

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Christian Brinkmann, Karin Hiller, Brigitte Völkel

Zur Entwicklung von
Beschäftigungsgesellschaften
in Ostdeutschland

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 „Schwerpunkt-heft“, 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>

Zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften in Ostdeutschland

Christian Brinkmann, Karin Hiller, Brigitte Völkel*

In Ostdeutschland sind gegenwärtig über 400 Beschäftigungsgesellschaften tätig. Sie wurden gegründet, um den transformationsbedingten Beschäftigungsabbau sozialverträglich zu gestalten und Beiträge zum Entstehen neuer Arbeitsplätze zu leisten. Nach einer Rahmenvereinbarung zwischen Treuhandanstalt (THA), Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und den ostdeutschen Bundesländern vom Juli 1991 erhielten sie vielfach den programmatischen Namen „Gesellschaft zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)“. Sie wurden über Trägergesellschaften, die vor allem mit Dienstleistungs- und Beratungsaufgaben beauftragt wurden, großflächig miteinander vernetzt und um sog. kommunale Beschäftigungsgesellschaften ergänzt. Anfang 1995 wurden in ihnen rd. 150.000 Arbeitnehmer beschäftigt, überwiegend mit Fördermitteln nach dem AFG. Dies war ein Zuwachs um rd. 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Ein leichter Beschäftigungsrückgang im Verlaufe des 1. Halbjahres 1995 könnte Indiz für eine Trendwende sein.

Quartalsmäßige Umfragen des IAB bei den Trägergesellschaften lassen erkennen, daß in den Gesellschaften Vollzeitqualifizierungsmaßnahmen kaum noch eine Rolle spielen. Die Beschäftigungsausweitung geht im wesentlichen auf eine Zunahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zurück (die häufig – bis zu 20 Prozent der Arbeitszeit – Qualifizierungsanteile enthalten). Zusammen mit Maßnahmen nach § 249h AFG entfallen über 90 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in den Gesellschaften auf diese beiden Förderkategorien. Fast die Hälfte aller betreffenden Maßnahmeteilnehmer sind in Ostdeutschland in Beschäftigungsgesellschaften beschäftigt. Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen allerdings deutliche Unterschiede.

Auf der Basis der Umfragen bei den Trägergesellschaften werden einige weitere Informationen zur quantitativen Beschäftigungsentwicklung in ABS-Gesellschaften aufgeführt. Sie werden anhand von Ergebnissen neuerer Fallstudien um die Schilderung aktueller Problemlagen ergänzt. Zu erwarten ist danach, daß sich insbesondere Finanzierungsprobleme im Jahre 1996 verschärfen werden.

Beschäftigungsgesellschaften haben in Ostdeutschland entscheidend zur Abfederung des Arbeitsplatzabbaus beigetragen. Hinsichtlich ihrer strukturpolitischen Wirksamkeit differieren die Einschätzungen. Sie gelten weiterhin als Hoffnungsträger und in vielen Regionen als unverzichtbarer Bestandteil der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur. Ihre Entwicklung, Funktion und ihr Funktionswandel sowie die sich mit den Beschäftigungsgesellschaften verbindenden Problemlagen sollten weiterhin durch Forschung begleitet werden.

Gliederung

- 1 Hintergründe
 - 2 Quantitative Entwicklung
 - 2.1 Anzahl der ABS-Gesellschaften und ihrer Beschäftigten
 - 2.2 Beschäftigtenstrukturen
 - 2.3 Regionale Unterschiede
 - 3 Aktuelle Problemlagen
 - 3.1 Aufgabenprofil und Leistungsfähigkeit von ABS-Gesellschaften
 - 3.2 ABS-Gesellschaften – ein Hindernis für privatwirtschaftliche Aktivitäten?
 - 3.3 Regionale Koordinierung
 - 3.4 Finanzierungsprobleme – ein „Dauerbrenner“
 - 4 Weitere Entwicklung und Forschungsbedarf
- Anhang

1 Hintergründe

Die ersten Beschäftigungs- oder Arbeitsförderungsgesellschaften entstanden in Ostdeutschland bereits 1990, die

* Christian Brinkmann, Karin Hiller und Dr. Brigitte Völkel sind Mitarbeiter/-innen des IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ Vgl. Kühl/Schäfer/Wahse (1992), Kühl/Wahse (1994) sowie die in den Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 152 und 160ff) veröffentlichten Befragungsergebnisse zu den Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen.

² Zusammenfassend hierzu vgl. Brinkmann/Emmerich/Gottleben/Müller/Völkel (1995).

Hauptgründungsphase fällt in das Jahr 1991. Im Frühjahr setzte ein regelrechter Gründungsboom ein, der im 3. Quartal seinen Höhepunkt erreichte. Diese Entwicklung ist unmittelbar mit der wirtschaftlichen Transformation (Übergang zur Marktwirtschaft), der Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt (THA)¹ und dem massiven Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik² verbunden. Zur Erinnerung: 1990 reduzierte sich die Anzahl der Beschäftigten um etwa 1,8 Millionen, rd. zwei Drittel davon durch Personalabbau der Treuhandunternehmen; in gleichem Umfang war ein weiterer Abbau für 1991 erwartet worden. Eine Trägerstruktur für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entstand erst allmählich, so daß die Unternehmen selbst oder aus ihnen sich entwickelnde Einrichtungen, inspiriert durch westdeutsche Erfahrungen mit Beschäftigungsgesellschaften, die Trägerfunktion wahrnahmen. Die THA unterstützte diese Aktivitäten – auch die der Beschäftigungsgesellschaften – soweit nicht „an weitergehende Aktivitäten in Form von Aufrechterhaltung, Einrichtung dauersubventionierter unrentabler Arbeitsplätze gedacht ist“ (Treuhandanstalt 1991).

Im Juni 1991 forderte die THA ihre Unternehmen auf, die Gründung von Beschäftigungs- und Arbeitsförderungsgesellschaften mit Beratung, know how, Sachmitteln, Räumlichkeiten und Grundstücken weiterhin zu unterstützen, jedoch keine Beteiligung an diesen Gesellschaften einzugehen. Damit verband die THA zugleich die Forderung nach einer Lösung des betrieblichen Arbeitsverhältnisses der Arbeitnehmer bei Übergang in die Beschäftigungsgesellschaften. Die schon länger geführten kontroversen Diskussionen zwischen THA, Gewerkschaften, Arbeitgebern und Ländern fanden ihren Abschluß mit der Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) vom 17. Juli 1991. Die THA setzte sich

mit ihrer rechtlich begründeten Ablehnung einer direkten Beteiligung an ABS als Gesellschafter durch. Statt dessen wurde die Einrichtung regional und sektoral gegliederter Trägergesellschaften vorgesehen, an denen sie sich mit 10 % des Gesellschaftskapitals beteiligte (Rahmenvereinbarung, 17. Juli 1991). Den TGL (Trägergesellschaften Land) und TGR (Trägergesellschaften regional) wurden Dienstleistungs- und Beratungsaufgaben sowie eine Verwaltungs- und Holdingfunktion zugewiesen. Sie konnten sich damit auch als Gesellschafter von ABS-Gesellschaften betätigen.

Gleichzeitig forderte die Treuhandanstalt ihre Unternehmen auf, bei Bedarf überall dort ABS-Gesellschaften zu initiieren, wo solche sonst nicht entstünden, und sich an der Vorbereitung von Gründungen und der Entwicklung von Konzepten zu beteiligen. Sie sollten darauf hinwirken, daß ABS-Gesellschaften möglichst bis 30. September 1991 gegründet würden (Treuhandschreiben, 04.09.1991).

Die größten Arbeitgeber für Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) waren zur damaligen Zeit (1991/92) die Städte, Gemeinden und Landkreise (Spitznagel 1992: Übersicht 3). Sie versuchten, sich in der Folgezeit von der Organisation von Projekten und der Betreuung der Maßnahmeteilnehmer zu entlasten. So kam es 1992/1993 zur Gründung weiterer, sogenannter kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, die im weiteren Sinn auch als ABS-Gesellschaften bezeichnet wurden, obwohl sie nicht von der o. a. Rahmenvereinbarung mit der THA tangiert sein mußten. Alternativ wurden auch die Begriffe Arbeitsförderungsgesellschaft (AföG, vor allem in Brandenburg), Aufbaugesellschaft, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft (BQG) verwendet. Im Sinne der schon frühzeitig im IAB entwickelten Definition (vgl. Anhang 1) kann als Oberbegriff – so auch in diesem Beitrag – allgemein von Beschäftigungsgesellschaften gesprochen werden.³

Der angedeutete Entstehungshintergrund hat über lange Zeit die Organisations- und Tätigkeitsstrukturen sowie die Ressourcen der Beschäftigungsgesellschaften geprägt. Sie sind zunächst sehr pragmatisch mit dem Ziel entstanden, vom Arbeitsplatzabbau betroffene Arbeitnehmer aufzufangen. Als Modell dienten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften der 80er Jahre in Westdeutschland. Durch Qualifizierung und zeitweilige Beschäftigung in Arbeitskräftepools war dort versucht worden, in besonders von Krisen betroffenen Unternehmen und Regionen Massenarbeitslosigkeit zu verhindern und betrieblichen Strukturwandel zu fördern (Bosch 1990, 1995). Allerdings sind diese Versuche über erste Ansätze nicht hinausgekommen. Zudem erforderten der Strukturbruch und die damit verbundenen Größenordnungen des Arbeitsplatzabbaus in Ostdeutschland weiterreichende Lösungen.

Die ABS-Gesellschaften waren von Anfang an nicht nach innen auf das (Herkunfts-) Unternehmen, sondern nach außen auf die Region orientiert. Die Projekte sowohl für Qualifizie-

rungs- als auch Beschäftigungsmaßnahmen ergaben sich direkt aus dem Zusammenbruch der alten Wirtschaftsstrukturen (Sanierung altindustrieller Flächen, Erschließung von Gewerbeflächen) und aus den gravierenden Defiziten der technischen und sozialen Infrastruktur. Daraus leitete sich der strukturpolitische Anspruch für die Tätigkeit und Wirksamkeit von ABS-Gesellschaften ab. Er wurde mit der Rahmenvereinbarung vom Juli 1991 festgeschrieben. Den ABS-Gesellschaften wurde die Aufgabe zugewiesen, den Umstrukturierungsprozeß „konstruktiv zu begleiten“, indem sie einerseits diesen Prozeß für die betroffenen Arbeitnehmer sozialverträglich gestalten, andererseits „insbesondere durch Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Voraussetzungen für ein Gelingen der wirtschaftlichen Neuorientierung der ostdeutschen Wirtschaft deutlich verbessern. ... Es ist anzustreben, daß aus den ABS Neugründungen von Unternehmen hervorgehen“ (Rahmenvereinbarung vom 17. Juli 1991: Präambel).

Ob und in welchem Umfang die Beschäftigungsgesellschaften diesen formulierten Anspruch erfüllt haben, zeigen die Beiträge von Baur, Kühnert, Schwegler-Rohmeis sowie Hild in diesem Heft. Generell unbestritten ist, daß die ABS entscheidend zum sozialverträglichen Arbeitsplatzabbau beigetragen haben. Hinsichtlich ihrer strukturpolitischen Wirksamkeit differieren die Einschätzungen, zumal unterschiedliche Entwicklungsphasen zu berücksichtigen sind. Weitere Untersuchungen auf der Grundlage noch zu entwickelnder Indikatoren sind erforderlich. Ausgehend vom komplementären Charakter der Arbeitsmarktpolitik für strukturpolitische Entwicklungen wurde als Voraussetzung für eine erfolgreiche Tätigkeit der Beschäftigungsgesellschaften bereits in der Anfangsphase ihre Einbindung in eine regionale Strukturpolitik gefordert.⁴ Neuere Untersuchungen des IAB zu regionalen Koordinationsstrukturen haben ein sehr differenziertes Bild ergeben und weisen auf Defizite hin, die auch die Arbeit der ABS-Gesellschaften und ihre Wirksamkeit beeinflussen.⁵

2 Quantitative Entwicklung

In der Arbeitsmarktstatistik werden Maßnahmeträger im allgemeinen nicht erfaßt. So gibt es auch so gut wie keine offiziellen statistischen Angaben zu Beschäftigungsgesellschaften.⁶ Eine erste Gesamtübersicht erbrachte eine IAB-Erhebung 1991/1992 (IAB-Projekt 10-410). Sie basierte auf einer Adressenrecherche zwischen November 1991 und Januar 1992, der sich eine Trägerbefragung 1992 anschloß (Kaiser/Otto 1992 und 1993).

Ende 1993 begann das IAB über Umfragen bei den Trägergesellschaften des Landes (TGL)⁷ die zahlenmäßige und strukturelle Entwicklung der ABS-Gesellschaften kontinuierlich zu verfolgen. Es handelt sich dabei um eine zeitpunktbezogene, quartalsweise Erfassung der Anzahl der Beschäftigungsgesellschaften, der Gesamtzahl ihrer Maßnahmeteilnehmer und ihrer Verteilung nach Maßnahmenteilen. Durch den Zugang über die TGL wurden die Gesellschaften erfaßt, die unter die Rahmenvereinbarung mit der Treuhandanstalt fielen. Der Intention nach ging es jedoch um *alle* Beschäftigungsgesellschaften im Sinne der im Anhang 1 wiederergegebenen Definition. Erkennbar war, daß in der Berichterstattung auch fast alle oben erwähnten „kommunalen“ Beschäftigungsgesellschaften mit berücksichtigt wurden. Aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten in Berlin ist hier zu beachten, daß ursprünglich (1994) lediglich über die 16 bzw. 21

³ Zur begrifflichen Eingrenzung und Entwicklung der Rahmenbedingungen vgl. auch Kaiser 1992.

⁴ Heseler/Warich 1991, Knuth 1992, Kaiser/Otto 1993.

⁵ Vgl. auch Heinze/Voelzkow 1995.

⁶ In der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu Kurzarbeit werden Beschäftigungsgesellschaften in West und Ost gesondert erfaßt.

⁷ In Brandenburg die Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA), in Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich die TGS Schiffbau und die TGS Land- und Forstwirtschaft, in Berlin nach Auflösung der TGL der Senat für Arbeit und Frauen.

ABS-Gesellschaften mit Treuhand-Bezug berichtet wurde, während nunmehr (1995) alle 87 Träger in (Ost-)Berlin berücksichtigt sind, die der Definition genügen.

2.1 Anzahl der ABS-Gesellschaften und ihrer Beschäftigten

Ende 1991 gab es 333 gegründete sowie 89 in Gründung befindliche ABS. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatten jedoch auch einige 1990/1991 gegründete ABS ihre Tätigkeit eingestellt. Im I. Quartal 1994 waren 377 ABS (einschließlich 16 ABS in Ostberlin) tätig; seitdem hat sich ihre Anzahl leicht erhöht, wobei die besondere Erfassungssituation in Berlin zu berücksichtigen ist (Tabelle 1).

Die Anzahl der ABS-Gesellschaften hat sich insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg vergrößert. Da es sich bei den Angaben um Bestandszahlen handelt, sind keine Aussagen möglich, ob und in welchem Umfang Gesellschaften ihre Tätigkeit eingestellt und wieviele sich tatsächlich neu gegründet haben.

Trotz einiger, gerade auch von den ABS-Gesellschaften kritisierten Beschränkungen der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen haben sie die Anzahl ihrer Beschäftigten vom ersten Quartal 1994 bis zum ersten Quartal 1995 fast kontinuierlich erweitert. Insgesamt waren in im erstem Quartal 1995 25 Prozent mehr Personen in ABS beschäftigt als zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres (Tabelle 2).

Inwieweit die leichte Abnahme in den ersten zwei Quartalen 1995 der Beginn einer Wende ist, kann zur Zeit nicht eindeutig beurteilt werden. Es gibt allerdings erste Hinweise, daß sich die Situation für einige ABS-Gesellschaften in 1995 verschlechtert.

Generell ist die Anzahl der Beschäftigten in den Gesellschaften stärker gestiegen als die Anzahl der Gesellschaften selbst. Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl hat sich von 336 Personen im ersten Quartal 1994 auf 397 Personen im ersten Quartal 1995 erhöht. 1991/92 lag sie bei etwa 340 Personen (Kaiser/Otto 1992 : 3).

2.2 Beschäftigtenstrukturen

Der Schwerpunkt der ABS-Gesellschaften lag und liegt zunehmend in der Organisation und Durchführung von be-

⁸ Hierzu zählen zum einen die mit erleichternden Konditionen aus Westdeutschland übernommenen traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Ostdeutschland als sog. Mega-ABM eine neue Ausprägung fanden. Zum anderen die pauschalierten Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, die als Brückenschlag zur Strukturpolitik neu eingeführt wurden. (Vgl. hierzu Spitznagel 1992, 1993, Emmerich 1993, Brinkmann/Wolfinger 1994).

Tabelle 1: Anzahl der tätigen ABS-Gesellschaften

Bundesland	I/94	II/94	III/94	IV/94	I/95	II/95
Mecklenburg-Vorpommern	92	94	94	103	106	109
Brandenburg	71	78	80	82	84	84
Sachsen-Anhalt	64	64	61	61	61	58
Sachsen	92	92	92	91	93	93
Thüringen	42	44	44	43	47	47
Berlin-Ost	16 ¹	21 ¹	•	•	•	87 ²
Gesamt	377	393	371	380	391	478

1) Nur ABS-Gesellschaften mit Treuhandbezug.

2) Alle Beschäftigungsgesellschaften.

Quelle: Angaben TGL

Tabelle 2: Entwicklung der Beschäftigten¹ in ABS-Gesellschaften (Personen)

Bundesländer	I/94	II/94	III/94	IV/94	I/95	II/95
Mecklenburg-Vorpommern	19.132	21.326	22.667	25.944	25.496	25.334
Brandenburg	20.029	23.323	23.412	24.782	27.015	24.557
Sachsen-Anhalt	37.223	41.135	44.895	45.849	41.075	40.203
Sachsen	32.824	37.347	43.044	45.370	44.013	47.076
Thüringen	14.500	15.276	15.276	18.014	17.449	16.850
Berlin (Ost)	2.929	3.425	•	•	•	•
Gesamt	126.637	141.832	149.294	159.959	155.048	154.020

1) Geförderte und fest beschäftigte Arbeitnehmer.

Quelle: Angaben TGL

schäftigungsschaffenden Maßnahmen.⁸ 1991/92 waren rd. 40 Prozent aller in ABS Beschäftigten Teilnehmer einer ABM, insgesamt rd. 56 Tausend Personen (Anhang 2), im ersten Quartal 1994 waren es 58 Prozent und rd. 74 Tausend Personen. Bis zum zweiten Quartal 1995 erhöhte sich dieser Anteil auf 67 Prozent. Mit rd. 104 Tausend Personen im zweiten Quartal 1995 hat sich die Anzahl der Arbeitnehmer in ABM innerhalb von vier Jahren knapp verdoppelt (Anhang 3).

Seit seiner Einführung im Jahr 1993 führen ABS-Gesellschaften auch Maßnahmen nach § 249h AFG durch. Für 1993 fehlt die Übersicht. Im Zeitraum 1994 und erstes Halbjahr 1995 waren durchschnittlich etwa 42 Tausend Personen in solchen Maßnahmen beschäftigt.

Sieht man wegen der teils fehlenden Angaben und der veränderten Abgrenzung von Beschäftigungsgesellschaften in Berlin ab, erhöhte sich der Anteil der Arbeitnehmer in ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG zusammen bis zum vierten Quartal 1994 auf 92 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in den Gesellschaften. Seither sinkt dieser Anteil leicht (Tabelle 3).

Tabelle 3: Geförderte Teilnehmer in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (ABM und § 249h AFG) in ABS-Gesellschaften (Personen und Anteil in %)

Bundesländer	I/94	II/94	III/94	IV/94	I/95	II/95
Mecklenburg-Vorpommern	18.005	19.207	20.377	24.076	23.501	23.078
Brandenburg	19.252	22.513	22.344	23.437	24.408	19.563
Sachsen-Anhalt	35.914	39.230	43.338	44.295	39.347	38.356
Sachsen	27.164	30.960	36.745	39.419	37.899	40.377
Thüringen	9.044	11.607	11.607	15.196	14.607	15.135
Berlin/Ost	2.495 ¹	2.886 ¹	•	•	•	9.093 ²
Gesamt Personen	111.874	126.403	134.411	146.423	139.762	145.602
Anteil an allen Beschäftigten in den ABS³	88.4	89.2	90.0	91.5	90.1	88,6

1) Nur ABS-Gesellschaften mit Treuhandbezug

2) Alle Beschäftigungsgesellschaften

3) Ohne Berlin

Quelle: Angaben TGL

Zu dieser Entwicklung haben zwei Umstände beigetragen: Zum einen eine frühzeitig einsetzende „Arbeitsteilung“ zwischen Beschäftigungsgesellschaften und Bildungsträgern. Sowohl 1991 als auch 1994/95 bewegte sich die Teilnehmerzahl der als Eigenmaßnahmen durchgeführten Fortbildungen und Umschulungen (FuU) in der Größenordnung von weniger als fünftausend.⁹ 1991/92 wurden zusätzlich immerhin rd. 19.000 Fortzubildende und Umzuschulende in Vollzeit-Maßnahmen externer Bildungsträger qualifiziert (Kaiser/ Otto 1993 : 21). Sowohl bei FuU als auch bei der im Rahmen von ABM realisierten Weiterbildung arbeiten die ABS-Gesellschaften mit den Bildungsträgern auf vertraglicher Basis zusammen.¹⁰ Dies bedeutet Anfang 1995 allerdings, daß nur noch weniger als 2000 Vollzeitmaßnahmen bei externen Bildungsträgern durchgeführt werden. Wenn qualifiziert wird, handelt es sich überwiegend um Teilzeitqualifizierung, die nach den bestehenden Regelungen bis zu 20 % der Arbeitszeit von ABM-Beschäftigten umfassen kann, oder (in geringem Umfang) um Qualifizierung neben einer Teilzeit-ABM. Die hierüber vorliegenden, leider unvollständigen Angaben können Anhang 3 (Meldung zum 2. Quartal 1995) entnommen werden.

Zum anderen hängen Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen der ABS-Gesellschaften mit Regelungen zur Kurzarbeit in den neuen Bundesländern zusammen. Gemäß der Rahmenvereinbarung zwischen Treuhandanstalt, Gewerkschaften, Arbeitgeber und Ländern wurde den aus Treuhandunternehmen entlassenen Kurzarbeitern die Übernahme in eine ABS-Gesellschaft mit der Maßgabe, für sie die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu organisieren, gewährt. Den Kurzarbeitern, die nicht in eine ABM oder FuU einmünden konnten, war eine Verweildauer in der Beschäftigungsgesellschaft bis 30. Juni 1992¹¹ als „Null-Stunden-Kurzarbeiter“ (d. h. Kurzarbeit mit vollem Arbeitsausfall) garantiert worden. Zum 1. Januar 1992 befanden sich rd. 30 Tausend Kurzarbeiter in ABS-Gesellschaften (Kaiser/Otto 1993). Mit der Aufgabe, für sie Anschlußmaßnahmen zu organisieren, waren die Gesellschaften auf Grund der Größenordnung und der zeitlichen Perspektiven überfordert. Mit dem Ende der befristeten Regelung sind die meisten Kurzarbeiter ausgeschieden. Seit 1992 ist die Zahl der Kurzarbeiter weiter gesunken. 1994/1995 betrug ihr Anteil an den Beschäftigten der ABS-Gesellschaften im Durchschnitt etwa noch drei Prozent (insgesamt rd. 3.400 bis 4.000 Personen).¹²

Zugenommen hat im Verlauf des Erhebungszeitraumes die Anzahl der Beschäftigten, die in einem festen Arbeitsverhältnis stehen. Beschränkt man die Analyse auf Bundesländer mit weitgehend vollständigen Angaben¹³ (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen), hat sich ihre Zahl von 5.188 (I/94) auf 7.136 (II/95) erhöht. Ihr

⁹ 1991 waren es 3.700 Personen, im ersten Quartal 1994 ohne Brandenburg und Sachsen-Anhalt 2.570 Personen, im ersten Quartal 1995 – wiederum ohne die beiden Bundesländer – 1.430 Personen.

¹⁰ Dies gilt auch für die Erstausbildung, sofern Azubis von ABS betreut werden. Im zweiten Quartal 1995 betraf dies lediglich 320 Personen.

¹¹ Zum Teil (z. B. in Sachsen) verlängert bis 31.08.1992.

¹² Diese Zahlen weichen um rd. 1.000 Personen von den Daten der BA-Statistik, die seit 1992 die Kurzarbeiter in Beschäftigungsgesellschaften erfaßt, ab. Ursache dürfte der unterschiedliche Erfassungszeitpunkt sein.

¹³ Von der Gesamtzahl der gemeldeten Arbeitnehmer wurden nach dem AFG geförderte Personen und Auszubildende abgezogen. Als Unschärfe bleibt, daß damit (wohl nur wenige) Personen, die ausschließlich über Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG gefördert wurden, den Stammkräften zugerechnet werden.

¹⁴ In Sachsen waren 1994 in den ABS-Gesellschaften durchschnittlich 1.042 Personen erwerbswirtschaftlich tätig, das entspricht 2,3 Prozent der Arbeitnehmer in diesen Gesellschaften. Aufbauwerk Sachsen: Arbeitsmarkt im Freistaat Sachsen, Mitteilungen Nr. 1 bis 10/1995.

Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer in den betreffenden Beschäftigungsgesellschaften ist damit leicht von 5,0 Prozent auf 5,5 Prozent angestiegen, nach zwischenzeitlichem Rückgang auf 4,6 Prozent Ende 1994.

Zu den fest beschäftigten Personen gehören vor allem sog. Stammkräfte (Management, Projektingenieure, Vorarbeiter), aber auch Beschäftigte in eigenständigen, gewinnorientierten Organisationseinheiten („profit center“), die nicht über AFG-Mittel finanziert werden. Eine Unterscheidung ist nach der Datenlage nicht möglich.¹⁴

Tabelle 4 faßt die Entwicklung der Beschäftigung in ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften nach einzelnen Kategorien von Geförderten für den Einjahreszeitraum von Anfang 1994 bis Anfang 1995 zusammen, soweit Angaben vorliegen. Deutlich wird, daß die Beschäftigungsexpansion in diesem Zeitraum – in allen Bundesländern – vor allem auf ABM zurückzuführen ist. Zuwächse bei den pauschalierten Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG fallen insgesamt kaum ins Gewicht, wohl aber in einigen Bundesländern. Die vor allem Beschäftigungsgesellschaften betreffende Überführung sog. Mega-ABM in diese neue Förderung war Anfang 1994 vielerorts bereits abgeschlossen. Die weitere Expansion in diesem Förderbereich betraf überwiegend Kleinmaßnahmen im Bereich von Umweltsanierung, sozialen Diensten und Jugendhilfe außerhalb von Beschäftigungsgesellschaften (Wolfinger 1994, Wolfinger/Stark 1995).

Tabelle 4 enthält weiterhin den Frauenanteil, soweit dieser in den Meldungen der TGL explizit ausgewiesen ist. Er liegt bei den (häufig aus Mega-ABM hervorgegangen) Maßnahmen nach § 249h AFG mit 35 % deutlich niedriger als bei ABM (54 %). Unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte der einzelnen Maßnahmen und der ergänzenden Landesfinanzierung führen hierbei zu deutlichen Unterschieden nach Bundesländern (bei Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG höchster Frauenanteil mit 64 % in Brandenburg, gegenüber 24 % bzw. 26 % in Mecklenburg-Vorpommern bzw. Sachsen).

2.3 Regionale Unterschiede

Wie schon angedeutet, zeigen sich sowohl nach Anzahl als auch nach der Struktur der Beschäftigten in ABS-Gesellschaften regionale Unterschiede. So sind in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen rund doppelt soviel ABS-Gesellschaften tätig wie in Thüringen. (Tabelle 1). Sie unterscheiden sich allerdings auch in ihrer Größe. In Sachsen-Anhalt und Sachsen werden im Durchschnitt etwa doppelt soviel Beschäftigte in einer ABS-Gesellschaft betreut wie in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (Tabelle 5).

In allen Ländern, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, sind seit erstem Quartal 1994 mehr Beschäftigungsgesellschaften tätig, wobei Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg den größten Zuwachs haben (Tabelle 1). Angestiegen ist auch in allen Ländern die Anzahl der dort Beschäftigten. Über dem Durchschnitt liegen Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (vgl. Tabelle 2).

Auch hinsichtlich Angebot und Maßnahmedurchführung sind regionalspezifische Eigenheiten zu erkennen. Einen Überblick über den Länderanteil der in ABS-Gesellschaften Beschäftigten – insgesamt und nach ausgewählten Maßnahmentypen – gibt Tabelle 6.

Deutlich wird aus der Tabelle 6 der hohe Anteil an den Beschäftigten in ABS-Gesellschaften, der auf Sachsen-Anhalt

Tabelle 4: Arbeitnehmer in ABS-Gesellschaften 1. Quartal 1994 und 1. Quartal 1995 insgesamt und nach Maßnahmentypen

Bundesland	insgesamt ¹				Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen			
	I/94	I/95	Veränd. I/94-I/95	Frauenanteil I/95	I/94	I/95	Veränd. I/94-I/95	Frauenanteil I/95
	Pers.	Pers.	%	%	Pers.	Pers.	%	%
Mecklenburg-Vorpommern	19.132	25.496	+ 33	•	15.326	21.416	+ 40	52
Brandenburg	20.029	27.015	+ 35	53	15.572	18.532	+ 19	45
Sachsen-Anhalt	37.223	41.075	+ 10	51	17.860	25.401	+ 42	61
Sachsen	32.824	44.013	+ 34	42	17.568	24.901	+ 42	53
Thüringen	14.500	17.449	+ 20	51	6.353	10.119	+ 59	61
Berlin (Ost)	2.929	•	•	•	1.292	•	•	•
Gesamt	126.637	155 048²	+ 25²	•	73.971	100.369²	+ 38²	54²

1) Geförderte und ungeförderte Arbeitnehmer

2) ohne Berlin.

Angaben der TGL

noch Tabelle 4

Bundesland	Maßnahmen § 249h AFG				Vollzeit-FuU		Kurzarbeitergeld		Auszubildende	
	I/94	I/95	Veränd. I/94-I/95	Frauenanteil I/95	I/94	I/95	I/94	I/95	I/94	I/95
	Pers.	Pers.	%	%	Pers.	Pers.	Pers.	Pers.	Pers.	Pers.
Mecklenburg-Vorpommern	2.679	2.085	- 22	24	409	896	77	117	26	29
Brandenburg	3.680	5.876	+ 60	64	•	•	105	732	•	3
Sachsen-Anhalt	18.054	13.946	- 22	33	572	402	99	416	0	0
Sachsen	9.596	12.998	+ 35	26	1.400	651	2.025	1.958	•	174
Thüringen	2.691	4.488	+ 67	37	2.649	667	1.107	732	•	167
Berlin (Ost)	1.203	•	•	•	309	•	0	•	49	•
Gesamt	37.903	39.393²	+ 7²	35²	•	•	3.413	3.955²	•	373²

Tabelle 5: Anzahl der im Durchschnitt je ABS-Gesellschaft beschäftigten Personen

Bundesländer	I/94	II/94	III/94	IV/94	I/95	II/95
Mecklenburg-Vorpommern	208	227	241	252	241	232
Brandenburg	282	299	293	302	322	292
Sachsen-Anhalt	582	643	736	752	673	693
Sachsen	357	406	468	499	473	506
Thüringen	345	347	347	419	371	359
Berlin (Ost)	183	163	•	•	•	•
Gesamt	336	361	402	421	397	394

Quelle: Angaben der TGL

und Sachsen entfällt. Er ergibt sich zu einem großen Teil aus dem Umfang von ABM und von Maßnahmen nach § 249h AFG. Letztere spielten besonders in Sachsen-Anhalt 1994 eine Rolle: im ersten Quartal beschäftigten die dortigen ABS-Gesellschaften rd. 18.560 Personen mit Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG. Das waren fast doppelt so viele Geförderte wie in sächsischen ABS-Gesellschaften und ein Mehrfaches der so geförderten Arbeitnehmer in anderen Bundesländern.

Im ersten Quartal 1995 hat sich die Teilnehmerzahl bei dieser Maßnahmentyp in den Beschäftigungsgesellschaften Sachsen-Anhalts um rd. 5.000 Personen reduziert, während sie in

Tabelle 6: Länderanteil der Beschäftigten in ABS-Gesellschaften nach Maßnahmentyp¹ I/1994 und I/1995 (in Prozent)

Bundesland	insgesamt		ABM		§ 249 h		Kurzarbeitergeld		Zum Vergleich: Arbeitslose Januar 1995
	I/94	I/95 ²	I/94	I/95 ²	I/94	I/95 ²	I/94	I/95 ²	
Mecklenburg-Vorpommern	15,1	16,4	20,7	21,3	7,1	5,3	2,3	3,0	12,6
Brandenburg	15,8	17,4	21,1	18,5	9,7	14,9	3,1	18,5	15,6
Sachsen-Anhalt	29,4	26,5	24,1	25,3	47,6	35,4	2,9	10,5	19,2
Sachsen	25,9	28,4	23,7	24,8	25,3	33,0	59,3	49,5	28,6
Thüringen	11,5	11,3	8,6	10,1	7,1	11,4	32,4	18,5	17,0
Berlin (Ost) ³	2,3	•	1,7	•	3,2	•	0	•	6,9
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1) Wegen unvollständiger Angaben wird die Struktur von FuU-Teilnehmern hier nicht wiedergegeben.

2) Die durch die fehlenden Angaben zu Berlin-Ost auftretenden geringfügigen Verschiebungen wurden in Kauf genommen.

3) Nur ABS-Gesellschaften mit Treuhandbezug.

Quelle: Angaben der TGL

Tabelle 7: Anteil der in ABS-Gesellschaften Beschäftigten an allen Geförderten in ABM bzw. nach § 249h AFG, Stand I/1995 (in Prozent)

Bundesland	ABM	Maßnahmen § 249h AFG
Mecklenburg-Vorpommern	52	21
Brandenburg	55	31
Sachsen-Anhalt	56	66
Sachsen	48	57
Thüringen	31	33
Berlin (Ost)	•	•
Gesamt¹	49	45

¹ ohne Berlin.
Quelle: Angaben der TGL, BA-Statistik

Sachsen im Verlauf des Jahres 1994 kontinuierlich um insgesamt 3.000 Personen angestiegen ist (Tabelle 4).

Die „Marktanteile“ der Beschäftigungsgesellschaften bei ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG weichen in den Ländern zum Teil erheblich vom Durchschnitt der neuen Bundesländer ab (Tabelle 7).¹⁵ Dies betrifft insbesondere die pauschalierten Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, bei denen unterschiedliche Maßeinhalte und -größe durchschlagen. Großmaßnahmen in den Bereichen Braunkohle, Chemie und Stahl konzentrieren sich auf Sachsen-Anhalt und Sachsen. Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und auch Brandenburg fördern stärker im Sozialbereich, in dem die Maßnahmen kleiner sind und sich auf mehr Träger auch neben den ABS-Gesellschaften verteilen.

In Thüringen war der Anstieg bei ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG zugleich verbunden mit einem absoluten Rückgang bei FuU-Teilnehmern. Für das 1. Quartal 1994 hat die TGL (Aufbauwerk Thüringen) noch mehr als 2.600 Teilnehmer bei dieser Maßnahmeart ausgewiesen, für das 1. Quartal 1995 667, für das 2. Quartal nur noch 63 Personen (Tabelle 4 und Anhang 3). Auch in Sachsen und Sachsen-Anhalt haben sich die FuU-Teilnehmerzahlen in ABS-Gesellschaften reduziert. Die damit verbundenen anteilmäßigen Verschiebungen für die einzelnen Länder konnten jedoch wegen unvollständiger Angaben nicht berechnet werden. Bei der Betreuung von Kurzarbeitern in ABS-Gesellschaften hat Sachsen mit insgesamt rd. 2.000 Personen im I. Quartal 1995 den höchsten Anteil (Tabelle 4).

3 Aktuelle Problemlagen

Aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen scheint gegenwärtig ein Wendepunkt erreicht, der mit einer Reihe von Risiken für die ABS-Gesellschaften verbunden ist.

Dies betrifft die Aufgabenfelder der ABS-Gesellschaften (fortgeschrittene Sanierung von Industrieflächen), ihre Tätigkeitsstrukturen (Ablösung der „1. Generation“ von Maßnahmeteilnehmern und stärkere Zielgruppenorientierung bei der Vermittlung von Teilnehmern durch die Arbeitsämter), ihre gesellschaftsrechtliche Verankerung, aber vor allem Finanzierungsprobleme infolge veränderter Förderkonditionen und der generellen Verschlechterung der Haushaltssituation potentieller Finanziers.

¹⁵ Die Beschäftigten in den Gesellschaften zu Beginn des 1. Quartals 1995 wurden dabei - differenziert nach Bundesländern - auf die Geförderten insgesamt (Ende Januar 1995) bezogen.

¹⁶ Heinze/Voelzkow (1995) Völkel (1996), in Vorbereitung.

Einige Probleme werden im folgenden herausgegriffen. Eingeflossen sind dabei auch Ergebnisse aus Untersuchungen, die als Fallstudien im Rahmen eines IAB-Projektes zu Koordinationsstrukturen zwischen Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik in drei altindustriellen Regionen der neuen Bundesländer 1994/95 durchgeführt wurden (Schönebeck b. Magdeburg, (Stadt) Brandenburg und Riesa).¹⁶

3.1 Aufgabenprofil und Leistungsfähigkeit von ABS-Gesellschaften

Viele Beschäftigungsgesellschaften, die im Zusammenhang mit Treuhandvereinbarungen entstanden sind, haben die Sanierung von Flächen und Gebäuden ihres ehemaligen Stammbetriebes durchgeführt. Diese Aufgaben sind inzwischen weitgehend abgeschlossen. Die Gesellschaften suchen ihre Projekte nunmehr verstärkt im infrastrukturellen, touristischen und kulturellen Bereich sowie in der ökologischen Umweltsanierung und im Landschaftsschutz. Andererseits übernehmen auch „kommunale“ ABS-Gesellschaften Abriss- und Sanierungsarbeiten auf altindustriellem Gelände, sofern dort nicht bereits „betriebliche“ ABS-Gesellschaften tätig geworden sind bzw. werden.

Der Unterschied zwischen sogenannten betrieblichen und kommunalen ABS verwischt immer stärker. Er reduziert sich zunehmend auf das Kriterium, ob noch irgendwelche besonderen Beziehungen zu Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt bzw. zu den Kommunen bestehen oder Tarifbindungen aus dem Herkunftsbetrieb existieren. (Knuth 1993: 171).

Unter den Bedingungen allgemeiner finanzieller Restriktionen entsteht bzw. erhöht sich der Wettbewerb um Fördermittel generell sowie zwischen den Beschäftigungsgesellschaften. Zusätzlich entwickeln auch die Regionalen Fördergesellschaften (TGR) – neben koordinierenden und betreuenden Aufgaben gegenüber den Beschäftigungsgesellschaften - Projekte und setzen Fördermaßnahmen um.

Gleichzeitig ist der Beginn eines Differenzierungsprozesses zwischen stärker wirtschaftlich und stärker sozial geprägten Gesellschaften zu beobachten. Er wird gefördert durch die zunehmende Zielgruppenorientierung bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dies spiegelt sich im zugewiesenen Personenkreis der Arbeitsämter wider und ist mit zum Teil besseren Förderkonditionen für Zielgruppen verbunden. Es ist anzunehmen, daß Beschäftigungsgesellschaften daher auch stärker in Modellprogramme für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen einsteigen, beispielsweise in Förderprogramme „Arbeit statt Sozialhilfe“.

Gegenwärtig trifft man in verschiedenen Bundesländern (Sachsen, Sachsen-Anhalt) auf die Diskussion, daß es zuviel ABS-Gesellschaften gäbe und ihre Anzahl eingeschränkt werden müsse (bis hin zu der Forderung einer „Halbierung“). Ein Wettbewerb zwischen diesen Gesellschaften kann jedoch für die Organisation von Maßnahmen und ihre Effizienz durchaus nützlich sein. Er kann sowohl die kreative Erschließung neuer Tätigkeitsfelder als auch eine stärker an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Organisation und Aufgabendurchführung fördern. Das schließt nicht aus, daß es zu Kooperationsvereinbarungen und Fusionen untereinander kommt.

Als Beispiel für eine entsprechende Initiative auf regionaler Ebene läßt sich Riesa anführen: Auf Einladung der IG Metall, Verwaltungsbezirk Riesa, fand im Oktober 1994 eine gemeinsame Beratung mit den Geschäftsführern der ABS Stahl, der ABS Stahl Niederlassung Riesa, der Arbeitsfördergesell-

schaft Gröditz und der TGR Riesa, Meißen, Großenhain GmbH statt, in der es um Fragen regionalisierter Arbeitsmarktpolitik und Zusammenarbeit ging. Die Beratungsteilnehmer verständigten sich auf drei Thesen (Aufbauwerk der Region Riesa, Meißen, Großenhain GmbH, 1994):

1. Die Regionalisierung (arbeitsmarktpolitischer Aufgaben, d.A.) sollte nicht zuerst und nicht unter dem Primat von gesellschaftsrechtlichen Verknüpfungen der ABS-Gesellschaften stehen.
2. Gemeinschaftlich wird es für erforderlich gehalten, regional und überregional Projekte zu akquirieren, bei denen verschiedene Fördermittelquellen und Fördermitteltöpfe sinnvoll verknüpft werden und deren Realisierung auch die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Bündelung von Kapazitäten der Beschäftigungsgesellschaften der Region berücksichtigen.
3. Die Zusammenarbeit zwischen den Gesellschaften und der TGR soll verstärkt dazu dienen, „Komplettlösungen“ bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen anzubieten. Mit den Schwerpunkten Umwelt und Infrastruktur soll die TGR verstärkt auch bei der Akquisition von Projekten einschließlich der notwendigen Kontakte mit den verschiedensten Partnern und besonders der Unterstützung von Kommunen bei der Erkennung gegebener Möglichkeiten tätig werden.

Inwieweit solche Kooperationsvereinbarungen auch praktisch den gewünschten Erfolg zeigen, muß untersucht werden und hängt nicht nur von den regionalen Akteuren ab.

Ein wesentlicher Faktor für die Leistungsfähigkeit der Beschäftigungsgesellschaften sind Qualifikationspotential und Motivation ihrer Arbeitnehmer. Deshalb wird von vielen dieser Gesellschaften in der zunehmenden Konzentration der Förderung auf Zielgruppen ein Problem gesehen. In Befragungen zu den o. g. Fallstudien wurden Meinungen vertreten, denen zufolge es eine Vielzahl qualifizierter und arbeitswilliger Arbeitsloser gebe, die aufgrund der Förderkonditionen keine AB-Maßnahme erhalten könnten, während bei Problemgruppen mitunter der Eindruck bestehe, daß die Betroffenen „unwillig erscheinen“. Mit der Konzentrierung auf Problemgruppen reduziere sich faktisch die Chance der Weitermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (Heinze/Voelzkow 1995: 154f). Aber auch für die inhaltliche Qualität der Projekte entstünden daraus Probleme. Das beginne bei der Angebotsabgabe, die eine verbindliche Einschätzung der Arbeitsqualität und des Zeitrahmens voraussetzt, gehe über Fragen der Organisation und verstärkten Kontrolle der Arbeit (bei ständigen Problemen der Finanzierung des Stammkräftepotentials) bis hin zur Einrichtung von Profit-Centern als Vorstufe möglicher Ausgründungen. Im Tätigkeits- und Situationsbericht der Brandenburger Arbeitsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH (BAS) 1995 wird dies u. a. zum Ausdruck gebracht: „Die Quadratur des Kreises in Form von gewollter Zielgruppenbeschäftigung (Langzeitarbeitslose, ältere Frauen und Männer, schwervermittelbare Jugendliche) versus Marktausrichtung wird sich nicht zur Zu-

friedenheit aller Betroffenen, einschließlich der politisch Verantwortlichen, lösen lassen“. (Heinze/Voelzkow 1995: 269)

3.2 ABS-Gesellschaften – ein Hindernis für privatwirtschaftliche Aktivitäten?

Die Gefahr, daß Beschäftigungsgesellschaften durch ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen privatwirtschaftliche Aktivitäten behindern könnten, wurde und wird nicht nur von Arbeitgebervertretern, sondern auch von der BA und von den Gesellschaften selbst gesehen.

Die Verdrängung privater Anbieter von Gütern und Diensten ist zu vermeiden und der in den Förderrichtlinien verankerte Grundsatz „Vergabe vor Regie“ zu verwirklichen. Wichtig war und ist hierfür die Herstellung guter Kontakte zum örtlichen Handwerk, vor allem um Maßnahmen abzustimmen. Durch die Einführung der „Unbedenklichkeitserklärung“ bei ABM konnten Vorbehalte bei wirtschaftlichen Unternehmen und ihren Verbänden abgebaut werden. Eine Rolle spielt dabei, daß die lokale Wirtschaft von der Tätigkeit dieser Gesellschaften durchaus auch profitiert hat und profitiert, sei es über Zulieferungen und die Stabilisierung von Einkommen und Kaufkraft¹⁷ und damit über die Förderung von Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen, sei es über die Verbesserung der Infrastruktur oder die Sanierung und preisgünstige Erschließung von Gewerbeflächen. Gerade in diesem Zusammenhang sind die Beschäftigungsgesellschaften auch als Auftraggeber wirksam geworden. Nur ein Beispiel von vielen: Im Raum Riesa sind von der ABS Stahl, Niederlassung Riesa allein bei AB-Maßnahmen 1994 Aufträge in Höhe von rd. 2,7 Millionen DM vergeben worden. Der Anteil der Fremdleistungen an den Gesamtkosten lag bei rund 15 Prozent.

Auch die Einbeziehung der Kreishandwerkerschaft und von Unternehmensvertretern in die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter hat dazu beigetragen, das Verständnis für die jeweiligen Standpunkte zu fördern und in der Regel eine Verständigung im konkreten Einzelfall zu erreichen.

Spannungen zwischen lokaler Wirtschaft und ABS-Gesellschaften werden sich auch in Zukunft nicht immer vermeiden lassen. Aber wenn man es ernst meint mit der bereits beim Entstehen der Gesellschaften postulierten Forderung nach Schaffung von Übergängen zum ersten Arbeitsmarkt, muß man die Entwicklung von „Profit-Centern“ in Beschäftigungsgesellschaften akzeptieren, in denen Gewinne erwirtschaftet und für diesen Zweck verwendet werden. Man muß auch akzeptieren, daß sie sich wie andere (privatwirtschaftliche und gemeinnützige) Unternehmen bei Ausschreibungen um Aufträge bewerben. Dabei muß allerdings vermieden werden, daß Fördermittel, die anderen nicht zugänglich sind, in die Angebotskalkulation einfließen und so zu Preis- und Wettbewerbsverzerrung führen.

In diese Richtung zielt auch die Regelung des § 249h AFG, die eine Öffnung der Maßnahmen für privatwirtschaftliche Unternehmen vorsieht.

Ein weiteres Problem besteht darin, die Förderkonditionen so auszugestalten, daß Mobilität zu ungeforderten Arbeitsplätzen – soweit es offene Stellen gibt – nicht blockiert wird. Die Diskussion um die Leistungsbereitschaft und Motivation von Maßnahmeteilnehmern in ABS lebt in Abständen immer wieder auf. Aber abgesehen von Einzelfällen, die nicht negiert werden sollen, sind die Maßnahmeteilnehmer offenbar in der Mehrzahl motiviert und mobilitätsbereit: Sie setzen sich und

¹⁷ Für 1994 ergab sich aus dem Arbeitsmarkt-Monitor ein durchschnittlicher persönlicher Nettoarbeitsverdienst je Beschäftigten in ABM von monatlich 1.555,- DM. Bei insgesamt 192.492 ABM-Beschäftigten (Jahresdurchschnitt) errechnet sich ein Lohnaufkommen von rd. 3 Mrd. DM. Gegenüber einem Bezug von Arbeitslosengeld/-hilfe (im Durchschnitt je gemeldeter arbeitsloser Leistungsempfänger: 846,- DM) bedeutet das ein zusätzliches Lohnaufkommen von rd. 1,4 Milliarden DM. Eine alternative Mittelverwendung (z. B. zusätzliche Strukturprogramme) hätte durchaus zu ähnlichen Effekten führen können.

ihre Arbeitskraft nach Aussage von Geschäftsführern in aller Regel voll ein und bemühen sich um den Wiedereinstieg in reguläre Beschäftigung. Untersuchungen bestätigen dies. So ergab beispielsweise eine Verbleibsstudie, die vom Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH (PIW) 1993 in der TGS Schiffbau durchgeführt wurde (Warich 1994) eine Durchschnittszahl von rd. acht Bewerbungen je Teilnehmer während der Maßnahme. Dabei lagen die Bewerbungsaktivitäten der Kurzarbeiter noch höher als die der ABM- und FuU-Teilnehmer. (Tabelle 8)

In der gleichen Untersuchung gaben zwei von drei der nach der Förderung in reguläre Beschäftigung eingemündeten Befragten eigene Initiative und berufliche Kontakte als wesentliche Faktoren für ihren Wiedereinstieg an, rd. 12 % führten ihre Stellenfindung auf die Anstrengungen der ABS-Gesellschaft zurück (Warich 1994: 42f).

Trotzdem gibt es auch Beispiele, in denen Maßnahmeteilnehmer es vorziehen, den Zeitraum einer geförderten Maßnahme voll auszuschöpfen bzw. keine oder nur wenig eigene Aktivitäten zur Einstellung in ungeforderte Beschäftigung zu entwickeln. Die Gründe dafür sind vielfältig (allgemeine Situation am regionalen Arbeitsmarkt, negative Erfahrungen infolge eigener Vermittlungshemmnisse, Selektionseffekte mit der Folge, daß besonders die weniger stabilen und schwervermittelbaren Arbeitnehmer in den Maßnahmen verbleiben). Solche Beispiele waren und sind Hintergrund für Bestrebungen, das Arbeitsentgelt bei ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG abzusenken. Neuere repräsentative Untersuchungsergebnisse hierzu liegen nicht vor.

3.3 Regionale Koordinierung

Mit der Gründung der ABS-Gesellschaften verband sich die Erwartung, daß sie sich zu Einrichtungen entwickeln, die innerhalb ihres räumlichen Aktionsbereiches koordinierend zwischen den verschiedenen Politikbereichen, insbesondere zwischen Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik wirken. Sie sind selbst bereits das Ergebnis des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure am Arbeitsmarkt (Kaiser/Otto 1993: 7). Wichtige regionale Akteure wie Kommunen, Landratsämter, Kreishandwerkerschaft, IHK, Unternehmen, Trägergesellschaften treten als Gesellschafter auf und sind in Vorständen oder Beiräten (soweit gebildet) tätig (vgl. Knuth 1994b : 30). Insofern kommt den Gesellschafterversammlungen sowie Vorstands- und Beiratssitzungen eine Koordinationsfunktion zu. Neben operativen Entscheidungen werden konzeptionelle Abstimmungen getroffen und zugleich Informationen vermittelt – auch am Rande der Beratung und nicht nur die unmittelbare Geschäftstätigkeit der Beschäftigungsgesellschaften betreffend.

Für die Vorbereitung von Projekten und die Bereitstellung von Kofinanzierungen brauchen die Gesellschaften aller-

¹⁸ Unter regionaler Strukturpolitik verstehen wir die Gesamtheit von Maßnahmen zur Beeinflussung und Gestaltung wirtschaftsstruktureller Entwicklungen des jeweiligen räumlichen Wirkungsbereiches der Kommunen, Landkreise und Bezirke (soweit gebildet). Sie erhält ihre Berechtigung sowohl aus der Übertragung staatlicher Aufgaben als auch aus den eigentlichen Aufgaben und Befugnissen der kommunalen Selbstverwaltung. Ein wesentliches Instrument ist die Gebiets-, Kreis- und Stadt- bzw. Gemeindeentwicklungsplanung. Neben den regionalen Entwicklungskonzeptionen, die in der Regel (nur) einen orientierenden Charakter tragen, werden mit den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen konkrete Rahmenbedingungen für regionale wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen festgeschrieben. Zur Umsetzung dieser Pläne haben die ABS-Gesellschaften in vielen Fällen mit ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG einen erheblichen Beitrag geleistet bzw. leisten ihn noch. Dabei reicht der Katalog geförderter Arbeiten von der Sanierung altindustrieller Standorte über die Erschließung neuer Gewerbegebiete und Wegebau bis hin zu Verbesserungen im Wohnumfeld und Tourismusbereich.

Tabelle 8: Bewerbungsaktivitäten der Teilnehmer in Mecklenburg-Vorpommern (Angaben in %)

Bewerbungen	TGS Schiffbau			Mecklenb.-Vorpommern insgesamt
	Teilnehmer an ABM und FuU	Kurzarbeiter	insgesamt	
keine	0,6	4,6	2,7	19,9
1 - 3	40,6	31,2	35,7	33,6
4 - 5	19,4	17,9	18,6	13,9
6 - 10	20,0	19,1	19,5	8,4
11 - 20	10,3	14,5	12,5	13,0
21 - 30	2,6	8,7	5,8	6,0
31 - 50	4,5	2,9	3,7	4,3
über 50	1,9	1,2	1,5	1,0
total	100,0	100,0	100,0	100,0
durchschn. Anzahl der Bewerbungen	7,7	8,7	8,2	7,4

Quelle: PIW-Untersuchung 1993 (Warich 1994 : 38)

Tabelle 9: Einschätzungen von Leitungskräften der ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern zur Kooperation (Angaben in %)

Kooperation mit	gut	mittel	mäßig	trifft nicht zu
Arbeitsamt	70.7	19.0	9.4	0.9
Wirtschaftsdezernat	47.1	14.8	13.6	24.5
Handwerkskammer	30.2	13.6	13.6	42.6
IHK	30.2	13.9	9.7	46.2
anderen Betrieben	60.4	12.1	6.0	21.5
Gewerkschaften	48.0	7.8	7.6	36.6
Arbeitgebervertretern	22.1	6.3	5.7	65.9

Quelle: Kaiser/Otto 1993: 33f

dings auch die direkte Kooperation mit den Arbeitsämtern, Kommunen und Landratsämtern. Darüber hinaus bestehen meist engere Kontakte zu den TGR bzw. zu den TGL und vertragliche Beziehungen zu Bildungsträgern in der Region. Weitere Abstimmungspartner sind die Kammern, insbesondere die Kreishandwerkerschaften, Gewerkschaften und Unternehmen. Insofern bilden die Beschäftigungsgesellschaften einen Knotenpunkt im informellen Netzwerk beschäftigungspolitischer Akteure in der Region. Darüber hinaus verzahnt sich Arbeitsmarkt- und regionale Strukturpolitik häufig ganz pragmatisch über die Implementation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die für die weitere Entwicklung einer Region von Bedeutung sind oder sein können.¹⁸

Untersuchungsergebnisse zum Wirken regionaler beschäftigungsfördernder Netzwerke liegen kaum vor. In der bereits aufgeführten früheren Untersuchung des IAB wurden die ABS-Gesellschaften 1992 u. a. nach ihrer Einschätzung der Kooperation gefragt. Die Ergebnisse dieser Befragung zeigt Tabelle 9.

In diesen Einschätzungen kommen die in der Regel guten Beziehungen zum Arbeitsamt, die sich bereits in der Gründungs- und ersten Stabilisierungsphase der ABS-Gesellschaften herausgebildet haben, zum Ausdruck. Die von mehr als der Hälfte als gut eingeschätzte Kooperation zu anderen Betrieben dürfte zumindest zum Teil den zum Befragungszeitpunkt noch häufig bestehenden engeren Beziehungen der „betrieblichen“ ABS-Gesellschaften zu ihrem Herkunftsbetrieb geschuldet sein. Vermutlich resultiert aus diesem Zusammenhang auch die gute Beurteilung der Kooperation mit den Gewerkschaften.

Etwa drei von fünf der damals befragten Vertreter von ABS-Gesellschaften haben berichtet, daß in ihrer Region für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Gremien wie Aufbaustäbe, regelmäßig tagende Arbeitskreise, runde Tische u. ä. existieren. Von diesen haben rd. zwei Drittel die Gremien als nützlich eingestuft, ein Fünftel hat ihnen keine Bedeutung beigemessen (Kaiser/Otto 1993: 35f). Kooperationsgewinne schlugen offenbar mehrheitlich stärker zu Buche als Kooperationskosten.

Neuere Vergleichswerte liegen nicht vor. Eine Ende 1994/Anfang 1995 durchgeführte repräsentative Befragung von Trägern mit Maßnahmen nach § 249h AFG (IAB-Projekt 10-450) – unter ihnen auch Beschäftigungsgesellschaften – kommt zu einer deutlich zurückhaltenderen Einschätzung der Existenz und Wirksamkeit von Kooperationsstrukturen im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen (Stark/Wolfinger/1995). Dies deutet auf Veränderungen im Zeitablauf hin.

In den Fallstudien zu Koordinationsstrukturen zwischen Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik (IAB-Projekt 10-447 A) sind auch Geschäftsführer von Beschäftigungsgesellschaften zu ihrer Einbindung befragt worden. Die Einschätzung war differenziert, sowohl was die inhaltlichen Schwerpunkte und Partner als auch die Intensität betraf. Das ABS-Management nimmt diese Aufgabe teilweise sehr unterschiedlich wahr. Dafür gibt es verschiedene Gründe: teils, weil keine eigene Verantwortung gesehen wird, teils weil die Belastungen durch die operative Arbeit sehr groß sind, teils weil Koordinierungsbereitschaft bei anderen Partnern fehle und die ABS-Gesellschaften unterschätzt werden. Hervorgehoben wurde in jedem Fall die gute Kooperation mit dem Arbeitsamt und grundsätzlich auch mit den Wirtschaftsförderungsämtern. Gremien, in denen Projekte und Maßnahmen regelmäßig abgestimmt werden, gibt es, abgesehen von den Verwaltungsausschüssen bei den Arbeitsämtern¹⁹ kaum.

3.4 Finanzierungsprobleme – ein „Dauerbrenner“

Ein ständiges Problem für die ABS-Gesellschaften ist die Finanzierung von Maßnahmen. Hauptfinanzier ist in der Regel das Arbeitsamt (ABM, Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, FuU und Kurzarbeitergeld).

Insbesondere mit Auslaufen des Förderprogrammes Aufschwung Ost 1992 und des Sonderprogrammes der Bundesregierung 1993 haben sich die Förderkonditionen bei ABM verschlechtert. Mit der 10. Novelle des AFG reduzierten sich ab 1993 die Personalkostenzuschüsse auf 90 Prozent bzw. konnten die Beschäftigungsgesellschaften ihre AB-Maßnahmeteilnehmer nur noch mit 80 Prozent ihrer Arbeitszeit beschäftigen. Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 kürzte ab 01.01.1995 die Berechnungsgrundlage für Zuschüsse auf ein „berücksichtigungsfähiges“ Entgelt – in der Regel 90 Prozent des Arbeitsentgelts für vergleichbare ungeforderte Tätigkeiten. Bezugsgröße ist im Regelfall das ortsübliche Arbeitsentgelt.

Finanzierungsprobleme werden voraussichtlich mit Auslaufen der Sonderregelung nach § 249d Punkt 10 AFG, deren Verlängerung über 1995 hinaus noch nicht beschlossen wurde, verstärkt auftreten. Nach dieser Sonderregelung kann das

berücksichtigungsfähige Entgelt bis zu 100 Prozent bezuschußt werden, wenn

- in der Maßnahme überwiegend Arbeitnehmer beschäftigt werden, deren Unterbringung auf dem Arbeitsmarkt besonders erschwert ist,
- der Träger eine ABS-Gesellschaft ist oder
- der Träger finanziell außerstande ist, einen Teil des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts zu übernehmen.

Die Gesellschaften stecken in einer „Zwickmühle“, denn nach wie vor ist der Grundsatz der tariflichen Entlohnung von Tätigkeiten in ABM nicht aufgehoben. Die Frage ist, wer kommt für die fehlenden 10 Prozent auf, sofern keine Sondertarifverträge bestehen bzw. anwendbar sind? Für die ABS-Gesellschaften entsteht eine zusätzliche Finanzierungslücke zu der ohnehin im Raum stehenden Sachkosten- und Stammkräftefinanzierung. Es ist zu befürchten, daß mit Wegfall der Sonderregelung ein großer Teil der ABS-Gesellschaften nicht mehr in der Lage ist, die Gesamtfinanzierung und somit die Durchführung von Maßnahmen in bisherigem Umfang zu sichern.

Für ABS-Gesellschaften sind Maßnahmen nach § 249h AFG eine starke Stütze, da sie aufgrund der möglichen Förderdauer von 36 bzw. 48 Monaten auch eine gewisse Stabilität in der Finanzierung und Aufgabendurchführung gewährleisten. Rund 45 % aller Teilnehmer/-innen an § 249h-Maßnahmen entfielen Anfang 1995 auf ABS-Gesellschaften, die damit von der Teilnehmerzahl her der größte Träger waren (vgl. Tabelle 7).

Mit Sorge sehen die ABS-Gesellschaften daher die auch bei diesen Maßnahmen ab 01.01.1996 veränderten Konditionen, die mit finanziellen und personellen Restriktionen verbunden sind (Dauer der Zuweisung für längstens 24 Monate, ungekürzter Zuschuß nur, wenn die vereinbarten Arbeitsentgelte 90 Prozent der üblichen Entgelte – für gleiche oder vergleichbare ungeforderte Tätigkeiten – nicht überschreiten). Hinzu kommt, daß die Bundesanstalt für Arbeit (BA) ja nur den pauschalierten Lohnkostenanteil in Höhe von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe trägt.²⁰ 1994 wurden die Maßnahmen von der BA mit rd. 1,4 Mrd. DM unterstützt. Bezogen auf die Gesamtausgaben entsprach das einem Anteil von 22 Prozent. Hauptfinanzier waren bzw. sind die Treuhandanstalt bzw. ihre Nachfolgeorganisationen und die Länder mit einem Anteil von 44 und 40 Prozent, wobei Höhe und Anteile der Finanzierung nach Maßnahmenvolumen und den Größenklassen der Maßnahme differieren. (Emmerich/Wolfinger 1995: 2). Sowohl die Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt als auch einige Länder haben für 1996 eine Einschränkung ihrer Förderung angekündigt. Selbst leistungsstarke ABS-Gesellschaften sehen dadurch ihren Bestand über 1995 hinaus gefährdet.

Entscheidend wird sein, inwieweit es ihnen gelingt, Ersatzfinanziers zu finden. So waren die Kommunen 1994 lediglich mit 39 Mio. DM an der Finanzierung von § 249h-Maßnahmen, d.h. mit einem Anteil von weniger als einem Prozent (0,6), beteiligt (Emmerich/Wolfinger 1995: 3). Da die Kommunen in nicht unerheblichem Maße auch Nutznießer der Maßnahmeergebnisse sind (Standortverbesserung, Einsparungen bei Sozialhilfe) kommen sie in durchaus größerem Umfang als potentieller Finanzier in Betracht. Allerdings werden sie, auch im Hinblick auf die für 1995/1996 vom Arbeitskreis Steuerschätzung angekündigten Steuerausfälle, in sehr unterschiedlichem Maße über die dazu erforderlichen Mittel verfügen (Marschner 1995 : 4).

¹⁹ In ihnen sind sowohl Arbeitnehmer, Arbeitgeber als auch die öffentliche Hand vertreten. Ohne ihre Zustimmung kann das Arbeitsamt keine Maßnahme bewilligen.

²⁰ Dieser Anteil betrug 1993 bei Einführung dieses Instrumentes 1.260,- DM, 1995 beträgt er 1.779,- DM.

Der vom Verwaltungsrat der BA festgestellte Haushalt 1996 geht für die neuen Bundesländer bei ABM von rd. 7,2 Milliarden DM aus, das entspricht in etwa dem Haushaltssoll 1995. Veränderung bei den produktiven Lohnkostenzuschüssen (§ 249h AFG) wären insofern nicht gravierend, als von einer Kostenneutralität zu Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe ausgegangen wird und eine einseitige Deckungsfähigkeit mit den Lohnersatzleistungen besteht.

Die Finanzierungsprobleme verstärken den Druck auf die Beschäftigungsgesellschaften, mit der Durchführung von Maßnahmen Einnahmen zu erzielen, um so über Eigenmittel Finanzierungslücken auszugleichen und mit der Finanzierung von Stammkräften und der Verbesserung der Arbeitsmittelausstattung die Voraussetzungen für eine hohe Produktivität und Effektivität zu sichern.

4 Weitere Entwicklung und Forschungsbedarf

Der mit der Rahmenvereinbarung von 1991 zwischen Treuhandanstalt, Gewerkschaften, Arbeitgebern und Ländern erreichte Konsens zur Einrichtung von ABS-Gesellschaften ging von der Annahme aus, daß die transformationsbedingten Probleme am Arbeitsmarkt nur von kurzer Dauer wären und innerhalb weniger Jahre behoben sein könnten. Folglich wurden die Verträge, die zur Gründung von Beschäftigungsgesellschaften führten, häufig nur (z. B. auf fünf Jahre) befristet abgeschlossen, viele Gesellschaftsverträge laufen 1996 aus. Die beteiligten Gesellschafter werden also überlegen und prüfen müssen, wie es mit ihrer Gesellschaft weitergehen soll, welche Perspektiven sie unter funktionalen und finanziellen Aspekten hat, wo ihre zukünftigen Arbeitsfelder liegen. In diesem Zusammenhang sind auch die Kooperationsstrukturen konzeptionell zu überdenken und auszurichten.

In Ostdeutschland geht nunmehr offenbar für die Arbeitsmarktpolitik die Zeit der vereinfachenden und ihre großflächige Anwendung erleichternden Sonderregelungen ihrem Ende entgegen. Geblieben sind aber, freilich regional und sektoral differenziert, Problemdruck und die Notwendigkeit, statt Finanzierung von Unterbeschäftigung aktive Beiträge zur Lösung des Beschäftigungsproblems zu leisten. Die derzeitige wirtschaftliche Entwicklung, selbst ein beschleunigter Wirtschaftsaufschwung, werden das vorhandene Überangebot an Arbeitskräften in absehbarer Zeit nicht absorbieren, so daß auch in den nächsten Jahren mit hoher Unterbeschäftigung, allerdings regional differenziert, zu rechnen ist. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und kompetente Träger zu ihrer Durchführung bleiben eine Notwendigkeit. Die ABS-Gesellschaften haben vielfach ein großes know how im Projektmanagement erreicht, auf das nicht ohne weiteres verzichtet werden sollte, zumal in strukturschwachen Regionen, in denen es derzeit wenig Alternativen gibt.

Auch wenn sich ABS-Gesellschaften teilweise stärker noch als bisher sozialpolitisch orientieren und die Beschäftigung von Schwervermittelbaren in den Mittelpunkt stellen, sollten ihre strukturpolitischen Potentiale, die in der Vergangenheit sicherlich nicht voll ausgeschöpft wurden, nicht aus den Augen verloren werden. Ihr Wirkungsspektrum erschöpft sich nicht nur in (selten erfolgten) direkten Ausgründungen (Brater et al. 1993), sondern umfaßt das gesamte Spektrum sowohl der Vorbereitung von Maßnahmeteilnehmern auf den ersten Arbeitsmarkt als auch der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Region.

ABS-Gesellschaften sind nach wie vor Auffangbecken und Hoffnungsträger, eine Neuerung auch für die arbeitsmarkt-

politische Infrastruktur. In der Vergangenheit hat es deshalb eine Reihe von Fallstudien und repräsentativen Erhebungen gegeben, die zumindest gewisse Einblicke in die bisherige Entwicklung erlauben. Gerade auch wegen der weiterhin bestehenden ordnungspolitischen Bedenken einerseits und der unabwiesbaren Notwendigkeit ihrer Existenz in bestimmten Regionen andererseits, erscheint eine wissenschaftliche Begleitung auch der künftigen Entwicklung wünschenswert.

Dies betrifft zum einen die Ebene repräsentativer Befragungen. Die weiterhin vorgesehenen Umfragen des IAB bei den Trägergesellschaften können differenzierte Befragungen der Beschäftigungsgesellschaften selbst und der Geförderten zu ihren Erfahrungen und Perspektiven sowie Verbleibsuntersuchungen nicht ersetzen.

Angesichts der geschilderten Problemlagen erscheinen zum anderen systematisch ausgewählte vertiefende Fallstudien erforderlich, vor allem

- zu Funktion und Funktionswandel der ABS-Gesellschaften (hin zu „herkömmlichen“ Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Schwervermittelbare oder zu „regionalen Entwicklungsagenturen“ mit zusätzlichen Chancen für eine bessere Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik),
- zur strukturpolitischen Bedeutung der ABS-Gesellschaften in bestimmten Regionen,
- zum Zusammenspiel mit der örtlichen Wirtschaft und den Möglichkeiten einer besseren Verknüpfung mit dem „ersten Arbeitsmarkt“,
- zu Voraussetzungen und Grenzen erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit in ABS-Gesellschaften,
- zur Entwicklung von Motivation, Leistungsverhalten und Mobilitätsbereitschaft der Maßnahmeteilnehmer,
- zu förderrechtlichen Aspekten (z. B. Finanzierung von Sachkosten in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Zielsetzungen).

Literatur

- Aufbauwerk der Region Riesa, Meißen, Großenhain GmbH (1994): Thesen zur Regionalisierung, TGR.
- Aufbauwerk Sachsen (1995): Arbeitsmarkt im Freistaat Sachsen. Mitteilungen Nr. 1 bis 10.
- Baur, Michaela/Buck, Gerhard/Kühnert, Uwe/Schwegler-Rohmeis, Wolfgang (1995): Zauberformel ABS? Entwicklungen und Perspektiven von Arbeitsförderungsgesellschaften. Das Beispiel Brandenburg. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe - Neue Folge 82.
- Baur, Michaela/Kühnert, Uwe/Schwegler-Rohmeis, Wolfgang (1995): Zum Funktionswandel von Arbeitsförderungsgesellschaften anhand ihrer bisherigen Entwicklung im Land Brandenburg, in diesem Heft.
- Beywl, Wolfgang/Helmstädter, Wolfgang/Wiedemeyer, Michael (1993): In die beschäftigungspolitische Abseitsfalle? Die Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 35/93 vom 27. August 1993.
- Bosch, Gerhard (1990): Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen, Westdeutscher Verlag.

- Bosch, Gerhard (1995): Beschäftigungsgesellschaften in den alten und neuen Bundesländern. In: Seifert, Hartmut (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Köln.
- Brater, Michael et al. (1993): Ausgründungen aus Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 173. Nürnberg.
- Brinkmann, Christian/Wolfinger, Claudia (1994): Aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem neuen Instrument. IAB-Werkstattbericht Nr. 9.
- Brinkmann, Christian/Hiller, Karin/Otto, Manfred (1994): Auffangbecken und Hoffnungsträger. Beschäftigungsgesellschaften (ABS) in den neuen Bundesländern. IAB-Kurzbericht Nr. 1.
- Brinkmann, Christian/Emmerich, Knut/Gottsleben, Volkmar/Müller, Karin/Völkel, Brigitte (1995): Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In: Seifert, Hartmut (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Bund Verlag. Köln.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1991): Leitfaden zur Gründung von Arbeitsförderungsgesellschaften und zur Nutzung der AFG-Instrumente beim Personalabbau in den neuen Bundesländern, vorgestellt auf der Bundespressekonferenz vom 28. Mai 1991.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (1992): Befristet und begrenzt. Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern. Resolution des DIHT-Vorstandes vom 13. Februar 1992.
- Emmerich, Knut (1993): Mega-ABM-Bestandsaufnahme und Perspektiven. IAB-Werkstattbericht Nr. 9.
- Emmerich, Knut/Wolfinger, Claudia (1995): Maßnahmen nach § 249h AFG, Teil I: Finanzierungsstruktur der Kosten pro Arbeitsplatz besser als bei ABM. IAB-Kurzbericht Nr. 6.
- Groß, Johanna/Miethe, Horst (1991): Mega-ABM und Beschäftigungsgesellschaften in der Lausitzer Region. IAB-Werkstattbericht Nr. 6.
- Heidemann, Winfried/Maliszewski, Bärbel (1991): Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen in Ostdeutschland. Ein Leitfaden für die Praxis, 2. ergänzte Auflage, Manuskripte 46 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Heseler, Heiner/Warich, Bert (1991): Rahmenbedingungen und Anforderungen an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (BSQ) am Beispiel der Region Rostock. In: Fallstudien zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften. IAB-Werkstattbericht Nr. 6.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (1995): Zur Koordination von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik durch Beschäftigungsgesellschaften - erste Erfahrungen aus einem Projekt in zwei altindustriellen Regionen der neuen Bundesländer. In: Beer, Doris/Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Schenk, Sabine (Hrsg.): Empirische Arbeitsmarktforschung zur Transformation in Ostdeutschland. SAMF-Arbeitspapier 95-4.
- Hild, Paul (1995): ABS-Gesellschaften - eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde, in diesem Heft.
- Jüntgen, Georg/Menninger, Oswald (1992): Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften. Anregungen, Modelle, Aspekte - SPI Service-Gesellschaft Berlin, Praxis Transfer. Ausgabe 3.
- Kaiser, Manfred (1992): Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. IAB-Werkstattbericht Nr. 10.
- Kaiser, Manfred/Otto, Manfred (1992): ABS in den neuen Bundesländern: Bestand, Maßnahmeschwerpunkte, Teilnehmer. IAB-Kurzbericht Nr. 7.
- Kaiser, Manfred/Otto, Manfred (1993): Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. IAB-Werkstattbericht Nr. 13.
- Knuth, Matthias (1992): Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.). Forschungsbericht 219.
- Knuth, Matthias (1993): ABS-Gesellschaften: Arbeitsmarktpolitik als Transformationspolitik? In: Neubäumer, Renate (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik kontrovers. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.
- Knuth, Matthias (1994 a): ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung „vor Ort“? In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin, Ed. Sigma.
- Knuth, Matthias (1994 b): ABS-Gesellschaften in der ostdeutschen Transformation. In: Arbeit und Arbeitsrecht. Heft 8.
- Knuth, Matthias (1994 c): Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung im November 1993. Schriftenreihe des IAT-AM 09. Gelsenkirchen.
- Kühl, Jürgen/Schäfer, Reinhard/Wahse, Jürgen (1992): Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im April 1992. In: MittAB Heft 4.
- Kühl, Jürgen/Wahse, Jürgen (1994): Die Rolle der Treuhandanstalt für die Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland. In: Nickel, Hildegard Maria/Kühl, Jürgen/Schenk, Sabine (Hrsg.): Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch. Berlin.
- Marschner, Jörg (1995): Dramatische Ausfälle. In: Sächsische Zeitung, 25. Oktober 1995.
- Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) vom 17. Juli 1991. In: Die Wirtschaft 30/1991, S. 21.
- Spies, Bernd-Georg (1994): Trägerstrukturen im ökonomischen Strukturbereich Ostdeutschlands: Die Trägergesellschaft Schiffbau in der Werftindustrie Mecklenburg-Vorpommerns. In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin. Ed. Sigma.
- Spitznagel, Eugen (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). IAB-Werkstattbericht Nr. 11.
- Spitznagel, Eugen (1993a): ABM in den neuen Bundesländern - Eine Brücke, über die man weiterkommt. IAB-Kurzbericht Nr. 18.
- Spitznagel, Eugen (1993b): Zur Brückenfunktion der allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). IAB-Werkstattbericht Nr. 21.
- Treuhandanstalt (1991): Flankierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch die Treuhandanstalt, Vorlage für den Vorstand der Treuhandanstalt (Neufassung gemäß VS Protokoll vom 26. Februar 1991). Neufassung vom März 1991.
- Wagner, Alexandra (1994): Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) im Transformationsprozess Ostdeutschlands. In: WSI - Mitteilungen Heft 2.
- Warich, Bert G. (1994): Ergebnisse einer Teilnehmerverbleibsforschung in den ABS-Gesellschaften der TGS Schiffbau Rostock. PIW. Rostock, April 1994.
- Wolfinger, Claudia (1994): Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG - Eine Zwischenbilanz: Teil I Maßnahme- und Trägerstrukturen. IAB-Werkstattbericht Nr. 10.
- Wolfinger, Claudia/Stark, Birgit (1995): Maßnahmen nach § 249h AFG. IAB-Werkstattbericht (in Vorbereitung).

Anhang 1: Begriff 'Beschäftigungsgesellschaft'

Der Begriff "Beschäftigungsgesellschaft" beinhaltet Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS). Diese sind

- juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (i.d.R. in Form einer GmbH oder eines e.V.)
- mit einem primären Beschäftigungs- und/oder beruflichen Qualifizierungsziel und ggfs. weiteren arbeitsmarktrelevanten Aktivitäten (einschließlich Beratung, Koordinierung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie Betreuung im Rahmen von Kurzarbeit mit 100 Prozent Arbeitsausfall),
- wobei in ihrem Rahmen öffentlich geförderte und befristete Arbeit und/oder berufliche Qualifizierung (Erstausbildung, Weiterbildung [Fortbildung und Umschulung]) durchgeführt wird.

Nicht einbezogen in die Definition sind

- von Anfang an überwiegend oder ausschließlich auf Gewinn ausgerichtete Gesellschaften,
- "reine" Bildungsträger, die primär wirtschaftliche Einzelinteressen verfolgen (z. B. Bildungswerke der Wirtschaft, Berufsförderungs- und Bildungszentren)
- rechtlich unselbständige Betriebsabteilungen.

Nicht ausschlaggebend für die Zuordnung ist der Name der Gesellschaft, sei es, daß dabei Begriffe wie Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs-, Qualifizierungs- oder Strukturförderungsgesellschaft verwendet werden oder nicht.

Quelle: Kaiser/Otto (1992): IAB-Kurzbericht Nr. 7

Anhang 2: Betreute in/von ABS-Gesellschaften nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verschiedenen Zeitpunkten

Referenzzeitpunkt	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)		Fortbildung und Umschulung (FuU)		berufliche Erstausbildung	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1	2a	2b	3a	3b	4a	4b
Bestand nach IAB-Kurzbericht vom 21.02.1992 ¹⁾	51.982	40,0	21.804	16,8	2.280	1,8
Eigen- und Fremdmaßnahmen (Erhebung: erstes Halbjahr 1992)						
Bestand zum 31.12.1991	50.092	46,5	22.789	21,1	2.989	2,8
Bestand zum 01.01.1992	56.293	52,2	16.698	15,4	2.640	2,4
Eigenmaßnahmen						
beantragt	75.815	62,2	11.110	9,1	2.989	2,5
genehmigt	60.874	57,8	9.563	9,1	2.989	2,8
Bestand zum 31.12.1991	47.277	55,0	3.707	4,3	2.989	3,5
geplanter Bestand zum Jahresende 1992	78.932	68,6	21.463	18,7	3.089	2,7

noch Anhang 2: Betreute in/von ABS-Gesellschaften nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verschiedenen Zeitpunkten

Referenzzeitpunkt	Kurzarbeit „Null“ (Kug „0“)		Sonstige		Gesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
	5a	5b	6a	6b	7a	7b
Bestand nach IAB-Kurzbericht vom 21.02.1992 ¹⁾	45.013	34,7	8.757	6,7	129.836	100
Eigen- und Fremdmaßnahmen (Erhebung: erstes Halbjahr 1992)						
Bestand zum 31.12.1991	27.781	25,7	4.241	3,9	107.892	100
Bestand zum 01.01.1992	30.307	28,0	2.208	2,0	108.146	100
Eigenmaßnahmen						
beantragt	27.781	22,8	4.241	3,4	121.936	100
genehmigt	27.781	26,3	4.241	4,0	105.448	100
Bestand zum 31.12.1991	27.781	32,3	4.241	4,9	85.995	100
geplanter Bestand zum Jahresende 1992	4.795	4,2	6.683	5,8	114.961	100

¹⁾ erste Einschätzung zur Zeit der Adressen-Recherche

Quelle: IAB-Projekt 10-410. Kaiser/Otto (1993): IAB-Werkstattbericht Nr. 13

Bundesland AA-Bezirke	Anzahl ABS	Gesamtzahl Arbeitnehmer in ABS ¹⁾	Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer ²⁾ in					Vollzeit-FuU ⁵⁾			Anzahl Auszu- bildende
			ABM	§ 249h	Summe ABM + § 249h	darunter mit Bildungsanteil		Eigen- maßnahmen	Fremd- maßnahmen	Anzahl KUG	
						§ 249h	ABM				
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Mecklenburg-Vorpommern	109	25.334	20.634	2.444	23.078	3.559	1.847	628	237	95	28
Brandenburg	84	24.557	14.690	4.873	19.563	5.914	201	•	•	816	0
Sachsen-Anhalt	58	40.203	24.280	14.076	38.356	8.510 +)	•	447 +)	•	462	0
Sachsen	93	47.076	27.366	13.011	40.377	•	•	631 +)	•	1.946	171
Thüringen	47	16.850	10.513	4.622	15.135	4.735	•	55	8	552	121
Berlin (Ost)	87	•	6.273	2.820	9.093	•	•	•	•	•	•
Summe NBL ein- schließlich Berlin (Ost)	478	•	103.756	41.846	145.602	•	•	•	•	•	•
nachrichtlich Berlin (West)	20	•	1.905	0	1.905	•	•	•	•	•	•
Berlin insgesamt	107	•	8.178	2.820	10.998	•	•	•	•	•	•

darunter Frauen

Mecklenburg-Vorpommern	•	11.931	687	12.618	•	•	•	•	•	•	•
Brandenburg	13.093	9.590	1.909	11.499	3.625	•	•	•	0	•	0
Sachsen-Anhalt	20.529	14.998	4.702	19.700	4.350 +)	•	•	255 +)	•	190	0
Sachsen	20.202	14.472	3.435	17.907	•	•	•	•	•	•	•
Thüringen	8.522	6.225	1.681	7.906	•	•	•	29	1	184	94
Berlin (Ost)	•	*)	1.523	*)	•	•	•	•	•	•	•
Summe NBL ein- schließlich Berlin (Ost)	•	•	13.937	•	•	•	•	•	•	•	•
nachrichtlich Berlin (West)	•	*)	0	*)	•	•	•	•	•	•	•
Berlin insgesamt	•	4.285	1.523	5.808	•	•	•	•	•	•	•

Quelle: Daten gemäß der Meldung der Trägergesellschaften. Berechnung im IAB

Index: 1) einschließlich der nicht über das AFG geförderte Stammkräfte und Auszubildende

2) tatsächlich Beschäftigte, Arbeitsverhältnis mit ABS

3) im Rahmen einer ABM oder Maßnahme nach § 249h AFG

4) Teilzeit-ABM oder Teilzeit-Maßnahme nach § 249h AFG mit zusätzlichem Teilzeit-Unterhaltsgeld für Qualifizierung

5) ohne die in Spalten 6 oder 7 aufgeführten Teilzeit-Teilnehmer

Zeichenerklärung:

+ Gesamtzahl: FuU-Teilnehmer

*) In Gesamtzahl für Berlin