

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 108
Jutta Hinrichs

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit – ein sinnvolles Ressortkonzept

Sankt Augustin, März 2003

Ansprechpartner: Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246 - 630 neu: 02236/707 - 212
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Jutta Hinrichs
Team „Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246 - 243 neu: 02236/707 - 254
E-Mail: jutta.hinrichs@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

1	EINLEITUNG	4
2	POLITISCHE MOTIVE FÜR EINE RESSORTBÜNDELUNG	5
3	LEITFADEN ZUR UMSETZUNG DER POLITISCHEN MOTIVE	6
3.1	Herbeiführung der politischen Entscheidung	6
3.2	Integrationstiefe	7
4	BEWERTUNG DER BEREITS ERFOLGTEN RESSORTBÜNDELUNGEN	8
4.1	Ressortbündelung auf Länderebene	8
4.1.1	Sachsen	8
4.1.2	Thüringen	10
4.1.3	Hamburg	12
4.1.4	Berlin	14
4.1.5	Sachsen-Anhalt	15
4.1.6	Nordrhein-Westfalen	15
4.2	Ressortbündelung auf Kommunalebene: Offenbach a.M.	16
4.3	Ressortbündelung im Ausland: Österreich	17
4.4	Ressortbündelung auf Bundesebene	19
5	FAZIT UND AUSBLICK	23

Zentrale Empfehlung

Ressortbündelung von Wirtschaft und Arbeit in den Bundesländern, in denen diese noch nicht erfolgt ist.

Zentrale Ergebnisse des Arbeitspapiers

1. Die Gründe für eine Bündelung der Ressorts Wirtschaft und Arbeit sind vielfältig: Setzen eines politischen Aufbruchsignals, Wunsch nach Effizienz- und Effektivitätssteigerung. Um diese auch zu erreichen, gilt es, bei der Ressortbündelung bestimmte „Arbeitsschritte“ einzuhalten, d.h. es müssen die politischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden und es muss Klarheit herrschen über die angestrebte Umsetzungstiefe der Ressortbündelung.

In Deutschland haben sieben - davon fünf unionsgeführte - Bundesländer einen solchen Ministeriumszuschnitt. Der Bund folgte diesem Beispiel nach der Bundestagswahl 2002.

2. Der Freistaat Sachsen war 1990 das erste Bundesland, das in einem Ministerium die Zuständigkeit für die Bereiche Wirtschaft und Arbeit bündelte – entsprechend dem klassischen Ansatz, Arbeit als Teil der Wirtschaft zu betrachten. Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit signalisiert damit deutlich, dass es das gesamte Arbeitsmarktinstrumentarium zielorientiert gleichzeitig zur Beschäftigungsförderung *und* zur Wirtschaftsförderung einsetzen will.
3. Der Freistaat Thüringen folgte 1999 dem Beispiel Sachsens und führte ebenfalls die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in einem Ressort zusammen. Durch diese Zusammenlegung wurde eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik möglich, die eine bessere Koordinierung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erlaubt.
4. Die Freie und Hansestadt Hamburg vollzog nach dem Regierungswechsel 2001 auch einen Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik – schnelle Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt statt Verbleib der Menschen im zweiten Arbeitsmarkt. Um diesen Kurswechsel nach außen zu dokumentieren, gibt es seitdem die Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Bei Hamburg als Stadtstaat lässt sich die Zusammenlegung außerdem damit begründen, dass Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung zwei kompatible kommunale Handlungsfelder sind.

5. Berlin nimmt in dieser Studie eine Sonderstellung ein, weil dort die Zusammenlegung von Wirtschafts- und Arbeitsressort unter einer SPD/PDS-Koalition vollzogen wurde. Hier waren es wohl weniger politische Überzeugungen, sondern vielmehr pragmatische Überlegungen und Sparzwänge, die im Vordergrund standen.
6. Zu den beiden Bundesländern Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen liegen bei Abschluss der Arbeit kaum verwertbare Ergebnisse vor. Dennoch werden sie der Vollständigkeit halber mit aufgeführt. Das jüngste Beispiel ist Niedersachsen: Es folgte ebenfalls dem Vorbild anderer Unionsländer und verwirklichte eine Ressortbündelung im März 2003.
7. Beispiele für die Zusammenlegung von Wirtschafts- und Arbeitsressort finden sich auch auf der Kommunalebene. Beispielhaft wird in dieser Studie die Stadt Offenbach a.M. herausgegriffen, da Offenbach bundesweit als Vorreiter bei der Neustrukturierung der Stadtverwaltung gilt. In der Sozialhilfe hat Offenbach als eine der ersten Städte ein integriertes Aktivierungs- und Beschäftigungsprogramm entwickelt und implementiert. Die kommunale Arbeitsmarktpolitik ressortiert nicht mehr im Sozialdezernat, sondern ist zusammen mit dem Ressort Wirtschaft direkt dem Oberbürgermeister unterstellt. Die Erfolge sind beachtlich und sprechen eindeutig für eine Zusammenführung.
8. Seit dem Regierungswechsel in Österreich Anfang 2000 gibt es ein Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA). Auch dort wurden Aufgaben zusammengefasst, mit dem Ziel bessere Verwaltungsabläufe zu ermöglichen und um politische Entscheidungen effizienter umsetzen zu können.
9. Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) griff nach der Bundestagswahl 2002 den im Wahlkampf insbesondere von Lothar Späth (CDU) vertretenen Unionsvorschlag eines gemeinsamen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) auf. Nach so kurzer Praxiszeit liegen noch keine Erfahrungsberichte vor. Es gibt aufgrund der Größe des BMWA und aufgrund seiner bundespolitischen Aufgabenstellungen jedoch einige Probleme, die die Länderebene so nicht kennt. Auf diese wird aufmerksam gemacht – nicht mit dem Ziel, das Modell auf Bundesebene schlecht zu reden, sondern um hervorzuheben, wie wichtig gerade im BMWA das gemeinsame Arbeiten aller Beteiligten an einer weiteren Integration zwischen Wirtschafts- und Arbeitsressort ist.

10. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit geht es letztlich darum, den Arbeitsmarkt wiederzubeleben und dafür auch neue institutionelle Voraussetzungen zu schaffen. Eine Ressortbündelung erlaubt es, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik „aus einem Guss“ zu betreiben. Die bisherige Trennung der Zuständigkeiten des Arbeitsministers fürs Soziale und des Wirtschaftsministers für die Marktwirtschaft wird aufgegeben. Das Motto „Sozial ist, was Arbeit schafft“ wird mit einem solchen Ressortzuschnitt ein Stück weit in die praktische Politik umgesetzt.

Weitere Schritte / Nachhaltigkeit in der Bearbeitung des Themas

Die KAS wird dieses Thema weiterbearbeiten, insbesondere durch Gespräche mit Mitarbeitern des BMVBW, bei dem Ressortbündelung aus BMVerkehr und BMBau bereits 1998 erfolgte, sowie mit Mitarbeitern des BMWA. Ferner wird die KAS die weiteren Integrationsschritte im BMWA im Laufe dieser Legislaturperiode überprüfen mit dem Ziel, hierzu ein weiteres Arbeitspapier zu erstellen. Dieses wird sich der Fragestellung widmen: Hat sich die Ressortbündelung auf Bundesebene bewährt?

Ansprechpartner in der KAS

Diplom-Volkswirtin Jutta Hinrichs
Politische Bildung und Kommunalpolitik
Wirtschaftspolitisches Seminar
Bildungszentrum Eichholz
Urfelder Str. 221
50389 Wesseling
Tel. 02236 / 707 – 254
Fax 02236 / 707 – 230
e-mail: jutta.hinrichs@kas.de

1 Einleitung

Im Bundestagswahlkampf 2002 gab es bereits Überlegungen zur Neustrukturierung des Bundesministeriums für Wirtschaft. Diese vor allem von der Union eingebrachten Diskussionsbeiträge hatten vor allem das Ziel einer effektiveren Zuordnung der Arbeitsmarktpolitik zur Wirtschaftspolitik. Sie waren aber auch dadurch motiviert, dass der seit Jahren andauernden schleichenden „Entmachtung“ des Wirtschaftsministers durch Kompetenzabgabe vor allem an den Finanzminister Einhalt geboten werden sollte.

Nach der Bundestagswahl vom 22.09.2002 griff Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) die Idee der Union – vertreten und personifiziert durch Lothar Späth (CDU) – auf. Im Zuge einer breit angelegten Kabinettsumbildung wurden große Teile des Bundesarbeitsministeriums dem Bundeswirtschaftsministerium zugeordnet. Der neue Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement (SPD), wird daher auch als „Superminister“ bezeichnet.

Erfahrungen mit einer solchen Kompetenzbündelung liegen bereits auf Landes-, Kommunal- und sogar auf Bundesebene, allerdings nur im Ausland vor. Der Freistaat Sachsen hat 1990 als erstes deutsches Bundesland die Ressorts Wirtschaft und Arbeit als eine Einheit betrachtet und in die Verantwortung eines Ministers gelegt. 1999 erfolgte im Freistaat Thüringen die Zusammenlegung der bis dahin noch getrennten Ressorts Wirtschaft und Arbeit, 2001 in der Freien und Hansestadt Hamburg und 2002 in Berlin, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen. Auf kommunaler Ebene übernahm die Stadt Offenbach a.M. eine Vorreiterrolle in puncto Effizienzsteigerung durch Ansiedlung des Wirtschafts- und Arbeitsdezernats direkt beim Oberbürgermeister. Doch auch im Ausland gibt es eine solche Zusammenlegung von Wirtschafts- und Arbeitsministerium, etwa in der Republik Österreich.

Für eine Bewertung der erfolgten Ressortbündelungen werden in einem ersten Schritt die ökonomischen Ziele untersucht, die mit einer solchen Umstrukturierung verfolgt werden. Darauf aufbauend wird dann ein „Leitfaden zur Ressortbündelung“ erstellt, der verschiedene politische und verwaltungstechnische Aspekte einer Umstrukturierung beleuchtet und dazu beitragen soll, dass die ökonomischen Ziele auch tatsächlich erreicht werden können. Abschließend wird dann der Versuch unternommen, die bereits erfolgten Zusammenlegungen von Wirtschafts- und Arbeitsministerium zu bewerten.

Die in dem Papier zusammengestellten Informationen über Struktur und Arbeitsweise der Ministerien beruhen weitgehend auf allgemein zugänglichen Quellen wie Internet, Aufsätzen und Zeitungsartikeln, aber auch auf telefonischen Auskünften aus den einzelnen Ministerien.

2 Politische Motive für eine Ressortbündelung

Zwischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik gibt es viele inhaltliche Überschneidungsbereiche. Dennoch gab es seit Gründung der Bundesrepublik immer eine Trennung zwischen Bundeswirtschafts- und Bundesarbeitsministerium. Überlegungen, Wirtschaft und Arbeit in einem Ministerien nach dem Vorbild des ehemaligen preußischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit zu bündeln, wurden vom damaligen Organisationsausschuss der Länderministerpräsidenten im Jahre 1949 strikt abgelehnt. „Nicht die Arbeit als Wirtschaftsfaktor bestimmt heute die Beziehungen zwischen beiden Ministerien, sondern das Verhältnis Wirtschaft-Mensch macht sie zu Polen in der Arbeit der Regierung, von denen aus beide Ministerien das innerste Fundament des Staates – Mensch und Wirtschaft – legen und pflegen.“¹ Diese Sichtweise rührt offensichtlich aus der Angst vor einem ungezügelter Kapitalismus und spielt in der heutigen Diskussion keine Rolle mehr - im Gegenteil: Wirtschaft und Arbeit sind keine Gegensätze, sondern gehören unmittelbar zusammen. Man könnte auch sagen: Unternehmer und Arbeitnehmer sind aufeinander angewiesen. Wo kein produktives Wirtschaften möglich ist, gibt es auch keine Arbeitsplätze. Und wo keine qualifizierten und bezahlbaren Arbeitskräfte vorhanden sind, kann es auch kein erfolgreiches Wirtschaften geben.

In der aktuellen Situation von niedrigen Wachstumsraten und hoher Arbeitslosigkeit verwundert es daher nicht, dass die ursprüngliche Trennung von Wirtschafts- und Arbeitsressort zunehmend in Frage gestellt wird. Von einer Ressortbündelung versprechen sich die politisch Verantwortlichen die Erreichung folgender Ziele:

Kurzfristig geht es ihnen in erster Linie um das Setzen eines politischen Aufbruchsignals. Sie wollen der Bevölkerung zeigen, dass sie mit der Bündelung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik tatsächlich etwas für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit tun. Hierbei steht die psychologische Wirkung im Vordergrund.

Mittel- und langfristig geht es natürlich um mehr als reine Psychologie, nämlich um die Steigerung der Effektivität der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik und Erhöhung der Effizienz der eingesetzten Ressourcen.

Die *Effektivität* wird als Grad der Zielerreichung definiert, d.h. als Maß für die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen. Als Beispiele für politische Ziele von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sind Wachstumssteigerung und Arbeitslosigkeitsabbau zu nennen. Alle Maßnahmen sind so aufeinander abzustimmen, dass diese politischen Ziele besser erreicht werden.

Die *Effizienz* als Maß für die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes wird genau dann gesteigert, wenn mit gleichem Input mehr Output oder ein gegebener Output mit weniger Input er-

reicht werden kann. Auf die Politik übertragen liegt eine Effizienzsteigerung dann vor, wenn es z.B. gelingt, durch Ressortbündelung Bürokratie abzubauen und so die Verwaltungskosten zu senken.

In Kapitel 3 wird erläutert, wie diese ökonomischen Ziele erreicht werden können, und in Kapitel 4, ob und wie sie tatsächlich in den bereits vollzogenen Ressortbündelungen erreicht werden.

3 Leitfaden zur Umsetzung der politischen Motive

3.1 Herbeiführung der politischen Entscheidung

Bei einer Zusammenlegung von Ministerien ist das Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen direkt erreichbar durch Bürokratieabbau, was mit einer Reduzierung der zu besetzenden Positionen verbunden ist. Um Glaubwürdigkeit zu erreichen, kann es nur noch einen zuständigen Minister/Senator geben. Auch auf den darunterliegenden Verwaltungsebenen (Staatssekretäre/Staatsräte und Abteilungsleitern) kommt es aufgrund der Konzentration zwangsweise zu Veränderungen (Primäreffekte). Selbst wenn beide Ressorts von der gleichen Partei besetzt werden, können parteiinterne Widerstände eine Bündelung verhindern. Noch schwieriger gestaltet sich die Konsenssuche, wenn die beiden betroffenen Ministerien von unterschiedlichen Parteien einer Koalition besetzt sind. In einem solchen Fall ist die Zustimmung der ressortabgebenden Partei nur zu gewinnen, wenn sie Kompensation an anderer Stelle erhält. Letztendlich sind dann auch andere Ressorts betroffen (Sekundäreffekte).

Ein wichtiger Sekundäreffekt, der zu Widerständen innerhalb einer Koalition führen kann, ist die Tatsache, dass ein „Super-Minister“ für die Ressorts Wirtschaft und Arbeit innerhalb eines Kabinetts eine herausragende Stellung einnimmt. Die Zustimmung des Kabinetts darf an dieser Stelle aber nicht durch ein Auseinanderreißen existierender Arbeitseinheiten erreicht werden, da so eine wichtige Voraussetzung für eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung vernichtet wird. Dies macht deutlich, dass gerade dieser „Superminister“ eine Person mit hoher integrativer Fähigkeit und anerkannter Fachkenntnis sein muss. Für den Erfolg eines so strukturierten „Super-Ministeriums“ ist es ganz entscheidend, mit welchem Verständnis bzw. welcher Selbsteinschätzung der Minister seine beiden Aufgabenbereiche wahrnimmt.

¹ Randel, Edgar: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Band 4, Das Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1966, S. 23 f.

3.2 Integrationstiefe

Die Wahrscheinlichkeit für eine Realisierung von Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen hängt davon ab, in welchem Ausmaß die zuvor getrennt arbeitenden Verwaltungseinheiten integriert werden (Integrationstiefe). Hier sind zwei Umsetzungsphasen zu unterscheiden:

In der *ersten Umsetzungsphase* werden die wichtigsten kurzfristig zu organisierenden Maßnahmen festgelegt. Der neue Aufgabenzuschnitt zeigt sich in der Festlegung der Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Hierfür ist eine umfassende Kenntnis der Arbeitsinhalte und Kompetenzen der beiden Ressort notwendig, da nachträgliche Veränderungen naturgemäß schwer umzusetzen sind. Außerdem ist darauf zu achten, dass funktionierende Strukturen nicht auseinander gerissen oder sogar an andere Ministerien abgegeben werden.

Sollte in der ersten Umsetzungsphase eine Neustrukturierung nicht oder nur unvollständig durchgeführt worden sein, muss dies mittelfristig in einer *zweiten Umsetzungsphase* angestrebt werden. Spätestens dann ist die Schaffung neuer Abteilungsstrukturen – unter Anwendung des bereits erlangten Wissens über die Abläufe im neuen Ministerium – notwendig. Gerade die personelle Besetzung wichtiger Leitungsfunktionen in dem neuen Ministerium auf den Ebenen der Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter spielt hierbei eine entscheidende Rolle. In der zweiten Umsetzungsphase ist es notwendig, die Daueraufgabe „*Förderung der internen Zusammenarbeit*“ zur laufenden Effizienz- und Effektivitätssteigerung anzugehen. Beispielsweise ist die Entwicklung eines neuen und gemeinsamen Leitbildes als Maßnahme zu nennen. Nur so ist ein Umdenken in den „Köpfen“ zu erreichen.

Für die positiven Effekte einer Ressortbündelung ist es von zentraler Bedeutung, ob die beiden Bereiche Wirtschaft und Arbeit nebeneinander oder miteinander arbeiten. Werden die beiden Bereiche erst in der Hausleitung – im Extremfall erst in der Person des Ministers – zusammengeführt, befindet man sich im Integrationsprozess noch in der ersten Umsetzungsphase. Gibt es horizontale Verknüpfungen im Verwaltungsaufbau, die eine effizienzsteigernde Zusammenarbeit schon auf den unteren Ebenen ermöglichen, befindet sich der Prozess in der zweiten Umsetzungsphase.

4 Bewertung der bereits erfolgten Ressortbündelungen

Eine Überprüfung der gesteckten Ziele (Effizienz- und Effektivitätssteigerungen) ist empirisch nur schwer (wenn überhaupt) umsetzbar. Das Herauslösen der Einflüsse einer Ressortbündelung auf die Arbeitslosigkeit oder das Wirtschaftswachstum ist ökonometrisch denkbar, würde aber den Umfang dieser Arbeit bei weitem übersteigen. Aufgrund dessen wird eine qualitative Bewertung vorgenommen.

Grundsätzlich gilt: Wenn nur die erste Umsetzungsphase realisiert wird, fallen zunächst nur volkswirtschaftliche Zusatzkosten an (z.B. Umzug von Mitarbeitern, Umbenennung des Ministeriums). Nur der psychologische Effekt einer Ressortbündelung kann keine Auswirkungen auf das Investitions- oder Konsumverhalten der Unternehmen bzw. Haushalte haben.

Die Ziele Steigerung des Wirtschaftswachstums, Abbau der Arbeitslosigkeit, Bürokratieabbau und Senkung der Verwaltungskosten können erst in der zweiten Umsetzungsphase erreicht werden.

4.1 Ressortbündelung auf Länderebene

4.1.1 Sachsen

Der Freistaat Sachsen war das erste deutsche Bundesland überhaupt, das die Zuständigkeit für die Bereiche Wirtschaft und Arbeit in einem Ministerium bündelte. Mit Regierungserklärung vom 09.11.1990 verkündete Prof. Dr. Kurt Biedenkopf (CDU), erster frei gewählter Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, die Errichtung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit (SMWA). Sein Hauptargument für ein gemeinsames Ministerium für Wirtschaft und Arbeit lässt sich in seinem Tagebuch sehr anschaulich nachlesen:² „Mit seiner [Schommers] Berufung [für das ‚Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit‘] verwirkliche ich zugleich meine alte Idee, Wirtschaft und Arbeit in einem Haus zusammenzufassen. Damit will ich die endgültige Überwindung des Konflikts zwischen Kapital und Arbeit nach außen sichtbar machen.“

In Sachsen war es also keine zufällig gewählte Organisationsstruktur, sondern erwuchs aus innerster Überzeugung von Kurt Biedenkopf. Für ihn gehörten von Anfang an die beiden Ressorts Wirtschaft und Arbeit untrennbar zusammen, entsprechend dem klassischen Ansatz, die Arbeit als Teil der Wirtschaft zu betrachten. Als weiteres Motiv trat in Sachsen hinzu, dass die politischen Akteure in diesem neuen Bundesland ein Aufbauministerium im engsten Sinne des Wortes schaffen wollten, in dem alle Aufgaben im Zusammenhang mit

² Biedenkopf, Kurt: „1989 – 1990. Ein deutsches Tagebuch“, Berlin 2000, S. 407

dem Wiederaufbau eines funktionsfähigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsystems nach dem Vorbild der Sozialen Marktwirtschaft angesiedelt werden sollten.

Auch wenn Sachsen nun schon seit 1990 nach außen hin die Einheit von Wirtschaft und Arbeit dokumentiert, so gab es doch auch hier in der inneren Organisation noch Änderungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung. So wurde nach Regierungsübernahme durch Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (CDU) und Dr. Martin Gillo (parteilos) das SMWA noch einmal neu strukturiert, um es noch stärker zu einem „Partner der Wirtschaft und der Arbeitssuchenden“ zu machen. Deutlich wird dies anhand der neuen Bezeichnungen der Abteilungen seit Mai 2002³:

Abteilung I	Zentralabteilung
Abteilung II	Wirtschaft und Arbeit
Abteilung III	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
Abteilung IV	Infrastruktur
Abteilung V	Verkehr

Damit ist das SMWA bundesweit das einzige Ministerium, in dem Wirtschaft und Arbeit sogar in einer Abteilung gebündelt sind: zum einen in Abteilung II, die für Grundsatzfragen zuständig ist, außerdem in Abteilung III, die sich stärker mit den Förderprogrammen und deren technischer Abwicklung beschäftigt. Gerade die Ähnlichkeit der unzähligen Förderanträge sprach hier eindeutig für eine einheitliche Bearbeitung in nur noch einer Abteilung; hier lagen die zu erwartenden positiven Effekte direkt auf der Hand.

Doch unabhängig von den möglichen Effizienzsteigerungen steht hinter beiden Abteilungsbezeichnungen die Philosophie, das gesamte Arbeitsmarktinstrumentarium zielorientiert gleichzeitig zur Beschäftigungsförderung *und* zur Wirtschaftsförderung einzusetzen. Das SMWA will der Wirtschaft helfen, qualifizierte Arbeitnehmer zu finden, und den Arbeitssuchenden helfen, schnellstmöglich einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Konkret bedeutet dies im Falle Sachsens, dass das Instrumentarium der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ganz gezielt auf einen späteren Einsatz in einem bestimmten Unternehmen hin ausgerichtet wird.

Aufgrund dieser fortgeschrittenen Integrationstiefe ist davon auszugehen, dass der Leitfaden weitestgehend umgesetzt ist. Sachsen nimmt hier eine herausragende Vorbildfunktion für die Ebene der Bundesländer ein.

³ www.sachsen.de

4.1.2 Thüringen

Die erfolgreiche Ressortbündelung Sachsens war tatsächlich Vorbild. Der Freistaat Thüringen folgte diesem als erstes Bundesland und gab seinen Ministerien nach der letzten Landtagswahl 1999 einen neuen Zuschnitt. In seiner Regierungserklärung vom 13.10.1999 erklärte der wieder gewählte Ministerpräsident Dr. Bernhard Vogel (CDU): „Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarktpolitik werden in einem Ressort zusammengeführt. Damit wird verdeutlicht: Der zweite Arbeitsmarkt – dem unter den Bedingungen der jungen Länder noch auf Jahre hinaus eine wichtige Rolle zukommt – ist für uns nicht Selbstzweck, der zweite Arbeitsmarkt ist Brücke zum ersten Arbeitsmarkt und nicht Tor zum dritten Arbeitsmarkt, den wir entschieden ablehnen. Ein dritter Arbeitsmarkt wäre ein Rückfall in die Planwirtschaft.“⁴

Auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses wurde die Abteilung Arbeit aus dem Sozialministerium herausgelöst und dem Wirtschaftsministerium zugeordnet. Seitdem gibt es das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur unter Leitung von Minister Franz Schuster (CDU). Es gliedert sich in sieben Abteilungen:

Abteilung 1	Zentralabteilung
Abteilung 2	Wirtschaftspolitik und Technologie
Abteilung 3	Wirtschaftsförderung und EU-Angelegenheiten
Abteilung 4	Wirtschaftsverwaltung
Abteilung 5	Arbeitsmarkt und berufliche Bildung
Abteilung 6	Verkehr und Straßenbau
Abteilung 7	Energie und Wettbewerb

Der Bereich Arbeitsmarkt wurde als eigenständige Abteilung in die Organisation des Wirtschaftsministeriums integriert, um der Bedeutung dieses Bereiches gerecht zu werden und um eine ausgewogene Struktur mit überschaubaren Einheiten zu erhalten. Die Abteilungen Wirtschaftspolitik und Technologie, Wirtschaftsförderung und EU-Angelegenheiten, Wirtschaftsverwaltung sowie Arbeitsmarkt und berufliche Bildung stehen damit gleichberechtigt nebeneinander.

Die Frage, welche Gründe für die Zusammenlegung sprachen, hat ein Vertreter des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur wie folgt beantwortet:⁵ „Günstige

⁴ Regierungserklärung „Die besten Jahre liegen noch vor uns“ vom 13.10.1999, in: www.thueringen.de

⁵ Antwortschreiben des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur vom 11.09.2003 auf Anfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Rahmenbedingungen für die Wirtschaft bieten die beste Gewähr dafür, dass bestehende Arbeitsplätze erhalten bleiben und neue geschaffen werden. Durch die Zusammenlegung wurde eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik möglich, die eine bessere Koordinierung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erlaubt.

Unter den Erwerbslosen befanden und befinden sich vor allem ältere Arbeitslose, Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose. Ziel der Landesregierung musste es sein, auch diesen Menschen Wege zu eröffnen, ihr Wissen und Können wieder aktiv in der Wirtschaft und Gesellschaft einsetzen zu können. Um dies zu erreichen, ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft unumgänglich. Den Unternehmen und Wirtschaftsinstitutionen müssen Anreize gegeben werden, um Erwerbslose einzustellen und ihnen neue Perspektiven zu bieten.

Auch im Hinblick auf die Ausbildungssituation in Thüringen wird ersichtlich, dass sich die Bereiche Wirtschaft und Arbeit ergänzen. Nur durch ein ausreichendes und auswahlfähiges Angebot an Ausbildungsplätzen und Weiterbildungsangeboten kann der Fachkräftebedarf der Wirtschaft gedeckt werden. Die Förderung Arbeitsloser und Beschäftigter wird deshalb nicht mehr von zwei Ressorts wahrgenommen, sondern liegt nunmehr in einer Verantwortung.“

Der Ansatz, die Arbeitsmarktpolitik aus Sicht einer qualifikationsorientierten Wirtschaftspolitik zu betreiben, wird im Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur durchweg positiv beurteilt. Er bringt folgende Vorteile mit sich:⁶

- „Bedarf der Wirtschaft an Auszubildenden und Arbeitskräften kontinuierlich feststellbar,
- bessere Koordination von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik,
- effizienterer Einsatz der Mittel des Landes, des Europäischen Sozialfonds und der Arbeitsämter,
- wirtschaftsnähere Maßnahmen möglich,
- Förderung sozialer Wirtschaftsbetriebe bietet Möglichkeiten, neue Arbeitsplätze und Betriebe zu schaffen und zugleich Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik einzugliedern,
- durch Unterstützung von Existenzgründer/innen können neue Arbeitsplätze geschaffen werden
- Umsetzung qualitativ hochwertiger Projekte durch Kombination verschiedener Fördermöglichkeiten
- die regionalisierte Arbeitsmarktpolitik kann Arbeitsplatzpotenziale vor Ort passgenau erschließen,

⁶ ebenda

- verantwortungsvolle Mitarbeit von Interessenvertretern der Wirtschaft, der Vertreter der Kommunen, der Landesgesellschaften und regionalen Planungsgemeinschaften führt zu erfolversprechenden Projekten, die dem Land Thüringen dienen.“

Diese detaillierte Aufzählung der Vorteile einer Zusammenlegung spricht für sich. Dem ist nur noch das Gesamturteil des Ministeriumsvertreter nach dreijähriger Erfahrung mit der neuen Ministeriumsstruktur hinzuzufügen: „Die erwarteten Vorteile einer Zusammenlegung haben sich bestätigt.“

Demzufolge befindet sich Thüringen in der zweiten Umsetzungsphase des Leitfadens. Aufgrund der hohen Konsequenz, mit der die Maßnahmen angegangen werden, ist deshalb auch hier mittelfristig mit einer weitestgehenden Umsetzung des Leitfadens zu rechnen.

4.1.3 Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg schlug nach dem Regierungswechsel im Herbst 2001 auch einen Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik ein. Sie ressortiert seitdem nicht mehr bei der alten Behörde für Arbeit, Soziales und Gesundheit, sondern bei der Wirtschaftsbehörde, die nun die offizielle Bezeichnung „Behörde für Wirtschaft und Arbeit“ (BWA) trägt. In der Regierungserklärung vom 14.11.2001 heißt es dazu: „Nicht nur aus diesem Grund [berufliche Perspektive ist die beste Prävention gegen Gewalt], sondern weil Arbeit auch Würde und Selbstverwirklichung schafft, ist für uns eine Umkehr in der Beschäftigungsförderung von großer Bedeutung. Die neue Zuständigkeit bei der Wirtschaftsbehörde hat nicht nur Symbolcharakter, sie bedeutet auch einen Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Statt der Stabilisierung der Menschen im so genannten zweiten Arbeitsmarkt wollen wir eine schnelle Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Beschäftigungspolitik heißt für uns, überall dort, wo es geht, die Rahmenbedingungen des ersten Arbeitsmarktes so zu verbessern, dass diejenigen, die bislang keine Chance hatten, einen dauerhaften Arbeitsplatz erhalten. Dazu können Lohnkostenzuschüsse dienen, aber auch gemeinsam mit der Wirtschaft arbeitende Träger. Entscheidend ist, dass für jeden ein individuelles Programm erarbeitet wird und nicht teure und meist pauschale und erfolglose Großprogramme die wirklichen Probleme kaschieren.“

Damit steht Hamburg – das ja zugleich Bundesland und Kommune ist – beispielhaft für den Prioritätenwechsel in der Konzeption der Arbeitsmarktpolitik: „Stand ursprünglich die zeitlich befristete Einrichtung eines sog. ‚zweiten Arbeitsmarktes‘ (dieser Begriff ist vor allem mit der 1983 vom Hamburger Senat initiierten ‚Hamburger Arbeit‘, HAB, verknüpft) im Vordergrund, so geht es heute in erster Linie um die möglichst dauerhafte Integration bestimmter Zielgruppen in den ersten Arbeitsmarkt, um die zumindest punktuelle Verzahnung mit strukturpolitischen Zielen und in Bezug auf die vielfältigen Qualifizierungsmaßnahmen um die Orientie-

nung an einem ‚Humankapitalansatz‘. Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung sind in diesem Sinne kompatibel, d.h. miteinander verträgliche kommunale Handlungsfelder.“⁷

Im Organigramm der BWA unter Leitung des Senators für Wirtschaft und Arbeit, Gunnar Uldall (CDU), wirkte sich die Übernahme der Arbeitsmarktpolitik wie folgt aus:

Abteilung I	Zentralverwaltung einschließlich Präsidialabteilung
Abteilung II	Häfen, Dienstleistungen und Wirtschaftsinfrastruktur
Abteilung III	Wirtschaft und Landwirtschaft
Abteilung IV	Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik
Abteilung V	Schwerpunktbereich Medien- und Kommunikationswirtschaft, Standortmarketing

Es gibt in Hamburg also noch eine Trennung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in zwei Abteilungen, doch in der Präsidialabteilung laufen beide Bereiche zusammen, da hier alle Regierungs- und Parlamentsangelegenheiten bearbeitet werden.

Neben der direkten Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik entwickelt die BWA in Abstimmung mit der künftigen Behörde für Soziales und Frauen (BSF) auch arbeitsmarktpolitische Konzeptionen zur direkten Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt. In der BSF verbleiben die Aufgaben des Sozialhilfeträgers und Zuständigkeiten für Behinderte. Dies macht deutlich, dass es trotz der Eingliederung des Ressorts Arbeit in die Wirtschaftsbehörde immer noch starke Berührungspunkte mit der Sozialbehörde gibt. Wenn die BWA die Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfeempfänger entwickelt, deren Erfassung und finanzielle Alimentation jedoch bei der BSF angesiedelt ist, so ist eine Doppelarbeit in gewissem Umfang unvermeidlich. Diese – vielleicht nur anfängliche – Ineffizienz im Abstimmungsprozess zwischen zwei neu zugeschnittenen Behörden wird jedoch dadurch aufgewogen, dass festgefahrene Behördenstrukturen und damit einhergehend auch festgefahrene Denkschablonen durchbrochen werden und sich daraus wiederum Effizienzsteigerungen ergeben. Gerade bei dem gesellschaftspolitisch so heiklen Thema einer „angemessenen“ Behandlung von Transferempfängern wird dies besonders deutlich: Aus Sicht der Sozialbehörde steht eine versorgende Sozialpolitik und gegebenenfalls eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt im Vordergrund, aus Sicht der Wirtschaftsbehörde eine aktivierende

⁷ Freidinger, Guido: „Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung – zwei sich ergänzende Handlungsfelder“, in: Freidinger, Guido; Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.): „Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik“, Marburg 1993, S. 90

Beschäftigungspolitik mit dem Ziel der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.⁸ Dies ist kein Vorwurf, sondern ergibt sich systemimmanent durch die intensivere Kontaktpflege zwischen Wirtschaftsbehörde und Unternehmen. Es wäre überaus wünschenswert, dass die neue Behördenstruktur auch zu einer psychologischen Verhaltensänderung bei allen Beteiligten – Behördenpersonal und Arbeitssuchenden – führt.

Hamburg befindet sich demnach am Beginn der zweiten Umsetzungsphase. Die Daueraufgabe „Zusammenwachsen“ ist aber erkannt, so dass hier mittelfristig mit einer weiteren Integration zu rechnen ist.

4.1.4 Berlin

Berlin ist das erste Bundesland, das nach dem Regierungswechsel zu einer SPD/PDS-Koalition diese Neustrukturierung vorgenommen hat. Berlin nimmt auch insofern eine Sonderstellung ein, als dass es für diesen Beschluss der SPD/PDS-Regierung *keinerlei* schriftliche Quellen gibt – also weder in der Regierungserklärung zum Amtsantritt des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Klaus Wowereit (SPD), noch in der Koalitionsvereinbarung. Nach telefonischer Auskunft der Pressestelle der Senatskanzlei gab es nur mündliche Abmachungen über den Zuschnitt und die Aufteilung der Senatsposten. Die Zusammenlegung von bislang zwei Senatsposten auf einen wird allgemein mit dem Sparzwang auf Grund der desaströsen Finanzlage Berlins begründet. Zunächst wurde dieser Schlüsselposten im Berliner Senat von Gregor Gysi (PDS) besetzt, nach dessen Rücktritt dann von seinem Parteikollegen Harald Wolf (PDS).

Das Organigramm der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen stellt sich nach der Ressortbündelung wie folgt dar (Stand: 17.06.2002):

Abteilung I	Service und Wirtschaftsordnung
Abteilung II	Wirtschafts- und Technologiepolitik
Abteilung III	Strukturpolitik, Beteiligungen und Tourismus
Abteilung IV	Wirtschaftsförderung
Abteilung V	Arbeit
Abteilung VI	Frauen

⁸ Anmerkung: So wurde beispielsweise zur Erschließung von Jobs im Niedriglohnbereich das so genannte „Hamburger Modell“ als ein Gegenkonzept zum – erfolglosen – bundesweit eingeführten „Mainzer Modell“ initiiert.

Die drei Teilbereiche der Senatsverwaltung sind auch organisatorisch noch drei getrennte Bereiche. Somit scheint Berlin mit dieser Zusammenlegung außer dem Ziel der Kosteneinsparung durch Bürokratieabbau (Effizienzsteigerung) keine weiteren Ziele anzustreben. Aufgrund der fehlenden Konzepte ist die geplante Umsetzungstiefe als gering zu betrachten. Über die erste Umsetzungsphase hinaus ist nicht mit weiteren Integrationsanstrengungen zu rechnen.

4.1.5 Sachsen-Anhalt

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt entstand nach den letzten Landtagswahlen im Mai 2002 durch Zusammenführung des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie mit dem vorher im Sozialministerium angesiedelten Bereich Arbeitsmarkt.

Der Organisationsplan des Ministeriums unter der Leitung von Minister Dr. Horst Rehberger (FDP) umfasst sechs Abteilungen:

Abteilung I	Zentralabteilung, Recht
Abteilung II	Wirtschaftspolitik, Industrie
Abteilung III	Mittelstandspolitik, Innovation
Abteilung IV	Wirtschaftsordnung, Energie, Bergbau
Abteilung V	Tourismus, Außenbeziehungen
Abteilung VI	Arbeitsmarkt, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik

Da das Ministerium erst seit wenigen Monaten in diesen neu geschaffenen Strukturen arbeitet, lassen sich noch keine Bewertungen über mögliche Effizienzsteigerungen etc. abgeben.

4.1.6 Nordrhein-Westfalen

Mit der Ernennung von Ministerpräsidenten Wolfgang Clement im Oktober 2002 zum ersten Wirtschafts- und Arbeitsminister auf Bundesebene kam es zu wesentlichen Folgewirkungen auf Landesebene in NRW. In Kenntnis der Umstrukturierung auf Bundesebene wurde auch hier ein Ministerium für Wirtschaft und Arbeit gegründet.

Der bisherige Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie, Harald Schartau (SPD), gab den Bereich Soziales an das neue Ministerium für Gesundheit, Soziales,

Frauen und Familie ab, und erhielt im Gegenzug dafür das Wirtschaftsressort aus dem bisherigen Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr.

Leider lag bei Fertigstellung des Papiers noch kein Organigramm des nordrhein-westfälischen Wirtschafts- und Arbeitsministeriums vor. Weder über Struktur noch über die Umsetzungstiefe lassen sich deshalb an dieser Stelle irgendwelche Aussagen treffen.

4.2 Ressortbündelung auf Kommunalebene: Offenbach a.M.

Wie auf Bundes- und Landesebene, so ressortiert auch auf Kommunalebene die Beschäftigungsförderung in der Regel im Sozialbereich. Doch es gibt inzwischen eine ganze Reihe von Städten, Landkreisen und Gemeinden, die neue Wege in der Arbeitsförderung gehen. Sie alle verfolgen damit das Ziel, die sie finanziell immer stärker belastende Sozialhilfe auf Beschäftigung auszurichten. Mit neuen Beratungsansätzen, Qualifizierungs- und Vermittlungsangeboten, Integrationsplänen, Lohnkostenzuschüssen, Zeitarbeit und Beschäftigungsangeboten gibt es mittlerweile ein großes Spektrum unterschiedlichster Maßnahmen. Zudem haben die ersten Kommunen mit der Reorganisation der Sozialverwaltung begonnen, um auch verwaltungsintern neue Anreizstrukturen zu schaffen.

Ein besonders gutes Beispiel hierfür ist die Stadt Offenbach a.M. In der Sozialhilfe hat Offenbach als eine der ersten Städte ein integriertes Aktivierungs- und Beschäftigungsprogramm entwickelt und implementiert. Auslöser hierfür war ein tief greifendes Restrukturierungs- und Sanierungsprogramm Anfang der 90er Jahre. Angestrebt wurde eine konsequente Verschlinkung und Reform der Verwaltung sowie ein integriertes Stadtentwicklungskonzept verbunden mit dem Versuch einer Neuausrichtung von Sozialentwicklung, Wirtschaftsförderung und stadtplanerischen Aspekten. Die kommunale Arbeitsmarktpolitik wurde im Zuge dieser Reform direkt der Verwaltungsspitze unterstellt und in einem eigenständigen Amt mit relativ großen Kompetenzen institutionalisiert. Die Abteilung Arbeitsförderung ressortiert nicht mehr im Sozialdezernat, sondern im Dezernat für Wirtschaft, Arbeit, Finanzen, Personal und Organisation des Oberbürgermeisters. Sie umfasst acht Teilbereiche:

- Analyse und Beobachtung des regionalen Arbeitsmarktes,
- Planung und Umsetzung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen,
- Hilfe zur Arbeit – Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger/innen,
- Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung für Sozialhilfeempfänger/innen,
- Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von jungen Menschen,

- Beratung von Unternehmen und Arbeitnehmern in Fragen der beruflichen Weiterbildung,
- Beratung von Trägern, Institutionen und Initiativen,
- Förderung der Zusammenarbeit in der Region bei Arbeitsmarktfragen.

Auch wenn die Aufgaben auf Kommunalebene nicht vergleichbar sind mit denen der Bundes- oder Landesebene, so gibt diese Auflistung dennoch einen interessanten Einblick in die Aufgaben der Arbeitsförderung. Positiv zu bewerten ist, dass der Oberbürgermeister der Stadt Offenbach offensichtlich mit dieser Struktur einen ganzheitlichen Ansatz der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik versucht und damit auch einige Erfolge zu verbuchen hat:⁹

- Hoher Anteil der Arbeitsvermittlung für Erstbewerber (eine kommunale Arbeitsagentur erfasst alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, 1997 konnten hiervon 18% direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden),
- sinkende Kosten der Vermittlung,
- relevante Haushaltsentlastung durch „Hilfe zur Arbeit“,
- zwei Drittel aller Abgänger des Beschäftigungsprogramms (auch Abbrecher) sind dauerhaft unabhängig von Sozialhilfe,
- Rückgang der Zahl der Hilfeempfänger (trotz gestiegener Arbeitslosigkeit und Zuwanderung),
- die Erfolgsquote für die Vermittlung der Programmteilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt liegt bei 35 – 45%.

Eine noch weiter gehende Verzahnung von Wirtschaft und Arbeit wäre jedoch noch möglich durch die Schaffung eines einheitlichen Amtes für die beiden bisher noch getrennten Ämter innerhalb eines Dezernats. Auch wenn Offenbach noch getrennte Ämter für Wirtschaft und Arbeit hat, so funktioniert nach Angaben unmittelbar Beteiligter die Zusammenarbeit bereits so gut, dass ein Umdenken in den Köpfen bereits stattgefunden hat, ein gemeinsames Leitbild vorhanden ist und Offenbach somit Vorbildcharakter für die Bundes- und Landesebene haben kann.

4.3 Ressortbündelung im Ausland: Österreich

Seit dem Regierungswechsel in Österreich Anfang 2000 gibt es ein Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA). Daneben besteht das Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen. Anlass für den neuen Ministeriumszuschnitt gab der Regierungs-

⁹ Empter, Stefan; Frick, Frank: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Gütersloh 1999, S. 73

wechsel. Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel (ÖVP) erklärte hierzu in seiner Regierungserklärung vom 09.02.2000:¹⁰ „Seit vielen Jahren wird eine Neuorganisation der Bundesministerien diskutiert. Die neue Bundesregierung wird als eine ihrer ersten Maßnahmen eine Bereinigung der Ministerialkompetenzen vornehmen. Aufgaben werden dabei zusammengefasst, um bessere Verwaltungsabläufe zu ermöglichen und um politische Entscheidungen effizienter umsetzen zu können. ... Wirtschaft und Arbeit stehen nicht mehr in Konkurrenz zueinander, sondern sind in einem Verantwortungsbereich zusammengefasst.“ Die Partei von Bundeskanzler Schüssel konnte sich nach den Wahlen, die ja zugleich das Ende der großen Koalition mit der SPÖ bedeutete, mit dem klassischen Ansatz – Wirtschaft und Arbeit gehören zusammen – durchsetzen. Zu den beiden Hauptgründen – Überzeugung vom klassischen Ansatz und Erzielung von Synergieeffekten – trat in Österreich noch ein weiterer Grund hinzu: Die neue Regierung wollte aus Politikmarketinggründen unbedingt einen neuen Ressortzuschnitt, um damit ihre Reformfähigkeit unter Beweis zu stellen.

Dies war in Österreich ein großes Politikum, da das Wirtschaftsressort in der großen Koalition immer von einem Vertreter der ÖVP besetzt war, während das Arbeitsressort traditionell immer mit einem Vertreter der SPÖ besetzt war. Der Machtwechsel im Arbeitsressort, welches nun zum ersten Mal von einem Vertreter einer bürgerlichen Partei, Bundesminister Dr. Martin Bartenstein (ÖVP), übernommen wurde, führte zu einem Ideologiestreit in Österreich. Die SPÖ in ihrer neuen Oppositionsrolle fürchtete einen Zusammenbruch des Sozialwesens, wenn die Wachstumspolitik oberste Priorität erhält und die Arbeitsmarktpolitik dieser nur untergeordnet wird. Doch nach Auskunft eines österreichischen Journalisten ist dieser Ideologiestreit inzwischen durch Erkenntnisse und Ereignisse beendet worden: Zum einen hat die österreichische Bevölkerung und auch die politische Linke begriffen, dass die großen wirtschaftspolitischen Trends auf Grund von internationalen Einflüssen nicht mehr allein vom österreichischen Wirtschaftsminister gestaltet werden können; dies führte zur Einsicht, dass es sinnvoll ist, Zuständigkeiten zu bündeln, um damit die Einflussmöglichkeiten etwas zu erweitern. Zum anderen folgte ja nun auch das Nachbarland und zugleich einflussreicher Wirtschaftspartner Deutschland dem österreichischen Vorbild, was selbst die hartnäckigsten Kritiker des neuen BMWA überzeugt hat, dass so falsch die Ressortbündelung nicht sein kann.

Das BMWA umfasst fünf Abteilungen – in der österreichischen Amtssprache „Sektionen“ genannt – und daneben noch zwei Center. Das Organigramm stellt sich nach jüngsten Umstrukturierungen (Stand: 25.10.2002) wie folgt dar:

¹⁰ www.austria.gv.at

Center 1	Wirtschaftspolitik
Center 2	Aussenwirtschaftspolitik und Europäische Integration
Sektion I	Unternehmen und Technologie
Sektion II	Arbeitsmarkt
Sektion III	Arbeitsrecht und Arbeitsinspektion
Sektion IV	Energie und Bergbau
Sektion V	Tourismus und Historische Objekte

Während die Sektionen einzelne, voneinander abgetrennte Aufgabenbereiche haben, nehmen die beiden Center Querschnittsaufgaben wahr, die alle Sektionen gleichermaßen inhaltlich berühren.

Österreich befindet sich demnach in der ersten Umsetzungsphase. Über die Konsequenz der weiteren Vorgehensweise und ein Erreichen der zweiten Umsetzungsphase ist somit noch keine Aussage möglich. Die Fortsetzung der ÖVP/FPÖ-Koalition lässt jedoch hoffen, dass es bei diesem Ministeriumszuschnitt bleibt und weitere Integrationsschritte folgen.

4.4 Ressortbündelung auf Bundesebene

Die Diskussion um die Kompetenzen und einen Neuzuschnitt des BMWi wurde im Sommer 2001 von dem damaligen Wirtschaftspolitischen Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Gunnar Uldall, angestoßen.¹¹ Sein Hauptargument lautete, dass die Politik der Beschäftigungsmisere nicht Herr werden könne, wenn der Wirtschaftsminister nicht auch die Kompetenzen für den Arbeitsmarkt habe. Ergebnisse wissenschaftlicher Institute zu bestimmten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (wie ABM) sowie der spätere Skandal um die Vermittlungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit bestätigten im Nachhinein Uldalls Kritik. Inzwischen kann er seinen frühzeitigen Denkansatz in seinem Bundesland Hamburg realisieren und ist dort heute Senator für Wirtschaft und Arbeit.

Im Februar 2002 zog dann die FDP-Bundestagsfraktion nach. Mit ihrem Antrag „Für eine sachgerechte Aufteilung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten“ forderte sie eine Reorganisation des BMWi durch eine neue Aufteilung der Kompetenzen zwischen BMF und BMWi, um somit die „wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit der Bundesregierung spürbar zu verbessern“.¹² Doch die FDP ging über die Forderung nach einer Rückverlagerung der Kom-

¹¹ FAZ-Artikel „Uldall: Müller sollte mehr Kompetenzen bekommen“ vom 29.08.2001

¹² Antrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag „Für eine sachgerechte Aufteilung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten“; BT-Drs. 14/2707 vom 16.02.2002, S. 2

petenzen noch hinaus und forderte in ihrem Wahlprogramm unter „II. Arbeitsplätze schaffen statt Arbeitslosigkeit verwalten“ ganz konkret: „Die Kompetenzen für die Bereiche Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht sind in das Bundeswirtschaftsministerium zu verlagern, um eine bessere Abstimmung der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung auf die ökonomischen Notwendigkeiten zu erreichen.“¹³

Ende März 2002 verlauteten dann erste Überlegungen aus dem Umfeld von Dr. Edmund Stoiber (CSU), im Falle eines Wahlsiegs die Zahl der Bundesministerien zu verringern.¹⁴ Das Entwicklungshilfeministerium solle demnach dem Auswärtigen Amt zugeschlagen werden. Das Arbeitsministerium solle künftig auch für Gesundheit zuständig sein. Die Arbeitsmarktpolitik solle in das Wirtschaftsministerium verlagert werden, das dann auch für Verkehrspolitik zuständig sein solle. Kurz darauf sprach sich der frühere CDU-Vorsitzende Dr. Wolfgang Schäuble für eine Übertragung der Arbeitsmarktpolitik zum Wirtschaftsminister aus. „Ich halte den jetzigen Zuschnitt der Zuständigkeiten des Wirtschaftsministers für völlig indiskutabel. ... viel Sympathie für den Gedanken, Wirtschaft und Arbeitsmarkt in einem Ressort zusammenzufassen.“¹⁵ Ferner schlug Schäuble vor, auch alle sozialen Sicherungskassen in einem Ministerium zusammenzuführen. Dies würde bedeuten, dass der Sozialminister zwar die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik verliert, künftig aber auch für die gesetzliche Krankenversicherung verantwortlich wäre. Dieser Gedanke lässt einige Parallelen zu dem Ministerienzuschnitt in Österreich erkennen, wo es ja neben dem BMWA das Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen gibt. Die Trennung des Bereichs „Arbeit“ in seinen wirtschaftsnahen beschäftigungspolitischen Aspekt und in seinen sozialpolitischen Aspekt wird hiermit sehr deutlich hervorgehoben.

Indirekt sprach sich auch die Hartz-Kommission für eine Zusammenführung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik aus. So wird in Lösungsbaustein 11 der Umbau von Landesarbeitsämtern zu Kompetenz-Centern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung gefordert. „Unter Beachtung dieser Zuständigkeitsverteilung [Bund: operative Arbeitsmarktpolitik, Länder: regionale Wirtschaftspolitik] wirken die bisherigen Landesarbeitsämter mit an der Planung und Durchführung einer gemeinsamen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik mit den Landesregierungen, den Kommunen und den Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft.“¹⁶

¹³ Bürgerprogramm 2002, Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, beschlossen auf dem 53. Ord. Bundesparteitag vom 10.-12.05.2002 in Mannheim

¹⁴ FAZ-Meldung vom 30.03.2002

¹⁵ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 07.04.2002

¹⁶ Hartz, Peter u.a.: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“, S. 242

Die von der Union und der FDP im Wahlkampf gemachten Aussagen zu diesem Thema sowie die bereits erfolgten Zusammenlegungen der Ressorts Wirtschaft und Arbeit in vier unionsgeführten Bundesländern sprachen nicht dafür, dass eine wiedergewählte rot-grüne Bundesregierung ausgerechnet diese Idee aufgreifen und umsetzen würde. So war dann die Überraschung bei allen Beteiligten – und insbesondere bei den Gewerkschaften – sehr groß, als am 07.10.2002 die Berufung Wolfgang Clements zum „Superminister“ publik wurde. Zur Neuordnung der Ressorts Wirtschaft und Arbeit erklärte Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) im Anschluss an die Koalitionsverhandlungen: "Wir haben es für sinnvoll gehalten, die klassische Trennung zwischen dem Wirtschafts- und dem Arbeitsressort aufzuheben und beides zusammenzuführen." Im Zentrum der Bemühungen der Arbeit der Bundesregierung müsse die Reform des Arbeitsmarkts stehen, so der Kanzler weiter. Dies könne natürlich nicht ohne Rückschlüsse und Einflüsse auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung gehen.¹⁷ Der Grund des Politikmarketings dürfte hier – wie bereits in Österreich – eine gewichtige Rolle gespielt haben. „Seht her, wir haben die Kraft zu Reformen“ war die Botschaft, die der knapp wieder gewählte Bundeskanzler Gerhard zu Beginn seiner zweiten Amtszeit aussenden wollte.

Während die Gewerkschaften die Forderungen aus der Union im Wahlkampf noch vehement ablehnten – „Eine Regierung ohne Arbeitsminister: Das gab es noch nie in der Bundesrepublik Deutschland!“ (Zitat von Klaus Zwickel) – nahm sich die Kritik an der tatsächlichen Reorganisation der Ministerien eher verhalten aus: „Begeisterung löst das bei uns nicht aus.“ (Zitat Hubert Schmoldt).¹⁸

Nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen begann die praktische Umsetzung der Beschlüsse zur Ressortumbildung. Das bisherige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wurde aufgelöst. Die Kompetenz für den Bereich „Arbeit“ ging an das BMWi über – inklusive der nachgeordneten Behörden Bundesanstalt für Arbeit, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie Bundesarbeitsgericht. Das neu geschaffene Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) umfasst damit seit November 2002 zwölf Abteilungen:¹⁹

Abteilung Z	Haushalt, Personal, Recht
Abteilung L	Leitungs- und Planungsabteilung
Abteilung I	Wirtschaftspolitik
Abteilung II	Arbeitsmarktpolitik, Ausländerbeschäftigung, Arbeitslosenversicherung

¹⁷ www.bundeskanzler.de

¹⁸ FAZ-Artikel „Irgendwann muss man beidrehen“ vom 09.10.2002

¹⁹ Organisationsplan des BMWA, Stand: 29.11.2002

Abteilung III	Arbeitsrecht, Arbeitsschutz
Abteilung IV	Gewerbliche Wirtschaft, Industrie, Umweltschutz
Abteilung V	Außenwirtschaftspolitik
Abteilung VI	Technologie- und Innovationspolitik; Neue Bundesländer
Abteilung VII	Telekommunikation und Post
Abteilung VIII	Mittelstandspolitik, Handwerk, Dienstleistungen, Freie Berufe, Bildungspolitik
Abteilung IX	Energie
Abteilung X	Europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik; Internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Neu sind somit die Abteilung II, III und X sowie die wiedererlangte Zuständigkeit der Abteilung I für die europäische und internationale Wirtschaftspolitik sowie für die gesamtwirtschaftlichen Analysen und Projektionen, die seit 1998 dem Bundesfinanzministerium zugeordnet waren. Die Fülle der aus dem alten BMA übertragenen Aufgaben bzw. Abteilungen in das BMWA spricht in jedem Falle dafür, dass es sich nicht nur um eine halbherzige Übernahme einzelner arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen handelt, sondern um die nun beim Bundeswirtschaftsminister gebündelte Zuständigkeit für die gesamte Arbeitsmarktpolitik. Als ein Indiz für diese so genannte „weite“ Lösung hinsichtlich der Zusammenführung von Wirtschafts- und Arbeitsressort ist die neue Abteilung X zu werten: Das BMWA ist nun nicht nur für die nationale Arbeitsmarktpolitik sowie Arbeitsrecht und Arbeitsschutz zuständig, sondern auch für die europäische und internationale Beschäftigungspolitik.

Allein durch die Größe des neuen BMWA und seine bundespolitischen Aufgabenbereiche ergeben sich allerdings auch Probleme, die so nicht direkt vergleichbar sind mit der Länderebene. Da ist zum einen das Problem der Arbeitsweise anzuführen: Während ein Arbeitsministerium stark gesetzesorientiert arbeitet, denken die Mitarbeiter eines Wirtschaftsministeriums eher in ordnungspolitischen Kategorien und ihnen ist naturgemäß weniger an der Erstellung immer neuer Gesetzesvorschriften gelegen. An diesem kleinen Beispiel wird deutlich, dass in dem neuen BMWA Mitarbeiter mit völlig anderen Erfahrungen und beruflichen Hintergründen aufeinanderstoßen und künftig miteinander arbeiten sollen. Hier wird es sicher einige Zeit dauern, bis ein Umdenken in den Köpfen stattgefunden hat und ein gemeinsames Leitbild gefunden wird.

Zum anderen stellt sich das Problem der Handlungsfähigkeit eines solchen Verwaltungsapparates. Deutlich wird dieses Problem bereits in der Einfügung einer neuen, so bisher nicht gekannten Leitungs- und Planungsabteilung. Deren vorrangige Funktion ist es, die vielfältigen Aufgabenbereiche des Ministers und seiner insgesamt sieben Staatssekretäre nach in-

nen und außen zu koordinieren. Die Einfügung dieser neuen Abteilung bedeutet für die Mitarbeiter des BMWA aber letztlich auch eine Verlängerung des internen Dienstweges. Doch auch auf die Arbeit des Ministers selbst hat die Größe des Ministeriums mit seinen zwölf Abteilungen und seinen insgesamt knapp 2.200 Mitarbeitern starken Einfluss. Es stellt sich die Frage nach der menschlichen Belastbarkeit: Inwieweit kann eine Person es physisch und psychisch überhaupt leisten, seiner Verantwortung für einen so großen Verwaltungsapparat und für so viele Themen gerecht zu werden?

Dieses Papier möchte an dieser Stelle nur auf die möglichen Probleme aufmerksam machen, diese zugleich aber nicht überbewerten oder gar als Hinderungsgrund für eine Zusammenlegung verstanden wissen. Die politisch Verantwortlichen sind eben auf Bundesebene noch stärker gefordert, das eigentliche Ziel der Ressortbündelung nicht aus den Augen zu verlieren, nämlich das Betreiben von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss. Hier liegt es nun ganz in der Hand des neuen Bundeswirtschafts- und Arbeitsministers Wolfgang Clement (SPD), beide Aufgabenfelder gleichgewichtig wahrzunehmen und die Zusammenarbeit in seinem Hause auf allen Ebenen zu fördern.

5 Fazit und Ausblick

Die aufgeführten Beispiele auf Landes-, Kommunal und Bundesebene zeigen, dass sich das Modell der Ressortbündelung von Wirtschaft und Arbeit immer stärker durchsetzt. Dafür sprechen viele gute Gründe:

- Die beiden Ressorts Wirtschaft und Arbeit gehören untrennbar zusammen, entsprechend dem klassischen Ansatz, die Arbeit als Teil der Wirtschaft zu betrachten. Mit einer solchen Bündelung wird die endgültige Überwindung des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital nach außen sichtbar gemacht.
- Angesichts hoher Arbeitslosigkeit geht es letztlich darum, den Arbeitsmarkt wiederzubeleben und dafür auch neue institutionelle Voraussetzungen zu schaffen. Eine Ressortbündelung erlaubt es, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik „aus einem Guss“ zu betreiben. Die bisherige Trennung der Zuständigkeiten des Arbeitsministers fürs Soziale und des Wirtschaftsministers für die Marktwirtschaft wird aufgegeben. Das Motto „Sozial ist, was Arbeit schafft“ wird mit einem solchen Ressortzuschnitt ein Stück weit in die praktische Politik umgesetzt.

- Die Betrachtung der Strukturen der zusammengefassten Wirtschafts- und Arbeitsministerien auf Länder- und Kommunalebene hat gezeigt, dass es eine ganze Reihe von Komplementaritäten und Synergieeffekten gibt. In den betreffenden Häusern hat sich – je nach Dauer der Zusammenarbeit von Wirtschafts- und Arbeitsressort mehr oder minder stark – bereits die Erkenntnis herauskristallisiert, dass die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik umso höher ist, je intensiver diese mit Wirtschaftspolitik und insbesondere der Wirtschaftsförderung verknüpft wird.
- Gerade weil die Zielsetzung der (Re-) Integration in den regulären, ersten Arbeitsmarkt inzwischen immer stärkere Priorität bekommen hat, ist die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf die Ziele der Wirtschaftsförderung nahe liegend und zweckmäßig. „Eine so verstandene Arbeitsmarktpolitik ist ebenso wie Wirtschaftsförderung als Querschnittsaufgabe zu verstehen, deren Bewältigung vernetztes Denken und Handeln erfordert und nicht aus der Sicht einer einzelnen Fachabteilung heraus verwirklicht werden kann.“²⁰
- Die Analyse der bereits vollzogenen Bündelungen von Wirtschafts- und Arbeitsressorts zeigt aber auch, dass die organisatorische Zusammenlegung allein nicht ausreicht, um zu den gewünschten Effizienzsteigerungen und Synergieeffekten zu kommen. Entscheidend für den Erfolg eines solchen integrativen Ansatzes ist ein neues Denken in den Köpfen der Beteiligten. Sie alle – und allen voraus der zuständige Minister – müssen den Ansatz voll mittragen und mitgestalten. Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Konzepte müssen immer in die gleiche Zielrichtung gehen, dürfen sich also niemals konterkarieren oder neutralisieren. Hierfür müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: die Abstimmung und Koordination der Strategien sowie die Überwindung der Egoismen zwischen den verschiedenen Ressorts.
- Sachsen hat im Vergleich aller Bundesländer die Integration der beiden Aufgabenbereiche Wirtschaft und Arbeit am weitesten vorangetrieben, wobei hier das gemeinsame Ressort von Anfang an gegeben war und nicht erst durch Zusammenlegung herbeigeführt werden musste. Alle anderen Bundesländer und die Bundesebene folgten erst mit großem zeitlichem Abstand zu Sachsen und befinden sich daher meist noch in der ersten Umsetzungsphase. Eine noch stärkere Aufgabenbündelung und die laufende Förderung der internen Zusammenarbeit zwischen Wirtschafts- und Arbeitsressort ist also fast überall noch sinnvoll und wünschenswert, um somit die erhofften Effizienz- und Effektivitätssteigerungen in noch größerem Ausmaß zu erzielen.

²⁰ Freidinger, Guido: a.a.O., S. 90