

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Paul Hild

ABS-Gesellschaften – eine problemorientierte
Analyse bisheriger Befunde

28. Jg./1995

4

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>

ABS-Gesellschaften - eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde

Paul Hild, Köln*

Von den Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) wurden maßgebliche beschäftigungsfördernde, arbeitsmarkt- und strukturpolitische Beiträge im Transformationsprozeß in Ostdeutschland erwartet. Mit Blick auf die drei zentralen Zielsetzungen der ABS-Gesellschaften - sozialverträgliche Überbrückung des wirtschaftlichen Umbruchs, Realisierung von *strukturrelevanten Beschäftigungsmaßnahmen*, individuelle- und kollektive *Existenz- und Ausgründungen* - wird auf der Grundlage verschiedener quantitativer Untersuchungen und qualitativer Fallstudien überprüft, ob die Gesellschaften diese Erwartungen erfüllen konnten. Die ABS trugen wesentlich zur quantitativen Entlastung des Arbeitsmarktes durch Beschäftigung im „2. Arbeitsmarkt“ bei. Allerdings gelang nur einem relativ geringen Anteil von Beschäftigten der Sprung in den „1. Arbeitsmarkt“. Die Überbrückung in den ABS war aufgrund der Diskrepanz zwischen niedriger Anforderungsstruktur der Arbeit und der Qualifikation der Beschäftigten z.T. begleitet von Erosionen im Qualifikationserhalt und im beruflichen Aspirationsniveau.

Die ABS konnten nach bisherigen Befunden die Erwartungen an eine Verbindung von Arbeitsmarkt- und *Strukturpolitik* zugunsten einer standortwirksamen Infrastruktur weitgehend nicht erfüllen. Dies gilt ebenso für die Anbahnung von *Existenz- und Ausgründungen*. Die tatsächlich realisierten Existenzgründungen blieben weit unter dem ursprünglich geschätzten Potential. Die begrenzte Wirksamkeit der ABS-Gesellschaften als beschäftigungspolitische Brücke, Agenturen des Strukturwandels und Existenzgründer hat ihre Wurzeln in unüberwundenen Interessengegensätzen der Politikakteure (Sozialparteien, Landesregierungen, Treuhand), die in widersprüchlichen Formelkompromissen endeten. Die Folge waren inkonsistente Handlungserwartungen und Politikempfehlungen, die die Handlungsbedingungen und -kompetenzen der ABS verfehlten, Defizite in der Koordination verschiedener Fachpolitiken und grundlegende Defekte im arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Status der ABS. Für eine Verbindung von Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung waren weder materiell noch instrumentell die Voraussetzungen gegeben. Die Ambiguität der Zielsetzungen und die halbherzige Unterstützung führten die ABS in typische sachliche, zeitliche und soziale Handlungsdilemmata, die ihre Effektivität nachhaltig beeinträchtigten.

Gliederung

- 1 Entstehungsgeschichte: Inkonsistente Politikempfehlungen
- 2 Operative Ziele, Aktivitäten, Wirkungen
 - 2.1 Sozialverträgliche Überbrückung
 - 2.2 Strukturpolitische Aktivitäten
 - 2.3 Existenz- und Ausgründungen
- 3 Handlungsprobleme und Restriktionen
 - 3.1 Sachliche Handlungsprobleme
 - 3.2 Zeitliche Handlungsprobleme
 - 3.3 Soziale Handlungsprobleme
- 4 Zusammenfassung

In dem anhaltenden ökonomischen Transformationsprozeß der neuen Länder spielt die Arbeitsmarktpolitik eine hervorragende Rolle. Zur Überbrückung des Beschäftigungstiefs und zur sozialpolitischen Abfederung kamen die traditionellen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), leicht modifiziert in einer historisch einmaligen Quantität zum Einsatz. Neben der Einführung eines neuen Instruments - dem § 249h AFG¹ - war die auffälligste Neuerung in der Arbeitsmarktpolitik die flächendeckende Etablierung eines neuen Typs von

Maßnahmeträgern: die Beschäftigungsgesellschaften. Sie verdankten ihre Entstehung weniger einer systematischen Planung und Implementation von „oben“, sondern sind das Produkt des Zusammenwirkens von Betrieben/Kombinaten, von Gewerkschaften, der Treuhandanstalt, von Kreisen und Kommunen, der Länder und der Arbeitgeberverbände, die teils aus gleichen, teils unterschiedlichen Interessen deren Gründung vorantrieben, unterstützten oder auch nur duldeten.

In einer gemeinsam abgeschlossenen Rahmenvereinbarung (17. Juli 1991) gaben die Treuhandanstalt, neuen Bundesländer, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften den Beschäftigungsgesellschaften ihren endgültigen Namen, der auch gleichzeitig ihr Programm umreißt: *Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)*. Nach bisher gängigen Definitionen tragen sie zumindest folgende Merkmale (Kaiser 1992: 8f.; Knuth 1992: 8): Juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts (i.d.R. eine GmbH oder ein e.V.) mit dem primären „Unternehmensziel“, Maßnahmen der Arbeitsförderung (ABM, Qualifizierung) und gegebenenfalls weitere arbeitsmarkt-relevante Aktivitäten (Beratung, Koordination, Kurzarbeit „Null“) durchzuführen. Die Beschäftigung und/oder Qualifizierung ist befristet und öffentlich gefördert. Die Gesellschaften arbeiten betriebsförmig, sind nicht auf privatwirtschaftliche Gewinnerzielung ausgerichtet, können aber gleichwohl erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen in beschränktem Rahmen verfolgen.

1 Entstehungsgeschichte: Inkonsistente Politikempfehlungen

ABS-Gesellschaften haben konzeptionell ihre Wurzeln in den im Westen Mitte der 80er Jahre entstandenen betrieblichen bzw. kommunalen Beschäftigungsgesellschaften². Während diese im Westen nur eine randständige beschäftigungspolitische Bedeutung mit mäßigem Erfolg hatten und ständiger Zankapfel zwischen den Sozialparteien waren, erlangten sie in Ostdeutschland eine massenhafte Verbreitung. Dazu

* Paul Hild, Dipl. Volkswirt sozialwissenschaftlicher Richtung, ist wissenschaftlicher Angestellter und Geschäftsführer des ISO, Köln, Arbeitsschwerpunkte: sozialwissenschaftliche Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung, Policy-Analyse und Organisationsforschung. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ § 249h AFG trat am 1. Jan. 1993 mit der 10. Novelle des AFG in den neuen Ländern in Kraft. Er sieht die Gewährung eines pauschalierten Lohnkostenzuschusses in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld/-hilfe für die Einsatzbereiche Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe vor. So werden passive Lohnersatzleistungen in aktive Beiträge zum Aufbau neuer Arbeitsplätze umgewandelt.

² Zu betrieblichen Beschäftigungsgesellschaften vgl. Bosch (1990), zu kommunalen Beschäftigungsgesellschaften Heinrichs/Hild (1995, 1991).

trug nicht zuletzt ein grundlegender Konsens zur Einrichtung der Gesellschaften zwischen den maßgeblichen Arbeitsmarktakteuren bei. Schon im September 1990 sprachen sich die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund in einer gemeinsamen Erklärung („Für mehr Beschäftigung in der DDR“, 18.9.1990) für einen sozialverträglichen Personalabbau über das Konzept der sogenannten Qualifizierungsgesellschaften aus, „mit dem soziale Probleme des Strukturwandels gemildert und die Voraussetzungen für neue Beschäftigungsfelder im Betrieb und in der Region geschaffen werden können“. Dennoch war dieser Konsens von kaum überwindbaren Interessengegensätzen überschattet, die immer wieder zu Kontroversen führten und in widersprüchlichen Formelkompromissen endeten. Die Folge waren inkonsistente Politikempfehlungen und grundlegende Defekte im arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Status, in der Strategie und im Ansehen der ABS-Gesellschaften sowie in der Bereitschaft, sie zu unterstützen. Für die ABS waren diese Kontroversen und ihre rückwirkenden Effekte ein Teil ihrer turbulenten und unberechenbaren Umwelt, die sich nachhaltig auf ihre Arbeit auswirkten. Ein Blick in die Entstehungsgeschichte und Auseinandersetzungen, die sie begleiteten, legt die Wurzeln für Hindernisse und Widersprüchlichkeiten der ABS-Gesellschaften bei der Verfolgung der ihnen zugewiesenen Aufgaben frei.

Arbeitnehmer, Gewerkschaften

Als erste forderten die Gewerkschaften staatliche Struktur- und Beschäftigungsprogramme zur Umstrukturierung der ehemaligen DDR-Wirtschaft, in denen Beschäftigungsgesellschaften eine wesentliche Rolle spielen sollten. Sie waren die treibende Kraft für eine schnelle Etablierung von Beschäftigungsgesellschaften und ergriffen frühzeitig mit den Betriebsräten in den Liquidations- und Sanierungsbetrieben der Treuhand die Initiative. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Beschäftigungsgesellschaften in den Strukturkrisen der westdeutschen Stahl- und Wertindustrie verfolgte insbesondere die IG-Metall mit den Gesellschaften einen *struktur- und industriepolitischen Auftrag* zur Neuorientierung der ostdeutschen Wirtschaft. Sie sollten keineswegs nur Auffanggesellschaften für die sozialpolitische Nachsorge entlassener Arbeitnehmer sein. Als „Agenturen des regionalen Strukturwandels“ sollten sie zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze beitragen, u.a. durch die Sanierung von betrieblichem Gelände und durch die Beteiligung an öffentlichen Infrastrukturvorhaben zum sozialen und ökologischen Umbau der Regionen, um damit die Voraussetzungen für Investitionen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Vorstellungen reichten bis hin zur Entwicklung neuer Produkte, in eigenständiger Regie oder als Vorleistungen für die Stammbetriebe (Düber 1990; IG Metall 1991). Die ABS sollten auch dazu genutzt werden, „längerfristige strukturpolitische Vorhaben wie den Aufbau von Gewerbe- und Technologiezentren oder regionalen Forschungseinrichtungen zu unterstützen“ (Meyer 1991: 388; IG Metall 1991). Darüber hinaus war an die Einbindung in regionale Entwicklungskonzepte und die Übernahme von Entwicklungsaufgaben für die Region und Betriebe gedacht. ABS-Gesellschaften sollten „Keimzellen“ für neue Betriebe und Unternehmen werden und dafür Angebote an betriebswirtschaftlicher und technologischer Beratung bereitstellen. Somit sah insbesondere die IG Metall in den ABS ein Instrument zur Unterstützung des betriebsinternen und regionalen Strukturwandels. Dazu war die Anbindung der Beschäftigungsgesellschaften an die Stammbetriebe eine wesentliche gewerkschaftliche Forderung, um einerseits den internen Strukturwandel, die Kooperation bei der

Produktinnovation sowie eine Personalrotation zu ermöglichen, und um andererseits eine kontinuierliche Unterstützung und bleibende Verantwortlichkeiten der Stammbetriebe sicherzustellen. Nicht zuletzt spielte auch der Erhalt der Tarifzugehörigkeit der Beschäftigten in ABS eine Rolle (IG Metall 1991). Mit dem strukturpolitischen Auftrag verfolgten die Gewerkschaften eine langfristig angelegte regionalwirtschaftliche Strategie und damit auch eine längerfristige Einrichtung der ABS. In beiden Punkten, Anbindung an den Betrieb und Langfristigkeit, standen sie im deutlichen Gegensatz zur Treuhand und den Arbeitgebern.

Arbeitgeber

Angesichts des rapiden Personalabbaus in Ostdeutschland, mit dem der Wiederaufbau neuer Arbeitsplätze nicht schritt halten konnte, unterstützte auch die Arbeitgeberseite zunächst den Aufbau von Beschäftigungsgesellschaften. Sie sah darin eine notwendige Überbrückungshilfe im Transformationsprozeß zur Wahrung des sozialen Friedens und zur Vermeidung politischer Instabilität. Diese *sozial- und gesellschaftspolitisch* motivierte Unterstützung war nicht frei von grundsätzlichen ordnungspolitischen Bedenken, die das Verhältnis der Arbeitgeber zu den ABS-Gesellschaften bestimmten. „Befristet und begrenzt“ sollten sie sein, so der Titel einer Resolution des Vorstandes des Deutschen Industrie- und Handelstages gegen die antizipierte Gefahr, Beschäftigungsgesellschaften als Dauerlösung zu etablieren. „Flächendeckend und auf Dauer angelegt, werden sie ... zu einem Hemmnis für die wirtschaftliche Umstrukturierung in Ostdeutschland. Beschäftigungsgesellschaften müssen deshalb von vornherein als Überbrückungshilfe konzipiert und betrieben werden“ (Deutscher Industrie und Handelstag 1992).

Die Arbeitgeber sahen zunehmend gesamtwirtschaftliche und ordnungspolitische Risiken, je weniger der anhaltende Mangel an neugeschaffenen Arbeitsplätzen eine schnelle Überbrückungshilfe durch Beschäftigungsgesellschaften wahrscheinlich werden ließ und je mehr sich diese zwangsläufig von der Zielsetzung entfernten, eine vorübergehende Einrichtung zu sein, die sich durch die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen selbst überflüssig macht. Die Befürchtungen der Arbeitgeber - z.T. gestützt durch erste vereinzelte negative Erfahrungen - saßen tief. Zu den schwerwiegendsten Einwänden zählten:

- 1) Das Entstehen von Wettbewerbsverzerrungen durch unlautere Konkurrenz zu privaten Unternehmen, sofern die ABS marktfähige Produkte und Dienstleistungen erstellen. Gesellschaften, deren Löhne bis zu 100% subventioniert werden, behinderten das Entstehen und die Festigung klein- und mittelständischer Unternehmen. Beschäftigung in marktfähigen Unternehmen werde durch Beschäftigung in ABS-Gesellschaften verdrängt.
- 2) Die Beschäftigung in ABS-Gesellschaften fördere die Immobilität der Arbeitnehmer und bremse die Eigeninitiative, da sie die Illusion eines scheinbar gesicherten Beschäftigungsverhältnisses fördere. Zudem fehle bei gleichen oder gar höheren Löhnen als auf dem regulären Arbeitsmarkt der Anreiz, den Arbeitsplatz zu wechseln. Eine fühlbare Abstufung des Lohnes in den Gesellschaften im Vergleich zu einem normalen Arbeitsverhältnis sei daher notwendig.
- 3) Statt den Strukturwandel zu fördern, könnten die subventionierten ABS ebenso zur Konservierung überholter Strukturen beitragen, dem sie nicht sanierungsfähige Wirtschaftsstrukturen künstlich am Leben erhalten.

4) Große ABS in monostrukturierten Regionen wie auch die auf Landesebene angesiedelten Dachgesellschaften stellten regionalpolitisch einen großen Einfluß- und Machtfaktor dar und könnten sich zu einer Art wirtschaftspolitischer Nebenregierung in der Region entwickeln. Ihr Einfluß auf die Kanalisierung von Mitteln in bestimmte Regionen und Branchen könnte Volumen und Struktur von privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen beeinträchtigen (Deutscher Industrie- und Handelstag 1992; Stihl 1991). Ähnliche Bedenken trug der Sachverständigenrat (1991: 238-241) in seinem Jahresgutachten 1991/1992 vor.

Treuhandanstalt

Die Treuhandanstalt (THA) spielte bei der Einrichtung von ABS eine zwiespältige Rolle. Ihr primäres Interesse lag im *Abbau von überschüssigem Personal, um ihren Privatisierungsauftrag erfüllen zu können*. Während sich anfänglich mehrere Treuhandunternehmen direkt an Gesellschaften beteiligten, lehnte die THA ab Frühjahr 1991 eine direkte Beteiligung als Gesellschafter für ihre Unternehmen ab. Sie sah darin eine Gefährdung ihres Privatisierungsauftrages und drängte früh auf eine „klare arbeitsrechtliche Trennung“ zwischen ihren Unternehmen und den entstehenden Gesellschaften (Handelsblatt v. 11.7.1991: 1). Nach langen Auseinandersetzungen billigte die Treuhandanstalt mit dem Einverständnis des Finanzministers einen Kompromiß, der am 17.7.1991 zwischen der THA, den Arbeitgebern, den Gewerkschaften und den ostdeutschen Landesregierungen in einer „Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften)“ besiegelt wurde. Die THA durfte nicht mehr Gesellschafter sein. Ein wesentlicher Punkt war die Beendigung der Beschäftigung in Treuhandunternehmen und die „Begründung eines neuen Rechtsverhältnisses besonderer Art“ (Erklärung vom 1.7.1991 nach dem „Gespräch zwischen Sozialpartner und Treuhandanstalt am 1.7.1991 in Köln“; zit.n. Czada 1994: 221f.) zwischen ausscheidendem Beschäftigten und ABS-Gesellschaft. Die THA war damit als Arbeitgeber entlastet. Mit der Einrichtung rechtlich selbständiger Auffanggesellschaften und deren Übernahme von Kurzarbeitern und Beschäftigten in ABM konnten für potentielle Käufer von Treuhandunternehmen die Beschäftigungskosten im Falle der Privatisierung erheblich gesenkt werden. Für diese Entlastung mußte allerdings die THA andere Verpflichtungen in Kauf nehmen. Sie beteiligte sich mit einem Anteil von 10 Prozent an den Dachgesellschaften auf Landesebene, deren Aufgabe die Unterstützung und Beratung von lokalen ABS-Gesellschaften ist. Desweiteren sah die Rahmenvereinbarung eine sachliche und ideelle Unterstützung über Kooperationsverträge zwischen den Treuhandunternehmen und den ABS vor. Darin sind die Überlassung von Räumlichkeiten, Sachmitteln, Mieten und Pachten geregelt. Die Treuhandunternehmen konnten die Geschäftsführer der Gesellschaften bis zu 6 Monaten finanzieren sowie Beratung, Management- und Anfangshilfen bei administrativen Aufgaben wie Lohn- und Gehaltsabrechnungen bereitstellen. Letztlich war die THA an möglichst vielen Ausgründungen aus ABS als Beitrag zur Entwicklung des Mittelstandes interessiert und stellte entsprechende Unterstützung in Aussicht.

Die Treuhand betonte stets, daß Beschäftigungspolitik nach dem gesetzlichen Auftrag prinzipiell nicht in ihrem Ver-

antwortungsbereich liegt. Sie unterstrich den vorübergehenden Status der ABS in ihrer Funktion als beschäftigungspolitisches Auffangbecken. Obwohl die Gesellschaften auf dem Gelände von Treuhandbetrieben zum Teil erhebliche Sanierungsarbeiten leisteten, sah die Treuhandanstalt in ihnen auch kaum produktive Unternehmen, die einen nennenswerten Beschäftigungseffekt und Wertschöpfungsbeitrag erbringen könnten (Czada 1994: 221f.). Diese Mißachtung des möglichen Wertzuwachses der Betriebe durch Sanierungsarbeit war umso erstaunlicher, weil gerade die Altlasten der THA-Betriebe als schwerwiegende Privatisierungshindernisse beurteilt wurden (Kruppa u.a. 1992: 119). Beide Positionen der Treuhand, die beschäftigungspolitische Reserviertheit wie auch die Zurückhaltung gegenüber den Wertschöpfungsaspekten von AB-Maßnahmen änderten sich etwas im Laufe der Zeit. Insbesondere auf Druck der Landesregierungen sah sich die Treuhand zu mehr beschäftigungspolitischem Engagement gezwungen³. Auch die ABS-Gesellschaften profitierten davon, was sich im Anwachsen von Sachkostenzuschüssen der Treuhand zu AB-Maßnahmen abzeichnete: Sie stiegen von 0,2 Prozent 1991 auf 18 Prozent 1992 und nahezu 30 Prozent 1993 (Czada 1994: 231). Neue beschäftigungspolitische Handlungsspielräume ergaben sich für die THA mit der Erweiterung des AFG um das neue Förderelement nach § 249h. Auf dieser Grundlage schloß die THA mit der IG Chemie das „Qualifizierungswerk Chemie“ und verpflichtete sich zu einem Beitrag von 75 Millionen DM zur Beschäftigungsförderung und Altlastensanierung. Eine ähnliche Vereinbarung traf sie mit der IG Bergbau und Energie mit dem „Sanierungswerk Braunkohle“ (Czada 1994: 223f.). Beide Vereinbarungen zeigen, daß die THA dann zu arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungssicherung bereit war, wenn es sich um beschäftigungspolitisch bedeutsame regionale Branchen oder Betriebe handelte und die Landesregierungen sie unter Druck setzten. Bei kleineren ABS-Gesellschaften verhielt sich die Treuhand dagegen bei Fragen der Kooperationsverträge nach den Bestimmungen der Rahmenvereinbarung eher restriktiv. Auch mit der von ihr selbst empfohlenen Strategie, aus ABS selbständige Existenzen auszugründen, und ihrer Ankündigung, diese mit Sonderkonditionen zu unterstützen (Neubauer 1992), operierte die THA letztlich sehr zurückhaltend. So überrascht es auch nicht, daß die THA von den Gesellschaften in deren Einschätzung als Kooperationspartner die schlechtesten Noten erhielt (Grass 1993: 23) und bei der Ausgründung selbständiger Existenzen kaum eine Rolle spielte.

Alles in allem war die zwiespältige Haltung und das laue Engagement der THA an einer Beschäftigungsförderung darin begründet, daß sie die ABS-Gesellschaften lediglich als Auffangbecken für die im Zuge von Betriebsauflösungen entlassenen Arbeitnehmer sehen wollte. Das primäre Interesse galt der Personalreduzierung, möglichst fraktionslos, undramatisch und ohne weitergehende Verpflichtungen sowie der Entledigung von Sozialplanaufgaben als Voraussetzungen für die Veräußerbarkeit der Treuhandunternehmen an Private.

Die Landesregierungen

Die ABS-Gesellschaften erfuhren durch die Landesregierungen eine wesentliche Unterstützung. Aus Sorge um die fortschreitende Deindustrialisierung, um den Erhalt von industriellen Kernen und aus Furcht vor irreversibler Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte verfolgten die Länder ein *industrie- und strukturpolitisches Interesse*, das dem Erhalt und der Schaffung von Arbeitsplätzen galt. Die Länder hatten erheblichen Einfluß auf das Zustandekommen der THA-Rahmenvereinbarung zur Gründung von ABS-Gesellschaften

³ Daraus erwachsen gemeinsame Programme zwischen Ländern und Treuhand zur gemeinsamen Förderung regional bedeutsamer Unternehmen, z.B. das sächsische ATLAS-Projekt (Gerlach 1994).

und sie machten ihr Interesse über die verschiedenen Gremien und Gesprächskreise der Treuhand geltend, in denen sie Mitglied waren. Die Länder traten in irgendeiner Form über eigens dafür geschaffene Landesprogramme als Ko-Finanzier zu den überwiegend aus Mitteln der Arbeitsverwaltung finanzierten ABS-Gesellschaften auf. Ohne solche Anschubfinanzierungen, Starthilfen, Zuschüsse für besondere Projekte und Finanzierungen für das Stammkräftepersonal hätten viele ABS-Gesellschaften die Anfangsphase nicht überstanden. Aus Mangel an Beschäftigungsperspektiven im Anschluß an die ABM-Beschäftigung setzten sich auch bald einige Länder dafür ein, daß die ABS selbst Dauerarbeitsplätze durch die Ausgründung selbständiger Existenzen schaffen sollten. Sie sahen dafür finanzielle Unterstützungen vor⁴. Neben der finanziellen Unterstützung boten die meisten Länder Service- und Beratungsdienste an.

Allerdings fanden ABS-Gesellschaften auch auf Landesebene keine ungeteilte Unterstützung. Obwohl die Gesellschaften an der Nahtstelle von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung operierten, fielen sie einer strikten Trennung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik zum Opfer. Als „nicht-erwerbswirtschaftliche“ Unternehmen waren sie von der Wirtschaftsförderung ausgeschlossen und die Wirtschaftsministerien der Länder lehnten eine Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch für Mischformen ab (Spies 1994: 190f.) Gegen den Übergang von ABS in private Unternehmen bestanden zudem seitens der Wirtschaftsminister der Länder ordnungspolitische Bedenken, da diese aufgrund umfangreicher öffentlicher Zuwendungen, insbesondere an Sachmitteln, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Konkurrenten haben könnten (Kruppa 1992: 127). Die Koordinationsdefizite der hier angesprochenen Politikbereiche und der Ausschluß konzertierter Projekte aus Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung waren - wie noch zu sehen sein wird - ein wesentliches Handicap der ABS, einen wesentlichen struktur- und beschäftigungspolitischen Beitrag zu leisten, wie es ihren Zielsetzungen entsprach.

Zusammenfassung: Wenn auch im Namen „Gesellschaft für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ alle Zielsetzungen der verschiedenen Akteure vereint wurden, so lebten unter dieser gemeinsamen Oberfläche und trotz der Rahmenvereinbarung zwischen Treuhand, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Ländern die Differenzen fort. Sie verhinderten eine einheitliche Strategie und Unterstützung und führten zu inkonsistenten Handlungserwartungen und Politikempfehlungen. Wie noch zu sehen sein wird, zeigten sich die Folgen in der Arbeit der ABS, in deutlichen Koordinationsdefiziten unterschiedlicher Politikbereiche und in einem Nebeneinander von überzogenen politischen Ansprüchen und halbherziger materieller Unterstützung, die nicht der Größe der Problemlage entsprach.

2 Operative Ziele, Aktivitäten, Wirkungen

Faßt man die Abmachungen in der THA-Rahmenvereinbarung und die Positionen der involvierten Interessenparteien zusammen, so stellten sich für die ABS-Gesellschaften *drei operative Ziele*:

- 1) Die *sozialverträgliche Überbrückung* des wirtschaftlichen Umbruchs durch Qualifizierung (Fortbildung und

⁴ Vgl. dazu beispielsweise das Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 1994)

Umschulung) und Beschäftigung der freigesetzten Arbeitskräfte mit gesellschaftlich notwendiger und nützlicher Arbeit (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und die Verwaltung von Kurzarbeit „Null“ in der Anfangsphase.

- 2) Die Realisierung von *strukturrelevanten Beschäftigungsmaßnahmen* zur Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Ländern über die Verbindung von arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Aktivitäten.
- 3) Die gezielte Nutzung von Aktivitäten als Sprungbrett für individuelle und kollektive *Existenz- und Ausgründungen* für einen Teil der ABS-Beschäftigten - ein schon in der Rahmenvereinbarung enthaltenes und von verschiedenen Akteuren (THA und Landesregierungen) herangetragenenes wie auch selbstgewähltes Ziel angesichts der ansonsten aussichtslosen Beschäftigungsperspektiven.

Zur Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik wurde die Kombination und Akquisition verschiedener Fördermittel, die Koordination von Maßnahmen und die Kooperation mit den Gebietskörperschaften und anderen regionalen Arbeitsmarktakteuren als notwendig erkannt.

Diese Zielsetzungen repräsentieren im wesentlichen die den ABS zugewiesenen Funktionen, wie sie andere Autoren aufgrund der Analyse verschiedener Interessenspositionen der involvierten Arbeitsmarktakteure ermittelten. So unterscheiden Baur u.a. (1995: 35f.) die soziale und politische Brücken- und Abfederungsfunktion, die Anpassungsfunktion (durch Anpassungsqualifizierung), die Zielgruppenfunktion (Integration von Problemgruppen) und die strukturpolitische Funktion (u.a. Erhöhung der Standortqualität, Ausgründungen, Produktinnovation, Entwicklung regionaler Strukturkonzepte).

Nicht alle ABS verfolgten in gleichem Maße die genannten Ziel, sondern entwickelten mit ihren Aktivitäten und Perspektiven unterschiedliche „*Unternehmensprofile*“. Nach einer Befragung von Grass (1992: 27) verstanden sich 62% der Gesellschaften als „Einrichtung zur Förderung des Strukturwandels“ und 38% als „Einrichtung zur sozialen und materiellen Absicherung“. Die Mehrzahl wollte also mehr als nur die Überbrückungsfunktion wahrnehmen. Differenzierter und aufschlußreicher ist die Typisierung von Kruppa u.a. (1992: 113f.), die nach den „*Unternehmenskonzepten*“, die anfänglich ABS-Gesellschaften verfolgten, vier typische Modelle herausarbeiteten.

- 1) Das *Überbrückungsmodell*: Überbrückung des beschäftigungslosen Zeitraums, bis neue Investoren neue Arbeitsplätze schaffen; Vermeidung von Dequalifikation, Demotivation und Abwanderung.
- 2) Das *Diversifizierungsmodell*: Verwirklichung einer Vielzahl von kleinen Projekten mit Spezialaufgaben und Chancen auf Ausgründung.
- 3) Das *Konversionsmodell*: Planung der schrittweisen Überführung der Gesellschaft in eine privatwirtschaftliche Existenz, dabei Reduzierung der Belegschaft auf den wettbewerbsfähigen Kern.
- 4) Das *Investitionsvorbereitungsmodell*: Sanierung von Industrieflächen mit dem Versuch, Gewerbeflächen für neue Unternehmen zu schaffen, die ABS-Beschäftigte übernehmen können.

Gerade in der Anfangs- und Aufbruchphase kursierten viele Vorstellungen über „*Unternehmenskonzepte*“ in den ABS,

bestehend aus einem Mix der eingangs genannten Zielsetzungen und der beschriebenen Strategietypen.

Die Zielsetzungen waren sehr ambitioniert, und es stellt sich die Frage, was die ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben und ob sie die Ziele überhaupt erreichen konnten. Soweit der Forschungsstand hierüber Auskunft gibt, soll diese Frage vor dem Hintergrund der operativen Ziele „sozialverträgliche Überbrückung“, „strukturelevante Beschäftigungsaktivitäten“ und „Gründung selbständiger Existenzen“ beantwortet werden.

2.1 Sozialverträgliche Überbrückung

Die Überbrückungsfunktion der ABS-Gesellschaften läßt sich im wesentlichen an drei Kriterien messen: 1) der Entlastungswirkung auf dem Arbeitsmarkt, 2) der Aufrechterhaltung der Arbeitsmotivation, Qualifikation und beruflichen Zukunftsperspektive und 3) dem Übergang in den ersten Arbeitsmarkt, dem wohl entscheidenden Kriterium.

Die *Entlastung des Arbeitsmarktes* ist abhängig von der Verbreitung und Aufnahmefähigkeit der Gesellschaften. Eine Erhebung des IAB zur Jahreswende 1991/92 ermittelte 333 aktive ABS-Gesellschaften mit rund 130.000 Teilnehmern (Kaiser/Otto 1992, 1993). Zur Jahreshälfte 1994 ermitteln Baur u.a. (1995: 103) in Ostdeutschland 404 Gesellschaften mit rund 142.000 Teilnehmern⁵.

Differenziert man nach dem Maßnahmeangebot der ABS-Gesellschaften, so lag am 1.1.1992 der Schwerpunkt bei ABM (52% der Teilnehmer), Kurzarbeit „Null“ (28%), Fortbildung und Umschulung (FuU) (15,4%) und berufliche Erstausbildung (2,4%) (Kaiser/Otto 1993: 19). ABS-Gesellschaften entwickelten sich danach in erster Linie zu Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen. Der vorrangige Einsatz von ABM wurde ab 1993 zunehmend ergänzt durch das neue Beschäftigungsinstrument des § 249h AFG. Kurzarbeit „Null“ und FuU-Maßnahmen verloren im Laufe der Zeit für ABS als Träger stark an Bedeutung. Im Jahr 1994 hatten sich die Relationen der von ABS durchgeführten Maßnahmen stark zugunsten von ABM (60% der Teilnehmer) und Maßnahmen nach § 249h (AFG) (33%) und zulasten von Kurzarbeit „Null“ (nur noch 4%) und FuU-Maßnahmen (3%) verschoben (Baur u.a. 1995: 103);⁶.

Die ABS-Gesellschaften trugen mit der Übernahme von 130- bis 140 000 Arbeitslosen spürbar zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Bezogen auf die Gesamtzahl der Teilneh-

mer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den neuen Ländern besetzten sie zum Jahreswechsel 1991/92 einen Anteil am Maßnahmenvolumen von 13,3% bei ABM, 13,9% bei Kurzarbeit, aber nur 5% bei FuU (Kaiser/Otto 1992). Ende 1993 wird der „Marktanteil“ der ABS in den neuen Bundesländern an ABM und Maßnahmen nach § 249h (AFG) zusammen auf rund 40% (Knuth 1994: II) bzw. 37% (entsprechend 90.000 Teilnehmern; Brinkmann/Hiller/Otto 1994: 1) geschätzt. Die Anteile am gesamten Maßnahmenvolumen schwanken in den einzelnen Bundesländern erheblich. So befanden sich beispielsweise zur Jahresmitte 1994 46% aller ABM-Beschäftigten in Brandenburg in ABS und rund 61% aller Maßnahmeteilnehmer in Maßnahmen nach § 249h (AFG) (Baur u.a. 1995: 75)⁷.

Die relative Bedeutung der ABS als Maßnahmeträger ist in den neuen Ländern gegenüber 1992 stark gewachsen. Der Bedeutungszuwachs ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß sie beim Rückgang des ABM-Maßnahmenvolumens insgesamt ihr Niveau an geförderten Beschäftigten halten bzw. § 249h-Maßnahmen hinzugewinnen konnten. Sie haben sich damit zu den entscheidenden Trägern aktiver Arbeitsmarktpolitik (Ausnahme FuU) herausgebildet und tragen somit merklich zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei.

Nun ist die Absorption von ansonsten arbeitslosen Arbeitskräften ein Aspekt der Überbrückungsfunktion. Eine andere Frage ist, ob während der Zeit der Überbrückung in den Maßnahmen die *Arbeitsmotivation, Qualifikation und das berufliche Anspruchsniveau der Beschäftigten aufrechterhalten* werden konnten. Staudt/Voß (1994) und Staudt u.a. (1993) befragten die Beschäftigten einer großen ABS-Gesellschaft mit bis zu 5000 Arbeitskräften, in verschiedenen Regionen Ostdeutschlands verteilt, zu ihrem beruflichen Status, ihren Befindlichkeiten, beruflichen Perspektiven und Zukunftserwartungen⁸. Die ABS genossen bei den Beschäftigten eine hohe Akzeptanz, und drei Viertel gaben an, daß sie der Eintritt in die ABS den Arbeitsplatzverlust besser verschmerzen ließ. Die Qualifikations- und Berufsstruktur der Beschäftigten in den ABS repräsentierten die Struktur der Beschäftigten der Betriebe, aus denen sie entstanden waren. Allerdings schreitet die Ausdünnung von Qualifikationen mit der Zeit voran, da die jüngeren und flexibleren Führungs- und Fachkräfte schnell den Übergang in andere Positionen anstreben. „Bei längerem Verbleib besteht die Gefahr der Demotivation durch fehlende Verwertung von Qualifikation“ (Staudt/Voß 1994: 20ff.). Die Mehrheit (68%) sah in ihrer ABM-Tätigkeit einen hohen Nutzen, obwohl 41% nach eigenen Angaben unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten, nur 12% ihre vorhergehende Tätigkeit fortsetzen konnten, nur 17% die Auffassung vertraten, in den ABS ihre vorhandenen Potentiale voll nutzen und nur 8% sich optimal auf die Marktwirtschaft vorbereiten zu können (47f.). Auch in anderen Studien wird diese qualifikatorische Unterforderung, d.h. die Diskrepanz zwischen Anforderungsstruktur der Arbeit und der formalen Qualifikation der Beschäftigten in ABS als ein verbreitetes Phänomen konstatiert (Brinkmann/Hiller/Otto 1994: 3; Ladensack u.a. 1992: 15). Dies mag mit ein Grund dafür sein, daß die Zufriedenheit der Gesellschaften mit der Motivation der Beschäftigten von 1991 auf 1992 deutlich abgenommen hat (Grass 1993: 25). Die zukünftige berufliche Situation wird von den ABS-Beschäftigten eher defensiv eingeschätzt: 38% streben nach einer neuen Arbeitsstelle im gleichen oder anderen Beruf; 27% planen die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen; rund 40% wollen sich auch zukünftig um eine ABM-Stelle bemühen und 27% stellen sich bereits auf die zukünftige Arbeitslosigkeit ein (Staudt/Voß

⁵ ABS-Gesellschaften differieren nach Verbreitung, Größe, Aufgabenschwerpunkten und anderen Merkmalen in den einzelnen neuen Bundesländern z.T. erheblich. Vgl. hierzu die quantitativen Erhebungen von Kaiser/Otto 1992, 1993; Grass 1992, 1993; Knuth 1994; Baur u.a. 1995; sowie Fallstudien von Knuth 1992; Hagen u.a. 1993 in allen Ländern. Zu einzelnen Bundesländern: für Brandenburg Wagener 1991, 1992; Baur 1993a; Baur/Buck 1993; Kühnert 1993; Baur u.a. 1995; für Sachsen-Anhalt Kruppa u.a. 1992; Ladensack u.a. 1992; für Mecklenburg-Vorpommern Schuldt/Eisbach 1994.

⁶ Zu ähnlichen Relationen kommt Knuth (1994: 13) für seine bereits Ende 1993 durchgeführte Untersuchung. Eine geringe anteilmäßige Bedeutung haben sonstige Beschäftigtengruppen, so z.B. exemplarisch für die ABS Brandenburg: Anteil von Festangestellten (2,6%), Teilnehmer in Maßnahmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ (2,2%) (Baur u.a. 1995: 85).

⁷ Höchste bzw. niedrigste Anteile von ABS am länderbezogenen Maßnahmenvolumen in anderen Bundesländern: ABM: Mecklenburg-Vorpommern 54,6%, Thüringen 23%; § 249h AFG: Sachsen-Anhalt 81%, Thüringen 21,6% (Baur u.a. 1995: 105).

⁸ Die Studien sind zum Teil als Panel angelegt. In der Erstbefragung nahmen 1080 Beschäftigte und davon 365 Beschäftigte auch an der Zweitbefragung ein Jahr später teil. Die zweite Befragung enthielt darüberhinaus 849 Beschäftigte aus 18 verschiedenen ABS-Gesellschaften (Staudt/Voß 1994, 26f., 58ff).

1994: 32f.). Mit den Perspektiven „zukünftig ABM“ und „Arbeitslosigkeit“ wird die Brückenfunktion der Gesellschaften von einem Großteil der Beschäftigten in Frage gestellt. Die allgemeine berufliche Zukunft sahen denn auch Maßnahmeteilnehmer in ABS deutlich pessimistischer als Erwerbstätige (36% zu 16%) und damit annähernd so hoch wie Arbeitslose (41%) (Brinkmann/Hiller/Otto 1994: Übersicht 1)⁹. Die Sorge um die Berufsaussichten der Beschäftigten wird von den ABS-Gesellschaften geteilt, die in diesem Punkt mit die größten Probleme erwarten (Grass 1992: 25).

Unter qualitativen Gesichtspunkten hat die Überbrückung in ABS-Gesellschaften ihren Preis. Einerseits schützt sie vor den einschneidenden Deprivationen der Arbeitslosigkeit - und dies ist angesichts des Mangels an Beschäftigungsalternativen ein wesentlicher Aspekt. Andererseits zeigen die Diskrepanz zwischen Anforderungsstruktur und Qualifikation der Beschäftigten und die gedämpften Erwartungen an die Anschlußperspektiven Erosionen im Qualifikationserhalt, in der Arbeitsmotivation und im beruflichen Aspirationsniveau der Beschäftigten.

Die Überbrückung gilt letztlich dann als gelungen, wenn sie bis in den ersten Arbeitsmarkt reicht. Die *Übergänge in reguläre Dauerarbeitsplätze* werden damit zu einem entscheidenden Erfolgskriterium. Hierzu liegen unterschiedliche Ergebnisse je nach Zeitpunkt, Region und Beschäftigtengruppen der Erhebungen vor. Nach einer Sonderauswertung des Arbeitsmarkt-Monitors durch das IAB waren nach einem Jahr 75% der Maßnahmeteilnehmer aus ABS ausgeschieden¹⁰. Von diesen Ausgeschiedenen waren 61% erwerbstätig, 27% waren arbeitslos und 12% vorübergehend oder endgültig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden (Brinkmann/Hiller/Otto 1994). Nach dem Panel von Staudt/Voß (1994, 99ff.) hatten nach einem Jahr 88% der Teilnehmer die ABS verlassen. Davon gelang nur 25% der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. Der Verbleib der anderen verteilte sich auf Arbeitslosigkeit (54%), Weiterbildung (11%), Vorruhestand (4%), erneute ABM (1%). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Studie von Baur u.a. (1995: 93) für die ABS in Brandenburg. Danach wurden nach Abschluß der Maßnahmen 70% der Beschäftigten arbeitslos, 11,8% wechselten wiederum in eine AFG-geförderte Maßnahme und nur 16,1% wechselten in eine „reguläre“ Erwerbstätigkeit. Erfolgreicher scheint hingegen das vorzeitige Verlassen - sofern sich die Gelegenheit bietet - zu sein. Für 58% der vorzeitig Ausgeschiedenen wird als Grund die Aufnahme einer regulären Beschäftigung angegeben. Schuldt/Eisbach (1994: 51) ermitteln für ehemalige Teilnehmer (ABM und FuU) aus ABS in Mecklenburg-Vorpommern einen Überganganteil von 36% (Kurzarbeit 26%) in „reguläre“ Beschäftigung. In allen drei Untersuchungsfällen reichen damit die Übergangsquoten aus ABS vergleichsweise bei weitem nicht an die von allen ehemaligen ABM-Beschäftigten heran: 54% erwerbstätig, 26% arbeitslos (Nov. 92) (Brinkmann/Hiller/Otto 1994: 4).

Der „erfolgreiche Übergang“ in den ersten Arbeitsmarkt war nach der Untersuchung von Staudt/Voß (1994: 69) für rund ein Drittel bis zur Hälfte, je nach Vorqualifikation der Beschäftigten, ein nicht qualifikationsgerechter Einsatz. Des-

weiteren war der Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt für ehemalige Führungskräfte in der Regel mit einem Statusverlust verbunden, da diese kaum wieder Führungspositionen erreichten. Für viele ist also die Brücke zu kurz und für einen Teil derjenigen, für die sie bis ans rettende Ufer des ersten Arbeitsmarktes reicht, ist die Wegstrecke mit Einbußen im betrieblichen Status und Qualifikationserhalt verbunden.

Fazit: Nun sind weder die Erosionen im beruflichen Anspruchsniveau noch die geringen Übergangsquoten in reguläre Beschäftigung allein den Beschäftigungsgesellschaften anzulasten. Sie zeichnen weder für die Fristigkeit von Maßnahmen verantwortlich noch für die wirtschaftliche Entwicklung. Das von den ABS-Gesellschaften angedachte Überbrückungskonzept - (1) Arbeitslosigkeit, (2) Beschäftigungsgesellschaft, (3) Anschlußperspektive regulärer Dauerarbeitsplatz - kann alleine mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik nicht erreicht werden. In dem Maße, wie ein deutliches Wachstum von neuen Arbeitsplätzen ausbleibt, werden die ABS-Gesellschaften mit Problemen konfrontiert, für deren Bewältigung ihre Mittel im Prinzip nicht ausreichen. Die Brücke bricht auf halber Strecke ab, da das rettende Ufer durch anhaltende Unterbeschäftigung unerreichbar wird. Inwieweit die ABS dabei zu sozialpolitischen Auffangbecken mutieren, hängt von der Qualität ihrer inhaltlichen Beschäftigungsaktivitäten ab.

2.2 Strukturpolitische Aktivitäten

Erste Studien, die sich mit dem Leistungsvermögen von ABS-Gesellschaften beschäftigten, schätzten mehr oder minder empirisch gestützt deren strukturpolitische Potentiale ab. Aufgrund der Sonderbedingungen und -konditionen im Ostenschen ABS gegenüber Beschäftigungsgesellschaften im Westen geradezu prädestiniert für die Verbindung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik (Knuth 1992; 1994a). In der Tendenz sah man überwiegend positive Handlungspotentiale der ABS bis hin zu euphorischen und spekulativen Einschätzungen, diese könnten zu „Kristallisationskernen der wirtschaftlichen Erneuerung“ werden und in wenigen Jahren die Infrastruktur einer Stadt so verbessern, daß diese keinen Vergleich mit einer westdeutschen Großstadt scheuen müßte (Heseler/Warich 1991: 7).

In verschiedenen Fallstudien wird auf innovative, strukturverbessernde Projekte und Planungs-, Erfassungs- und Beratungsleistungen zugunsten einer endogenen Regionalentwicklung hingewiesen, z.B.: Erfassungsarbeiten in Bereichen wie Energie, Abfall, Luft, Wasser, industrielle Altlasten, Bauzustand v. Gebäuden; Beratung zu Energieeinsparung und Abfallvermeidung, Entwicklung von Recyclingverfahren für verschiedene Gebrauchsgüter; Projektierungsarbeiten für Gewerbe- und Technologieparks; Planungsarbeiten in der Stadt- und Dorferneuerung; innovative Angebote im lokalen Personennahverkehr, usw. (Heinrichs 1992; Knuth 1992, 1994a; Hagen u.a. 1993). Und immer wieder werden herausragende Projekte genannt, wie die Umprofilierung einer Werft zum Tourismusstandort oder der Bau einer Pilotanlage zur Entschlammung von Seen und sonstigen Gewässern (Spies 1994: 188). An solchen Projekten wie auch solchen planerischer und konzeptioneller Art wird der Anspruch von ABS festgemacht, „Agenturen des regionalen Strukturwandels“ zu sein. Über die Verbreitung und Tragfähigkeit der konzeptionellen Ansätze endogener Strukturentwicklung, über die Anwendungsreife und faktische Umsetzung der Planungsvorhaben gibt es allerdings keine zuverlässigen Daten. So ist nicht zu entscheiden, ob die Projekte über das Stadium unverbindlicher

⁹ Es handelt sich um eine Sonderauswertung des IAB zum Arbeitsmarkt-Monitor. Sie enthält nur 122 Befragte aus Beschäftigungsgesellschaften und zeigt daher nur Tendenzen an.

¹⁰ Die hohe Fluktuation aus ABS ist aus der Befristung von Maßnahmen, dem vorzeitigen Ausscheiden durch reguläre Beschäftigung, der zeitlich begrenzten Übernahme von Kurzarbeit, dem regulären oder vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben begründet.

Experimente hinausgelangten und tatsächlich strukturverbessernd wirkten.

Mehr quantitativ angelegte Studien orientieren sich bei der Bewertung der strukturpolitischen Relevanz von Aktivitäten der ABS an den *Beschäftigungsfeldern* und Inhalten der AB- und § 249h-Maßnahmen (Grass 1993; Knuth 1994; Baur u.a. 1995). Die Hauptaktivitäten der ABS-Gesellschaften - gemessen an den Stellen - liegen in der Industriegelände- und Landschaftssanierung, im Landschafts- und Gartenbau (65% - 75%)¹¹. In der Dominanz dieser Bereiche drückt sich das starke Engagement in der Demontage von Industriebrachen, Altlastensanierung, Rekultivierung von Abbaugeländen, Beseitigung wilder Mülldeponien und in der Landschaftspflege aus. Es folgen die Bereiche Tourismus/Freizeit/Kultur/Wissenschaft (rd. 9% der Stellen), soziale Dienste (3% - 6%) und (Bau-)Handwerk (4% - 6%) (Knuth 1994: 37f.; Baur u.a. 1995: 86f.). Die „innovativen“ Tätigkeitsfelder sind dagegen weniger arbeitskräfteintensiv. So belegen Erfassungs-, Planungs- und Projektierungsarbeiten zugunsten der Regionalentwicklung 3% bzw. 1,2% (Knuth 1994, Baur u.a. 1995) und die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren 2% (Knuth 1994) aller Stellen. Nimmt man nicht die ABM-Stellen, sondern die ABS selbst als Basis, so haben sich im Bereich der „innovativen“ Tätigkeitsfelder rund 40% aller ABS mit informatorischen, konzeptionellen Erfassungs- und Projektierungsarbeiten der Regionalentwicklung und mit der Entwicklung von Produkten und Verfahren (u.a. ökologische(r) Tierhaltung, Landbau) nur 18% befaßt (Knuth 1994; 22% bei Grass 1992: 17f). Die Aussichten auf eine tatsächliche Umsetzung oder erfolgreiche Markteinführung sind nicht bekannt. In den „innovativen“ Bereichen stellt Knuth (1994: 39) bei einem Vergleich von 1992 auf 1993 ein nachlassendes Engagement der ABS fest und vermutet die Ursachen dafür in dem Ausscheiden von qualifizierten Leistungsträgern oder in der Verschlechterung von Förderbedingungen. Die Ursachen könnten aber auch genauso gut in der Erfolglosigkeit bzw. Ineffizienz der Vorhaben gelegen haben.

Als ein weiterer Aspekt zur Beurteilung der strukturpolitischen Bedeutung von ABS-Gesellschaften läßt sich ihre *Einbindung in regionalpolitische Arbeitskreise* heranziehen. So sind beispielsweise in Brandenburg 39% der Gesellschaften regelmäßig und weitere 23% gelegentlich in Arbeitskreise zur regionalen Strukturentwicklung eingebunden. Die Gesellschaften halten vor allem enge Kooperationsbeziehungen zu den zentralen Akteuren der Regionalpolitik, den Gebietskörperschaften, die auch bei einem Großteil der ABS Mitgesellschafter sind (bei 62% die Kommunen, bei 35% Landkreise)¹². Wenn auch hier über die Gesellschafterstruktur eine große Nähe zu den politischen Akteuren der Regionalpolitik gegeben ist, und damit potentiell die Voraussetzungen für eine starke Einbindung in strukturpolitische Prozesse, geben die ABS diesbezüglich als Hemmnisse folgende Gründe an: 44% das Fehlen regionaler Entwicklungskonzepte, 40% eine Unterschätzung ihrer Tätigkeit bei den anderen Akteuren, 37% Ressort- und Konkurrenzdenken

(Baur u.a. 1995: 99f.,69). Nach Kaiser/Otto (1993: 37) war nahezu die Hälfte aller ABS-Gesellschaften mit ihren Maßnahmen in der einen oder anderen Form in regionale Entwicklungspläne eingebunden. Bei beidem, der Einbindung in regionale Arbeitskreise wie in regionale Entwicklungspläne, hängt letztlich die strukturpolitische Bedeutung der ABS davon ab, welches Gewicht sie darin haben. Angesichts der häufig festzustellenden Marginalität von Entwicklungsplänen für die tatsächlich ablaufenden regionalen Prozesse darf man in diesem Punkt nicht allzu viel erwarten. Eines scheint jedoch evident: Aufgrund ihrer hohen Abhängigkeit von anderen Akteuren bei der Mittelakquisition, Projekteplanung und -abstimmung haben ABS maßgeblich an der Herausbildung von formellen/informellen arbeitsmarktpolitischen Netzwerken mitgewirkt. Vielerorts gelang es ihnen, die wichtigsten lokalen Akteure wie Kommunen, Landkreise, Kammern, Gewerkschaften, einflußreiche Privatpersonen und Betriebe in Beiräten oder direkt als Gesellschafter einzubinden. Sie waren damit ein wichtiger Katalysator für die Entstehung regionaler Zusammenarbeit und kooperativer Netzwerke (Hild 1992; Peinemann 1992, 1993; Kaiser/Otto 1993; Spies 1994).

Wie ist nun die Strukturwirksamkeit der Aktivitäten der ABS zu bewerten? Die meisten Autoren halten, mit mehr oder minder großen Abstrichen, alle Aktivitäten für wirksam im strukturpolitischen Sinne. Dazu ist anzumerken: Die Hauptaktivitäten in der Sanierung von Industriebrachen, Rekultivierung, Landschaftspflege und -schutz sind zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Strukturpolitik. Denn mit der Wiederherstellung einer halbwegs akzeptablen Umwelt zeichnet sich die Region noch nicht positiv gegenüber anderen intakten Regionen aus; sie hat damit noch keinen Standortvorteil gewonnen, sondern fällt bestenfalls nicht mehr negativ aus dem Rahmen¹³. Knuth (1994: 41) schränkt denn auch ein, daß die Industriesanierung nur unter der Bedingung als „harter“ Standortfaktor zu werten ist, wenn die Areale für Neuansiedlungen erschlossen werden und solche auch tatsächlich erfolgen. Ansonsten sei sie nur als „weicher“ Standortfaktor zu werten, da sie zumindest die „Lebensqualität“ verbessere, ebenso wie die Aktivitäten in „Umwelt/Landschaft“ und „Freizeit/Tourismus“, sofern diese nicht nur dekorativen Charakter ohne nachhaltige Auswirkungen haben. Ähnlich verhält es sich mit den „innovativen“, auf konzeptionelle regionalpolitische Erfassungs- und Projektierungsarbeiten sowie auf Verfahrens- und Produktentwicklungsarbeiten zielende Aktivitäten. Strukturwirksam werden sie erst dann, wenn sie zur Anwendung und erfolgreichen Markteinführung kommen. Darüber ist wenig bekannt. Wenn die „Produktinnovationen“ ähnlich vage, marktfern und unverbindlich sind wie viele Ideen zur Ausgründung - wie noch zu sehen sein wird - , ist hier wenig zu erwarten. Mit Bezug auf das starke Engagement der ABS im Bereich Umwelt/Sanierung und auf die Einbindung von ABS in Gremien der regionalen Strukturentwicklung schließen Baur u.a. (1995: 139) kurz, daß die strukturpolitische Funktion der ABS „bisher insgesamt in hohem Maße erfüllt wurde“. Den empirischen Nachweis bleiben sie weitgehend schuldig. Von ihrer sehr bestimmten Feststellung scheinen sie ansonsten selbst nicht ganz überzeugt zu sein; sie räumen ein, daß „ehrerlicherweise konstatiert werden (muß), daß sich gerade im Zusammenhang mit strukturpolitischen Funktionszuweisungen einige der ehrgeizigen ursprünglichen Ziele im Zusammenhang mit innovativen Projekten nicht bzw. nicht in dem angedachten Umfang haben realisieren lassen“ (ebd.: 140).

So sind denn auch Anzeichen für einen zunehmenden strukturpolitischen Bedeutungsverlust von ABS zu erkennen. Knuth (1995: III, 43) sieht in dem von 1992 auf 1993 sich

¹¹ Vgl. Grass (1992: 17f.); Kaiser/Otto (1993: 26f.); Knuth (1994: 40f.); Baur u.a. (1995: 86f.), die teilweise unterschiedliche Kategorien für die Zuordnung von ABM-Tätigkeiten verwenden, die hier zur Vergleichbarkeit unter gleichen/verwandten Inhalten zusammengefaßt wurden.

¹² Zur Struktur der Gesellschafter vgl. auch Knuth (1994: 30): an 59% der ABS sind Kommunen beteiligt, Landkreise an 43%.

¹³ Dazu vielleicht eine erlaubte Analogie: Wenn im Westen die Rhein-Braun AG ihrer obligaten Verpflichtung nachkommt, die ausgebeuteten Braunkohlereviere zu rekultivieren, käme keiner auf die Idee, dies als einen positiven strukturpolitischen Beitrag zu würdigen - ebenso wenig, wenn ein westliches Großunternehmen seine maroden Fabrikhallen abreißt.

abzeichnenden Rückzug einiger ABS aus innovativen, regional- und strukturpolitischen Tätigkeitsfeldern bei gleichzeitig verstärktem Engagement im Bereich Umwelt/Landschaft die Gefahr einer „Banalisierung“ und des Verlusts der strukturrelevanten Potentiale der Arbeitsförderung. Ein weiterer Hinweis: Der Anteil der ABS-Gesellschaften, die sich nach einer Befragung aus 1991/92 nach ihrem eigenen Selbstverständnis primär als „Einrichtungen zur Förderung des Strukturwandels“ verstehen, nimmt nach einer Wiederholungsbefragung in 1992 schon deutlich ab. Dagegen nimmt die Zahl der Gesellschaften zu, die sich als eine „Einrichtung zur sozialen und materiellen Absicherung“ einstufen (Grass 1992: 27; 1993: 48).

Fazit: Insgesamt besteht noch ein erheblicher Mangel an systematischen Analysen zur abschließenden Würdigung der strukturpolitischen Wirksamkeit von ABS. Bisherigen Stellungnahmen haftet teilweise eine seltsam diffuse Begrifflichkeit von Strukturpolitik an¹⁴. Es besteht eher der Hang, jeglichen Eingriff oder jegliche Veränderung in den ökonomischen und ökologischen Umweltbedingungen als strukturpolitische Maßnahme zu bezeichnen. So wird selbst das Aufheben von freigesetzten Arbeitskräften als positiver strukturpolitischer Impuls von ABS interpretiert, weil sie damit erst betriebliche Umstrukturierungsprozesse ermöglichen (Baur u.a. 1995: 36, 140). Die bisherigen Befunde legen nahe, daß die ABS zumindest die hohen Erwartungen an eine Verbindung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zugunsten einer standortwirksamen regionalen Infrastruktur nicht erfüllen konnten.

2.3 Existenz- und Ausgründungen

Nicht zuletzt aufgrund des anhaltenden Abbaus von Arbeitsplätzen und des weiterhin nicht absehbaren Aufschwungs, die die Anschlußperspektive in eine reguläre Beschäftigung verbauten, wurde die Zielsetzung geweckt, durch Ausgründungen und die Vorbereitung selbständiger Existenzen die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen selbst in die Hand zu nehmen. Die Idee hatte eine stimulierende Wirkung und beherrschte 1992 die Diskussion und Bemühungen in den Gesellschaften. Die naheliegende Frage, warum gerade Ausgründungen/Existenzgründungen über den Umweg von ABS-Gesellschaften besser oder nachträglich gelingen sollten, wenn sie nicht schon direkt aus der Zerlegung der Treuhandbetriebe entstanden waren, stellte sich allerdings keiner. So herrschten anfangs viel Aktionismus und eine weite Überschätzung des Ausgründungspotentials vor.

Die zuständige Abteilung „Arbeitsmarkt und Soziales“ der THA sah ein „erhebliches Potential an Existenzgründungen“ und überlegte, verschiedene Hilfen von der Beratung über Anschubfinanzierungen bis hin zu Räumlichkeiten bereitzustellen (Neubauer 1992). Die Geschäftsführer der Dachgesellschaften in den einzelnen Bundesländern schätzten, daß 10% der Arbeitnehmer in den Beschäftigungsgesellschaften nach Ausgründungen streben (Ladensack u.a. 1992: 24). Die

ABS-Gesellschaften selbst gaben sich 1992 recht optimistisch, denn jede zweite von ihnen wollte sich längerfristig in einen selbständigen Wirtschaftsbetrieb umwandeln und rund vier Fünftel hegten die Absicht, in unmittelbarer Zukunft Ausgründungen vorzunehmen (Grass 1993: 28,30). Die brandenburgischen ABS-Gesellschaften insgesamt planten Ende 1992 49 Existenz- oder Ausgründungen (Baur/Buck 1993: 32f.). ABS-Teilnehmer selbst äußerten sich zur Selbständigkeit wesentlich zurückhaltender: 30% hatten schon mal mit dem Gedanken gespielt, darunter gaben 8% an, ernsthaft in Erwägung gezogen zu haben, sich selbständig zu machen. Nur 2% sahen die Selbständigkeit als sehr wahrscheinliches Ziel in den nächsten ein bis zwei Jahren und hatten dazu schon konkrete Vorbereitungen getroffen (Staudt/Voss 1994: 44f.). Eingehende Fallstudien zu Ausgründungsvorhaben schätzten das Potential noch geringer ein, da die Geschäftsideen und Vorhaben eher vage, zögerlich und unentschlossen wirkten. Die potentiellen Gründer hinterließen mehr das Bild von „Gründern wider Willen“, die in Ermangelung von Beschäftigungsalternativen ohne rechte Überzeugung in der Selbständigkeit die Lösung sahen (Brater/Lindig/Maurus 1993).

So überrascht es nicht, daß Wunsch und Wirklichkeit weit auseinanderklaffen, wenn man die realisierten Existenz- und Ausgründungen aus ABS-Gesellschaften betrachtet. Nach der Untersuchung von Grass (1993: 31f.) in allen Bundesländern gründeten bis Oktober 1992 die befragten ABS-Gesellschaften (148) insgesamt 41 Betriebe aus und schufen dabei 460 Arbeitsplätze, was umgerechnet auf die ABS-Beschäftigten einer Existenzgründerquote von rund 1% entsprach. Knuth (1994: 49) ermittelt ein Jahr später 2002 durch Existenz- und Ausgründungen geschaffene Arbeitsplätze und damit eine Quote von 3,1%. In Brandenburg schufen die ABS bis Mitte 1994 mit 55 Aus- und Existenzgründungen 573 Arbeitsplätze (Baur u.a. 1995: 94f.). Umgerechnet auf die ABS-Beschäftigten (ohne FuU, ASS (Arbeit statt Sozialhilfe) u. Festangestellte) entsprach dies einer Quote von 2,3%. Die Autoren vermuten, daß 1994 der Höhepunkt der Existenzgründungen aus ABS gegeben war. In allen Untersuchungen lag damit die durch Existenz- und Ausgründungen erreichte Quote der geschaffenen Arbeitsplätze weit unter dem allgemein geschätzten Potential von 10 Prozent¹⁵. Entgegen diesen schwachen Befunden zu realisierten Ausgründungen insgesamt werden im einzelnen auch regional bedeutende Erfolge gemeldet. So sollen in Sachsen-Anhalt aus einer ABS 16 Firmenausgründungen mit zusammen etwa 600 Arbeitsplätzen erfolgt sein (Ladensack u.a. 1992: 23).

Nach diesen Befunden erweist sich die Existenz- und Ausgründung aus ABS-Gesellschaften - wie vielfach angenommen - nicht als ein logischer Schritt, um der Arbeitslosigkeit zu entgehen, sondern als ein schwieriger Weg. Die ABS gaben selbst als Hemmnisse für Ausgründungen an: Kapitalmangel, zu geringe Zeit für die Umsetzung, ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Mangel an geeigneten Unternehmerpersönlichkeiten, fehlendes Know-how der Gründer, ungeklärte Eigentumsfragen (Baur u.a. 1995: 96). Die Hindernisse liegen aber nicht nur im Kapitalmangel, sondern in den Handlungsbedingungen der ABS-Gesellschaften selbst, in den Umweltbeziehungen und in ihrer Klientel (Brater/Lindig/Maurus 1993: 124).

3 Handlungsprobleme und Restriktionen

Die begrenzte Wirksamkeit der ABS-Gesellschaften als „beschäftigungspolitische Brücke, Agenturen des Strukturwandels und Existenzgründer“ hat ihre Ursachen und ihre Ge-

¹⁴ Man trifft weder auf sonst übliche Kategorien zur Unterscheidung von Infrastrukturleistungen - wie sachkapitalorientierte, humankapitalorientierte und (privat-)haushaltsorientierte Infrastruktur (Gatzweiler u.a. 1991) oder auf welche Entwicklungspotentiale (Nachfrage-, Angebots-, ökologisches Potential mit den entsprechenden Untergliederungen, z.B. Thoss 1984) sie sich beziehen - noch auf explizierte Bewertungskriterien der Strukturrelevanz.

¹⁵ Dabei beziehen sich die ermittelten Quoten auf die zum Zeitpunkt gegebene Bestandsgröße der ABS-Beschäftigten und nicht auf Stromgrößen, wie es korrekter wäre. Die Quoten würden dadurch geringer. Bezogen auf die Stromgröße im Zweijahreszeitraum ergäbe sich beispielsweise bei Knuth (1994: 49) nur eine Quote von 1,8%.

schichte. Sie sind in dem prekären, labilen und zwiespältigen Status der Gesellschaften, der schon bei ihrer Entstehung angelegt ist, und in den von ihnen kaum beeinflussbaren und kalkulierbaren Umweltbedingungen zu suchen: Sie sind weder Wirtschaftsbetriebe noch rein gemeinnützige Einrichtungen. Sie stoßen auf wechselnde, zunehmend restriktivere Förderkonditionen, inkompatible Förderlogiken verschiedener Finanzierungsinstrumente, ordnungspolitische Fesseln, Kurzfristigkeit von Mitteln und Beschäftigungsverhältnissen, mangelnde Planbarkeit von Zukunft, brüchige lokale Akzeptanz und Kooperation, das Stigma der Zweitklassigkeit aufgrund der Zugehörigkeit zum „zweiten“ Arbeitsmarkt und auf den permanenten Zwang zur Legitimation ihrer Existenzberechtigung und Effektivität.

Ein Grundproblem liegt in zeitlich und sachlich inkonsistenten Handlungserwartungen und Politikempfehlungen, denen die ABS-Gesellschaften nicht nachkommen konnten, weil die Empfehlungen die Parameter der Handlungssituation, Handlungseffekte und -kompetenzen des Adressaten nicht hinreichend berücksichtigten. Dabei spielten sicherlich auch überzogene Ansprüche und eine Überfrachtung mit Aufgaben eine Rolle, vor denen nur wenige Arbeitsmarktexperten frühzeitig warnten (z.B. Sund 1990).

Wenn hier nachfolgend von *sachlichen, zeitlichen* und *sozialen Handlungsproblemen* die Rede sein wird, handelt es sich bei den Ausführungen um Rückschlüsse mit hoher Plausibilität aus bisherigen Befunden bzw. um exemplarische Hinweise aus Fallstudien¹⁶. Es fehlt nach wie vor an systematischen Untersuchungen. Zwar gibt es eine Fülle von Fallstudien, die sich aber wenig inspirierend und relativ isomorph auf die Konstruktionsprinzipien, Gesellschafterstruktur, Finanzierung und Tätigkeitsfelder der ABS beziehen. Es gibt so gut wie keine Teilnehmerbefragungen. Desweiteren fehlen Akteurs-, Management-, organisationssoziologische oder netzwerktheoretische Analysen fast gänzlich. Dabei läge die Frage auf der Hand, wie überhaupt eine Organisation wie die ABS in einem äußerst turbulenten Umfeld nahezu aus dem Stegreif 300, 1000 und mehr Arbeitskräfte in sinnvolle und effiziente Arbeit und Qualifizierung transformieren konnte - eine Aufgabe, an der jedes mittelständische Unternehmen kollabieren würde, müßte es von heute auf morgen 300 und mehr Arbeitskräfte integrieren.

3.1 Sachliche Handlungsprobleme

Sachliche Handlungsprobleme liegen vor, wenn die Erreichbarkeit von Zielen unter nicht realitätstüchtigen Mitteln leidet. Die Verfolgung der ambitionösen, aber durchaus problemangemessenen Ziele - grob: sozialverträgliche Überbrückung, Beitrag zur Infrastrukturverbesserung und Ausgründung selbständiger Existenzen - mit den allemal begrenzten Handlungsspielräumen und bescheidenen Mitteln führte die ABS in typische Handlungsdilemmata.

Ein Hauptproblem ist die *Finanzierung* und die Inkompatibilität der Instrumente unterschiedlicher Herkunft. ABS-Gesellschaften finanzieren sich über die Kombination verschiedener öffentlicher Ressourcen, hauptsächlich über Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, ergänzt durch Landesmittel, Mittel der Treuhand, der Europäischen Gemeinschaft und

auch geringfügig über sonstige Fördertöpfe und selbst erwirtschaftete Eigenmittel¹⁷. Die wichtigste Finanzierungsquelle für ABS-Gesellschaften sind Mittel nach dem Arbeitsförderungs-gesetz, insbesondere die Förderung von ABM. Danach muß für die Aktivitäten der Gesellschaften ein „öffentliches Interesse“ sowie die „Zusätzlichkeit“ des Vorhabens gegeben sein, d.h. die Aufgaben dürfen nicht in die Kernbereiche vordringen, die möglicherweise von der privaten Wirtschaft oder von den öffentlichen Arbeitgebern wahrgenommen werden. Es besteht faktisch ein Wettbewerbsverbot zur privaten Wirtschaft. Die beiden Förderkriterien haben weitreichende Konsequenzen für die operativen Ziele „Gründung selbständiger Existenzen“ und „Beitrag zur Infrastrukturverbesserung“.

1) ABS-Gesellschaften sollen über ABM die Schaffung von „Dauerarbeitsplätzen vorbereiten“ (Bundesanstalt für Arbeit 1991) und laut Treuhand-Rahmenvereinbarung und Empfehlung der Länder die Gründung von neuen Unternehmen anbahnen. Beides würde folgerichtig die Durchführung von Projekten voraussetzen, für die zumindest potentiell eine wirtschaftliche Verwertbarkeit besteht und die gegebenenfalls die Ausgründung „selbständiger Existenzen“ ermöglichen. Solche Projekte unterziehen sich dem sofortigen Verdacht, nicht im öffentlichen Interesse zu stehen, sondern gleich über den Markt durch ein entsprechendes Angebot auch ohne Subventionierung durchführbar zu sein. Sie würden praktisch das Konkurrenzverbot zur privaten Wirtschaft verletzen. Dies führt zu der paradoxen Situation, daß am ehesten solche Projekte realisierbar sind, für die sich weder ein privater Kunde noch gewerblicher Anbieter je interessieren würde. Diese sind aber kaum geeignet, Möglichkeiten existenzieller Ausgründungen, Dauerarbeitsplätze oder individuelle Arbeitsmarktchancen zu eröffnen (Bosch/Knuth 1992: 437). So wird die Chance vereitelt, experimentell im geschützten Arbeitsmarkt der ABS erwerbswirtschaftliche Orientierungen zu entwickeln, Bedarfe ausfindig zu machen, marktnahe Verhaltens- und Leistungsanforderungen einzutüben und Anschlußperspektiven zu schaffen.

2) Eine mögliche Erweiterung der Handlungsspielräume über die Kombination von arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Instrumenten scheitert an der inkompatiblen Förderlogik beider Fachpolitiken. Sie setzen an unterschiedlichen, kaum zu vereinbarenden Punkten an. Die Arbeitsmarktpolitik fördert die teilweise Bezuschussung oder völlige Übernahme nur von Lohnkosten. Sie gewährt aber kaum Sach- und Investitionsmittel, die in der Regel für Existenzgründungen hoch zu veranschlagen sind. Im Rahmen der Wirtschaftsförderung werden dagegen nur Investitionszuschüsse unter Selbstbeteiligung des Empfängers gewährt. ABS verfügen aber über keine oder nur geringe Eigenmittel. Abgesehen davon schließt die Wirtschaftsförderung für derartige Zuschüsse gemeinnützige Unternehmen ohne Gewinnabsicht aus. Darunter fallen ABS. Von daher ziehen die Wirtschaftsministerien der neuen Länder auch nicht die Gesellschaften in ihre Förderung mit ein (Kruppa 1992: 127; Spies 1994: 192), obwohl deren Zielsetzung es nahelegen würde. Die Situation führte zu Paradoxien. Dazu ein exemplarisches Beispiel: In der Anfangsphase machte ein Berliner Landesprogramm nach den Grundsätzen „öffentliches Interesse und Gemeinnutz“ die Förderung von ABS davon abhängig, daß ihnen auch formal die steuerliche Gemeinnützigkeit zuerkannt werde. Der steuerlichen Anerkennung schob wiederum das Bundesfinanzministerium einen Riegel vor, das die Finanzämter anwies, den ABS die steuerliche Gemeinnützigkeit nicht mehr zuzuerkennen, da diese - in welchem Umfang auch immer - wirtschaftliche Tätigkeiten aus-

¹⁶ In die Interpretationen fließen Erfahrungen des Autors aus der wissenschaftlichen Begleitung und Beratung beim Aufbau von Beschäftigungsgesellschaften mit ein.

¹⁷ Zur Finanzstruktur vgl. Knuth 1994 und Baur, u.a. 1995

üben konnten (Brodde 1992: 37). Die Konfusion war perfekt: Die Beschäftigungsgesellschaften konnten nicht in den Genuß der Wirtschaftsförderung kommen, weil die Wirtschaftsministerien der Länder den Status der Gemeinnützigkeit unterstellten. Das Bundesfinanzministerium erkannte aber eben nicht auf die steuerliche Gemeinnützigkeit und brachte damit die Gesellschaften wiederum in Bedrängnis, von den Arbeitsministerien der Länder Programme in Anspruch zu nehmen, die für sie unter der Voraussetzung der Gemeinnützigkeit geschaffen waren. ABS-Gesellschaften befanden sich also im „förderpolitischen Niemandsland“ (Spies 1994: 190f.), soweit es um die Anbahnung von Dauerarbeitsplätzen über die Ausgründung selbständiger Existenzen ging. Gleitende Übergänge aus Projekten, die mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik anfinanziert werden und schrittweise in erwerbswirtschaftliche Unternehmen hinüberwachsen, waren zwar als politisch gewünschtes Ziel, aber nicht als Förderfall für die Wirtschaftsförderung Hand in Hand mit der Arbeitsmarktpolitik vorgesehen.

3) Die Rahmenbedingungen von ABM erzeugen systematisch einen hinderlichen Einfluß auf die Konzepte und Unternehmensideen von Ausgründungswilligen (Brater/Lindig/Maurus 1993: 112, 119). So ist auffallend, daß die Geschäftsideen von potentiellen Ausgründern in der Regel eng mit dem Inhalt von ABM-Projekten verbunden oder identisch waren. Dies hat zwar den Vorteil, sich in den zukünftigen Geschäftsbereich einzuarbeiten und Qualifikationen nachzuholen, ist aber auch andererseits mit erheblichen Nachteilen verbunden. Die Bindung der Geschäftsideen an die ABM-Grundlage erzeugt einen quantitativen Schwerpunkt der Ausgründungsvorhaben in den Bereichen Sanierung, Umweltschutz und Garten- und Landschaftsbau. Das hat zum einen gelegentlich eine seltsame Marktferne der Unternehmensidee (wie Betonmastenbegrünung) zur Folge, die aus dem Inhalt der ABM-Projekte erklärlich ist. Diese dürfen ja per definitionem nicht marktfähig sein und mit gewerblichen Anbietern nicht in Konkurrenz stehen. Zum anderen besteht mit der Konzentration der Geschäftsideen in den genannten Bereichen die Gefahr, daß keine wesentliche Marktnachfrage zu erwarten ist, solange die Nachfrage von öffentlichen Stellen weiterhin über ABM abgedeckt werden kann. So gleicht häufig der Versuch, aus einem ABM-Projekt, das zunächst nicht marktfähig sein darf, eine marktfähige und zukunftssträchtige Geschäftsidee zu entwickeln, der Quadratur des Kreises.

4) Wenn es zu der vielfach geforderten Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik über Projekte von ABS-Gesellschaften nicht gekommen ist, so hat auch dies u.a. seine Ursachen in den Unzulänglichkeiten des Instrumentariums. In diesem Zusammenhang trat ein altes Problem des Arbeitsförderungsgesetzes hervor: Das AFG ist in seiner Konstruktion auf *individuelle* Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsansprüche ausgerichtet und sieht im Prinzip keine Förderung von Projekten oder Institutionen vor. Strukturelevante Arbeitsmarktprojekte sind aber nicht allein mit den über ABM vorgesehenen individuellen Lohnsubventionen zu bestreiten, sondern haben naturgemäß einen hohen investiven und Sachmittelbedarf. Bei einer projektorientierten Förderung wären also die lohnkostenorientierten ABM stärker mit investiven Sachmitteln zu ergänzen. In der Anfangsphase konnte dieser Bedarf mit Unterstützung des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“, das eine begrenzte Bezuschussung von Sachkosten bereitstellte (bis zu 30% der förderungswürdigen Lohnkosten; Brinkmann u.a. 1992: 426), ansatzweise befriedigt werden. Mit der Beschneidung der

Sachmittelförderung mußten die ABS-Gesellschaften auch ihre strukturelevanten, investiven ABM-Projekte zurückschrauben, soweit nicht die Länder über ergänzende Programme oder die Kommunen im Rahmen kooperativer strukturpolitischer Vorhaben als Ko-Finanziers einsprangen. Deren Mittel reichten allerdings aufgrund der finanziell angespannten Lage nicht sonderlich weit. Erst mit Einführung des Förderinstruments § 249h AFG und Ko-Finanzierungsprogrammen verbesserte sich die Situation, da damit die Öffnung zur Projektförderung einschließlich Sachaufwand ermöglicht wurde.

Die Ungereimtheiten um die Frage der Gemeinnützigkeit, der Förderkriterien „öffentliches Interesse“ und „Zusätzlichkeit“, der Inkompatibilität und Koordinationsdefizite von Arbeits-, Struktur- und Wirtschaftsförderung und ihre Kollision mit den politisch „gewollten“ Zielsetzungen sind auf der sachlichen Ebene hervorragende Beispiele für inkonsistente Politikempfehlungen.

3.2 Zeitliche Handlungsprobleme

In der zeitlichen Dimension geht es um Planungshorizonte, um Zeitressourcen und um die Fristen von Handlungsmöglichkeiten und -erfolgen bei der Konzipierung und Realisierung von Beschäftigungsprojekten. Nun waren angesichts der Massenarbeitslosigkeit weder der enorme Handlungsdruck noch die Kurzfristigkeit der Bewilligungszeiträume für Maßnahmen dazu angetan, planvoll durchdachte Beschäftigungsprojekte zu entwickeln.

1) In der Anfangsphase waren beim Aufbau von ABS auf allen politischen Entscheidungsebenen schnelle Lösungen gefragt, um möglichst viele Arbeitslose zu versorgen. Die unmittelbaren Akteure gerieten dabei unter Anpassungs- und Legitimationsdruck, kurzfristige Erfolge zu erzielen und den Zeit- und Planungsrahmen zu verkürzen. Dies waren genau die Umstände, die den ABM-Offensiven im Osten die Bezeichnung „Tonnenpolitik“ eintrugen. Gemeint war damit die überstürzte und wenig planvolle Einschleusung von Arbeitslosen in ABS und ABM, bei denen mehr die Masse als die Qualität zählte. Die Folge war u.a. bei allen Gesellschaften eine hohe Konformität der Projekte, die leicht akquirierbar und umsetzbar waren, und wenig Innovation.

2) Die Verkürzung der Planungshorizonte und überstürztes Handeln wurden zudem durch ungewisse zukünftige Förderkonditionen und Mittelzugänge provoziert. Angekündigte Verschlechterungen der Programmbedingungen für ABM, Meldungen über nahezu ausgeschöpfte ABM-Kontingente der Arbeitsverwaltung verlangten schnelle Reaktionen, um Projekte noch unter günstigen Bedingungen unterbringen zu können. Längerfristige Vorhaben mit strukturpolitischem Charakter hatten unter den Bedingungen der Planungsunsicherheit kaum eine Chance, in Angriff genommen zu werden (Baur 1993a: 39). Die Planung sinnvoller Projekte hätte also auch der mittelfristigen Stabilität und Kalkulierbarkeit von Förderrichtlinien der Bundesanstalt bedurft.

3) Die Befristung von Maßnahmen und Stellen hat nachteilige Folgen auf das Management der Gesellschaften. Für eine professionelle Führung und effektive Arbeit müßte die personelle Kontinuität des Anleitungspersonals und der Organisationsmanager gegeben sein. Hohe Fluktuation in diesen Bereichen führt zu nachteiligen Folgen in der Effizienz der Gesellschaften. So kann beispielsweise das nachlassende Engagement der ABS in innovativen, strukturelevanten Projekten in dem fristbedingten Wegfall von qualifizier-

tem Personal vermutet werden (Knuth 1994: 40). Unbefristete Stellen sind zumindest für die Geschäftsführung, für zentrale Verwaltungsfunktionen, die Mittelakquisition und für die Projektleitungen unerlässlich. Ebenso bedürften chancenreiche Projekte, mit denen Beschäftigte aus ABS-Gesellschaften das Wagnis der Existenzgründung eingehen können, einer mittelfristigen Entwicklung und Reifung.

4) Knappe Zeitressourcen sind ein besonderes Hemmnis bei der Koordination von arbeits- und strukturpolitischen Projekten mit den Kommunen. Die ABS müssen bei der Planung und Abstimmung von Projekten von der Kommune aktiv unterstützt werden. Da verschiedene Fachpolitiken involviert sind, wären ressortübergreifende Arbeitsgruppen und die Ausarbeitung von regionalen Entwicklungsplänen wünschenswert, um die Aktivitäten auf eine lokale Arbeitsmarktpolitik auszurichten. Diese Anforderungen trafen auf Kommunen, die in erheblichen Anlaufschwierigkeiten und in einem enormen „Verwaltungsstau“ steckten. Aus deren Sicht hatten dann wesentlich dringlichere Aufgaben Priorität. Im Kontext mit Strukturförderprogrammen treten die bekannten Probleme der Politikfragmentierung und von Ressortegoismen auf Landesebene auf, die eine integrative, fachübergreifende Zusammenarbeit erschweren und bei jedem geplanten Projekt aufs neue eine zeitaufwendige Koordination mit den zuständigen Ressorts abverlangen (Baur u.a. 1995: 130).

3.3 Soziale Handlungsprobleme

In der sozialen Dimension geht es vor allem um das innere Sozial- und Ordnungsgefüge, um Akzeptanz und Anerkennung, um Legitimationserfordernisse und um Kooperations- und Koordinationsprobleme mit divergierenden Akteuren im Außenraum.

1) Mit der Zugehörigkeit zum „zweiten Arbeitsmarkt“ wird den ABS-Gesellschaften das Stigma der „Zweitklassigkeit“ aufgedrückt. Insbesondere von wirtschaftsliberaler Seite werden in den Medien den Gesellschaften diskriminierende Mängel und bedenkliche Fehlentwicklungen zugeschrieben¹⁸. Danach jagen ABS dem mühsam sich entwickelnden Mittelstand die Aufträge zu Dumpingpreisen ab und unterlaufen Ausschreibungen. Mit angeblich hohen, nicht marktgerechten Löhnen, günstigen Konditionen und angenehmer Arbeit - „ABM = Arbeit Bis Mittag“ - halten sie ihre Arbeitnehmer fest und verhindern den Wechsel in die „freie Wirtschaft“. Es wird befürchtet, daß bei Beschäftigten in ABS-Gesellschaften eine unrealistische Erwartungshaltung an künftige Stellen erzeugt werde. Die Fälle werden allerdings in ihrer dargebotenen Verallgemeinerung dramatisch überzogen und tragen nachhaltig zur geringschätzigen Haltung gegenüber ABS bei.

2) Aber nicht nur Definitionsprozesse von außen erzeugten tendenziell eine Aura der „Zweitklassigkeit“. Es sind auch die mehrfachen Degradierungsprozesse, die die Beschäftigten im Zuge der Entflechtung, Liquidierung und Privatisierung der Kombinate erlebt haben. Mit der Entflechtung und Privatisierung wurde das Personal in Stammkräfte und ABM-Beschäftigte in ABS sortiert. Sie führte zu einem empfindli-

chen Riß durch die ehemals gemeinsame Arbeits- und Lebenswelt, zumal die Kriterien der Selektion nicht immer durchsichtig waren. Mit dem Wechsel in die ABS erlosch die Zuständigkeit des Stammbetriebs für die ehemaligen Betriebsangehörigen. Die einen gehörten nun zum ersten, die anderen, in befristeter ABM-Beschäftigung, zum zweiten Arbeitsmarkt. Dennoch arbeiteten sie unter Umständen auf ein und demselben Gelände, und im Gerangel zwischen Stammbetrieb und ABS um Räumlichkeiten, Gebäude, Mieten und der leihweisen Nutzung von Geräten blieb häufig wenig von Partnerschaft übrig. Nicht nur der befristete Beschäftigtenstatus, sondern auch die schlechtere Ausrüstung mit Betriebsmitteln, u.U. schlechtere Bezahlung, vor allem aber der Arbeitsinhalt machte den ABS-Beschäftigten den eigenen Entwertungsprozeß gegenüber dem Stammpersonal deutlich. Ihre Arbeit bestand in der Anfangsphase in der „Beräumung“ des Betriebsgeländes, in Abbrucharbeiten, im Abbau technischer Anlagen, in all den Dingen, mit denen man jahrelang vertraut war. Dies kam der Demontage und Entwertung der eigenen Erwerbsbiographie und von beruflichen Lebensplänen wie auch gewachsenen betrieblichen Zusammenhängen gleich (Brodde 1992: 40f.).

3) Andererseits hatte die anfangs geschlossene Herkunft der Arbeitnehmer aus liquidierten Unternehmen eine stabilisierende Wirkung auf das interne Sozialgefüge der Gesellschaften. Hier wirkten die ehemals hohe Betriebsbindung und der Erhalt von Kommunikations- und Sozialzusammenhängen positiv auf die Arbeitsmotivation der Beschäftigten. Die Rückkehr in die betriebliche Sozialgemeinschaft hielt selbst die Erledigung von Demontage- und Abrißarbeiten in erträglichen Grenzen, die alles andere als motivierend waren. Mit zunehmender Dauer der ABS-Gesellschaft wurde allerdings die relative interne Stabilität des Sozialgefüges zunehmend brüchiger. Zum einen wurde den Arbeitnehmern aufgrund fehlender Anschlußperspektiven das Prekäre der eigenen Beschäftigung und des vermeintlichen „Neuanfangs“ zunehmend bewußter. Zum anderen kamen zur betriebshomogenen „1. Generation“ der ABS-Belegschaft externe ABM-Beschäftigte hinzu, die bereits Merkmale von stark benachteiligten Personengruppen und Langzeitarbeitslosen trugen. Damit veränderte sich mehr und mehr die Organisation von ABS-Gesellschaften in Richtung „Sozialbetrieb“, vergleichbar mit westlichen Beschäftigungsinitiativen, und es stellten sich bisher nicht notwendige Anforderungen an sozial-pädagogische Betreuung.

4) Ein zunehmend schwieriger werdendes Problem des Personalmanagements entsteht aus der gleichzeitigen Präsenz von Überqualifiziertheit und Unterforderung des Personals, dem Verlust der Qualifiziertesten an den ersten Arbeitsmarkt und der Unmöglichkeit, dringend notwendige Fachkräfte für die ABS-Gesellschaft zu rekrutieren. So verlangen beispielsweise Maßnahmen nach § 249h AFG im Umweltbereich in der Regel für das Gros der Arbeiten geringe Qualifikationen und wenige Spezialisten der Umweltsanierung. Letztere sind unter den Arbeitslosen kaum zu finden, während für die anderen Arbeiten die zugewiesenen Arbeitslosen häufig überqualifiziert sind. Die Folge sind Motivationsprobleme und mangelnde Effizienz bei der Durchführung der Arbeit, der Verlust von Reputation und Ansehen und die Gefährdung von Anschlußaufträgen. Abhilfe ist kaum möglich, da erstens das Gros der Arbeitskräfte vom Arbeitsamt zugewiesen wird. Zweitens ist im Spektrum ABM-fähiger Projekte ein erweitertes Angebot qualitativer und berufsadäquater Arbeit für die Mehrzahl der Arbeitssuchenden nicht gegeben. Drittens bieten AB-Maßnahmen mit Qualifizierungsanteil auch selten eine Lösung, da eine sinnvolle Korrespondenz zwi-

¹⁸ Hierzu einige Überschriften zu einschlägigen Artikeln: „Geparkte Arbeitslosigkeit“, (Süddeutsche Zeitung 6/7.7.91); „Lästige Anhängsel. Krach um Beschäftigungsgesellschaften“ (Wirtschafts-Woche 12.7.91); „Aufgebläht und zwanglos“ (Wirtschafts-Woche 19.7.91); „Beschäftigungsgesellschaften - Fortsetzung sozialistischer Planwirtschaft mit anderen Mitteln“ (Wirtschaft und Berufserziehung 12/91); „Handwerk: Beschäftigungsgesellschaften bezahlen zu gut“ (FAZ 16.3.92); „Qualifizierungsmüde in ABS“ (Chemnitzer Zeitung 28.3.92).

schen anspruchloser Tätigkeit und Qualifizierung kaum herstellbar ist.

5) Für die Ausgründung selbständiger Unternehmen ist das in der ABS vorhandene Qualifikationspotential der Beschäftigten ein wesentlicher Faktor. Mit den institutionellen Vorgaben von ABS und ABM hängen nun systematisch personenbezogene und qualifikatorische Hindernisse für eine Ausgründung zusammen. Ausgründungsvorhaben aus ABS haben von vornherein das Handicap, in gewisser Weise zu spät zu kommen und „Gründungen zweiter Wahl“ zu sein (Brater/Lindig/Maurus 1993: 102ff). Sowohl die interessanten Betriebsteile als auch das interessante Qualifikationspotential - Handwerkerbrigaden, Konstrukteure, Techniker, Ingenieure mit einschlägigen Qualifikationen als Startkapital - als auch die motiviertesten Gründer waren schon in der ersten Gründungswelle mit der Entflechtung und Privatisierung von Betriebsteilen vergeben. Übrig blieben die weniger qualifizierten und intrinsisch Motivierten, die Gründer „wider Willen“, die notgedrungen und ohne „Pioniergeist“ in eine Ausgründungsinitiative hineingeraten. Nahezu aussichtslos ist danach eine Ausgründung aus einer ABS mit überwiegend gering qualifizierten Arbeitskräften, zudem noch aus einer aussterbenden Branchen (z.B. Textil), deren Qualifikationen schon deshalb keinen Marktwert mehr haben. In solchen Fällen müßten nicht nur neue fachbezogene Qualifikationen vermittelt, sondern auch völlig neue marktfähige Dienstleistungs- und Produktangebote entwickelt werden. Die ABS können auch nicht das Qualifikationsproblem über die Rekrutierung von einschlägig qualifizierten Mitarbeitern auf ABM-Stellen lösen. Im Gegenteil müssen sie eher damit rechnen, über die Zuweisung vom Arbeitsamt Arbeitslose integrieren zu müssen, die nach ihren persönlichen Eigenschaften und Qualifikationen für eine Existenzgründung nun völlig ungeeignet sind.

4 Zusammenfassung

Die bisherigen Befunde zu den Aktivitäten und Wirkungen der ABS-Gesellschaften zeigen, daß sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben und Ziele, insbesondere die strukturpolitische Funktion, die Anbahnung von Dauerarbeitsplätzen und von Aus- und Existenzgründungen weitgehend nicht erfüllen konnten. Sieht man einmal von den äußeren ökonomischen Bedingungen ab, so waren die Gründe dafür schon in den unüberwindbaren Interessengegensätzen der politischen Hauptakteure angelegt. Sie führten zu inkonsistenten Handlungserwartungen und Politikempfehlungen, die die situativen Handlungsbedingungen der ABS in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht nicht hinreichend berücksichtigten. Für eine Verbindung von Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung waren weder materiell noch instrumentell die Voraussetzungen gegeben. In der Arbeit der ABS zeigten sich wie im Brennglas Koordinationsdefizite verschiedener Politikbereiche. Die sozialpolitische Abfederungsfunktion der ABS ist hingegen unbestritten. Sie trugen wesentlich zur sozialen Absicherung von freigesetzten Arbeitskräften und damit zum sozialen und politischen Frieden im ökonomischen Wandel der neuen Länder bei.

Literatur

- Baur, Michaela, (1993a): Zur beschäftigungs- und strukturpolitischen Relevanz von Arbeitsfördergesellschaften in ländlichen Räumen. LASA-Studie Nr. 10, Kleinmachnow
- Baur, Michaela, Gerhard Buck, (1993): Existenzgründung durch Arbeitsförderung? Eine empirische Untersuchung zu Weiterbeschäftigungen, Aus- und Existenzgründungen aus Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg. LASA-Studie Nr. 15, Kleinmachnow

- Baur, Michaela, u.a., (1995): Zauberformel ABS? Entwicklungen und Perspektiven von Arbeitsfördergesellschaften. Das Beispiel Brandenburg. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe, 82, Düsseldorf
- Bosch, Gerhard, (1990): Qualifizieren statt entlassen, Opladen
- Bosch, Gerhard, Matthias Knuth, (1992): Beschäftigungsgesellschaften in den alten und neuen Bundesländern, in: WSI-Mitteilungen 7, 431 - 439
- Brater, Michael, Reinhard Lindig, Anna Maukus, (1993): Ausgründungen aus Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 173, Nürnberg
- Brinkmann, Christian, u. a., (1992): Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, in: WSI-Mitteilungen 7, 420 - 430
- Brinkmann, Christian, Karin Hiller, Manfred Otto, (1994): Auffangbecken und Hoffnungsträger, Beschäftigungsgesellschaften (ABS) in den neuen Bundesländern. IABkurzbericht Nr. 1
- Brodde, Dagmar, (1992): Vom Plan zum Markt. Beschäftigungsgesellschaften zwischen allen Stühlen, in: Organisationsentwicklung 4, 33-42
- Czada, Roland, (1994): Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt, in: Heinelt, Hubert, u.a., (Hrsg.), Berlin, 214 - 233
- Deutscher Industrie- und Handelstag, (1992): Befristet und begrenzt. Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern. Resolution des DIHT-Vorstandes v. 13.2.1992
- Düber, Rolf, (1990): Beschäftigungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland - Modelle für Thüringen?, in: G.I.B. und Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Anregungen und Hinweise für Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern, Bottrop, Bonn, 14 - 29
- Gatzweiler, Hans-Peter, Eleonore Irmen, Helmut Janisch, (1991): Regionale Infrastrukturausstattung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 20, Bonn
- Gerlach, Frank, (1994): Ansätze für eine innovative Beschäftigungs- und Strukturpolitik in Sachsen - am Beispiel von ATLAS, in: Gerlach, Frank, Hans-Gerhard Mendius (Hrsg.): Vom Beschäftigungsfiasco zum neuen Aufbruch? SAMF-Arbeitspapier 1994 - 6, Gelsenkirchen
- Grass, Bernd, (1993): Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Bericht über eine Wiederholungsbefragung in den neuen Bundesländern. Hans-Böckler-Stiftung, Manuskripte 104, Düsseldorf
- Grass, Bernd, (1992): Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen. Bericht über eine Umfrage in den neuen Bundesländern. Hans-Böckler-Stiftung, Manuskripte 77, Düsseldorf
- Hagen, Kornelia, u.a., (1993): Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Berlin
- Heinelt, Hubert, u.a. (Hrsg.), (1994): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin
- Heinrichs, Sebastian, (1992): Fallstudie Luckenwalder Beschäftigungs- und Aufbaugesellschaft mbH, in: Knuth, Matthias, 219 - 233
- Hienrichs, Sebastian, Paul Hild, (1991): Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Sprungbrett vom 2. in den 1. Arbeitsmarkt, in: Arbeitgeber 43 - 1, 21 - 23
- Heinrichs, Sebastian, Paul Hild, (1995): Kommunale Beschäftigungsgesellschaften im Umfeld lokaler Arbeitsmarktpolitik, München, 1995

- Heseler, Heiner, Bert Warich, (1991): Fallstudien zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften. Rahmenbedingungen und Anforderungen am Beispiel der Region Rostock, in: IABwerkstattbericht Nr. 6, 2 - 9
- Hild, Paul, (1992): Arbeitsförderungsgesellschaften: ein Problem der dezentralen Selbststeuerung, der Kooperation und Koordination der Akteure, in: Peters, Wilhelm (Hrsg.): Zur Arbeitsmarktentwicklung und zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den neuen Bundesländern. SAMF-Arbeitspapier 1992-2, Gelsenkirchen, 55 - 70
- IG Metall (Vorstand), (1991): Beschäftigungspolitische Überbrückungskonzepte in den neuen Bundesländern - Zur Organisation von Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Strukturentwicklungsmaßnahmen, Manuskript v. 26.6.91, Frankfurt
- Kaiser, Manfred, (1992): Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen - Ein Zwischen- und Sachstandsbericht. IABwerkstattbericht Nr. 10.
- Kaiser, Manfred, Manfred Otto (1992): ABS in den neuen Bundesländern: Bestand, Maßnahmenswerpunkte, Teilnehmer, in: IABkurzbericht Nr. 7
- Kaiser, Manfred, Manfred Otto (1993): Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. IABwerkstattbericht Nr.13
- Knuth, Matthias, (1992): Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung, in: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht 219, Bonn
- Knuth Mathias, (1994): Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern. Institut für IAT, Arbeitsmaterialien, 9, Gelsenkirchen
- Knuth, Matthias, (1994a): ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung „vor Ort“?, in: Heinelt, Hubert, u.a. (Hrsg.), 172 -184
- Kruppa, Adolf, u.a., (1992): Sanierungsgesellschaften in Sachsen-Anhalt, in: Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Bd. 1, Magdeburg
- Künérth, Uwe, 1993: ABS-Gesellschaften in Brandenburg. Analysen zur Förderung durch die Treuhandanstalt. LASA-Studie Nr. 13, Kleinmachnow
- Ladensack, Klaus, u.a., (1992): Rolle und Wirksamkeit von Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften bei der Dämpfung von Arbeitslosigkeit und der Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Technische Hochschule Merseburg
- Meyer, Heinz-Werner, (1991): Welchen Beitrag können Beschäftigungsgesellschaften leisten? Anforderungen aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Wirtschaftsdienst 1991/VIII, 385 - 388
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen Brandenburg, (1994): Landesprogramm: „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“, Potsdam 1994
- Neubauer, Ralf, (1992): Der große Sprung. Aus Arbeitslosen sollen Unternehmer werden, in: Die Zeit, Nr. 18, 24.4.1992
- Peinemann, Holger, (1993): Akteursnetzwerke in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt II, 93 - 203, Berlin
- Peinemann, Holger, (1992): Beschäftigungsgesellschaften im Netzwerk der Akteure. Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt II, 92 - 203, Berlin
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Die wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven - Wege - Risiken. Jahresgutachten 1991/92, Stuttgart
- Schuldt, K., J. Eisbach, (1994): Die Strukturwirksamkeit von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Progress-Institut für Wirtschaftsforschung, Rostock
- Spies, Bernd-Georg, (1992): Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven von Beschäftigungsgesellschaften, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 11, 258-262
- Speis, Bernd-Georg, (1994): Trägerstrukturen im ökonomischen Strukturbruch Ostdeutschlands, in: Heinelt, Hubert, u.a. (Hrsg.), 185 - 196
- Staudt, Erich, u.a., (1993): Führungs- und Fachkräfte im Transformationsprozeß vom Plan zum Markt. Zur Situation von Teilnehmern in ABS-Gesellschaften, in: Berichte aus der angewandten Innovationsforschung Nr. 113, Bochum
- Staudt, Erich, Peter Voss, (1994): Der zweite Arbeitsmarkt - Sprungbrett oder Sackgasse? QUEM-report, Schriften zur beruflichen Weiterbildung in den neuen Ländern, H 18, Berlin
- Stihl, Hans Peter, (1991): Die Rolle der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften im Sanierungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Gesprächskreis Politik und Wissenschaft, Bonn
- Sund, Olaf, (1990): Eine Rezeptur, die vorsichtig dosiert sein muß. Beschäftigungsgesellschaften in der DDR, in: Frankfurter Rundschau, 27.8.1990
- Thoss, Rainer, (1984): Potentialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Endogene Entwicklungsstrategien? Informationen zur Raumentwicklung, 1/2, 21 - 28
- Treuhandanstalt, (1991): Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) vom 17.07.1991, Berlin
- Wagener, Angela, (1991): Eine erste Analyse zu 55 Arbeitsförderungsgesellschaften im Land Brandenburg - Stand Oktober 1991, GEKAS (LASA), Potsdam
- Wagener, Angela, (1992): Brandenburgische Arbeitsförderungsgesellschaften. Ergebnisse einer Befragung vom März-Mai 1992; LASA (Hrsg.) (Kooperationsprojekt zwischen dem DGB, Landesbezirk Berlin-Brandenburg und der LASA gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Projekt Nr.92 - 355 - 1)