

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Claudia Wolfinger und Christian Brinkmann

Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des
Transformationsprozesses in Ostdeutschland

29. Jg./1996

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

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

Hinweise für Autorinnen und Autoren

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

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

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

Herausgeber

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

Begründer und frühere Mitherausgeber

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

Redaktion

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

Rechte

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

Herstellung

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

Verlag

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

Bezugsbedingungen

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

Zitierweise:

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

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

Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland

Claudia Wolfinger und Christian Brinkmann*

Arbeitsmarktpolitik hatte und hat auch weiterhin in Ostdeutschland eine unverzichtbare Rolle im Transformationsprozeß – komplementär zu den vielfältigen Bemühungen der Wirtschafts- und Strukturpolitik um die Bewältigung des Strukturbruchs und den Aufbau neuer Arbeitsplätze. Sie hat dabei den Arbeitsmarkt nicht nur schnell und in erheblichem Umfang entlastet und einzelnen neue Beschäftigungsperspektiven eröffnet. Sie wurde mehr als jemals zuvor in Westdeutschland auch mit strukturpolitischen Erwartungen konfrontiert und dabei – zum Teil auf sich allein gestellt – angesichts der Dimensionen des Umbruchs auch überfordert.

Strukturpolitisch relevante ABM-Großmaßnahmen entstanden. Gezielt verstärkt wurde die Entwicklung institutionell durch die Einführung der ABS-Gesellschaften und instrumentell vor allem durch den pauschalierten Lohnkostenzuschuß nach § 249h AFG. Unsichere Zukunftsperspektiven erschwerten die angestrebte wirtschaftsnahe Qualifizierung, führten aber vielerorts auch zu neuen Ansätzen, mit Qualifizierung Existenz- und Unternehmensgründungen oder Sanierungen zu unterstützen oder gar zu initiieren.

Ohne arbeitsmarktpolitische Hilfen hätte vielerorts der wirtschaftliche Neubeginn in Ostdeutschland nicht so schnell stattfinden können, obwohl Arbeitsmarktpolitik am Strukturwandel und am Entstehen dauerhafter Arbeitsplätze nur mitwirken, diese aber nicht in eigener Verantwortung schaffen kann. Viele Restriktionen, die einer weitergehenden Verzahnung der Politikbereiche entgegenstehen, blieben bestehen. Die strukturpolitischen Potentiale der Arbeitsmarktpolitik wurden und werden in Ostdeutschland sicherlich nicht ausgeschöpft, sie wurden aber weiterentwickelt und dürfen nicht aus den Augen verloren werden.

Angesichts vieler verbleibender Unklarheiten, gerade auch im Hinblick auf die strukturpolitische Wirkung von Maßnahmen, erscheinen in größerem Umfang als bisher kausalanalytisch ausgerichtete Evaluationen zur Ergänzung von deskriptiven Analysen – auf die sich die vorliegende Ausarbeitung weitgehend stützen mußte – erforderlich. Dies gilt aber sicherlich nicht nur für die Arbeitsmarktpolitik.

Gliederung

- 1 Die Herausforderung
- 2 Funktionen der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß
- 3 Das Spannungsfeld: Individuelle Erträge und strukturpolitische Effekte
- 4 Der Brückenschlag zur Strukturpolitik
 - 4.1 ABM, „Mega-ABM“ und pauschalierte Lohnkostenzuschüsse
 - 4.2 Wirtschaftsnahe Qualifizierung
 - 4.3 ABS-Gesellschaften als Teil der beschäftigungspolitischen Infrastruktur
 - 4.4 Förderung von Existenzgründungen durch „Überbrückungsgeld“
- 5 Ausblick
- 6 Literatur

1 Die Herausforderung

Mit der Öffnung gegenüber den Weltmärkten erwies sich sowohl die interne Arbeitsteilung der DDR-Wirtschaft als auch die Arbeitsteilung im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) als obsolet. Der plötzlich einsetzende Wettbewerb wirkte auf die vormals abgeschottete Volkswirtschaft Ostdeutschlands wie ein Schock. Er wurde durch die mit der Währungsunion (Mitte 1990) verbundene Aufwertung der DDR-Mark in einer Größenordnung von 300 bis 400 % noch zusätzlich verstärkt (Brinkmann u.a. 1992, 1995).

Der Kapitalstock war antiquiert. Die Produktivität je Erwerbstätigenstunde betrug etwa ein Drittel der westdeutschen. Die öffentliche Verwaltung – ein wichtiger Faktor für ökonomische Prosperität – war nicht auf das neue System hochdifferenzierter rechtlicher Regelungen zugeschnitten. Sie wurde im Zuge der politischen Einigung im Oktober 1990 mit geringfügigen Anpassungen von Westdeutschland übernommen.

Scharfe Einbrüche der Produktion, vor allem im Bereich von Industrie und Landwirtschaft, waren die Folge (rascher Rückgang im Verarbeitenden Gewerbe auf rund zwei Drittel der Nettoproduktion des 2. Halbjahres 1990, das entspricht in etwa einem Drittel des Ausgangsniveaus vor der Einigung; Wiederanstieg seit dem 2. Halbjahr 1993). Verschärfend wirkte dabei der Ausfall wesentlicher Außenmärkte in Osteuropa. Als Ergebnis von zunächst zu geringen Innovationen und Investitionen und auch der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt vollzog sich in den ersten Jahren der Transformation eine weitgehende De-Industrialisierung Ostdeutschlands, der nunmehr eine langsame Re-Industrialisierung folgt.

Das reale Bruttoinlandsprodukt insgesamt sackte innerhalb von zwei Jahren auf zwei Drittel des Ausgangsniveaus von 1989. Vor allem durch Zuwächse im Baugewerbe und im Dienstleistungsbereich stieg es 1992 bis 1995 in einer Größenordnung von 6 bis 9 % jährlich wieder an. Der Rückgang des Arbeitsvolumens und – wegen des massiven Einsatzes von Kurzarbeit (Kug) zeitverzögert – der Erwerbstätigkeit konnte erst Anfang 1994 gestoppt werden (Autorengemeinschaft 1996).

Im Jahre 1995 gab es in Ostdeutschland 6,4 Mio Erwerbstätige (1993: 6,2 Mio, 1994: 6,3 Mio), das sind lediglich zwei Drittel der ursprünglich Beschäftigten. Konjunkturell bedingt ist die Zahl der Erwerbstätigen seit Ende 1995 wieder rückläufig. Mittel- und langfristige Arbeitsmarktprojektionen las-

* Claudia Wolfinger und Christian Brinkmann sind wissenschaftliche Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

sen trotz unterstelltem beachtlich hohem Wirtschaftswachstum nur einen sehr langsamen Wiederanstieg der Beschäftigung erkennen (Buttler/Klauder 1993; IAB 1995; Klauder 1996).¹ Hintergrund sind die nach wie vor bestehenden Produktivitätsreserven, d. h. der sich verringernde, aber immer noch gravierende Produktivitätsrückstand gegenüber Westdeutschland und eine Anpassung der Löhne, die der Produktivitätsentwicklung weit vorausgeeilt sind.

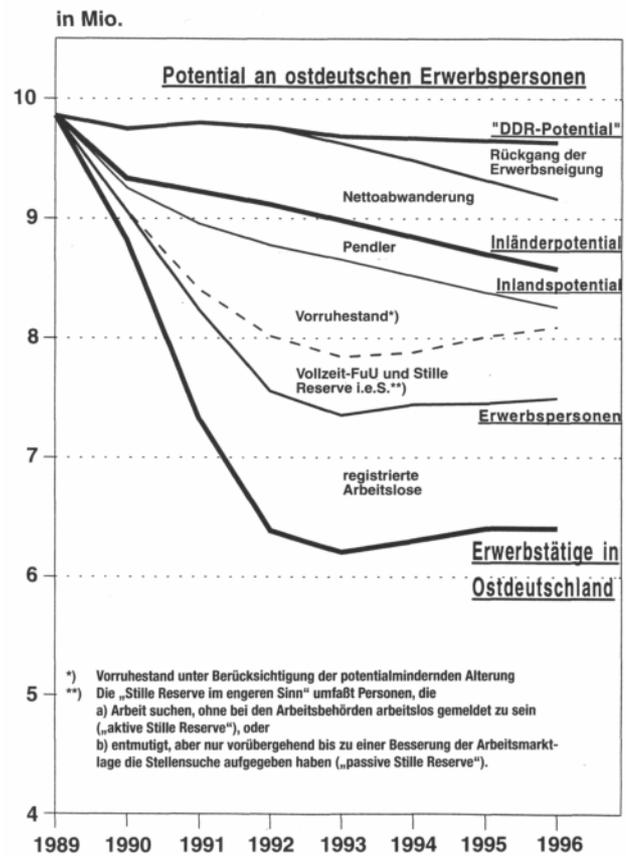
Nach einem steilen Anstieg bis Mitte 1991 bewegte sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Ostdeutschland in der Größenordnung von 1 bis 1,2 Mio Personen, mit zuletzt wieder zunehmender Tendenz. Dabei ist zu beachten, daß die registrierte Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit nur den kleineren Teil des Beschäftigungseinbruchs in den neuen Bundesländern zum Ausdruck gebracht hat. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Netto-Abwanderung und Westpendler haben den Arbeitsmarkt in den ersten Jahren nach der Wende in außerordentlich hohem Umfang entlastet (Übersicht 1).

Berücksichtigt man bei Kurzarbeit nur Vollzeitäquivalente, so wurde der ostdeutsche Arbeitsmarkt durch die in Übersicht 2 aufgeführten Maßnahmen² Ende 1991 insgesamt um knapp 2 Mio Personen entlastet bei parallel rund 1 Mio registrierten Arbeitslosen. Das Auslaufen von Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld und beim Altersübergangsgeld, Veränderung der gesetzlichen Regelungen und Haushaltsrestriktionen führten dazu, daß sich dieser direkte Entlastungseffekt bis Ende 1995 auf 800.000 Personen verringerte³, bei weiterhin sinkender Tendenz (Bach/Jung-Hammon/Otto 1996).

Angesichts der aufgeführten Entwicklungen ist davon auszugehen, daß Investitionen zur Erneuerung des Anlagebestandes und der Infrastruktur eine Schlüsselrolle bei der Lösung der Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern haben. Wirtschafts- und Strukturpolitik sind gefordert, die privaten und öffentlichen Investitionen in Gang zu bringen und zu verstärken, die für die Entstehung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze notwendig sind.

Tatsächlich gibt es eine fast unüberschaubare Vielzahl von Wirtschaftsförderprogrammen (Investitionszuschüsse, zinsverbilligende Kreditprogramme, Bürgschaften, steuerliche Hilfen, Zuschüsse für Forschung und Entwicklung bei kleinen und mittleren Unternehmen u.a.), die auch kumuliert in Anspruch genommen werden können. Ihre Wirkung auf den Erhalt bzw. das Entstehen neuer Arbeitsplätze (als Netto-Effekt) ist wegen unlösbarer Zuordnungsprobleme praktisch nicht abzuschätzen (Riedel/Wiesner 1995). Immerhin wurden

Übersicht 1: Arbeitsmarktbilanz für Ostdeutschland 1989 bis 1996 – Jahresdurchschnittsbestände –



Quelle: IAB (V/I Fuchs, MittAB 1/96)

1996 mittlere Variante der kurzfristigen Arbeitsmarktprojektion des IAB

für den Zeitraum von 1990 bis 1993 insgesamt 178 Milliarden DM für die unmittelbare Förderung gewerblicher und Infrastrukturinvestitionen bewilligt, ohne die laut Umfrageergebnissen in 37 % der Unternehmen gar nicht und in 33 % in geringerem Umfang investiert worden wäre. Diese Investitionen wirken allerdings vielfach erst zeitverzögert und reichen offenkundig nach wie vor nicht aus, das Beschäftigungsdefizit mittelfristig zu beheben, obwohl sie seit 1993 pro Kopf der Bevölkerung das westdeutsche Niveau übertreffen.

2 Funktionen der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß

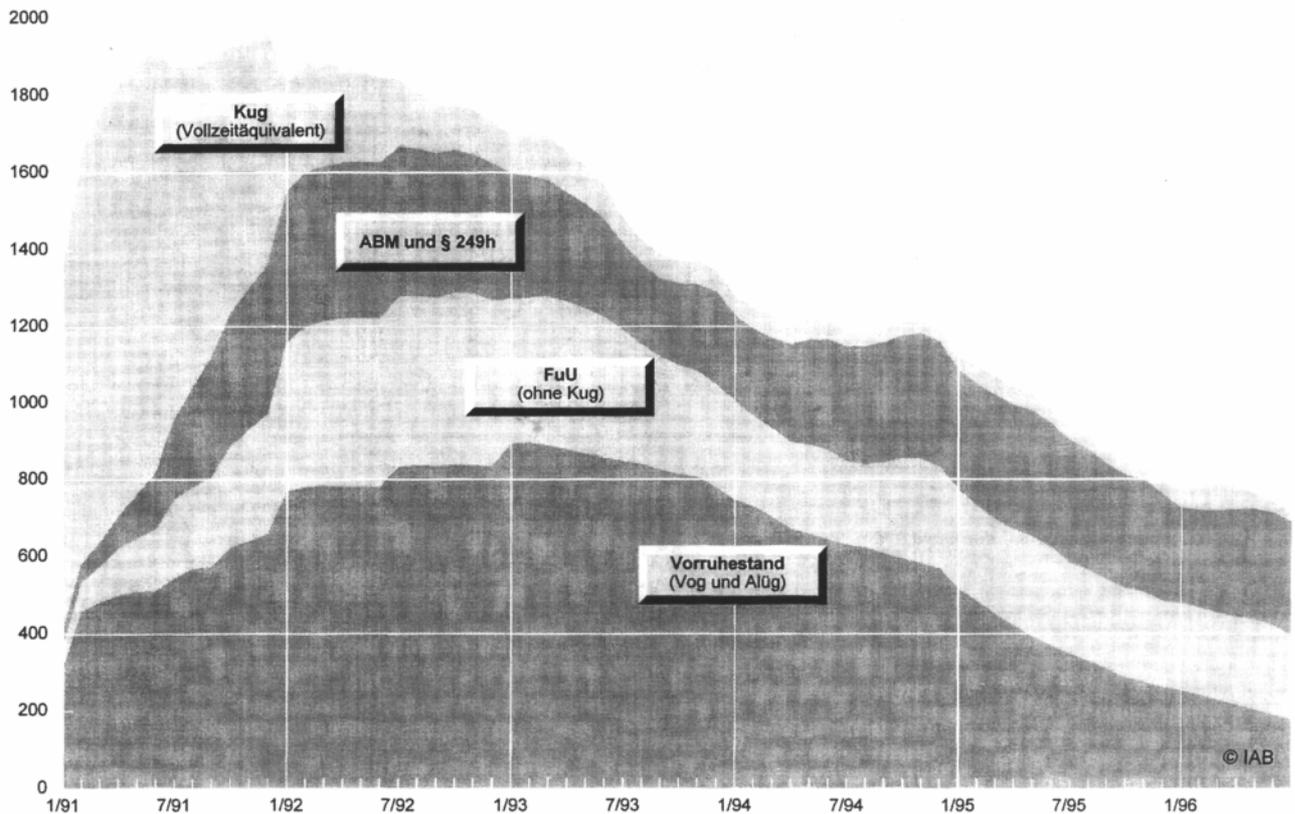
Der Arbeitsmarktpolitik kam und kommt auch weiterhin in dieser Situation eine unverzichtbare Komplementärrolle zu. Sie kann – mehr noch als bislang in den alten Bundesländern – am Strukturwandel und am Entstehen dauerhafter Arbeitsplätze mitwirken, diese aber nicht in eigener Verantwortung schaffen. Dabei hatte bzw. hat sie den Besonderheiten des oben skizzierten schockartigen Übergangs in eine Marktwirtschaft mit all seinen Folgeproblemen Rechnung zu tragen: Es handelt sich nicht nur um einen vorübergehenden Beschäftigungseinbruch, sondern um längerfristig anhaltende Massenarbeitslosigkeit; Polarisierungstendenzen zwischen strukturschwachen und begünstigten Regionen bildeten sich heraus (Blien/Hirschenauer 1994), verstärkte Segmentationserscheinungen und zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit prägen das Bild.

¹ Für Ostdeutschland konnte bislang das 1994 vom IAB entwickelte Basis-Szenario, das eher ein Ziel- als ein Projektions-Szenario war, noch nicht ausreichend aktualisiert werden. Ergebnis war gewesen, daß es unter der Voraussetzung hoher Investitionen und Transferzahlungen möglich sein müßte, trotz der schnellen Angleichung der Einkommensverhältnisse die Beschäftigung bis 2010 auf rd. 7 Mio zu steigern (ohne Berücksichtigung von eventuellen ABM). Da bisher noch keine Tendenzen für eine vollständige Angleichung der Frauenerwerbsquoten an westdeutsche Verhältnisse erkennbar sind, könnte das ostdeutsche Erwerbspersonenpotential jedoch auch 2010 noch rd. 8 Mio Personen betragen, so daß noch eine rechnerische Arbeitsplatzlücke (reg. Arbeitslose und Stille Reserve) von rd. 1 Mio verbliebe. Vgl. Klauder 1996.

² Kurzarbeitergeld (Kug), Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU), Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Vorruhestandsgeld (Vog) nach einer Verordnung der DDR-Regierung vom Februar 1990 und Altersübergangsgeld (Alüg) nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Hinzugekommen sind 1993 die pauschalieren Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG.

³ Werden auch indirekte Beschäftigungseffekte berücksichtigt, erhöht sich dieser Entlastungseffekt. Vgl. Autorengemeinschaft 1996.

Übersicht 2: Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern (kumuliert, Personen in Tausend)



Quelle: Bach / Jung-Hammon / Otto (1996)

Eine Systematisierung wesentlicher arbeitsmarktpolitischer Funktionen ist mit folgender Matrix möglich,⁴ wobei einzelne Instrumente auch mehrere Funktionen erfüllen können:

zeitliche Dimension	Ebene	
	Individuum	Gesellschaft/Arbeitsmarkt
gegenwartsbezogen	soziale Sicherung durch Lohnersatzleistung	Entlastungseffekte zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit
zukunftsbezogen	Brückenfunktion: Verbesserung individueller Beschäftigungschancen	Brückenfunktion: Verbesserung der volkswirtschaftlichen Angebotsbedingungen, Aufbau neuer Beschäftigungsfelder

Aus der Umbruchsituation in den neuen Bundesländern, die im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 nicht antizipiert werden konnte, hat sich ad hoc zusätzlich eine „Feuerwehrfunktion“ herausgebildet, die Hintergrund für schnell geschaffene Sonderregelungen war. Bei ihr geht es um erste, schnell wirksame, entlastende Maßnahmen, ohne daß damit die Lösung des Beschäftigungsproblems in Angriff genommen wird. In diesem Sinne wurde vor allem das Kurzarbeitergeld als Maßnahme „der ersten Stunde“, eingesetzt. Ziel war es – angesichts des rapiden Arbeitsplatzabbaus und nur

zögerlich vorankommender Schaffung neuer Arbeitsplätze – ein Hochschnellen der registrierten Arbeitslosigkeit zu verhindern, um Zeit zu gewinnen für produktivere Lösungen.

Auf die den Arbeitsmarkt entlastende Funktion der Arbeitsmarktpolitik wurde bereits hingewiesen. In Ostdeutschland hatten in erster Linie das Kurzarbeitergeld und der Vorruhestand solch eine Wirkung. Beides sind Lohnersatzleistungen ohne Qualifikationen erhaltende oder angebotsverbessernde Wirkung, wobei Kurzarbeit immerhin eine beschäftigungsstabilisierende Funktion hat. Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen entfalteten auch solche Wirkungen, aber erst nach einer Anlaufphase. Ihre Anwendung setzt eine funktionsfähige Trägerlandschaft voraus, die nicht so schnell zu schaffen war. Die maximal erreichten Größenordnungen von jeweils 400.000 bis 500.000 Personen überstiegen – bezogen auf die jeweilige Zahl von Erwerbspersonen – die in Westdeutschland erreichten Zahlen (1992 z.B. rund 80.000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und 250.000 Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung) um ein Vielfaches.

Sowohl individuell gesehen als auch für den Arbeitsmarkt insgesamt hatten später insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Förderung von Fortbildung und Umschulung nach dem AFG eine „Brückenfunktion“, d. h. individuell und für den Arbeitsmarkt insgesamt die Aufgabe, zukunftsbezogen neue berufliche Perspektiven aufzubauen. Die finanziellen Aufwendungen für zukunftsorientierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (zu denen u.a. auch Einarbeitungszuschüsse, Mobilitätshilfen und Hilfen zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gehören) erreichten 1992

⁴ Zur Systematisierung von Funktionen der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß vgl. Brinkmann u.a. 1992

Tabelle 1: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in den neuen Bundesländern (Beträge in Mio. DM)

Maßnahmeart	1991	1992	1993	1994	1995	1996H*
I. Zukunftsorientierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	7.863,9	19.221,6	19.505,1	15.423,1	16.182,5	17.186,7
Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	3.075,3	7.783,6	8.585,6	6.811,5	6.790,6	7.236,3
Pauschalierte Lohnkostenzuschüsse (§ 249h AFG)	–	–	313,9	1.325,3	1.439,3	1.513,8
Fortbildung und Umschulung	4.267,3	10.717,0	10.306,5	6.989,1	7.253,0	7.272,3
Leistungen an Selbständige	35,0	64,8	50,5	72,4	240,0	284,8
Förderung der Arbeitsaufnahme/Einarbeitungszuschuß	485,4	630,6	151,1	88,3	134,7	200,7
Sonstiges (ABM für Ältere, Förderung Schwervermittelbarer, ESF)	0,9	25,6	97,5	136,5	324,9	678,8
Anteil an Gesamt	26,3 %	41,8 %	38,5 %	37,0 %	45,2 %	48,1 %
II. Beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen	10.080,0	3.009,5	1.371,2	955,1	841,3	687,1
Kurzarbeitergeld	10.005,9	2.652,5	918,8	498,7	424,2	294,9
Schlechtwettergeld, Wintergeld, Winterausfallgeld	74,1	357,0	452,4	456,4	417,1	392,2
Anteil an Gesamt	33,8 %	6,5 %	2,9 %	2,3 %	2,4 %	1,9 %
III. Auf den Arbeitsmarkt vorbereitende Maßnahmen	494,1	1.112,4	1.559,5	1.485,0	1.513,9	2.316,5
Ausbildung	352,0	676,7	923,6	865,3	731,3	1.009,0
Berufliche Rehabilitation	100,9	324,8	526,8	602,0	781,8	1.307,5
Aussiedlerintegration (Eingliederungsgeld - Egg)	41,2	110,9	109,1	17,7	0,8	0,0
Anteil an Gesamt	1,7 %	2,4 %	3,1 %	3,6 %	4,2 %	6,5 %
IV. Lohnersatzleistungen	10.558,2	21.362,6	26.596,2	22.099,7	15.554,4	12.977,0
Vorruhestands-/Altersübergangsgeld	2.680,3	9.329,8	13.459,5	9.033,0	2.232,6	39,4
Arbeitslosengeld	7.810,0	11.809,2	12.868,3	12.662,8	12.668,5	12.247,6
Konkursausschlag	67,9	223,6	268,4	403,9	653,3	690,0
Anteil an Gesamt	35,4 %	46,4 %	52,5 %	53,1 %	43,4 %	36,3 %
V. Sonstiges						
Fachaufgaben der BA, Verwaltung	858,8	1.326,1	1.583,0	1.684,0	1.706,9	2.539,6
Anteil an Gesamt	2,9 %	2,9 %	3,1 %	4,0 %	4,8 %	7,1 %
Gesamtsumme	29.855,0	46.032,2	50.615,0	41.647,0	35.799,0	35.704,9
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nachrichtlich: Arbeitslosenhilfe (Bundeshaushalt)	271,3	1.488,5	3.657,8	5.056,9	5.725,9	4.100,0

* Haushaltssoll

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IAB (V/2 Ba SIMBA)

und 1993 ein Niveau von jeweils knapp 20 Mrd DM. Diese Maßnahmen werden gegenwärtig in nur leicht verringertem Umfang fortgeführt. 1995 entfielen auf sie 45 % der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Ostdeutschland, das sind 39 % der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben auf Bundesebene (einschließlich der aus dem Bundeshaushalt zu zahlenden Arbeitslosenhilfe) und damit weitaus höhere Anteile als in Westdeutschland (Tabelle I).⁵

Mit zunehmender Dauer der Beschäftigungskrise wurde deutlicher sichtbar, daß Arbeitsmarktpolitik allein das Arbeitsplatzdefizit nicht beheben kann. Über die traditionell flankierende Rolle der Arbeitsmarktpolitik hinaus ging es allerdings zunehmend auch darum, mit Mitteln der Arbeitsförderung den Wirtschaftsaufschwung direkt zu fördern und zu unterstützen, indem zum Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Sanierung von Betriebsgelände und Gebäuden durchgeführt und damit zugleich Investitionshemmnisse be-

seitigt wurden. Sogenannte „Mega-ABM“ signalisierten eine gewisse Umorientierung von der traditionellen Individualförderung nach dem AFG hin zu einer Projektförderung. Zunehmend wurden auch neue Formen wirtschaftsnaher Qualifizierung (aufeinander abgestimmte Strategien in der Fortbildung und Förderung von Arbeitsplätzen) gesucht.

Am deutlichsten für diese Entwicklung steht die Einführung der pauschalierten Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, die Anfang 1993 – zunächst befristet auf fünf Jahre – neu ins Arbeitsförderungsgesetz aufgenommen wurden. Maßnahmen nach § 249h AFG können in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe, ab Mitte 1994 auch im Breitensport, in der freien Kulturarbeit und der vorbereitenden Denkmalpflege mit einem Lohnkostenzuschuß in Höhe der eingesparten Lohnersatzleistungen (Durchschnitt von Arbeitslosengeld und -hilfe) gefördert werden. Da der Finanzierungsanteil der Bundesanstalt relativ niedrig ist, müssen u.a. der Bund (bzw. die Treuhandanstalt und ihre Nachfolgeorganisationen), Länder und Gemeinden, die von den erzielten Strukturverbesserungen dieser Maßnahmen profitieren bzw. dadurch fiskalisch entlastet werden, zur Kofinanzierung beitragen. Mit diesem Instrument wurden Ende 1995 rund 110.000 Personen überwiegend im Bereich Umweltsanierung

⁵ Nachrangig zu den aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik haben Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung und die ergänzende einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe des Bundes) im Falle von Arbeitslosigkeit zur sozialen Sicherung für den einzelnen und damit zugleich auch zur Kaufkraftstabilisierung beigetragen.

beschäftigt, 1996 allerdings nur noch 80.000 – 90.000: Indiz für zunehmende finanzielle Engpässe bei den Kofinanziers und wohl auch für eine Rücknahme politikfeldübergreifender Kooperationsbereitschaft.

3 Das Spannungsfeld: Individuelle Erträge und strukturelle Effekte

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem AFG „sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“ (§ 1). Sie stehen damit – im Schema bereits erkennbar – im Spannungsfeld individueller und gesamtwirtschaftlicher/gesamtgemeinschaftlicher Zielsetzungen. So geht es bei arbeitschaffenden Maßnahmen einerseits um das Erreichen bestimmter Zielgruppen (z.B. Langzeitarbeitslose oder Frauen) und um individuelle Erträge (Vermeidung negativer Folgen der Arbeitslosigkeit, Einmündung in reguläre Beschäftigung, Dauerhaftigkeit eines Arbeitsplatzes u.a.), andererseits um direkte und/oder indirekte Beschäftigungseffekte unter Berücksichtigung von Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionsrisiken, sowie um den realen Nutzen der Maßnahmen, d.h. auch um Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt. Bestimmte Maßnahmen (z.B. Eingliederungsbeihilfen für Schwervermittelbare) sind überwiegend oder ausschließlich als Einzelfallhilfe konzipiert. Die mit den meisten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten angestrebte Eingliederung der Maßnahmeteilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt soll z.T. aber auch durch die strukturellen Effekte der Maßnahmen selbst befördert werden (vgl. hierzu Abschnitt 4.1.4). Individuelle und gesellschaftliche Brückenfunktion verknüpfen sich dann unmittelbar.

Mit den Maßnahmen entstehen an verschiedener Stelle Kosten- und Budgeteffekte (Minderausgaben und Mehreinnahmen bei den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern), volkswirtschaftliche Alternativkosten sind in Betracht zu ziehen (Bach/Spitznagel 1992). Zur Bewertung der Effektivität und der Effizienz des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im ostdeutschen Transformationsprozeß sind folglich eine Vielzahl von Aspekten zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, daß vorliegende Untersuchungsbefunde für eine umfassende Bewertung der Rolle der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland bislang noch viel zu punktuell und deskriptiv sind. Wirkungsforschung wurde zudem durch die fehlenden zeitlichen Vorläufe, die vielfältigen Anpassungen der Konditionen von Instrumenten bei der Implementation von Maßnahmen sowie durch unzureichende Daten wesentlich erschwert.

An dieser Stelle soll es primär um die arbeitsmarktpolitische Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Ostdeutschland gehen, um die arbeitsmarktbezogene Brückenfunktion. Einige der erkennbaren Wirkungen auf der individuellen Ebene sollen deshalb hier nur kurz angedeutet, Effizienzgesichtspunkte (von der Datenlage her unvermeidlich) ausgespart werden.

Vereinfachende Sonderregelungen hatten den breiten Einsatz von Arbeitsmarktpolitik erleichtert. Tatsächlich haben laut Arbeitsmarkt-Monitor zwischen November 1989 und November 1994 57 % der Ostdeutschen im erwerbsfähigen Alter (teils mehrfach) an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen (Infratest Sozialforschung 1995). Bezieht man innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen ein, die nicht öffentlich gefördert wurden, haben 81 % von ihnen derartige

Anpassungsleistungen erbracht. Dem massiven Einsatz der Arbeitsmarktpolitik steht in den Augen vieler eine zu spät einsetzende und zu gering dimensionierte Strukturpolitik der Gebietskörperschaften gegenüber. Zu erinnern ist hierbei insbesondere an die Diskussion um die Gewichtung von Privatisierung und Sanierung im Bereich von Großunternehmen der Treuhandanstalt sowie um die „industriellen Kerne“, die nun in strukturschwachen Regionen auch mit Mitteln der Landesregierungen erhalten bzw. neu aufgebaut werden.

Angesichts der Größenordnung des Maßnahmeeinsatzes kann es nicht verwundern, daß insbesondere in der Anfangsphase in den neuen Bundesländern eine Zielgruppenorientierung kaum zu erkennen war. Veränderungen in den Teilnehmerstrukturen deuten allerdings z. T. auf eine nun doch selektivere Handhabung hin, um der zunehmenden Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu Lasten benachteiligter Personengruppen entgegenzuwirken. So ist bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Frauenanteil und der Anteil der Älteren deutlich angestiegen. Zugenommen hat aber auch der Anteil der Hochschulabsolventen. Neue gesetzliche Regelungen führen zu einer Konzentration von ABM auf Langzeitarbeitslose.

Laut Arbeitsmarkt-Monitor vom November 1994 haben 59 % aller in ABM geförderten Personen nach der Maßnahme eine Stelle gefunden (17% beim Träger der Maßnahme, 40 % in einem anderen Betrieb, 2 % als Selbständige). Die meisten von ihnen suchen schon während der Tätigkeit in ABM nach einem normalen Arbeitsplatz, viele scheiden wegen anderweitiger Arbeitsaufnahme vorzeitig aus (vgl. hierzu Spitznagel 1993). Dabei ist auch zu bedenken, daß für nicht wenige Personen mit ABM die Zeit bis zum Vorruhestand überbrückt wurde. Rechnet man diese heraus, dann steigt die Eingliederungsquote auf fast 70 %.

Der Anteil der nach ABM arbeitslos Verbliebenen (im November 1994 gut ein Viertel der ehemaligen Teilnehmer) hat im Zeitablauf zugenommen. Grenzen einer sinnvollen Überbrückungsstrategie werden unübersehbar, wenn beim Abschluß von Maßnahmen das ursprüngliche Defizit an Arbeitsplätzen weiter besteht.

Diese Feststellung gilt auch und mehr noch für Qualifizierungsmaßnahmen. Der Anteil der arbeitslos verbliebenen ehemaligen Teilnehmer liegt mit einer Größenordnung von 45 % deutlich höher als bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Blaschke/Nagel/Guber 1995). Nicht jede berufliche Qualifizierungsmaßnahme hat unmittelbare Auswirkungen auf die berufliche Situation. Immerhin 44 % aller Teilnehmer und 52 % der nach der Maßnahme erwerbstätigen Teilnehmer sehen positive Veränderungen ihrer beruflichen Situation durch die Weiterbildung – sei es, daß man eine neue Stelle bekommen hat, sich beruflich verbessern konnte oder der Arbeitsplatz dadurch sicherer geworden ist (Infratest Sozialforschung 1995).

4 Der Brückenschlag zur Strukturpolitik

Seit erkennbar war, daß der Arbeitsplatzabbau und der Strukturbruch in Ostdeutschland schneller und in größerem Umfang erfolgte als der Neuaufbau von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen, wurde von der Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland gesprochen. Ergänzend zur traditionellen Rolle der Arbeitsmarktpolitik ging es vor allem darum, „die angebotsseitigen Voraussetzungen für die Entstehung neuer Arbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt zu verbessern“ (Buttler/Klauder 1993: 3). Auf wesentliche As-

pekte dieser Entwicklung wird nun im folgenden näher eingegangen, wohlgerne ohne den Anspruch zu erheben, eine abschließende Einschätzung dieser Entwicklung vornehmen zu wollen. Tatsächlich zeigte sich, daß Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß ihre strukturpolitische Funktion erweitern und hierfür neue Ansätze bei der Förderung von Qualifizierung und Beschäftigung wie auch im infrastrukturellen Bereich entwickeln konnte, hierbei aber auch (zunehmend) an Grenzen stößt.

4.1 ABM, „Mega-ABM“ und pauschalierte Lohnkostenzuschüsse

In der rasch sich verschärfenden Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in hohem Maße zur Vermeidung offener Arbeitslosigkeit beigetragen. Einen nicht unwesentlichen Beitrag zum Aufbau der ABM-Beschäftigung hatten dabei sog. „Mega-ABM“⁶, über die in großem Umfang wirtschaftsstrukturelle Defizite beseitigt wurden. Zwar waren in den Jahren 1991 und 1992 nur durchschnittlich 11 % aller ABM-Geförderten in diesen Großmaßnahmen beschäftigt, doch entfielen auf diese Projekte 21 % der Gesamtausgaben der BA für ABM (Emmerich 1993). Die Mehrausgaben rechtfertigen sich durch höhere indirekte Beschäftigungseffekte und die Intention, mit der Stärkung der investiven Komponente (zeitweilig übernahm die BA aus Bundesmitteln bis zu 100 % der hier besonders hohen Sachkosten) den wirtschaftlichen Umbau in Ostdeutschland zu unterstützen.

Angesichts der sich verschärfenden Haushaltslage der BA – erinnert sei an den ABM-Einbruch im Jahre 1993 – intensivierte sich die Diskussion um die Verteilung der Vereinigungslasten. Die unter Kosten- und Ertragsgesichtspunkten errechnete hohe Refinanzierungsquote aktiver Arbeitsmarktpolitik⁷ gilt nicht für einzelne öffentliche Haushalte. Im Gegenteil profitieren häufig jene Institutionen, die an den Kosten dieser Programme kaum oder gar nicht beteiligt sind, von der Wertschöpfung bzw. in fiskalischer Hinsicht (Mehreinnahmen, Minderausgaben). Speziell im ABM-Bereich wurde dies intensiv diskutiert und die Frage gestellt, inwieweit die Nutznießer von Maßnahmen auch in die Finanzierung eingebunden sind. Es war daher nur konsequent, vor allem die Gebietskörperschaften sowie die Treuhandanstalt als die für einen großen Teil der industriellen Altstandorte verantwortliche Institution des Bundes zur Komplementärfinanzierung heranzuziehen. Unter dem gleichen Gesichtspunkt forderten ostdeutsche Länder, daß Strukturprogramme durch arbeitsmarktpolitische Mittel mitfinanziert werden sollten.

Hier setzen die in ihren Konditionen gegenüber ABM modifizierten Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG an, die Anfang 1993 neu ins Arbeitsförderungsgesetz aufgenommen wurden (Brinkmann/Wolfinger 1994). Die wesentliche Unterschiede zu herkömmlichen ABM lassen sich an folgenden drei Regelungen aufzeigen: Erstens decken die pauschalierten Lohnkostenzuschüsse der BA nur einen kleinen Teil der gesamten Maßnahmekosten, so daß die Kofinanzierung zur

Hauptfinanzierung und Bedingung für das Zustandekommen von § 249h-Projekten wird. In der gemeinsamen Finanzierung sehen viele einen Ansatz zur häufig geforderten systematischen Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikbereichen, insbesondere der Wirtschafts- und Strukturpolitik. Zweitens ist die für ABM traditionell eng gefaßte Bedingung der Zusätzlichkeit weitgehend entfallen⁸ und drittens müssen nach den gesetzlichen Vorgaben Arbeiten im Umweltbereich grundsätzlich von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen (einschließlich ABS-Gesellschaften, s.u.) durchgeführt werden. Die damit intendierte Ansiedlung der Maßnahmen an der Schnittstelle zur regulären Beschäftigung soll sowohl auf individueller Ebene als auch auf Projektebene Übergangsmöglichkeiten in nicht geförderte Beschäftigung schaffen. Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung wird im folgenden auf die neuen Lohnkostenzuschüsse ausführlicher eingegangen.

4.1.1 Einsatzfelder von Maßnahmen

Tabelle 2 zeigt, daß ein Viertel der 1991 in ABM beschäftigten Personen in Projekten der Umweltsanierung tätig waren, insbesondere in Landschaftspflege-, Naturschutz- und Rekultivierungsmaßnahmen. In Projekten, die zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur beitragen, arbeiten rund 22 % der Geförderten. Hauptsächlich wurden hier ehemals industriell, militärisch oder landwirtschaftlich genutzte Flächen und Gebäude saniert, um Voraussetzungen für gewerbliche Neuansiedlungen zu schaffen oder zu verbessern. Mit nur geringem Abstand folgen an dritter Stelle soziale Dienste. Rund 11 % der Maßnahmen fanden im Bereich Stadt- bzw. Dorfverschönerung und Wohnumfeldverbesserung statt. Eine relativ geringe Rolle spielte mit knapp 6 % der Ausbau der touristischen Infrastruktur (Spitznagel 1992).

Tabelle 2: Vergleich der Verteilung der Beschäftigten nach Einsatzfeldern. Geförderte Personen in ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG

	Sonderuntersuchung der im September 1991 laufenden ABM ¹	Sonderuntersuchung der Maßnahmen nach § 249h AFG im Sommer 1994 ²
	geförderte Personen in Prozent	geförderte Personen in Prozent
Wirtschaftsnahe Infrastruktur/Sanierung	22	44
Umweltverbesserung incl. Kommunalaufgaben im Umweltbereich	25	14
Touristische Infrastruktur	6	7
Dorf-/Stadtverschönerung/Wohnumfeldverbesserung	11	4
Soziale Infrastruktur (soziale Dienste und Jugendhilfe)	20	18
sonstiges (Sammelkategorie aller nicht vergleichbaren Tätigkeitsfelder)	16	13
Insgesamt	100 (N=313.000)	100 (N=96.159)

Quelle: ¹ Spitznagel 1992,

² Wolfinger 1995, IAB-Projekt 10-450

⁶ Als Mega-ABM wurden Großmaßnahmen bezeichnet, die ein Gesamtfördervolumen von 3 Mio DM überschreiten.

⁷ In gesamtfiskalischer Perspektive betrug die Selbstfinanzierungsquote von ABM in Ostdeutschland im Jahre 1995 rd. 65 % (Berücksichtigung nur der direkten Beschäftigungseffekte) bzw. 85 % (Berücksichtigung auch der indirekten Beschäftigungseffekte). Vgl. Bach/Spitznagel 1992 (wird laufend aktualisiert).

⁸ In § 249h (3) AFG heißt es dazu, daß Arbeiten gefördert werden können, wenn diese „alsbald durchzuführen sind und sie ohne Förderung nach dieser Vorschrift nicht durchgeführt werden können“.

Tabelle 3: Einsatzfelder von Maßnahmen und geförderten Personen nach § 249h AFG im Sommer 1994

	Anzahl der Maßnahmen			Anzahl der Geförderten		
	abs.	Gruppen%	ins-%	abs.	Gruppen%	ins-%
Umwelt						
wirtschaftsnahe Infrastruktur	1.135	25,9	9,8	42.287	53,6	44,0
Recycling	120	2,7	1,0	804	1,0	0,8
Dorf-/Stadtverschönerung/Wohnumfeldverbesserung	819	18,7	7,0	3.489	4,4	3,6
Kommunalaufgaben im Bereich Umwelt/Ökologie	431	9,9	3,7	2.506	3,2	2,6
Forstwirtschaft, Landschaftspflege, Naturschutz	674	15,4	5,8	10.967	13,9	11,4
touristische Infrastruktur	233	5,3	2,0	6.377	8,1	6,6
Wissenschaft u. Dienstleistungen im Umweltbereich	626	14,3	5,4	3.790	4,8	3,9
sonstiges im Umweltbereich	336	7,7	2,9	8.611	10,9	9,0
<i>Zwischensumme</i>	4.374	100,0	37,6	78.831	100,0	82,0
Soziale Dienste						
Beratung für Ältere	198	4,7	1,7	426	4,0	0,4
ambulante Betreuungsdienste für Ältere	969	23,1	8,3	3.108	29,1	3,2
stationäre Betreuungsdienste für Ältere	240	5,7	2,1	603	5,6	0,6
sonstige Hilfsangebote für Ältere	330	7,9	2,8	753	7,1	0,8
Beratung für Behinderte	150	3,6	1,3	246	2,3	0,3
ambulante Betreuungsdienste für Behinderte	198	4,7	1,7	570	5,3	0,6
stationäre Betreuungsdienste für Behinderte	75	1,8	0,6	153	1,4	0,2
sonstige Hilfsangebote für Behinderte	153	3,6	1,3	561	5,3	0,6
Beratung (Ehe, Frauen, Alleinerziehende)	342	8,1	2,9	753	7,1	0,8
allgemeine Lebens- und Sozialberatung	168	4,0	1,4	375	3,5	0,4
Schuldnerberatung	54	1,3	0,5	87	0,8	0,0
Sucht- und Drogenberatung	129	3,1	1,1	225	2,1	0,2
Sozialdienste für Ausländer und Asylbewerber	84	2,0	0,7	210	2,0	0,2
sonstige Beratung (ohne Ältere/Behinderte)	270	6,4	2,3	558	5,2	0,6
offene Hilfsangebote für sozial Schwache	207	4,9	1,8	453	4,2	0,5
offene Hilfsangebote für Obdachlose	33	0,8	0,3	102	1,0	0,1
offene Hilfsangebote für mißhandelte Frauen	42	1,0	0,4	96	0,9	0,0
offene Sozialarbeit in sozialen Brennpunkten	45	1,1	0,4	138	1,3	0,1
sonstiges im Bereich soziale Dienste	510	12,2	4,4	1.260	11,8	1,3
<i>Zwischensumme</i>	4.197	100	36,1	10.677	100	11,1
Jugendhilfe						
Schulsozialarbeit	54	1,8	0,5	102	1,5	0,1
außerschulische Jugendbildung u. -begegnung	414	13,6	3,6	861	12,9	0,9
Jugendarbeit in Vereinen/Verbänden	1.296	42,4	11,1	2.583	38,8	2,7
Jugendarbeit im Sport	519	17,0	4,5	897	13,5	0,9
Betreuung körperlich/geistig behinderter Jugendlicher	123	4,0	1,1	291	4,4	0,3
Unterstützung benachteiligter Jugendlicher	144	4,7	1,2	414	6,2	0,4
Mädchenarbeit	36	1,2	0,3	99	1,5	0,1
Jugendarbeit mit Suchtgefährdeten	81	2,7	0,7	246	3,7	0,3
Maßn. z. Abbau v. Fremdenhaß/Gewaltbereitschaft	54	1,8	0,5	126	1,9	0,1
Beratungsdienste für Jugendliche	120	3,9	1,0	321	4,8	0,3
Fortbildung für Fachkräfte d. Jugendarbeit	36	1,2	0,3	69	1,0	0,0
sonstiges im Bereich Jugendhilfe	177	5,8	1,5	642	9,7	0,7
<i>Zwischensumme</i>	3.054	100	26,3	6.651	100	6,9
<i>Insgesamt</i>	11.625		100	96.159		100

Quelle: Wolfinger 1995, IAB-Projekt 10-450

Die Einsatzfelder von ABM im Osten verdeutlichen, daß die Projekte in großem Umfang strukturwirksam und investiv angelegt waren. Der Vergleich mit Maßnahmen nach § 249h AFG bietet erste Anhaltspunkte, ob und inwieweit das neue Instrument durch seine Ausgestaltung noch weiter in diese Richtung wirkt. Hierfür stehen Ergebnisse einer 1994 durchgeführten Repräsentativuntersuchung des IAB zur Verfügung.⁹ Tabelle 2 zeigt, daß der Beschäftigtenanteil in Projekten der wirtschaftsnahen Infrastruktur mit 44 % bei § 249h-Maßnahmen doppelt so hoch ist wie bei ABM. Die Differenz wird durch höhere Anteile bei ABM in den Kategorien Umweltverbesserung incl. Kommunalaufgaben im Umweltbereich sowie Dorf- bzw. Stadtverschönerung und Wohnumfeldverbesserung nahezu kompensiert. Die investive Komponente im engeren Sinn¹⁰ liegt bei § 249h-Maßnahmen mit insgesamt 62 % um fünf Prozentpunkte höher. Beschränkt man den Vergleich auf Großmaßnahmen, ergeben sich bei beiden Instrumenten ähnliche Strukturen. Dabei ist zu beachten, daß Mega-ABM häufig die Vorläufer der Maßnahmen mit pauschalisierten Lohnkostenzuschüssen waren, so daß dieses Ergebnis nur wenig überraschen kann (Wolfinger 1995).

Aus den Einsatzfeldern der geförderten Arbeiten (Tabelle 3) kann keine abschließende Bewertung der strukturpolitischen Bedeutung der Maßnahmen erfolgen. Offen bleibt die Frage,

ob und in welchem Umfang die durchgeführten Arbeiten tatsächlich dem regionalen Bedarf entsprechen. Gerade im Bereich der sozialen Dienste und der Jugendhilfe dürften die pauschalisierten Lohnkostenzuschüsse einen Beitrag zum Aufbau der neuen Beratungs- und Hilfsstrukturen geleistet haben. Die Gefahr falscher Projektwahl wird bei Maßnahmen nach § 249h AFG durch die Mitwirkung der häufig auch für Strukturpolitik verantwortlichen Kofinanziers verringert. In die gleiche Richtung wirkt die Tatsache, daß 45 % der nach § 249h AFG Geförderten (bei ABM: 49 %) Anfang 1995 in ABS-Gesellschaften beschäftigt waren, die als solche stark in die lokalen Netzwerke eingebunden sind (vgl. Abschnitt 4.3).

4.1.2 Finanzierungstypen und Umsetzungsbereiche bei Maßnahmen nach § 249h AFG

Tabelle 4 macht deutlich, daß der IAB-Untersuchung folgend die pauschalisierten Lohnkostenzuschüsse der BA 1994 nur rund 22 % der Gesamtkosten einer Maßnahmen abdecken. Die Länder steuerten rund 27 % bei, während die Treuhandanstalt (bzw. ihre Nachfolgeorganisationen) als Hauptfinanzier rund 44 % der Gesamtkosten trug (Emmerich/Wolfinger 1995). Die Ergebnisse zeigen, daß in der Tat diejenigen stärker an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt sind, die von der Wertschöpfung der Maßnahmen in erster Linie profitieren. Inwieweit die Lastenverteilung auf die beteiligten Finanziers in Relation zu den Erträgen bereits angemessen ist, kann mit dem vorliegenden Daten allerdings nicht beantwortet werden. Auffällig ist, daß sich sowohl die Kommunen als auch die Maßnahmeträger bei der Komplementärfinanzierung stark zurückgehalten hatten. Dies gilt allerdings nur für die (relative) Höhe der finanziellen Beteiligung (1 % bzw. 5 %). Mit im Durchschnitt offenbar vergleichsweise geringen Beträgen waren Kommunen immerhin an 28 % der Maßnahmen beteiligt (Tabelle 5). Damit dürften sich Kommunen einen stärkeren Einfluß auf die inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen gesichert haben, als in der Höhe ihres finanziellen Engagements zum Ausdruck kommt.

Für die Implementation von Maßnahmen ist es wesentlich, welche Akzente die Kofinanziers setzen. Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Finanzierungstypen lassen drei Umsetzungsbereiche erkennen: Da sind zunächst jene Maßnahmen zu nennen, in die sowohl Landes- als auch Treuhandmittel fließen (Finanzierungstyp 1).“ Gut die Hälfte der Maßnahmeteilneh-

⁹ Ausgangspunkt für die Stichprobenziehung bildete ein entsprechend aufbereiteter Datensatz aus den coSach-Datenbanken der Arbeitsämter zum Stand Februar 1994. Auf der Basis dieser Stichprobe wurden mittels eines standardisierten Erhebungsbogens im Sommer 1994 die Maßnahmeakten ausgewertet (Aktenrecherche). Mit der in der dritten Stufe durchgeführten schriftlichen Befragung der Maßnahmeträger (Trägerbefragung) wurde - vertiefend zu den ersten beiden Erhebungsschritten - die Umsetzung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments in der Praxis analysiert. Im Oktober 1994 wurden insgesamt 4.197 Maßnahme-Erhebungsbögen an 3.226 Maßnahmeträger versandt. Der Rücklauf betrug 71 %. Vgl. Stark/Wolfinger 1995.

¹⁰ Hierzu zählen Maßnahmen im Bereich wirtschaftsnaher Infrastruktur, Umweltverbesserung incl. Kommunalaufgaben im Umweltbereich, Dorf- bzw. Stadtverschönerung und Wohnumfeldverbesserung.

¹¹ Der Finanzierungsbeitrag der Treuhandanstalt wird durch die Bund-Länder-Vereinbarung vom Oktober 1992 und die Richtlinie für die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie geregelt. Die von der Treuhandanstalt zu tragenden Anteile an der Finanzierung von Projekten liegen - nach Abzug des pauschalisierten Lohnkostenzuschusses der BA - diesen Vereinbarungen zufolge bei 60 % bzw. 75 % (bei Großmaßnahmen ab 150 Teilnehmer/innen). Die verbleibenden 40 % bzw. 25 % der Maßnahmekosten müssen von den Ländern getragen werden.

Tabelle 4: Gesamtkosten und jährliche Kosten pro Arbeitsplatz in § 249-Maßnahmen nach Maßnahmebereichen, in Prozent und in DM

Finanzierungsanteile	Umwelt	Braunkohle Chemie, Metall / Stahl	soziale Dienste	Jugendhilfe	Insgesamt
Lohnkostenzuschüsse	28,2	17,2	41,3	38,0	22,1
Landesmittel	30,8	23,4	43,4	47,2	26,7
Treuhandmittel	27,1	58,0	0,1	0,2	44,3
kommunale Mittel	1,3	0,0	1,3	2,3	0,6
Drittmittel	2,6	0,0	1,9	3,5	1,0
Eigenmittel der Träger	10,0	1,5	12,0	8,8	5,2
Gesamtkosten in DM	100 1.920.024.820	100 3.777.883.910	100 392.274.180	100 268.172.130	100 6.349.108.450
Beschäftigte	34.451	38.128	10.368	6.540	89.487
Kosten pro Arbeitsplatz in DM	55.732	99.084	36.943	41.005	70.950

Quelle: Emmerich/Wolfinger 1995, IAB-Projekt 10-450

Tabelle 5: Finanzierungstypen bei Maßnahmen nach § 249h AFG

Finanzierungsquellen	Finanzierungstyp 1 Angaben in %	Finanzierungstyp 2 Angaben in %	Finanzierungstyp 3 Angaben in %	Maßnahmen insgesamt
Landesmittel	100	100	–	78,5
Treuhandmittel	100	–	–	5,9
kommunale Mittel	3,3	30,3	26,0	27,8
Eigenmittel	39,4	64,5	84,4	61,1
Drittmittel				
● Bundesmittel	4,4	6,1	4,1	5,6
● ESF-Mittel	4,3	6,4	4,3	5,8
sonstige Mittel	1,0	0,7	2,1	1,8
Prozentsumme	254,0 (n=153)	208,9 (n=2.030)	121,4 (n=587)	192,5 (n= 5.355)
● Anteil der Maßnahmen in % ^(*)	5,6	73,0	21,2	100
● Anteil der Teilnehmer in % ^(*)	55,9	34,2	12,7	100 (n=24.149)

^(*) 30 fehlende Maßnahmen mit insg. 896 geförderten Personen

Quelle: Stark/Wolfinger 1995, IAB-Projekt 10-450

Finanzierungstyp 1: Maßnahmen, die mit Landes- und Treuhandmitteln finanziert sind

Finanzierungstyp 2: Maßnahmen, die mit Landes- aber *ohne* Treuhandmitteln finanziert sind

Finanzierungstyp 3: Maßnahmen, die *ohne* Landes- und *ohne* Treuhandmitteln finanziert sind

mer werden so gefördert. In 40 % dieser Fälle spielen zusätzlich noch Eigenmittel der Träger eine Rolle. Kommunale Mittel sowie Drittmittel werden hier kaum eingesetzt. Rund drei Viertel aller so finanzierten Projekte werden im Bereich „wirtschaftsnahe Infrastruktur“ durchgeführt. Die große Zahl der geförderten Teilnehmer in diesen Projekten macht deutlich, daß es offenbar vielfach gelungen ist, die Zielsetzungen der Treuhandanstalt (Abfederung des Beschäftigungsabbaus sowie Wertsteigerung ihrer noch nicht veräußerten Objekte) mit den beschäftigungs- und strukturpolitischen Zielen der Gebietskörperschaften, vor allem der kofinanzierenden Länder, zu vereinbaren.

Neben den mit der Treuhandanstalt gemeinsam finanzierten Maßnahmen sind Projekte zu nennen, für die die Länder ebenfalls (ohne Finanzmittel der Treuhandanstalt) – in unterschiedlicher Höhe – Mittel zur Finanzierung von Landesprojekten bereitstellen. Rund ein Drittel der § 249h-Geförderten sind in diesen Maßnahmen beschäftigt (Finanzierungstyp 2). Die Förderrichtlinien der Länder sehen ohne Ausnahme eine Aufstockung der Lohnkostenzuschüsse der BA vor, doch beteiligen sich nicht alle Länder – außer bei Maßnahmen im Treuhandbereich – an den Sachkosten. Aus diesem Grund müssen in der Regel für die Durchführung der Projekte noch weitere Geldgeber gefunden werden. Die Finanzierungsstruktur zeichnet sich im Unterschied zu den gemeinsam mit der Treuhandanstalt finanzierten Projekten durch eine größere Beteiligung der Maßnahmeträger (65 % der Nennungen) und der Kommunen (30 % der Nennungen) aus, die neben den Ländern und der BA die Akzente im Implementationsprozeß setzen. Hier werden – Tabelle 6 zeigt dies – deutlich mehr Personen in den Bereichen soziale Dienste und Jugendhilfe gefördert als in Maßnahmen der Finanzierungstypen 1 und 3.

Schließlich gibt es auch Maßnahmen, die ohne Landes- und Treuhandmittel durchgeführt werden (Finanzierungstyp 3).

Tabelle 6: Geförderte Personen nach Finanzierungstypen und Einsatzfeldern

Einsatzfelder	Finanzierungstyp 1 Angaben in Prozent	Finanzierungstyp 2 Angaben in Prozent	Finanzierungstyp 3 Angaben in Prozent
wirtschaftsnahe Infrastruktur	75,6	13,4	27,2
Recycling	0,3	1,8	1,3
Dorf-/Stadtverschön./ Wohnumfeldverbesser.	0,0	6,1	10,1
Kommunalaufg. im Ber. Umwelt/Ökologie	0,6	3,8	7,3
Forstwirtschaft, Landschaftspfll., Naturschutz	0,8	3,7	22,1
touristische Infrastruktur	11,4	10,6	8,3
Wissenschaft/Forschung im Umweltbereich	2,8	8,0	3,8
sonstiges im Umweltbereich	6,7	2,1	2,0
Soziale Dienste	1,1	31,7	12,9
Jugendhilfe	0,7	18,8	5,0
Insgesamt*	100 (n=12.728)	100 (n=7.542)	100 (n=2.968)

^(*) 98 fehlende Maßnahmen mit insg. 1.807 geförderten Personen

Quelle: Stark/Wolfinger 1995, IAB-Projekt 10-450

Finanzierungstyp 1: Maßnahmen, die mit Landes- und Treuhandmitteln finanziert sind

Finanzierungstyp 2: Maßnahmen, die mit Landes- aber *ohne* Treuhandmitteln finanziert sind

Finanzierungstyp 3: Maßnahmen, die *ohne* Landes- und *ohne* Treuhandmitteln finanziert sind

Bezüglich der geförderten Teilnehmerzahl spielt dieser Maßnahmetyp zwar eine wesentlich geringere Rolle, doch werden hier immerhin 13 % der mit Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG geförderten Personen beschäftigt. In die meisten dieser Maßnahmen (84 % der Nennungen) fließen Eigenmitteln der Träger und in deutlich geringerem Umfang kommunale Mittel (26 % der Nennungen). Die meisten Personen werden bei diesem Maßnahmetyp im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur und in der Forstwirtschaft, Landschaftspflege und im Umweltschutz gefördert (27 % bzw. 22 %, Tabelle 6). Die weitere Analyse zeigt, daß gut die Hälfte dieser Maßnahmen neben den Lohnkostenzuschüssen der BA ausschließlich mit Eigenmitteln der Träger finanziert werden. Die Mehrzahl dieser Maßnahmen wird von gemeinnützigen Trägern des privaten Rechts durchgeführt (40 %), ihnen folgen mit rund 30 % Maßnahmen in Trägerschaft privatwirtschaftlicher Unternehmen. Hier reichen die Einnahmen, die im Rahmen der Maßnahme erwirtschaftet werden, offensichtlich aus, um zusammen mit den pauschalierten Lohnkostenzuschüssen der BA die Maßnahme zu finanzieren. In diesen vergleichsweise wenigen Fällen könnte die Projektauswahl allein von den entsprechenden Maßnahmeträgern – in Abstimmung mit dem Arbeitsamt – getroffen werden. Bei der Vorbereitung und/oder Durchführung der Maßnahmen standen aber auch viele dieser Träger in Kontakt mit weiteren regionalen Akteuren wie den Kommunen, Landratsämtern, Kammern u.a., so daß eine gewisse Abstimmung und Koordinierung im Hinblick auf die Maßnahmeinhalte wahrscheinlich ist.

Die stärkere finanzielle Einbindung verschiedener fachpolitischer Akteure dürfte in der Tat zu einer verbesserten Abstimmung in Hinblick auf zukunftssträchtige Beschäftigungsprojekte geführt haben, wie die Befragung der Träger zu ihren Kooperationsstrukturen erkennen läßt. Zieht man aus den Befunden eine erste Bilanz, so ist bei Maßnahmen nach § 249h

AFG die Gefahr „falscher“ Projektwahl geringer einzustufen als bei ABM, denn das Zustandekommen der Maßnahmen hängt davon ab, daß sich genügend Kofinanziers für die Gesamtfinanzierung eines Projekts finden. Inwieweit sich – wie angestrebt – mit der finanziellen Verzahnung auch eine „inhaltliche Verzahnung“ der Arbeitsmarkt- mit der Struktur- und Wirtschaftspolitik herstellen läßt, hängt allerdings auch davon ab, ob die kofinanzierenden Akteure klar definierte Ziele regionaler Strukturpolitik verfolgen und wie der Interessenausgleich zwischen ihnen organisiert ist.

4.1.3 Vergabe

Die Gefahr, daß durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen privatwirtschaftliche Anbieter verdrängt oder zumindest behindert werden könnten, wurde unter dem Stichwort „Verdrängungseffekt“ von vielen Seiten als Problem benannt. Betrachtet man das Aufgabenspektrum von Maßnahmen nach § 249h AFG, so sind auch hier Verdrängungseffekte möglich. Da mit den Arbeiten im Umweltbereich aber grundsätzlich ein Wirtschaftsunternehmen zu beauftragen ist, werden tendenziell Verdrängungseffekte reduziert oder verhindert.

Dieses Verfahren ist im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung nicht völlig neu. Auch bei ABM hat die Vergabe von geförderten Arbeiten an privatwirtschaftliche Unternehmen Priorität gegenüber ihrer Ausführung in „Regie“, d.h. durch den Maßnahmeträger selbst. Untersuchungen haben allerdings gezeigt, daß es bislang nur in sehr geringem Umfang gelungen ist, Projekte an private Unternehmen zu vergeben. In den Jahren 1991 und 1992 waren nach amtlicher Statistik der BA nur 4 % der ABM-Beschäftigten in Maßnahmen tätig, die ganz oder teilweise an private Unternehmen vergeben wurden. Ursache hierfür ist zunächst der relativ hohe Anteil nicht vergabefähiger Arbeiten (Arbeiten die üblicherweise nicht von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden, z.B. im Bereich der Jugendhilfe und in sozialen Diensten), der nach Analysen von Spitznagel (1992) bei rund 61 % einzustufen ist.¹² Aber auch bei grundsätzlich vergabefähigen Projekten (39 %) wurde in nur 10 % der Fälle tatsächlich ein privates Unternehmen (ganz oder teilweise) mit der Durchführung betraut. Hier spielt die besondere arbeitsmarktpolitische Zielsetzung von ABM (Beschäftigung von Schwermittelbaren) eine nicht unbedeutende Rolle. Aber auch finanzielle Gründe (weil Vergabe zu teuer sei) wurde von den Trägern als Begründung für Regiearbeit angeführt (Spitznagel 1992: 283 ff).

Die mit dem § 249h AFG geschaffenen Regelungen bieten vergleichsweise günstige Voraussetzungen für eine sinnvolle Vergabepraxis. Zunächst einmal dürfte der Anteil vergabefähiger Projekte bei Maßnahmen nach § 249h AFG deutlich höher liegen als bei ABM. Nach Auswertung der Einsatzfelder sind über 80 % der Beschäftigten in Projekten der Umweltsanierung tätig, die in weiten Teilen als vergabefähig gelten (Tabelle 3). Auch wurde bei der Ausgestaltung des Instruments auf eine selektive Zielgruppenorientierung weitgehend verzichtet. Ferner unterscheidet sich die Vergabepraxis: Während bei ABM die Aufträge meist nur lokal begrenzt ausgeschrieben werden, wurden im Frühjahr 1994 erstmals mit den pauschalierten Lohnkostenzuschüssen geförderte Maßnahmen von der Treuhandanstalt bundesweit öffentlich ausgeschrieben, ab Frühjahr 1995 sogar europaweit. Im Dezem-

ber 1995 weist die amtliche Statistik einen Vergabeanteil von rund 30 % aus. Der Anteil ist somit in den letzten beiden Jahren beachtlich angestiegen. Das in den Jahren 1994 und 1995 wettbewerblich vergebene Auftragsvolumen wird von Rabe mit rd. 4 Mrd beziffert. Damit konnten rd. 70.000 Personennjahre Beschäftigung erzielt werden (1995: 132).

Mit Blick auf die Diskussion um Wettbewerbsverzerrung und Verdrängung privater Anbieter durch Arbeitsbeschaffung liegen die Vorteile dieses Verfahrens auf der Hand. Doch ist die gegenwärtige Praxis auch in strukturpolitischer Hinsicht vorteilhaft? Hierfür spricht zumindest die begründete Vermutung, daß durch die Formalitäten der Ausschreibung eine Mitwirkung und Berücksichtigung weiterer inhaltlich angesprochener Akteure (Ressorts) wahrscheinlicher wird (Rabe/Emmerich 1996: 101).

Inwieweit § 249h-Projekte zur Stärkung der regionalen Wirtschaft beitragen, hängt aber auch von den Ergebnissen der Ausschreibeverfahren ab. Die Auftragsvolumina sollten deshalb von ihrem Umfang her so geschnitten sein, daß auch kleinere und mittelständische Unternehmen eine Chance haben. Mit einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von 42 Personen je Maßnahme liegen Vergabeprojekte deutlich über der durchschnittlichen Größe von „Regiemaßnahmen“ (4 Teilnehmer je Maßnahme). Bezieht man in den Vergleich nur Umweltmaßnahmen (incl. Braunkohle, Chemie, Metall/Stahl) ein, ändert sich am Größenverhältnis zwischen Regie- und Auftragsmaßnahmen (7:70) nichts (Bundesanstalt für Arbeit 1995). Informationen, ob und in welchem Umfang kleinere und mittelständische Unternehmen Auftragsarbeiten im Rahmen von § 249h-Projekten durchführen, liegen nicht vor. Bei der durchschnittlichen Größe der Vergabeprojekte liegt allerdings die Vermutung nahe, daß es sich meist um größere Aufträge handelt. Dies schließt im lokalen Umfeld agierende kleinere Unternehmen zwar nicht a priori aus, kommt ihnen aber auch nicht sonderlich entgegen.

4.1.4 Übergänge in den regulären Arbeitsmarkt

Arbeitsschaffende Maßnahmen sollen soweit wie möglich den Übergang in reguläre Beschäftigung erleichtern und an der Schnittstelle zum regulären Arbeitsmarkt angesiedelt sein. Die individuelle Brücke in den Arbeitsmarkt kann unmittelbar geschlagen werden, wenn die Geförderten nach der Maßnahme vom Träger übernommen werden, oder wenn aus der Maßnahme heraus Arbeitsplätze für sie entstehen. Wie bereits erwähnt, haben laut Arbeitsmarkt-Monitor in Ostdeutschland fast 60 % aller ABM-Teilnehmer nach Abschluß der Maßnahme eine Beschäftigung gefunden.¹³

Über individuelle Übergänge aus einer nach § 249h AFG geförderten Beschäftigung liegen bislang keine empirischen Daten vor. Bei einer möglichen Zuweisungsdauer (einschließlich Verlängerungen) von maximal drei bzw. – für bestimmte Zielgruppen – vier Jahren sind Verbleibsuntersuchungen auch erst in Zukunft sinnvoll. Erste Anhaltspunkte über die Chancen, nach Abschluß der Maßnahme in eine reguläre Beschäftigung einzumünden, ergeben sich aus Einschätzungen der Träger von Maßnahmen, die im Rahmen der repräsentativen Untersuchung des IAB gewonnen wurden.

Demnach stellt sich die Brückenfunktion des Instruments je nach Arbeitgeber und Förderbereich sehr verschieden dar. In großen Umweltprojekten liegt entsprechend der Zielsetzung der Maßnahme – die arbeitsmarktpolitische Hoffnung vor allem darin, daß ein Beitrag zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei anderen Arbeitgebern (z.B. bei neu anzusiedelnden Be-

¹² Hier wurde nicht zwischen Groß- und Kleinmaßnahmen unterschieden.

¹³ Infratest Sozialforschung 1995; vgl. auch Steiner/Kraus 1995

Tabelle 7: Beschäftigungsperspektiven im Anschluß an die Projekte nach Maßnahmeträgern (Zeilenprozent)

Frage: „Wie beurteilen Sie nach Abschluß der Maßnahmen deren Beschäftigungswirkung?“ (Mehrfachnennungen)	es entstehen voraussichtlich Arbeitsplätze für bisher geförderte Personen ²	es entstehen voraussichtlich Arbeitsplätze für andere Personen	es werden mittelbar die Bedingungen für die Entstehung v. Arbeitsplätzen verbessert	Arbeitsplätze können nicht geschaffen werden	Aussagen darüber sind gegenwärtig noch nicht möglich
Träger des öffentlichen Rechts	10,9	0,7	4,8	47,2	38,7
ABS-Gesellschaften	19,1	4,3	51,9	8,8	27,4
gemeinnützige Träger des privaten Rechts	28,1	2,6	9,8	31,9	35,7
Genossenschaften	16,1	1,3	17,8	50,7	22,3
Treuhandbetriebe	3,8	6,9	29,1	11,9	53,9
privatwirtschaftliche Unternehmen	59,8	7,4	27,8	11,7	12,5
sonstige	18,5	–	25,0	19,2	46,6
Insgesamt					
● Anteil der Maßnahmen ¹	27,4 (n=759)	2,9 (n=80)	14,9 (n=412)	30,3 (n=839)	33,2 (n=918)
● Anteil d. Teiln. i. Maßnahmen ¹	20,3 (n=4.999)	6,4 (n=1.584)	49,2 (n=12.124)	13,5 (n=3.331)	26,6 (n=6.550)

¹ 43 fehlende Maßnahmen mit insg. 409 geförderten Personen

² Es kann sich hierbei sowohl um Aus- und Existenzgründungen handeln, als auch um Übernahme der Geförderten durch den Maßnahmeträger bzw. durch das beauftragte Unternehmen.

Quelle: Stark/Wolfinger 1995, IAB-Projekt 10-450

etrieben auf einem sanierten Gelände) geleistet wird. In kleineren Umweltmaßnahmen sind die Effekte ebenso wie bei der Jugendhilfe und den sozialen Diensten eher auf eine direkte Arbeitsmarktwirkung gerichtet. Die Chancen der Geförderten, nach Abschluß der Maßnahme vom Träger übernommen zu werden, steigen, wenn der Arbeitgeber ein privatwirtschaftliches Unternehmen oder ein gemeinnütziger Träger des privaten Rechts ist (Tabelle 7). In dieser Hinsicht wirken die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG offenbar eher im Sinne von Einarbeitungszuschüssen, die zugleich dem Aufbau der betreffenden Dienste bzw. des betreffenden Betriebs (als Starthilfe) dienen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Untersuchung der Prognos AG (Schüssler 1995: 27). Hier wurden die Geförderten von § 249h-Maßnahmen gefragt, ob sie glauben, daß ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch die Mitarbeit in den geförderten Projekten steigen.¹⁴

Denkbar ist im übrigen auch die Ausrichtung der Tätigkeitsfelder auf Bereiche, die den Übergang eines ganzen Projektes in die Selbständigkeit unterstützen. Eine Untersuchung von Knuth (1994) bei ABS-Gesellschaften¹⁵ weist das Aus-/Existenzgründungspotential mit rund 3 % der Geförderten aus. Allerdings läßt diese Untersuchung keine Unterscheidung zwischen ABM und § 249h-Projekten zu.

Es ist davon auszugehen, daß für individuelle Übergänge in reguläre Beschäftigung durch die Vergabepaxis von § 249h-Projekten im Bereich der Treuhandanstalt bessere Voraussetzungen geschaffen werden. Auf Projektebene ergeben sich durch den entstehenden Wettbewerb günstigere Bedingungen: Da im Ausschreibungsverfahren ABS-Gesellschaften

privatwirtschaftlichen Unternehmen gleichgesetzt sind, unterstützt dies deren Marktorientierung und fördert eine stärker an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Organisation und Aufgabenerfüllung. Privatwirtschaftliche Unternehmen erhalten als Maßnahmeträger die Chance, die Geförderten im Hinblick auf eine mögliche Dauerbeschäftigung zu testen.

Bei der „Erfolgsbeurteilung“ ist allerdings zu beachten, daß über eine anschließende ungeforderte Beschäftigung nicht nur die Maßnahme bzw. deren Ausgestaltung eine Rolle spielt, sondern auch die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Anschließend Beschäftigung der Maßnahmeteilnehmer/innen darf demzufolge nicht alleiniges Kriterium für den Erfolg von Maßnahmen sein, die vor allem auch wegen ihrer strukturpolitischen Bedeutung von den Gebietskörperschaften mitfinanziert werden.

4.2 Wirtschaftsnahe Qualifizierung

4.2.1 Die Problemlage: Unsichere Zukunftsperspektiven und zunehmende regionale Differenzierung

In der ehemaligen DDR gab es wirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelte Regionen, darunter viele monostrukturierte Industriezentren und Landwirtschaftsregionen (Rudolph 1990). In ihnen konzentrierten sich ganz spezifische Qualifikationspotentiale. Sie waren (und sind es teilweise heute noch) wesentlicher Standortfaktor, „endogenes Entwicklungspotential“ und als solches zu pflegen, damit auch Anknüpfungspunkt für alle Arten von Qualifizierung, insbesondere für Anpassungsfortbildung.

Die Ausgangsstrukturen geben allerdings noch keine Hinweise darauf, wohin die Reise geht, welche wirtschaftliche Basis sich in einer Region neu entwickelt. Der Strukturbruch läßt Analogien zu globalen, aber auch zu regionalspezifischen Entwicklungen im Westen nur sehr begrenzt zu. Häufig spielen politische Entscheidungen eine Rolle, die weder vorhersehbar noch durch reine wirtschaftliche oder arbeitsmarktliche Faktoren determiniert sind. Markante Beispiele sind die frühzeitigen Versuche, den Industriestandort Jena zu erhalten

¹⁴ „Besonders wenig Chancen am Arbeitsmarkt“ – heißt es dort – „erhoffen sich Teilnehmer, deren Arbeitgeber eine Arbeitsförderungsgesellschaft (28 %) bzw. ein gemeinnütziges Unternehmen ist (33 %) und Teilnehmer, die bei Kommunen und Landkreisen beschäftigt sind (23 %)“. Dagegen geben rund 65 % der Geförderten, die bei Kirchen, Vereinen, Initiativen, Stiftungen und Wohlfahrtsverbänden beschäftigt sind an, daß sie glauben, dass sich ihre Chancen am Arbeitsmarkt verbessern; bei Teilnehmern, deren Arbeitgeber ein privatwirtschaftliches Unternehmen ist, sind es in dieser Untersuchung 39 %.

¹⁵ Vgl. hierzu Abschnitt 4.3

(Mütze 1993; Weissshuhn 1993), wie auch das stille „Wegbrechen“ der wirtschaftlichen Basis in den dünnbesiedelten landwirtschaftlichen Regionen im Norden (Boje u.a. 1993).

Festzustellen ist, daß sich die einzelnen Regionen der neuen Bundesländer in unterschiedlichen Phasen der Umstrukturierung befinden, die bei der Konzeption von Weiterbildung in der Region zu berücksichtigen sind. In den relativ günstigen Regionen Dresden und Potsdam betrug die „Unterbeschäftigungsquote“¹⁶ im Juni 1996 rd. 16 %, in Sangerhausen waren es noch 25 % (Bach/Jung-Hammon/Otto 1996). Charakterisiert werden die Phasen der Umstrukturierung durch den unterschiedlichen Stand der Auflösung der alten Strukturen, der Herausbildung neuer Strukturen und der Vorgaben für künftige Entwicklungen durch private Investoren und politische Entscheidungen.

Mit den Phasen der Umstrukturierung verbinden sich unterschiedliche Grade der Unsicherheit über das quantitative und qualitative Beschäftigungsproblem einer Region. Hohe Unsicherheit spricht

- für ein geringeres Gewicht von Qualifizierungsmaßnahmen im Vergleich zu anderen Maßnahmen, die unmittelbar der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen;
- für einen höheren Anteil von AFG-Qualifizierung im Vergleich zur innerbetrieblichen Qualifizierung, die erst bei schon vorhandenen bzw. entstehenden neuen Arbeitsplätzen ihr übliches Gewicht erhalten kann, sofern nicht aus anderen Gesichtspunkten heraus (z.B. finanzielle Engpässe bei sich umstrukturierenden Betrieben) eine öffentliche Finanzierung für notwendig erachtet wird;
- innerhalb von AFG-Qualifizierung für kürzere, breiter angelegte Fortbildung statt längerfristiger Umschulung.

Damit sind aber inhaltliche Entscheidungen über Zielberufe, Qualifikationsniveau und auch angestrebte Teilnehmerstrukturen noch völlig offen. Hierfür sind wirtschaftsstrukturelle Entwicklungslinien entscheidend, die sich – soweit vorhanden – nur erkennen lassen, wenn eine hinreichende Informationsbasis vorhanden ist. Je unsicherer diese regionalen Entwicklungsperspektiven sind, desto mehr sind inhaltliche Qualifizierungsentscheidungen auf Kooperation und Unterstützung all derer angewiesen, die die Entwicklungen vor Ort mitbestimmen (Unternehmen und deren Vertreter, Gewerkschaften, Verantwortliche für Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung in den Gebietskörperschaften).

4.2.2 Aspekte regionaler Weiterbildungssteuerung

Bosch faßt in einem Beitrag die westlichen Erfahrungen zur Verknüpfung von regionaler Entwicklung und Weiterbildung

¹⁶ Arbeitslose und nicht erwerbstätige Maßnahmeteilnehmer bezogen auf die Erwerbspersonen zuzüglich der nicht erwerbstätigen abnahmeteilnehmer

¹⁷ Bosch 1993:S. 70 ff.
Die Schwierigkeiten sind teils methodischer Art (wer kann was über welchen Zeithorizont aussagen) und hängen auch mit unzulänglichen/fehlenden Bedarfsplanungen der Betriebe zusammen; zu berücksichtigen sind unterschiedliche Interessen der am Weiterbildungsprozeß beteiligten Individuen, der Träger, abnehmenden Betriebe und finanzierenden Institutionen; betrieblicher und regionaler Bedarf klaffen partiell auseinander (Großbetriebe sind nur zum Teil auf ein regionales Angebot von Arbeitskräften angewiesen); Marktprozesse und Bildungsprozesse haben einen unterschiedlichen Zeithorizont (Weiterbildung ist zukunftsbezogen, der Markt eher gegenwartsnah greifbar); der Weiterbildungssektor ist institutionell zersplittert; auch die zur Stärkung der Region zu verknüpfenden Politikbereiche (Technologieentwicklung, Wirtschaftsförderung) haben einen unterschiedlichen Zeithorizont.

zusammen. Er kommt aus praktischen und grundsätzlichen Erwägungen zunächst zu einer eher skeptischen Einschätzung (1993: 65).

Tatsächlich überwiege nach bislang vorliegenden Untersuchungen in den alten Bundesländern eher eine unsystematische Planung bei den Trägern, zwischen den Trägern und auch im Hinblick auf Auftragsmaßnahmen der BA. Bei der Ermittlung des regionalen Weiterbildungsbedarfs als „entscheidendem Scharnier zwischen Weiterbildung und regionaler Entwicklung“ gibt es, Bosch folgend, eine Reihe von Schwierigkeiten.¹⁷

Trotz dieser Schwierigkeiten benennt er Bausteine einer regionalen Weiterbildungssteuerung, die sich ansatzweise im Westen herausbilden, nicht als Patentrezepte, sondern als Orientierungspunkte für einen Suchprozeß mit dem Ziel, regionale Beschäftigungs- und Weiterbildungspolitik besser zu koordinieren (1993: 73 ff). Hierzu gehört die Übernahme von Verantwortung durch Kommunen oder auch durch größere Regionalverbände als allgemeinsten Repräsentanten regionalen Interesses (z.B. durch Aufbau regionaler Weiterbildungsberatungsstellen, Zusammenfassung von Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene).

Weiterhin geht es um das Erstellen von Weiterbildungsberichten mit Übersichten über betriebliche und überbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen in der Region (Datenbanken übergreifender Art, regionale Erfolgsbeobachtung), eine Verbesserung der Kooperation von vor Ort tätigen öffentlichen und privaten Weiterbildungseinrichtungen, z.B. durch Bildung von Arbeitsgemeinschaften, die Organisation von „runden Tischen“ bzw. Bildung lokaler Netzwerke unter Beteiligung arbeitsmarktpolitischer und strukturpolitischer Akteure und gesellschaftlicher Kräfte u.a. Auf die Situation im Osten bezogen war also insbesondere eine Förderung des Zusammenwirkens regionaler Akteure notwendig, die sich aber vielfach erst selbst konstituieren und etablieren mußten.

4.2.3 „Qualifizierung im Nebel“ als nur schwer lösbare Aufgabe

Schwierigkeiten, öffentlich geförderte berufliche Qualifizierungsmaßnahmen mit dem (regionalen) Qualifizierungsbedarf abzustimmen, hat es im Westen schon immer gegeben; in Ostdeutschland wurden sie durch die Umbruchsituation wesentlich verstärkt. Im Transformationsprozeß sind Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen ein ganz besonderes Problem.

Einerseits können – angesichts der fundamentalen wirtschaftlichen Umstrukturierung unverzichtbare – Qualifizierungsstrategien ins Leere laufen, wenn die benötigten Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stehen. Von der Gewichtung her müssen dann arbeitsschaffende Maßnahmen (einschl. Hilfen zur Selbständigkeit) in den Vordergrund gerückt werden. Andererseits relativiert sich in solch einer Situation der Erfolgsindikator „Verbleib in der Erwerbstätigkeit“: Qualifizierung anstelle langanhaltender Arbeitslosigkeit kann – individuell gesehen – Prozessen der Dequalifizierung und Destabilisierung entgegenwirken und Chancen für eine spätere Erwerbstätigkeit verbessern. Für die Region geht es um den Erhalt und Ausbau von Qualifikationspotentialen als Standortfaktor und Motor für die künftige Entwicklung. Die Schwierigkeiten, berufliche Weiterbildung auf den regionalen Qualifikationsbedarf hin zu strukturieren, liegen allerdings auf der Hand und sind um so größer, je unklarer die regionalen Entwicklungsperspektiven sind.

Aber Not macht erfinderisch: Zur Überwindung solcher Schwierigkeiten wurden in Ostdeutschland neue Koordinierungsstrukturen gefunden, wie die regionalen „Aufbaustäbe“ und „regionale Qualifikationsentwicklungszentren“ (RQZ, überregional vernetzt über eine Arbeitsgemeinschaft „Qualifikations-Entwicklungs-Management – QUEM).¹⁸

Mit den Aufbaustäben wurden in der Anfangsphase angesichts noch nicht überall handlungsfähiger örtlicher Verwaltungen ressortübergreifende Gremien geschaffen, über die Investitions- und Arbeitsmarktförderung gleichermaßen flexibel und unbürokratisch gehandhabt werden konnten (Fritzsche/Groß/Völkel 1993). Die vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie geförderten RQZ erhielten als wissenschaftliche Serviceeinrichtungen die Aufgabe, die Qualifikationsentwicklung auf regionaler Ebene zu analysieren und lokale Träger (Bildungsanbieter) und Betriebe zu beraten. Diese Gremien wurden allerdings nur zeitlich befristet ins Leben gerufen und konnten die Entwicklung offenbar nur sehr begrenzt beeinflussen.¹⁹

Trotzdem gilt wirtschaftsnahe Qualifizierung als (nicht ganz neues) Schlüsselwort. Die geschilderten Ansätze zur qualifikatorischen Unterstützung der regionalen Wirtschaftsentwicklung bzw. zur Verzahnung von Arbeitsförderung und Strukturpolitik betrafen die infrastrukturellen Voraussetzungen der Verzahnung, nicht aber oder nur am Rande die Förderinstrumente selbst. Konkrete Förderkonditionen lassen häufig eine bessere Verzahnung der Instrumente unterschiedlicher Politikbereiche nicht ohne weiteres zu. In diesem Sinne wurden weitergehende Vorschläge unterbreitet, um in der besonderen Transformationssituation oder auch allgemein in der Umstrukturierung befindliche Betriebe durch öffentlich finanzierte Qualifizierung unterstützen zu können.²⁰

In Sachsen werden seit Mitte 1992 ABS-Gesellschaften (s.u.) besonders gefördert, die Arbeitnehmer „zielgerichtet auf den Arbeitskräfte- und Qualifizierungsbedarf von bestehenden Unternehmen oder/und neuen Investoren“ qualifizieren (Auf-

bauwerk im Freistaat Sachsen 1993: 26). In rd. 40 sog. „Z-ABS“ (= zielorientierte ABS) werden gegenwärtig vom Land über 70 fest angestellte Stammkräfte finanziert, die (jährlich jeweils mindestens 50) Beschäftigten der ABS-Gesellschaft oder Arbeitslosen solche Übergänge in den regulären Arbeitsmarkt durch Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen sollen. Zur Förderpalette dieses „ganzheitlichen“ Ansatzes gehörten bzw. gehören Anschubfinanzierung, ergänzende Projektförderung, eine Aufstockung von AFG-Leistungen zur Qualifizierung und ggf. erforderliche Lohnkostenzuschüsse für die Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis (Freistaat Sachsen 1994: 49 ff.).

Mit etwas anderer Akzentuierung ging auch ein Vorstoß der Landesregierung Brandenburg in Richtung wirtschaftsnahe Qualifizierung. „Die außergewöhnliche Situation in den neuen Bundesländern, auch im Land Brandenburg, zwingt zu ungewöhnlichen Taten. Angesichts des weitgehenden Zusammenbruchs wirtschaftlicher Strukturen und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit wollen wir eine Qualifizierung betreiben, die Existenz- und Unternehmensgründungen oder Sanierungen unterstützt, begleitet und auch initiiert. Dies soll in enger Verzahnung mit der jeweiligen regionalen Entwicklung geschehen. Wenn man so will, ist es der Versuch, sich am eigenen Schöpfe aus dem Sumpf zu ziehen, indem Arbeitsplätze selbst geschaffen werden. Wir müssen Inseln der Hoffnung bilden und sie dann vergrößern“ (Haase-Schur 1993).

Gewohntes wird hier auf den Kopf gestellt und auch eine neue Funktion von öffentlich geförderter Qualifizierung gesehen: Sie soll zusammen oder im Vorlauf, aber immer verbunden mit einem Unternehmenskonzept und mit strukturpolitischen Hilfen, so weit wie möglich Arbeitsplätze selbst schaffen helfen, insbesondere dort, wo es keinen externen Investor gibt. Hier geht es um eine neue Art der Hilfestellung durch berufliche Qualifizierung bei der Entwicklung von Regionen.

Als Beispiel hierfür kann das an einem erfolgreich abgeschlossenen Existenzgründungsprogramm in Schweden orientierte und z.Zt. mit schwedischer Hilfe durchgeführte Pilotprojekt E-GO (Europäische Gründungsoffensive Eberswalde) dienen. Es wird über den Europäischen Sozialfonds (Gemeinschaftsinitiative Adapt), das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung („Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“), das Arbeitsamt (AFG-Mittel) sowie vom Arbeitsministerium²¹ und vom Wirtschaftsministerium²² des Landes Brandenburg gefördert bzw. unterstützt und durch die mit Hilfe des Bundeswirtschaftsministeriums aufgebaute „Technologie- und Innovationsagentur Brandenburg GmbH“ beraten. In dem Projekt, an dem Mitte 1996 insgesamt 84 potentielle Existenzgründer, Manager und weitere Mitarbeiter beteiligt sind, geht es um „wirtschaftsnahe Qualifizierung mit dem Ziel der Gründung von selbständigen Existenzen in Eberswalde und Schaffung neuer Arbeitsplätze“ (Europäische Gründungsoffensive Eberswalde 1996).

In das Projekt sind Erfahrungen eingeflossen mit der seit 1992 laufenden Förderung von Existenzgründern durch das Arbeitsministerium (Unterhaltsgeld, Beratung und Qualifizierung).²³ Demnach muß Qualifizierung inhaltlich und curricular auf die besondere Situation von Existenzgründern zugeschnitten und in weitere Förderaktivitäten eingebunden sein (Haase-Schur 1995).

„Wirtschaftsnahe Qualifizierung“ ist im Rahmen von neuen Ansätzen, auf die hier nur beispielhaft eingegangen werden

¹⁸ Zur Aufgabenstellung vgl. Quem-Bulletin 1/92:1

¹⁹ Die mit dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ überwiegend auf der Ebene von Landkreisen annähernd flächendeckend gebildeten Aufbaustäbe verschwanden mit der Herausbildung der üblichen Verwaltungsstrukturen. QUEM setzt seine Tätigkeit mit nicht mehr ausdrücklich auf die Transformation und die regionale Entwicklungsproblematik bezogener Forschungs- und Beratungstätigkeit fort (Quem-Bulletin 12/95:8).

²⁰ So hat das Kuratorium von Quem Thesen veröffentlicht „Zur Transformation der Qualifikations- und Sozialisationspotentiale von Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern“. These 8 spricht in diesem Zusammenhang eine neue Verantwortung des Staates an. Zur Begründung heißt es: „Staatliche Fördermittel sind erforderlich, weil fehlende Perspektiven ostdeutscher Unternehmen sich häufig als Qualifizierungshemmnis auswirken und die Möglichkeiten des Unternehmens als Lernort einschränken. Staatliche Subventionen beziehen sich in diesem Fall nicht auf Sachkapital oder Produkte, sondern auf fachliche und motivationale Veränderungsnotwendigkeiten in den Unternehmen. Sie zielen damit auf die Verringerung entscheidender Wettbewerbsnachteile ab“. Festgestellt wird, daß staatliche Investitionshilfen in das betriebliche Humankapital in den alten Ländern weitgehend tabuisiert seien. Vgl. Quem-Bulletin, 6/1993, S. 6

²¹ Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg

²² Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg

²³ In den Jahren 1993 und 1994 wurden in Brandenburg jeweils etwa 2000 Existenzgründer aus Arbeitslosigkeit gefördert, wobei angebotene Beratung und Qualifizierung in weniger als der Hälfte der Fälle aberufen wurde. Vgl. hierzu den Beitrag von Sund in dem Zwischenbericht der Europäischen Gründungsoffensive Eberswalde (1996). Im neu strukturierten Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ wird auch weiterhin die Schaffung und Stabilisierung von erwerbswirtschaftlichen Arbeitsplätzen mit Schwerpunkt Qualifizierung gefördert (ca. 800 Förderfälle werden im Jahre 1996 erwartet). Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 1996.

konnte, über den Stand von ersten Modellversuchen weit hinausgekommen. Qualifizierung wird auch verstärkt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei Lohnkostenzuschüssen nach dem AFG (§ 249h) durchgeführt (Miethe/Brödnow 1993, Stark/Wolfinger 1995). Systematische Informationen darüber, wie weit der großflächige und z.T. auch neuartige Einsatz von öffentlich geförderter Qualifizierung in den neuen Bundesländern zum Erhalt der Entwicklungspotentiale im Osten beiträgt und künftige Beschäftigungschancen verbessern konnte, fehlen allerdings weitgehend.

4.3 ABS- (Gesellschaften als Teil der beschäftigungspolitischen Infrastruktur

Um in Ostdeutschland der Vielfalt von Aufgaben gerecht zu werden und den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu gewährleisten, mußte zeitgleich eine „Infrastruktur“ gewissermaßen aus dem Boden gestampft werden. In kurzer Zeit wurden die Arbeitsämter aufgebaut. Weitgehend aus dem Westen importierte traditionelle Träger für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (insbesondere Bildungseinrichtungen) wurden – als innovative Komponente – um sogenannte „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ (ABS) ergänzt. Diese ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften sollten – so auch der programmatische Name – in besonderer Weise den Brückenschlag zur Strukturentwicklung herstellen. Hierauf hatten sich im Juli 1991 die Treuhandanstalt, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und die ostdeutschen Bundesländer verständigt. Sie wurden über Trägergesellschaften, die vor allem Dienstleistungs- und Beratungsaufgaben erfüllen, großflächig miteinander vernetzt und um sogenannte kommunale Beschäftigungsgesellschaften ergänzt. Umfragen des IAB bei den Trägergesellschaften folgend (Brinkmann/Hiller/Völkel 1995) wurden in ihnen Anfang 1995 rund 150.000 Arbeitnehmer beschäftigt, weit überwiegend in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (105.000) und mit Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG (42.000).

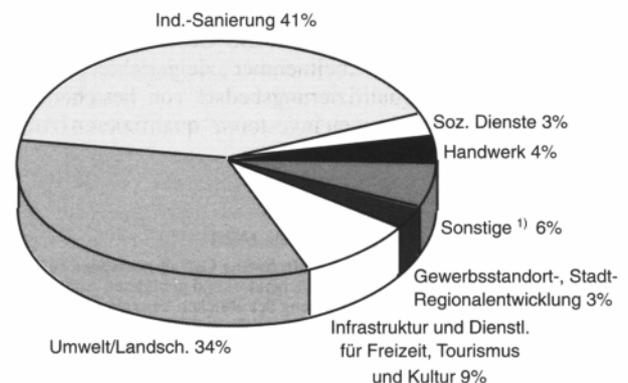
Die gegenwärtig rund 400 Beschäftigungsgesellschaften in Ostdeutschland haben entscheidend zur Abfederung des Arbeitsplatzabbaus beigetragen. Hinsichtlich ihrer tatsächlichen strukturpolitischen Wirksamkeit hingegen differieren die Einschätzungen (Baur/Kühnert/Schwegler-Rohmeis 1995; Hild 1995; Knuth 1994).

Festzustellen ist, daß sie selbst bereits das Ergebnis des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure am Arbeitsmarkt sind (Kaiser/Otto 1993; Brinkmann/Hiller/Völkel 1995). So treten Kommunen, Landratsämter, Kreishandwerkerschaft, IHK, Unternehmen, Trägergesellschaften als Gesellschafter auf und sind in Vorständen oder Beiräten tätig. Die Kooperationsbeziehungen zu den übrigen Akteuren wurden zunächst überwiegend als gut charakterisiert. Neuere Untersuchungen kommen allerdings zu einer deutlich zurückhaltenderen Einschätzung der Existenz und Wirksamkeit von Kooperationsstrukturen. Dies deutet auf mögliche Veränderungen im Zeitablauf hin (Stark/Wolfinger 1995). Gleichwohl scheint ihre Einbindung in die für regionale Strukturpolitik wichtigen lokalen Netzwerke als Voraussetzung für eine sinnvolle Verknüpfung mit der Strukturpolitik vielerorts gegeben.

Unstrittig ist, daß die Betätigungsfelder der Beschäftigungsgesellschaften mit Schwerpunkten im Bereich von Erschließungsarbeiten für Bauten, Industrie und Freizeitgelände, Sanierungs- und Rekultivierungsarbeiten, Maßnahmen zur Verbesserung von Verkehr und Tourismus, aber auch Planungs- und Projektierungsarbeiten usw (Kaiser/Otto 1993: 9;

Baur/Kühnert/Schwegler-Rohmeis 1995: 497) besondere strukturpolitische Relevanz für die jeweiligen Regionen haben (vgl. Übersicht 3). Baur et al. geben hierzu folgende Einschätzung: „Auch wenn die empirisch festgehaltene Zahl der in solchen Projekten eingebundenen Beschäftigten für sich betrachtet freilich noch nichts darüber aussagt, ob und inwieweit diese Leistungen auch von den Kommunen ‚abgeholt‘, d.h. genutzt werden, kann dies aufgrund der weitgehend kommunalen Prägung der Gesellschaften sowie der Tatsache, daß Arbeitsförderungsgesellschaften sich wesentlich in Gremien der regionalen Strukturentwicklung engagieren, in der Regel begründet unterstellt werden.“ (S. 497). Hild hingegen geht davon aus, daß mit diesen Arbeiten lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Strukturpolitik erfüllt sei. „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 Rahmen.“ (S. 509). Knuth weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, daß schon eine Verbesserung der „Lebensqualität“ für die Region als „weicher Standortfaktor“ wirken könne (S. 41). Wie auch immer: Wie weit die unbestreitbaren strukturpolitischen Potentiale der Aktivitäten von Beschäftigungsgesellschaften für die Entwicklung der jeweiligen Regionen tatsächlich genutzt wurden und werden, bedarf offenkundig weiterer Untersuchung. Dies gilt gleichermaßen für die in Fallstudien häufiger aufgeführten innovativen Projekte, über deren Anwendungsreife und faktische Umsetzung keine zuverlässigen Daten vorliegen (Hild 1995: 508).

Übersicht 3: Beschäftigte nach Tätigkeitsfeldern (N=53.408) aus 181 ABS-Gesellschaften)



1) darunter; sonstige Dienst. (1%), neue Prof./Verfahren (2%), Recycling (2%).
Quelle: Knuth 1994

In der Rahmenvereinbarung zur Gründung von ABS-Gesellschaften vom Juli 1991 wurde die Erwartung ausgesprochen, daß nicht nur Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sondern auch Qualifizierungsmaßnahmen mit dazu beitragen sollten, die Voraussetzungen für ein Gelingen der wirtschaftlichen Neuorientierung der ostdeutschen Wirtschaft deutlich zu verbessern. Anzustreben sei auch und sogar in besonderem Maße, daß aus den ABS-Gesellschaften Neugründungen von Unternehmen hervorgingen. Beide Erwartungen haben sich nur zu einem geringen Teil erfüllt.

Sowohl 1991 als auch 1994/95 bewegte sich die Teilnehmerzahl der als Eigenmaßnahmen durchgeführten Fortbildungen und Umschulungen (FuU) in der Größenordnung von weniger als 5.000. Die anfänglich rege Zusammenarbeit mit externen Bildungsträgern ist im Zeitablauf deutlich zurückge-

gangen (Baur/Kühnert/Schwegler-Rohmeis 1995:495; Brinkmann/Hiller/Völkel 1995: 482).

Nur wenige Prozent der Geförderten konnten sich aus Beschäftigungsgesellschaften ausgründen bzw. eine selbständige Existenz aufbauen. Eine ganze Reihe von konkreten Schwierigkeiten stellten sich hier in den Weg: Kapitalmangel, zu geringe Zeit für die Umsetzung, ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Mangel an geeigneten Unternehmerpersönlichkeiten, fehlendes Know-how der Gründer, ungeklärte Eigentumsfragen. Hemmnisse werden allerdings auch in den besonderen Handlungsbedingungen der ABS-Gesellschaften gesehen (Hild 1995: 510). In kritischer Einschätzung sieht Hild „die Gründe dafür schon in den unüberwindbaren Interessengegensätzen der politischen Hauptakteure angelegt“. Seiner Einschätzung nach zeigten sich in der Arbeit der ABS „wie im Brennglas Koordinationsdefizite verschiedener Politikbereiche.“ (Hild 1995: 514). Allerdings handle es sich hierbei nur um Rückschlüsse „mit hoher Plausibilität“ aus bisherigen Befunden bzw. um exemplarische Hinweise aus Fallstudien. Vorschnelle Verallgemeinerungen scheinen ebensowenig angebracht wie die Vernachlässigung von Hinweisen auf (mögliche) Problemlagen.

4.4 Förderung von Existenzgründungen durch „Überbrückungsgeld“

Nach einer sogenannten „Kanzler-Runde“ haben Mitte 1995 Bundesregierung und die Sozialpartner gemeinsam zu einer großen Gründeroffensive aufgerufen. Aber auch zuvor war klar: „Ohne neue Unternehmer keine Innovationen und keine neue Jobs“.²⁴ Dies gilt in besonderem Maße für Ostdeutschland, das nach der Einigung einen Gründungsboom erlebte (rd. 280.000 bzw. 290.000 Gewerbeanmeldungen in den Jahren 1990 bzw. 1991). Im Jahre 1995 stand 170.000 Anmeldungen allerdings eine auf 131.000 angestiegene Zahl von Gewerbeabmeldungen gegenüber, der Nettozuwachs betrug damit nur noch 39.000 Betriebe.

Im Jahr 1994 betrug der Anteil der Selbständigen (einschl. mithelfende Familienangehörige) an allen Erwerbstätigen in Westdeutschland 9,2 %, weniger als in anderen Industriestaaten, mit wieder leicht ansteigender Tendenz (Dietrich 1995). In Ostdeutschland lag dieser Anteil mit 6,6 % (415.000 Personen) noch deutlich niedriger als in Westdeutschland – Grund genug, gerade hier besondere Anstrengungen zur Förderung von Existenzgründungen zu unternehmen.

Schon seit der Wende stehen in Ostdeutschland Finanzierungshilfen und Fördermöglichkeiten zur Verfügung, die aus Westdeutschland bekannt sind (Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Eigenkapitalhilfe-Programm zur Förderung selbständiger Existenzen, Mittelstandsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau, ERP-Existenzgründungsprogramm, Existenzgründungsprogramm der Deutschen Ausgleichsbank, allgemeine Bürgschaften aus dem Bundeshaushalt). Hinzugekommen sind Bundesprogramme, die nur für die neuen Länder gelten (Bürgschaftsprogramm der Deutschen Ausgleichsbank, Gewährung von Existenzzulagen). Zusätzliche Fördermöglichkeiten bieten die Bundesländer und die Europäische Union.

²⁴ Wirtschaftswoche Nr. 50 vom 07.12.1995

²⁵ Das Überbrückungsgeld ist nunmehr nicht mehr für „längstens“ 26 Wochen und in einer Höhe von „höchstens“ dem letzten Arbeitslosengeld oder der Arbeitslosenhilfe zu zahlen, sondern „grundsätzlich“ für 26 Wochen in der Höhe dieses Betrages.

Weil davon auszugehen ist, daß Arbeitslose (und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer) besondere Zugangsschwierigkeiten zu diesen Fördermitteln haben bzw. besondere Hemmschwellen zu überwinden haben, wird seit 1988 dieser Personenkreis bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit ergänzend mit einem „Überbrückungsgeld“ gefördert, um durch neu geschaffene Arbeitsplätze (Existenzgründer, weitere Betriebsangehörige) den Arbeitsmarkt zu entlasten. Eine ähnliche Förderung („Überbrückungsbeihilfe“) gab es bereits nach dem bis 1969 geltenden Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG). Speziell auf Arbeitslose zielende Programme zur Förderung der Selbständigkeit existieren auch in vielen weiteren OECD-Ländern (Wilson/Adams 1994; Meager 1995).

Für Ostdeutschland war der Gedanke naheliegend, auch die Möglichkeiten dieser im § 55a AFG verankerten Förderung im Sinne der Brückenfunktion zum Aufbau neuer beruflicher Existenzen zu nutzen. Hinzu kam als neue Problemlage, daß nicht nur Arbeitslose, sondern auch die Vielzahl von Teilnehmern an sonstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen möglichst nahtlos beim „Sprung“ in die Selbständigkeit unterstützt werden sollten, soweit sich aus der beruflichen Biographie und den jeweiligen Möglichkeiten in der Region hierfür Ansatzpunkte boten. Demzufolge können seit 1993 nicht nur Arbeitslose, sondern auch bestimmte Gruppen von Maßnahmeteilnehmern, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind (mindestens vier Wochen Kurzarbeit, Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bzw. an einer Maßnahme nach den §§ 249h oder 242s AFG), das Überbrückungsgeld erhalten. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wurde zudem die Förderung deutlich erweitert.²⁵ Damit stiegen auch die Zahlen der über die BA geförderten Existenzgründungen an, in Ost wie West (1995 im Westen rund 46.000, im Osten rund 24.000 Fälle).

Jenseits der individuellen Erträge und Perspektiven der Teilnehmer stellt sich auch bei diesem Instrument die Frage nach den Arbeitsmarktwirkungen und den besonderen Auswirkungen auf die Region. Gelingt es mit der Förderung tatsächlich, neue Beschäftigung zu erschließen, ist sie sicherlich anders zu beurteilen, als wenn ein neu gegründeter Betrieb die Produktion eines anderen in der Region vermindert und dessen Existenz bedroht. Auch hier geht es also wieder um Nettoeffekte und auch darum, ob es sich (für die Region) um zukunftssträchtige Beschäftigungsfelder handelt.

„Harte“ Evaluationsergebnisse zu diesen Fragen liegen bislang nicht vor. Allerdings lassen sich aus den ersten Ergebnissen einer laufenden IAB-Untersuchung u.a. die jeweiligen Tätigkeitsfelder näher beschreiben und zumindest zum kurzfristigen Erfolg der Förderung einige Aussagen treffen (Brinkmann/Otto/Wiedemann 1995).

Wie Tabelle 8 zeigt, entfällt der größte Teil der Existenzgründungen in Ostdeutschland – mit nur geringen Abweichungen von Westdeutschland – auf die Bereiche Handel/Vertretungen und Dienstleistungen. Relativ stark vertreten sind auch die freiberuflichen Tätigkeiten, während „Landwirtschaft“ und „Herstellung“ nur einen geringen Anteil ausmachen.

Insgesamt streut das Gründungsgeschehen relativ breit über gut 100 detailliert aufgegliederte Arten von Geschäftstätigkeit. In der Förderstruktur spiegelt sich u.a. der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, im weiten Spektrum der Förderung sind auch in beachtlichem Umfang unternehmensbezogene Dienstleistungen enthalten.

Tabelle 8: Art der Geschäftstätigkeit von Existenzgründungen mit Überbrückungsgeld nach § 55a AFG

	Ostdeutschland	Westdeutschland
A. Landwirtschaft	0,8	0,3
B. Herstellung	3,9	4,8
C. Reparieren/Wartung	2,8	3,6
D. Bauhaupt-, Baunebengewerbe	7,0	9,0
E. Handel/Großhandel/Vertretungen	38,3	39,8
davon:		
Einzel-/Großhandel	14,6	23,5
Vertretungen/Makler	23,7	16,3
F. Freiberufliche Tätigkeiten	18,9	17,4
davon:		
Ingenieurbüros	4,2	4,1
Unterricht/Training/ Weiterbildung/Fortbildung	2,0	1,3
Typische Freiberufler	12,7	12,0
G. Dienstleistungen	27,5	25,9
davon:		
Gesundheit/Körperpflege	6,6	7,6
Unterhaltung/Freizeit	8,8	6,5
Reinigung u.ä. Dienste	1,5	1,7
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	10,6	10,1

Quelle: Emmerich in: Brinkmann/Otto/Wiedemann 1995, IAB-Projekt 10-471

Ob die Tätigkeitsfelder günstig oder ungünstig im Hinblick auf eine Unterstützung der regionalen Wirtschaftsentwicklung sind, läßt sich mit diesen globalen Informationen allein allerdings nicht beantworten.²⁶ Immerhin ergibt sich aus den vorliegenden Ergebnissen bislang auch kein Hinweis auf eine „Schieflage“ der Förderung.

Die Untersuchung fand im Durchschnitt der bereits abgeschlossenen Förderfälle knapp ein Vierteljahr nach Beendigung der Leistung statt, so daß über die Dauerhaftigkeit der neuen beruflichen Existenz noch keinerlei Aussagen möglich sind. Häufige Anschlußarbeitslosigkeit oder gar ein häufiges vorzeitiges Ausscheiden aus der laufenden Förderung müßten allerdings als Warnsignale betrachtet werden.

Insgesamt waren lediglich 2 % der in die Untersuchung einbezogenen Überbrückungsgeldempfänger vorzeitig aus der Förderung ausgeschieden. 6 % waren zum Zeitpunkt der Recherche arbeitslos gemeldet, 91 % (in Ost wie West) weiterhin als Selbständige tätig, und zwar ausschließlich im gleichen Tätigkeitsfeld.

Zur Zeit der Gründung bzw. Übernahme des Betriebs beschäftigten in Ost und West gleichermaßen 13 % aller Geförderten weitere Betriebsangehörige, und zwar im Durchschnitt 1,9 Personen. Umgerechnet auf 100 Geförderte sind dies 25 weitere Beschäftigte (mithelfende Familienangehörige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Aushilfen). Bis zur Zeit der Nachbefragung hat sich die Zahl weiterer Betriebsangehöriger von 25 auf 54 (Ostdeutschland) bzw. 51 (Westdeutschland) erhöht und damit mehr als verdoppelt. Dies ist eine beachtliche Steigerung, berücksichtigt man, daß zwi-

²⁶ Zu beachten ist, daß die gegenwärtigen Regelungen Steuerungsversuche in der einen oder anderen Richtung auch nicht zulassen; entscheidend für die Förderung sind lediglich die formalen Fördervoraussetzungen und die Verfügbarkeit von Fördermitteln.

²⁷ Zwischenzeitlich wurden auch weiter zurückliegende Förderfälle untersucht und ausgewertet. Die aufgezeigten Ergebnisse haben sich nur unwesentlich verändert. Vgl. Brinkmann/Otto 1996.

sehen Beginn der Förderung und Zeitpunkt der Nachbefragung maximal ein Jahr und durchschnittlich etwa acht Monate vergangen waren.²⁷

Die ersten Anhaltspunkte zum Verbleib der Geförderten und zur zusätzlich induzierten Beschäftigung sind nach der vorliegenden Untersuchung beachtlich positiv ausgefallen – auch im internationalen Vergleich, soweit ein solcher im Hinblick auf unterschiedliche Förderkonditionen, Arbeitsmarktverhältnisse und Untersuchungsansätze überhaupt sinnvoll ist. Nicht beantwortet werden konnte bislang aber die Frage nach den Netto-Beschäftigungseffekten unter Berücksichtigung z.B. von Mitnahmeeffekten. Weitere Untersuchungsschritte zum Erfolg der Förderung, insbesondere auch im Hinblick auf ihre längerfristigen Auswirkungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt, sind notwendig und vorgesehen.

5 Ausblick

Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland wurde mehr als jemals zuvor in Westdeutschland mit strukturpolitischen Erwartungen konfrontiert und dabei – zum Teil auf sich allein gestellt – auch überfordert.

Zunächst führten Modifikationen des westdeutschen Instrumentariums nicht nur zu der angestrebten leichteren Handhabung der Arbeitsförderung im Transformationsprozeß, sondern auch zu qualitativen Änderungen – im Sinne einer Stärkung ihrer strukturpolitischen Funktion. Strukturelevante Großmaßnahmen entstanden, die es in Westdeutschland so nie gegeben hatte. Gezielt verstärkt wurde die Entwicklung institutionell durch die Einführung der ABS-Gesellschaften und instrumentell vor allem durch den pauschalierten Lohnkostenzuschuß nach § 249h AFG, bei dem über die notwendige Ko-Finanzierung Kooperation mit weiteren Politikbereichen gewissermaßen erzwungen wird. Viele Restriktionen, die einer noch weitergehenden Verzahnung entgegenstehen, blieben jedoch bestehen. So kann nach dem AFG weiterhin nicht für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit qualifiziert werden (wohl aber mit anderen Fördermitteln), bei Ausgründungen aus den ABS-Gesellschaften klappt weiterhin eine Förderlücke, die aus den unterschiedlichen Logiken (z.B. im Hinblick auf „Zusätzlichkeit“ und Gewinnorientierung der Aktivitäten) der Arbeits- und Wirtschaftsförderung heraus entsteht (Hild 1995). Trotzdem: Ohne arbeitsmarktpolitische Hilfen hätte vielerorts der wirtschaftliche Neubeginn in Ostdeutschland nicht stattfinden können. Die strukturpolitischen Potentiale der Arbeitsmarktpolitik wurden sicherlich nicht überall ausgeschöpft, sie wurden aber weiterentwickelt und dürfen nicht aus den Augen verloren werden.

Die Zeit der großflächigen Anwendung von Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland geht ihrem Ende entgegen. Die anfängliche Offenheit für instrumentelle und institutionelle Neuerungen scheint gegenwärtig wieder verlorenzugehen. So ist z.B. ein Funktionswandel von ABS-Gesellschaften hin zu herkömmlichen Trägern eines von der Arbeitsmarktpolitik längerfristig subventionierten „zweiten Arbeitsmarktes“ mit Maßnahmen für Schwervermittelbare zu erkennen. Die Erwartungen von Politik und Wissenschaft im Hinblick auf die Koordination von Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik drohen vielerorts, wenn auch sicher nicht überall, enttäuscht zu werden. Ohne daß sich der Brückenschlag über die Politikbereiche hinweg schon voll entfalten konnte, wird ihm teilweise bereits wieder die Basis entzogen.

Angesichts von Finanzierungsengpässen und partikularistische Sichtweisen (z.B. „Ressort-Denken“ in Politik und Ver-

waltung) laufen instrumentelle und institutionelle Neuerungen immer auch Gefahr, verschüttet zu werden. Allerdings wird die fortdauernde Beschäftigungskrise – in Ost wie West – die Forderung nach einer weitergehenden Verzahnung von Arbeitsförderung und Strukturpolitik immer wieder in den Raum stellen und die Frage aufwerfen, wie dies am besten zu bewerkstelligen sein wird.

Offenkundig ist kein Politikbereich allein mehr in der Lage, die großen Herausforderungen – zu denen sicherlich das Beschäftigungsproblem gehört – zu meistern. Auch wenn z. T. eine Rückführung der Arbeitsförderung auf Hilfen für den einzelnen (u.U. eingeschränkt auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) gefordert wird, werden die strukturpolitisch weiterführenden Neuansätze in Ostdeutschland ihre Bedeutung behalten: Trotz aller praktischen Probleme geht der hier versuchte Brückenschlag in die richtige Richtung. Wichtig erscheint ihre Weiterentwicklung und praktische Erprobung (über Modellprojekte) unter Einbeziehung aller Politikbereiche, die Verantwortung für die Beschäftigungsentwicklung tragen. So wurde als ein Beispiel jüngst eine Kombination von Lohn- und Investitionssubventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung vorgeschlagen (Barth 1995).

Angesichts der in Ostdeutschland auch weiterhin notwendigen arbeitsmarktpolitischen Unterstützung der Entwicklung und vieler Unklarheiten gerade auch im Hinblick auf die strukturpolitische Wirkung von Maßnahmen erscheinen in größerem Umfang als bisher kausalanalytisch ausgerichtete Evaluationen zur Ergänzung von deskriptiven Analysen – auf die sich die vorliegende Ausarbeitung weitgehend stützen mußte – erforderlich. Dies gilt aber sicherlich nicht nur für die Arbeitsmarktpolitik. Auch die kurz- und langfristigen Beschäftigungseffekte der Wirtschafts- und Strukturpolitik bedürfen weiterer Klärung (Riedel/Wiesner 1995).

6 Literatur

- Aufbauwerk im Freistaat Sachsen GmbH (1993): Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Freistaat Sachsen. Mitteilung Nr. 1.
- Autorengemeinschaft (1996): Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1.
- Bach, H.-U./Th. Jung-Hammon/M. Otto (1996): Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt. IAB-Werkstattbericht Nr. 1.7 vom 15.07.1996 (wird monatlich aktualisiert).
- Bach, H.-U./E. Spitznagel (1992): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: Ch. Brinkmann/K. Schober (Hrsg.), Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 163. Nürnberg.
- Barm, U. (1995): Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung. Wirtschaftsdienst Nr. 11, November 1995.
- Baur, M./U. Kühnert/W. Schwegler-Rohmeis (1995): Zum Funktionswandel von Arbeitsförderungsgesellschaften anhand ihrer bisherigen Entwicklung im Land Brandenburg. In: MittAB 4.
- Blaschke, D./E. Nagel/H. Guber (1995): Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung. In: MittAB 2.
- Blien, U./F. Hirschenauer (1994): Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland. In: MittAB 4.
- Boje, J./CH. Brinkmann/U. Slawinski/B. Völkel (Hrsg.), (1993): Zur Entwicklung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern. BeitrAB 175. Nürnberg.

- Bosch, G. (1993): Regionale Entwicklung und Weiterbildung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (Hrsg.), Berufliche Weiterbildung als Faktor der Regionalentwicklung. Hannover.
- Brinkmann, Ch./K. Emmerich/V. Gottsleben/K. Müller/B. Völkel (1992, 1995): Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In: WSI-Mitteilungen 7/1992 sowie aktualisiert in: H. Seifert (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik. Köln: Bund-Verlag.
- Brinkmann, Ch./K. Hiller/B. Völkel (1995): Zur Entwicklung von ABS-Gesellschaften. In: MittAB 4.
- Brinkmann, Ch./M. Otto/E. Wiedemann (1995): Existenzgründungen mit Hilfe der BA. Nach § 55a AFG werden Arbeitslose, die eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, mit Überbrückungsgeld gefördert. Erste Ergebnisse einer IAB-Untersuchung. IAB-Werkstattbericht Nr. 10 vom 22.11.1995.
- Brinkmann, Ch./M. Otto (1996): Überbrückungsgeld für Existenzgründerinnen und Existenzgründer. IAB-Werkstattbericht 1996 (in Vorbereitung).
- Brinkmann, Ch./C. Wolfinger (1994): Aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem neuen Instrument. Pauschalierte Lohnkostenzuschüsse zur Arbeitsförderung (§ 249h AFG). IAB-Werkstattbericht Nr. 9 vom 17.10.1994.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995): Statistik zu den Maßnahmen nach § 249h AFG, Berichtsmonat Dezember 1995. Nürnberg
- Buttler, F. (1994): Herausforderungen an die Beschäftigungspolitik. In: J. Siegers (Hrsg.), Vollbeschäftigung – Chance oder Illusion? Köln: Bachem-Verlag.
- Buttler, F./W. Klauer (1993): Wie weit reicht die Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland? Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB), Nr. 1.
- Dietrich, H. (1995): Selbständige Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland – Befunde aus dem Mikrozensus. Manuskript, Oktober 1995.
- Emmerich, K. (1993): Mega-ABM. Bestandsaufnahme und Perspektiven. IAB-Werkstattbericht Nr. 9 vom 21.06.1993.
- Emmerich, K./C. Wolfinger (1995): Maßnahmen nach § 249h AFG. Teil 1: Finanzierungsstruktur der Kosten pro Arbeitsplatz besser als bei ABM. IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 30.06.1995 und Teil 2: Regionaler Mitteleinsatz folgt ökonomischen und sozialen Brennpunkten. IAB-Kurzbericht Nr. 7 vom 03.07.1995.
- Europäische Gründungsinitiative Eberswalde (E-GO) (1996): Zwischenbericht zum Projekt „Wirtschaftsnahe Qualifizierung mit dem Ziel der Gründung von selbständigen Existenzen in Eberswalde und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Eberswalde.
- Freistaat Sachsen (1994): Arbeit und Qualifizierung für Sachsen (Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit).
- Fritzsche, H./J. Groß/B. Völkel (1993): Beratung im Bereich der Beschäftigungsförderung. IAB-Werkstattbericht Nr. 12 vom 01.07.1993.
- Haase-Schur, I. (1993): Inseln der Hoffnung bilden. In: Das Podium, Informationsblatt des Interessenverbands berufliche Weiterbildung Berlin-Brandenburg, 2. Jahrgang, März 1993.
- Haase-Schur, J. (1995): Qualifizierung zur Unternehmensgründung? – Einsichten aus erfolgreichen Gründungsprojekten. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, Unternehmensgründungen aus Arbeitslosigkeit. Eine Dokumentation Brandenburger Projekte. Potsdam.
- Hild, P. (1995): ABS-Gesellschaften – eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde. In: MittAB 4.
- IAB (1995): Zahlenfibel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 101. Nürnberg.
- Infratest Sozialforschung (1995): Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Daten für November 1994. München (hektographiertes Manuskript).

- Kaiser, M./M. Otto (1993): Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. IAB-Werkstattbericht Nr. 13 vom 21.07.1993.
- Klauder, W. (1996): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ für die öffentliche Anhörung zum Thema „Die Weiterentwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ am 10.06.1996 in Bonn, Bundeshaus.
- Knuth, M. (1994): Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung im November 1993. Schriftenreihe des Instituts Arbeit und Technik, IAT-AM 09. Gelsenkirchen.
- Meager, N. (1995): Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer, Internationale Erfahrungen der Existenzgründungsförderung von Arbeitslosen. WZB-Discussion Paper.
- Miethe, H./J. Brödnow (1993): Qualifizierungsbereitschaft bei ABM-Beschäftigten hoch. Gut ein Drittel bildet sich in ABM weiter. Ergebnisse einer Erhebung im Frühjahr 1993. IAB-Kurzbericht Nr. 17 vom 02.11.1993.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (1996): Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“. Potsdam.
- Mütze, K. (1993): Integrierte Unternehmens- und Regionalplanung - das Beispiel Jena. In: M. Kaiser/M. Koller/H.-E. Plath (Hrsg.) (1993), Regionale Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. BeitrAB 168. Nürnberg.
- QUEM (1992, 1993, 1995): Qualifikations-Entwicklungsmanagement Bulletin.
- Rabe, B. (1995): Implementation wirtschaftsnaher Arbeitsmarktpolitik – Lohnkostenzuschüsse nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz in Berlin und Sachsen. WZB Discussion Paper, S. 132 f.
- Rabe, B./K. Emmerich (1996): Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt. In: MittAB 1, S. 93 - 105.
- Riedel, J./G. Wiesner (1995): Aufschwung Ost – Konjunktur für Wirtschaftsprogramme. In: ifo-Schnelldienst 17 – 18/1995, Fünf Jahre Reformprozeß in Ostdeutschland – eine Zwischenbilanz, S. 26.
- Rudolph, H. (1990): Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. Eine Typisierung von Kreisen und Arbeitsämtern. In: MittAB 4, S. 474 ff.
- Schüssler, R. (1995): Evaluierung der Arbeitsförderung Ost gemäß § 249h AFG. Erster Zwischenbericht (überarbeitete Fassung). Basel im Juni 1995 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Spitznagel, E. (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern. In: MittAB 3.
- Spitznagel, E. (1993): Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). IAB-Werkstattbericht Nr. 21 vom 25.11.1993.
- Stark, B./ C. Wolfinger (1996): Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG. Erste Ergebnisse einer repräsentativen schriftlichen Befragung von Maßnahmeträgern Ende 1994/Anfang 1995. IAB-Werkstattbericht Nr. 11 vom 18.12.1996.
- Steiner, V./F. Kraus (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten als Arbeitslose?. In: V. Steiner/ L. Bellmann (Hrsg.), MikroÖkonomik des Arbeitsmarktes. BeitrAB 192. Nürnberg.
- Weisshuhn, P. (1993): Das Unternehmens- und Regionalplanungskonzept von SRI-International für die optoelektronische Industrie – dargestellt am Beispiel Jena. In: M. Kaiser/ M. Koller/H.-E. Plath (Hrsg.), Regionale Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. BeitrAB 168. Nürnberg.
- Wilson, S./A. Adams (1994): Self-Employment for the Unemployed. Experience in OECD and Transitional Economies. World Bank Discussion Papers No. 263. Washington D.C.
- Wolfinger, C. (1995): Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG: Die investive Komponente steht im Vordergrund. IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 17.03.1995