einer nachhaltigen Regionalentwicklung einzuordnen.

In einem umfangreichen interdisziplinären Verbundprojekt „Arbeit und Ökologie“, an dem Wissenschaftler vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und vom Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie beteiligt waren, wurden verschiedene Zukunfts- bzw. „Nachhaltigkeitsszenarien“ entwickelt, die gerade einen solchen Ausweg zeigen sollen und die sich auf ein „Drei-Säulen-Modell“ der Verknüpfung sozialer, ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit stützen.¹⁶³ Im Ergebnis sowohl des „ökonomisch-sozialen Szenarios“ als auch des „ökologisch-sozialen Szenarios“ zeigen sich dabei günstigere Effekte bei der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und bei der Senkung der Arbeitslosigkeit als beim „Kontrastszenario“, auf das traditioneller Weise auch heute die Wirtschaftsakteure im Lande setzen.

Diese Suche nach alternativen gesellschaftlichen Szenarien anhand der konkreten regionalen Bedarfe wird derzeit im Lande Mecklenburg-Vorpommern nur sehr begrenzt entwickelt, so u.a. in den regionalen Konsensbeiräten. Gewiss hängt dies auch damit zusammen, dass derzeit die Möglichkeiten gering sind, in die „Dritte-Sektor-Bereiche“ tatsächlich Investitionskapital und Arbeitspotenziale zu lenken – es hängt aber auch nicht unwesentlich mit ideologischen Barrieren zusammen. Die Wirtschaft und ihre Verbände, Kammern in Mecklenburg-

162 Werner, Harald: Mehr als ein Beschäftigungsprogramm. In: Regionales Wirtschaften als linke Reformperspektive, Münster 2000, S. 57.

163 Vgl. Wege in eine nachhaltige Zukunft. Ergebnisse aus dem Projektverbund Arbeit und Ökologie, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, Juli 2000.

Vorpommern denken ihre ureigensten Interessen zu kurzfristig, wenn sie sich prinzipiell der Idee des dritten Sektors bzw. des ÖBS verschließen. Die Stimmen weitsichtigerer Wirtschaftsfachleute nehmen demgegenüber in Deutschland und deutlicher noch in anderen entwickelten Ländern zu. Und hierin läge die Chance und die Herausforderung für die Koalitionäre, bei den Wirtschaftsakteuren zu diesem Thema die Konsenspunkte zu suchen statt nur die Gegner zu sehen.

Noch kurz vor der Etablierung des aktuellen AQMV wurde das Thema GAP noch einmal zum Streitpunkt zwischen Arbeitsministerium und Unternehmerverband, so die Korrektur der bis dato vereinbarten untertariflichen Bezahlung im GAP-Bereich. Im Sinne der durch die Regierung praktizierten konsensorientierten Politik wurde als Ausgleich der Schwerpunkt der unternehmensnahen Arbeitsmarktpolitik etwas gestärkt. Dennoch wird die Orientierung auf GAP vom Unternehmerverband zwar toleriert, aber nicht unterstützt. Im Rahmen der ESF-Schwerpunkte liegen hier die Interessen des Unternehmerverbandes vor allem im Bereich der unternehmensnahen Arbeitsmarktpolitik und des berufsbegleitenden Lernens.¹⁶⁴

Kombination von Wirtschafts- und Arbeitsförderung

Es gibt im Lande wohl niemanden, der bestreiten würde, dass eine sinnvolle Verknüpfung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik notwendig ist. Die Notwendigkeit einer „Verzahnung“ von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wird von allen Seiten betont. In der Praxis kommt dieser Prozess jedoch nur mühselig voran, muss man sich auch weiter darüber verständigen, was denn diese „Verzahnung“ bedeuten kann und was nicht. Es kann zum Beispiel nicht bedeuten, dieselben Projekte (Anliegen, Prozesse, Güter) sowohl über Mittel des ESF als auch über EFRE zu fördern. Aber „ergänzen“ könnten sich die beide Strukturfonds schon, gerade innerhalb einer Region, auch innerhalb eines Unternehmens. Gute Beispiele hierfür gab bzw. gibt es bei der Tourismus-Förderung und im Bereich der IT-Technologie. Bei Call-Centern wurden z.B. über Mittel aus dem Haushalt des Arbeitsministeriums nicht nur Beschäftigte qualifiziert, sondern – weil technologieorientierte Arbeitsplätze – 2 Jahre lang 35% der Lohnkosten für neu eingestellte Mitarbeiter übernommen. Über den Haushalt des Wirtschaftsministeriums liefen hingegen Förderungen für Investitionen. Gegenwärtig arbeiten 6.000 Menschen in 32 Call-Centern des Landes. Die Anzahl der Arbeitsplätze in Call-Centern könnte sich nach Angaben des Wirtschaftsministeriums in 5 Jahren verdoppeln. Bisher wurden die Call-Center über das Wirtschaftsministerium mit über 40 Mio. DM gefördert.¹⁶⁵ Daneben gibt es in M-V etwa 530 Unternehmen in der IuK-Branche (hauptsächlich Dienstleistungen, 180 von ihnen auch mit Anteil Forschung und Entwicklung) mit 5.000 Beschäftigten sowie weitere 5.000 Beschäftigte im Telekommunikationsbereich.¹⁶⁶

Künftig werden die Regionen eine größere Rolle dabei spielen, Mittel der Wirtschafts- und der Arbeitsförderung sinnvoll miteinander zu kombinieren. Hierbei gibt es bislang nicht mehr als erste Ansätze, und dieser Prozess ist nicht zu administrieren. Was aber die Ebene der Ministerien anbelangt, so wird überwiegend von den durch uns befragten Akteuren, die auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik tätig sind, eine *unzureichende Kooperation* konstatiert. Anderer-

164 Letzteres mag auch damit zusammen hängen, dass das Bildungswerk des Unternehmerverbandes selbst in die berufsnaher Qualifizierung involviert ist.

165 PM WM 237/00 vom 01.11.00.

166 PM WM 31/00 vom 23.02.00.

seits sind hierfür mit der im OP vorgeschriebenen Schaffung eines „Begleitausschusses“ und der „Gemeinsamen Verwaltungsbehörde“ (siehe oben, Abschnitt 2.2) neue Voraussetzungen geschaffen worden. Während bis dato die Kombination von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik auf informelle Kontakte zwischen beiden Ministerien angewiesen war, erhält sie nunmehr eine institutionelle Grundlage. Förderprogramme, Aktionsprogramme etc. werden künftig in den Begleitausschuss eingebracht werden müssen. Der eigenständige Handlungsspielraum der Ministerien wird dadurch eingegrenzt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies tatsächlich als Katalysator einer Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Strukturpolitik oder eher als politisch-institutionelles Hindernis der Arbeitsmarktpolitik erweist. Schon hat das Landesförderinstitut LFI erwogen, im Sinne der Konzentration aller Förderprogramme auch die Arbeitsförderung (und auch die Landwirtschaftsförderung) mit in seinen Aufgabenbereich zu übernehmen, was natürlich im Arbeitsministerium (und im Landwirtschaftsministerium) nicht auf Einverständnis stößt.¹⁶⁷ Im Wirtschaftsbereich verlaufen die Fördermechanismen zentralisierter als im Arbeitsbereich ab – was bedeutet das für die Perspektiven der Regionalisierung im Arbeitsförderungsbereich? Anzunehmen ist jedoch auch, dass die routinierten Verwaltungen über hinreichend Kompetenzen verfügen, politische oder institutionelle Blockadememechanismen – sollten sie denn je eintreten – zu umgehen. Insgesamt wird es darauf ankommen, die großen Chancen, die im Begleitausschuss für eine tatsächliche Verzahnung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik liegen, zu nutzen und die möglicherweise gleichfalls entstehenden Gefahren¹⁶⁸ zu mindern.

Zielgruppenförderung oder strukturelle Arbeitsförderung?

Sicher gibt es keinen Gegensatz zwischen diesen beiden Seiten; Akzentsetzungen aber doch. Das AQMV hält eine breite Palette und einen großen Umfang von zielgruppenspezifischen Maßnahmen der Arbeitsförderung parat, so für Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Frauen, ältere Arbeitnehmer. Selbstverständlich haben diese und andere „Zielgruppen“ mit besonderen Integrationsproblemen in den Arbeitsmarkt auch ihre interessenspezifischen Vertretungen in Verbänden und Vereinen wie auch in Parteien: Arbeitslosenverband, Landesarbeitskonferenz, Frauenverbände, PDS und andere setzen sich mit Nachdruck immer wieder gerade für diese und andere „Zielgruppen“ ein. Es ist richtig und entspricht auch den Vorgaben der EU, dass die Arbeitsmarktpolitik auf diese Weise eine sozialpolitische Komponente erfüllen muss. Aber andererseits sind diese Förderungen um so wirksamer, je besser sie nachhaltig mit strukturentwickelnden Maßnahmen verknüpft werden können. Und das ist nicht immer der Fall. Eine Übersicht über die Verknüpfung dieser beiden Seiten der Arbeitsmarktpolitik gibt es nicht. Möglicherweise kann dies mit den ISAP-Analysen verbessert werden. Als Kriterium für Förderbewilligungen könnte es heute schon durchgreifender angewandt werden.

Job-Rotation

Das Thema der *Job-Rotation* spielt eine zunehmende Rolle im Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Auch auf Bundesebene wird derzeit über die Einführung eines Förderinstrumentes „Job-Rotation“ diskutiert. Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigt, einen Antrag

167 Vgl. SVZ vom 18.4.00.

168 Von vielen Seiten wird im Alltagsgespräch auf die Gefahr verwiesen, dass solche Gremien im Extremfall entweder nur „Laberrunden“ oder „Beutegemeinschaften“ werden könnten. Beides soll verhindert werden.

Schleswig-Holsteins zur flächendeckenden Einführung von Jobrotation im Bundesrat zu unterstützen. Seit dem Jahre 2000 gibt es in M-V sechs Modellprojekte zur Job-Rotation.¹⁶⁹ Die Förderung erfolgt über das AQMV und über die Gemeinschaftsinitiative ADAPT. Eine Förderungsmöglichkeit über das SGB III und damit eine Aufnahme in die Regelförderung der Bundesanstalt für Arbeit besteht derzeit noch nicht¹⁷⁰; es wird aber vom Land angestrebt, hierauf Einfluss zu nehmen. Bei der Job-Rotation geht es im wesentlichen darum, dass ein Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit seine Arbeitstätigkeit unterbricht, in dieser Zeit an einer beruflichen Weiterbildung teilnimmt, und für diese Zeit gleichzeitig ein Arbeitsloser („Stellvertreter“) in den Betrieb kommt. Auf diese Weise könnten Arbeitslose betriebsnah und zielgerichtet qualifiziert werden, so dass auch die Chance für eine feste Übernahme entstehen kann. Andererseits erhält das Unternehmen nach Ablauf dieses Zeitrahmens einen fortqualifizierten und motivierten Arbeitnehmer zurück. Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Instrumente werden so mit Aspekten der Strukturförderung und beruflichen Bildung kombiniert. Vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen würde den Beschäftigten die Chance auf Weiterbildung ermöglicht, ohne dass dabei für das Unternehmen Unterbrechungen des Arbeitsprozesses oder zusätzliche Kosten entstünden. Dieses Modell, das weitgehend auf dänischen Erfahrungen beruht, funktioniert dort allerdings nur in Konjunkturphasen bzw. in Branchen, in denen tatsächlich auch die Absicht von Neueinstellungen besteht. In Mecklenburg-Vorpommern sind hierfür sehr eng gesteckte Grenzen gesetzt, bestünden meist Null Chancen für die Übernahme in feste Arbeitsverhältnisse. Dennoch ist es nicht unnützlich, ein solches Modell zu testen.

3.3 Schlussfolgerungen: Übergang zu einer nachhaltigen Arbeitsförderung

Für eine nachhaltige Arbeitsförderungen in Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich insgesamt folgende Schlussfolgerungen:

- *Konzentration der Förderungen auf die Herausbildung nachhaltiger Wirtschafts- und Regionalstrukturen statt Reagieren nach Antragslage* – das ist das übergreifende das Hauptproblem.
- Erstes Standbein der Arbeitsförderung ist *„wirtschaftsnahe Arbeitsförderungs politik“*, und zwar zunehmend unter dem Gesichtspunkt der *präventiven Unterstützung des Strukturwandels der Arbeit*. Dies schließt zumindest folgendes ein: A) für die Wirtschaft vorausschauend und *bedarfsgerecht* qualifizierte Arbeitnehmer „bereitzustellen“ und die (potenziellen) Arbeitnehmer selbst auf diesen Bedarf vorzubereiten. B) Die Wirtschaft muss ihrerseits diesen Bedarf klarer artikulieren und zur beruflichen Fortbildung ihrer eigenen Mitarbeiter beitragen. C) Wirtschaftnahe Arbeitsförderung sollte – ähnlich der Wirt-

169 Beispielweise wird das Haus der Wirtschaft *Stralsund* (IHK-Bildungszentrum) für sein Modellprojekt „Jo-Jo 2000“ mit 811.000 DM gefördert. Den kleineren und mittleren Unternehmen der Altstadt wird hierbei ein System der betrieblichen Weiterbildung (so im Bereich City-Management) angeboten. „Stellvertreter“, die in dieser Zeit in die Unternehmen gehen, werden zuvor im IHK-Bildungszentrum qualifiziert. Im *Landkreis Güstrow* behandelt das regionale Bündnis die Frage der Job-Rotation seit längerem als einen Schwerpunkt seiner Arbeit.

170 Derzeit bestehen noch keine Möglichkeiten, Job-Rotation über die Arbeitsämter zu finanzieren. Das betrifft sowohl die Freigestellten als auch die „Stellvertreter“ als auch die Qualifizierungskosten. Da derzeit die Unternehmen trotz Landesförderung noch selbst an den Kosten von Job-Rotation beteiligt sind, ist die Beteiligung an diesem Modell noch sehr zurückhaltend.

schaftsförderung – nicht „gestreut“, sondern auf Schwerpunktcluster konzentriert werden. D) Es geht es zunehmend um wirtschaftsnahe Förderinstrumente, die sich auf den *Strukturwandel* der Erwerbsarbeit einstellen: Halbtagserwerbsarbeit aber gleichzeitig Halbtagsunternehmerin (Tourismus); Existenzgründer aber gleichzeitig berufliche Weiterbildung; Küstenfischer aber gleichzeitig arbeitslos; Kinderbetreuung und gleichzeitig Teilzeitarbeit; arbeitslos aber dies gleichzeitig für Bildungsreise im Ausland nutzen; Jobrotation etc. E) Eher Arbeit subventionieren als Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

- Zugleich bleibt Arbeitsmarktpolitik *sozial verpflichtend, gemeinwohlorientiert und aktiv arbeitsplatzschaffend* – dies vor allem mit Bezug auf die Entwicklung des Dritten Sektors (ÖBS), bei überwiegend qualifizierten Leistungen, nicht zu Niedriglohnkonditionen, aber flexibel in der Arbeitszeit. Der dritte Sektor muss mehr unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und Schwerpunktsetzung entwickelt werden: *Projekte zur nachhaltigen integrierten Regionalentwicklung*. Auch die Zielgruppenförderung sollte stärker auf diesen Schwerpunkt hin orientiert werden. Besonders ältere Bürgerinnen und Bürger könnten in diesem Bereich gemeinwohlorientierter Beschäftigung (Humandienstleistungen, Ökologie, Bildung, Kultur) sinnvolle Tätigkeitsfelder finden.
- Prinzipiell muss sich die Arbeitsförderung des Landes mangels eigener Mittel auch in Zukunft auf die Schwerpunktsetzungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Europäischen Union einstellen, was im konkreten Falle zum Beispiel eine stärkere Orientierung nicht nur auf betriebsnahe Qualifizierungen, sondern auch auf SAM und Vergabe-ABM statt auf Regie-ABM einschließt. Die mit diesem Umstrukturierungsprozess verbundenen Negativfolgen für die Beschäftigungssituation und für Beschäftigungsträger müssen möglichst gedämpft werden. Gleichzeitig ist eine Förderpolitik zu entwickeln, die tatsächlich nachhaltige Beschäftigungswirkungen zeigen kann.
- Es geht um einen schrittweisen *Ausbau regionaler Entscheidungskompetenzen* über Projekte, Budgets, Konditionen (vorerst Kreisebene; im weiteren regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsregionen) sowie in diesem Zusammenhang um eine maßvolle Beteiligung der kommunalen (regionalen) Ebene an der Finanzierung regionaler Projekte.
- Es geht um eine *Modernisierung der institutionellen Steuerungsformen*: Seitens der Regierung ist ein wirksames Controlling (statt traditioneller Verwaltungskontrolle) über Standards, Ergebnisse und Nachhaltigkeit erforderlich. Die Steuerung nachgeordneter Behörden und Dienstleister könnte schrittweise über Zielvereinbarungen, Budgets, Kontraktmanagement und moderne Controlling-Formen erfolgen. Ministeriell ressortübergreifende Konzepte für strukturelle Wandlungsprozesse gewinnen an Bedeutung. Der Institutionalisierungsrahmen von Regionalisierungsprozessen bedarf der Koordinierung (Wirtschaft, Arbeit, Regionalplanung). Versorgungsämter könnten im Zuge einer Funktionalreform als Dienstleister der Regionen entwickelt werden.

4. Örtliche und überörtliche Sozialhilfe

4.1 Inhaltliche und rechtliche Hintergründe

Das von einer PDS-Ministerin geführte Sozialministerium hat im Jahre 2000 ein Gesamtausgabevolumen von rund 1,139 Mrd. DM, das sind 8,1% der Gesamtausgaben des Landes. Die Variationsmöglichkeiten der Förderpolitik sind stark begrenzt. Der überaus größte Teil der über das Sozialministerium abzuwickelnden Finanzierungen sind gesetzliche Aufgaben. Variationsmöglichkeiten beschränken sich auf enge Ermessens- und Verhandlungsspielräume, so z.B. beim Umfang der Förderung der Schwangerschaftsberatung oder beim Umfang der Krankenhausfinanzierung (Krankenhausfinanzierungsgesetz).¹⁷¹ Da die freiwillig wahrnehmbaren Aufgaben im Rahmen des Gesamtbudgets nur eine randständige Rolle spielen, lassen sich hieraus auch keine wesentlichen „Reformschübe“ der Landesförderpolitik „hervorzaubern“.

Und dennoch entstanden seit Januar 2000 die Umrisse einer reformerischen Konzeption, die auf eine ganz *zentrale* Frage der Landesförderpolitik im sozialen Bereich zielt: auf die Zuständigkeiten der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Hierbei steht ca. ein Drittel des Haushaltes des Sozialministeriums zur Debatte (ca. 355 Mio. DM), das künftig auf die kommunale Ebene übertragen werden soll. Während dieser Betrag bislang als „Erstattung“ des Landes für die vom Land an die Gemeindeebene delegierten Aufgaben galt, wird nunmehr vom Sozialministerium selbst vorgeschlagen, diese Aufgaben tatsächlich per Gesetz auf die kommunale Ebene zu übertragen, somit sachliche und finanzielle Zuständigkeit nicht mehr voneinander zu trennen. Hierbei handelt es sich weder um eine Festlegung der Koalitionsvereinbarung, noch um Forderungen aus dem politischen Raum, sondern um Reformvorstellungen, die im Laufe der Arbeit des Sozialministeriums selbst entstanden sind und seit Anfang 2000 in einem kooperativen Diskussionsprozess Schritt um Schritt in konkretere Formen „gegossen“ werden.

Entstehungshintergrund

Seit längerem spielten Überlegungen eine Rolle, wie effektivere Versorgungsstrukturen für die Hilfe betreuungsbedürftiger Menschen gefunden werden könnten. Der Suche nach *ambulant* Betreuungsmöglichkeiten stellen sich bislang noch Hindernisse entgegen, da für deren Finanzierung die kommunale Ebene zuständig ist, während die Kosten der *stationären* Betreuung vom Land zu tragen ist. Die fachliche Entscheidung vor Ort steht durch diese Aufteilung der Kostenverantwortung unter einem gewissen „Sog“, zugunsten der kommunalen und somit zuungunsten der ambulanten Betreuung zu entscheiden. Allgemein anerkannter Grundsatz von Betreuungsangeboten (z.B. bei psychiatrischer Betreuung) ist jedoch mittlerweile längst der Gedanke, im Interesse der Betreuungs- bzw. Hilfebedürftigen zunächst die Möglichkeiten ambulanter Betreuung auszuloten, bevor die Frage nach einer stationären Hilfe steht (vereinfacht ausgedrückt: „ambulant vor stationär“).

Bereits seit April 1998 – noch von der Vorgängerregierung „angeschoben“ – wurde in diesem Sinne ein „Modellprojekt Sozialpsychiatrie“ initiiert, das auf ein *personenorientiertes* Hilfe-

171 Die Gesamtausgaben im Bereich der Krankenhausfinanzierung betragen im Jahre 2000 ca. 220 Mio. DM.

angebot zielte. Hierfür wurde ein spezielles „Psychriebudget“ geschaffen¹⁷², bei dem sich die Frage nach dem finanziellen Träger als Entscheidungshintergrund für die Anwendung ambulanter oder stationärer Hilfe nicht mehr stellte, weil die Gesamtfinanzierung von vornherein festgelegt war. Nicht zuletzt im Rahmen dieses Modellprojektes wurde deutlich, dass die starre Aufteilung der Finanzierung ambulanter und stationärer Betreuung durch kommunale bzw. Landesebene überwunden werden sollte und einer Neuregelung bedarf. Diese sollte – entsprechend der individuellen therapeutischen Erfordernisse für die betreffenden Personen – einen flexiblen Umgang mit den verschiedenen „Betreuungsdichten“ innerhalb der therapeutischen Kette¹⁷³ sowie jeder der verschiedenen Wohnformen ermöglichen und jedenfalls nicht durch die finanziellen Zuständigkeiten der Landes- resp. Gemeindeebene beeinflusst sein.

Hierzu der Leiter des Modellprojektes, Dr. Ingmar Steinhart, am 26.1.2000 vor dem Sozialausschuss des Landtages: „D.h., wir haben unterschiedliche Zuständigkeiten je nach Leistung, die erbracht wird. Und das führt wiederum dazu, dass gesagt wird, für die Leistungen mit niedriger Betreuungsdichte ist der Landkreis zuständig bzw. die Stadt oder die Kommune und für die Leistungen mit höherer Betreuungsdichte ist das Land zuständig. Rechtlich ist das nicht haltbar, weil theoretisch auch ambulante Leistungen mit hoher Betreuungsdichte erbracht werden könnten. Aber de facto ist es so, dass diese Kostenteilung nach §§ 99/100 BSHG dazu führt..., dass die Landkreise oder die Kommunen versuchen zu sagen, bei uns gibt es keine Menschen für Betreutes Wohnen. Die haben alle einen Heimbetreuungsbedarf. Und wenn man den Heimbetreuungsbedarf so definiert, dann führt das dazu, dass es kaum betreutes Wohnen gibt. Das Problem lässt sich eliminieren, in dem das Land sich für eine andere Ausgestaltung der §§ 99/100 BSHG entscheidet.“¹⁷⁴

War es einerseits beim „Modellprojekt Sozialpsychiatrie“ möglich, einen einheitlichen „Finanztopf“ zu bilden, so war doch andererseits klar, dass dies keine Lösung sein konnte, die einfach auf alle Fragen der örtlichen/überörtlichen Sozialhilfe angewandt werden konnte. Die Bildung ständig neuer, gemischter „Finanztöpfe“ durch Land und Kommunen für einzelne Aspekte der stationären/ambulanten Betreuung – wie dies beim Modellprojekt im Ansatz praktiziert wurde – wäre kein Weg gewesen, um eine Lösung zu erreichen, wäre mit großer Wahrscheinlichkeit zum „Dauerbrenner“ der Verteilungskonflikte zwischen Land und Kommunen geworden. Man hätte – ähnlich wie beim Modellprojekt – für alle Fragen, in die die Zuständigkeit der „überörtlichen Sozialhilfe“ hineinspielt, Sonderregelungen finden müssen, die eine entsprechend hohe Konflikthanfälligkeit gehabt hätten. Es wurde deshalb immer deutlicher, dass eine neue, prinzipielle *Gesamtlösung* ausgearbeitet werden muss, die die bisherige Trennung zwischen sachlicher und finanzieller Zuständigkeit überwindet. Aber worin konnte sie bestehen? Denkbar wäre die Einführung einer geregelten „Verteilungsquote“ zwischen Land und Kommunen in bezug auf die Gesamtkosten gewesen (wie etwa in Schleswig-Holstein), jedoch wäre eine solche „Lösung“ äußerst schwierig und konflikthanfällig, weil sich in den letzten Jahren die Kosten für örtliche und überörtliche Sozialhilfe unterschiedlich entwickelten, zudem die jeweiligen Landkreise und kreisfreien Städte untereinander große Unterschiede aufweisen. Man musste nach einem anderen Weg suchen.

172 In Stralsund wurde dieser „Topf“ zu 85% vom Land finanziert, zu 15% kommunal; in den Landkreisen Nord-Vorpommern und Rügen jeweils zu 100% vom Land.

173 Die Betreuungsdichten sind in diesem Bereich (in der Reihenfolge hoher bis niedriger/keiner Betreuung): 1. Psychiatrisches Pflegeheim, geschlossener Bereich, 2. Psychiatrisches Pflegeheim, offener Bereich, 3. Psychosoziales Wohnen, 4. Therapeutische Wohngemeinschaft, 5. Betreutes Wohnen, 6. Ambulante Betreuung durch den Sozialpsychiatrischen Dienst, 7. keine Betreuung. (vgl. Modell Sozialpsychiatrie).

174 Landesverband Psychosozialer Hilfsvereine Mecklenburg-Vorpommern e.V., Modellprojekt Sozialpsychiatrie, Vortrag von I. Steinhart vor dem Sozialausschuss des Landtages M-V am 26.1.2000, S. 5.

Rechtlicher Sachverhalt

In der gebotenen Kürze soll zuvor auf die Rechtsgrundlagen verwiesen werden: Nach § 96 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind die kreisfreien Städte und Landkreise die *örtlichen* Träger der Sozialhilfe. Die Länder bestimmen hingegen die *überörtlichen* Träger der Sozialhilfe. Einige Länder haben sich *selbst* zu überörtlichen Sozialhilfeträgern bestellt und diese Aufgabe dann teilweise auf dem Wege der Delegation (an die Kreise/kreisfreien Städte) weitergeben, so in *Mecklenburg-Vorpommern* (auch in *Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen*). In anderen Fällen haben die Länder höhere Kommunalverbände mit der Aufgabe des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe betraut, so in *Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen die Landeswohlfahrtsverbände, in Bayern die Bezirke, in Nordrhein-Westfalen die Landschaftsverbände*.

In Mecklenburg-Vorpommern ist der überörtliche Träger also das Land selbst, während in einer Reihe anderer Bundesländer höhere Kommunalverbände bzw. Landschaftsverbände die überörtlichen Träger sind. Die §§ 99/100 BSHG teilen die sachlichen Zuständigkeiten zwischen örtlichem und überörtlichem Träger der Sozialhilfe auf, ermöglichen aber weitgehende Anpassungen bzw. Veränderungen durch Landesrecht. Hierbei können einerseits durch Landesrecht bestimmte sachliche Zuständigkeiten für Aufgaben aus dem Bereich des überörtlichen Trägers dauerhaft in die sachliche Zuständigkeit des örtlichen Trägers „verlagert“ werden (in dessen „eigenen Wirkungskreis“ übertragen werden). Hiervon wurde bisher in M-V kein Gebrauch gemacht. Das heißt, das Land hatte zwar Aufgaben des überörtlichen Trägers an die kommunale Ebene per „Auftrag“ oder „Delegation“ übertragen; diese Aufgaben verblieben jedoch in der sachlichen Zuständigkeit des Landes als überörtlichem Träger. Die Kreise und kreisfreien Städte führen diese Aufgaben in der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers durch.

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AG-BSHG) vom 31.1.1992 und der Landesverordnung über die Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe vom 4.8.1992 wurden in M-V die entsprechenden *landesrechtlichen* Grundlagen geschaffen. Im *Gesetz* wurde – wie bereits erwähnt – das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe bestimmt (§ 2) und in der *Verordnung* (§ 1) die Ausführung dieser Aufgaben des überörtlichen Trägers bis auf wenige Ausnahmen¹⁷⁵ auf die Kreise und kreisfreien Städte „delegiert“.

Der Weg der Aufgaben-„Delegation“ bedeutet in der „Verwaltungssprache“, dass die kommunale Ebene Aufgaben zwar im eigenen Namen, aber im Auftrage des Landes durchführt und dafür die entsprechenden Aufwendungen dem Land in Rechnung stellt. Im Haushaltsplan 2000 wurden dafür z.B. 354.893.000 DM für Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände ausgewiesen. Und dies für Leistungen, die die kommunale Ebene auf dem Wege der Aufgabendelegation für das Land erledigt: teilstationäre und stationäre Hilfen der Eingliederungshilfe (§§ 39ff. BSHG), Blindenhilfe (§ 67), Hilfe zur Pflege (§ 68), Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 72).

Die Kreise und kreisfreien Städte unterliegen dabei der „Fachaufsicht“ des Landes, d.h. sie haben zwar eigene fachliche Entscheidungsvollmacht, sind aber an Weisungen des Landes

175 Ausgenommen sind nur: der Abschluss von Vereinbarungen über Kostensätze nach § 93 Abs. 2 BSHG, Kostenerstattung bei Heimaufenthalt nach § 103 BSHG, Kostenerstattung bei Übertritt aus dem Ausland nach § 108 BSHG, Hilfe für Deutsche im Ausland nach § 119 BSHG.

gebunden. Eine Kostenverantwortung hat demgegenüber die kommunale Ebene nicht, weil diese beim Land liegt, also die Kosten (mit Ausnahme der anfallenden Verwaltungskosten) durch das Land zu tragen sind. Dieses Auseinanderfallen von Entscheidungs- und von Kostenverantwortung ist problematisch, so insbesondere bei der Entscheidung, ob ein Hilfebedürftiger selbständig wohnt und ergänzende ambulante Betreuung erhält (betreutes Wohnen) oder in einer stationären Einrichtung untergebracht wird. Da hierfür die Entscheidung bei der kommunalen Ebene liegt, entsteht der bereits oben genannte „Sog“ hin zur stationären Betreuung, die von der Landesebene finanziert werden muss. Dieser „Entscheidungssog“ ist nachteilig für die Betreuung der Patienten, deren therapeutische Maßnahmen unabhängig davon getroffen werden sollten, welche der beiden öffentlichen institutionellen Ebenen für die Kosten zuständig ist. Hierauf wurde sowohl durch den Landesrechnungshof als auch im Rahmen des Modellprogramms Sozialpsychiatrie hingewiesen. Nach allen Erfahrungen entsprechen in der Mehrzahl der Fälle eher die *ambulanten* Hilfen, für die der örtliche Sozialhilfeträger zuständig ist, den Behandlungserfordernissen und auch den Wünschen der Hilfeempfänger. Ein Zusammenführen von Entscheidungs- und Kostenverantwortung an einer Stelle wäre somit im Interesse sowohl der Patienten als auch eines verantwortungsvollen Umgangs mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln.

4.2 Auf der Suche nach einem neuen überörtlichen Träger

Die Veränderung soll nunmehr in zweierlei Hinsicht erreicht werden:

- a) die bisher per Auftragsache („Delegation“) durch die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte wahrgenommenen Aufgaben des *überörtlichen* Trägers sollen nunmehr *in die sachliche Zuständigkeit des örtlichen Trägers*, also der einzelnen Kreise und kreisfreien Städte verlagert werden;
- b) die dann verbleibenden Aufgaben des überörtlichen Trägers, die bisher selbst durch das Sozialministerium durchgeführt worden sind, sollen nach Möglichkeit ebenfalls auf die kommunale Ebene verlagert werden. Allerdings gebietet der Gegenstand dieser Aufgaben eine tatsächlich *überörtliche* Wahrnehmung, das heißt, hierfür muss auf der kommunalen Ebene eine Möglichkeit gefunden werden, diese Aufgaben *zentral* wahrzunehmen.

Was bedeutet es, wenn diejenigen überörtlichen Aufgaben der Sozialhilfe, die bisher durch die Kreise und kreisfreien Städte per „Auftrag“ bzw. „Delegation“ durchgeführt werden, nunmehr voll und ganz in deren sachliche Zuständigkeit übertragen werden sollen? Für die Kreise und kreisfreien Städte besagt das, dass diese Aufgaben für sie nicht mehr Aufgaben des „übertragenen Wirkungskreises“ bleiben, sondern Aufgaben des „eigenen Wirkungskreises“ zur Erfüllung im Rahmen der Selbstverwaltung (§ 2 Kommunalverfassung M-V) werden. Das Land hätte dann nicht mehr die Fach- *und* Rechtsaufsicht über die Erfüllung dieser Aufgaben, sondern nur noch die Rechtsaufsicht, was zur Folge hat, dass das Land nur noch die korrekte Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beaufsichtigt, ansonsten aber keine fachlichen Weisungen mehr geben darf.¹⁷⁶

Der *überörtliche* Träger der Sozialhilfe – und dies sollte dann eine kommunale Organisation sein – behielte unter diesen Umständen nur einen kleinen Kreis von Aufgaben, die sinnvoller

176 Zu fachlichen Fragen können lediglich Hinweise und Empfehlungen seitens des Ministeriums an die kommunale Ebene gegeben werden.

weise – darin besteht Einvernehmen in der Fachdiskussion – zentral von einer Stelle aus für das gesamte Gebiet Mecklenburg-Vorpommerns wahrgenommen werden sollten. Dies gilt prinzipiell für all jene Aufgaben, die bisher nicht auf die kommunale Ebene delegiert worden sind, also derzeit noch vom Sozialministerium durchgeführt werden, in Zukunft aber an einen überörtlichen kommunalen Träger übertragen werden sollten.¹⁷⁷ Zumindest aber sollten – so der Vorschlag des Sozialministeriums – die Aufgaben der Vereinbarung von Kostensätzen nach § 93 BSHG, die Mitwirkung bei Vereinbarungen nach dem SGB XI sowie Entscheidungen zur Kostenerstattung nach § 103 BSHG auf einen (noch festzulegenden bzw. zu gründenden) kommunalen überörtlichen Träger der Sozialhilfe übertragen werden. Dies gelte selbst für den Fall, wenn (vorerst) noch einige wenige Aufgaben des überörtlichen Trägers beim Land verblieben.

Tatsächlich würde sich die Frage stellen, wer diesen verbleibenden Aufgabenbestand der überörtlichen Sozialhilfe trägt: weiterhin das Land oder die kommunale Ebene, z.B. ein höherer Kommunalverband¹⁷⁸ – oder ob vorerst die verbleibenden Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe zwischen Land und einem überörtlichen kommunalen Träger „geteilt“ werden. Da in Mecklenburg-Vorpommern ein potentieller überörtlicher *kommunaler* Träger nicht vorhanden ist und hierfür faktisch eine neue Verwaltungseinheit aufgebaut werden müsste, wäre auch eine andere Variante denkbar, wenn sich alle Landkreise und kreisfreien Städte darauf einigen könnten: die Beauftragung¹⁷⁹ eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt mit der Wahrnehmung der verbleibenden (also der nicht in die sachliche Zuständigkeit der einzelnen Kreise und kreisfreien Städte übertragenen) Aufgaben des Trägers der überörtlichen Sozialhilfe – jener Aufgaben, die bislang vom Sozialministerium wahrgenommen werden. Zumindest wurde eine solche Idee aus dem Innenministerium mit in die Diskussion gebracht und zunächst auch vom Sozialministerium als eine der zu diskutierenden Varianten mit aufgenommen.

Theoretisch wäre auch eine Bündelung sämtlicher Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe beim Land möglich, auch dann würden Entscheidungs- und Kostenverantwortung zusammenfallen. Jedoch schied diese Variante von Anfang aus verschiedenen Gründen aus: Eine solche Variante widerspräche dem funktionalreformerischen Anliegen, Verwaltungsaufgaben weitgehend zu kommunalisieren, zudem müsste hierfür ein völlig neuer Verwaltungsapparat beim Land aufgebaut werden. Schließlich würde eine Beseitigung der Reibungspunkte und Überschneidungen zwischen örtlichem und überörtlichem Sozialhilfeträger nicht erreicht; es entstünde ein hohes Risiko von gerichtlich zu klärenden Fällen, was vor allem im Interesse der Hilfeempfänger vermieden werden sollte.

Im Ergebnis all dieser Erörterungen arbeitete das Sozialministerium zum Juni ein Papier aus, das als Diskussionsgrundlage mit den kommunalen Spitzenverbänden fungierte und im weite-

177 Das sind insgesamt folgende Aufgaben: Vereinbarung von Kostensätzen (§ 93 BSHG), Mitwirkung bei Vereinbarungen von Kostensätzen (§§ 84ff. SGB XI), Entscheidungen zur Kostenerstattung (§103 BSHG), Kostenerstattung bei Übertritt aus dem Ausland (§ 108 BSHG), Hilfe für Deutsche im Ausland (§ 119 BSHG), Mitwirkung in Gremien (Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Schiedsstellen nach § 94 BSHG und § 76 SGB XI, Landespflegeausschuss nach § 92 SGB XI), Entscheidung in Widerspruchssachen.

178 In allen deutschen Bundesländern mit *kommunalem* überörtlichen Träger sind diese Träger höhere Kommunalverbände.

179 In der Fachsprache nennt man dies auch „Beleihung“ (eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt).

ren den Landtagsfraktionen, dem Sozialausschuss des Landtages und den Sozialverbänden vorgelegt wurde.

In dem Papier wurden zwei Varianten der Umverteilung der Aufgaben nach § 100 BSHG vorgeschlagen.¹⁸⁰

- a) Alle Aufgaben des überörtlichen Trägers, die bisher auf dem Wege der Delegation durch die kreisfreien Städte und Landkreise durchgeführt wurden, werden endgültig und einschließlich der Kostenübernahme auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen.¹⁸¹ *Für die Wahrnehmung der verbleibenden Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe, die bisher vom Land/Sozialministerium selbst durchgeführt wurden (s.o.), wird ein höherer Kommunalverband errichtet.* Alternativ ist die *Beleihung eines Landkreises/einer kreisfreien Stadt* mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben zu prüfen. In jedem der beiden Fälle würden also auch diese verbleibenden Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers auf die kommunale Ebene übertragen. Im Ergebnis hätte das Land im wesentlichen keine Verwaltungsaufgaben mehr im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe zu lösen.¹⁸²
- b) Auch bei dieser Variante werden alle Aufgaben des überörtlichen Trägers, die bisher auf dem Wege der Delegation durch die kreisfreien Städten und Landkreise durchgeführt wurden, endgültig und einschließlich der Kostenübernahme auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. *Jedoch werden die verbleibenden Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers, die bisher vom Land/Sozialministerium selbst durchgeführt wurden, nicht auf die kommunale Ebene übertragen, sondern sie verbleiben beim Land.*

Bei beiden Varianten werden selbstverständlich entsprechend dem Konnexitätsprinzip, das jüngst im Jahre 2000 fraktionsübergreifend landesgesetzlich verankert wurde, auch die finanziellen Mittel übertragen.¹⁸³ Für die erforderlich detaillierten Regelungen wird seitens des Sozialministeriums (in Übereinstimmung mit Finanz- und Innenministerium) ein gesondertes *Finanzierungsgesetz* vorgeschlagen.¹⁸⁴ Im einzelnen beinhaltet der Vorschlag:

180 Vgl. bei den folgenden Ausführungen: Aufgabenverteilung in der Sozialhilfe, Material des Sozialministeriums M-V vom 13. Juni 2000.

181 Dies sind insbesondere die teilstationären und stationären Hilfen der Eingliederungshilfe (§ 39ff. BSHG), der Hilfe zur Pflege (§ 68), der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 72) und der Blindenhilfe (§ 67).

182 Das Land hätte aber weiterhin die mit der *Regierungstätigkeit* im Sozialbereich anfallenden Aufgaben zu erfüllen. Daneben wäre die Beteiligung des Landes an einem zu gründenden Gremium aller Landkreise und kreisfreien Städte wichtig, in dem der „beliehene“ Landkreis bzw. die „beliehene“ kreisfreie Stadt oder der beauftragte, zu gründende höhere Kommunalverband ihre Legitimität erhielten.

183 Wenn die Kommunen die bisher per „Delegation“ (übertragener Wirkungskreis) wahrgenommenen Aufgaben in ihren „eigenen Wirkungskreis“ bekommen, würde für die *Verwaltungskosten* der Wahrnehmung *dieser* überörtlichen Aufgaben das Konnexitätsprinzip keine Anwendung finden. Denn diese Ausgaben sind bereits bisher von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten getragen werden. Sofern es sich aber auch um die Übertragung der bislang noch vom *Sozialministerium* wahrgenommenen Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe handelt, die dann ebenfalls auf die kommunale Ebene (z.B. auf einen von den Landkreisen und kreisfreien Städten beauftragten Landkreis) übertragen werden, müssen entsprechend dem Konnexitätsprinzip auch die Verwaltungskosten (Persona- und Sachkosten in der Höhe der bisher hierfür im Sozialministerium anfallenden Kosten) mit übertragen werden.

184 Der zeitweilig in der Diskussion aufgebrachte Vorschlag, die Finanzierung innerhalb des jährlichen Finanzausgleichsgesetzes zu regeln, wurde vom Innenministerium wie auch von den Kommunalverbänden abgelehnt, weil die Befürchtung nahe lag, auf diese Weise unerwünschte Bündelungen im Rahmen des Gesamtpakets des kommunalen Finanzausgleichs zu erhalten.

- Grundlage der zu übertragenden Mittelvolumen sind die Nettoaufwendungen der Landkreise und kreisfreien Städte für die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe im Jahre 1999.
- Für das Jahr 2000 erfolgt eine Steigerung für die Fallzahlentwicklung und den Anstieg der Personalkosten entsprechend der Schätzung für den Haushaltsansatz 2000, die 2 v.H. gegenüber dem Ansatz 1999 betrug.
- Für 2001 wird auf den für 2000 berechneten Betrag die erwartete Personalkostensteigerung aufgeschlagen.¹⁸⁵ Für die Jahre 2002 und 2003 wird dieses Verfahren gleichermaßen angewendet. Eine Fallzahlentwicklung soll – so der ursprüngliche Vorschlag des Sozial- bzw. des Finanzministeriums – ab 2001 nicht mehr berücksichtigt werden, da man davon ausgeht, dass eventuelle Steigerungen durch Einzelfallentscheidungen zugunsten ambulanter Hilfen ausgeglichen werden können.
- Es ist ein Verteilerschlüssel für die Aufteilung der Mittel auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu entwickeln. Hierfür werden eine Reihe von Kriterien vorgeschlagen, die insgesamt einzubeziehen sind.¹⁸⁶
- Es muss eine Anpassungsregelung gefunden werden, wie die der zu übertragende Betrag im Gefolge der Jahre an solche Entwicklungen angepasst wird, die von den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht beeinflussbar sind (Gesetzesänderungen, insbesondere auch gesetzliche und andere Rechtsveränderungen des Bundes; Tarifsteigerungen; im weiteren auch Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung und Verringerung der Zahl der „Altfälle“, die bereits seit der Zeit vor Inkrafttreten des BSHG in Heime aufgenommen wurden). Vorgeschlagen wird eine gleichbleibende Veränderungsrate, die mit einer jährlichen ex-post-Anpassung an die tatsächliche Veränderungsrate verbunden wird. Nach jeweils vier Jahren könnten die Kriterien für den Verteilerschlüssel und für die Veränderungsrate überprüft und ggf. angepasst werden.
- Die Form der Bereitstellung der Mittel sollte über ein Sondergesetz erfolgen.¹⁸⁷

Vorgeschlagen wurde auch eine eventuelle (zum Beispiel zweijährige) Übergangsregelung, bei der beispielweise die bislang durch das Sozialministerium wahrgenommenen Aufgaben noch beim Sozialministerium verbleiben. Übergangsregelungen würden auch für alle Finanzierungsfragen möglich sein. Mit diesem Angebot, über Übergangsregelungen nachzudenken, kam das Sozialministerium (in Übereinstimmung mit dem Finanz- und dem Innenministerium) den Kommunalverbänden näher, die möglicherweise noch einige Zeit benötigen, um sich der Übernahme der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe annehmen zu können.

185 Etwa im September wurde dieser Betrag genauer berechnet: 4,3% Steigerung bei Personalkosten, 2,4% Steigerung bei Sachkosten.

186 Kriterien für die Verteilung: a) Einwohnerzahl; b) Altersstruktur; c) überregionale Einrichtungen, die vor Inkraft-Treten des BSHG in M-V (1.1.91) in die Einrichtungen aufgenommen wurden und daher nicht nach den Regelungen des BSHG einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet worden sind; d) tatsächliche Kostenerstattung 1999; e) Relation der Aufwendungen in der Sozialhilfe für die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe zu denen der örtlichen Sozialhilfe; f) freiwillige Aufwendungen der Landkreise und kreisfreien Städte sowie der Gemeinden, die gesetzlich Sozialhilfeleistungen ersetzen.

187 Als andere Varianten wurden zunächst auch einbezogen, über das Finanzausgleichsgesetz (s. Fußnote weiter oben) oder über einen gesonderten „Posten“ in den jährlichen Landes-Haushaltsplänen eine Form der Mittelübertragung zu finden. Diese beiden Varianten schieden jedoch im Verlaufe der weiteren Überlegungen und Diskussionen zum Thema etwa im Juni/Juli 2000 aus.

Das Problem lässt sich nicht so ohne weiteres auflösen: Aufgaben sollen auf die kommunale Ebene übertragen werden, aber die kommunale Ebene ist institutionell hierfür noch ausreichend ausgestattet. Insofern kamen zunächst erst einmal Übergangsvarianten in Frage, etwa nach dem Muster: bestimmte überörtliche Aufgaben sowie Widerspruchsstelle zunächst beim Land zu belassen, das Angebot der Übertragung auf die kommunale Ebene aber aufrecht zu erhalten, sofern hierfür die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden.

Schließlich beinhaltete der Vorschlag des Sozialministeriums die Veränderung einer Reihe von Landesgesetzen bzw. anderen rechtlichen Regelungen des Landes, die durch eine Neuregelung von örtlicher und überörtlicher Sozialhilfe berührt würden. Eine Änderung ist einmal beim Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz (AG BSHG) notwendig, zum anderen durch die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes oder zur Regelung der Finanzierungsfragen. Denkbar wäre auch die Einbeziehung dieser Finanzierungsregelungen in das AG BSHG. Änderungen könnten auch beim Landesblindengeldgesetz, Landespflegegesetz und rechtliche Regelungen zur Förderung von Investitionen in BSHG-Einrichtungen notwendig sein.

Alle diese institutionellen Konsequenzen und verwaltungsrechtlichen Details waren selbst in der Ministerialverwaltung von Anfang nicht an klar, sondern das Ergebnis eines mehrmonatigen Diskussions-, Kooperations- und Erkenntnisprozesses. Im politischen Raum der Parteien und Verbände waren diese Sachverhalte noch weniger von Anfang an verständlich.

Man kann aber festhalten: Das Land begab sich im Jahre 2000 auf die Suche nach einem neuen Träger der überörtlichen Sozialhilfe; es will seine Funktion als überörtlicher Träger der Sozialhilfe vollständig an die kommunale Ebene abgeben, teils durch die Verlagerung von Aufgaben in die sachliche Zuständigkeit des *örtlichen* Trägers, für die verbleibenden Aufgaben durch die Suche nach einem neuen *überörtlichen* Träger auf der kommunalen Ebene.

Hierin ist einerseits ein *bedeutsamer Schritt der Demokratisierung und verwaltungsreformerischen Modernisierung* in diesem Bereich zu sehen, zugleich entlastet sich das Land damit perspektivisch objektiv von einem potentiellen Konfliktfeld. Vor allem aber – dies wurde auf den verschiedenen politischen und Verwaltungsebenen immer deutlicher – läge das Vorhaben einer landesrechtlichen Neuordnung der §§ 99/100 BSHG im Interesse der hilfebedürftigen Menschen im Lande, deren Betreuungskonzept nicht mehr davon abhinge, ob für die eine oder andere Betreuungsform die Landes- oder die kommunale Ebene zuständig ist. Es wäre jedoch – und auch diese Erkenntnis gewinnt an Raum – noch viel mehr: ein gravierender Schritt in Richtung einer *Wiederbelebung der „Funktionalreform“*, einer wichtiger Schritt zur Einlösung des Prinzips der *„Subsidiarität“* und somit ein bedeutende Maßnahme der *Demokratieentwicklung*. Weiterhin wäre dies auch völlig im Sinne einer *Verwaltungsreform*, einer Modernisierung des Verwaltungshandelns, weil sich die Landesebene weitgehend aus dem eigentlichen „Verwaltungshandeln“ herauszöge und ihre Tätigkeit in diesem Feld auf das „Regieren“ konzentrierte. Anhand dieses Beispiels könnten sich Schritte der Verwaltungsreform auch in anderen ministeriellen Bereichen entwickeln. Im Vergleich der deutschen Bundesländer würde Mecklenburg-Vorpommern auf diesem Gebiet damit an Entwicklungen anschließen, wie sie bisher nur in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen vollzogen wurden.

4.3 Akteurskonstellationen und Akteursbeziehungen

Seit Januar 2000 begannen im Sozialministerium die Überlegungen, eine Neuordnung der Trägerschaft für den überörtlichen Sozialhilfeträger herbeizuführen. Ausschlaggebend für die Vertreter im Sozialministerium war die bereits erwähnte Erkenntnis, dass die Entscheidung über ambulante oder stationäre Betreuung allein unter dem Gesichtspunkt des Patienten getroffen werden müsse und dass diesem Prinzip die verschiedenen institutionellen Zuordnungen nicht entgegenstehen sollten. Die Betreuungsmaßnahme müsse entsprechend der Bedürfnisse der Person und nicht entsprechend der Zuständigkeit von Versorgungsinstituten getroffen werden. Mit diesem *inhaltlichen* Ansatz waren jedoch zahlreiche verwaltungsrechtliche und verwaltungstechnische, haushaltsrechtliche und haushaltstechnische Fragen verbunden, die keineswegs von Anfang an auf der Hand lagen, sondern sich erst im Laufe des ersten Halbjahres 2000 herauskristallisierten. Hierzu war vor allem die Kooperation mit dem Innen- und dem Finanzministerium erforderlich. Gleichzeitig mussten jedoch möglichst frühzeitig die Koalitionsparteien und die Interessenverbände einbezogen werden.

Am 25. März fand eine Klausurberatung zu diesem Thema statt, an der u.a. auch die Sozialexperten der SPD- und der PDS-Fraktionen teilnahmen sowie der Staatssekretär des Finanzministeriums. Ende März gab es erste Gespräche mit den Kommunalverbänden; eine Presseerklärung zum Thema wurde verfasst. Informiert wurden die Sozialdezernenten der Landkreise und kreisfreien Städte. Seit etwa April wurden die Sozialverbände bzw. Wohlfahrtsverbände in die Diskussion einbezogen und seit Mai verstärkt das Innenministerium. Schritt um Schritt wurde die *Grundidee einer Übertragung der Aufgaben des überörtlichen Trägers auf die kommunale Ebene durch die damit verbundenen verwaltungsrechtlichen und finanziellen Fragestellungen ergänzt. Gleichzeitig waren bereits in den ersten Monaten die Sozialverbände und kommunalen Interessenverbände in den Diskussionsprozess einbezogen.*¹⁸⁸

Mitte Mai lud die Sozialministerin zu einer Beratung ein, an der die Staatssekretäre des Sozial- und des Finanzministeriums teilnahmen, weiterhin auch der zuständige Abteilungsleiter im Sozialministerium, die Sozialexperten der beiden Koalitionsparteien und andere.¹⁸⁹ Ein Vertreter des Innenministeriums war nicht anwesend – offenbar ein Ausdruck von Kommunikationsproblemen zwischen beiden Ministerien. Die Verständigung mit dem Innenministerium erfolgte nicht direkt auf Staatssekretärebene, sondern auf darunter liegenden Ebenen der Verwaltung, darunter durch Vermittlung eines bei der Spitze des Sozialministeriums engagierten (ehemals in der brandenburgischen Innenverwaltung tätigen) Spitzenbeamten. Zu keiner Zeit gab es zwischen den beiden Ministerien eine Blockadesituation; es gab immer Kooperation. In der genannten Beratung Mitte Mai wurden Verständnisfragen diskutiert, praktischen Schritte und ein „Fahrplan“, wie das Vorhaben umgesetzt werden könne. Einigkeit bestand darin, dass ein neues Landesgesetz auf den Weg gebracht werden müsse, wobei der zeitliche Fahrplan zunächst die Überlegung einschloss, das Gesetz zum 1.1.2001 in Kraft treten zu lassen.¹⁹⁰ Ei-

188 Im Mai führte der Staatssekretär des Sozialministeriums einen Gedankenaustausch mit Vertretern des Städte- und Gemeindetages sowie des Landkreistages durch, bei dem seitens der Verbände Zustimmung für eine neue gesetzliche Lösung zum 1.1.2001 signalisiert wurde, sofern bis dahin alle Detailfragen einvernehmlich gelöst werden können.

189 Die Oppositionspartei CDU war über das gesamte Reformvorhaben informiert, erbrachte jedoch keine Stellungnahme.

190 Dieser anvisierte enge zeitliche Horizont war nicht nur dem Bestreben nach schnellem, effizienten politischen und Verwaltungshandeln geschuldet, sondern hatte auch politische Gründe. Man wollte das Projekt

nige Wochen später zeigte sich dann, dass diese Zeitvorstellungen nicht zu halten sind, statt dessen bis zur Sommerpause 2001 das Gesetz in den Landtag und ab 1.1.2002 in Kraft treten solle.

In der Zeit Mai-Juli waren vielfältige verwaltungs-, haushaltsrechtliche und andere Details in den drei einbezogenen Ministerien zu klären, die mit einem derart großen Vorhaben naturgemäß verbunden sind:

So gab es ursprünglich aus dem Sozialministerium die Absicht, noch mehr Aufgaben auf den örtlichen Träger zu übertragen als es sich dann nach genauerer Prüfung von der Rechtslage im Bund her als möglich erwies. Somit stellte sich die Aufgabe, die beim überörtlichen Träger verbleibenden Aufgaben entweder beim Land (wie bisher) zu belassen oder hierfür eine entsprechend „übergreifende“ Organisation auf der kommunalen Ebene zu bilden.

Die *kommunalen Spitzenverbände*, die diesbezüglich in die Fachgespräche einbezogen waren, lehnten aber zunächst die Gründung einer solchen neuen „übergreifenden“ Kommunalorganisation (wie es zum Beispiel in anderen Bundesländern die „höheren Kommunalverbände“ darstellen) ab, weil damit offensichtlich ihre eigene Rolle geschwächt würde und zudem der Aufbau zusätzlicher Verwaltungskapazität notwendig gewesen wäre. Auch die Vorstellung, einen kommunal getragenen „Ausschuss“ zu bilden, der die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe übernimmt, wurde von den kommunalen Interessenverbänden nicht als sinnvoll erachtet. Seitens des Sozialministeriums und der anderen beteiligten Akteure bestand Konsens, dass eine Übereinstimmung mit den beiden kommunalen Spitzenverbänden erreicht werden muss.¹⁹¹ Also mussten auch alternative Lösungsangebote entwickelt werden. Aus dem Innenministerium wurde der Vorschlag eingebracht – um nicht neue Strukturen aufzubauen –, hierfür einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt „zu beleihen“. Zeitweise neigte dieser Auffassung auch der Sozialausschuss des Landkreistages zu. Dennoch fand dieser Vorschlag im Laufe der Diskussionen nicht die notwendige Unterstützung. Den Landkreisen und kreisfreien Städten, die sich in diesem Falle dem mit der überörtlichen Sozialhilfe beauftragten Kreis unterzuordnen gehabt hätten, wäre eine solche Lösung insgesamt nicht recht gewesen. Die Meinungen auf kommunaler Seite gingen deshalb mehr und mehr dahin, einen Kommunalverband der Kreise und kreisfreien Städte zu bilden, dessen höchstes Entscheidungsorgan eine Verbandsversammlung ist und bei dem eine Verwaltungsstelle angesiedelt wird, die die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe wahrnimmt. Über all das gab es keine großen Debatten, Versammlungsakte und offenen Abstimmungsprozeduren, sondern eher einen informellen Prozess der Diskussion und Verständigung.

Alle beteiligten Seiten – auch die beiden Koalitionsfraktionen SPD und PDS – sind sich seit etwa September/Oktober 2000 einig, als künftigen Träger der überörtlichen Sozialhilfe einen solchen (faktisch „höhere“) Kommunalverband zu bilden, der allerdings gegenüber den Kreisen/Kommunen keine Weisungsbefugnisse haben soll. Die Rechtsaufsicht bliebe also beim Land. Die beiden kommunalen Spitzenverbände (Landkreistag; Städte- und Gemeindetag) unterstützen diese Variante nunmehr, da ja keine übergeordnete kommunale institutionelle Ebe-

nicht den zu erwartenden parteipolitischen Auseinandersetzungen in der heraufziehenden Wahlkampfphase opfern.

191 Konsens bestand auch dahingehend, dass die Ausarbeitung des neuen Modells der überörtlichen Sozialhilfe nicht mit der Kreisen und kreisfreien Städten einzeln verhandelt werden kann, sondern mit deren Spitzenverbänden.

ne, kein neuer kommunaler Spitzenverband entsteht. Es soll ein kommunaler Verband entstehen (voraussichtlich 2. Jahreshälfte 2001), der ein möglichst niedriges bürokratisches Niveau hat. Ein Verwaltungsrat, der hierüber zu entscheiden hat, soll aus jenen Reihen kommen, die die neue Verwaltung zu bezahlen haben: also die Kreise und kreisfreien Städte. Alle Seiten sind sich auch darüber einig, dass mit dem neuen Verband nicht der erste Schritt in einen dreistufigen Verwaltungsaufbau des Landes gegangen wird.¹⁹² Wohl aber – dies sei hier anzumerken – ist nicht auszuschließen, dass dieser Verband im Laufe der Jahre auch andere überörtliche Aufgaben (z.B. im Bereich der Jugendhilfe) vom Land übernehmen könnte – so, wie dies auch in einigen anderen Bundesländern der Fall ist.

Durch die Bildung eines Kommunalverbandes könnte sich gewisse Lösungsmöglichkeit für die im Sozialministerium selbst zu erwartenden strukturellen Konsequenzen ergeben. Denn klar ist: Wenn die Aufgaben des überörtlichen Trägers auf die kommunale Ebene übertragen werden, werden sich strukturelle Konsequenzen für das Sozialministerium selbst ergeben müssen. Dies betrifft vor allem die Abteilung IV im Sozialministerium, bei der bislang die beim Land verbliebenen Verwaltungsaufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers wahrgenommen werden. Seit ca. Mitte des Jahres 2000 wird die Frage nach strukturellen und personellen Konsequenzen im Ministerium angesprochen. Mit der Bildung eines Kommunalverbandes entstünde die Möglichkeit, die bisher im Sozialministerium auf diesem Gebiet tätigen Experten ohne finanzielle oder andere Nachteile¹⁹³ „umzusiedeln“. Da man in den kommunalen Spitzenverbänden von nur 10-15 Beschäftigten im neuen Kommunalverband ausgeht, hält sich diese jedoch in engen Grenzen. Betriebsbedingte Kündigungen sollen jedenfalls – dies wurde versichert – ausgeschlossen werden. Durch dieses Verfahren konnten bisher „Bremseffekte“ des Reformvorhabens aus der ministeriellen Sozialverwaltung vermieden werden.

Weiterhin musste man sich eine Meinung darüber bilden, an welcher Stelle denn Widerspruch eingelegt werden kann. Einzelne Kreise und kreisfreie Städte gingen zunächst davon aus, beides zu wollen: das Recht, Verträge mit den Leistungsempfängern abzuschließen und gleichzeitig Widerspruchsstelle zu sein. Dies ist im deutschen Verwaltungsverständnis zwar nicht unmöglich, aber zumindest umstritten.¹⁹⁴ Wenn schon die Widerspruchsstelle auf die kommunale Ebene verlagert würde, dann eher auf den zu bildenden Kommunalverband, nicht jedoch auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte selbst. Da sich die kommunalen Spitzenverbände gegenüber der Idee eines neuen Kommunalverbandes anfangs reserviert verhielten, hatten sie sich eher damit einverstanden erklärt, die Widerspruchsstelle bei der Landesebene zu belassen. Eine ähnliche Auffassung gibt es in der SPD-Fraktion. Mit der Übereinstimmung darüber, einen Kommunalverband der Kreise und kreisfreien Städte zu bilden, könnte sich diese Frage neu stellen. Bisher gibt es in bezug auf die Ansiedlung der Widerspruchsstelle noch keine Lösung.

192 Besonders das Innenministerium legte Wert darauf, dass nicht auf „schleichendem Wege“ eine dreistufige Verwaltung etabliert wird.

193 In M-V gibt es keine „Ministerialzulage“ für die Beschäftigten. Die Bezüge sind also vergleichsweise nicht höher als auf der kommunalen Ebene. Da der neue Kommunalverband in der Landeshauptstadt Schwerin angesiedelt werden soll, entstehen auch keine Standortprobleme. Bestenfalls bliebe für die Beschäftigten der psychologische Aspekt, nicht mehr in einem Ministerium, sondern in einem Kommunalverband tätig zu sein.

194 Prinzipiell ist es bei Aufgabenübertragungen von der staatlichen auf die kommunale Ebene entweder möglich, auch die Widerspruchsstelle mit zu übertragen oder dies bei der staatlichen Ebene zu belassen.

Zu lösen waren auch finanzorganisatorische Probleme: Hinsichtlich des Finanzvolumens, hinsichtlich der Verteilung dieses Volumens und hinsichtlich des Modus der jährlichen Fortschreibung. Der Grundansatz des Finanzministeriums war immer: „Diese Reform darf das Land keine Mark mehr kosten als bisher; mittel- und langfristig sollten mit dieser Reform Kosten eingespart werden können.“ So sehr die Kommunalverbände von Anfang an der Idee einer Übertragung der Aufgaben auf die kommunale Ebene zustimmten, schwang bei ihnen hingegen immer die Sorge mit, finanziell daraus keine Nachteile zu erhalten. Zu klären war auch: Wer soll auf der kommunalen Ebene künftig die Verhandlungen mit den Sozialkassen um die Kostensätze führen, wenn kein neuer, höherer Kommunalverband gebildet wird? Oder sollte diese Aufgabe künftig beim Land bleiben? Aber klar war bis dahin ja, dass der Grundsatz „die Kommunen leisten und das Land bezahlt gegen Rechnung“ nicht mehr aufrechtzuerhalten ist, wenn die Aufgaben tatsächlich kommunalisiert werden. Die Kreise und kreisfreien Städte – so das Ansinnen des Sozialministeriums – sollten nach dem Prinzip „ambulante vor stationärer Betreuung“ ein eigenes Interesse daran erhalten, die ambulanten Leistungen zu erweitern. Dies setzte aber die eigene Verhandlungskompetenz der kommunalen Ebene hinsichtlich der Kostensätze voraus.

Bei der Diskussion um Volumen und Modi der Finanzverteilung musste eine berechenbare, seriöse Grundlage gefunden werden, die für die kommunale Ebene wie auch für die Landesebene akzeptabel ist und die zugleich für die kommunale Ebene ein Element der Stimulanz, des Wettbewerbes zur Kostensenkung mit einschließt, ohne sich nachteilig auf die Betreuungsqualität auszuwirken. Offen war zu diesem Zeitpunkt, ob zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten differenzierte Modi der Finanzregulierung gefunden werden müssten. Das Sozialministerium schlug generell als Ausgangsbasis vor, die tatsächliche Kostenerstattung aus dem Jahre 1999 zugrunde zu legen, sowie die zur Jahreswende 2000 feststehenden Veränderungsvolumen (die Finanzzahlen bis zu diesem Datum waren völlig unbeeinflusst von den dann erst einsetzenden Überlegungen zu einer Aufgaben- und Finanzverlagerung von der Landes- auf die kommunale Ebene). Falls auch die wenigen verbleibenden Ausgaben der überörtlichen Sozialhilfe an einen höheren Kommunalverband übertragen werden, müsste auch dafür ein Finanzierungsmodus entwickelt werden, der sich an den bisherigen Kosten orientiert, die das Sozialministerium hierfür verbrauchte. Generell bestand die Absicht, dass die Übertragung der Mittel soweit wie möglich *direkt* an die Landkreise bzw. kreisfreien Städte erfolgt; als Alternative wurde auch die Übertragung der Mittel an einen zu gründenden Kommunalverband ins Auge gefasst. Bei letztgenannter Variante läge die Verteilungsverantwortung dann auf der kommunalen Ebene, verbunden mit dem Risiko bzw. mit der Aussicht (je nach Interessenstandpunkt), dass der dann bestehende Kommunalverband zunehmend Aufgaben und Finanzverantwortung auf seine Ebene zieht.

Als „Risiken“ (für die landes- wie auch für die kommunale Ebene) konnten nichtvorhersehbare (sinkende oder steigende) Fallzahlen (der therapeutische zu Versorgenden) sowie der Zeitpunkt und die Höhe möglicher weiterer Tarifsteigerungen angesehen werden. Während das „Fallzahlenrisiko“ vorläufig auf „Null“ gestellt, also nicht berücksichtigt werden sollte, sollte bei den Tarifsteigerungen ein jährlicher Anpassungsmodus gefunden werden. So lag schon auf der Hand, dass das Risiko der „Fallzahlen“ eher auf der kommunalen denn auf der Landesseite liegen könnte und deshalb zumindest hinsichtlich der Frage der Tarifsteigerungen ein Modus der Finanzanpassung zugunsten der Kommunen gefunden werden musste, wenn hier ein Konsenspaket geschnürt werden soll. In der weiteren Diskussion drangen die Kommunalver-

bände, da mit differenziert in den Kreisen steigenden Fallzahlen gerechnet werden müsse, darauf, die Fallzahlen-Entwicklung mit zu berücksichtigen und in einen Finanzierungsschlüssel zu integrieren. Auch die *Wohlfahrtsverbände* drangen auf eine Einbeziehung der Fallzahlen, so z.B. der Caritas-Verband in einer Denkschrift vom September 2000. In dem Papier der Caritas wird weiterhin kritisch angesprochen, dass Änderungen im Hilfebedarf (und damit im finanziellen Aufwand) nicht berücksichtigt und die Landkreise/kreisfreien Städte zum Einsparungen von Mitteln stimuliert werden, also dazu angeregt werden, den Dienstleistungsumfang, den sie von den Wohlfahrtsverbänden in Anspruch nehmen, unter Kostengesichtspunkten zu überprüfen.

Zudem gingen die Vertreter der Ministerien bei möglichen Tarifsteigerungen davon aus, dass die Betreuungseinrichtungen selbst einen Anteil dieser eventuellen Steigerungen tragen müssten. Prinzipiell müsse auch geklärt werden, welcher Anteil der Tarifsteigerungen von der Landesebene, welcher hingegen von der kommunalen Ebene zu tragen ist. Vom Finanzministerium wurde vorgeschlagen, die Tarifsteigerungen, die für 2001 absehbar sind, mit in die Rechnung einzubeziehen und ab 2002 zu schätzen (z.B. mit 1% jährlicher Steigerung), dies dann (z.B.) ab 2004 rückwirkend anhand der tatsächlich stattgefundenen Entwicklung zu überprüfen und anzupassen. Hierfür müsse ein spezieller rechtlich gesicherter Überprüfungsmechanismus geschaffen werden.

Den bis dahin ausgearbeiteten Überlegungen, die auch zahlreiche offene Fragen zu den Finanzen wie auch zum künftigen überörtlichen kommunalen Träger einschlossen, nahm sich seit September 2000 eine Arbeitsgruppe an, bestehend aus den zuständigen Abteilungsleitern des Sozial- und des Finanzministeriums sowie je drei Vertretern des Städte- und Gemeindetages und des Landkreistages. Hierzu zählt beispielsweise die bis dahin offene Frage, wie die Finanzierung für jene Kreise geregelt werden könnte, in deren Zuständigkeit ein hoher Anteil von „Altfällen“ liegt.¹⁹⁵

Die Erlangung eines Konsens mit den Kommunalverbänden war seitens des Sozialministeriums als dem Initiator des ganzen Reformpaketes von Anfang an eines der wichtigsten eingeschlossenen Ziele: Das bedeutete, die Vorschläge von vornherein so auszuarbeiten, dass sie die Akzeptanz der Kommunalverbände erreichen können und diese selbst mit in die Diskussion einzubeziehen. Man wollte zielstrebig *gemeinsame* Positionen, *gemeinsame* Kriterienkataloge usw. zwischen Ministerium und Kommunalverbänden erreichen, die Kommunalverbände von Anfang an zum Einbringen ihrer eigenen Vorstellungen anregen. Dies nicht nur aus prinzipiellen politischen Gründen, sondern auch aus pragmatischen Gründen, um so den evtl. künftig zu erwartenden speziellen Forderungen einzelner Kreise/kreisfreier Städte mit einem klaren, transparenten und mit der Kommunalebene einvernehmlich getragenen Regulierungssystem begegnen zu können. Seitens der beiden kommunalen Spitzenverbände wird der gute Kontakt auf der Arbeitsebene zum Sozialministerium betätigt. Auch die Landräte und Oberbürgermeister – unabhängig von ihrer politischen Einbindung – geben dem Projekt von seiner

195 In der Regel sind in Krankenhäusern, die in einem bestimmten Landkreis angesiedelt sind, auch Patienten aus anderen Kreisen. Nach BSHG zahlt der „entsendende“ Kreis hierfür die Kosten. In manchen Krankenhäusern, so beispielweise in Dobertin (Kreis Parchim) werden aber zahlreiche Patienten seit der Zeit vor 1991, dem Inkrafttreten des BSHG in Ostdeutschland, betreut. Da hier die Regel „der entsendende Kreis zahlt“ nicht gilt, muss eine spezielle Ausgleichslösung gefunden werden, z.B. durch einen Vorwegabzug einer speziell hierfür zur Verfügung stehenden Summe vor der Verteilung auf die Kreise. Dies zumindest ab einem bestimmten Anteil (z.B. 10%) dieser „Alt-Patienten“ an der Gesamtzahl der Patienten.

Zielsetzung her Rückendeckung. Skepsis bleibt hinsichtlich der noch zu lösenden finanzpolitischen Details, hinsichtlich der Einbeziehung von Anpassungsformeln, die die Finanzansprüche der kommunalen Ebene gegenüber dem Land in hinreichendem Maße an unbeeinflussbare Kostentreiber anpassen (Tarifentwicklung, Fallzahlientwicklung, Bundesgesetze etc.).

Möglichst schnell sollte das Projekt in die parlamentarische Debatte eingebracht werden, und zwar zunächst in den Sozialausschuss. Der Sozialausschuss des Landtages hat sich über das Projekt berichten lassen, Nachfragen gestellt und insgesamt mit Zustimmung reagiert. Vorge stellt und diskutiert wurde das Projekt auch in Fraktionssitzungen der PDS und der SPD. Besonders die Diskussion in der PDS-Fraktion war ausgiebig und differenziert, Sozialvereine, Gesundheits- und Sozialexperten waren eingeladen und beteiligten sich an der Diskussion zum Teil mit eigenen Papieren. Insgesamt gab es in beiden Fraktionen Zustimmung. Innerhalb der CDU-Fraktion fand keine weitere Diskussion statt, die Fraktion wurde aber schriftlich und in verschiedenen Gesprächen zwischen Fachexperten ergänzend mündlich informiert.

Die *Wohlfahrtsverbände* wurden ebenfalls regelmäßig informiert und brachten sich in die Diskussion ein. Insgesamt ist ihre Position gegenüber dem Reformvorhaben wohlwollend, jedoch auch nicht frei von Missverständnissen und teils auch von Kontroversen. Kompetente Vertreter aus dem Sozialministerium informierten und stellten sich Fragen auf einer Vorstandssitzung der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Das Interesse der Wohlfahrtsverbände richtet sich naturgemäß darauf, mit dem Reformprojekt ihre Arbeitskonditionen zu verbessern. Nicht alles – und vor allem nicht die örtlichen Konflikte zwischen Wohlfahrtsverbänden und Kreisen – kann allerdings mit dem geplanten Reformprojekt geändert werden. Befürchtungen könnten bei den Wohlfahrtsverbänden nahe liegen, dass die Positionen der Kreise gegenüber den Sozialverbänden bei auszuhandelnden Finanzierungsfragen gestärkt werden. Die Wohlfahrtsverbände neigten deshalb zu der Meinung, dass beim Sozialministerium ein Kontrollinstrument gegenüber der kommunalen Wahrnehmung der überörtlichen Sozialhilfe erhalten bleiben müsse. Teilweise brachten die Wohlfahrtsverbände im Zusammenhang mit der Diskussion um die Veränderung der Organisation der überörtlichen Sozialhilfe Forderungen zur Sprache, für die Lösungsbedarfe bestehen, die aber nicht unmittelbar mit dem Thema der Neuregelung des überörtlichen Sozialhilfeträgers zu tun haben und insoweit aus der Debatte ausgeklammert bleiben mussten.¹⁹⁶ Es hätte das Scheitern dieses Projektes der Neuregelung überörtlicher Sozialhilfe bedeutet, wenn man dem Versuch unterlägen wäre, alle bis dahin angestauten Probleme der sozialfürsorgerischen Betreuung gleich mit zu lösen.

Trotz aller Intereressenunterschiede und Interessenkonflikte bleibt die Feststellung: *Diesem Reformprojekt sind die Gegner abhanden gekommen.* Von keiner Seite, weder von den verbandlichen, noch von den parteipolitischen Akteuren, weder aus der Ministerialverwaltung noch aus der kommunalen Ebene werden diesem Projekt prinzipielle Einwände entgegengebracht. Selbst die CDU-Opposition, die ansonsten auf keine Möglichkeit verzichtet, die Landesregierung zu attackieren, verbleibt – zumindest bislang – in „wohlwollendem Desinteresse“¹⁹⁷. Dabei ist das Projekt voll von komplizierten Interessenkonstellationen, die normaler-

196 Hierzu zählt zum Beispiel die Forderung nach verbindlichen Festlegungen zu personellen Standards in Einrichtungen und Diensten durch einen Landesrahmenvertrag nach § 93d BSHG.

197 So der Ausdruck eines/einer Interviewpartners/-in, der/die maßgeblich an der Koordination des Reformprojektes beteiligt ist.

weise jede Menge Konfliktstoff in sich bergen, die aber bisher sämtlich auf dem Wege von Gesprächen und Verhandlungen gelöst werden konnten.

Es liegt wohl vor allem an folgenden vier Punkten, die dieses erstaunliche Phänomen eines „konfliktarmen Reformprozesses“ erklären:

1. Es liegt ganz offensichtlich der Nutzen für die Patienten auf der Hand.
2. Es wird damit nicht mehr, sondern in der Tendenz eher weniger Geld für die Verwaltung dieser Angelegenheit verbraucht.
3. Eine wichtige Rolle spielt das Projektmanagement, das frühzeitig alle beteiligten Akteure in einen Diskurs einbezog, in der Ausarbeitungsphase entsprechend konstruktive Varianten bot, seriös und kompromissfähig war. Dies wiederum war nur möglich, weil insgesamt in der Regierungskoalition eine arbeitsfördernde Atmosphäre herrscht.
4. Es ist wohl zum ersten Mal in Mecklenburg-Vorpommern so, dass sich die Landesregierung mit einem solchen Reformprojekt nicht neue Aufgaben und Ressourcen heranzieht, sondern das Angebot unterbreitet, sich selbst im Interesse des Gemeinwohls und zugunsten der kommunalen Ebene zurückzunehmen. Wer wollte dagegen opponieren?

Trotz der prinzipiellen Übereinstimmung mit dem Gesamtanliegen des Reformprojektes konnten die wichtigsten potentiellen Konfliktlagen, die das Projekt in sich birgt, erst im Frühjahr 2001 gelöst werden. Bis dahin konnte die o.g. Arbeitsgruppe, an der das Sozial- und das Finanzministerium sowie die beiden kommunalen Spitzenverbände beteiligt sind, eine weitgehende Lösung der Finanzierungsfragen finden. Der „Knackpunkt“ bestand also darin, ob sich die beteiligten Seiten über konkrete Finanzierungsfragen, vor allem über die Anpassung der Finanzierung an Fallzahlen, Tarifsteigerung, unbeeinflussbare Kostensteigerungen sowie über den Ausgleich besonderer Härten einigen können, entsprechende Dynamisierungs- und Revisionsklauseln in das Reformpaket eingebaut werden. Noch im Dezember 2000 stellte der Städte- und Gemeindebund fest, dass bisher nur in wenigen Punkten mit dem Finanzministerium Einigkeit über die finanzielle Ausgestaltung der Aufgabenübertragung bestehe.¹⁹⁸ Im April 2001 konnte das Projekt auf Grund einer prinzipiellen Einigung in das Gesetzgebungsverfahren gegeben werden.

Wenngleich die kompetenten Partner dieses Reformprojektes in einem fortwährenden Diskussions- und Abstimmungsprozess standen, kann man bei diesem Projekt bisher nicht von einem öffentlichen Diskurs sprechen. Die Medienresonanz ist dürftig und die Ausstrahlung ins Land tendiert gegen Null. Eine offensive Medienkampagne seitens der Landesregierung oder der Koalition in dieser Frage gab es nicht. In der Zweijahresbilanz der PDS-Fraktion über die bisherige Koalitionstätigkeit taucht dieses Projekt erst gar nicht auf. Es drängt sich geradezu der Eindruck auf, als würde die Tragweite dieses Reformprojektes unterschätzt. Die Erklärung hierfür könnte darin gesucht werden, dass das öffentliche Interesse aufgrund der Kompliziertheit verwaltungsspezifischer Angelegenheiten gering ist. In Wirklichkeit geht es bei diesem Projekt nicht allein um eine Sache von Fachleuten, sondern um einen Schritt, vielleicht einen ersten, der die Balance zwischen Land und Kommunen, zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung, zugunsten der letztgenannten verändert. Dies könnte aber nur dann eintreten, wenn die vom Sozialministerium praktizierten Reformschritte begleitend in ein umfassenderes Konzept einer neuen Stufe der Funktionalreform eingebettet würden, bei der viele

¹⁹⁸ Vgl. Geschäftsbericht für die Landesausschuttsitzung am 6. Dezember 2000.

der örtlich bzw. regional wahrnehmbaren Aufgaben, die derzeit noch beim Land liegen, auf die kommunale Ebene verlagert werden. Und es geht noch weiter: Nicht allein die Perspektive einer Funktionalreform mit einer Aufgabenverlagerung von der staatlichen auf die kommunale Ebene, sondern die umfassende Herausforderung einer Neuverteilung der Aufgaben und neuartiger Kooperationsformen zwischen Staat und Gesellschaft steht ins Haus. Eine solche Entwicklung ist derzeit – evtl. mit Ausnahme von Denkansätzen in der Arbeitsmarktpolitik – noch nicht in Sicht. Diesem Thema widmet sich auch das folgende Kapitel.

5. Landesverwaltungs-, Funktional- und Gemeindegebietsreform

Für die Landesverwaltung und für eine Neuordnung der Beziehungen von Landes- und kommunaler Ebene gibt es heute kein ressortübergreifendes Reformkonzept, gleichwohl in einzelnen Bereichen praktische Reformschritte eingeleitet worden sind. In bezug auf die kommunale Ebene wurde mit einer Landesverordnung vom 20.4.00¹⁹⁹ ein neues Anreizsystem für Gemeinde- und Ämterzusammenschlüsse geschaffen, und eine Enquetekommission für die Diskussion zukunftsfähiger Gemeinden hat sich konstituiert.

In den Interviews zu dieser Studie wurde sehr schnell deutlich, dass es eine Reihe von Konfliktlagen zwischen Land und Kommunen gibt (siehe Abschnitt 5.2), die offenbar tiefere Ursachen haben als dass sie nur in den Rang „normaler Verteilungskonflikte“ gestellt werden könnten. Auch die nicht selten anzutreffende Behauptung, dass die kommunale Ebene über die dort stark verankerte CDU-Opposition gegen das Land instrumentalisiert werde, scheint nicht plausibel, wenn man davon ausgeht, dass die Repräsentanten von Kommunalorganisationen in erster Linie als Vertreter ihrer Organisationen und nicht in erster Linie als Vertreter von Parteien agieren.

Folglich war nach anderen Erklärungen zu suchen, und es stellt sich die Frage, ob tieferliegende strukturelle Konflikte zwischen Landes- und kommunaler Ebene vermutet werden müssen oder ob sich in dieser Hinsicht gar eine strukturelle Schere öffnet. Aus diesem Grunde führen wir in Abschnitt 5.1 eine Reihe von Untersuchungen, die auf strukturelle Differenzen zwischen diesen beiden Ebenen hinweisen. Diese Untersuchungen tragen keinen umfassenden Charakter, sie sind auch unterschiedlich in ihrer Tiefe. In ihrer Gesamtheit erhärten sie jedoch m.E. die Hypothese von einem strukturellen Ungleichgewicht zwischen Landes- und kommunaler Ebene, das als tieferliegende Ursache für Konfliktlagen zwischen Land und Gemeinden vermutet werden kann.

5.1 Strukturelle Differenzierungen zwischen Landes- und Gemeindeebene

5.1.1 Leistungen des Landes für die Gemeindeebene

Zu den Gesamtleistungen des Landes für die Gemeinden/Gemeindeverbände zählen außer dem kommunalen Finanzausgleich (ca. 2,5 Mrd. DM jährlich) auch die Städtebau-Förderung, Leistungen für Dorferneuerung, Infrastruktur, Unterbringung von Asylbewerbern, die Investitionspauschale und anderes.

Betrachtet man allein die letzten drei Jahre, dann hat es sowohl in der absoluten Zahl als auch hinsichtlich des Anteiles der Leistungen am Gesamthaushalt des Landes kontinuierlich eine Absenkungstendenz gegeben.

So betragen/betragen nach Angaben der Haushaltspläne die jährlichen Gesamtleistungen des Landes in den Jahren

199 Landesverordnung über die Gewährung von Zuweisungen bei der Auflösung von Gemeinden und der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften, GS Meckl.-Vorp. Gl. 6030-1-1 vom 20.4.2000.

1999	4.642.853,3 TDM	(33,11% der Gesamtausgaben des Landes)
2000	4.580.448,5 TDM	(32,52% der Gesamtausgaben des Landes)
2001	4.526.550,6 TDM	(32,30% der Gesamtausgaben des Landes).

Um eine umfassendere Betrachtung dieser Tendenz zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, die Leistungen des Landes für die kommunale Ebene in einen Vergleich der deutschen Bundesländer zu stellen, weiterhin die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben beider Ebenen zu beleuchten. Leistungen für Infrastruktur, Dorferneuerung und Städtebauförderung sowie für die Unterbringung von Asylbewerbern müssten differenziert nach ihrem Bedarf und ihren Finanzquellen (EU, Bund, Land) untersucht werden. Dies ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Insofern bleibt das Bild unvollständig, weist aber auf ein Problem hin.

Auch sind eine Reihe von Argumenten zu hinterfragen, die die abnehmende Tendenz von Leistungen des Landes gegenüber Gemeinden/Gemeindeverbänden begründen sollen: Beim Land wird auf steigende Personalkosten durch Tarifsteigerungen und vor allem auf steigende Zinslasten (trotz tendenzieller Senkung der Nettokreditaufnahme) verwiesen – also auf Faktoren, die vom Land selbst nicht zu beeinflussen sind. Warum aber muss für die Kompensation dieser Lasten die kommunale Ebene indirekt mit einbezogen werden, die erstens selbst ihre eigenen Tarifsteigerungen „abzufangen“ hat und zweitens für die Verschuldung des Landes keine direkte Verantwortung trägt? Weiterhin wird – bezogen auf das Jahr 2000 – auf einen Einnahmeüberschuss in der kommunalen Ebene verwiesen. Kann hieraus eine Berechtigung zum Abbau von Landesleistungen gegenüber der kommunalen Ebene abgeleitet werden? Schließlich wird auf eine günstige Situation der Gemeindeebene Mecklenburg-Vorpommerns bei den Pro-Kopf-Leistungen des Landes im Vergleich mit anderen deutschen Bundesländern verwiesen. Dieser Aspekt soll bei der Fortsetzung dieser Studie einbezogen werden, wobei die Einwohnerdichte Mecklenburg-Vorpommerns (die geringste im Vergleich aller deutschen Länder) zu berücksichtigen ist, die von vornherein pro 1.000 Einwohner auf der kommunalen Ebene höhere Aufwendungen und sogar eine größere Anzahl von Institutionen notwendig macht (vgl. dazu auch die Ausführungen weiter unten zum Vergleich mit Schleswig-Holstein). Bei den Landesinstitutionen ist dies allerdings teilweise auch der Fall (so z.B. bei der Polizei, auch beim Rettungssystem und anderen Aufgaben).

5.1.2 Personalausgaben Land und Gemeinden

Die Personalausgaben sind jener Bestandteil der Gesamtausgaben in den öffentlichen (Verwaltungs-)Haushalten, über den am meisten in der öffentlichen Diskussion gestritten wird. Welche Personalausgaben und welchen Personalbestand wollen und können sich Land bzw. Kommunen für ihre Verwaltungen und öffentlichen vorgehaltenen Einrichtungen leisten? Wie steht M-V hier im Vergleich mit anderen Bundesländern da? Welche Herausforderungen ergeben sich auf diesem Gebiet?

Es ist sinnvoll, zunächst die *Gesamtausgaben* der Landes- und der Gemeindeebene im Personalbereich zu betrachten. Diese Sicht bietet die Möglichkeit, einen allgemeinen Überblick darüber zu erhalten, wie viel die Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände im Rahmen ihrer öffentlichen Haushalte für ihr Personal ausgeben. Obgleich die Landes- wie auch die Gemeindeebene je über eigenständige Haushaltshoheit verfügen, ist es gerechtfertigt, die Landes- und die kommunale Ebene an dieser Stelle als Einheit zu betrachten. Denn beide Ebenen werden derzeit noch wesentlich über den Ost-West-Transfer finanziert; die Gemeindeebene hängt darüber hinaus von der durch das Land vorgegebenen Gemeindefinanzierung ab. Des-

halb interessiert eingangs durchaus eine *Gesamtsicht* auf die Personalausgaben in der Summe *beider* Ebenen.

Tabelle 5: Personalausgaben Flächenländer Landes- und Gemeindeebene zusammen (1999)

Flächenländer	Personalausgaben (Mio. DM)	EW (in 1.000)	Personalausgaben pro 1.000 EW
West: 3.109 DM pro 1.000 EW			
Baden-Württemberg	33.030	10.476	3.153
Bayern	36.935	12.155	3.039
Hessen	19.948	6.052	3.296
Niedersachsen	23.967	7.899	3.034
Nordrhein-Westfalen	56.089	18.000	3.116
Rheinland-Pfalz	12.239	4.031	3.036
Saarland	3.430	1.072	3.200
Schleswig-Holstein	8.548	2.777	3.078
Ost: 3.000 DM pro 1.000 EW			
Brandenburg	7.971	2.601	3.065
Mecklenburg-Vorpommern	5.569	1.789	3.113
Sachsen	12.398	4.460	2.780
Sachsen-Anhalt	8.655	2.649	3.267
Thüringen	7.244	2.449	2.958

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

Zuerst fällt auf, dass die Personalausgaben der ostdeutschen Länder im Durchschnitt geringer als in den westdeutschen Flächenländern ausfallen. Man könnte weiterhin aus der Tabelle schlussfolgern, dass Land und Gemeinden auch in Mecklenburg-Vorpommern beim Vergleich mit anderen deutschen Ländern annehmbare Werte der Personalausgaben erreichen. Eine solche Schlussfolgerung wäre jedoch zu undifferenziert und letztlich falsch. Der Grund für die höheren Personalausgaben in den westlichen Bundesländern liegt vor allem darin, dass dort die „Versorgungsleistungen“ (insbesondere die Pensionslasten) derzeit noch einen sehr viel höheren Anteil an den Gesamt-Personalausgaben haben als in den ostdeutschen Ländern. Hierauf kommen wir unten bei der Darstellung der Landes-Personalausgaben zurück. Außerdem ist das Vergütungsniveau in den westlichen Bundesländern ca. 13% höher. Trotz dieser Faktoren ist zu vermerken, dass die Gesamtausgaben Mecklenburg-Vorpommerns etwas höher als im Durchschnitt der westlichen Flächenländer sind, zugleich aber auch höher als im Durchschnitt der östlichen Länder. Das Gesamtbild der Ausgaben für die Landes- und kommunalen Verwaltungen zeigt M-V im Vergleich der ostdeutschen Länder an vorletzter Stelle; nur in Sachsen-Anhalt (mit einer noch dreistufigen Verwaltung) sind die Ausgaben höher. Um aber wirklich Schlussfolgerungen ziehen zu können, ist eine differenzierte Betrachtungsweise nach Landes- und kommunaler Ebene notwendig. Deshalb betrachten wir im weiteren zunächst die Personalausgaben auf der Landesebene, danach jene auf der Gemeindeebene.

Personalausgaben beim Land

Die Personalausgaben des Landes liegen laut Haushaltsplan 2000 bei 3,831 Mrd. DM, das sind 27,2% der Gesamtausgaben (zum Vergleich: Brandenburg: 24,4%, Schleswig-Holstein: ca. 34%). Während in Brandenburg die Personalausgaben in den letzten Jahren (und nach der weiteren Perspektivplanung) kontinuierlich sinken, sind sie in M-V – zumindest bis zum Jahre 2000 – gestiegen: 1997: 3,57 Mrd., 1998: 3,63 Mrd., 1999: 3,73 Mrd., 2000: 3,83 Mrd., 2001:

3,83 Mrd. DM.²⁰⁰ Der Landesrechnungshof kritisierte in seinem Jahresbericht (Juli 2000), dass sich das Land erheblich zu viel Personal leiste. Mit dem Haushaltsplan 2001 ist eine leichte Absenkung der Personalausgaben um 1,8 Mio. DM vorgesehen.

Weiter zu vermerken ist, dass sich die Personalausgabenquote Mecklenburg-Vorpommerns (Verhältnis von Personalausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben) auch in den nächsten Jahren erhöhen wird, nämlich von 27,6% im Jahre 2001 auf 29,1% im Jahre 2004.²⁰¹ Demgegenüber weist beispielweise das Finanzministerium Brandenburgs in seiner Planung eine kontinuierliche Senkung der Personalausgabenquote für die nächsten Jahre aus: 1999: 25,6%, 2000: 24,0%, 2001: 23,8%, 2002: 23,2%, 2003: 22,5%.²⁰² Dennoch können aus der Entwicklung der Personalausgabenquote nicht voreilig Rückschlüsse für den Vergleich von Personalausgaben zwischen Bundesländern gezogen werden. Die Personalausgabenquote wird beispielsweise „automatisch“ höher, wenn die Investitionsquote sinkt. So liegt die durchschnittliche Personalausgabenquote in den westlichen Bundesländern wesentlich höher (im Jahre 1999 bei etwa 40%). Die in den ostdeutschen Ländern vorhandene niedrigere Personalausgabenquote lässt sich nicht auf eine bessere Personalaussschöpfung zurückführen, sondern auf eine durch umfangreiche Fördermaßnahmen gegebene höhere Investitionsquote, die dazu führt, dass die Personalausgabenquote bei der Betrachtung der Haushaltsstruktur niedriger wird.

Vergleicht man die Personalausgaben pro 1.000 Einwohner zwischen den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Schleswig-Holstein²⁰³, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 6: Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Jahre 2000

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Schleswig-Holstein
Einwohner am 31.12.1999 (in 1.000)	1.792	2.600	2.774
Personalausgaben 2000 der Länder laut Haushaltsgesetz 2000 (Mio. DM)	3.831	4.806	5.868
Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung (in DM)	2.138	1.848	2.115

Quellen: Haushaltspläne (Hauptgruppierungsnummer 4) und Angaben der statistischen Landesämter; eigene Berechnung. Es handelt sich um Personalausgaben in den Kernhaushalten, also z.B. ohne Krankenhäuser. Bei der Einwohnerzahl wurde das Jahr 1999 zugrunde gelegt, da die Zahlen für 2000 noch nicht vorliegen. Dieser Unterschied ist für den hier dazustellenden Sachverhalt unerheblich. Generell ist jedoch zu beachten, dass die Einwohnerzahl in den beiden Bundesländern S-H und BB tendenziell steigt, während sie in M-V sinkt.

Mecklenburg-Vorpommern hat demnach ca. 1% höhere Personalausgaben (pro Kopf der Bevölkerung) auf der Landesebene als Schleswig-Holstein, aber 16% höhere Personalausgaben als Brandenburg. Der Unterschied von nur 1% gegenüber Schleswig-Holstein resultiert aber vor allem daraus, dass in Schleswig-Holstein wesentlich höhere Versorgungsbezüge zu zahlen

200 Vgl. Landshaushaltsplan M-V 2000, 2001 – Übersichten. Die Zahlen für 1997 und 1998 sind Ist-Werte, die Zahlen für 1999, 2000 und 2001 sind Daten der Haushaltspläne.

201 Vgl. Finanzwirtschaftliche Eckzahlen des Finanzplanes 2000-2004, Material des Finanzministeriums M-V.

202 Vgl. www.brandenburg.de/land/mdf/lh/ausgaben.htm

203 Dieser Vergleich ist insofern sinnvoll, da es bei diesen 3 Ländern ähnliche Siedlungsstrukturen, eine ähnlich dünne Einwohnerdichte und ähnliche Verwaltungsstrukturen (zweistufige Verwaltung; Ämter bei kleinen Gemeinden) gibt.

sind (Haushalts-Gruppierungsnummer 43), die statistisch unter die „Personalausgaben“ fallen. Der größte Anteil davon betrifft Beamtenpensionen.

So sind von den Personalausgaben Schleswig-Holsteins im Jahre 2000 allein 1.190 Mio. DM Versorgungsbezüge, das sind gut 20%. In Brandenburg sind im Jahr 2000 nur 21,3 Mio. DM an Versorgungsleistungen zur Verfügung zu stellen, das sind noch nicht einmal 0,5% der Personalausgaben. Und in Mecklenburg-Vorpommern sind es 14,3 Mio. DM, das sind gar nur 0,4% der Personalausgaben.

Notwendig wäre eine perspektivische Abschätzung der Steigerung dieser Versorgungslasten in M-V. Vom Jahre 1999 zu 2000 gab es zum Beispiel eine markante Steigerung von 20% höheren Versorgungslasten. Dennoch ist nicht anzunehmen, dass das Niveau der Versorgungslasten in der Perspektive eine ähnliche Höhe wie in Schleswig-Holstein (also ca. 20% der Gesamt-Personalausgaben) erreichen wird, da der Anteil der Beamten in M-V erheblich geringer als in S-H ist. Im folgenden hierzu der Vergleich zwischen den drei ausgewählten Ländern, bezogen auf das Jahr 1999:

Tabelle 7: Anteil der Beamten in brutto geführten Verwaltungen/Gerichten/Einrichtungen¹:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecklenburg-Vorpommern (1999): 14.716 Beamte von insgesamt 44.440 Vollzeit-Beschäftigten², das sind 33,1%. ▪ Brandenburg (1999): 31.421 Beamte von insgesamt 70.796 Beschäftigten, das sind 44,4%. ▪ Schleswig-Holstein (1998) 41.642 Beamte bei 60.563 Beschäftigten, das sind 68,8%.

1. ohne Landeskliniken und Eigenbetriebe mit kaufmännischer Rechnungsführung

2 Zahl und Anteil der Beamten nur für die Vollzeit-Beschäftigten ausgewiesen

Mecklenburg-Vorpommern hat demnach einen im Vergleich zu Schleswig-Holstein, aber auch im Vergleich zu Brandenburg sehr viel niedrigeren Anteil von Beamten. Der demzufolge höhere Anteil von Angestellten führt in Mecklenburg-Vorpommern zu vergleichsweise höheren laufenden Dienstbezügen, allerdings auch aktuell und perspektivisch zu vergleichsweise niedrigeren Versorgungs- bzw. Pensionslasten. Bekanntlich sind Beamte im Sinne der laufenden Dienstbezüge (also kurzfristig) kostengünstiger als Beamte, im Sinne der Pensionslasten (und also langfristig) kosten-ungünstiger als Angestellte. Langfristig gesehen, ist daher der niedrigere Anteil an Beamten in M-V positiv zu werten.

Rechnet man bei den Personalausgaben einmal nur die laufenden Bezüge bzw. Vergütungen/Löhne der Minister, Beamten, Angestellten und Arbeiter, nicht aber die Versorgungsleistungen, dann werden

- in Mecklenburg-Vorpommern 2.066 DM/EW (3.703 Mio. DM) ausgegeben,
- in Brandenburg 1.772 DM/EW (4.606 Mio. DM),
- in Schleswig-Holstein 1.567 DM/EW (4.347 Mio. DM).

Die laufenden Dienstbezüge liegen in M-V also 32% höher als in Schleswig Holstein (und dies trotz 13% niedrigeren Bezüge-Niveaus als in Schleswig-Holstein!) und 17% höher als in Brandenburg.

Für dieses 32% höhere Niveau der laufenden Personalkosten (M-V im Vergleich zu S-H) muss man als entlastendes bzw. entgegenwirkendes Argument anführen, dass in M-V – wie oben ausgeführt – der Anteil der Angestellten höher als in Schleswig-Holstein liegt, was sich in höheren laufenden Personalkosten niederschlägt. Weiterhin könnte man anführen, das Schleswig-Holstein bereits einen größeren Teil seiner Einrichtungen in rechtlich selbständige Unternehmen/Einrichtungen verwandelt hat, die in den Haushalten und Statistiken nicht mehr

unter „Personalausgaben“ erscheinen, aber dennoch weitgehend vom Land finanziert werden. Um der letztgenannten Hypothese nachzugehen, wäre eine differenzierte Struktur- und Aufgabenbetrachtung im Vergleich beider Landesverwaltungen erforderlich, was im Rahmen dieser Studie nicht zu leisten ist. Der in den letzten Jahren größte Posten einer Auslagerung von Haushaltsstellen in S-H wurde im Jahre 1997 mit der Einleitung einer Reform der Bewirtschaftung der Landesliegenschaften beschlossen. Kernpunkt war die Reorganisation der Landesbauverwaltung zu einer „Gebäudemanagement Schleswig-Holstein“ (Körperschaft Anstalt öffentlichen Rechts), wodurch die bisherige Landesbauverwaltung rechtlich verselbständigt wurde. Insgesamt fielen durch diese Übertragung 912 Stellen der Landesbauverwaltung weg, wobei das Land 80% (die Investitionsbank des Landes 20%) der Körperschaft trägt. Durch die Übertragung rechnet man mit einer nachhaltigen jährlichen Entlastung des Haushaltes von 13 Mio. DM.

Neben diesen Faktoren gibt es weitere, die für eine Erklärung der um 32% höheren laufenden Bezüge herangezogen werden müssen:

- Mecklenburg-Vorpommern hatte laut statistischem Bundesamt (www.statistik-bund.de) an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie Schulen des Gesundheitswesens im Schul-/Studienjahr 1999/2000 insgesamt 319.884 Schüler, das sind 178,51 pro 1.000 Einwohner. Demgegenüber hatte Schleswig-Holstein 414.328 Schüler, das sind 149,36 pro 1.000 EW. Mecklenburg-Vorpommern hatte zu diesem Zeitpunkt somit ca. 20% mehr Schüler als Schleswig-Holstein. Dies muss sich in einer *höheren Anzahl von Lehrern* niederschlagen. Tatsächlich hatte M-V zu diesem Zeitpunkt an den genannten Schultypen 19.414 Lehrer (10,83 pro 1.000 EW) und Schleswig-Holstein 25.056 Lehrer (9,03 pro 1.000 EW). Pro 1.000 EW hatte M-V somit – entsprechend genau der anteilig höheren Schülerzahl – 20% mehr Lehrer. Dies schlägt sich natürlich in höheren Personalausgaben nieder, zumal die Lehrer in M-V etwa 39% der Haushaltsstellen des Landes ausmachen. In den nächsten Jahren wird sich jedoch der Anteil der Schüler in M-V – anders als in S-H – deutlich vermindern. Aus diesem Grunde sieht das Land M-V für die nächsten Jahre einen entsprechend markanten Abbau von Lehrpersonalstellen vor.
- Ein weiterer wichtiger Punkt, der Unterschiede in den Personalausgaben erklärt, liegt im Bereich der Personalausgaben für die *Polizei* (in M-V und S-H je 14-15 Prozent des Gesamtanteils an den Haushaltsstellen). M-V hatte im Jahre 2000 6.936 Haushaltsstellen für Polizei (3,88 pro 1.000 EW), Schleswig-Holstein 8.256 Haushaltsstellen (2,97 pro 1.000 EW). Das sind etwa 30% mehr Haushaltsstellen pro 1.000 EW in M-V. Hier muss die geringe Einwohnerdichte in M-V berücksichtigt werden (weiterhin auch Fahrtenwege und Unfallzahlen; höhere Anzahl von Jugendlichen und Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung), die eine vergleichsweise höhere Anzahl von Polizisten erfordern. Wenn man allein die Fläche der beiden Länder zugrunde legt, hat M-V nur 0,3 Polizisten pro km², S-H hingegen 0,52 Polizisten pro km².
- Weiterhin ist in M-V auf spezifische *vereinigungsbedingte Landesaufgaben* hinzuweisen, die in diesem Umfang für S-H nicht anfallen. Hierzu gehören die Aufgaben des Landesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen, die Verwaltung eines überproportionalen Umfangs von Zuweisungen und Fördermitteln in den verschiedensten Bereichen, die durch den Länderfinanzausgleich, den Solidaripakt und die Ziel-1-Förderung der Europäischen Union zustande kommen.

- Schließlich wird – zumindest im Vergleich zu Brandenburg – auf relativ mehr *Studierende* in M-V verwiesen (Brandenburger Jugendliche nutzen umfangreich die Studienmöglichkeiten in Berlin). Im Vergleich zu Schleswig-Holstein trifft dieses Ungleichgewicht jedoch nicht zu, hier haben Mecklenburg-Vorpommerns Hochschulen relativ weniger Studierende pro 1.000 EW. Auch die in der Ministerialverwaltung angeführte Argumentation, dass es in M-V einer höheren Anzahl an *Forstarbeitern* aufgrund einer größeren Waldfläche je Einwohner (!) bedürfe, erscheint nicht stichhaltig.

Ob diese vorgenannten Faktoren eine hinreichende Erklärung für die um 32% höheren laufenden Dienstbezüge sind, ist zu bezweifeln – im Punkt 5.1.3 soll dieser Gedanke anhand der Haushaltsstellen konkret aufgegriffen werden. Zumindest aber relativieren die vorgenannten Punkte den Abstand.

Sehen wir uns im weiteren die Personalausgaben auf der Gemeindeebene an:

Personalausgaben bei Gemeinden/Gemeindeverbänden

Die Personalausgaben auf der Ebene der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich verringert:

1997: 1.942,6 Mio. DM

1998: 1.892,2 Mio. DM

1999: 1.882,1 Mio. DM

Wir beziehen uns wieder auf die drei Vergleichsländer:

Tabelle 8: Personalausgaben auf kommunaler Ebene in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein (alle Angaben für 1999; in DM)

Institutionenbereiche	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg (1999)	Schleswig-Holstein (1999)
Gemeinden und Gemeindeverbände gesamt	1.882.133.000	3.052.352.000	2.707.262.000
Gemeinden und Gemeindeverbände gesamt pro EW	1.048,63	1.177	977
kreisfreie Städte	690.319.000	544.066.000	852.230.000
kreisfreie Städte pro EW	1.252,88	1.386	1.386
Kreisverwaltungen	449.229.000	868.428.000	535.293.000
Kreisverwaltungen pro EW	361,15	393	248
Kreisangehörige Gemeinden	576.066.000	1.276.562.000	1.124.864.000
Kreisangehörige Gemeinden pro EW	463,12	578	522
Amtshaushalte	166.519.000	363.294.000	194.876.000
Amtshaushalte pro EW	227,94	298	216

Quelle: Statistische Landesämter Brandenburg und Schleswig-Holstein, für Mecklenburg-Vorpommern: Landtags-Drs 3/1588 vom 15.11.00. Eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu Schleswig-Holstein belaufen sich die Gesamt-Personalausgaben auf 107,3%. Das bedeutet, dass die Personal-Ausgaben nur noch geringfügig über dem Niveau von Schleswig-Holstein²⁰⁴ liegen – und auch diese geringfügigen Mehrausgaben können aus Gründen, die nachfolgend erläutert werden, in Frage gestellt werden. Realistischer ist der Vergleich mit Brandenburg, bei dem die Gemeindeebene Mecklenburg-Vorpommerns nur 89% der kommunalen Personalausgaben Brandenburgs verbraucht.

204 Im Vergleich zum durchschnitt

Des weiteren muss eindeutig darauf hingewiesen werden, dass anhand der Zahlen von Tabelle 8 *kein Vergleich der Personalausgaben zwischen den analogen institutionellen Ebenen der Länder (also je zwischen den Kreisverwaltungen, zwischen den Amtsverwaltungen usw.) möglich ist bzw. dass dies die Realitäten verzerren würde*, weil die jeweiligen institutionellen Ebenen der drei Länder und vor allem zwischen den beiden Ost-Ländern und Schleswig-Holstein sehr unterschiedlich ausgestattet sind (siehe hierzu auch die nachfolgenden Punkte f, g, h).

Warum ist aber auch ein *Gesamtvergleich* der Ausgaben der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns und Schleswig-Holsteins mit den in Tabelle 8 aufgeführten Zahlen fragwürdig bzw. unrealistisch?²⁰⁵ Folgende Punkte – teilweise treffen sich auch für die Landesebene zu – müssten berücksichtigt werden:

- a) *Kaufmännisch geführte Bereiche*: Das Personal in den Netto geführten Bereichen (kaufmännisch geführte Einrichtungen) wird statistisch nicht unter „Personalausgaben“ geführt. Nimmt man die Brutto *und* Netto geführten Bereiche als 100 Prozent, dann sind davon allein in den *Netto* geführten Bereichen in Mecklenburg-Vorpommern (1999) 17,45% der Beschäftigten tätig, in Brandenburg (1999) 16,58% und in Schleswig-Holstein (1998) 24,91%. Der Anteil der Beschäftigten in den Netto geführten Bereichen ist also in Schleswig-Holstein um etwa 7,5% höher als in M-V. Diese werden erscheinen nicht unter „Personalausgaben“, obwohl sie auf dem Wege von Zuschüssen weitgehend kommunal finanziert werden. Die formal geringeren Personalausgaben Schleswig-Holsteins sind zu einem Teil auf diesen Faktor zurückzuführen. Sie hängen einfach damit zusammen, dass in Schleswig-Holstein bereits ein größerer Anteil von Einrichtungen aus den Kernhaushalten herausgenommen und in kaufmännische Rechnungsführung überführt worden ist.
- b) *Beamtenanteil*: In den Gemeinden/Gemeindeverbänden Mecklenburg-Vorpommerns sind (1999) von den 32.136 Beschäftigten (Kernhaushalte) 2.338 vollzeitbeschäftigte Beamte, das sind 7,4%. In Brandenburg sind (1999) von den 49.844 Beschäftigten nur 1.914 Beamte. Das sind 3,8%. In Schleswig-Holstein (1998) sind von den 39.542 Beschäftigten 6.059 Beamte. Das sind 15,3%. Der Anteil der Beamten ist in Schleswig-Holstein also wesentlich größer. Das schlägt sich in Schleswig-Holstein kurzfristig günstig auf die Personalkosten nieder (längerfristig nicht).
- c) *Zeitvertragbeschäftigte*: Zu hinterfragen wäre, ob der Anteil der mit Zeitvertrag Beschäftigten, darunter ABM-Kräfte, in Mecklenburg-Vorpommerns Gemeinden höher als in jenen Schleswig-Holsteins ist.²⁰⁶ Bei den mit Zeitvertrag Beschäftigten ist davon auszugehen, dass ein Großteil von ihnen mit Ablauf der Frist wegfällt, so dass über kurz oder lang dieser Personalbestand ohnehin wegfällt.
- d) *Tarifeingruppierung*: Ob das Mecklenburg-Vorpommersche Kreis- bzw. Gemeindepersonal tendenziell in höhere Tarifgruppen eingruppiert ist und evtl. auch daraus relativ höhere Personalausgaben resultieren, konnte im Rahmen der Studie nicht untersucht werden.²⁰⁷

205 Vgl. hierzu auch: Berg, Frank: Personal in Land und Gemeinden Brandenburgs, Arbeitshefte 1 (2000), Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Potsdam November 2000.

206 Zahlen für M-V können an dieser Stelle nicht beigebracht werden; in Brandenburg sind 7,16% der Beschäftigten mit Zeitvertrag beschäftigt, in Schleswig-Holstein 6,70%.

207 Eine solche Vermutung drückt z.B. Vesper aus. Vgl. Dieter Vesper: Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. Beiträge zur Strukturforchung, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Heft 185 (2000), S. 72.

Allerdings muss hierbei auch beachtet werden, dass nach vorliegenden Untersuchungen²⁰⁸ der Anteil der Hochschulabsolventen in administrativen Leitungspositionen der Gemeindeebene generell in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland ist, somit u.U. höhere Eingruppierungen möglich sein könnten.

- e) *Einwohnerdichte*: Höhere Personalausgaben können durch geringere Einwohnerdichten gerechtfertigt sein. Bei einer geringeren Einwohnerdichte sind seitens der Kreise und Kommunen im wesentlichen gleiche Basisleistungen der Verwaltungen vorzuhalten als bei einer höheren Einwohnerdichte. Folglich benötigen die Gemeinden in Ländern mit geringerer Einwohnerdichte tendenziell und bezogen auf die Einwohnerzahl mehr Personal als bei höherer Einwohnerdichte. Dies gilt für den Vergleich Mecklenburg-Vorpommerns nicht nur mit westdeutschen, sondern auch mit anderen ostdeutschen Ländern. M-V hat die geringste EW-Dichte im Vergleich aller deutschen Länder. So waren die Einwohnerdichten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes am 31.12.1998 in Mecklenburg-Vorpommern 78, in Brandenburg 88, in Schleswig-Holstein 175 EW/km². Helmut Seitz berechnete in einer Studie²⁰⁹ für die extrem dünn besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg einen Kostennachteil von mindestens 6,5 bis 9,5% der Gesamtausgaben von Land und Gemeinden. Für die Gemeindeebene müsse man von einem Veredlungsfaktor von durchschnittlich 115% der Gewerbesteuererinnahmen ausgehen, um die durch die geringe Bevölkerungsdichte bedingten zusätzlichen Kostenbelastungen ausgleichen zu können. Es scheint plausibel, dass ein Grossteil dieser zusätzlichen Kostenbelastungen in den Bereich der Personalkosten fallen.
- f) *Anzahl der Gemeindeinstitutionen*: Eine Folge der unterschiedlichen Einwohnerdichten besteht darin, dass Schleswig-Holstein nur 11, Mecklenburg-Vorpommern hingegen 12 Landkreis-Verwaltungen hat (trotz fast 1 Mio. mehr Einwohner in S-H als in M-V!). Die Landkreisverwaltungen beider Länder müssen aber im wesentlichen den gleichen Struktur- und Aufgabenbestand vorhalten. Ähnlich ist es bei den kreisfreien Städten, von denen Schleswig-Holstein 4 hat (mit insgesamt 617 Tsd. EW) und Mecklenburg-Vorpommern 6 (mit insgesamt nur 551 Tsd. EW). Insgesamt bedeutet das Vorhandensein einer größeren Anzahl von Verwaltungen natürlich auch, dass mehr Personal und mehr Personalausgaben erforderlich sind.
- g) *Unterschiedliche Gewichtung der Kreis-, Gemeinde- und Ämterebene*: Mecklenburg-Vorpommerns institutionelle Strukturen auf der Ebene der Gemeinden/Gemeindeverbände weisen die Spezifik auf, dass im Vergleich zu Schleswig-Holstein die Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden (Ämter; amtsfreie Gemeinden) relativ schwächer mit Einwohnern und Ressourcen ausgestattet sind. Dies hängt mit dem historisch bedingten Umstand zusammen, dass Mecklenburg-Vorpommerns Gemeinde- und Ämterverwaltungen eine durchschnittlich geringere Einwohnerzahl zu verwalten haben als in Schleswig-Holstein. Dadurch ergibt sich für die Kreisverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern die Notwendigkeit, in weitaus stärkerem Maße als in Schleswig-Holstein eine *Ausgleichs- und*

208 Nach einer Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung hatten Mitte der 90er Jahre in Städten zwischen 50- und 250 Tsd. EW bei administrativen Führungspositionen in Ostdeutschland 78% einen Hochschulabschluss, in Westdeutschland nur 58%. Vgl. *Projekt „Lokale Demokratie“* (WZB in Kooperation mit der Humboldt-Universität zu Berlin), KSPW-Zusatzauswertung, Berlin 1995, uv. Ms.

209 Seitz, H. 2000: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, S. 92.

Ergänzungsfunktion für die Kommunen wahrzunehmen. Deshalb sind in Mecklenburg-Vorpommerns Kreisverwaltungen die Personalausgaben pro EW erheblich höher als in Schleswig-Holstein, während die Personalausgaben auf der darunter liegenden Ebene (Summe der Personalausgaben bei amtsfreien Gemeinden und Ämtern) in M-V niedriger als in Schleswig-Holstein sind. Die Amtshaushalte kann man ohnehin nicht miteinander vergleichen, weil dies nur die Haushalte neben jenen der amtsangehörigen Gemeinden sind. Und hier verfügen die amtsangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein durchschnittlich über mehr eigenes Personal (weil durchschnittlich größere Gemeinden) als in M-V. Die Ausgaben für dieses Personal tauchen statistisch nicht unter „Amtshaushalte“, sondern unter „kreisangehörige Gemeinden“ auf. Man kann annehmen, dass sich im Verlauf der geplanten institutionellen Reformen in M-V, bei denen die gemeindliche kommunale Ebene gestärkt werden soll, die genannten Unterschiede reduzieren dürften. Bei der einzigen Ebene, die man vielleicht (aber auch nur mit Einschränkungen) direkt vergleichen könnte, den kreisfreien Städten, sind die Personalausgaben pro EW – wie Tabelle 8 zeigt – in Mecklenburg-Vorpommern deutlich niedriger als in Schleswig-Holstein.

- h) *Mehraufwand an Verwaltungsleistungen*: Zu berücksichtigen ist auch ein historisch bedingter Mehraufwand an Verwaltungsleistungen in den ostdeutschen Kommunen. So gehören zum Aufgabenbestand der Kreise in M-V die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen (je Kreis ca. 50-60 Beschäftigte), die untere Wasser- und Naturschutzbehörde, die Kataster- und Vermessungsämter, bestimmte Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers (bislang per Aufgabendelegation). In den Kommunen und Kreisen fallen umfangreichere Verwaltungsaufgaben bei Bauvorhaben, Straßenverkehrsmaßnahmen, Fördermittelverwaltung, Rechnungsprüfungen im Vergleich zu westdeutschen Regionen an. Dies hängt mit den noch bestehenden Strukturschwächen Ostdeutschlands und der Verwaltung der diesbezüglichen Fördermaßnahmen zusammen. Die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen bei den Kreisen und die Grundbuchämter bei den Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns haben auf Grund der noch zahlreichen ungeklärten Eigentumsverhältnisse und Restitutionsansprüche einen höheren Verwaltungsaufwand als in Schleswig-Holstein. Auf Grund der dünnen Besiedlungsstrukturen in M-V sind Vor-Ort-Leistungen (z.B. bei Sozialhilfe) in den zahlreicheren kleinen Verwaltungseinheiten (Ämter; kleinere amtsfreie Gemeinden) notwendig. Schließlich ist ein Mehraufwand an Verwaltungsleistungen und Personalausgaben auch durch die wesentlich höhere Ausstattung an kommunalen Kitas in Brandenburg bedingt (vgl. dazu weiter die Ausführungen weiter unten).
- i) *Qualität der Leistungen*: Eine Frage, die in Vergleiche der Personalausgaben zwischen den Bundesländern bislang noch nicht einbezogen ist, ist jene nach der „gewollten“ bzw. „politisch angestrebten“ Qualität der vorzuhaltenden Verwaltungsleistung. Bei zahlreichen Serviceaufgaben der Verwaltungen ist dies durchaus auch eine Frage danach, wie viel Personal eingesetzt wird. Dies trifft vor allem auf die gemeindlich vorgehaltenen Kindertagesstätten zu. Auch die Bearbeitungs- und Wartezeiten in einem Sozialamt, in einem Straßenverkehrsamt, Gewerbeamt usw. hängen zwar nicht allein, aber doch ganz wesentlich mit davon ab, wie viele Mitarbeiter damit beschäftigt sind. Will man einen ausgezeichneten Dienstleistungsservice für Unternehmen und Bürger, dann benötigt man dafür in der Regel auch mehr Personal. Ein quantitativer Personal- und Personalausgabenvergleich zwischen Bundesländern müsste also einen Vergleich zwischen Qualitätsstandards einschließen.

Es gibt allerdings auch Faktoren, die eine entgegengesetzte Argumentation erlauben, die also den Abstand der Personalkosten zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in der Statistik eher kleiner erscheinen lassen als man ihn eigentlich zugrunde legen müsste. So lagen die Personalausgaben bei BAT/Ost im Jahre 1999 durchschnittlich noch bei Brutto 86,5%; die Versorgungsrückstellungen (vor allem für Beamtenpensionen) sind bedeutend geringer als in Schleswig-Holstein. Nicht zuletzt wäre zu prüfen, ob der Anteil der in Ausbildung Befindlichen in Schleswig-Holstein größer als in M-V ist (S-H 1998: 3.632 von 52.656 Beschäftigten in Ausbildung, das sind 6,9%; Brandenburg: 1.819 von 59.749 Beschäftigten in Ausbildung, das sind 3,0%; für M-V liegen uns keine Zahlen vor). Dennoch kann man nicht ohne weiteres von überhöhten Personalausgaben in Mecklenburg-Vorpommerns Gemeinden/Kreisen im Vergleich zu jenen von Schleswig-Holstein ausgehen, wenn man die Gesamtliste der Punkte a bis i betrachtet.

Insgesamt ergibt sich: Wenn man die Personalausgaben der Gemeindeebenen verschiedener Bundesländer vergleichen will, müssten all die genannten Faktoren „a“ bis „i“ in einen Vergleich einbezogen werden. Diese Aufgabe ist bisher durch die Wissenschaft noch nicht geleistet worden und kann auch im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Klar scheint jedoch, dass ohne die Einbeziehung dieser Faktoren keine sachliche Berechtigung der Forderung nach einer Reduktion der Personalausgaben in den Mecklenburg-Vorpommerschen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden besteht, vor allem dann nicht, wenn diese pauschal anhand der allgemeinen statistischen Personalausgaben-Zahlen erhoben wird. Noch gar nicht berücksichtigt ist dabei der Umstand, dass vernünftige „Investitionen“ in die „Ressource Personal“ zu den zukunftssträchtigen Ausgabenbereichen gehören, die wesentlich dazu beitragen können, die Qualität der Gemeinden/Gemeindeverbände als Ort der Demokratie und der Dienstleistung für Bürger und Unternehmen zu verbessern.

5.1.3 Personalstellen Land und Gemeinden

Die in Punkt 5.1.2 anhand der Personalausgaben erlangten Befunde zur Landes- und zur Gemeindeebene sollen nunmehr anhand der Personalbestände (Land und Gemeinden/Gemeindeverbände) und Haushaltsstellen (nur Land) überprüft werden.

Personal beim Land

Leistbar ist eine differenzierte vergleichende Betrachtung unter Einbeziehung a) der Landesverwaltung (einschließlich direkt im Haushalt geführter Landeseinrichtungen), b) der rechtlich unselbständigen, aber kaufmännisch geführten Eigenbetriebe und Landeskliniken, c) des mittelbaren öffentlichen Dienstes (Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Landes; rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen unter Aufsicht des Landes) und d) der Teilzeitquoten. Wir wollen diesen Vergleich wieder anhand der drei strukturähnlichen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Schleswig-Holstein vornehmen:

Zunächst wird der Personalbestand des Landes M-V im Vergleich aufgeführt:

Tabelle 9: Personalstand der Beschäftigten im Landesdienst (unmittelbarer und mittelbarer öffentlicher Dienst) am 30.6.1999 (für S-H.: 1998)

Jahr	Unmittelbarer öffentlicher Dienst		Mittelbarer öffentlicher Dienst
	Gesamt (einschließlich kaufmännisch geführter Eigenbetriebe und Landeskliniken)	darunter Landesverwaltung (Behörden, Gerichte, direkt im Haushalt geführte Landeseinrichtungen etc.)	(Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Landes; rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen unter Aufsicht des Landes)
M-V 1999	56.709	50.100	3.359
BB 1999	72.943	70.796	4.979
S-H 1998	69.020	60.563	8.180

Quelle: Statistische Landesämter Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Schleswig-Holstein

Anhand dieser Ausgangsbasis sollen im weiteren eine Reihe von Vergleichstests durchgeführt werden:

Bezieht man nur die Zahlen der *Landesverwaltungen*, also die Beschäftigten in den Behörden und Gerichten und unmittelbar im Haushalt geführten Einrichtungen in einen Vergleich ein, dann kommen auf 1.000 Einwohner etwa

- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. 27,8 Beschäftigte
- in Brandenburg (1999) ca. 27,2 Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. 21,9 Beschäftigte.

Bezieht man weiterhin die Zahlen des gesamten *unmittelbaren* öffentlichen Dienstes, in einen Vergleich ein (bezieht also auch die Landeskliniken und kaufmännisch geführten, aber rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe ein), so kommen auf 1.000 Einwohner etwa

- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. 31,5 Beschäftigte
- in Brandenburg (1999) ca. 28,0 Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. 25,0 Beschäftigte.

Während sich hierbei der Abstand zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein verringert, wird er zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sogar noch größer.

Bei einer Betrachtung der Tabelle 9 fällt weiterhin auf, dass die absolute Zahl und der Anteil der Beschäftigten im *mittelbaren* öffentlichen Sektor Schleswig-Holsteins größer als in den anderen beiden Bundesländern sind. Würde man die Beschäftigten im mittelbaren öffentlichen Sektor in eine vergleichende Analyse mit einbeziehen, ergäbe sich ein modifiziertes Bild.

So sind im *unmittelbaren und mittelbaren* öffentlichen Landesdienst pro 1.000 EW tätig:

- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. 33,4 Beschäftigte
- in Brandenburg (1999) ca. 30,0 Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. 27,9 Beschäftigte

Es ist zu erkennen, dass sich auf diese Weise der Abstand zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein auf 5,5 Beschäftigte pro 1.000 EW verringert, während der Abstand von Brandenburg zu Schleswig-Holstein nur 2,1 Beschäftigte pro 1.000 EW beträgt.

Weiterhin sollte der Anteil an Teilzeitarbeit berücksichtigt werden. Wir betrachten hier wiederum den unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst zusammen. Die Teilzeitquote in

Mecklenburg-Vorpommern ist hierbei um sehr viel geringer als in den anderen beiden Bundesländern:

- Mecklenburg-Vorpommern (1999): 51.901 Vollzeitbeschäftigte, 8.167 Teilzeitbeschäftigte, 60.068 Beschäftigte insgesamt im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst, das sind 13,6% Teilzeitbeschäftigte.
- Brandenburg (1999): 44.771 Vollzeitbeschäftigte, 33.151 Teilzeitbeschäftigte, 77.922 Beschäftigte insgesamt im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst, das sind 42,5% Teilzeitbeschäftigte (vor allem im Lehrerbereich).
- Schleswig-Holstein (1998): 57.203 Vollzeitbeschäftigte, 19.997 Teilzeitbeschäftigte, 77.200 Beschäftigte insgesamt im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst, das sind 25,9% Teilzeitbeschäftigte.

Rechnet man nunmehr die Teilzeitbeschäftigten mit einer durchschnittlichen Teilzeit von 80% (hypothetischer Wert²¹⁰), ergäbe sich folgendes verändertes Bild der Beschäftigten pro 1.000 Einwohner:

- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. 32,5 Beschäftigte
- in Brandenburg (1999) ca. 27,5 Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. 26,4 Beschäftigte.

Nach dieser Rechnung beträgt der Unterschied zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wieder mehr als 6 Beschäftigte pro 1.000 EW, jener von Brandenburg zu Schleswig-Holstein aber nur noch gut 1 Beschäftigter pro 1.000 EW.

Das Problem bei Vergleichen der Landesbediensteten – insbesondere im Ost-West-Vergleich – besteht somit darin, welche Zahlen in den Vergleich einbezogen werden:

- Werden nur die Behörden, Gerichte und kameralistisch geführten Landeseinrichtungen einbezogen (Landesverwaltung)?
- Werden darüber hinaus auch die Eigenbetriebe und Landeskliniken einbezogen (Bereiche der Landesverwaltung mit kaufmännischer Rechnungsführung)?
- Werden darüber hinaus auch die Bereiche im mittelbaren öffentlichen Dienst einbezogen (Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Landes; Rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen unter Aufsicht des Landes)?
- Wird der Anteil der Teilzeitarbeit umgerechnet?

In Brandenburg ist es eindeutig so, dass der Abstand zu Schleswig-Holstein immer geringer wird, je mehr dieser Bereiche in den Vergleich einbezogen werden. In Mecklenburg-Vorpommern kann man diesen Trend nicht beobachten. Hier kann man nicht einschätzen, dass die höhere Beschäftigtenzahl pro 1.000 EW etwa mit einer höheren Teilzeitquote oder mit einer minderen Personalausstattung der kaufmännisch geführten Bereiche des mittelbaren öffentlichen Sektors einherginge. Das Gegenteil ist der Fall, und dies weist dringend auf das Erfordernis von Reformen in diesem Bereich.

210 Der größte Anteil der Teilzeitbeschäftigten besteht zum Beispiel in Brandenburg aus Lehrern. Hier gibt es keine einheitliche 80%-Teilzeitregelung; vielmehr schwanken die Teilzeitanteile nach Bedarf: Im Grundschulbereich und in berlinferneren Regionen ist in der Regel der Teilzeitanteil an der regelmäßigen Arbeitszeit geringer (z.B. bei 65%), in berlinnahen Regionen, im Bereich der Sekundarstufen 1 und 2 und besonders in der Berufsschulbildung bzw. Oberstufenzentren sowie in bestimmten Fächern mit Lehrermangel tendiert die Beschäftigung der Lehrer eher zur Vollzeit.

Ähnliches zeigt sich auch anhand eines Vergleiches der *Haushaltsstellen*. Die Haushaltsstellen sind in der Zahl geringer als die Zahl der Beschäftigten, weil in den Haushaltsstellen die Teilzeitanteile bereits kumuliert worden sind. Auf eine Haushaltsstelle können also z.B. zwei Halbtags-Beschäftigte kommen. Die Haushaltsstellen sind Soll-Zahlen entsprechend der jährlichen Haushaltspläne.

Nach unserer Rechnung²¹¹ ergibt sich für das Jahr 2000 folgendes Bild:

- Mecklenburg-Vorpommern 47.582 Haushalts-Stellen, das sind 26,55 Stellen pro 1.000 EW
- Brandenburg: 61.786 Haushalts-Stellen, das sind ca. 23,76 Stellen pro 1.000 EW
- Schleswig-Holstein: 54.573 Haushalts-Stellen, das sind ca. 19,67 Stellen pro 1.000 EW.

Nach dieser Rechnung hat Mecklenburg-Vorpommern ca. 35% mehr Haushaltsstellen in seiner Landesverwaltung pro 1.000 EW als Schleswig-Holstein. Es bestätigt sich eine ähnliche Größenordnung des Mehrbestandes wie wir sie oben (mit 32%) für die laufenden Dienstbezüge notiert haben. Und selbst wenn man die kaufmännisch geführten Bereiche der Landesverwaltungen mit in die Rechnung einbezieht, wird der Abstand nicht geringer, sondern – wie oben anhand der Beschäftigtenanzahl gezeigt wurde – eher noch größer.

Als „Entlastungsargument“ zugunsten Mecklenburg-Vorpommerns könnten die im Abschnitt 5.1.2 genannten Faktoren „ins Feld geführt“ werden: höhere Schülerzahl und deshalb mehr Lehrerberarf; geringere Einwohnerdichte und deshalb mehr Polizeibedarf; vereinigungsbedingte Sonderaufgaben; im Vergleich zu Brandenburg höhere Studentenzahl an den Hochschulen M-V.

Allein die beiden erstgenannten Punkte (20% mehr Lehrer, 30% mehr Polizei pro EW) bedingen gerechtfertigt einen Mehrbedarf von 5.100 Stellen (nach Angaben des Finanzministeriums) bzw. von 5.700 Stellen (nach eigener Rechnung). Würde man – rein rechnerisch – diese 5.700 Stellen von den 47.582 Haushaltsstellen M-V (Jahr 2000) abziehen, käme man auf 41.882 Haushaltsstellen. Das wären 23,37 Stellen pro 1.000 EW, also ca. 19% mehr als in S-H. Weiter müssten – wie oben erwähnt – der höhere Auslagerungsgrad in S-H berücksichtigt werden (z.B. Bauverwaltung) sowie eine Reihe zusätzlicher Aufgaben für die Landesverwaltung in M-V. Bei all dem dürfte der Bestand an Haushaltsstellen immer noch mindestens 15% höher als im Vergleichsland Schleswig-Holstein liegen.

Dieser Mehrbestand des Landes ist in den 90er Jahren entstanden und kann nur schrittweise abgebaut werden. In der Ministerialverwaltung geht man langfristig (bis 2010) von der Notwendigkeit eines einem Rückbaus der Haushaltsstellen von gegenwärtig 46.134 (Zahl für Ende 2001) auf 36.300 oder noch weniger aus. Dieser Rückbau würde über normale Fluktuation, Ausscheiden aus Altersgründen, Auslagerung von Bereichen in den mittelbaren Bereich des öffentlichen Dienstes und außerhalb des öffentlichen Dienstes erfolgen. Wesentlich ist, dass es hierbei weder zu einer Minderung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge noch zur „Produktion“ zusätzlicher Arbeitslosigkeit kommt. Einzukalkulieren ist m.E. in einigen Bereichen auch ein *erhöhter* Bedarf an Personalstellen, der durch private Leistungen oder öffentlich-private Partnerschaften kaum gedeckt werden kann. Dies betrifft beispielsweise die

211 Jeweils Stellen der Landesverwaltungen und ihrer direkt geführten Einrichtungen; ohne Einrichtungen, Betriebe, Krankenhäuser mit kaufmännischer Rechnungsführung und ohne Landtage, Landesrechnungshöfe, Landesverfassungsgerichte.

heute auf Bundesebene (Bundesministerium für Bildung und Forschung) diskutierte und in einigen Bundesländern (Rheinland Pfalz) bereits praktizierte Idee von Ganztagschulen, die einen erhöhten Lehrerberuf (bzw. eine geringer als sonst erachtete Senkung des Lehrerberufs) mit sich bringen würden. Generell müssen Anzahl und Struktur der Haushaltsstellen im Zusammenhang mit dem Thema der *Verwaltungsreform* gesehen werden, dürfen aber nicht zur „Schlüsselgröße“ für die Steuerung von Verwaltungsreformprozessen werden (siehe Abschnitte 5.2 und 5.3). Diese komplizierte Aufgabe zu leisten, könnte spezifische Reformpotenziale einer Koalition ausdrücken, die sich auf der politischen Skala bei „Mitte-Links“ verortet.

Personal bei Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden

Tabelle 10: Beschäftigte auf kommunaler Ebene im Vergleich der deutschen Flächenländer(1999)

Land	Einwohner (in Tausend)	Beschäftigte Personen bei den Gemein- den / Gemeinde- verbänden*	Beschäftigte Personen bei den Gemein- den / Gemeinde- verbänden pro 1.000 EW*	Beschäftigte Per- sonen bei den Kommunalen Zweckverbänden	Beschäftigte Per- sonen bei den Kommunalen Zweckverbänden pro 1.000 EW
Flächenländer West gesamt:			19,2		0,99
Baden-Württemberg	10.476	212.971	20,3	5.949	0,57
Bayern	12.155	259.643	21,4	29.504	2,43
Hessen	6.052	124.299	20,5	3.220	0,53
Niedersachsen	7.899	154.659	19,6	4.076	0,52
Nordrhein-Westfalen	18.000	322.498	17,9	13.155	0,73
Rheinland-Pfalz	4.031	61.640	15,3	2.064	0,51
Saarland	1.072	13.909	13,0	869	0,81
Schleswig-Holstein	2.777	51.730	18,6	3.240	1,17
Flächenländer Ost gesamt:			24,1		0,76
Brandenburg	2.601	59.749	23,0	1.860	0,72
Mecklenburg- Vorpommern	1.789	38.931	21,8	1.731	0,97
Sachsen	4.460	110.495	24,8	2.842	0,64
Sachsen-Anhalt	2.649	74.857	28,3	1.657	0,63
Thüringen	2.449	51.998	21,2	2.509	1,02

* Einschließlich kaufmännisch geführter Bereiche.

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Ginge es nach diesen Zahlen, dann hätte M-V 113,5% des Personalbestandes im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, 117,2% im Vergleich zu Schleswig-Holstein. Doch dies ist kann allein deshalb schon zu einem falschen Bild führen, weil die Anteile der Teilzeitbeschäftigten ebenso wenig berücksichtigt sind wie strukturelle Unterschiede.

Bezieht man die Anteile der Teilzeit mit in den Vergleich ein, zeigt sich folgendes verändertes Bild: In *Mecklenburg-Vorpommern* waren es im Jahre 1999 12.108 Teilzeitbeschäftigte von insgesamt 38.931 Beschäftigten, das sind 31,1%. In *Brandenburg* standen im Jahre 1999 19.221 von insgesamt 59.749 Beschäftigten in Teilzeit, das sind 32,2%. Und in *Schleswig-Holstein* standen 1998²¹² 15.293 Beschäftigte²¹³ von insgesamt 52.656 Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Teilzeit. Das sind nur 29,0%. Alle Angaben dieses Absat-

212 Für Schleswig-Holstein lagen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung die Zahlen für 1999 noch nicht vor.

213 Einbezogen sind die Teilzeitbeschäftigten T 1 mit mindestens 50% der regelmäßigen Arbeitszeit sowie die Teilzeitbeschäftigten T 2 mit weniger als 50% der regelmäßigen Arbeitszeit.

zes beziehen sich auf brutto und netto im Haushalt geführte Personen, also einschließlich Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

M-V hat somit auf der Gemeindeebene einen um 2,1 Prozentpunkte höheren Teilzeitanteil als Schleswig-Holstein. Der höhere Anteil der Beschäftigten pro 1.000 Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Schleswig-Holstein relativiert sich damit durch den höheren Anteil an Teilzeitarbeit. Gewichtet man die Teilzeitbeschäftigten mit einer – statistisch häufig angewandten – Zwei-Drittel-Stelle, ergibt sich folgende Rechnung der Beschäftigten in den drei Bundesländern (Gesamtbeschäftigte, brutto und netto im Haushalt geführte Einrichtungen):

Tabelle 11: Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene bei Gewichtung der Teilzeitbeschäftigten (Hochrechnung auf Vollzeit), brutto und netto geführte Einrichtungen:

Bundesland	Beschäftigte Personen (brutto und netto im Haushalt geführte Einrichtungen):			Hochrechnung der Teilzeit (66,7%) auf Vollzeit	Hochrechnung der Gesamtbeschäftigten bei Berücksichtigung Teilzeit zu 66,6..%	Beschäftigte pro 1.000 EW bei Berücksichtigung Teilzeit
	Gesamt	Darunter Vollzeit	Darunter Teilzeit			
Mecklenburg-Vorpommern (1999)	38.931	26.823	12.108	8.072	34.895	19,4
Brandenburg (1999)	59.749	40.528	19.221	12.814	53.342	20,5
Schleswig-Holstein (1998)	52.656	37.363	15.293	10.195	47.558	17,2

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten der Statistischen Landesämter

Der Mehrbestand zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein reduziert sich damit auf 2,2 Beschäftigte pro 1.000 EW bzw. von 117,2 auf 112,9%, wobei zu berücksichtigen ist, dass durch die Datenlage unterschiedliche Jahreszahlen (1999 und 1998) zugrunde liegen, tatsächlich der Unterschied daher nach dieser Rechnung ein wenig höher liegen dürfte.

Selbst wenn man diese durch das Datenmaterial gegebenen unterschiedlichen Jahreszahlen 1998 (für Schleswig-Holstein) und 1999 (für M-V) berücksichtigt, könnte man unter Beachtung der genannten Punkte davon ausgehen, dass M-V auf der Gemeindeebene höchstens 2,5 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner mehr als Schleswig-Holstein hat.

Damit aber noch nicht genug:

Dieser Unterschied ist zu einem bedeutenden Teil darauf zurückzuführen, dass die Kindertagesstätten in Mecklenburg-Vorpommern überwiegend kommunal vorgehalten werden und deshalb in der Personalstatistik erscheinen, während sie in Schleswig-Holstein zu einem großen Teil außerkommunal (Sozialverbände, freie Träger und kirchliche Einrichtungen) vorgehalten werden, deshalb nicht in der Personalstatistik erscheinen, obwohl sie doch sehr weitgehend kommunal finanziert werden.

In Mecklenburg-Vorpommern entfallen auf die Tageseinrichtungen für Kinder (1999):

- 4.118 Beschäftigte
- das sind 10,58% des gemeindlichen Gesamtpersonals (inklusive kaufmännisch geführte Einrichtungen) oder
- 2,30 Beschäftigte pro 1.000 EW.

In Brandenburg entfallen auf die Tageseinrichtungen für Kinder (1999):

- 11.276 Beschäftigte

- das sind 18,9% des gemeindlichen Gesamtpersonals oder
- 4,34 Beschäftigte pro 1.000 EW.

In Schleswig Holstein entfallen hingegen auf die Tageseinrichtungen für Kinder (1998):

- 2.548 Beschäftigte
- das sind 4,8% des gemeindlichen Gesamtpersonals oder
- 0,92 Beschäftigte pro 1.000 EW.

Laut Pressemeldungen stehen in M-V derzeit rund 18.000 Kita-Plätze leer, weil die Zahl der Kinder seit 1990 drastisch (etwa um die Hälfte) sank, die Kita-Plätze jedoch nicht in gleichem Maße. Die Kita-Plätze sind derzeit nur zu 80 Prozent ausgelastet.²¹⁴ Von daher ergibt sich ohnehin ein Druck auf die Reduzierung des Personals bzw. auf die weitere Erhöhung von Teilzeit-Anteilen im Kita-Bereich.

Würde – um eine rein hypothetische Rechnung vorzunehmen – in M-V die Anzahl der Kita-Beschäftigten *im öffentlichen Dienst* auf das selbe Niveau wie in Schleswig-Holstein gedrückt, also auf 0,92 Beschäftigte pro 1.000 EW, dann blieben in M-V nur noch 1.647 Beschäftigte in den Gemeinde-Kitas. Die Gesamtbeschäftigtenzahl würde sich damit um 2.471 verringern, somit auf 36.460 sinken, was 20,4 Beschäftigten pro 1.000 EW entspräche (ohne Anrechnung von Teilzeit-Anteilen). Selbst wenn 2.000 von den 2.471 rechnerisch verminderten Beschäftigten in Teilzeit (und 471 in Vollzeit) gewesen wären, gäbe es bei dieser hypothetischen Rechnung noch 10.108 Teilzeit- und 26.352 Vollzeitbeschäftigte, insgesamt also 36.460 Beschäftigte. Rechnet man hier analog Tabelle 11 die Teilzeitanteile ein, kommt man auf 33.124 Vollzeitäquivalente, was 18,5 Beschäftigten pro 1.000 EW entspräche.

Damit betrüge der Mehrbestand gegenüber Schleswig-Holstein nur noch 1,3 Beschäftigte pro 1.000 EW oder 107,5% (M-V) zu 100% (S-H). Es bestätigt sich eine ähnliche Größenordnung des „Mehrbestandes“ an Personal (gut 7%), wie wir sie in Punkt 5.1.2 auch für die Personalausgaben festgestellt hatten. Aber ebenso wie schon bei der Analyse der Personalausgaben in den Punkten „a“ bis „i“ aufgeführt, scheint dieser „Mehrbestand“ durch strukturelle und aufgabenspezifische Besonderheiten gerechtfertigt, insbesondere durch die o.g. Punkte „e“ (Einwohnerdichte), „f“ (Anzahl der Gemeindeinstitutionen) und „h“ (Mehraufwand an Verwaltungsleistungen). Man kann deshalb nicht pauschal von einem Überbestand an Personal in den Mecklenburg-Vorpommerschen Gemeinden und Gemeindeverbänden sprechen.

5.1.4 Personalrelationen zwischen Landes- und Gemeindeebene

In Tabelle 12 sollen die Personalrelationen zwischen Landes- und Gemeindeebene im Vergleich der deutschen Länder verdeutlicht werden.

214 SVZ, 3.8.00.

Tabelle 12: Relationen zwischen der Anzahl der Beschäftigten auf Landes- und kommunaler Ebene im Vergleich der deutschen Bundesländer (1999)

Land	Einwohner (in Tausend)	Beschäftigte Personen beim Land**	Beschäftigte Personen beim Land pro 1.000 EW**	Beschäftigte Personen bei den Gemeinden/ Gemeindever- bänden*	Beschäftigte Personen bei den Gemeinden/ Gemeindever- bänden pro 1.000 EW*	Relation der beschäftigten Personen pro 1.000 EW im Verhältnis von Landesebene und kommunaler Ebene (Quotient der Spalten 3 und 5)
Flächenländer West:						1,29
Baden- Württem- berg	10.476	280.738	26,80	212.971	20,33	1,32
Bayern	12.155	306.921	25,25	259.643	21,36	1,18
Hessen	6.052	159.354	26,33	124.299	20,54	1,28
Nieder- sachsen	7.899	207.144	26,22	154.659	19,58	1,34
Nordrhein- Westfalen	18.000	413.509	22,97	322.498	17,92	1,28
Rheinland- Pfalz	4.031	94.080	23,34	61.640	15,29	1,53
Saarland	1.072	29.550	27,57	13.909	12,97	2,12
Schleswig- Holstein	2.777	60.650	21,84	51.730	18,63	1,17
Flächenländer Ost:						1,25
Branden- burg	2.601	72.943	28,04	59.749	22,97	1,22
Mecklen- burg- Vorpom- mern	1.789	56.709	31,70	38.931	21,76	1,46
Sachsen	4.460	128.532	28,82	110.495	24,77	1,16
Sachsen- Anhalt	2.649	85.505	32,28	74.857	28,26	1,14
Thüringen	2.449	77.406	31,61	51.998	21,23	1,49

* Einschließlich kaufmännisch geführter Bereiche.

** Unmittelbarer und mittelbarer öffentlicher Dienst

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

In Ostdeutschland hat gegenüber Mecklenburg-Vorpommern nur Thüringen einen etwas höheren Anteil an Landesbediensteten im Vergleich zu den Bediensteten der kommunalen Ebene. In den westdeutschen Bundesländern haben nur Rheinland-Pfalz und das Saarland höhere Werte als M-V. Alle drei Länder (Thüringen, Rheinland-Pfalz, Saarland) haben jedoch:

- eine geringere Fläche als M-V, weshalb es erklärbar ist, dass eine Reihe von Aufgaben eher auf der zentralen Landesebene statt auf der kommunalen Ebene zugeordnet sind;
- folglich – wie aus der Tabelle 12 zu ersehen ist – eine geringere personelle Ausstattung pro 1.000 EW auf der kommunalen Ebene.

Dies trifft vor allem für Rheinland-Pfalz und für das Saarland zu; Thüringen kommt demgegenüber schon dem Quotienten Mecklenburg-Vorpommerns näher. Insgesamt ergibt sich jedoch aus der Tabelle zumindest die Aussage, dass Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich der deutschen Länder über ein deutliches personelles Übergewicht der Landes- gegenüber der kommunalen Ebene verfügt. Gerade der Vergleich mit den oben ausgewählten, strukturell ähnlich Bundesländern Brandenburg und Schleswig-Holstein erhärtet diese Einschätzung. Ei-

ne andere Frage ist, inwieweit dieses Übergewicht – wofür oben eine Reihe von Faktoren aufgeführt werden – durch die spezifische Situation des Landes gerechtfertigt ist.

5.2 Reformansätze, Defizite und Akteursorientierungen

5.2.1 Landesverwaltungs- und Funktionalreform

Für den (unmittelbaren und mittelbaren) öffentlichen Dienst der Landesebene gibt es – wie bereits erwähnt – keine übergreifende Konzeption einer Modernisierung der Verwaltung bzw. einer Landesverwaltungsreform oder einer Fortsetzung der Mitte der neunziger Jahre eingeleiteten Funktionalreform. Von Bedeutung sind dennoch einzelne praktische Schritte:

Bei diesen praktischen Schritten handelt es sich um folgendes:²¹⁵

- Mit Bildung der neuen Koalition wurde ein „*Lenkungsausschuss*“ zur Steuerung von Verwaltungsreformschritten konstituiert, zu dem die Staatssekretäre, der Präsident des Landungsrechnungshofes sowie ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte gehören.
- Mit Beschluss des Lenkungsausschusses vom 31.1.2000 wurden eine Reihe von *Pilotprojekten zur Kosten-Leistungs-Rechnung* ausgewählt: Forstverwaltung, Justizanstalt Bützow, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung u. Rechtspflege. Es soll eine Erprobungsphase bis Ende 2003 geben.
- Es wurde ein *Forstkonzept* erarbeitet, das u.a. eine Reduzierung der Anzahl der Forstämter von 42 auf 33, Verbesserungen der Organisationsstruktur, langfristigen Personalabbau (bis 2009 um 25%) und die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsmethoden vorsieht.
- Im Bereich des Innenministeriums wurde eine *Polizeistrukturstrukturreform* eingeleitet: In den Kreisen soll es künftig nur noch je eine Polizeiinspektion geben (Reduzierung von bisher insgesamt 23 auf nunmehr 18). Nicht nur wie bisher in den Polizeiinspektionen, sondern nunmehr auch in allen Polizeirevieren soll ein 24-Std-Dienst eingeführt werden, Bürgernähe damit verbessert werden. Nach dem Eckpunktepapier der Regierung „Zur qualitativen Entwicklung der Landespolizei“ sollen bis zum Jahre 2006 insgesamt 175 Stellen der bislang ca. 6.000 Stellen im Polizeidienst abgebaut werden (bei gleichzeitig jährlich bis zu 80 Neueinstellungen, insbesondere im höheren und gehobenen Dienst).
- Im Bereich *Schulen* (Bildungsministerium) steht aufgrund drastisch sinkender Schülerzahlen eine deutliche Absenkung der Anzahl der Schulen und somit eine Reduzierung der Lehrerschaft gemäß dem *Lehrerpersonalkonzept*²¹⁶ an.
- Vorgesehen ist die Einrichtung eines *Landesamtes für Gesundheit*, in dem bisherige Aufgaben des Landeshygieneinstituts und einige Aufgaben aus dem Sozialministerium (Aufsicht über Krankenhaushygiene) zusammengeführt werden sollen. Ansonsten sei auf die

215 Vgl. hierzu: Aktivitäten auf dem Gebiet der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Material des Innenministeriums vom 17.4.2001.

216 Nach dem *Lehrerpersonalkonzept* vom 8.12.1995 haben bis 31.7.99 2.395 Lehrkräfte (im Umfang von 1.840 Stellen) die Möglichkeit genutzt, ihr Arbeitsverhältnis durch Abschluss eines Auflösungsvertrages zu beenden; bis 31.7.00 weitere 762 Lehrkräfte. Die Gesamtkosten der Personalmaßnahmen für Vorruhestand und Abfindungen beliefen sich bis Mitte 2000 auf ca. 200 Mio. DM. Neben Maßnahmen der Abfindung und des Vorruhestandes beinhaltet das *Lehrerpersonalkonzept* auch Optionen der Teilzeitarbeit (u.a. „Sabbatical“ als Ergänzungspaket vom Mai 2000) und der Versetzung an eine berufliche Schule.

Übertragung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe auf kommunale Ebene (siehe Kapitel 4) verwiesen.

- Das *Grundstücks- und Gebäudemanagement* soll neu organisiert werden. Im April 2001 fasste hierzu das Kabinett einen Beschluss, der das Finanzministerium beauftragt, den entsprechenden Vorschlag einer Arbeitsgruppe umzusetzen. Eine Ausgliederung dieses Bereiches aus der unmittelbaren öffentlichen Verwaltung (etwa wie in Schleswig-Holsteins) ist derzeit nicht vorgesehen, wohl aber die Einführung von transparenten Mieter-Nutzer-Beziehungen, Kostensenkungen im Bereich der Hausverwaltungsdienste u.a.m.
- Im April 2001 wurde eine *Landeszentralkasse* eingerichtet, die die bisherige Landeshauptkasse und die 4 Landesbezirkskassen zusammenfasst. Wenngleich dies zumindest vorerst nur eine formale Umstellung ist, besteht das Ziel doch darin, durch diese Zentralisierung mittelfristig Voraussetzungen für Kosteneinsparungen zu erreichen und Kompetenzen zu bündeln.
- Bereits im Dezember 1999 wurde eine *Arbeitszeitverordnung* erlassen, die eine Reihe von Voraussetzungen für die Flexibilisierung der Arbeitszeit im Landesdienst schafft (Blockmodell, Jahresarbeitszeitkonten, Langzeitkonten, Experimentierklausel u.a.).
- Die Anstrengungen zur Verbesserung des *Informationssystems* und der *technischen Infrastruktur* wurden wesentlich verstärkt. Auf der Grundlage eines Strategiekonzeptes zum Einsatz der Informationstechnik (April 2000) wurden ein Intranetportal (LOTSE) der Landesregierung erarbeitet, ein Kommunales Planungs- und Auskunftssystem eingeführt (KOMPASS) und das Landesrechtsinformationssystem (LARIS) weiterentwickelt.
- In einzelnen Ressorts wurden einige strukturelle Modernisierungen eingeführt, so im Bereich der *Justiz* (z.B. Bildung von Serviceeinheiten und Mischarbeitsplätzen) im *Wirtschaftsministerium* (z.B. Absenkung der Referate von 65 auf 26; Organisationsveränderungen bei Bergamt und Straßenbauverwaltung).

So wichtig diese einzelnen Maßnahmen auch sind, ersetzen sie jedoch weder ein Gesamtkonzept noch einen praktisch-politischen Gesamtansatz für eine Verwaltungsreform. Und zwar aus folgenden Gründen:

1. Ebenso, wie bei einem Gesamtkonzept zur Verwaltungsreform die Gefahr besteht, dass es zu einer reinen „Luftblase“ wird oder zu einem PR-Instrument ohne praktische Wirkungen verkommt, besteht umgekehrt die Gefahr, dass *den derzeit laufenden Einzelprojekten mangels einer Gesamtatmosphäre zur Verwaltungsreform die nötige Unterstützung und der nötige „Schwung“ fehlen*, dass sie in ihrer Wirkung sehr begrenzt bleiben.
2. Über die genannten Einzelschritte wird weder innerhalb der Landesverwaltung noch in der Öffentlichkeit eine *Reformatmosphäre* erzeugt, die für derart tiefgreifende Wandlungen eine *unabdingbare* Begleitbedingung ist. Zumindes nach den Erfahrungen zahlreicher Interviews zu dieser Studie tendiert die öffentliche Wahrnehmung der genannten Einzelschritte zur Verwaltungsreform gegen Null. Selbst die verwaltungsinterne Wahrnehmung dieser Schritte der Verwaltungsreform scheint sehr begrenzt zu sein. Von einer konstruktiven Reformatmosphäre innerhalb der Landesverwaltung oder gar von einem Schub an Personalmotivation kann keine Rede sein.
3. Es fehlt ein starker institutioneller Rahmen, der wirksame Schritte zur Verwaltungsreform steuern könnte. Der „Lenkungsausschuss“ allein kann diese Aufgabe nicht erfüllen, zumal er wesentlich durch die Staatssekretäre der Ressorts gebildet wird und folglich von vornherein nicht die besten Voraussetzungen dafür bietet, Ressortegoismen zu überwinden. In

einen übergreifenden institutionellen strategischen Rahmen müssten neben der Ministerialverwaltung auch Parlamentsfraktionen, Sozialpartner, evtl. unabhängige Wissenschaftler etc. eingebunden sein. Auch die operative Steuerung der Verwaltungsreformprozesse sollte ressortübergreifend angesiedelt sein.

4. Es gibt von der Sache her zahlreiche Aufgaben einer Landesverwaltungsreform, die ressortübergreifende Lösungen erfordern. Der Hauptmangel der derzeitigen Einzelschritte zur Verwaltungsreform besteht darin, dass sie allein über die jeweiligen Ressorts (Ministerien) gesteuert werden, wobei Innen- und Finanzministerium bestimmte Koordinierungsaufgaben erfüllen. Allein die Aufgabe, institutionelle Bedingungen für ressortübergreifende *Entscheidungskompetenzen* zu schaffen (als zunehmend wichtigere Ergänzung zu den derzeit ressortgeteilten Entscheidungskompetenzen), kann naturgemäß nur ressortübergreifend gelöst werden.
5. Die Aufgaben einer neuen Etappe der Funktionalreform oder gar einer neuen Arbeitsteilung und Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft (siehe Abschnitt 5.3) sind bei den gegenwärtigen Einzelprojekten im wesentlichen ausgeblendet. Auch hierfür bedarf es eines ressortübergreifenden Ansatzes.
6. Nicht zuletzt überlässt die Koalition bei ihrem eher zaghaften und auf Einzelressorts begrenzten Herangehen das Thema der Verwaltungs- und Funktionalreform dem politischen Gegner. Die CDU-Opposition macht diese konzeptionelle und politisch-strategische Lücke der Regierungskoalition zunehmend zu ihrem Thema – wenngleich bislang recht selektiv, unkonkret und „holzschnittartig“. Die CDU-Landesvorsitzende Schnoor schlug im Oktober im Rahmen der Präsentation einer CDU-„Zukunftsoffensive“ eine grundlegende Reform der Landesverwaltung vor. So soll die Zahl der Ministerien von gegenwärtig 9 auf 6 reduziert werden. Kurz vorher hatte der Fraktionsvorsitzende Rehberg noch vorgeschlagen, die Zahl der Ministerien auf 7 zu reduzieren (in der vergangenen Legislaturperiode mit einer CDU-SPD-Koalition gab es 8 Ministerien).²¹⁷ Angaben darüber, welche Ministerien zusammengelegt werden sollen, machte die CDU bislang nicht. Weiterhin sei eine grundlegende Strukturreform der Landesverwaltung einschließlich Stellenkürzungen (nicht unbedingt identisch mit weniger Personal) notwendig. Hierbei solle es in den Bereichen der Polizei und der Lehrerschaft keine Personalkürzungen geben. Hinsichtlich der Gemeindefinanzierung sollen die Kommunen wieder an Steuereinnahmen beteiligt werden. Die CDU thematisiert auf diese Weise insgesamt das Verhältnis von Land und Kommunen und spricht auf diese Weise auch die Interessen der kommunalen Spitzenverbände an.

Die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur Verwaltungsreform und ein entsprechend umfassendes öffentliches Herangehen von Politik und Landesregierung ist aus diesen Gründen kein einfaches Etikett, das man sich zugunsten konkreter, praktischer Schritte ersparen kann, sondern unabdingbar, wenn man es mit solch einem Reformprozess ernst meint. Mittlerweile wird auch innerhalb der Koalition, besonders bei der PDS, der politische Wille erkennbar, sich dem Thema eines Gesamtansatzes zur Verwaltungsreform anzunehmen. Denn es ist absehbar, dass der Rückstand der Regierungskoalition in bezug auf Landesverwaltungsreform und Funktionalreform immer mehr „Gegenwind“ aus der kommunalen Ebene, aus der Wirtschaft, aus der Öffentlichkeit erhält und von der CDU-Opposition genutzt wird.

²¹⁷ Von den ursprünglichen Vorstellungen der PDS, nur sechs Ministerien zu halten, war die PDS bereits im Zuge der Koalitionsgespräche abgerückt und stimmte damals der Bildung von 8 Ministerien zu.

Immerhin könnten die derzeit laufenden Einzelprojekte, insbesondere im Bereich der Kosten-Leistungs-Rechnung, Grundlagen für eine perspektivisch anzustrebende outputorientierte Budgetierung schaffen, für *wirkungsorientierte* Steuerungsprozesse. Aber dieser Weg scheint noch weit zu sein. Essentielle Fragen danach, *welche konkreten Leistungen* die (landes)staatliche Ebene in M-V eigentlich vorhalten sollte, *wie viel Finanzen* man diesbezüglich für *legitimierbar* hält, *welche Qualität* diese Leistungen haben sollten und inwiefern man sich einem *Wettbewerb* um die Anbietung qualitativ hochwertiger gemeinwohlorientierter Angebote stellen sollte, wurden noch nicht oder zumindest noch nicht handlungswirksam aufgeworfen. Auf diesen Grundlagen wäre dann auch ein neues Personalentwicklungskonzept sinnvoll, das tatsächlich die qualitative *Personalentwicklung*, *Personalmotivation* und personelle *Leistungsanreize* in den Vordergrund stellt. Ähnliches gilt in bezug auf eine Fortführung der Funktionalreform.

Weder die Regierung noch die Koalitionsfraktionen noch die Opposition haben sich bisher dem Thema einer Landesverwaltungsreform und Funktionalreform *systematisch* gewidmet. Zwar wird eine komplexe Verwaltungsmodernisierung von unseren Interviewpartnern in allen drei Landtagsparteien, zum Teil auch innerhalb der Verwaltung selbst und noch mehr bei den befragten Akteuren außerhalb der Landesinstitutionen als notwendig eingeschätzt. Zugleich wird in den beiden Koalitionsparteien auf die Schwierigkeiten eines solchen Prozesses hingewiesen. Durchaus ist man sich der politischen „Sprengkraft“ dieses Themas bewusst. Beide Koalitionsparteien haben in der Verwaltung nicht nur wichtige Klientele; sie sind nicht zuletzt durch ihre Selbstbindungen (personalpolitische Bindungen der Vorgängerregierung) zu einem sorgsamem Umgang mit Verwaltungsreformfragen verpflichtet. Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ließen sich beispielweise kaum alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Landesbedienstete finden. Bei einem Zugang zu Verwaltungsreformprozessen handelt es sich jedoch nicht unbedingt und schon gar nicht in erster Linie um Personalabbau, sondern vor allem um den Übergang vom „Vollzugsstaat“ zum „Gewährleistungsstaat“, vom klassisch-bürokratischen zum dienstleistungsorientierten Verwaltungshandeln, von hierarchischen Strukturen zu dezentraler Ressourcenverantwortung, von der schlichten „Beschäftigung“ der Bediensteten zu echter Personalmotivation, von Autarkie zu mehr Wettbewerb im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Subsidiarität, um flache Hierarchien, um ressortübergreifendes Dienstleistungsmanagement, um Qualitätsmanagement, um kreative Anwendungen des Beamtenrechts, um kostensenkende Veränderungen von Strukturen und Abläufen usw. usf. Es handelt sich bei all dem um Schlüsselfragen, die auf Dauer nicht zu umgehen sind und die politischen wie Verwaltungsakteure des Landes vor völlig neue Herausforderungen stellen. Dringend wäre die konzeptionelle und öffentlichkeitswirksame Vorbereitung einer komplexen Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform, die mit Beginn der neuen Legislaturperiode dann auch praktisch in Angriff genommen werden könnte. Hierbei kann man sich durchaus auf die bisher vorliegenden Erfahrungen in anderen Bundesländern wie auch auf die eigenen Erfahrungen zu einzelnen Reformprojekten stützen.

5.2.2 Enquetekommission, Gemeindestrukturereform und anderes

Nach der erfolgreichen Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung des Landes stehen hinsichtlich der Kommunen im Lande derzeit zwei Fragen im Vordergrund der Diskussion: Zum einen jene nach der Schaffung zukunftsfähiger Gemeinden und Strukturen der (insbesondere kleinen) Gemeinden, zum andere jene des Gemeindefinanzausgleichs. Auf diese beiden Fragen wollen wir im weiteren eingehen.

Die bis Ende 1999 geltende Regelung, nach der fusionierende Gemeinden pro Fusionsfall 0,5 Mio. DM als „Hochzeitsprämie“ erhielten, war offensichtlich nicht durchzuhalten, wenn mittelfristig doch in größerem Stil freiwillige Gemeindezusammenschlüsse angestrebt würden. Allein bis Ende 1999 – bis dato wurde noch wenig systematische Werbung für freiwillige Zusammenschlüsse betrieben – kosteten die stattgefundenen Gemeindezusammenschlüsse das Land etwa 20 Mio. DM. Neben dem in Aussicht stehenden steilen Anstieg dieser Kosten war es auch die Notwendigkeit einer *differenzierteren* Steuerung der Gemeindezusammenschlüsse, die schließlich am 20. April 2000 zu einer entsprechend neuen Landesverordnung führten. Nach dieser erhält der Rechtsnachfolger kreisangehöriger fusionierender Gemeinden einmalig 150 Tsd. DM, wenn es sich um die komplette Umwandlung eines Amtes in eine amtsfreie Gemeinde handelt, weitere 500 Tsd. DM.²¹⁸ Fusionieren zwei (oder mehrere) Ämter zu einem neuen Amt oder wird eine bisher amtsfreie Gemeinde einem Amt zugeordnet, werden vier Jahre lang pro Einwohner und Jahr 35 DM gezahlt (mindestens 350.000 DM). Und wird zwischen einem Amt und einer amtsfreien Gemeinde für mindestens 15 Jahre lang eine Verwaltungsgemeinschaft gebildet, werden vier Jahre lang 15 DM pro EW und Jahr gezahlt (mindestens 150.000 DM). Mit dieser differenzierten Regelung setzt die Landesregierung eine klare Prioritätenfolge hinsichtlich angestrebter Strukturveränderungen. An erster Stelle stehen dabei komplette Umwandlungen von Ämtern in amtsfreie Gemeinden sowie der Zusammenschluss mehrerer Ämter/amtsfreier Gemeinden. Aber auch der Zusammenschluss von Gemeinden innerhalb eines Amtes wird – wenngleich in geringerem Maße als zuvor – weiter gefördert. Der Zusammenschluss eines Amtes und einer amtsfreien Gemeinde (zu einem neuen Amt oder zu einer neuen amtsfreien Gemeinde) bietet sich insbesondere dort an, wo sich sowohl eine Gemeinde- als auch eine Amtsverwaltung innerhalb der gleichen Stadt befinden.²¹⁹

Das Innenministerium – darunter der Minister und der zuständige Abteilungsleiter selbst – stellten diese Verordnung in zahlreiche Diskussionsveranstaltungen im Lande vor, zumeist gemeinsam mit Vertretern des Städte- und Gemeindetages. Ausgangspunkt der Veranstaltungen war nicht die Frage einer grundsätzlichen Veränderung der Gemeindestrukturen, sondern danach, an welchen konkreten Punkten Schwachstellen bestehen und Verbesserungen der gegenwärtigen Bedingungen und Strukturen der Gemeindeentwicklung erreicht werden können²²⁰, wenn man einmal daran denkt, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel in den nächsten Jahren nicht umfangreicher, sondern angesichts des Endes von Solidarpakt I (2004)

218 Bisher wurden in M-V 4 Ämter komplett in amtsfreie Gemeinden umgewandelt: Marlow, Süderholz, Feldberger Seenlandschaft, Sanitz.

219 Insgesamt gibt es in M-V 33 amtsfreie Gemeinden, in denen neben der Gemeinde-(Stadt)verwaltung gleichzeitig auch der Sitz einer Amtsverwaltung für umliegende Gemeinden existiert. Als Beispiel einer konstruktiven Lösung ist *Sternberg* anzusehen, in der ursprünglich die Amtsverwaltung Sternberg-Land und die Gemeindeverwaltung von Sternberg nebeneinander existierten. Die Stadt wurde im Zuge einer Fusion zum Mitglied des Amtes, übernahm mit ihrer Verwaltung aber gleichzeitig die Geschäfte des neuen Amtes. Die Verwaltung kann auf diese Weise in den nächsten Jahren um ca. 12 Stellen reduziert werden. Einsparungen ergeben sich auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben.

220 Hiervon hebt sich u.a. das Herangehen von jenem in Brandenburg ab, wo die Frage zukünftiger Gemeindestrukturen weniger an konkreten verbesserungswürdigen Fällen, sondern eher an generalisierenden Strukturvorgaben (z.B. an einer Orientierungsmarke von mindestens 500 EW pro Gemeinde) festgemacht wurde (vgl. hierzu Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg. In: Brandenburg Kommunal, 32/2000). In Mecklenburg-Vorpommern sollen die 59 Gemeinden unter 200 Einwohner und 376 Gemeinden zwischen 201 und 500 zwar ähnlich Zielgruppen einer kritischen „Bestandsprüfung“, jedoch delegiert man diesen Prüfungsprozess zunächst in die gemeindliche Ebene selbst.

wahrscheinlich geringer werden.²²¹ Der Ausgangspunkt dieser Diskussion lag also nicht in der Forderung nach generellen strukturellen Veränderungen sondern darin, das – ausgehend von den bisher gewachsenen Strukturen – zu verbessern und weiterzuentwickeln wäre. Dazu gehörte von vornherein die (vernünftige und in der Kontinuität des Innenministeriums stehende) Position, die bisherigen strukturellen Angebote auf der kleingemeindlichen Ebene – also Ämter und amtsfreie Gemeinden – beizubehalten, hier jedoch u.a. nach den bislang in der Kommunalverfassung verankerten Mindest-Einwohnerzahlen²²² und deren Einhaltung zu fragen. Innenministerium und kommunale Spitzenverbände empfahlen den Ämtern und Gemeinden, diese Fragen auf freiwilliger Basis vor Ort selbst so zu sortieren, dass der Gesetzgeber im Jahre 2003 keinem Handlungszwang zu radikalen strukturellen Veränderungen ausgesetzt wird. Diese Orientierungen – mehr noch die Existenz der Enquetekommission, die in der öffentlichen Wahrnehmung unterstreicht, dass nicht alles beim alten bleiben wird – haben Bewegung in die Diskussion auf der kommunalen Ebene gebracht und führen in der Praxis tatsächlich dazu, dass sich die Gemeinden Gedanken über strukturelle und gebietskörperschaftliche Veränderungen Gedanken machen. Dabei scheint schon jetzt absehbar, dass die oben dargestellte Förderungspraxis von Gemeindezusammenschlüssen auf Dauer finanziell für das Land nicht durchzuhalten ist und in der Perspektive durchaus gesetzliche Maßnahmen zur Entwicklung leistungsfähigerer Gemeindestrukturen heranreifen könnten.

Der Innenausschuss des Landtages hatte im Juni 2000 einvernehmlich die Einsetzung einer Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in M-V“ beschlossen. Intern schreibt sich die PDS-Fraktion die Initiative zur Bildung und das Zustandekommen der Enquetekommission zu, zeigte damit aber auch unausgesprochen die Bereitschaft zu einem eigenen Lernprozess.²²³ Man war sich dessen bewusst, dass die Initiative des Innenministeriums nicht einfach abzulehnen war, wollte aber auch einen Diskussions- und Lernprozess befördern, in dem die Vor- und Nachteile struktureller Veränderungen differenzierter betrachtet werden. Von Außenbeobachtern, sofern wir in Interviews befragen konnten, wird eher die SPD-Fraktion als initiativ wahrgenommen. Die CDU-Fraktion beteiligte sich an der Diskussion um die Einberufung einer Enquetekommission mit eigenen Akzenten, so mit ihrer anfänglichen Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für die Enquetekommission und mit dem Drängen, dass im Rahmen der Enquetekommission geprüft werden müsse, welche Aufgaben von der Landes- auf die kommunale Ebene und von der Kreis- auf die Gemeindeebene übertragen werden könnten.

221 Bisher kommen nach Angaben des Innenministers (Sitzung der Enquetekommission vom 7.12.00) etwa 1 Mrd. DM der kommunalen Finanzierung aus dem Solidarpakt.

222 Für amtsfreie Gemeinden mehr als 3.000 EW, für Ämter mehr als 6.000 EW („Einwohnerschwellenwerte“). In Wirklichkeit haben von den 57 amtsfreien Gemeinden im Lande 2 weniger als 3.000 EW; von den 118 Ämtern haben 58 (!) weniger als 6.000 EW.

223 Vgl. Fraktionsreport der PDS-Landtagsfraktion Nr. 9/2000: „Hier ist deutlich zu sagen, dass Hartnäckigkeit der PDS-Fraktion zu ihrer Bildung geführt hat, obwohl es dazu keine Festlegung in der Koalitionsvereinbarung gab.“ Neben dieser Aussage sollte festgehalten werden, dass die PDS-Fraktion über die Forderung zur Bildung einer Enquetekommission durchaus auch signalisierte, dass es für die Zukunft der Gemeindestrukturen keinen „Königsweg“ gibt und dass man sich angesichts der realen finanziellen Situation nicht mehr dem Weg zur Bildung größerer Gebietskörperschaften verschließen muss. Man wollte – so Vertreter aus der PDS-Fraktion – einen transparenten öffentlichen Lernprozess befördern, welche Bedingungen für zukunftsfähige Gemeinden zu schaffen sind.

Am 13. Juli erfolgte der Landtagsbeschluss und im September 2000 wurde die Enquetekommission konstituiert. Das Ziel besteht in der dauerhaften Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung und leistungsfähiger Gemeinden. Hierzu soll die Enquetekommission verschiedene Strukturmodelle prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen für Strukturveränderungen vorschlagen, Vorschläge zur Stadt-Umland-Problematik und zur Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene (Funktionalreform) unterbreiten. Ergebnisse der Enquetekommission müssen bis März 2002 vorliegen, danach muss der Landtag handeln, wenn die Festlegungen bei den nächsten Kommunalwahlen Berücksichtigung finden sollen.

Schon bei der Vorbereitung der Enquetekommission, so bei den Anhörungen im Innenausschuss, zeigten sich unter den beteiligten Akteuren differierende Akzente für die angestrebten Arbeitsschwerpunkte einer Enquetekommission.²²⁴ Vom Städte- und Gemeindetag wurde die Meinung vertreten, die Enquetekommission solle verschiedene Modelle ausarbeiten und den Gemeinden und Ämtern die damit jeweils verbundenen voraussichtlichen Einsparungspotentiale aufzeigen. Keinesfalls solle eine Einheitslösung für das Land gesucht werden. Parallel müssten eine Landesverwaltungsstrukturreform angegangen und Schritte zur Funktionalreform geprüft werden. Die gemeindliche Ebene – so auch die Position des Landkreistages – könne nicht die zu erwartenden Mittelverknappungen „auffangen“ – dies müsse viel stärker als bisher auch die Landesebene selbst tun. Die Aufgabe einer Enquetekommission, betonte der Vertreter des Landkreistages in der Anhörung, solle sich nicht auf eine bloße Gemeindegebietsreform verengen, sondern die Vorbereitung einer umfassenden Verwaltungsreform in M-V sein (Landes- und Gemeindeebene). Viele Aufgaben, die gegenwärtig durch das Land wahrgenommen werden, könnten bürgernäher und kostengünstiger auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden.

Ähnlich wie die kommunalen Spitzenverbände hatte auch die CDU-Fraktion bereits im März 2000 darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht isoliert auf der kommunalen Ebene stattfinden könne, sondern den Gesamtkontext von Landes- und kommunalen Verwaltungen sowie die Fragestellung der Funktionalreform einschließen müsse.²²⁵ Wenngleich diese Ziele nicht in den ursprünglichen Intensionen der beiden Koalitionsfraktionen lagen, wurden sie in die Beschlussfassung zur Enquetekommission mit integriert – offensichtlich auch, um einen einvernehmlichen Kompromissrahmen über die Ziele der Enquetekommission zu erreichen.²²⁶ Trotzdem stieg die CDU-Fraktion schon bei der Eröffnungssitzung der Enquetekommission mit der Begründung aus, dass ihr laut Festlegungen der Landtagsordnung in der Reihenfolge der stellvertretende Vorsitz in der Enquetekommission zustehe. SPD und PDS vertraten hierzu andere Rechtsauffassungen. Damit entstand eine schwierige Lage, zumal die CDU angekündigt hat, eigene Vorstellungen für eine umfassende Verwaltungsreform auf Landes- und kommunaler Ebene zu unterbreiten. Die kommunalen Spitzenverbände geraten objektiv in den Zwiespalt ihrer weiteren Teilnahme an der Enquetekommission und naheliegenden Forderungen von Teilen ihrer Mitgliedschaft, die ggf. eher Zustimmung zu den Vorschlägen der CDU als zu jenen der Enquetekommission signalisieren könnten. Dieser Konflikt „liegt in der Luft“, auch wenn er bislang (Stand De-

224 Vgl. Landtags-Drs. 3/1350 vom 14.6.00.

225 Vgl. Landtags-Drs. 3/1141 (neu) vom 8.3.00.

226 Man könnte auch sagen, dass die Einbeziehung dieser Themengebiete als „Lockmittel“ für die Beteiligung sowohl der Opposition als auch der kommunalen Spitzenverbände wirken sollten.

zember 2000) noch nicht zum Tragen kam. Absehbar ist jedoch, dass die Enquetekommission letztlich nur dann ihrem Auftrag gerecht werden kann, wenn ein Weg gefunden wird, die Oppositionspartei in deren Arbeit zu integrieren.

Noch sind im Gesamtkontext zwischen den an der Enquetekommission beteiligten Akteuren viele Fragen offen und werden kontrovers diskutiert: Die kommunalen Spitzenverbände orientieren darauf, dass die Enquetekommission und das Innenministerium eine solide „Schwachstellenanalyse“ betreiben, um daraus Varianten bzw. Empfehlungen, Vor- und Nachteile bei der Fortentwicklung gemeindlicher Strukturen zu entwickeln, nicht aber verbindliche Vorgaben. Dahinter steht auch die Intension, dass über die Existenz der Enquetekommission weder die Kompetenzen des Landtages, noch jene der Regierung noch jene der kommunalen Spitzenverbände „ausgehebelt“ werden. Die Enquetekommission könne Landtagsbeschlüsse nicht präjudizieren, und sie dürfe auch die freie Interessenvertretung der kommunalen Ebene durch die beiden kommunalen Spitzenverbände nicht binden. Demgegenüber heißt es etwas strikt in einem Thesenpapier des Vorsitzenden der Enquetekommission, dass Mindestgrößen für hauptamtlich und für amtsangehörige Gemeinden sowie für Ämter hinsichtlich Einwohnerzahl etc. festgelegt werden *müssen*.²²⁷

Es gibt eine Vielzahl von Fragen, die gegenwärtig innerhalb und außerhalb der Enquetekommission aufgeworfen und diskutiert werden. Viele von ihnen entsprechen eher einem Such- und organisationseigenen Lernprozess als dass hier tatsächlich tragfähige Neuerungen in Aussicht stünden. Das betrifft zum Beispiel Fragen der Demokratie und gemeindlichen Identität – einem oft bei der PDS, aber auch bei der SPD angesiedelten „Herzensthema“, das sich aber immer als schwieriger erweist als dass es durch einfache Veränderungen der Kommunalverfassung lösbar wäre. Diskutiert werden so zum Beispiel Fragen der demokratischen Struktur der Amtsverwaltung, so jene nach einer Direktwahl und nach einer Veränderung des ehrenamtlichen Status des Amtsvorstehers²²⁸, nach einer verbindlicheren Ausstattung der Rechte von Ortsbeiräten in Einheitsgemeinden²²⁹, nach einem gesicherten Rederecht von Verbänden innerhalb der Gemeinden²³⁰, nach Veränderung der Wahlkreise²³¹ oder gar nach einer Direkt-

227 Müller, Heinz: Thesen für die Sitzung der Enquetekommission am 23.11.2000.

228 In Brandenburg ist der Amtsdirektor beispielweise hauptberuflich tätig. Aber die Mecklenburg-Vorpommersche Konstruktion des ehrenamtlichen Amtsvorstehers muss nicht unbedingt ineffizienter sein. Eine „Direktwahl“ des Amtsvorstehers bzw. (in Brandenburg) Amtsdirektors wäre aber insofern problematisch, weil damit das Amtsmodell mit seinen selbständigen amtsangehörigen Gemeinden bereits verlassen wird.

229 Ortsteilvertretungen können nach der derzeit gültigen Kommunalverfassung durch die Gemeindevertretung gewählt werden. Hierbei käme der Parteienproporz entsprechend der Zusammensetzung der Gemeindevertretung zum Tragen. Dagegen wurde die Diskussion aufgebracht, diese direkt zu wählen. Dies ist aber insofern problematisch, da hieraus das Problem einer „Doppelvertretung“ zwischen Gemeinde- und Ortsteilvertretung entstehen kann.

230 In der Praxis gibt es dieses Rederecht sehr oft. Es ist aber nicht in der Kommunalverfassung verankert. Dies wäre auch problematisch, weil damit im Extremfall die Arbeit der gewählten Gemeindevertretung blockiert werden könnte.

231 Dies könnte tatsächlich unter dem Gesichtspunkt geprüft werden, dass bei Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden auch in der künftigen Gemeindevertretung die Wahrscheinlichkeit größer würde, aus allen ehemaligen amtsangehörigen Gemeinden Vertreter in der neuen Einheitsgemeinde-Vertretung zu haben. Eine Garantie gibt es dafür aber nicht. Deshalb scheint der bessere Weg darin zu liegen, den Ortsteilräten ein Anhörungsrecht in der Gemeindevertretung zu ermöglichen.

wahl des Amtsausschusses.²³² In der Debatte sind weiterhin Fragen nach einer gesetzlichen „Hochzonung“ von bisher gemeindlichen Aufgaben auf die Amtsebene (z.B. bei der Flächennutzungsplanung oder bei Kitas), was praktisch an die Grenzen des Amtsmodells stößt. Kontrovers – auch zwischen den beiden kommunalen Spitzenverbänden – liegen die Interessen hinsichtlich der Stadt-Umland-Problematik. Während die Landkreise selbstverständlich an einer Bewahrung der bisherigen Tatbestände interessiert mit den zum Teil starken wirtschaftsstarke Randgemeinden um die kreisfreien Städte interessiert sind, geht die Vertretung der städtischen Interessen naturgemäß in die Richtung, Eingemeindungen zu prüfen bzw. zumindest einen günstigeren Kostenausgleich für die Wahrnehmung der großstädtischen Infrastrukturen durch die Randgemeinden zu erhalten. Bei all dem ist zu berücksichtigen, dass die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte zurückgeht und zum Beispiel in Schwerin unter die 100.000-Grenze und in Rostock unter die 200.000-Marke geht. Eine grundsätzliche Neuordnung der Stadt-Umland-Problematik würde aber die bestehenden kreisfreien Städte auf Kosten der umliegenden Landkreise stärken und wäre damit ein Konfliktfall, der von den gegenwärtig vorliegenden politischen Akteurskonstellationen nicht zu schultern ist. Also bleibt das Thema auf einer längeren „Zeitschiene“ und wird sich – anders als beispielweise im Bundesland Sachsen²³³ – vorerst auf kleinteilige Lösungen sowie geringfügige Verschiebungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beschränken.

Beim „weiten Feld“ der Funktionalreform geht die Debatte eher dahin, konkrete, einzelne Schritte der Aufgabenübertragung von der Landes- auf die kreisliche Ebene, aber auch von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene zu prüfen. Hierzu sind bisher noch keine konkreten Vorstellungen erarbeitet worden, ein Beispiel könnte die Erweiterung der Rechte der bei den Kreisen angesiedelten Unteren Naturschutzbehörde bei Ausnahmeregelungen sein.

Ein tragender Konflikt zwischen Land und Kommunen hatte sich um den kommunalen Finanzausgleich entfacht.²³⁴ Nach § 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) muss das Land mindestens 2,5 Mrd. DM *verrechnungsfrei* an die kommunale Ebene zahlen. Damit soll eine finanzielle Mindestausstattung²³⁵ für die Kreise und Kommunen gewährt werden. Da das Land aber im Jahre 1999 zum erstenmal mehr Steuern eingenommen hat als im voraus berechnet, müssten die Kommunen mit 32,1 Mio. DM an diesen Mehreinnahmen beteiligt werden. Diese Rückrechnung hat das Land in den vergangenen Jahren immer gegen die Kommunen geltend gemacht, als die Verrechnungsansprüche zugunsten des Landes ausfielen. Nun ist es erstmals umgekehrt. Zumindest bis zum Sommer 2000 gingen wohl die meisten Abgeordneten in den Koalitionsfraktionen und insbesondere die Kommunal- und Finanzexperten auch davon aus, dass die Zahlung der 32,1 Mio. DM im Jahre 2001 an die Kommunen erfolgen muss. In der Wahrnehmung der kommunalen Spitzenverbände seien die Koalitionsfraktionen jedoch ge-

232 Eine Direktwahl des Amtsausschusses würde faktisch vom Amtsmodell wegführen und in die Nähe einer „zweistufigen“ Gemeindeorganisation, ähnlich wie in Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen, führen.

233 Auf die diesbezüglichen Erfahrungen im Bundesland Sachsen gehen wir im Rahmen der Fortsetzung unserer Studie ein. Hierbei sollen mehrere Bundesländer, so Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, systematisch nach Politikfeldern miteinander verglichen werden.

234 Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Problematik und der Praxis des kommunalen Finanzausgleichs in verschiedenen Bundesländern findet sich in der Publikation des Geschäftsführenden Vorstandsmitgliedes des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern, Hubert Meyer: Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, Wiesbaden 2000.

235 Um den in das Gesetz eingebrachte Formulierung „Mindestausstattung“ gab es eine längere Debatte bis er im Gesetzestext verankert wurde.

genüber dem Finanzministerium bei der Haushaltsdiskussion um 2001 „umgeknickt“ und stimmten der Argumentation des Finanzministeriums zu, dass die 32,1 Mio. DM bereits in der Ausstattung von 2,5 Mrd. DM enthalten seien. Faktisch entspricht damit dieser Landtagsbeschluss einer „Deckelung“ der 2,5 Mrd. DM statt – wie im Gesetz vorgesehen – einer „Mindestausstattung“. Es scheint sich der Abschied von einer festen prozentualen Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen anzuzeigen. Als „Kompromiss“ sollen die Kommunen eine Erhöhung der Investitionspauschale erhalten (im Jahre 2000: 10,8 Mio. DM; im Jahre 2001: 12,2 Mio. DM), die jedoch von den kommunalen Spitzenverbänden in keiner Weise als angemessen angesehen wird.

Beide kommunalen Spitzenverbände sehen diese Verfahrensweise der Koalitionsfraktionen und der Regierung (hier insbesondere des Finanzministeriums, dem das Innenministerium nicht wirksam entgegengetreten ist) als für die Beziehungen zur Koalition bzw. zur Regierung stark belastend an. Rechtliche Klagen wurden geprüft, den Kommunen wurde vorsorglicher Widerspruch gegenüber den Bescheiden zu Schlüsselzuweisungen empfohlen und auch die politische Enttäuschung gegenüber der Koalition ist groß. Die in der ersten Jahreshälfte hoffnungsvolle Atmosphäre zwischen Land und Kommunen, die durch die Verankerung des Konnexitätsprinzips entstanden war, scheint erheblich gestört.

Wenn man den Gesamtkontext des Haushaltes 2001 betrachtet, bei dem aufgrund der Steuergesetzgebung des Bundes und der damit verbundenen Einnahmeverluste für das Land nicht einmal die geplante Reduzierung der Nettoneuverschuldung eingehalten werden konnte, ist die Position der Koalitionsfraktionen zwar erklärbar, aber politisch (und wohl auch rechtlich) fragwürdig. Das *politische* Problem besteht darin, dass in den Koalitionsfraktionen der Haushalt des Landes allein in den gegenwärtigen Strukturen des Verhältnisses von Land und Kommunen gedacht wird. Strategische Fragen wie jene nach dem weiter oben in diesem Kapitel mehrfach artikulierten Ungleichgewicht zwischen Land und Kommunen werden in die Haushaltsplanung und in den kommunalen Finanzausgleich bisher nicht eingebracht. Die Mittel für eine bessere Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs sind nicht vorhanden – das ist wahr. Aber wahr ist auch, dass sie nur deshalb nicht vorhanden sind, weil die Landesebene nicht bereit ist, Aufgaben, Kompetenzen und eben auch Finanzen an die kommunale Ebene abzugeben. Der „hausgemachte“ Reformstau in dieser Hinsicht ist groß und wird seitens der Koalitionsfraktionen bisher nur zögerlich thematisiert, geschweige denn praktisch angepackt.

Unter diesen Bedingungen ist es erklärbar, dass sich die Konflikte zwischen der kommunalen und der Landesebene mit knapper werdenden Finanzen in Zukunft deutlicher denn je artikulieren. Die Koalitionsfraktionen scheinen dies zu erahnen, aber insgesamt noch zu wenig darauf vorbereitet, dass es nicht mehr ausreicht, politische Bekenntnisse zugunsten der Kommunen und der kommunalen Demokratie abzugeben, sondern hiermit immer mehr konkrete Finanzierungsprobleme in den Interessenkonflikten zwischen Landes- und kommunaler Ebene eine Rolle spielen, dass politisch-strategisches Denken abverlangt wird, eingeschlossen die Fragen nach einer Landesverwaltungsstrukturreform und Funktionalreform. Dies um so mehr, da sich das Konnexitätsprinzip nun tatsächlich nicht allein als politisches Verfassungsbekenntnis, sondern als handfestes Steuerungsinstrument in *allen* Politikbereichen erweist. Kommunalpolitik ist objektiv mehr denn je zu einem *ressortübergreifenden* Politikfeldbereich geworden, wird aber durch die Koalition noch zu wenig auf diese Weise praktiziert. Ressortübergreifend wird zwar seitens des Finanzministeriums bei jedem ministeriellen oder Gesetzesvorhaben auf die Frage hingewiesen, ob denn damit nicht das Konnexitätsprinzip berührt werde und neue finanzielle Belastungen auf das Land zukämen. Nicht

ressortübergreifend – wenn überhaupt – wird allerdings die Frage artikuliert, welche bisher beim Land liegenden Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden sollten.

Andererseits nutzen auch die Kommunen ihre neue Möglichkeiten und nehmen ihre Interessen in *allen* Politikfeldern wahr²³⁶: Beim *Bildungsfreistellungsgesetz* bemängelten sie, dass der Förderungstopf gedeckelt sein soll; beim *Schulentwicklungsplan* die anfangs willkürlich scheinende Festlegung des Einzugsbereiches für den Fortbestand von Haupt- und Realschulen, beim Konzept über die *IT-Ausstattung der Schulen*, dass die hälftige Beteiligung der kommunalen Ebene bei den jährlich 10 Mio. DM nicht rechtzeitig besprochen wurde, bei der Umsetzung der *FFH-Fichtlinie* und der *Vogelschutzrichtlinie* die schleppende Umsetzung in konkrete Anwendungsvorschriften, bei der Änderung der *Landesbauordnung* die unklare Definition des Anwendungsbereiches und die fehlende Umsetzung des Konnexitätsprinzips bei den zu erwartenden Mehrkosten, bei der Übertragung der *überörtlichen Sozialhilfe* die bisher geringe Übereinstimmung in konkreten Finanzierungsfragen, bei der *Wohngeldnovelle* die schleppende Erarbeitung von Umsetzungsvorschriften, beim *Heizkostenzuschuss* (Bundesgesetz) ebenfalls der schleppende Erlass einer Umsetzungsvorschrift. Bei vielen dieser Punkte macht sich negativ bemerkbar, dass für die Prüfung des Konnexitätsprinzips noch kein hinreichend abgestimmtes Verfahren entwickelt wurde und deshalb Unsicherheit bleibt, Verzögerungen oder sogar zusätzliche Reformblockaden eintreten.

Weiterhin ist absehbar, dass sich die kommunalen Spitzenverbände in Zukunft mehr als bisher den Themen der Förderpolitik, der Regionalentwicklung sowie der regionalen Wirtschafts- und der Arbeitsförderung widmen werden. Waren die kommunalen Spitzenverbände bisher kaum an strategischen Entscheidungen zur Förderpolitik beteiligt, so wird sich dies allein schon durch deren Sitz im „Begleitausschuss“²³⁷ für die EU-Fonds-Förderung ändern. Das Interesse der Kreise und Kommunen liegt hier natürlich an einer Stärkung der kommunalen Infrastrukturförderung und der Entwicklung der sogenannten „weichen“ Standortfaktoren (Sanierung Innenstädte, Kultur, Schulen usw.). Hier ist nicht nur der Streit mit den Interessenvertretern der Wirtschaft vorprogrammiert, sondern auch mit den Akteuren des Wirtschaftsministeriums, die bisher eher auf traditionelle gewerbliche Förderung setzen. Von der Europäischen Union werden aber sehr viel stärker die Akzente in die Richtung der Infrastrukturförderung und auch „weicher Standortfaktoren“ gesetzt. Die Koalition und auch die beiden Koalitionsparteien haben sich in diesem Konflikt noch nicht hinreichend artikuliert, beginnen ihn möglicherweise erst in seiner vollen Tragweite wahrzunehmen. Das Thema bleibt also spannend. Allen beteiligten Seiten ist bewusst, dass ihre Interessen nur noch durch Mittelumverteilungen erreicht werden können und die Gesamtbudgets geringer werden. Dies berührt auch die Fragen der Regionalisierung der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktpolitik. Hier liegt das Interesse der kommunalen Ebene darin, schrittweise die Budgetverantwortung in die kommunale Ebene zu delegieren. Die Planungsverbände könnten dabei wichtige Abstimmungsverbände werden, ohne deren eigene Verwaltungskapazität auszubauen. Diese könne bei den Kreis- bzw. Kommunalverwaltungen wahrgenommen werden.

Wenn man das Gesamtspektrum der vorgenannten Themen und Konfliktfälle in bezug auf die Kommunalpolitik betrachtet, dann wird bisher zu wenig klar, welche Ziele die beiden Koaliti-

236 Vgl. dazu auch Geschäftsbericht des Städte- und Gemeindetages für die Landesausschusssitzung am 6. Dezember 2000.

237 Hier haben derzeit beide kommunalen Spitzenverbände zusammen nur eine (!) Stimme.

onsfraktionen eigentlich mit der Enquetekommission anstreben. Zutreffend scheint zu sein, dass die Enquetekommission einer „Suchmaschine“ gleichkommt, deren Zielvorgaben bislang nur recht unkonkret definiert sind, wobei die Gefahr nicht übersehen werden kann, dass dieses Kompetenzlücke möglicherweise vorschnell durch Festlegungen in die eine oder andere Richtung (z.B. hinsichtlich einer Festlegung von „Mindestzahlen“) ausgefüllt werden könnte. Der bessere Weg wäre jener, Varianten auszuarbeiten und mit ihren jeweiligen Konsequenzen für die Entscheidung auf kommunaler Ebene oder auch im Landtag anzubieten.²³⁸ Das Innenministerium hält sich in dieser Diskussion bislang zurück und betont, dass es keine Entwürfe für die Entwicklung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen „in der Schublade“ bereithalte und der Enquetekommission nicht vorgreifen wolle. Die Enquetekommission erwartet ihrerseits, dass das Innenministerium konkretere, detailliertere „Schwachstellenanalysen“ betreibt und Vorschläge unterbreitet, über die die Enquetekommission befinden kann. Die Meinungsbildung aller Beteiligten steht erst am Anfang.

5.3 Schlussfolgerungen Verwaltungsreform

Die spezifische Untersuchungsperspektive von Kapitel 5 lag darin, der Frage nach den *Ursachen* für bestehende Konfliktslagen zwischen Land und Kommunen nachzugehen. Es stellte sich heraus, dass es eine Reihe signifikanter Anhaltspunkte dafür gibt, tieferliegenden strukturelle Konflikte zwischen Landes- und kommunaler Ebene zu vermuten. Die diesbezüglichen Untersuchungen führen zu der Hypothese, dass die Konflikte nicht durch einfaches Konfliktmanagement, sondern nur durch eine tiefgreifende Landesverwaltungs- und Funktionalreform zu lösen sind.

So werden im Abschnitt 5.1 in verschiedener Hinsicht Hinweise für eine strukturelle Schere zwischen Land und Kommunen benannt:

- bei tendenziell abnehmenden Leistungen des Landes für die Kommunen in den letzten Jahren;
- bei der Anzahl der Beschäftigten des Landes im Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten bei den Kommunen im Vergleich deutscher Länder (in M-V beinahe beispielloses Übergewicht der Landes- gegenüber der kommunalen Ebene);
- bei gegenläufigen Tendenzen der Personalausgaben: wachsend auf der Landesebene M-V, sinkend bei den Gemeinden/Gemeindeverbänden, sinkend auch beispielweise auf der Landesebene Brandenburgs und Schleswig-Holsteins;
- bei 32% höheren laufenden Dienstbezügen auf der Landesebene als Schleswig-Holstein, die nur teilweise durch strukturelle und Aufgabenbesonderheiten erklärbar sind. Bei der kommunalen Ebene liegen uns keine Angaben über die laufenden Dienstbezüge vor. Sie kommen auf Grund des geringen Anteils von Beamten (7%; im Unterschied zum Land: hier 33%) allerdings den Personalausgaben nahe. Die Personalausgaben auf der Gemeindeebene M-V sind nur ca. 7% höher als in S-H; sie sind zudem sehr weitgehend durch strukturelle und Aufgabenbesonderheiten erklärbar.

²³⁸ Dies ergibt sich auch aus den Negativ-Erfahrungen Brandenburgs, wo sich die Enquetekommission zu Fragen der Gemeindeentwicklung vor den letzten Landtagswahlen klar auf ein bestimmtes Modell (zweistufige „Amtsgemeinde“) einigte, das aber dann nach den Landtagswahlen nicht weiter verfolgt wurde.

- Bei der Anzahl der Beschäftigten (unter Einrechnung mittelbarer öffentlicher Dienst und Teilzeit in M-V ca. 23% höher als in S-H) und der Haushaltsstellen im Land (in M-V ca. 35% höher als in S-H). Auch wenn bei den Haushaltsstellen M-V die besondere Situation bei Schulen und Polizei sowie der geringere Anteil bereits ausgelagerter Einrichtungen berücksichtigt wird, verbleibt gegenüber S-H ein Mehrbestand von mindestens 15% Haushaltsstellen pro 1.000 EW. Anders sieht es auf der Gemeindeebene aus, die (unter Einrechnung der kaufmännisch geführten Bereiche und „Gleichrechnung“ der Kitas) nur über gut 7% mehr Beschäftigte als S-H verfügt, deren Zustandekommen durch strukturelle und Aufgabenbesonderheiten erklärbar ist.

Es ist davon auszugehen, dass diese strukturellen Differenzen nicht für parteipolitische Vorhaltungen geeignet sind – allein schon deshalb nicht, weil sie historisch in den 90er Jahren entstanden sind und alle drei Landtagsparteien daran ihren Anteil haben.

Auch gibt es aktuelle Gründe für diese strukturellen Differenzen (Schüler- und Lehrerzahl, Einwohnerdichte und Polizeistärke usw.), die im Abschnitt 5.1 im einzelnen dargestellt werden.

Nicht zuletzt müssen die tatsächlichen verwaltungsreformerischen Aktivitäten des Landes gewürdigt werden: Es gibt eine Zeitschiene zur Verminderung der Haushaltsstellen sowie eine Reihe konkreter, einzelner praktischer Reformschritte (siehe Abschnitt 5.2).

Scheinbar liegt die Schlussfolgerung nahe, dass das Land mit seinen 46.134 Haushaltsstellen (Zahl zum Ende des Jahres 2001) in den nächsten Jahren vor allem Personal abbauen müsse. Abgesehen davon, dass es hierfür ohnehin eine einschneidende Zielplanung bis zum Jahre 2010 gibt, bringt nicht *schlechthin* der Weg des Personalabbaus eine befriedigende Lösung. Im Gegenteil: Dieser Weg ist prinzipiell problematisch, erst Recht für das Profil einer Mitte-Links-Koalition. Problematisch auch deshalb, weil allein der Personalabbau noch keineswegs Schritte zu einer modernen Verwaltungsreform garantiert, diese sogar unter Umständen behindern könnte. Es geht um die Frage des „Wie“: Geht es um einen Rückbau öffentlicher Leistungen, ist hiermit eine Reduzierung von Beschäftigungschancen im Lande verbunden – dann ist der Weg des Personalrückbaus nicht mit dem Profil einer Mitte-Links-Koalition zu vereinbaren. Geht es um einen Rückbau von Personalstellen, bei dem Aufgabenbereiche in neue, leistungsfähigere Organisationsformen überführt werden, bei dem die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft zweckentsprechend geprüft und gegebenenfalls geändert wird, dann handelt es sich hierbei um strukturelle Wandlungsprozesse, denen sich auch eine Mitte-Links-Koalition stellen muss. Nicht nur in den beiden Koalitionsparteien, sondern auch bei der Opposition wird zurecht davon ausgegangen, dass der öffentliche Dienst nicht noch zusätzliche Arbeitslosigkeit im Lande produzieren darf. Zu wenig ist allerdings die Erkenntnis herangereift, dass sich der öffentliche Sektor prinzipiellen strukturellen Wandlungen stellen muss.

Die strukturellen Differenzen zwischen Landes- und Gemeindeebene – so die wichtigste Schlussfolgerung – lassen sich nicht einfach durch Personalabbau beim Land korrigieren. Zwar muss es eine Reduzierung von Haushaltsstellen nach dem traditionell kameralistischen Haushaltsrecht in verschiedensten Bereichen der Landesinstitutionen und in der Gesamttendenz geben. In einigen Bereichen könnte es jedoch auch um deren Ausbau gehen. Vor allem aber geht es um die Frage, Auslagerungen in selbständige öffentliche Bereiche, in kommunale Bereiche, öffentlich-private Kooperationsformen oder direkte Privatisierungen sachgerecht zu

prüfen und ggf. schrittweise einzuleiten, wenn sich dies als zweckmäßiger erweisen sollte als sie in der Form des kameralistisch verwalteten Landesdienstes mit seinen klassischen Bürokratiemerkmale zu belassen.

Dies alles ist nur über einen *Gesamtansatz* zu einer tiefgreifenden Verwaltungsreform zu lösen, wie er heute in M-V noch fehlt. Mittlerweile gibt es in mindestens der Hälfte der deutschen Bundesländer umfängliche, ganzheitliche Reformkonzepte, in M-V nicht. Den verwaltungsreformerischen Teilprojekten bzw. Pilotprojekten, die in M-V eingeleitet worden sind, fehlt das entsprechende „reformerische Umfeld“ und ein entsprechendes unterstützendes öffentliches und Verwaltungsklima. Mangelnder politischer Wille der Landesregierung wird besonders seitens der CDU-Opposition und auch seitens der Wirtschaftsverbände und Kommunen beklagt, die allerdings bislang ebenso wenig tragfähige Vorstellungen vorgelegt haben.

Verwaltungsreform bedeutet nicht weniger öffentliche Daseinsvorsorge, sondern effizientere, wirkungsvollere. Es geht um ein neues (öffentliches!) Durchdenken der *Aufgabenteilung und um neue Kooperationsformen* zwischen dem Staat einerseits, Kommunen, gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen andererseits.²³⁹ Ist es wirklich sachgerecht, jede Wirtschafts- und Arbeitsförderungsmaßnahme, jedes Abwägen von Wirtschafts- und Umweltinteressen, jede Hochschul-Forschungsinvestition an zentraler Stelle zu entscheiden? Nicht alle Aufgaben, die der Staat gewährleisten soll, muss er auch selbst mit seiner Verwaltung vollziehen. Er kann seine Struktur durch Aufgabenübertragungen „ausdünnen“ und dabei gleichzeitig die Gewährleistung öffentlicher Leistungen für Bürger und Unternehmen, für Kommunen bzw. Regionen verbessern. Linksdemokratische Reformpolitik kann auch in Zukunft die öffentliche Daseinsvorsorge nicht dem Markt unterwerfen. Aber mehr Wettbewerb um die Wahrnehmung gemeinwohlorientierter Leistungen, mehr Orientierung an sachgerechten Zielen und Wirkungen statt an bürokratischen Vorgaben, mehr demokratische Teilhabe und Eigenverantwortung wären wünschenswert.

Und innerhalb der Verwaltung? Auch linksdemokratische Konzepte zur Verwaltungsreform kommen nicht umhin, *Aufgabenverselbständigungen* (innerhalb staatlicher Institutionen) und *Aufgabentransfer* zu nichtstaatlichen „Produzenten“ zu prüfen (kommunale Ebene; Public Private Partnership; Non-Profit-Organisationen; private Unternehmen), Schritte zur *Reduzierung der Strukturbreite und -tiefe* der Verwaltungsorganisation anzustreben, *Dezentralisierungsprozesse* von Entscheidungs- und Ressourcenkompetenzen zu erwägen, *neue Steuerungsformen* einzusetzen, *Personalentwicklung und Personalmotivation* auf neue Grundlagen zu stellen. Schwerpunktthemen wie „Perspektiven der Jugend“, „Abwanderung“, „EU-Osterweiterung“ sind nur noch ressortübergreifend zu lösen. Wie aber soll man ressortübergreifende Organisationsformen der Ministerialverwaltung²⁴⁰ stärken wenn nicht über einen ressortübergreifenden Gesamtansatz zur Verwaltungsreform?

Nach allen vorliegenden Erfahrungen in anderen Bundesländern erweist es sich für die Realisierung derart weitreichender Zielsetzungen als sinnvoll, ein politisches Rahmengremium zu etablieren, in dem die Regierung, die Parlamentsfraktionen, die Sozialpartner und die Kommunalverbände verankert sind. Die Einbeziehung der Gewerkschaften ist dabei von zentraler

239 Vgl. Christoph Reichard: Staats- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat“, Manuskript, 2001.

240 Vgl. hierzu Hermann Hill: Das Management eines Landes. In: Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1995, S. 25-38.

Bedeutung. Notwendig sind darüber hinaus aber auch tragfähige institutionelle Lösungen für die operative Steuerung eines solchen Prozesses, die insbesondere gewährleisten müssen, dass im Interesse des Gesamtanliegens Ressortegoismen der Ministerien begrenzt werden können. All diese Aufgaben können nicht nur einzelne „Pilotprojekte“ bewältigt werden, sondern bedürfen eines Gesamtansatzes.²⁴¹

Auch für die kommunale Ebene würde ein solcher Gesamtansatz zu einer Landesverwaltungsreform, die auch funktionalreformerische Seiten einschließt, eine gravierende Herausforderung bedeuten. Geht es doch um die Frage, inwieweit die kommunale Ebene darauf vorbereitet ist, sich in eine öffentliche Debatte um neue Aufgabenteilungen und um neue Kooperationsformen zwischen Staat und Gesellschaft konstruktiv einzubringen. Das wirft die Frage nach leistungsfähigeren, flexibleren Kreis- und Gemeindestrukturen auf. Regionalisierungsprozesse in der Wirtschafts- und Arbeitsförderung sowie in anderen Bereichen erfordern zunehmend kreisübergreifende Kooperationsformen. In anderen Bundesländern, so in Sachsen-Anhalt²⁴², wird in diesem Zusammenhang über eine neue Stufe der Kreisgebietsreform nachgedacht. Auch die unmittelbare Ebene der Gemeinden ist von diesen Herausforderungen betroffen. Leistungsfähige Ämter und Gemeinden erfordern nachdrücklich die Einleitung eines Reformprozesses, wie er gegenwärtig auch in der Enquetekommission zur Debatte gestellt wird. Neue Kooperationsformen zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Bereichen sind nicht nur auf der Landes-, sondern auch auf der kommunalen Ebene zu prüfen. Die Verlagerung von Aufgabenbereichen von der Landes- auf die kommunale Ebene könnte eine zentrale Wahrnehmung kommunaler Interessen und Verwaltungsaufgaben erfordern, die über das hinausgeht, was gegenwärtig im Zusammenhang mit der Bildung eines höheren Kommunalverbandes zur Realisierung der Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers in Vorbereitung ist.

Land und Kommunen – so das Resümee – stehen beiderseits vor strukturellen Wandlungen. Das Thema der Verwaltungsreform ist zwar unabdingbar mit der Austragung der spezifischen Interessen beider Seiten verknüpft – eignet sich jedoch nicht für ein Gegeneinander beider Seiten.

241 Natürlich garantiert ein derartiges Gesamtkonzept keinesfalls von vornherein den Erfolg des Prozesses, besteht durchaus auch hier die Gefahr, dass Gesamtkonzepte zu „Luftblasen“ werden.

242 Hier allerdings vor allem im Zusammenhang mit der vorgesehenen Abschaffung der Regierungsbezirke. Demgegenüber gibt es in Mecklenburg-Vorpommern diese Zwischenstufe der Verwaltungen nicht.