

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heiner Heseler, Bert Warich

Strukturwandel, Beschäftigung
und Arbeitsmarktpolitik in Rostock

25. Jg./1992

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Strukturwandel, Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik in Rostock

Heiner Heseler, Bert Warich, Bremen*

Der vorliegende Beitrag untersucht den strukturellen Wandel in der Region Rostock, einem von 36 Arbeitsamtsbezirken in den neuen Bundesländern. Nur wenige andere Städte und Regionen sind so eindeutig durch die ökonomische und politische Struktur der DDR geprägt worden wie Rostock. Sie war in der DDR die am schnellsten wachsende Großstadt und wurde zum „Tor zu den Weltmeeren“ für die DDR. Vor der Wende waren in Rostock in den maritimen Kombinatena nahezu 55000 Arbeitskräfte beschäftigt, Ende 1992 sind es nur noch 22000. Dies macht den enormen Strukturbruch und die Anforderungen an die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik deutlich.

1990 verlief der Arbeitsplatzabbau noch moderat. Im Verlauf des Jahres 1991 kam es dann freilich zu einem sprunghaften Anstieg von Entlassungen, Ausgliederungen von Betrieben und Betriebsteilen, Konkursen und Betriebsschließungen. Ende 1992 werden den Unternehmensplanungen zufolge in Rostock nur noch 51,6% der Belegschaften des Jahresbeginns 1990 beschäftigt sein.

Auf den Arbeitsmarkt schlug die schockartige Öffnung der Wirtschaft ohne große Zeitverzögerung durch, die Zahl der Arbeitslosen stieg auf mehr als 40000. Der abrupte Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft wurde zugleich zur Stunde der Arbeitsmarktpolitik. Bezogen auf das Erwerbspotential im Arbeitsamtsbezirk Rostock waren im Frühjahr 1992 weniger als 60% der Erwerbspersonen in regulärer Beschäftigung, fast 40% wurden mit Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sozial aufgefangen.

Die Transformation der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes verlangt nicht nur eine Freisetzung von Marktkräften, sondern auch eine zielgerichtete und aufeinander abgestimmte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stellen eine wichtige Grundlage dar, um Arbeitnehmer vor dem Absinken in die Dauerarbeitslosigkeit zu bewahren. Die berufliche Fortbildung und Umschulung hat in der Region eine breite Akzeptanz gefunden. Eine genauere Abstimmung von beruflicher Fortbildung und Umschulung entsprechend den mittel- und langfristigen Qualifikationserfordernissen der Unternehmen und der Gebietskörperschaften ist hier gefordert, wegen fehlender Signale vom Arbeitsmarkt jedoch nur begrenzt realisierbar. Besondere Bedeutung kommt den Beschäftigungsgesellschaften für den regionalen Strukturwandel zu. Die wirtschaftlichen Perspektiven der Region Rostock machen es notwendig, auch mittelfristig aktive Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes gezielt und verstärkt einzusetzen.

Gliederung

- 1 Einleitung, Fragestellungen
- 2 Ausgangsbedingungen
- 3 Strukturwandel und Arbeitsmarkt
 - 3.1 Beschäftigungsrückgang in der Transformationsperiode
 - 3.2 Der maritime Sektor
 - 3.3 Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Umbruchphase
- 4 Dimensionen der Unterbeschäftigung
 - 4.1 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit
 - 4.2 Geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes
- 5 Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente
 - 5.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 - 5.2 Berufliche Fortbildung und Umschulung im Arbeitsamtsbezirk Rostock
 - 5.3 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

I Einleitung, Fragestellungen

Krisen einzelner Unternehmen und Branchen haben in den neuen Bundesländern in weit höherem Maße zu Krisen von Städten und Regionen geführt, als dies in den westlichen Ländern der Fall war. Die regionale Verflechtung der Unternehmen und Betriebe, die eine hohe Fertigungstiefe aufweisen, ist in der Regel sehr hoch. Auftragseinbrüche einzelner Großunternehmen schlagen sich daher ungleich schneller und in größerem Umfang auf dem regionalen Arbeitsmarkt nieder; denn es ist nicht nur ein hoher Anteil der Zulieferer in der Region selbst angesiedelt, sondern diese sind zudem noch aufgrund der Autarkiepolitik der früheren Kombinate von wenigen Unternehmen weitgehend abhängig. Es sind zudem nicht nur einzelne Branchen von strukturellen Umstellungsproblemen und Nachfrageeinbrüchen betroffen, sondern nahezu alle Unternehmen.

Gleichwohl bestehen zwischen den Regionen der früheren DDR beträchtliche Unterschiede. Darauf deutet schon die beträchtliche Differenzierung in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hin. Die Arbeitslosenquote streute im August 1992 zwischen 9,5% (Dresden) und 21,8% (Altenburg, Thüringen). Rechnet man Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung, die Kurzarbeit (Vollzeitäquivalente) und den arbeitsmarktbedingten Vorruhestand (Vorruhestandsgeld, Altersübergangsgeld) hinzu, so differiert die regionale „Unterbeschäftigungs-

* Dr. rer. pol. Heiner Heseler ist Leiter des Kooperationsbereichs Universität – Arbeiterkammer, Dr. oec. Bert Warich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des PIW Instituts, Bremen/Rostock. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Die Studie wurde im Auftrag des IAB durchgeführt und mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.

quote“ nach Arbeitsamtsbezirken zwischen 27,5% und 42,1%¹.

Einerseits sind die Chancen einzelner Branchen, den abrupten Übergang von einer vom Weltmarkt abgeschotteten Planungsökonomie zur Marktwirtschaft zu überstehen, unterschiedlich zu beurteilen. Andererseits gibt es eine breite Palette von Regionstypen, die sich gerade auch im Hinblick auf die Struktur und Diversifikation der Wirtschaft voneinander abheben (vgl. Rudolph 1990, Eckey 1991). Zugleich hängen die Erneuerungschancen davon ab, wie schnell es jeweils einzelnen Regionen gelingt, ein an den vorhandenen Standortbedingungen ansetzendes neues Profil zu gewinnen, das vor Ort vorhandene Potential, die tragenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktinstitutionen zu mobilisieren und wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Instrumente gezielt zu bündeln und einzusetzen.

Der vorliegende Beitrag² untersucht den strukturellen Wandel in der Region Rostock, einem von 36 Arbeitsamtsbezirken in den neuen Bundesländern. Untersuchungsschwerpunkt ist die Stadt Rostock, in der 47% der Einwohner des Arbeitsamtsbezirks leben und 55% der Berufstätigen arbeiten³.

2 Ausgangsbedingungen

Nur wenige andere Städte und Regionen sind so eindeutig durch die ökonomische und politische Struktur der DDR geprägt worden wie Rostock. Sie war in der DDR die am schnellsten wachsende Großstadt. In der Vergangenheit profitierte die Stadt gleichermaßen von den ökonomischen Autarkiebestrebungen wie von der chronischen Devisenschwäche der DDR. Vor dem zweiten Weltkrieg besaß Rostock ökonomisch nur geringe überregionale Bedeutung und blieb hinter anderen Wirtschaftszentren im Norden und Osten zurück. Es mangelte an einem industriellen Hinterland. Die geographische Lage zu den Zentren der Weltwirtschaft war im Vergleich zu Hamburg und Bremen wesentlich ungünstiger. Gegenüber Stettin fehlte eine Wasserstraßenverbindung in das Binnenland.

In der DDR hingegen wurde diese Stadt zum „Tor zu den Weltmeeren“ und damit auch zur Weltwirtschaft ausgebaut; denn die DDR benötigte für ihre Industrie einen leistungsfähigen Hafen. Rostock wurde im Rahmen der RGW-Arbeitsteilung einer der wichtigsten Schiffbauplätze östlich der Elbe und zugleich Hauptsitz des Kombinars Schiffbau sowie des Kombinars Seeverkehr und Hafengewirtschaft, das alle Häfen an der Ostseeküste umfaßte, Heimathafen der DDR-Handelsflotte und Sitz der Deutschen Seereederei wie auch der Fischfangflotte. Noch Ende 1989 waren mehr als ein Drittel der fast 150.000 Berufstätigen der Stadt in den maritimen Bereichen Schiffbau, Hafen, Reederei und Fischerei beschäftigt.

¹ Basis ist die fortgeschriebene regionale Erwerbspersonenzahl (vgl. IAB Werkstattbericht Nr. 1.9, 15. 9. 1992 und den Beitrag von Christian Brinkmann und Brigitte Völkel in diesem Heft).

² Präsentiert werden die Ergebnisse eines Forschungsprojekts, das die Autoren im Auftrag des IAB 1991 und 1992 in enger Kooperation mit dem PIW Institut und dem Büro für Strukturforchung Rostock (BUESTRO) durchgeführt haben. Es ist ein Teil eines mehrere ostdeutsche Regionen umfassenden Projekts zur Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (IAB 10-401 A), das in diesem Heft von Christian Brinkmann und Brigitte Völkel beschrieben wird.

³ Zugrundegelegt wurden dabei die Daten der Berufstätigenerhebung vom 30. 11. 1990.

Zur Methode und Repräsentativität der Unternehmensbefragung siehe Hesel, Warich (1992).

So wuchs die alte Hansestadt schneller als viele andere Städte der DDR. Bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre hinein nahm die Bevölkerung kontinuierlich zu. Im Zeitraum von 1981 bis 1989 stieg die Einwohnerzahl um 17.000 (7,2%), in der DDR insgesamt hingegen sank sie im gleichen Zeitraum um 1,8%. Während die Stadt sich ausweitete und zusätzliche Arbeitskräfte auch aus dem Süden der DDR anzog, stagnierte die Bevölkerungsentwicklung im Umland. Rostocks Entwicklung – wie auch die einiger anderer Großstädte in der DDR – vollzog sich somit nach einem vollständig anderen Muster, als es aus der alten Bundesrepublik bekannt ist. Dort gaben die größeren Städte gerade in den siebziger und achtziger Jahren infolge von Suburbanisationsprozessen Einwohner an das Umland ab. Im Jahr 1988 war freilich auch der Höchstpunkt der Einwohnerentwicklung erreicht. Seither sinkt die Bevölkerung in der Stadt wie im Umland. Bis Ende 1991 haben bereits nahezu 10.000 Einwohner (ca. 4%) die Stadt verlassen: Zu einem erheblichen Teil dürfte es sich um Abwanderungen in den Westen handeln, während Suburbanisationsprozesse bisher keine Rolle spielen.

Die Faktoren jedenfalls, die als günstiges Entwicklungspotential der Stadt hervorzuheben sind – die Qualifikations- und Altersstruktur der Bevölkerung –, sind zugleich auch Faktoren, die räumliche Mobilität begünstigen und Abwanderungsprozesse verstärken, wenn die wirtschaftliche Entwicklung hinter den Erwartungen zurückbleibt. In der Stadt Rostock ist der Anteil jüngerer Arbeitskräfte (Jahrgang 1960 und später) deutlich höher (29,3%) als in der früheren DDR insgesamt (26,1%) und in den Umlandgemeinden. Dies hängt mit den hohen Zuwanderungsraten in den siebziger und achtziger Jahren zusammen, denn es sind eher die jüngeren Arbeitskräfte an die Küste gezogen. In der Stadt Rostock gibt es daher einen hohen Anteil von Erwerbspersonen, die schon in der Vergangenheit räumlich mobil waren und für die auch die Wahrscheinlichkeit zukünftiger regionaler Mobilität vergleichsweise hoch sein dürfte.

3 Strukturwandel und Arbeitsmarkt

3.1 Beschäftigungsrückgang in der Transformationsperiode

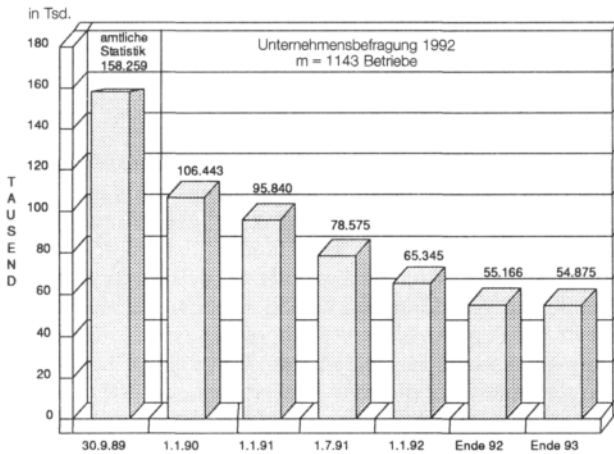
Um den beispiellosen Systemwandel und Umbruch des Arbeitsmarktes zu erfassen und zu dokumentieren, stehen bisher gerade auf regionaler Ebene keine aktuellen Daten der amtlichen Statistik zur Verfügung. Diese sind freilich eine wichtige Voraussetzung für zielgerichtetes wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Handeln. Um diese Informationslücke kurzfristig zu schließen, haben wir im Juli 1991 und im Februar 1992 zwei schriftliche standardisierte Befragungen bei insgesamt mehr als 8.000 Betrieben der Region sowie Expertengespräche mit Management und Betriebsräten vieler Großbetriebe der Region durchgeführt.

Die in der Unternehmensbefragung erfaßten 1.143 Betriebe⁴ der Region Rostock beschäftigten im Januar 1990 106.443 Arbeitskräfte. Dies waren knapp 70 Prozent aller zu diesem Zeitpunkt Beschäftigten. 105.339 arbeiteten in Betrieben in der Stadt Rostock, 1.106 im Landkreis Rostock. Nahezu vollständig erfaßt sind die Großbetriebe und nach Branchen das Produzierende Gewerbe.

1990 verlief der Arbeitsplatzabbau noch moderat. Im Jahr der deutschen Einigung sank die Beschäftigung um neun Prozent und damit weit weniger, als es dem Produktionseinbruch entsprach. Arbeitsmarktpolitische Sonderrege-

lungen, insbesondere aber auch ein absoluter Kündigungsschutz im Bereich der metallverarbeitenden Industrie waren ausschlaggebende Gründe für einen vergleichsweise moderaten Beschäftigungsrückgang in den ersten Monaten nach der Wirtschafts- und Währungsunion. Zudem paßten viele Betriebe nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen die Beschäftigung der rapide gesunkenen Auftragslage an oder produzierten auf Lager.

Abbildung 1: Beschäftigungsperspektiven der Stadt Rostock



Im Verlauf des Jahres 1991 kam es dann freilich zu einem sprunghaften Anstieg von Entlassungen, Ausgliederungen von Betrieben und Betriebsteilen, Konkursen und Betriebsschließungen. Die Beschäftigung ging im Verlauf nur eines Jahres um fast ein Drittel zurück, und auch noch im Jahr 1992 hielt der Arbeitsplatzabbau an. Ende 1992 - zweieinhalb Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsunion - werden den Unternehmensplanungen im Januar 1992 zufolge in Rostock nur noch 51,6% der Belegschaften des Jahresbeginns 1990 beschäftigt sein. Am stärksten fiel der Arbeitsplatzabbau in den 18 Großbetrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten aus. In diesen Unternehmen arbeiteten Anfang 1990 noch mehr als die Hälfte aller Rostocker Arbeitskräfte. Bis zum Jahresende 1993 werden sie voraussichtlich ihre Arbeitsplätze um mehr als sechzig Prozent reduzieren.

Beschäftigungszuwächse gingen per saldo ausschließlich von den Klein- und Mittelbetrieben aus, und nur in diesen Betrieben ist auch im weiteren Verlauf des Jahres 1992 und 1993 mit einer Zunahme der Arbeitsplätze zu rechnen. Deren positive Entwicklung darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine Kompensation der Arbeitsplatzverluste in den Großbetrieben nicht einmal ansatzweise zu erwarten ist. Zwar können die Betriebe mit weniger als zwanzig Arbeitskräften ihre Belegschaften um das Zehnfache steigern. Doch dies bedeutet in absoluten Zahlen lediglich einen Zuwachs von 7.000 Arbeitsplätzen zwischen 1990 und 1993, während im gleichen Zeitraum die Großbetriebe einen Rückgang von 50.000 Arbeitsplätzen vermelden.

In dem fundamentalen Strukturwandel von der zentralisierten Planwirtschaft zur Marktwirtschaft kommt zweifellos der Neugründung von Betrieben eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Die Unternehmensbefragung ergibt erste Anhaltspunkte über das Beschäftigungs-

potential neugegründeter Betriebe. 636 Betriebe in Rostock Stadt und Land gaben dort an, daß sie nach dem 1. Juli 1990 gegründet worden sind, für 598 von ihnen liegen Angaben über den gesamten Untersuchungszeitraum vor. Am 1. Januar 1990 waren in 71 neu entstandenen Betrieben 169 Arbeitskräfte beschäftigt. Bis zum Januar 1992 stieg die Beschäftigung auf 4.489 in 598 Betrieben. Die Betriebe erwarten bis Ende 1993 noch eine weitere Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze um nahezu 50 Prozent.

Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten dürfte das tatsächliche Potential erheblich größer sein, da erstens im Gegensatz zu den Großbetrieben nur eine Stichprobe der Kleinbetriebe in der Befragung geantwortet hat und zweitens zu berücksichtigen ist, daß weitere Neugründungen von Betrieben in den nächsten Jahren zur Entlastung des Arbeitsmarkts beitragen werden. Freilich wird auch deutlich, daß eine Kompensation der Arbeitsplatzverluste in den Großbetrieben von ihnen auch nicht annähernd zu erwarten ist.

3.2 Der maritime Sektor

Nach den Daten der letzten Berufstätigenerhebung in der DDR ist die Stadt Rostock als „städtisches Dienstleistungszentrum“ (Rudolph 1990) zu klassifizieren. Der Dienstleistungsanteil ist höher und die industrielle Monostruktur, die Industriekonzentration geringer als in den Agglomerationen im Süden der ehemaligen DDR. Die starke Dienstleistungsorientierung ist freilich in einem Vergleich mit westdeutschen Hafenstädten zu relativieren. Der Anteil der Industriebeschäftigung in Rostock lag 1990 niedriger als in Bremen oder in Lübeck. Unterrepräsentiert waren jedoch insbesondere die von Unternehmen erbrachten Dienstleistungen (8,3% in Rostock gegenüber 16% in Bremen), der Handel (11,4% gegenüber 16,9%) und das Kredit- und Versicherungsgewerbe. Diese spezifische Struktur wurde noch dadurch verstärkt, daß im Handel nicht nur der auf den privaten Konsum ausgerichtete Einzelhandel, sondern gerade die exportorientierten Handelsfunktionen des Großhandels unterentwickelt waren. Überdimensioniert war hingegen die Beschäftigung im staatlichen Sektor, in dem in Rostock jeder vierte Arbeitnehmer beschäftigt war, und die Beschäftigung im Verkehrssektor, dessen Anteil fast doppelt so hoch war wie in der Hafenstadt Bremen⁵.

Zugleich darf bei einer sektoralen Betrachtung der Wirtschaftsstruktur nicht übersehen werden, daß es eine andere Form der Monostruktur gibt, die viele Sektoren gemeinsam kennzeichnet: die Orientierung auf Hafen und Schifffahrt, Schiffbau und Fischwirtschaft. In keiner anderen deutschen Stadt waren zu Beginn der neunziger Jahre vergleichbar viele Arbeitskräfte in maritimen Wirtschaftszweigen tätig. Damit sind die Dimensionen des strukturellen Umbruchs bereits umrissen, der mit der Wirtschafts- und Währungsunion einsetzte und in den nächsten Jahren noch an Dynamik gewinnen dürfte:

Vor der Wende waren in Rostock in den maritimen Kombinate nahezu 55.000 Arbeitskräfte beschäftigt, Mitte 1991 waren es noch 33.000 und Anfang 1992 waren in den Rostocker Betrieben der früheren maritimen Kombinate sowie den seit der Wende neu entstandenen Betrieben noch ca. 22.000 Arbeitskräfte tätig. Der Tiefpunkt der Beschäftigung war damit allerdings noch nicht erreicht, folgt man den erkennbaren Unternehmensplanungen. Bis Mitte der neunziger Jahre dürfte sich der Rückgang der Arbeitsplätze tendenziell noch fortsetzen und die Beschäftigung dann auf etwa 15-20.000 einpendeln.

⁵ Ausführlich siehe hierzu: Heseler, Warich (1992) und Heseler, Hickel (1990).

Tabelle 1: Die maritime Wirtschaft in Rostock

	Jan. '90	Jan. '91	Juli '91	Jan. '92	Ende '92	Ende '93
Schiffbau und Zulieferer	22 642	18 514	15 170	8 902	6 774	6 027
Schifffahrt	14 265	10 427	7 646	5 846	4 200	3 800
Hafenwirtschaft	10 432	8 000	7 000	5 457	5 000	5 000
Fischwirtschaft	7 351	6 368	4 078	1 656	1 400	1 400
maritimer Sektor gesamt	54 690	43 309	33 894	21 861	17 374	16 139
Anteil an Erwerbstätigen in %*	35	30	24	17	14	13

Quellen: Unternehmensbefragung 1992; Hafenwirtschaft: Jan 90 und Jan 92; Biebig u. a. 1992 – übrige Hafendaten: eig. Schätzung.

* Die Zahl der Erwerbstätigen der Stadt Rostock wurde aufgrund der Fortschreibung der Erwerbspersonenzahl und der registrierten Arbeitslosen von den Autoren geschätzt.

Ein deutlicher Arbeitsplatzverlust im maritimen Sektor war unvermeidbar. Freilich lassen die vollzogenen Entscheidungen der Treuhandanstalt hinsichtlich der Privatisierung der Werften und der Kommunalisierung des Hafens sowie die damit ermöglichten Investitionsentscheidungen erwarten, daß auch künftig ein modernisierter maritimer Sektor eine zentrale Basis der Wirtschaft sein wird. Auch wenn dort nicht mehr jeder dritte Erwerbstätigen Arbeit finden dürfte, sondern nur noch jeder sechste bis achte, wird er doch die Region prägen.

3.3 Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Umbruchphase

Der Arbeitsplatzabbau, der sich in Rostock wie in den anderen Regionen der früheren DDR binnen kurzer Zeit vollzog, ist nicht nur historisch ohne Beispiel. Er traf auch nur auf geringen Widerstand. Protestaktionen richteten sich eher gegen die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt oder einzelne spektakuläre Betriebsschließungen. Der alltägliche Beschäftigungsrückgang vollzog sich hingegen weitgehend reibungslos. Für den Zeitraum vom 1. Januar 1991 bis zum 1. Januar 1992 verfügen wir über genauere Informationen hinsichtlich der angewandten Formen und Instrumente des Beschäftigungsabbaus in der Hansestadt Rostock. In diesem Zeitraum schieden rund 35.000 Arbeitskräfte aus den Betrieben im Stadt- und Landkreis Rostock aus.

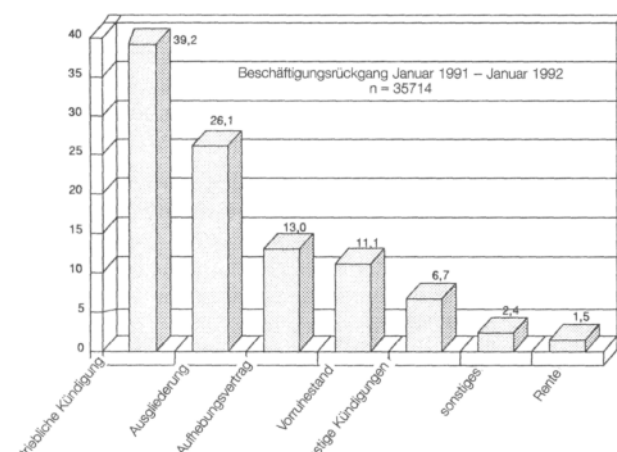
Betriebliche Kündigungen waren zwar die dominierende Form der Beschäftigungsreduzierung, sie trugen freilich nur zu knapp 40 Prozent zu den Entlassungen bei. Überraschend

ist vor dem Hintergrund westdeutscher Erfahrungen, daß größere Betriebe mehr zu diesem Instrument griffen als Kleinbetriebe und daß mehr als alle anderen die Industriebetriebe sowie der Handel hiervon Gebrauch machten. Zu erklären ist dies dadurch, daß die betriebliche Kündigung gerade in den Großbetrieben der Metallwirtschaft mit dem Angebot des Übergangs in eine Beschäftigungsgesellschaft verbunden war. Betriebliche Kündigungen sind somit hier nicht mit Entlassung in die Arbeitslosigkeit gleichzusetzen. Für den Handel und auch den Dienstleistungssektor dürfte dies nicht in vergleichbarer Form gelten.

Die Ausgliederung von Betrieben oder Betriebsteilen war das zweitwichtigste Instrument der Personalanpassung. Immerhin rund 9.200 Arbeitsplätze (26%) wurden im Verlauf eines halben Jahres aus den Betrieben ausgegliedert. Die Betriebe reagierten so auf die traditionell hohe Fertigungstiefe in den früheren Kombinat der DDR. Zum Teil wurden ausgegliederte Betriebe oder Betriebsteile auch von westdeutschen Firmen übernommen. Ein nicht zu quantifizierender Teil davon dürfte nach der Ausgliederung weiter bestehen. Die größte Bedeutung kam Ausgliederungen im verarbeitenden Gewerbe und bei den Gebietskörperschaften zu. Bei den Gebietskörperschaften handelt es sich um veränderte Zuordnungen von der Kommune zum Land und zu anderen Institutionen, die in der Regel nicht mit Arbeitsplatzverlusten, häufig nicht einmal mit Veränderungen der Tätigkeit verbunden waren. (Beispiel Übernahme der Schulen durch die Kommune)

Eigenkündigungen und Aufhebungsverträge trugen ebenfalls nicht unmaßgeblich zum Beschäftigungsrückgang bei; insbesondere bei den Klein- und Mittelbetrieben kam diesen Gründen für den Personalabbau eine überdurchschnittliche Bedeutung zu. Rund 11% der aus den Betrieben ausgeschiedenen Arbeitskräfte nutzten die Möglichkeit des *Vorruhestands*.

Abbildung 2: Instrumente des Arbeitsplatzabbaus, in % des Beschäftigungsrückganges



4 Dimensionen der Unterbeschäftigung

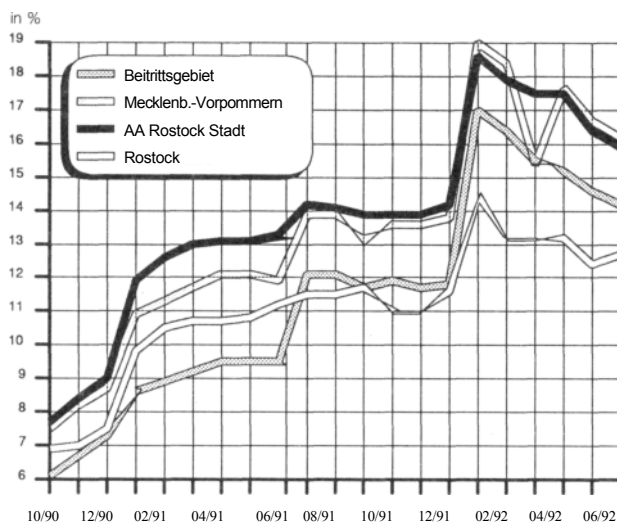
4.1 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

Auf den Arbeitsmarkt schlug die schockartige Öffnung der Wirtschaft ohne große Zeitverzögerung durch. Binnen weniger Monate stieg die Arbeitslosigkeit steil an. Im März 1990, dem Monat ihrer erstmaligen Registrierung, waren 963 Arbeitslose beim gerade etablierten Rostocker Arbeitsamt gemeldet. Unmittelbar vor der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli waren im gesamten Arbeitsamtsbezirk 5.800 Arbeitslose registriert. Innerhalb des folgenden halben Jahres stieg die Arbeitslosigkeit um mehr als das Fünffache an. Im Verlauf des

Jahres 1991 erfolgte dann ein zwar kontinuierlicher, gleichwohl erheblich geringerer Anstieg als im Jahr 1990. Erst im Januar 1992 nahm die Arbeitslosigkeit wieder sprunghaft zu. Mit 53.000 registrierten Arbeitslosen wurde ein zumindest vorläufiger Höhepunkt erreicht.

Die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen ist freilich in den neuen Bundesländern allein kein Indikator, um Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt darzustellen. Frühzeitig nutzten die Betriebe die arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Von Juli 1990 bis zum September 1991 waren im Arbeitsamt Rostock ständig mehr Kurzarbeiter registriert als Arbeitslose. Kurzarbeit war damit das am schnellsten und stärksten wirksame arbeitsmarktpolitische Instrument. Dies ist einerseits auf Sonderregelungen für die neuen Bundesländer zurückzuführen. So konnte vom 1.7.1990 bis zum 31.12.1991 Kurzarbeitergeld auch bei betrieblichen Strukturveränderungen oder betriebsorganisatorischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion gewährt werden. Die Unternehmen wurden zusätzlich durch die Übernahme von Kranken- und Rentenversicherungsbeiträgen entlastet. Durch tarifvertragliche oder betriebliche Regelungen, insbesondere in der metallverarbeitenden Industrie, wurde vielen Arbeitnehmern zudem das Kurzarbeitergeld aufgestockt (vgl. IAB-Werkstattbericht 4/1992). Der Arbeitsausfall durch Kurzarbeit betrug im Jahr 1991 zwischen 50 und 55 Prozent. Seit dem Höhepunkt der Inanspruchnahme des Instrumentes Kurzarbeit im Mai 1991 ist ein andauernder Rückgang zu verzeichnen.

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosenquoten



Die Brennpunkte der Massenarbeitslosigkeit hatten sich zwischenzeitlich verschoben. Waren im Juni 1990 noch 60% der Arbeitslosen im Hauptamt registriert, so waren es 1992 nur noch rund 45%. Die ländlich geprägten Umlandgemeinden von Bad Doberan bis Ribnitz-Damgarten stellen inzwischen die Mehrzahl der Arbeitslosen des Arbeitsamtsbezirks. Die Arbeitslosenquote liegt im Umland genauso höher wie die Inanspruchnahme der Kurzarbeit. Ende Juli 1992 lag die Arbeitslosenquote im Hauptamt Rostock mit 13,1% fast halb so hoch wie in Teterow (25,2%) oder Ribnitz -Damgarten (23,4%). Der entschei-

Region höher liegt als in den hier erfaßten 229 Betrieben, da einige Großbetriebe, insbesondere auch der öffentliche Dienst, wegen unvollständiger oder unplausibler Angaben nicht einbezogen werden konnten.

dende Grund für die regionale Differenzierung der Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeiterquote liegt in der Branchenstruktur. Die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe haben das Instrument der Kurzarbeit mit Abstand am häufigsten eingesetzt, und hier war es in der Regel nur die Vorstufe zur Arbeitslosigkeit.

Von den insgesamt 90.192 Zugängen in die Arbeitslosigkeit zwischen September 1990 und April 1992 kam jeder fünfte aus der Landwirtschaft oder der Fischerei (21,3%). Es ist davon auszugehen, daß der überwiegende Teil der Entlassungen aus landwirtschaftlichen Betrieben auch unmittelbar zu einer Arbeitslosmeldung geführt hat. Im Gegensatz dazu führte in anderen Wirtschaftszweigen und Betrieben der Beschäftigtenabbau nicht in gleichem Umfang zum Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit. Dies gilt insbesondere für den industriellen Sektor. So haben sich im Schiffbau der Hansestadt Rostock im Verlauf von eineinhalb Jahren nur 2.000 Personen arbeitslos gemeldet, der Beschäftigungsrückgang lag jedoch um ein Mehrfaches darüber; ähnliches gilt auch für den Maschinenbau und die Elektrotechnik. Für das überwiegend gut qualifizierte Personal der Schiffbauunternehmen ist der Arbeitsmarkt – zum Teil freilich auch über Migration und Fernpendeln – aufnahmefähiger als für die Arbeitnehmer aus dem landwirtschaftlichen Bereich.

4.2 Geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarkts

Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit hat sich eine deutliche geschlechtsspezifische Spaltung des Arbeitsmarktes herausgebildet. Frauen sind mehr von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. Für eine gezielt ansetzende Arbeitsmarktpolitik ist es wichtig zu wissen, ob die unterschiedliche Betroffenheit eher aus einem überdurchschnittlichen Entlassungsrisiko – sei es aufgrund der Entwicklung der Branchenstruktur, sei es aufgrund selektiv wirkender betrieblicher Beschäftigungspolitiken – resultiert oder aus der unterschiedlichen Schwierigkeit, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Für einen Teil der in unserer Unternehmensbefragung erfaßten Betriebe liegen vollständige Angaben über die geschlechtsspezifische Beschäftigungsentwicklung vor. In diesen 229 Betrieben ging die Beschäftigung zwischen Januar 1990 und Januar 1992 insgesamt um fast 45 Prozent zurück. Der Frauenanteil an den Beschäftigten lag zum 1. Januar 1992 mit 35,7% höher als Anfang 1990 (33,7%). Im Verlauf des Jahres 1990 sank zwar zunächst die Frauenbeschäftigung stärker als die der Männer. Im Jahr 1991 änderte sich dies jedoch. Zwischen Januar 1991 und Januar 1992 verloren 40% der Männer, aber nur 30% der Frauen ihren Arbeitsplatz. Die Erklärung dürfte vor allem in strukturellen Faktoren liegen. Denn der Belegschaftsabbau konzentrierte sich 1991 auf die Großbetriebe des maritimen Sektors, in denen der Frauenanteil unterdurchschnittlich ist, während im Dienstleistungsbereich der Arbeitsplatzabbau geringer ausfiel⁶.

Wenn trotz des geringeren Beschäftigungsrückgangs die Frauenarbeitslosigkeit auch in Rostock schneller stieg als die der Männer, so deutet dies darauf hin, daß Frauen größere Schwierigkeiten haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden bzw. in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (insbesondere ABM) eingebunden zu werden. Dies ist um so bemerkenswerter, als der sektorale Strukturwandel eher die Frauenbeschäftigung begünstigte. Denn der Dienstleistungssektor gewann in den ersten zwei Jahren nach der Wirtschafts- und Währungsunion deutlich an Gewicht.

In den neuen Ländern haben sich bereits frühzeitig Muster der betrieblichen Beschäftigungspolitik etabliert, wie sie von westlichen Arbeitsmärkten bekannt sind. Danach setzt sich eine geschlechtsspezifische Diskriminierung nicht bei den Entlassungen aus den Betrieben, sondern primär bei den Einstellungen durch. Trotz Einbeziehung der Frauen in den Zielgruppenpersonenkreis bei der Arbeitsförderung, insbesondere bei ABM, gelang es bisher nicht, den Prozeß der Verfestigung der Arbeitslosigkeit gerade bei Frauen zu verhindern. Die deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit bei den Frauen ist durch eine höhere Verweildauer der Frauen in Arbeitslosigkeit und schlechteren Vermittlungschancen zu erklären. So waren im Zeitraum September 1990 bis März 1992 unter den durch das Arbeitsamt vermittelten Arbeitskräften nur 41,4% Frauen, gleichzeitig lag ihr Anteil an den Zugängen in die Arbeitslosigkeit bei 49,4% und am Bestand an Arbeitslosen sogar über 55%. Eine gezielte Arbeitsmarktpolitik, die zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen beitragen kann, muß daher insbesondere die Vermittlungschancen der Arbeitskräfte erhöhen und auf die betriebliche Beschäftigungspolitik einwirken.

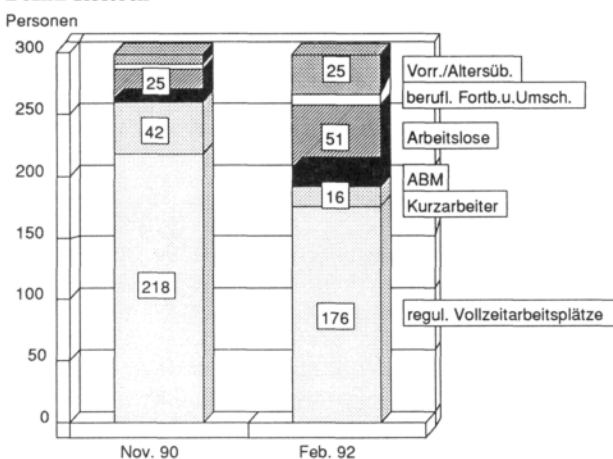
5 Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Der schockartige Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft wurde zur Stunde der Arbeitsmarktpolitik. Gerade auf der regionalen Ebene kam keinem anderen Politikfeld eine vergleichbare Bedeutung zu. Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildung und Umschulung expandierten in einem bis dahin kaum für möglich gehaltenen Tempo.

Bezogen auf das Erwerbspotential im Arbeitsamtsbezirk Rostock waren im Frühjahr 1992 weniger als 60% der Erwerbspersonen in regulärer Beschäftigung, fast 40% wurden mit Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sozial aufgefangen. Der überwiegende Teil der Nichterwerbstätigen (76.000 Personen) ist vom Erwerbsleben ausgeschlossen, entweder durch Vorruhestand/Altersübergang oder durch Arbeitslosigkeit. Andererseits befanden sich 46.000 Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, von denen zwei Drittel auf die aktiven Instrumente ABM und berufliche FuU entfielen. Ein Drittel der Entlastung des Arbeitsmarktes resultierte aus der Anwendung der Kurzarbeiterregelungen (16.000 Personen).

Die aktuelle und zu erwartende Arbeitsmarktlage läßt nicht auf eine nachhaltige Reduzierung der Unterbeschäftigung in der Region Rostock hoffen. Zur Arbeitsmarktpolitik

Abbildung 4: Arbeitsmarktsituation Nov. 1990/Febr. 1992 im AA-Bezirk Rostock



die sowohl eine überbrückende Funktion als auch Aufgaben insbesondere im Bereich der qualifikatorischen Transformation übernehmen muß, gibt es daher gegenwärtig keine realistische Alternative. Arbeitsmarktpolitik kann zwar den Abbau regulärer Beschäftigung nicht verhindern, jedoch die sozialen Bedingungen für den Übergang zu neuen Wirtschaftsstrukturen verbessern. In einer tiefgreifenden und strukturellen Beschäftigungskrise wie in Rostock ist der Übergang von einer vorwiegend sozial abfedernden Funktion der Arbeitsförderung hin zu beschäftigungspolitisch gestaltenden Aufgaben fließend. Die überbrückende Funktion der Arbeitsmarktpolitik als Hilfestellung auf dem Weg in den „ersten“ Arbeitsmarkt in der Region Rostock muß im Wechselspiel mit anderen beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen zum Teil erst Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Strukturwandel schaffen.

5.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Im Arbeitsamtsbezirk Rostock waren im April 1992 15.100 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt. Dies waren immerhin fast doppelt so viele Arbeitskräfte wie der Schiffbau der Region noch beschäftigte. Dies belegt die Bedeutung, die ABM für die Beschäftigungslage der gesamten Region gewonnen hat. In einer ersten Etappe, beginnend mit der deutschen Vereinigung, wurde dieses bislang unbekannte Arbeitsmarktinstrument recht zögerlich in Rostock wie in den neuen Ländern eingeführt. Bis März 1991 stieg die Zahl der ABM-Beschäftigten lediglich auf 2.400. Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Einsicht, daß nach den Fördermustern der bisherigen West-ABM-Praxis sich in den neuen Bundesländern keine Trägerlandschaft für ABM etablieren kann, führte zu den günstigen Konstellationen für ABM innerhalb des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“. Seit Ende 1991 setzt sich im Zuge der regionalen Kontingentierung eine weitgehende Angleichung der Inanspruchnahme von ABM innerhalb der Arbeitsamtsbezirke in den neuen Bundesländern durch. Damit wurde freilich auch der Handlungsspielraum der Arbeitsämter eingeschränkt.

Für die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsamts und der Nebenstellen erhielten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine überragende Bedeutung. Zwischen September 1990 und März 1992 waren von den insgesamt 30.319 Arbeitsvermittlungen des Arbeitsamts fast 19.000 Vermittlungen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Damit mündet nur jede dritte Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt in reguläre Beschäftigung.

Der Hauptanteil der ABM-Stellen entfiel im Zeitraum Oktober 1990 bis März 1992 auf die Landwirtschaft und den Garten- und Landschaftsgartenbau (7.270 Plätze) sowie auf die Bau-, Industrie- und Freizeitgeländeerschließung, einschließlich Hochbau (2742 Plätze). Jede fünfte ABM-Stelle war im Bereich der Sozialen Dienste angesiedelt. Obwohl Frauen eine der Zielgruppen der Arbeitsförderung sind und damit günstigere Zuschußmöglichkeiten zu den Lohnkosten bestehen, ist es bisher nur zu einer unterdurchschnittlichen Einbeziehung von Frauen in ABM gekommen. Dies ist wesentlich auf die Branchenstruktur zurückzuführen. Sowohl in die Bauwirtschaft wie auch in die Landwirtschaft werden zum ganz überwiegenden Teil Männer vermittelt. Hingegen wurden drei von vier ABM-Stellen in den sozialen Dienstleistungen und im Verwaltungsbereich von Frauen besetzt. Hierin kommt ein besonderes Problem zum Ausdruck. Einerseits sollen Arbeitsbe-

Schaffungsmaßnahmen genutzt werden, um besonders dringliche Aufgaben in Angriff zu nehmen, andererseits sollen Zielgruppen gefördert werden. Zwischen diesen Zielen besteht häufig ein Konflikt. Die Erhöhung des Frauenanteils setzt daher voraus, daß der Anteil von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Dienstleistungssektor erhöht wird.

Für den ABM-Einsatz im Bereich der Sozialen Dienste besteht eine spezifische Form kommunaler Koordinierung für ABM. ABM-Träger insbesondere aus dem öffentlichen Bereich werden in einer Koordinierungsstelle für ABM beim Senat der Stadt beraten. Auf diesem Wege gelang es u. a., große Teile der Kinderbetreuung und des Jugendfreizeitbereiches durch ABM abzusichern. Bei der Vergabe von ABM bieten sich zudem solche Einsatzbereiche an, die sich an die gegebenen wirtschaftlichen Strukturen anlehnen. Dafür stehen zum überwiegenden Teil die notwendigen Qualifikationen und mittlerweile auch Projektträger mit Projekterfahrung zur Verfügung.

5.2 Berufliche Fortbildung und Umschulung im Arbeitsamtsbezirk Rostock

Seit der deutschen Vereinigung sind im Arbeitsamtsbezirk Rostock bis zum April 1992 rund 48.000 Personen in eine berufliche Qualifizierungsmaßnahme eingetreten, das sind fast 17% aller Erwerbspersonen. Im Durchschnitt des ersten Halbjahres 1992 waren ständig mehr als 16.000 Personen in einer FuU-Maßnahme. Im Jahre 1991 dienten 78,5% der Bildungsmaßnahmen der Fortbildung, 9,8% der Umschulung und 11,7% der Einarbeitung auf einem neuen Arbeitsplatz. Jeder dritte Teilnehmer einer Bildungsmaßnahme befand sich in Kurzarbeit, und 54% waren vorher arbeitslos.

Der geringere Anteil von Teilnehmern an Umschulungen in Rostock im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Bundesländer dürfte sowohl durch das vergleichsweise hohe Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte in Industrie und Dienstleistungen als auch durch fehlende Beschäftigungsalternativen für die Landbevölkerung zu erklären sein. Der Schritt in eine Umschulung, also faktisch als Berufsanfänger auf den Arbeitsmarkt zu treten, ist wesentlich mehr von sich abzeichnenden sicheren Beschäftigungsfeldern abhängig als eine Entscheidung zu einer beruflichen Fortbildung auf dem erlernten Fachgebiet. Die künftigen beruflichen Arbeitsmarktperspektiven bilden sich erst langsam im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels heraus. Die eher abwartende Haltung bei der Annahme von Bildungsangeboten zeigt sich auch daran, daß überwiegend Kurzfristmaßnahmen mit einer Laufzeit von bis zu 6 Monaten (67%) in Anspruch genommen wurden. Dieses Übergewicht von Kurzzeitmaßnahmen reflektiert zugleich den hohen Anteil an Anpassungsqualifizierung.

Mitte 1992 waren im Arbeitsamtsbezirk Rostock 135 Bildungsträger mit 825 Maßnahmen tätig. Die meisten Bildungsmaßnahmen (60%) fanden in der Stadt Rostock statt. Für die Bildungsträger ist für ein erfolversprechendes Angebot vor allem die vorhandene Infrastruktur wichtig, insbesondere bestehende Verkehrsverbindungen, um den Einzugsbereich zu vergrößern. Diese Voraussetzung erfüllt in der Regel ein regionales Oberzentrum besser als die umliegenden Kreisstädte. In der Struktur der Bildungsangebote ist eine deutliche Schwerpunktsetzung auf die Berufsgruppe der Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe und zugleich die Unsicherheit über die künftige Nachfrage im Fertigungsbereich erkennbar. Der Anteil der

industriellen Fertigungsberufe liegt unter 25%. Problematisch ist, daß mit den geringen Bildungsangeboten im landwirtschaftlichen Bereich dem qualifikatorischen Nachholbedarf der Wiedereinrichter mit ihren stark spezialisierten Abschlüssen der industriell geführten DDR-Landwirtschaft nur in geringem Maße Rechnung getragen wird.

Die Unsicherheit über die künftigen Arbeitsmarktperspektiven, die Veränderungen der Branchen-, Berufs-, und Qualifikationsstrukturen führen häufig zur Frage nach der Akzeptanz der beruflichen Bildung bei den Adressaten, deren Kenntnis für die weitere Konzeptionierung der Arbeitsmarktpolitik notwendig ist. Aufschlüsse über die subjektive Bewertung beruflicher Bildung durch die Teilnehmer ermöglicht eine Befragung von 92 Bildungsträgern und 1514 Lehrgangsteilnehmern in der ersten Jahreshälfte 1992.

Die meisten Teilnehmer hatten entweder den Abschluß der mittleren Reife (63,8%) oder das Abitur (25,8%) abgelegt. Nur 8,3% haben einen Abschluß der Grundschule (8. Klasse) oder weniger aufzuweisen. Der überwiegende Anteil verfügte über einen Facharbeiterabschluß (56,2%). Beachtlich ist auch der Anteil der Akademiker und Fachschulabsolventen, die 40,2% der Teilnehmer ausmachen. Ein Beleg, daß mit höherer Qualifikation die Bereitschaft zur Fortbildung wächst.

Drei von vier Befragten waren vor der Fortbildung und Umschulung arbeitslos. Dieser Wert liegt deutlich über den Eintritt in FuU insgesamt, von denen im Zeitraum September 1990 bis Februar 1992 54% vorher arbeitslos war. Die Initiative zu der beruflichen Bildungsmaßnahme ging bei 56,1% der Befragten von diesen selbst aus. Bei einem Drittel war das Arbeitsamt der aktive Teil, bei 7% war es der Arbeitgeber. Eigeninitiative war bei den Männern stärker ausgeprägt (58%) als bei den Frauen (54%). Mit dem Verlauf und den Inhalten der Bildungsmaßnahme waren 71% zufrieden. Auf die Frage: „Was wäre verbesserungswürdig?“, gaben 11% die Organisation und den Lehrgangsablauf an. An nächster Stelle wurde von den Teilnehmern der fehlende Praxisbezug kritisiert. Hinsichtlich der gestellten Anforderungen fühlen sich 1.267 (84%) Teilnehmer gefordert, 11% unterfordert, aber nur 3% überfordert. Daraus eine Qualitätseinschätzung ableiten zu wollen, ist sicher nur eingeschränkt möglich. Es läßt sich jedoch resümieren, daß es den Trägern recht gut gelungen ist, sich auf die Teilnehmer einzustellen. Eine sicher wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer Bildungsmaßnahme.

Trotz der vergleichsweise hohen beruflichen Qualifikationen schätzt der überwiegende Teilnehmerkreis (55,5%) seine künftigen beruflichen Chancen eher pessimistisch ein. Männer sehen es etwas optimistischer als die Frauen, von denen sich 64,4% nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt ausrechnen. 7% der Teilnehmer sehen ihre Chance außerhalb der Region, das sind in der Regel die westlichen Bundesländer.

5.3 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

5.3.1 Entstehungsbedingungen

Frühzeitig war zu erkennen, daß dem bevorstehende massive Personalabbau in den ostdeutschen Betrieben mit der im Westen Deutschlands gebräuchlichen Handhabung der Arbeitsförderung nur begrenzt begegnet werden konnte. Es galt neue Wege zu suchen, ohne dabei die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und Erfahrungen der bundes-

deutschen Arbeitsmarktpolitik über Bord zu werfen. Viele Hoffnungen waren gerade in den Brennpunkten der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland mit der Bildung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (BQG) bzw. Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) verbunden.

Aufgegriffen wurden damit gewerkschaftliche Konzeptionen aus der alten Bundesrepublik. Mit ihnen sollte in besonders betroffenen Krisenunternehmen und -branchen der Strukturwandel gefördert werden, ohne daß es zu Kahlschlagsanierung und Massenentlassungen kommt (vgl. Bosch 1990). Die Rahmenbedingungen für die vorhandenen Ansätze von betrieblichen und kommunalen Beschäftigungsgesellschaften waren einerseits im Westen ungleich günstiger: In den von Strukturkrisen betroffenen Regionen Westdeutschlands blieb selbst auf dem Höhepunkt der Krise die registrierte Arbeitslosigkeit unter 20%, in vielen ostdeutschen Regionen liegt sie erheblich höher. Krisen betrafen zudem immer nur einzelne Unternehmen und Branchen, daneben gab es immer auch stabile oder gar expandierende Unternehmen, in denen ein erheblicher Teil der Entlassenen neue Arbeit fand (vgl. Heseler 1990). Die lokalen und regionalen Wirtschaftsstrukturen waren vergleichsweise diversifiziert. In Ostdeutschland hingegen ist der Kontraktionsprozeß allgemein, die Wirtschaftsstruktur weit weniger diversifiziert, die regionale Verflechtung extrem hoch und zumeist auf wenige dominierende Leitkonzerne oder -betriebe ausgerichtet. Die westlichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften konnten auf funktionierenden Verwaltungen und Weiterbildungseinrichtungen aufbauen, in den neuen Bundesländern mangelte es zunächst an entsprechenden Einrichtungen und notwendiger administrativer Routine.

Es gibt freilich auch positive Rahmenbedingungen und Potentiale in den neuen Bundesländern. Dazu gehörte insbesondere die Bereitschaft, ordnungspolitische Barrieren, die im Westen für Beschäftigungsgesellschaften und -initiativen oft unüberwindbare Hindernisse darstellten, gar nicht erst entstehen zu lassen oder sie schnell einzureißen. Auch die größere Kooperationsbereitschaft der Akteure der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik stellte einen Aktivposten dar. Ein weiterer Vorteil, auf dem die ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften zumindest bis Ende 1991 aufbauen konnten, war die Beschäftigungsstruktur. Letztlich blieben in Westdeutschland betriebliche und mehr noch kommunale Beschäftigungsgesellschaften Instrumente des zweiten Arbeitsmarkts. Ihre Adressaten waren die von Entlassung bedrohten Arbeitskräfte, die auf dem externen Arbeitsmarkt die geringsten Chancen hatten: die Älteren, die Leistungsgeminderten und die weniger Qualifizierten. Das Potential der ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften waren hingegen in weit höherem Umfang qualifizierte Arbeitskräfte, Facharbeiter, Techniker, Ingenieure.

Im Arbeitsamtsbezirk Rostock bestanden Mitte 1992 27 ABS-Gesellschaften. Die folgende Analyse konzentriert sich auf 16 Gesellschaften. Der zeitliche Verlauf ihrer Entstehung erlaubt eine Zuordnung nach vier für die Etablierung der BQG'n wesentlichen Zeitabschnitten.

⁷ In der „Gemeinsamen Erklärung von Treuhandanstalt, DGB und DAG zur Sozialplanregelung“ vom 13. April 1991 waren den Unternehmensleitungen weitgehende Spielräume zur Unterstützung der BQG'n eingeräumt worden.

A. Frühgründungen

In der Zeit von der Währungsunion am 1.7.90 bis Ende März 1991, d. h. vor Inkrafttreten der besonderen ABM-Förderbedingungen des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“, wurde der Entstehung von BQG'n vor allem experimenteller Charakter zugebilligt. Die ersten BQG'n wurden in den neuen Bundesländern nach dem Vorbild ähnlicher Initiativen aus den alten Bundesländern gegründet. Im Landkreis Rostock entstand im Oktober 1990 mit dem Verein für Arbeit und Bildung e.V. (VAB) ein erster Träger für Arbeitsförderung unter Beteiligung des Landrats und eines landwirtschaftlichen Forschungszentrums. Er konzentrierte sich zunächst auf die Beratung und Initiierung von ABM. Als zweite, zunehmend wichtigere Säule wurde der Bildungsbereich ausgebaut. Insbesondere Maßnahmen nach § 41a AFG wurden durchgeführt und bis April 1992 ca. 1.500 Personen geschult. Die berufliche Weiterbildung orientierte sich am ländlichen Umfeld. So lag der Schwerpunkt bei der Fortbildung und Umschulung von Floristen, Garten- und Landschaftsbauern und Wiedereinrichtern landwirtschaftlicher Betriebe.

In der Deutschen Seereederei Rostock erfolgte die Gründung des Arbeitsförderungs- und Fortbildungswerks Schiffahrt GmbH (AFW) im November 1990. Das AFW entfaltete im Sinne eines „regionalen Krisenmanagements“ Aktivitäten zur Nutzung von ABM für die Verbesserung im kommunalen Infrastrukturbereich, die sich dann aber zunehmend auf den Bildungsbereich verlagerten. Dazu gehörte die Einrichtung von 80 Qualifizierungsplätzen in einer Jugendwerkstatt und die Übernahme eines überbetrieblichen Ausbildungszentrums für Schiffsmechaniker. Ein Übungskontor für den „Datenverarbeitungs-Koordinator Hafenwirtschaft“ und Umschulungsmaßnahmen für Handwerksberufe vervollständigen die Angebots- und Leistungspalette des AFW.

Der Vorteil dieser Frühgründungen war ihr zeitlicher Vorsprung. So konnten Erfahrungen in Hinblick auf die strategische Orientierung der Arbeitsförderung und auf den Umgang mit dem weitgehend neuen Instrumentarium des AFG eingebracht werden. Interessanterweise haben beide BQG-Frühgründungen sich nicht einseitig auf ABM konzentriert, sondern einen Schwerpunkt auf die berufliche Fortbildung und Umschulung gelegt. Sie treten selbst als Bildungsträger auf. Hauptsächlich diese Arbeit ermöglichte die Schaffung von 55 regulären Arbeitsplätzen (Stand 1.4.92) in diesen BQG'n. Bis Ende 1992 sollen insgesamt ca. 100 Arbeitsplätze für Dozenten bzw. im Verwaltungsbereich entstehen. Dafür waren die hohe Nachfrage insbesondere nach Orientierungslehrgängen nach § 41a AFG sowie die frühzeitige Beantragung und Bewilligung von institutionellen Fördermitteln maßgeblich.

B. Gründungen im Zuge des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“

Diese Etappe umfaßt den Zeitraum der Installierung des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“ im April 1991 bis zur Umsetzung der Entscheidung der Treuhandanstalt, keine direkten Beteiligungen ihrer Unternehmen an den BQG'n zuzulassen (Juli 1991). Innerhalb dieses Zeitraumes waren die Rahmenbedingungen für eine BQG-Gründung am günstigsten. Erstens war in den BQG'n aus Treuhandbetrieben eine weitgehende Unterstützung, insbesondere im Bereich von Immobilien, üblich⁷. Zweitens war für die acht in dieser Periode gegründeten BQG'n eine günstige Finanzierung der ABM-Vorhaben möglich. Die

Finanzierung beinhaltete die Übernahme der vollen Personalkosten durch das Arbeitsamt und einen Zuschuß zu den Sachmitteln in Höhe von 30 bis 100% der Lohnkosten. Freilich entstand damit auch eine einseitige Abhängigkeit von den Bedingungen des Arbeitsförderungsgesetzes. Fast alle in diesem Zeitraum gegründeten BQG'n konzentrierten sich auf die Abwicklung von ABM-Projekten. Die restriktiveren Förderbedingungen bei ABM führen daher zu einer ganzen Reihe von perspektivischen Problemen.

C. Die Nachholphase der verschobenen Gründungen

In einer dritten Gründungsetappe entstanden BQG'n, deren Gründung im Prinzip bereits bis 30. 6. 91 vorbereitet war, die jedoch bis zu einer Einigung der Sozialvertragsparteien mit der Treuhand aufgeschoben werden mußte. Diese BQG'n, die nach der Treuhand-Rahmenvereinbarung als sog. Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) gegründet wurden, waren allerdings auf Grund von Vorarbeiten in der Lage, die ersten ABM-Projekte noch unter den günstigen Finanzierungsbedingungen des Aufbauwerkes „Aufschwung Ost“ angehen zu können. Insofern ist ihre anfänglich eindeutige Orientierung auf ABM-Abwicklung mit der Akquisitionsstrategie derjenigen BQG'n vergleichbar, die in der zweiten Gründungsphase entstanden. Die BQG'n dieser dritten Gründungsphase zeichnen sich dadurch aus, daß diese mit deutlicher Profilierung und verschiedenen strategischen Orientierungen entstanden. Die aus einer Werft entstandene BQG „Neptun“ war auf ABM-Großprojekte orientiert, z. B. Schiffsrecycling, Umbau eines Wohnschiffes. Die aus der früheren DMS-Gesellschaft Schiffselektronik Rostock entstandene Beschäftigungsgesellschaft L.I.F.T. schaffte mit einem Projekt im Bereich ökonomischer Energieanwendung ABM-Plätze für 143 Arbeitnehmer und die ABS Schiffbau wurde zunächst im Schwerpunkt auf das Auffangen der Kurzarbeiter aus dem gesamten DMS AG-Bereich ausgelegt.

D. Spätgründungen

Spezifische Anforderungen für den Erfolg von BQG-Spätgründungen resultieren aus den Bedingungen kontingenter ABM-Stellen⁸. Daraus ergab sich weit stärker als bei den bisherigen Gründungen die Notwendigkeit, mit klaren strategischen Zielstellungen und Finanzierungsplänen zu beginnen, um sich unter restriktiveren Bedingungen noch als Träger für AFG-Maßnahmen etablieren zu können. Bei einer Gesellschaft (AQG) ist die Finanzierung durch die berufliche Erstausbildung gewährleistet. Eine andere (KABS) hofft auf Sponsoren, die zunächst insbesondere den Sachmittelbedarf für den Kinder- und Jugendfreizeitbereich finanziell abdecken, später auch in die Gesamtfinanzierung mit einbezogen werden können.

5.3.2 Bedeutung für den Arbeitsmarkt

Unabhängig von der Art der Projekte ist die quantitative Entlastung des Arbeitsmarktes zunächst ein Gradmesser der regionalen Wirksamkeit des Trägers. Wenn in den alten Bundesländern mit Projektvorbereitungszeiten von bis zu drei Jahren für anspruchsvolle Projekte gerechnet

⁸ Diese Etappe wurde mit den RdErl vom 26. 8. 91 und vom 18. 10. 91 - 5590 A/5566.1 (63)/5531 Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung bei ABM eingeleitet und fand die Präzisierung für 1992 im RdErl vom 20. 12. 92 - 5590 A/3313/5566.1 (63)/5531 Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung bei ABM für das Jahr 1992 in den neuen Bundesländern einschl. Berlin-Ost.

wird, dann sind in den neuen Bundesländern schon drei Monate bei der angespannten Arbeitsmarktsituation und den laufend wechselnden Antrags- und Förderbedingungen ein langer Zeitraum. Daraus erklärt sich die geringe Inanspruchnahme von ABM durch Beschäftigungsgesellschaften; denn die gerade gegründeten BQG'n mußten sich zunächst als Verein oder Gesellschaft konstituieren und organisieren. Für viele galt es zusätzlich, neue Betätigungsfelder außerhalb des gewohnten Arbeitsumfeldes zu erschließen bzw. nicht besetzte Marktnischen für ABM zu finden. Damit war eine längere Projektvorbereitung gegenüber Trägern, die in einem gewohnten Tätigkeitsfeld doch relativ kurzfristig ABM-Projekte anbieten konnten, verbunden.

Tabelle 2: Entwicklung der BQG im Arbeitsamtsbezirk Rostock

AFG-Maßnahme	In Arbeitsförderung einbezogene Arbeitnehmer			
	1. 7. 1991	1. 10. 1991	2. 1. 1992	1. 4. 1992
Angaben in Personen				
insgesamt	760	2 127	3 362	10 487
Beschäftigte in ABM	153	922	1 439	2 595
FuU kumuliert (eigene Trägerschaft)	607	1 205	1 923	2 965
FuU kumuliert (andere Träger)	2 179
Kurzarbeiter Null-Stunden			..	2 748

Seit dem Herbst 1991 ist ein deutlicher Zuwachs der ABM-Beschäftigung in den BQG'n zu verzeichnen. Freilich war auch im April 1992 lediglich ein Fünftel der ABM-Beschäftigten in einer ABS-Gesellschaft eingesetzt. ABM-Projekte stellen andererseits für den Großteil der BQG'n die Existenzgrundlage dar. Mit dem Anwachsen der Maßnahmen entstehen damit existentielle Probleme: Was wird aus den zahlreichen Arbeitnehmern nach Ablauf der AB-Maßnahme? Bleibt als Ergebnis der Arbeit der BQG im Bereich der ABM nur die Entlassung in die Arbeitslosigkeit? Welche Rolle kann die BQG übernehmen, wenn nach dem Ablauf der z. T. auf ein Projekt ausgerichteten Arbeit keine Anschluß-ABM folgen? Wie soll die weitere Nutzung der im Rahmen der Sachmittelausstattung getätigten Investitionen erfolgen, die die BQG'n im Rahmen der „Aufschwung Ost“-Förderung finanziert erhielten. Nicht nur die rein formalen Rückübertragungsansprüche an das Arbeitsamt dürfen hier im Mittelpunkt stehen, sondern es gilt, Möglichkeiten der weiteren Nutzung für die BQG'n einzuräumen, wenn Bedingungen für reguläre Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Damit treten die BQG'n aber zunehmend in Widerspruch zur AFG immanenten Zielgruppenförderung.

Sollen jedoch die begonnenen AB-Maßnahmen zumindestens für einen Teil der Arbeitskräfte in eine Anschlußbeschäftigung münden – ein Anspruch, den nicht wenige Projekte erheben (z. B. L.I.F.T.-Energieoptimierung, Neptun-Auto-Wertstoff-Recycling, GÖSA-Umwelt- und Verkehrsleittechnik) -, dann wird die Einbeziehung von Instrumenten der Wirtschaftsförderung notwendig.

Tabelle 3: Anteil der Beschäftigungsgesellschaften an ABM
Arbeitsamtsbezirk Rostock

ABM-Beschäftigte in BQG je 100 Beschäftigte in ABM insgesamt*			
1. 7. 1991	1. 10. 1991	2. 1. 1992	1. 4. 1992
5	11	14	19

* Die Erhebungsdaten wurden bezogen auf die Monatsendzahlen des jeweiligen Vormonates.

Der Ausgründungsproblematik⁹ wird in vielen BQG'n eine wichtige Rolle beigemessen. Insbesondere die einheimischen Akteure setzen in die Arbeitsförderung die Erwartung einer Überbrückung in reguläre Beschäftigung. Die reichliche Ausstattung mit Sachmitteln im Rahmen der Finanzierung durch das Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ ließ bis August 1991 in einer Reihe von Projekten günstige Arbeitsbedingungen entstehen und auf weitere Unterstützung auf dem Weg in reguläre Beschäftigung nach Ablauf der ABM hoffen. Andere hegten zudem die Erwartung, mit der Schaffung von ABM die Wirtschaftsentwicklung vorantreiben zu können. Über eine subventionierte Nachfrage durch ABM sollten insbesondere Wachstumsimpulse für die einheimischen Klein- und Mittelbetriebe gegeben werden, die dadurch in die Lage versetzt werden, Arbeitskräfte aufzunehmen.

Nach dem ersten Steuererlaß zu ABM wurden freilich die Grenzen der AFG-Förderung deutlich. Die einseitige Orientierung auf AFG-Finanzierung aufgrund fehlender Erfahrungen in der Projektplanung offenbarte vielfach die doch eher geringen Aussichten für die Entwicklung strategischer und marktfähiger Projekte, die eine Anschließperspektive bieten. Während in einigen ABS-Gesellschaften als Alternative zur Arbeitslosigkeit die Forcierung des Übergangs in die Selbständigkeit über die bestehenden gut ausgestatteten ABM-Projekte angestrebt wurde, versuchen andere eine Etablierung als Träger in sozialen Beschäftigungsfeldern auf dem „zweiten“ Arbeitsmarkt.

Inwieweit die Zielsetzung, zumindest einzelne Ausgründungen aus der BQG schon bei der Projektvorbereitung vorzusehen, auch verwirklicht werden konnte, war Mitte 1992 noch nicht verlässlich zu beurteilen. Eine ausschließliche Zielsetzung in Richtung Aus- und Existenzgründung ist freilich unrealistisch und überschätzt die projektbezogenen Finanzierungsmöglichkeiten über das AFG und andere Finanzierungsquellen. Zum anderen ist auch die Ausgründungsbereitschaft der Arbeitnehmer selbst innerhalb der BQG'n eher gering. Hinzu kommt, daß erste Markterfahrungen zu realistischeren Sichtweisen über einen möglichen Marktzugang unter Konkurrenzbedingungen geführt haben. Damit gewinnt das Problem der weiteren Orientierung nach Ablauf der ABM-Phase in den BQG an Schärfe. Selbständigkeit kommt realistischerweise nur für einen Teil der ABM-Beschäftigten in Frage. Da auf den Arbeitnehmern zunehmend der Druck einer zu Ende gehenden AB-

Maßnahme lastet, verstärkt dies Erwartungen und Forderungen hinsichtlich weiterer staatlich subventionierter Beschäftigung. Die deutliche Absicht in den Geschäftsführungen der BQG'n zur Aus- und Existenzgründung macht jedoch zugleich das neue spezifische Selbstverständnis dieser Trägerlandschaft des „zweiten“ Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern deutlich.

Mit dem wachsenden Engagement der BQG'n bei der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik entstand eine Vielzahl von Informationsbeziehungen und Handlungsverbänden mit den Kommunen, den Kammern, Verbänden, Parteien und anderen regionalen Akteure innerhalb des Arbeitsamtsbezirks Rostocks. Trotz aller Versuche einer Abnabelung neugegründeter BQG'n von den Mutterunternehmen bildeten die Kooperationsbeziehungen zwischen BQG'n und Treuhandunternehmen in der Gründungsphase einen wichtigen materiellen, aber vor allem psychologischen Bezugspunkt für die Geschäftsführungen und die Arbeitnehmer. Die Umsetzung von Ideen in den BQG'n und die Motivierung der Arbeitnehmer hingen nicht unerheblich von den durch die Mutterunternehmen gewährten Start- und Rahmenbedingungen ab. Dazu gehörten die Bereitstellung von Immobilien, eine personelle Unterstützung bei der Etablierung des Geschäftsverkehrs und häufig auch eine Anschubfinanzierung.

Nachdem die Beziehungen zum Mutterunternehmen und zu den Gesellschaftern bzw. den Vereinsmitgliedern juristisch geklärt waren, traten an deren Stelle zunehmend externe Akteure und vor allem das unternehmerische Engagement der Geschäftsführung. Hier sind innerhalb des Arbeitsamtsbezirkes wesentliche Differenzierungen vorhanden. Diese resultieren aus bestehenden Defiziten im betriebswirtschaftlichen und logistischen Management der BQG'n. Die Fülle an Nachholbedarf, insbesondere im formal rechtlichen Bereich, beim Aufbau von Arbeitsstrukturen, bei der Anbahnung der Beziehungen zu überwiegend neuen Institutionen und Personen, und die z. T. unklaren Kompetenzabgrenzungen in den Verwaltungen verzögerten außerdem häufig notwendige Entscheidungsprozesse. Ein zum Erfahrungsaustausch von den Geschäftsführern der BQG'n in Rostock institutionalisierter Arbeitskreis konnte nur kurze Zeit am Leben erhalten werden, zum Teil nahm der „Aufbaustab Aufschwung Ost“ diese Funktion wahr, in dem auch ABM-Projekte im kommunalen Infrastrukturbereich abgestimmt wurden.

Mit dem sich abzeichnenden Funktionswandel der BQG'n von arbeitsmarktpolitischen „Feuerwehren“ hin zu Akteuren in der regionalen Wirtschaftsentwicklung wird ein entsprechender institutioneller Rahmen notwendig, der eine überregionale Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten vornimmt. Obwohl ein solcher Anspruch an die Landes- und regionalen bzw. sektoralen Trägergesellschaften nicht explizit in den entsprechenden Treuhandvereinbarungen über die ABS-Gesellschaften ausgesprochen wurde¹⁰, erscheint ein solches Selbstverständnis als notwendig. Innerhalb der Trägergesellschaft Schiffbau (TGS) in Mecklenburg-Vorpommern, verantwortliche Trägergesellschaft für alle ABS-Gesellschaften der Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG (DMS), wird an einem Konzept einer „integrierten Standortentwicklung“ an Standorten von DMS-ABS-Gesellschaften gearbeitet und werden Kooperationspartner in allen gesellschaftlichen Gruppen angesprochen. Eine solche regionale Einbindung der BQG'n soll einerseits mittelfristigen Infrastrukturbedarf abdecken, die Standortentwicklung voran-

⁹ vgl. auch Knuth (1992). Unter den Begriff einer Ausgründungen werden alle Bestrebungen von einzelnen Arbeitnehmern aus ABM-Projekten und ganzer BQG'n gefaßt, die den Übergang in reguläre Beschäftigung suchen, für den Schiffbau siehe hierzu Eisbach, Heseler (1992)

¹⁰ Vgl. Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) vom 17. 7. 1991 in Treuhandinformationen, Ausgabe 3/4-1991, S. 20f. und Richtlinien zur Umsetzung ... in Treuhandinformationen, Ausgabe 5-1991, S. 11 f.

treiben, soll andererseits den sich abzeichnenden Übergang von BQG'n auf sozialpolitische bzw. sozialpädagogische Tätigkeitsfelder im Zusammenhang mit der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit vorbereiten und in kommunale Planungen einbeziehen.

5.3.4 Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik

Die Transformation der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes verlangt nicht nur eine Freisetzung von Marktkräften, sondern auch eine zielgerichte und aufeinander abgestimmte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Die unkoordinierte Anwendung der einzelnen Instrumente der Wirtschafts- und Arbeitsförderung bringt Effizienzverluste im Mitteleinsatz. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stellen eine wichtige Grundlage dar, um Arbeitnehmer vor dem Absinken in die Dauerarbeitslosigkeit zu bewahren. Aufgabenfelder und Zielvorgaben bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind freilich nur für einen Teil der Arbeitnehmer(innen) entsprechend den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes und der Qualifikationsstruktur passfähig. Die Praxis bei Projektierung und Nutzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ermöglicht nur teilweise die angestrebte Überbrückung zum ersten Arbeitsmarkt. Anzustreben ist gerade im gewerblichen Bereich eine größere Marktnähe von ABM-Maßnahmen, die durch einen größeren Anteil Vergabe-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erreicht werden könnte. Dazu wäre es notwendig, AFG-Finanzierung mit Mitteln der Wirtschaftsförderung (z. B. Investitionsbeihilfen für private Unternehmen bei Durchführung von Vergabe-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) stärker zu koppeln. Die gegenwärtig zu beobachtende Konkurrenz zwischen Wirtschaft und „zweitem Arbeitsmarkt“ muß in einer konzentrierten Aktion von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik und in Abstimmung mit der Wirtschaft überwunden werden.

Die berufliche Fortbildung und Umschulung hat in der Region eine breite Akzeptanz gefunden. Als Probleme schälen sich freilich die fehlenden Anschlußperspektiven heraus. Eine genauere Abstimmung von beruflicher Fortbildung und Umschulung entsprechend den mittel- und langfristigen Qualifikationserfordernissen der Unternehmen und der Gebietskörperschaften ist hier gefordert, wegen fehlender Signale vom Arbeitsmarkt jedoch nur begrenzt realisierbar.

Die wirtschaftlichen Perspektiven der Region Rostock machen es notwendig, auch mittelfristig aktive Instrumente des „zweiten Arbeitsmarktes“ einzusetzen. Die Erfahrungen und das Engagement des Managements in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sollten hierbei erhalten werden. Akteure, die als Geschäftsführer oder Qualifizierungsberater bzw. als andere Stammkräfte sowohl den sozial-psychischen als auch persönlichen Anforderungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt genügen, sind zum einen selten, zum anderen deshalb nicht so schnell zu ersetzen. Im Arbeitsamtsbezirk Rostock gibt es Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die den Managementaufwand eines (erfolgreichen) mittelständischen Unternehmens betreiben. Für diese sollte eine längerfristige Perspektive mittels eines Stammkräfteprogramms gesichert werden.

Die Abstimmung mit öffentlichen Infrastrukturprojekten, für die freilich eine breite politische Akzeptanz Voraussetzung ist, ist für die Beschäftigungsgesellschaften von

Bedeutung. Das Einverständnis von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften muß für strukturpolitisch relevante Projekte gewährleistet sein. In der ABS muß sonst ein unverhältnismäßig großer Aufwand zur Selbstrechtfertigung und ständigen Moderierung gegenläufiger politischer Interessen betrieben werden. Von keiner Beschäftigungsgesellschaft ist letztlich eine Konkurrenzsituation zur gewerblichen Wirtschaft durchzuhalten. Erwerbswirtschaftliche oder strukturpolitische Zielsetzungen (z. B. im Rahmen einer kommunalen Umwelt- oder Energiepolitik) kollidieren häufig mit den Förderbedingungen des Arbeitsförderungsgesetzes.

Je langfristiger das Projekt einer BQG angelegt ist, desto größer kann der positive Effekt für die Verbesserung der Infrastruktur werden. Es sollte allerdings darauf geachtet werden, daß nicht auf Dauer kommunale Regelaufgaben übernommen werden. Der zeitliche Horizont des Projektes sollte vier bis fünf Jahre nicht unterschreiten. Während bei kleinen Projekten von strukturpolitischen Effekten kaum die Rede sein kann, werden größere Projekte mit mehreren hundert Beschäftigten wegen der komplexen Strukturen und aufgrund der hohen Fluktuationsrate schnell ineffizient. Besonders bedeutsam für die strukturpolitische Relevanz eines Projektes sind die Kooperationsbeziehungen mit der gewerblichen Wirtschaft und die Ausrichtung auf die kommunalen Infrastrukturbedarfe. Wenn die BQG als Träger von Beschäftigungsmaßnahmen erhalten werden sollen, müssen sie zudem mehr und mehr Arbeitsfelder für Langzeitarbeitslose sowie benachteiligte Personengruppen entwickeln.

Die Verbindung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Bildungsmaßnahmen kann künftige Beschäftigungsperspektiven erhöhen, wenn sie durch die regionalen bzw. sektoralen Trägergesellschaften begleitet und durch Pilotprojekte unterstützt wird. Mit gezieltem Bewerbungstraining spätestens in der Endphase der AB-Maßnahme im Rahmen des Qualifizierungsanteils ist ebenfalls die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern. Markt- und damit praxisnahe ABM bzw. berufliche Bildungsmaßnahmen können zudem eng mit betrieblichen Praktika verbunden werden, die unter realen Arbeitsmarktbedingungen vollzogen werden sollten. So wurde in einer BQG in Rostock ein FuU/ABM-Projekt initiiert, in dem die Praktika auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) vollzogen werden sollen.

Nur in geringem Umfang sind bisher aus gemeinnützigen Beschäftigungsinitiativen heraus Existenzgründungen erwachsen, die trotz landesseitiger Sonderförderung häufig schnell an Grenzen stoßen (vgl. Behrend, Bohnenkamp, Speiser 1992). Die Lohnkostenfinanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit oder andere Mittelgeber führt leicht zu einer „Kostenillusion“ bei den Trägern. Erfahrungen zeigen zudem, daß das Betätigungsfeld der Träger von Beschäftigungsgesellschaften dazu beiträgt, daß ihr Personal wenig Kontakt zu Beschäftigten aus gewerblichen Unternehmen hat. Die Zusammenarbeit zwischen den BQG'n und Unternehmen aus dem ersten Arbeitsmarkt erstreckt sich zumeist auf den Bezug von Vorleistungen. Die Beschäftigungsinitiativen agieren in geschützten Absatzmärkten, aus denen heraus es keinen kontinuierlichen oder allmählichen Übergang zum ersten Arbeitsmarkt gibt. Weil das ordnungspolitische Paradigma der industriepolitischen Enthaltensamkeit auch im Falle der BQG aufrechterhalten wird, eignen sich diese nur in wenigen Fällen als Akteure zum Zweck der Wirtschaftsförderung.

Da jedoch die wirtschaftliche Zukunft in der Region auch mittelfristig zu einem erheblichen Teil durch subventionierte Arbeitstätigkeiten geprägt sein wird, ist es eine umso dringendere Aufgabe, die zur Verfügung stehenden Instrumente der Arbeitsförderung unter den wirtschaftlichen, kommunalpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Akteuren zu koordinieren und den Handlungsspielraum der Arbeitsämter zu experimentellen Formen der Arbeitsmarktpolitik entsprechend den vorliegenden regionalen Bedingungen zu erweitern.

Literatur

- Akerlof, A. u. a. (1991): East Germany in From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union. Brookings Paper on Economic Activity, 1
- Behrendt, D., Bohnenkamp, U., Speiser, H. P. (1992): Beschäftigungsförderung durch Modernisierung der kommunalen Infrastruktur. Modellstudie am Beispiel von Beschäftigungsgesellschaften der Stadt Rostock. Bremen, Rostock
- Biebig, P., Richter, F., Zielke, M., Zoll, D. (1992): Strukturwandel im Seehafen Rostock-Petersdorf, Ergebnisse einer spezifischen Unternehmensbefragung. Rostock
- Bosch, G. (1990): Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Köln
- Eckey, H. F. (1991): Zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der ehemaligen DDR. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, S. 631-640
- Heseler, H., Warich, B. (1992): Strukturwandel und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf in der Region Rostock. Forschungsbericht. Rostock
- Eisbach, J., Heseler, H. (1992): Strukturwandel, Fertigungstiefe und Ausgründungspotentiale im ostdeutschen Schiffbau. Eschborn
- Heseler, H., Hickel, R. (1990): Der maritime Sektor im Umbruch. Wirtschaftsstrukturelle und beschäftigungspolitische Vorschläge für Rostock. PIW-Studien Nr. 6. Bremen
- Heseler, H. (1990): Die Arbeitsmarktfolgen von Betriebsschließungen -- Erfahrungen im internationalen Vergleich. In: MittAB 3
- Immen, E., Sinz, M. (1992): Regionale Entwicklungspotentiale und -engpässe in den neuen Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 1991. Bonn
- Kaiser, M., Otto, M. (1992): ABS in den neuen Bundesländern: Bestand, Maßnahmeschwerpunkte, Teilnehmer. IAB-Kurzbericht Nr. 7 vom 21. 02. 1992. Nürnberg
- Kaluza, H., Pollmeyer, B., Tehler, G. (1991): Kommunale/regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Leitfaden für die Praxis. Bremen
- Knuth, M. (1992): Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS). Forschungsbericht Nr. 219 des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Bonn
- Kühl, J., Schäfer, R., Wahse, J. (1992): Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im Oktober 1991. In: MittAB I, S. 32-50
- Rudolph, H. (1990): Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. Eine Typisierung von Kreisen und Arbeitsämtern. In: MittAB 4, S. 474-503
- Speiser, H. P. (1991): Soziale und örtliche Beschäftigungsinitiativen in Bremen
- Völkel, B. (1992): Kurzarbeit – eine Zwischenbilanz. IAB-Werkstattbericht 4/1992 vom 03. 04. 1992, Nürnberg

Anhang

Tabelle A1: Struktur der Region Rostock

	AA Rostock	SKS Rostock	LKS Rostock	Bad Doberan nn	Bützow	Güstrow	Ribnitz- Dam- garten	Teterow	Mecklen- burg Vor- pommern	DDR insgesamt
Fläche qkm	4 541	181	689	550	502	1 002	942	675	23 838	108 341
Wohnbevölkerung 31. 12. 89	538 214	252 956	38 558	48 863	29 251	71 921	65 358	31 307	1 963 909	16 433 796
Wohnbevölkerung 30. 6. 91	524 699	246 630	37 608	47 885	28 445	69 796	63 888	30 447		
Einwohnerückgang in %	-2,5	-2,5	-2,5	-2,0	-2,8	-3,0	-2,2	-2,7		
Wohndichte 1989	119	1 398	56	89	58	72	69	46	82	152
Bev. im erwerbsf. Alter 30. 9. 89	357 652	173 695	24 755	31 795	18 562	46 526	42 485	19 834	1 289 084	10 721 177
Erwerbstätige	294 494	154 015	19 635	22 348	13 831	36 421	32 179	16 065	1 033 137	8 883 881
Lehrlinge	12 581	7 603	611	729	506	1 460	1 134	538	41 927	338 483
Ständige Berufstätige	281 515	146 322	18 985	21 596	13 293	34 932	30 891	15 496	988 985	8 532 846
Selbst., mith. Fam.ang.	3 589	1 075	295	513	335	455	682	234	14 089	184 599
Arbeiter, Angest.	241 304	142 475	12 081	16 655	9 049	27 187	23 517	10 340	817 691	7 527 024
Genossenschaftsmitglieder	36 622	2 772	6 609	4 428	3 909	7 290	6 692	4 922	157 205	821 223
Altersstruktur in % der ständig Berufstätigen										
JG 60 u. später	28,3	29,3	27,0	26,2	27,4	28,3	26,4	27,7	27,4	26,1
JG 34 u. früher	12,9	11,7	14,1	13,4	15,0	14,4	14,0	15,6	13,7	15,0
Berufst. im Rentner	2,2	2,0	2,1	2,6	2,9	2,4	2,6	2,8	2,4	3,3
Anteile in % der ständig Berufstätigen										
Landwirtschaft	14,7	0,0	42,7	28,9	30,6	25,2	27,2	37,0		
Dienstleistung	52,7	62,6	39,9	47,1	41,3	45,9	40,3	33,7		
Industrie	32,4	37,2	17,5	24,0	28,1	29,0	32,4	29,2		
rel. Industriekonzentration	31,5	35,2	43,4	35,0	22,1	34,8	39,2	36,0		
Erwerbstätige 30. 11. 90	260 722	144 161	14 089	18 345	10 547	35 071	26 317	12 192	940 086	
Land-, Forstw., Fischerei	12,9	3,0	41,3	23,5	20,9	18,6	23,8	35,0	15,0	
Produzierendes Gewerbe	27,9	29,2	16,5	22,7	25,5	29,8	29,3	26,6	30,4	
Handel und Verkehr	26,6	33,5	10,8	18,1	17,3	23,2	17,7	11,5	19,7	
übr. Wirtschaftsber.	32,7	34,3	31,4	35,7	36,2	28,4	29,1	27,0	34,9	

Quellen: 1989: MittAB 4/1990 S. 496 f. – 1990: Stat. Bundesamt – 1991: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Bevölkerungsstand der Kreise und Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 30. 6. 1991, Mai 1992.

Tabelle A2: Übersicht zu den BQG im Arbeitsamtsbezirk Rostock

lfd. Nr.	Name der BQG und der Gründungsinitiatoren bzw. des Mutterunternehmens in der Reihenfolge der Gründungen	Gründungsdatum
2. Halbjahr 1990		
1.	Verein für Arbeit und Bildung im Landkreis Rostock e. V. (Landkreis Rostock, Forschungszentrum für Tierproduktion Dummerstorf)	25. 10. 90
2.	Arbeitsförderungs- und Fortbildungswerk Schifffahrt GmbH (Deutsche Seereederei GmbH, Fischfang GmbH)	27. 11. 90
1. Halbjahr 1991		
3.	„Das Dorf“ e. V. (Kommunalverband Zarnewanz und Gnewitz im Landkreis Rostock)	05. 04. 91
4.	Verkehrsverein Küstrow e. V. Beschäftigungsgesellschaft (Kommune Küstrow, Landwirtschaftsgesellschaft Frauendorf, Landwirtschafts GmbH Barth-Planitz)	07. 06. 91
5.	GÖSA-Arbeitsförderung e. V. (Ingenieurtechnik und Maschinenbau GmbH – DMS AG)	11. 06. 91
6.	Ribnitzer Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsverein e. V. (Ostseeschmuck Ribnitz GmbH und Kommune Ribnitz-Damgarten)	19. 06. 91
7.	RD Arbeitsförderungsgesellschaft mbH (Dieselmotorenwerk Rostock GmbH – DMS AG)	21. 06. 91
2. Halbjahr 1991		
8.	agrarumwelt Mecklenburg-Vorpommern e. V. (Forschungszentrum für Tierproduktion Dummerstorf)	08. 07. 91
9.	Qualifizierungs- und Beschäftigungszentrum Bau GmbH (ELBO-Bau AG)	10. 07. 91
10.	Barther Qualifizierungs- und Beschäftigungszentrum e. V. (Schiffsanlagenbau Barth GmbH, Stadt Barth)	10. 07. 91
11.	Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesell. „Neptun“ mbH (Neptun-Warnow-Werft GmbH)	21. 08. 91
12.	INGTECH-Arbeitsförderung e. V. (Ingenieurzentrum Schiffbau GmbH – DMS AG)	16. 09. 91
13.	ABS L.I.F.T. mbH (Schiffselektronik Rostock GmbH – ehemals DMS AG)	08. 10. 91
14.	ABS Schiffbau mbH (DMS AG-Holding, Ingenieurzentrum Schiffbau GmbH, Institut für Schiffbautechnik und Umweltschutz GmbH, INCOOR-GmbH, Isolier- und Klimatechnik Schiffbau GmbH)	31. 10. 91
15.	Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsgesellschaft Rostock mbH (Seehafen Rostock AG)	04. 11. 91
16.	Kommunale Gesellschaft zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung in der Hansestadt Rostock mbH (Senat der Hansestadt Rostock)	12. 12. 91