



0
Diskussionspapiere
Discussion Papers

Diskussionspapier Nr.43

**Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften
in den neuen Bundesländern
- Auffanggesellschaften oder Strukturförderungsgesellschaften? -**

von
Kornelia Hagen

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Diskussionspapier Nr.43

**Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften
in den neuen Bundesländern
- Aufgangsgesellschaften oder Strukturförderungsgesellschaften? -**

von
Kornelia Hagen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 1000 Berlin 33
Telefon: 49-30 - 82 991-0
Telefax: 49-30 - 82 991-200

Gliederung

0	Problemaufriß	2
1	Informationsbasis	3
2	Ziele, Aufgaben und rechtliche Gestaltung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	5
3	Treuhandanstalt und Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	7
3.1	Rahmenvereinbarung zur Bildung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	7
3.2	Stand der Umsetzung der Rahmenvereinbarung in den neuen Bundesländern	9
4	Das Arbeitsförderungsgesetz - Ein Finanzierungsinstrument für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	11
4.1	Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen	11
4.1.1	Reaktionen auf den Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit	15
4.2	Kurzarbeit in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	17
5	Zur Bedeutung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften im Anpassungsprozeß	19
5.1	Quantitativer Umfang der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	19
5.2	Neugründungen von Unternehmen	25
5.3	Verhindern Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften die Entwicklung eines "ersten" Arbeitsmarktes?	26
6	Arbeitsmarktentlastung in den neuen Bundesländern	27
7	Fazit	28

0 Problemaufriß

Der Anpassungsprozeß in Ostdeutschland kommt nur äußerst langsam voran, die Folgen offenbaren sich besonders deutlich am Arbeitsmarkt: Als die DDR am 03. Oktober 1990 der Bundesrepublik Deutschland beitrug, waren knapp 8,2 der 16 Mill. Einwohner des Landes erwerbstätig¹, Ende 1991 waren es nunmehr nur noch 6,4 Mill.² Zum gleichen Zeitpunkt waren etwas mehr als 1 Mill. Menschen arbeitslos. Ohne den starken Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien wie Kurzarbeit, berufliche Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Vorruhestands- bzw. Altersübergangsregelung wäre der Arbeitsmarkt im Jahresdurchschnitt vermutlich um weitere 2 Mill. Menschen belastet worden³.

Auch die Aussichten für 1992 und die kommenden Jahre sind alles andere als zufriedenstellend: Das Arbeitsangebot in den neuen Bundesländern wird bei schätzungsweise 9 Mill. Menschen liegen, demgegenüber wird es im Beitrittsgebiet nur gut 6 Mill. (Voll-)Arbeitsplätze geben, damit eine Lücke von rund 3 Mill. Arbeitsplätzen zu füllen sein⁴.

Vor dem Hintergrund der massiven Beschäftigungsprobleme erlangten gewerkschaftliche Konzepte aus der alten Bundesrepublik über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (BQG) in der öffentlichen Diskussion einen zentralen Stellenwert. Danach sind dies Einrichtungen, die den wirtschaftlichen Strukturwandel initiieren und neue Beschäftigungsfelder auf dem "ersten" Arbeitsmarkt eröffnen sollen, in dem sie arbeitsmarktpolitische Instrumente wirksam und gebündelt einsetzen. Dagegen wird aber die These vertreten, daß Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften reine Auffanggesellschaften sind, die den Beschäftigten lediglich einen Arbeitsplatz auf dem sogenannten "zweiten" Arbeitsmarkt bieten und damit letztlich die Stabilisierung des "ersten" Arbeitsmarktes verhindern.

¹Erwerbstätige nach dem Inländer-/Wohnortkonzept. Angaben des Statistischen Bundesamtes vom Mai 1991.

²Vgl.: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Bearb.: Wolfgang Scheremet. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 5-6/1992.

³Vgl.: Presseinformation der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.), Nr. 2/92 vom 09.01.1992.

⁴DIW-Schätzung vom Herbst 1991, ohne Berücksichtigung von Pendlern. Basis für diese Einschätzung ist die Erwerbstätigkeit Ende 1989 in Höhe von 9,7 Mill. Menschen.

Zur Klärung dieser Kontroverse ist es erforderlich, Informationen über die Zahl von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und deren Beschäftigte zu erarbeiten. Zudem sind Ziele und inhaltliche Schwerpunkte von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zu beschreiben sowie deren Finanzierungsbasis. Dazu gehört einmal eine Beschreibung der Politik der Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) - dieses bietet in der alten Bundesrepublik das Fundament der aktiven Arbeitsmarktpolitik - und dessen Gestaltung für die neuen Bundesländer. Zum anderen ist auch die Haltung der Treuhandanstalt - dem größten Arbeitgeber in Ostdeutschland - gegenüber den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften näher zu betrachten⁵.

Schließlich ist den Fragen nachzugehen, welche arbeitsmarktentlastenden Effekte von diesen Gesellschaften ausgehen, ob und in welchem Ausmaß durch sie Unternehmensgründungen initiiert werden und wie die Aktivitäten der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften im Hinblick auf ihre Bedeutung für den "ersten" Arbeitsmarkt zu beurteilen sind. Dazu sind hier erste Erkenntnisse zusammengetragen worden, die es in weiteren Untersuchungen zu fundieren gilt.

1 Informationsbasis

Die Analyse basiert aufgrund der noch unzureichenden Datenlage - das statistische Berichtssystem in Ostdeutschland befindet sich noch in der Aufbau- und Umstellungsphase - in starkem Maße auf dem Zusammentragen und der Auswertung von Expertenaussagen. Die nachstehenden Ergebnisse haben somit einen überwiegend qualitativen und illustrativen Charakter. Zur Gewinnung vor allem globaler und übergreifender Informationen wurden Recherchen bei den fachlich zuständigen Ministerien in den fünf neuen Bundesländern - in

⁵Die vorliegende Untersuchung wurde im Rahmen des Forschungsauftrages mit dem Titel "Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland", der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin und dem Institut für Weltwirtschaft, Kiel im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft gemeinsam bearbeitet wird, durchgeführt. Berichte zu diesem Forschungsauftrag erscheinen etwa in vierteljährlicher Folge. Sie enthalten neben Schwerpunktanalysen über die Industrie, den Bau, die Dienstleistungsunternehmen und die öffentliche Verwaltung jeweils auch Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Ostdeutschland. Die ersten vier Berichte wurden vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin in den Wochenberichten 12/91, 24/91, 39-40/91 und 51-52/91, Berlin 1991, und vom Institut für Weltwirtschaft, Kiel in den Kieler Diskussionsbeiträgen 168, 169, 176 und 178 veröffentlicht. Der fünfte demnächst erscheinende Bericht wird auch eine Kurzfassung dieses Diskussionspapiers enthalten.

aller Regel den Arbeitsverwaltungen - sowie in Ost-Berlin bei der Senatsverwaltung für Arbeit, bei der Treuhandanstalt, Berlin und der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg durchgeführt. Um über die Lage vor Ort vertiefende Anhaltspunkte zu erfahren, wurden zudem mit den Geschäftsführern einiger Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften Gespräche geführt⁶. Ergänzend schließlich sind aus einer DIW-Unternehmensbefragung einige wenige Informationen bezüglich der zum Befragungszeitraum bereits bestehenden Auffanggesellschaften herangezogen worden.

Dabei zeigt sich:

- Das Merkmal "BQG" ist in der amtlichen Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit bis Ende 1991 nicht gesondert im Rahmen der Daten über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhoben worden. Erst mit Beginn des laufenden Jahres ist eine solche Erhebung - die Erfassung von Neuzu- und Abgängen - vorgesehen.
- Die in den verschiedenen Institutionen/Verwaltungen vorhandenen Erkenntnisse hinsichtlich der quantitativen Erfassung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften - die Zahl der Gesellschaften und die darin aufgefangenen Beschäftigten - sind sehr unvollkommen.

Dies ist insbesondere dem Umstand zuzuschreiben, daß zumindest bei den kleineren Gesellschaften - bezogen auf die Zahl der Beschäftigten - erst im zweiten Halbjahr 1991 eine Stabilisierung des Bestandes eingetreten ist. Überdies befinden sich aber auch derzeit noch eine Reihe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Anlauf- und Aufbauphase. Die Fluktuation ist vermutlich entsprechend hoch. Eine systematische und flächendeckende Erfassung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften war damit bisher nur bedingt möglich. Die Bundesanstalt für Arbeit versucht seit Mitte des vorigen Jahres eine flächendeckende Erhebung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften auf der Basis der Informationen der einzelnen

⁶Wohl u. a. vor dem Hintergrund der unbefriedigenden Datenlage sind bereits eine Reihe von ausführlichen Fallstudien über BQG in den neuen Bundesländern von verschiedenen Forschungsinstitutionen durchgeführt worden, beispielsweise: Fallstudien zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften. Rahmenbedingungen und Anforderungen am Beispiel der Region Rostock. Bearb.: Heiner Heseler, Bert Warich, PIW Bremen und Büstro Rostock. Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigungsgesellschaften in der Lausitzer Region, Bearb.: Johanna Groß, Horst Miethe et. al., Söstra und FAG Berlin. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 6 vom 16.10.1991.

Arbeitsamtsbezirke aufzubauen. Vorgesehen ist, erste Erkenntnisse daraus der Öffentlichkeit im März 1992 im Rahmen der IAB-Kurzberichte zugänglich zu machen.

- Quantitative Angaben über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften divergieren bislang stark. Ein Grund dafür dürfte sein, daß es zwischen den verschiedenen, Informationen erhebenden Institutionen keine klaren und identischen Vereinbarungen über Abgrenzungskriterien und Definitionen gibt.
- Verwaltungsinterne Informationen sind nicht immer ohne weiteres verfügbar oder verwertbar. Dies liegt auf behördlicher Seite an den dort noch (teilweise) vorhandenen Unsicherheiten im Umgang mit (eigenen) Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie an noch intransparenten und zergliederten oder nicht eindeutig geklärten Zuständigkeiten. In der Regel handelte es sich im Rahmen dieser Untersuchung um nachvollziehbare und ganz übliche Schwierigkeiten und Reibungsprozesse, die sich beim Umgang mit in Auf- und Umbau befindlichen Verwaltungen ergeben. Allerdings wirken sie sich dennoch störend und hemmend auf Untersuchungsabläufe aus.

2 Ziele, Aufgaben und rechtliche Gestaltung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern sind anfangs aus betrieblichen Interessen als Auffanggesellschaften oder als Ausgründungen aus Unternehmen entstanden. In zunehmendem Maße sind aber auch überbetriebliche, regional und/oder sektoral orientierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften initiiert worden, deren Träger überwiegend Kommunen, Landkreise, Gewerkschaften u. a. m. sind. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind selbständige Wirtschaftseinheiten ganz überwiegend in der Rechtsform der gemeinnützigen GmbH oder des eingetragenen Vereins, in wenigen Fällen werden sie auch als Stiftung geführt.

Unabhängig von der Trägerschaft sind die Ziele und Aufgaben der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften außerordentlich vielfältig und komplex. Das vorrangige Ziel ist es, zur Arbeitsmarktentlastung beizutragen, indem sie Umstrukturierungen von Krisenregionen, -branchen und -unternehmen, die in der Regel mit Massenentlassungen einhergehen, sozialverträglich gestalten helfen. Ein weitergehendes Ziel dieser Gesell-

schaften ist es, den wirtschaftlichen Strukturwandel in einer Region zu flankieren, zu forcieren oder gar erst zu initiieren. Damit sollen neue Beschäftigungsfelder und -perspektiven eröffnet und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert werden⁷. Dazu bieten diese Gesellschaften öffentlich geförderte Arbeitsplätze im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und/oder Qualifizierungen sowie Kurzarbeit. Es handelt sich dabei um mehr als lediglich ein gebündeltes Angebot von Arbeitsmarktinstrumenten. Vielmehr bieten die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften einmal die Möglichkeit, daß Arbeitnehmer in ihren sozialen Bindungen bleiben. Zudem können Qualifikationen durch Erstausbildung sowie Fortbildung und Umschulung (FuU) erhalten und/oder verbessert beziehungsweise wieder in Beschäftigung umgesetzt werden.

Die konkrete Gestaltung einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft hängt jeweils von den örtlichen und regionalen Gegebenheiten ab und hat zu den unterschiedlichsten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften geführt. Dies drückt sich auch in den umfangreichen Bezeichnungen aus, die es für diese Gesellschaften gibt. Je nach Schwerpunkt werden sie als reine Auffanggesellschaften bezeichnet, da sie einen (größeren) Teil der Belegschaft eines Betriebes übernehmen, der ansonsten in die Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit entlassen worden wäre. Dagegen stellen Arbeitsförderungsgesellschaften, wie beispielsweise im Rahmen des Sofortprogramms "Arbeit für Brandenburg", sowie Strukturförderungs- oder regionale Entwicklungsgesellschaften stärker auf den Strukturwandel ab. In dieser Untersuchung werden alle diese Einrichtungen - da sie ähnlich konzipiert und von der prinzipiellen Aufgabenstellung und Zielsetzung vergleichbare Einrichtungen sind - unter dem Begriff Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zusammengefaßt.

Eindeutige Arbeitsschwerpunkte der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die sich allein bereits aus den in Ostdeutschland anstehenden Aufgaben ergeben haben, sind:

- Sanierung von Betriebsflächen und -gebäuden sowie Rekultivierung und Aufbereitung von Gewerbegebieten (einschließlich der Errichtung von Werkstätten und Verwaltungseinheiten für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften);

⁷Zusammenfassende Betrachtungen von Aufgaben und Zielen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften vgl. u. a.: Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen Neuordnung. Bearb.: Elke Holst. Arbeitsmarktprobleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen Bundesländern. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe: Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 11 und Nr. 13, Dezember 1990.

- Umweltschutz, ökologische Sanierung und Recycling (Beseitigung wilder Mülldeponien, Bauschutt etc.);
- Landschaftsgärtnerei, Tourismus und verkehrstechnische Leistungen (beispielsweise Radwege- oder Wanderwegenetz, Parkanlagen);
- soziale Infrastrukturverbesserungen (z. B. Kindergärten und -spielplätze, Wohnumfeldverbesserungen);
- sonstige Dienstleistungen (Freizeit- und Breitensportangebote).

3 Treuhandanstalt und Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

3.1 Rahmenvereinbarung zur Bildung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Bereits Anfang 1991 ist von gewerkschaftlicher Seite der Aufbau von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern mit Beteiligung der Treuhandanstalt gefordert worden. Die Treuhandanstalt lehnte eine direkte Beteiligung an solchen Gesellschaften für die in ihrer Verantwortung stehenden Betriebe jedoch zunächst strikt ab. Offensichtlich befürchtete die Treuhandanstalt Schwierigkeiten bei der Privatisierung von Betrieben, die sich an Auffanggesellschaften beteiligen: Da das alte Beschäftigungsverhältnis fortbesteht, könnten die Arbeitnehmer dieser Gesellschaften gegenüber dem Betrieb, aus dem die Gesellschaft entstanden ist, nach Auflösung der Auffanggesellschaft arbeitsrechtliche Ansprüche geltend machen. Darüber hinaus wollte die Treuhandanstalt wohl auch nicht für den durch Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften entstehenden personellen und finanziellen Verwaltungsaufwand aufkommen.

Indes hatten sich bereits bis Juni 1991 - von der Treuhandanstalt zunächst unbemerkt - schätzungsweise 200 Unternehmen der Treuhandanstalt an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften beteiligt. Noch im Juni 1991 hat die Treuhandanstalt daher ihren Unternehmen untersagt, solche Beteiligungen einzugehen.

Im Juli 1991 einigte sich die Treuhandanstalt nach langen kontroversen Diskussionen mit den Gewerkschaften, Arbeitgebern und den ostdeutschen Landesregierungen auf eine

Rahmenvereinbarung zur Bildung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften⁸. Gemeinsam mit den Sozialpartnern sollte danach in jedem der neuen Bundesländer eine Dachgesellschaft für Arbeitsförderung/Trägergesellschaft des Landes (TGL) gegründet werden.

An jeder Dachgesellschaft ist die Treuhandanstalt mit 10 vH als Gesellschafter zu beteiligen. Deren Gesellschaftszweck ist die unmittelbare Förderung von Maßnahmen, die auf Hilfen für Arbeitnehmer hauptsächlich durch Nutzung arbeitsförderungsrechtlicher Instrumente gerichtet sind. Die Aufgabe der Trägergesellschaft des Landes ist die "Entwicklung von Initiativen der Dienstleistung und Beratung". Nach der Vereinbarung ist auch vorgesehen, daß die Dachgesellschaften auf die Gründung von Regionalgesellschaften (TGR) hinwirken können⁹. Diese sollen der Arbeitslosigkeit und den besonderen Strukturschwächen in der Region entgegenwirken, indem sie - regional oder sektoral orientiert - Projekte und Initiativen entwickeln, die zu Dauerarbeitsplätzen führen sollen. Umzusetzen sind diese Projekte von den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften.

In der Rahmenvereinbarung festgehalten sind auch die Voraussetzungen für Unterstützungsmaßnahmen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Danach muß die Gesellschaft eine wirtschaftlich selbständige Einheit sein, an der sich Unternehmen der Treuhandanstalt nicht als Gesellschafter beteiligen dürfen. Eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Unterstützung durch die Treuhandanstalt ist, daß Arbeitnehmer aus ihren Unternehmen nur dann in eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft übernommen werden dürfen, wenn das Arbeitsverhältnis des Arbeitnehmers zum früheren Unternehmen der Treuhandanstalt mit der Übernahme in die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft beendet wird.

Für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die den Voraussetzungen der Rahmenvereinbarung entsprechen, hat die Treuhandanstalt die Zusage gegeben, ihre Unternehmen zur sachlichen, personellen und finanziellen Unterstützung der Gesellschaften anzuhalten. Diese Unterstützung ist jeweils in einem Kooperationsvertrag festgehalten.

⁸Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) zwischen den Gewerkschaften, den Arbeitgebern, der Treuhandanstalt und den Ländern vom 17.07.1991.

⁹In Einzelfällen können die Trägergesellschaft des Landes und/oder die Regionalgesellschaften des Landes auch Gesellschafter an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sein.

Dabei handelt es sich vor allem um die kostenlose Bereitstellung von Räumen und Sachmitteln sowie um personelle Hilfen im Management; aber auch die Vorfinanzierung von Maßnahmen durch das Unternehmen fällt darunter. Nach der Rahmenvereinbarung hat sich die Treuhandanstalt auch bereit erklärt, "alte" Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die bereits vor dem Abschluß der Vereinbarung mit gesellschaftsrechtlicher Beteiligung durch Unternehmen der Treuhandanstalt entstanden waren bzw. solche, die zu diesem Zeitpunkt abschlußreife Finanzierungszusagen hatten, anzuerkennen und - ebenfalls in der oben ausgeführten Art - zu unterstützen.

Als weitere Unterstützungsmaßnahme bietet die Treuhandanstalt den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften Management Trainees für die erste und zweite Ebene an. Nach Informationen der Treuhandanstalt stößt dieses Angebot in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften auf ein reges Interesse.

Von einigen Experten wurde hinsichtlich des Verhaltens der Treuhandanstalt darauf verwiesen, daß der Abschluß eines Kooperationsvertrages mit der Treuhandanstalt ein mühsamer und äußerst langwieriger Prozeß sei, was aufgrund enger personeller Kapazitäten in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften besonders negativ vermerkt wird.

3.2 Stand der Umsetzung der Rahmenvereinbarung in den neuen Bundesländern

Die Umsetzung der organisatorischen Grundkonzeption der Rahmenvereinbarung vollzog sich in den einzelnen Bundesländern recht verschieden und ist noch nicht vollständig abgeschlossen¹⁰.

Sachsen war das erste Bundesland, das eine Dachgesellschaft gründete. Seit Oktober 1991 arbeitet das **Aufbauwerk im Freistaat Sachsen**. Zudem sollen 10 Regionalgesellschaften, die die einzelnen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften betreuen, nach dem Raster der Arbeitsamtsbezirke, zum Teil auch auf Regierungsbezirksebene gegründet werden. Drei Regionalgesellschaften sind zum Zeitpunkt der Erkundungen arbeitsfähig gewesen. Die

¹⁰Die nachstehenden Informationen basieren auf Auskünften der zuständigen Ministerien in den einzelnen Bundesländern von Ende Januar/Anfang Februar 1992.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind in der Regel auch sektoral organisiert.

Sachsen-Anhalt ist der Rahmenvereinbarung erst zu einem späteren Zeitpunkt beigetreten. In diesem Bundesland haben sich zwar bereits funktionsfähige Gesellschaften gebildet, die Landesträgergesellschaft ist allerdings erst vor kurzem - im Januar dieses Jahres - gegründet worden und soll demnächst arbeitsfähig sein.

In *Thüringen* wird die Landesförderungsgesellschaft **Aufbauwerk Thüringen** als Dachgesellschaft - nachdem Anfang Februar 1992 die letzten Regularien erfüllt wurden - in Kürze mit der Arbeit beginnen können.

In *Mecklenburg-Vorpommern* hat die Dachgesellschaft bereits ihre Arbeit aufgenommen. Dort gibt es Sektoralgesellschaften für den Maschinen- und Schiffbau sowie für die Land- und Forstwirtschaft.

In *Brandenburg* ist die **Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA)** in den letzten Tagen - Anfang Februar 1992 - aus der bereits im Juni 1990 noch unter der letzten DDR-Regierung gegründeten Gesellschaft zur Koordinierung von Arbeitsmarktförderung und Strukturentwicklung (GEKAS) mbH hervorgegangen. Statt der Regionalgesellschaften sollen in Kürze drei sektoral orientierte Gesellschaften, u. a. für soziale und Gesundheitsberufe sowie Land- und Forstwirtschaft, gegründet werden.

In *Ost-Berlin* gibt es die **Trägergesellschaft Land Berlin**, die selbst an 2 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften beteiligt ist. Überdies gibt es insgesamt 7 Servicegesellschaften. Davon sind 4 Gesellschaften entsprechend der Arbeitsamtsbereiche tätig, die anderen Servicegesellschaften haben einen sektoralen Zuschnitt (Umwelt, Soziales und Gesundheit, Wissenschaft und Forschung einschließlich Kultur). In Berlin-Ost wurden im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms Berlin Ende Juli 1991 zunächst die Servicegesellschaften gegründet und erst im Anschluß daran im Oktober 1991 die Dachgesellschaft.

Vereinzelte ist in den Gesprächen Kritik daran geübt worden, daß die Dach- und Regionalgesellschaften noch nicht funktions- und arbeitsfähig sind. In Teilen hemmt dies die Entwicklung vor Ort. Es dürfte durchaus aufschlußreich sein, die Effizienz der Dach- und Regionalgesellschaften nach einer ersten Anlaufphase gesondert zu untersuchen.

4 Das Arbeitsförderungsgesetz - Ein Finanzierungsinstrument für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

4.1 Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften werden ganz überwiegend Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)¹¹, vor allem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Qualifizierung¹², gebündelt angeboten. Dafür können sie Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, Mittel aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost", in Ergänzung dazu Landesmittel und solche aus dem EG-Sozialfonds in Anspruch nehmen. Ein spezifisches Finanzierungsmodell gibt es für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in Sachsen. Dort werden die Sozialplanabfindungen der Arbeitnehmer bis zum 31.12.1992 für ein halbes Jahr als Sondervermögen geparkt und die dadurch anfallenden Zinsen zur Finanzierung der Gesellschaften mitgenutzt.

Neben den üblichen Vorschriften zur Beantragung und Gewährung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden für die neuen Bundesländer zunächst erweiterte Anwendungsmöglichkeiten und erleichterte Zugangsvoraussetzungen geboten, die letztlich auch den Aufbau von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften begünstigten. Danach gilt für die neuen Bundesländer:

¹¹Zur Entwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes in den neuen Bundesländern: Mitte 1990 beschloß die Volkskammer mit dem Arbeitsförderungsgesetz (DDR) in GBL.DDR I, Nr. 36 vom 28.06.1990, S. 403, im wesentlichen eine Übernahme des westdeutschen Arbeitsförderungsgesetz-Rechts. Auf der Basis der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen-Anordnung vom 01.07.1990 in GBL.DDR I, Nr. 53 vom 22.08.1990, S. 1 115 und S. 1 119, erhielten die bereits existierenden Arbeitsämter die Möglichkeit, arbeitsmarktpolitisch aktiv zu werden.

Gemäß Art. 8 des Einigungsvertrages (EVertr.) - Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.08.1990 in BGBl II, S. 889, Bulletin Nr. 104, S. 877 vom 06.09.1990 - galt auch im Beitrittsgebiet das West-Arbeitsförderungsgesetz. § 249c Arbeitsförderungsgesetz enthält die entsprechenden Überleitungsvorschriften aufgrund des EVertr. Die vorher aufgeführte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen-Anordnung (DDR) sowie einige gegenüber dem Arbeitsförderungsgesetz der alten Bundesländer weitergehende Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes (DDR) blieben weiter in Kraft. Weitergehende Regelungen im Arbeitsförderungsgesetz (DDR), die für die Finanzierung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften relevant sind und die nach dem Beitritt in Kraft blieben, sind vor allem: § 63 Abs. 5 (Kurzarbeiterregelung); § 91 Abs. 4, S. 2; § 92 Abs. 1, S. 3; § 94 Abs. 3, S. 1 und § 95 Abs. 3, S. 2, jeweils Arbeitsförderungsgesetz (DDR). Eine ausführlichere Beschreibung der Überleitung des Arbeitsförderungsgesetzes auf die neuen Bundesländer vgl. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit spezieller Rechtsentwicklung. Bearb.: Helge Müller-Roden. In: Arbeitgeber 12/43-1991, S. 492 - 496.

¹²Vgl. dazu im einzelnen für die Alt-BRD: §§ 91 bis 96 AFG (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung) und §§ 33, 34 und 50 bis 52 AFG (Förderung der beruflichen Bildung).

- ABM-Förderung kann auch in Arbeitsamtsbezirken mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote beantragt werden.
- Lohnkostenzuschüsse für bis zum 31.12.1992 bewilligte AB-Projekte können in allen Arbeitsamtsbezirken der neuen Bundesländer unabhängig von der Beschäftigungslage und ohne Nachweis einer besonderen arbeits- und sozialpolitischen Zweckmäßigkeit 90 vH, teilweise sogar 100 vH betragen. Zugleich wurde die Vorschrift ausgesetzt, daß nur 15 vH aller Maßnahmenfälle eine Vollförderung bewilligt bekommen dürfen.
- Sachkosten für eine AB-Maßnahme sind nach dem Arbeitsförderungsgesetz nur über Darlehen zu finanzieren. Bis zum 31.12.1992 werden für solche Darlehen von der Bundesanstalt für Arbeit keine Zinsen in Ansatz gebracht, in der Folge 4 vH pro Jahr. Das Darlehen bleibt zudem in den ersten zwei Jahren tilgungsfrei, danach wird es ebenfalls mit 4 vH des Darlehensbetrages getilgt. Damit entstehen den Trägern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gerade in der finanziell schwierigen Anlaufphase keine Aufwendungen.

Mit Mitteln des Gemeinschaftswerks "Aufschwung-Ost" wurden - da Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland zunächst nur eine geringe Akzeptanz fanden - weitere Verbesserungen gewährt. Danach haben Projekte, die nach dem 01.04.1991 bewilligt wurden, befristet bis zum 31.12.1992 Sachkostenzuschüsse erhalten können. Bezogen auf alle Maßnahmen dürfen Sachkostenzuschüsse 33 vH der gesamten Lohnkostenzuschüsse ausmachen. Im Einzelfall - insbesondere bei Großprojekten mit einer hohen Beschäftigtenzahl - konnten Sachkosten auch vollständig gefördert werden.

- Der Anteil beruflicher Qualifizierungen oder sozialer Betreuung kann in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bis zu 20 vH der Arbeitszeit betragen. Zudem sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch in Teilzeitform durchzuführen sowie mit Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) zu koppeln.
- Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen können auch dann gefördert werden, wenn noch ein nicht gelöstes Arbeitsverhältnis besteht¹³.

¹³Im letzten Jahr haben davon rund 70 000 Kurzarbeiter Gebrauch gemacht.

Nicht zuletzt infolge dieser Regelungen nahm die Inanspruchnahme von Förderungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz im vergangenen Jahr so stark zu, daß die Bundesanstalt für Arbeit für das laufende Jahr Regelungen zur Steuerung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern¹⁴ erlassen hat. Erklärtes Ziel der Bundesanstalt ist es, auf der Basis dieser Regelungen trotz knapper Haushaltsmittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in 1992 möglichst viele Menschen in Arbeitsmarktmaßnahmen einmünden zu lassen. Zudem will die Bundesanstalt für Arbeit die Qualität der angebotenen Maßnahmen sichern bzw. verbessern.

Für die künftige Finanzierung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ist von Bedeutung, daß den Arbeitsämtern für das laufende Jahr monatliche Kopfkontingente für ABM-Neubewilligungen - getrennt nach Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten - zugewiesen werden¹⁵. Dabei werden Verlängerungsanträge hinsichtlich der Kontingentberechnung wie Neuanträge behandelt. Neueintritte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden für 1992 auf insgesamt 150 000 begrenzt, während es im Jahr zuvor noch knapp 400 000 waren. Nochmals betont hat die Bundesanstalt, daß die Förderungshöchstdauer von einem Jahr nur in begründeten Ausnahmefällen um ein weiteres Jahr verlängert werden kann.

Auf eine Umstrukturierung auch der von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften angebotenen Maßnahmen zielt die Regelung, daß der Lohnkostenzuschuß künftig unter 90 vH liegen soll, es sei denn, in den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind überwiegend Problemgruppen¹⁶ beschäftigt. Eine Ausnahme besteht auch für Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die von Trägergesellschaften durchgeführt werden, deren Zielsetzung auf Arbeitsförderung und Verbesserung der sozialen wirtschaftsnahen oder ökologischen Infrastruktur gerichtet ist. Der geringere Lohnkostenzuschuß soll nicht durch eine verstärkte Förderung nach § 96 Arbeitsförderungsgesetz kompensiert werden.

¹⁴Vgl.: Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit vom 20.12.1991 - Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

¹⁵Im Gesamtkontingent sind 15 vH Teilzeitplätze mit 50 vH der Normalarbeitszeit enthalten. Das jährliche Kontingent ist zudem zwingend einzuhalten.

¹⁶Dazu gehören ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, schwer vermittelbare arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahre ohne abgeschlossene Berufsausbildung und arbeitslose Frauen. Vgl.: § 2 der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit (ABM-Anordnung) vom 28.02.1989.

Auf eine Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen zielt die Regelung, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig - soweit möglich - mit Fortbildung und Umschulung kombiniert werden sollen. Bei Maßnahmen mit mehr als 20 Beschäftigten sollte der berufliche Bildungsteil nach Möglichkeit mehr als 20 vH der Gesamtheit der ABM-Stunden und der Stunden für Fortbildung und Umschulung (FuU) umfassen. Schließlich ist eine Verzahnung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Bildungsinhalten mit dem Ziel vorgesehen, auch berufsqualifizierende Abschlüsse zu ermöglichen.

Erhebliche Einschnitte im Fördervolumen werden auf die Träger schließlich dadurch zukommen, daß sämtliche Mittel aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung-Ost" für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereits in den 1991 zugesagten Förderungen gebunden wurden. Eine Gewährung von Lohn- und Sachkostenzuschüssen nach diesem Programm ist damit für 1992 nicht mehr möglich, so daß Sachkosten künftig nur noch in geringerem Ausmaß gefördert werden können.

Wohl am bedeutendsten ist der Erlaß aber bezüglich der Sanierung von Flächen und einer sich anschließenden Neuerschließung. Dies war im letzten Jahr ganz offensichtlich ein Aufgabenschwerpunkt von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Grundsätzlich wird für solche Maßnahmen eine Beteiligung des Maßnahmeträgers von 20 vH vorausgesetzt, dies können auch Zuschüsse Dritter, nicht jedoch Komplementärmittel des Landes sein. Zudem muß für Sanierungen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Flächen, die zum Vermögen der Treuhandanstalt gehören oder sonstige Betriebsflächen sind, das für die Gewährung von Mitteln nach dem Arbeitsförderungsgesetz vorausgesetzte öffentliche Interesse, "unabhängig von Privatisierungs- und Verkaufschancen" begründbar sein. Zwar war der öffentliche Nutzen immer schon eine Förderungsvoraussetzung des AFG, dennoch wurden im Vorjahr Sanierungsprojekte auch für nicht öffentlich genutzte Flächen bewilligt, das Kriterium "öffentliches Interesse" breit ausgelegt. Dies umfaßte beispielsweise durch ehemalige Produktionsstätten bedingte Beeinträchtigungen. Zu denken ist dabei in etwa an die Sanierung nicht öffentlich genutzter Flächen- und/oder Gebäude zur Beseitigung von Geruchsbelästigungen, die von früherer Viehhaltung ausgingen. Nunmehr gilt aber, daß die Förderung von Sanierungsarbeitsbeschaffungsmaßnahmen direkt von der öffentlichen Verfügbarkeit der zu sanierenden Flächen und/oder Gebäude abhängig ist. "Allein die Sanierung von Betrieben oder die Verbesserung von Privatisierungs- oder

Verkaufschancen gehört danach zu den originären Aufgaben der Treuhandanstalt¹⁷. Diese Regelung gilt sowohl für betriebsbezogene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch für solche, die von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften beantragt werden¹⁸.

4.1.1 Reaktionen auf den Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit

In den Gesprächen mit Experten vor Ort wurde der Zeitpunkt, für den die Bundesanstalt für Arbeit die Regelungen erlassen hat, als zu früh bezeichnet, so daß insbesondere Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und/oder von diesen durchgeführte Projekte, die in der Gründungsphase stehen, nunmehr vor Überlebensschwierigkeiten stehen dürften. Von den Ministerien wurde übereinstimmend die Einschätzung abgegeben, daß mit dem Dezember-Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit Neugründungen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in starkem Maße gebremst werden.

Den Gesprächen in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ist zu entnehmen, daß bereits stabilisierte Gesellschaften - wie von der Bundesanstalt für Arbeit intendiert - kurzfristig mit konzeptionellen Veränderungen und Umstrukturierungen im Maßnahmenangebot reagieren wollen: Die Gesellschaften werden in stärkerem Maße Teilzeit-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen anbieten sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Fortbildung und Umschulung kombinieren und sie streben gezielter Maßnahmen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes an. Bestätigt wurde diese Tendenz auch aus den Ministerien, die eine Tätigkeitsverlagerung in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften von reinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hin zur Kombination von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildung und Umschulung sowie eine Verlagerung von Voll- auf Teilzeitmaßnahmen beobachtet haben.

¹⁷Vgl.: Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit vom 20.12.1991, S. 6.

¹⁸Auch die Sanierung von ehemals militärischen Anlagen ist nur dann mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu fördern, wenn die Geländefläche in das Eigentum der Kommune übertragen und einer Nutzung im öffentlichen Interesse zugeführt worden ist, beispielsweise die Kasernensanierung zu Wohnzwecken mit Sozialbindung oder die Anlage von Erholungslandschaften u. ä. m.

Einem Beschluß der Bundesregierung entsprechend dürfen auch die innerdeutschen Grenzanlagen generell nicht im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgebaut werden.

Schließlich wurde hinsichtlich der Kombination von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildung und Umschulung auch darauf verwiesen, daß die stärkere Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen vor Ort nicht mehr ganz so bereitwillig wie im Vorjahr angenommen wird. Zum einen würden sich die Arbeitnehmer nach einer ersten Phase der großen Qualifizierungsbereitschaft verstärkt nach dem "Wohin" der Qualifizierung fragen. So sind Zweifel benannt worden, daß sich überhaupt eine Investorenlandschaft abzeichnet, die eine bedarfs- und zielgerichtete Qualifizierung gestattet und nicht eine, die "ins Blaue hinein" zielt. Einige Experten gaben an, daß in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften bisher vermutlich eher qualifizierte Beschäftigte aufgefangen worden sind, deren Qualifizierungsbedarf ohnehin eher geringer ist und sich dies erst jetzt aufgrund des Erlasses der Bundesanstalt für Arbeit stärker zugunsten von Problemgruppen des Arbeitsmarktes verschieben wird. Betont wurde aber auch, daß dort, wo deutlich gemacht werden kann, daß mit der Qualifizierung Arbeitsplatzchancen einhergehen, die Qualifizierungsmaßnahmen angenommen werden. Schwierigkeiten ergeben sich nach Aussagen einiger Gesprächspartner indes, weil bei der Gründung von (Weiter-)Bildungsträgern ein "Wildwuchs" zu beobachten sei, der dazu führe, daß auch nicht qualitätsentsprechende Bildungsmaßnahmen angeboten werden.

Wenn die Aussage einer abnehmenden Qualifizierungsbereitschaft in den neuen Bundesländern auch nur auf den Eindrücken einiger weniger Experten beruht, so ist sie dennoch als ein Indiz für das soziale Klima in Betracht zu ziehen. Ob und inwieweit sich diese Tendenz in den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit über die Teilnahme an Fortbildung und Umschulung etwa statistisch niederschlägt beziehungsweise nachweisen läßt, ist in dieser Untersuchung nicht zu prüfen gewesen. Dies bleibt Untersuchungen zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten, und zwar dann, wenn die Bundesanstalt für Arbeit diese Informationen über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften getrennt erhebt und ausweist.

Unmut war in den Gesprächen mit den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften bezüglich der Verschärfungen der Sanierungsbestimmungen zu verzeichnen. Zwar wurde in aller Regel das Prinzip des öffentlichen Interesses unabhängig von den Vermarktungschancen der sanierten Flächen und Gebäude akzeptiert. Dennoch wurde beklagt, daß mit diesem Erlaß letztlich der Konflikt um fehlende oder unzureichende Eigentumsübertragungen von Flächen der Treuhandanstalt in kommunales Eigentum nicht von den dafür Verantwortlichen - der Treuhandanstalt und der Bundesregierung - ausgetragen wird,

sondern einseitig zu Lasten der Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehe. Stärker noch als bisher müssen die einzelnen Gesellschaften nunmehr versuchen, für ihre Sanierungsvorhaben einen Ausnahmefall, für den ein öffentliches Interesse doch in Frage kommt, zu proklamieren. Im übrigen bleibt den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften nichts anderes übrig, als darauf zu setzen, daß sanierungsbedürftige Flächen, die bisher im Besitz der Treuhandanstalt sind, von dieser in kommunales Eigentum übertragen werden oder die erforderlichen Kosten für anstehende Sanierungsmaßnahmen von der Treuhandanstalt selbst übernommen werden.

Aus der Mehrzahl der gewonnenen Hinweise ist zu schließen, daß die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften aufgrund der Einschnitte beziehungsweise Veränderungen bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ihre Finanzierungskonzepte überprüfen müssen. In den günstigsten Fällen wird dies nur zu veränderten Maßnahmenkonzepten führen, beispielsweise zu einem höheren Anteil von Fortbildung und Umschulung oder zu einem höheren Frauenanteil in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Eine nicht unbedeutende Zahl von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, gerade auch solcher, die sich erst in der Anlaufphase ihrer Arbeit befinden, wird aber unter Umständen nunmehr keine überlebensfähigen Finanzierungskonzepte mehr erstellen können und von den Projekten vollständig zurücktreten müssen.

4.2 Kurzarbeit in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Die Kurzarbeiterregelung nach dem Arbeitsförderungsgesetz dient der Überbrückung von befristeten Absatzschwierigkeiten und damit der Erhaltung von Arbeitsplätzen¹⁹. Mit Kurzarbeit wird im Falle von kurzfristigem Nachfrageausfall dem Unternehmen eine Kostenentlastung ermöglicht sowie Hilfe für notwendige Umstrukturierungen gegeben. Aufgrund der Kurzarbeiterregelung kann das betriebsspezifische Arbeitskräftepotential und dessen Qualifikation - als kurzfristige Maßnahme - für das Unternehmen erhalten bleiben. In Ostdeutschland hat die Kurzarbeiterregelung eine darüber hinausgehende Bedeutung erlangt. Es gab und gibt für Kurzarbeit in Ostdeutschland einige rechtliche Besonderheiten.

¹⁹Vgl.: §§ 63 bis 74 AFG sowie § 63 Abs. 5 AFG (DDR) (Kurzarbeiterregelungen). Dieser Abschnitt des Diskussionspapiers ist aufgrund neuer Informationen gegenüber der Erstfassung leicht verändert.

Befristet bis zum 31.12.1991 wurde Kurzarbeit nach § 63 Abs. 5 Arbeitsförderungsgesetz (DDR) auch bei nicht nur vorübergehendem Arbeitsausfall gewährt. Zudem gab es damit die Möglichkeit zur "Kurzarbeit-Null", also Kurzarbeit bei vollständigem Arbeitsausfall. Nach dem Auslaufen dieser Regelung zum Ende des Vorjahres wird für die Unternehmen in den neuen Bundesländern "Kurzarbeit-Null" in Anlehnung an § 63 Abs. 4 Arbeitsförderungsgesetz gewährt, soweit der "Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung" des jeweiligen Wirtschaftszweiges in Ostdeutschland beruht.

Von Bedeutung für Kurzarbeit in den neuen Bundesländern ist auch die Bestimmung, daß Kurzarbeiter befristet bis zum 31.12.1992 nach § 63 Abs. 4 Arbeitsförderungsgesetz Arbeitslosen faktisch gleichgestellt sind. Das bedeutet, daß Kurzarbeiter ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe oder ohne eine Mindestdauer von Arbeitslosigkeit direkt in ein Beschäftigungsverhältnis vermittelnbar sind oder beispielsweise unmittelbar in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einmünden und/oder zugleich an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilnehmen können²⁰.

Für eine Übernahme von "Kurzarbeitern-Null" aus Betrieben in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften bieten die rechtlichen Regelungen zur Kurzarbeit wichtige Voraussetzungen. Von seiten der Treuhandanstalt wird bei einem Wechsel von Arbeitnehmern ihrer Unternehmen in eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft zudem der Verzicht der Betroffenen auf arbeitsrechtliche Ansprüche gegenüber dem Betrieb vorausgesetzt. Dies kann auch bedeuten, daß gesetzliche Kündigungsfristen ausgesetzt werden und die Treuhandanstalt Personalkosten einsparen kann, also finanziell entlastet wird. Als "Gegenleistung" trägt die Treuhandanstalt für Kurzarbeiter aus ihren Unternehmen die sogenannte Kug-Spitze²¹. Dieses gilt befristet bis zum 30.06.1992. Die Kug-Spitze soll als Pauschalsumme den Gesellschaften zur Verfügung gestellt werden, unabhängig davon,

²⁰Von der Möglichkeit, an Bildungsmaßnahmen teilnehmen zu können, haben 1991 rund 70 000 Kurzarbeiter Gebrauch gemacht. Vgl.: Presseinformation der Bundesanstalt für Arbeit vom 09.01.1992, a. a. O.

²¹Kurzarbeitergeld wird in Höhe des Tariflohnes von der Bundesanstalt für Arbeit getragen. Leistungen für Arbeitnehmer, beispielsweise aus Urlaubs- und Feiertagsansprüchen, sind demgegenüber vom Arbeitgeber zu zahlen. Die Differenz zwischen der von der Bundesanstalt zu übernehmenden Zahlung und der, die der Arbeitgeber zu übernehmen hat (Kug-Spitze), wird für Kurzarbeiter aus Treuhand-Unternehmen, die in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wechseln, von der Treuhand übernommen.

ob die Personen, für die die Kug-Spitzen gezahlt werden, sich noch in Kurzarbeit oder bereits in Arbeitsbeschaffungs- und/oder Qualifizierungsmaßnahmen befinden.

Das Interesse von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, Kurzarbeiter aufzunehmen, ist zunächst einmal aus dem sozialpolitischen Engagement der Initiatoren und/oder Träger - Kommunen, Landkreise, Gewerkschaften - zu erklären. Sie wollen das Abgleiten in die Arbeitslosigkeit hinausschieben, wenn nicht sogar verhindern und die Arbeitnehmer in ihren sozialen Bindungen belassen. Überdies versuchen sie damit, qualifizierte Arbeitskräfte zu halten und Abwanderungen aus der Region entgegenzuwirken. Zugleich verfügen sie mit den Kurzarbeitern, mit denen sie im direkten Kontakt stehen, über ein Arbeitskräftepotential, daß kurzfristig in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt werden kann. Hierin liegen zugleich auch die Vorteile für die Arbeitnehmer.

In den Gesprächen wurde deutlich, daß mit Hilfe der Kurzarbeiterregelungen im Anpassungsprozeß anfangs ein wesentlicher Beitrag geleistet werden konnte. In den Gesellschaften wird aber nicht verkannt, daß gerade diese Säule der in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften gebündelten Maßnahmen überwiegend einen Auffangcharakter hat. Die befragten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wissen, daß nur in dem Maße, wie es ihnen gelingt, die Kurzarbeit durch Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu ersetzen, die Gesellschaften auch zunehmend qualitative und strukturverändernde Aufgaben im Anpassungsprozeß wahrnehmen können.

5 Zur Bedeutung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften im Anpassungsprozeß

5.1 Quantitativer Umfang der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Es gibt bislang nur wenige, auf ganz Ostdeutschland bezogene, auch quantitative Erkenntnisse über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Die Bundesanstalt für Arbeit verfügt über entsprechende Daten auf der Basis von Arbeitsamtsbezirken, für diese Untersuchung waren sie jedoch noch nicht zu nutzen, da erste Ergebnisse erst im März dieses Jahres veröffentlicht werden sollen. Von der Treuhandanstalt hat das DIW bisher nur wenig mehr als die ohnehin in der Tagespresse bekanntgegebenen Informationen erfahren

können²². Überdies wurden in den jeweils fachlich zuständigen Landesministerien, das sind in der Regel die Arbeitsministerien, Erkundungen über den dort vorhandenen Erkenntnisstand eingeholt und diese schließlich um Informationen aus einer vom DIW durchgeführten Unternehmensbefragung ergänzt.

Die *Treuhandanstalt* verfügt über Daten der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften aller Treuhandanstalt-Unternehmen, und zwar über alle Wirtschaftszweige hinweg. Aktuell gibt es nach Angaben der Treuhandanstalt rund 250 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften der Treuhandanstalt-Betriebe, in denen rund 200 000 Menschen²³. Diese Angaben sind bezogen auf 1,65 Mill. Treuhandanstalt-Beschäftigte, das sind rund 22 vH aller Beschäftigten in Ostdeutschland²⁴.

An knapp 60 vH der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind Treuhandanstalt-Unternehmen direkt gesellschaftsrechtlich mit einer Einlage ins Stammkapital beteiligt. Dabei handelt es sich um Gesellschaften, die vor dem Abschluß der Rahmenvereinbarung im Juli 1991 gegründet wurden. Mit mehr als der Hälfte der übrigen Gesellschaften sind bisher Kooperationsverträge abgeschlossen worden.

Nach einer vorläufigen Einschätzung der Treuhandanstalt, die es noch statistisch abzusichern gilt, ergibt eine Differenzierung der Beschäftigten in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften nach Maßnahmen, daß mehr als 40 vH in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

²²Auch die Treuhand bereitet einen Bericht über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften vor, der in Kürze veröffentlicht werden soll.

²³Das quantitative Ausmaß von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wird je nach Untersuchungszeitpunkt und den verwendeten Abgrenzungskriterien recht unterschiedlich angegeben. Nach einer vom IAB im Vorjahr in den TH-Unternehmen durchgeführten Erhebung gab es beispielsweise Mitte 1991 rund 800 TH-Unternehmen, die die Absicht hatten, für 97 160 Arbeitnehmer BQG zu gründen bzw. sich daran zu beteiligen. Zudem wird in dieser Untersuchung auch darauf verwiesen, daß rund 268 000 Personen im ersten Halbjahr 1991 aus den TH-Unternehmen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einbezogen waren, davon allein 21 vH in BQG und nochmals 15 vH in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unter Trägerschaft des Betriebes. Vgl.: Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen. Bearb.: Jürgen Kühl, Reinhard Schaefer, Jürgen Wahse. In: MittAB 3/91, S. 510. Beschäftigungspolitische Wirkungen der Treuhandanstalt. Bearb.: Jürgen Kühl. In: WSI-Mitteilungen 11/1991, S. 685. Weitere Angaben in: Treuhand 1992: Teil II. Für die Hälfte des Personals, das vom Treuhandunternehmen abgebaut wird, eröffnen sich Anschlußperspektiven. Bearb.: Jürgen Kühl. In: IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 22.01.1992, S. 3.

²⁴Vgl.: Treuhand beschäftigt noch 1,65 Millionen Menschen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.01.1992.

beschäftigt sind sowie jeweils knapp ein Viertel in Fortbildung und Umschulung und in Kurzarbeit.

Für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften stellt die Treuhandanstalt nicht ganz 90 Mill. DM, das ist 1 vH des gesamten Haushaltsvolumens der Treuhandanstalt der Jahre 1991 und 1992, bereit²⁵. Davon entfielen allein auf Vorfinanzierungen, beispielsweise von Mitteln, die den Gesellschaften von der Bundesanstalt für Arbeit bewilligt, aber noch nicht überwiesen wurden, knapp 60 Mill. DM. Mit lediglich 6 Mill. DM rechnet die Treuhandanstalt für Verpflichtungen, denen sie im Rahmen von Kooperationsverträgen nachzukommen hat.

Im Vergleich: Die Ministerien Ostdeutschlands geben an, daß sie zur Zeit über alle Wirtschaftszweige hinweg mehr als 300 bereits gegründete Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften erfaßt haben (Tabelle 1)²⁶. Dabei sind nur solche Gesellschaften berücksichtigt, die Landesförderung erhalten oder sich über die Dach-, Regional- oder Servicegesellschaften beraten ließen. Abgestellt wurde in der Regel auf Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in eigener Rechtsform, jedoch unabhängig von der konkreten Rechtsform der Gesellschaft. Kein Kriterium ist für diese Angaben eine Unterstützung oder Beteiligung durch die Treuhandanstalt. Eine Zahl der Beschäftigten in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ist über die Ministerien nur bedingt zu ermitteln gewesen²⁷. Hinsichtlich der Beschäftigtengröße liegen für Sachsen und Sachsen-Anhalt

²⁵Vgl.: Zur Politik der Treuhandanstalt - eine Zwischenbilanz. Bearb.: Frank Stille. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 7/1992, S. 65.

²⁶Die Erkundigungen bei den Ministerien wurden Ende Januar/Anfang Februar 1992 durchgeführt. Die Angaben basieren in der Regel auf einem Erkenntnisstand Ende Dezember 1991.

²⁷Flächendeckende Erhebungen über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind bisher für Brandenburg von der LASA (ehemals Gekas) und vom Arbeitsministerium Thüringen durchgeführt worden. Die Erhebungsergebnisse über Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in Thüringen sind frühestens Ende März 1992 verfügbar. In Brandenburg wurde mit Stand Ende Oktober 1991 eine quantitative Analyse über 55 von 101 befragten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften erarbeitet. Vgl.: Eine erste Analyse zu 55 Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg - Stand Oktober 1991. Bearb.: Angela Wagener. Landesagentur für Struktur und Arbeit GmbH Brandenburg (Hrsg.).

Tabelle 1

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern¹⁾

- Informationen der Ministerien -

Bundesländer	BQG		Beschäftigte in bereits ge- gründeten BQG	Anmerkungen
	bereits gegründet	in Gründung befindlich		
Brandenburg	101			*Ausschließlich Sanierungsgesellschaften und Megaprojekte. **Davon rund 35 000 Beschäftigte in Re- kultivierungs- und ökologischen Sanierungs- maßnahmen. ***Darüber hinaus gibt es in Ost-Berlin schätzungsweise 250 Initiativen mit 3 500 Teilnehmern und 300 Initiativen mit 4 000 Beschäftigten bei freien Trägern.
Sachsen-Anhalt	30 - 40*		80 000**	
Sachsen	35 - 40	30 - 35	60 000 - 70 000	
Thüringen	28	5		
Mecklenburg-Vorpommern	80			
Ost-Berlin	40***		14 000	
Neue Bundesländer, insgesamt	309 - 334	35 - 40	.	
1) Ohne Landesträgergesellschaften, Regional-, Sektoral- oder Servicegesellschaften. Erkenntnisstand: Anfang Februar 1992 auf der Basis von Bestandsdaten für Ende Dezember 1991. Quelle: Fachlich zuständige Ministerien der neuen Bundesländer; DIW.				

Informationen darüber vor, daß dort überwiegend große Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften gegründet wurden, die Megaprojekte²⁸ durchführen.

Nach der DIW-Unternehmensbefragung²⁹ gab es Mitte 1991 insgesamt 235 bereits gegründete Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften mit rund 50 000 Beschäftigten (Tabelle 2). Einbezogen in die Befragung waren alle Firmen des verarbeitenden Gewerbes, die zu Beginn des Jahres 1991 zum Treuhandbesitz gehörten. Befragt wurden insgesamt mehr als 6 550 ostdeutsche Unternehmen. Bis Ende September 1991 hatten sich 1 680 dieser Unternehmen an der Erhebung beteiligt, die zum Stichtag 30.06.1991 noch gut 1 Mill. Beschäftigte, das waren rund die Hälfte aller ostdeutschen Industriebeschäftigten, repräsentierten.

Die Aufbereitung der verfügbaren Daten macht deutlich, daß aufgrund recht unterschiedlicher Erhebungsverfahren und Abgrenzungskriterien die aus den verschiedensten Quellen verfügbaren Angaben bislang nicht aufeinander abzustimmen sind. Über die vorgelegten Daten lassen sich somit auch keine Angaben über deren Genauigkeit machen.

Die Bundesanstalt für Arbeit beabsichtigt, künftig in ihrer Statistik das Merkmal "Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft" zu erfassen. Es ist davon auszugehen, daß der Vergleich von Informationen damit transparenter wird. Abgestimmtere Angaben als bisher werden aber unter Umständen auch deshalb künftig eher vorhanden sein, weil nunmehr nahezu alle Dachgesellschaften der Länder arbeitsfähig sind. Vorausgesetzt werden kann, daß bei diesen umfassende Sachkenntnis zumindest über das Bundesland vorhanden ist, für das die Trägergesellschaft des Landes zuständig ist.

²⁸Nach der Bundesanstalt für Arbeit sind Megaprojekte solche mit mehr als 150 Personen und/oder mehr als 3 Mill. DM je Projekt. Vgl.: Mega-ABM, Teil I: Struktur und Anschlußperspektiven. Bearb.: Knut Emmerich. In: IAB-Kurzbericht vom 04.11.1991.

²⁹Die Unternehmensbefragung wurde im Kontext der Untersuchung der unternehmerischen Anpassungsprozesse in Ostdeutschland durchgeführt. Erste Auswertungsergebnisse vgl.: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Dritter Bericht. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39-40/91, S. 557 ff. Die Informationen basieren auf der Situation, wie sie sich Mitte 1991 aus Sicht von Treuhandunternehmen abzeichnete. Vor dem Hintergrund der rasanten Veränderungen bei der Bildung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind die Ergebnisse bereits als veraltet anzusehen. Dies gilt im besonderen für die zum damaligen Zeitpunkt in Planung stehenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Daher ist für die Zwecke hier lediglich die Zahl der zum Befragungszeitpunkt bereits gegründeten Auffanggesellschaften und die der darin aufgefangenen Beschäftigten als Information herangezogen worden.

Tabelle 2

Bereits gegründete Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern¹⁾**- Ergebnisse aus der DIW-Befragung bei Unternehmen der Treuhandanstalt im verarbeitenden Gewerbe²⁾ -**

Bundesländer	Zahl der bereits gegründeten BQG	Beschäftigte in bereits gegründeten BQG	Beschäftigte in Unternehmen, die BQG bereits gegründet haben ³⁾	Beschäftigte in BQG in vH aller Beschäftigten
Brandenburg	20	7 392	39 981	15,6
Sachsen-Anhalt	61	14 194	115 942	10,9
Sachsen	85	14 276	94 485	13,1
Thüringen	42	6 720	65 918	9,3
Mecklenburg-Vorpommern	14	4 506	43 873	9,3
Ost-Berlin	13	3 439	25 132	12,0
Neue Bundesländer, insgesamt	235	50 527	385 331	11,6
1) Gefragt wurde in der Erhebung nach Auffanggesellschaften, unabhängig von deren geplantem Rechtsstatus. - 2) Die Befragung wurde von Juni bis September 1991 in Treuhandunternehmen durchgeführt. Die vorliegenden Ergebnisse stellen damit den Erkenntnisstand Ende September 1991 dar. - 3) Stand 30.06.1991. Quelle: DIW-Unternehmensbefragung in den neuen Bundesländern von Juni bis September 1991.				

5.2 Neugründungen von Unternehmen

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sollen den Strukturwandel stützen. Ein Ziel - so, wie auch in der Rahmenvereinbarung festgehalten - ist daher die Neugründung von Unternehmen aus dem Bestand der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. In den Gesprächen mit den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und in den Ministerien wurde der dort vorhandene Erkenntnisstand zu solchen Unternehmensneugründungen erkundet. Relativ einmütig wurde in den Expertengesprächen darauf verwiesen, daß der Zeitpunkt für Aussagen über Existenzgründungen zu früh, an Neugründungen bislang noch nicht zu denken sei.

Zwar gibt es ganz offensichtlich eine nicht unbedeutende Zahl von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die auch danach streben, sich als privatwirtschaftliches - gewinnerzielendes - Unternehmen zu etablieren. Dennoch sind nach Kenntnis der zuständigen Verwaltungen - von Einzelfällen einmal abgesehen - Neugründungen in nennenswertem Ausmaß in den neuen Bundesländern aus Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften bisher nicht entstanden. Aktuell liegt der Schwerpunkt noch viel stärker auf der Stabilisierung anlaufender und der effektiven Durchführung bereits laufender Maßnahmen als auf Neugründungen.

Von den Befragten wurde als eine wesentliche Voraussetzung für Neugründungen ein enges Zusammenwirken der Politikbereiche Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sowie Wirtschaftsförderung erachtet. Diese Zusammenarbeit war aber bislang noch nicht in breitem Umfang reibungslos möglich. Größtenteils steht sie erst am Beginn, so die Aussage eines Experten: "Das Potential, das in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften liegt, wird von der Wirtschaftsförderung erst jetzt entdeckt".

Von den Gesprächspartnern wurde auch vertreten, daß Ausgründungen ohnehin lediglich im Kontext mit der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt generell zu sehen sind: Nur bei gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung in Ostdeutschland können aus Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften auch Neugründungen von Unternehmen mit realen Überlebenschancen zum Tragen kommen. Dies setze allerdings eine breitere Investitionstätigkeit voraus, die vielerorts noch unzureichend sei.

5.3 Verhindern Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften die Entwicklung eines "ersten" Arbeitsmarktes?

Von verschiedener Seite werden gegen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften starke Bedenken erhoben. Danach machen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften potentiellen privaten - vor allem kleineren - Unternehmen, die mit den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften vergleichbare Produkte oder Leistungen anbieten könnten, Konkurrenz und verhindern die Etablierung von Arbeitsplätzen auf dem "ersten" Arbeitsmarkt. Zudem würden Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften weniger im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit gegründet als vielmehr zur Überbrückung von Arbeitslosigkeit. Damit würden letztlich bestehende Wirtschaftsstrukturen durch Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften konserviert, der Strukturwandel behindert und Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten kleinerer Unternehmen bewirkt³⁰.

Bislang ist es nur bedingt möglich, Arbeitsmarkteffekte von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften auf der Basis gesicherter empirischer Befunde zu berechnen. Daher wurden auch dazu Experten zu ihren Erkenntnissen befragt. Einige Gesprächspartner hielten es für nicht ausgeschlossen, daß manche der über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angebotenen Leistungen auch von privaten Unternehmen - vor allem mit Hilfe wirtschaftsfördernder Mittel - angeboten werden könnten. Dies sei jedoch eher ein Problem der im Vergleich zur ABM-Förderung intransparenten Wirtschaftsförderung, nicht aber auf Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Aktivitäten von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, zurückzuführen. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auch auf Erfahrungen vor Ort: Danach würde diese oder ähnliche Kritik an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den arbeitsmarktpolitischen Gesprächsrunden in den Regionen, an denen in aller Regel Vertreter aller Interessengruppen beteiligt sind, bisher nicht als vorrangiges Hemmnis benannt. Dort ist insbesondere von Vertretern der Handwerkskammern indes auf die Behinderung kleinerer Unternehmen durch intransparente wirtschaftsfördernde Maßnahmen hingewiesen worden.

³⁰Die Bundesanstalt für Arbeit hat ihrerseits diese Problematik aufgegriffen und einige vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vorgelegte Fälle, mit denen dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als arbeitsmarktpolitisches Instrument generell in Frage gestellt hat, überprüft. Die Kritik des Verbandes an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde aufgrund der Überprüfung von der Bundesanstalt für Arbeit als zu pauschal und letztlich nicht haltbar zurückgewiesen. Vgl.: Bundesanstalt: Beispiele für Mißbrauch von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen halten Überprüfung nicht stand. In: Handelsblatt vom 03.02.1992.

Die Gesprächspartner räumten ebenfalls ein, daß es durchaus möglich sei, daß eine teilweise unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen dazu führen kann, daß notwendige Dienstleistungen und Produkte eher mit Mitteln des Arbeitsförderungsgesetzes als über die öffentliche Vergabe an private Unternehmen erstellt werden. Allerdings gaben die meisten Befragten zu bedenken, daß es derzeit um die Verteilung eines zu geringen Angebotes an Arbeitsplätzen ganz generell ginge. Dies sei allerdings nicht dem "zweiten" Arbeitsmarkt als solchem anzulasten als vielmehr der insgesamt zu geringen Arbeitskräftenachfrage.

6 Arbeitsmarktentlastung in den neuen Bundesländern

Arbeitsmarktentlastende Effekte der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind bislang nicht isoliert zu berechnen, sie sind Teil der Entlastung, die von der Arbeitsmarktpolitik insgesamt ausgeht. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit ist der Arbeitsmarkt im vergangenen Jahr mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit, berufliche Weiterbildung und Vorruhestandsregelungen - jahresdurchschnittlich um schätzungsweise 1,83 Mill. Menschen entlastet worden. Ende Dezember 1991 lag die Entlastung nach diesen Daten bei rund 2,05 Mill.³¹. In der nachstehenden Übersicht sind die Entlastungseffekte nach Maßnahmen differenziert angegeben.

Zur Finanzierung dieser Maßnahmen sind aus dem Etat der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes für Ostdeutschland im Vorjahr rund 34 Mrd. DM bereitgestellt worden, davon gingen allein gut 10 Mrd. DM an Kurzarbeiter. Mehr als 4 Mrd. DM wurden für Qualifizierung und 3 Mrd. DM für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt³². Zudem sind 1991 aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung-Ost" nur für die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zusätzlich 2,5 Mrd. DM (1992: 3 Mrd. DM) aufgewendet worden³³.

³¹Vgl.: Presseinformationen über die Arbeitsmarktentwicklung. Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.), Nr. 2/92 vom 09.01.1992.

³²Vorabinformationen über die Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit 1991.

³³Weitere Mittel können BQG, die AB-Maßnahmen durchführen, über die Länder sowie den EG-Sozialfonds beantragen.

	Jahresdurchschnitt 1991	Dezember 1991
Kurzarbeit	1 616 200	1 034 543
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	183 324	389 861 ¹⁾
Berufliche Weiterbildung (Neueintritte) ²⁾	365 000	88 679
nachrichtlich: Vorruhestands- und Altersübergangsregelung	520 000	705 000
1) Die Zahl der Bewilligungen lag deutlich über 400 000. 2) Ohne 70 000 Kurzarbeiter. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.		

Davon auszugehen ist, daß unterdessen vermutlich rund ein Viertel aller Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften gebündelt ist.

Die Arbeitsmarktentlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wird im laufenden Jahr in den neuen Bundesländern vermutlich geringer ausfallen als im Jahr zuvor. Für 1992 geht die Bundesanstalt davon aus, daß für rund 725 000 Kurzarbeiter Mittel bereitzustellen sind. Zudem sollen im Jahresdurchschnitt 330 000 Arbeitnehmer an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung teilnehmen können. Schließlich sind 150 000 Personen neu in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unterzubringen, damit dürfte die Zahl von 400 000 Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch 1992 zu halten sein³⁴.

7 Fazit

Ein Teil der Folgen des Zusammenbruchs der Planwirtschaft und der Transformation dieses in ein marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftssystem hat die Arbeitsmarktpolitik zu

³⁴Vgl.: Presseinformationen der Bundesanstalt für Arbeit. Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.), Nr. 77/91 vom 19.12.1991.

bewältigen. Einen Beitrag dazu sollen die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften leisten.

Den Gesellschaften steht dazu als wichtigstes Instrument das Arbeitsförderungsgesetz zur Verfügung. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind damit zunächst einmal Träger von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Beides sind Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, mit denen berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten bzw. verbessert und dadurch letztlich die Vermittlungschancen von Arbeitnehmern erhöht werden sollen. Zudem sind Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften Träger von Kurzarbeit, mit der vorübergehend soziale, betriebliche Bindungen aufrechterhalten werden sollen. In der Regel bieten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften diese drei Maßnahmen gebündelt an.

Wenn es auch bislang nicht möglich ist, den quantitativen Beitrag, den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zur Arbeitsmarktpolitik leisten, statistisch fundiert anzugeben, so ist auf der Basis der verfügbaren Daten zu erkennen, daß es sich dabei sicherlich nicht um mehr als einen marginalen Beitrag handeln dürfte. Es ist sogar davon auszugehen - eine breite gesellschaftliche Unterstützung vorausgesetzt -, daß die Bedeutung vor allem des qualitativen Beitrags von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, also der zum Strukturwandel, noch zunimmt.

In der öffentlichen Diskussion werden Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften häufig lediglich als reine Auffanggesellschaften gesehen. Nicht zu verkennen ist indes - dies ist insbesondere vor Ort in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zu erfahren gewesen -, daß es tatsächlich ein breites Spektrum in der Ausrichtung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften gibt: So ist es für die einen das Ziel, als Arbeits- oder Strukturförderungsgesellschaften einen Beitrag zum Strukturwandel in der Region zu leisten bis hin zu Versuchen, sich auf dem "ersten" Arbeitsmarkt als privatwirtschaftliches, gewinnerzielendes Unternehmen zu etablieren - wenn auch dieser Aspekt bislang wohl noch nicht in größerem Ausmaß zum Tragen gekommen ist. Von anderen wiederum wird dagegen "nur" die Beratung und Betreuung von Arbeitslosen und Kurzarbeitern angestrebt. Der Beitrag, den die zuletzt genannten Einrichtungen im Anpassungsprozeß leisten, ist dabei ganz ohne Zweifel allein als sozialpolitische Maßnahme zu akzeptieren, ja für den (sozialen) Anpassungsprozeß sogar unabdingbar.

Auch Arbeitsförderungs- oder Strukturförderungsgesellschaften weisen ganz ohne Zweifel starke qualitative Unterschiede auf. Allein am Namen einer Gesellschaft ist nicht auszumachen, welchen lokalen Beitrag die jeweilige Einrichtung leistet. Sicherlich versuchen sie zumindest, den Strukturwandel fördernde und wirtschaftsfördernde Elemente in ihre Tätigkeiten zu integrieren. Solche Gesellschaften verstehen ihre Aktivitäten als "investive Maßnahmen" für die regionale Entwicklung. Ob und inwieweit ihnen das gelingt, hängt einmal von dem ganz persönlichen Engagement einzelner Personen für die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ab, das ist - dies haben die Besuche in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ergeben - äußerst beeindruckend und bemerkenswert. In noch stärkerem Maße jedoch hängt dies von der Unterstützung durch alle betroffenen Interessengruppen ab.

Dies setzt eine Zusammenarbeit der Verantwortlichen der verschiedenen Politikbereiche - Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sowie Wirtschaftsförderung - voraus, die von den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften selbst nur ganz bedingt zu beeinflussen ist. Ganz offensichtlich werden die Möglichkeiten der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, einen investitionsfördernden Beitrag zu leisten, erst langsam erkannt und aufgegriffen sowie für die Zwecke der Wirtschaftsförderung instrumentalisiert. Auf jeden Fall sind die Politikverantwortlichen - zumal die Kommunen und Landkreise häufig auch Träger von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind - gefordert, Entwicklungspotentiale, die von den Gesellschaften ausgehen können, zu nutzen und nicht noch gar zu bremsen.

Im Hinblick auf das Verhalten der Treuhandanstalt gegenüber Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind zwei Aspekte gewichtig. Nach der Rahmenvereinbarung hat die Treuhandanstalt den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ihre Unterstützung zugesagt. Diese ist ganz offensichtlich verbesserungsbedürftig. Allein die finanziellen Aufwendungen der Treuhandanstalt für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sind äußerst bescheiden. Überdies bedarf es zügigerer Verhandlungen um Kooperationsverträge.

Viel stärker aber noch als von dieser Unterstützung sind die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften von Übertragungen sanierungsbedürftiger Flächen und Gebäude durch die Treuhandanstalt in kommunales Eigentum abhängig. Dies ist seit dem Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit eine Grundvoraussetzung für die Förderung von

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Sanierungsbereich. Mit der zum Teil nur schleppenden Klärung von Eigentumsverhältnissen und/oder der nur zögerlichen Eigentumsübertragungen an Kommunen werden die Lebensfähigkeit ganzer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und damit auch die Perspektiven für Neugründungen von Unternehmen aus diesem Bestand in Frage gestellt. Hier ist schnellstmögliches Handeln angezeigt.

Einige der jüngsten Änderungen der Bundesanstalt für Arbeit, die im Hinblick auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen darauf zielen, zugunsten qualitativer Verbesserungen der bereits bestehenden Maßnahmenangebote eher auf neue Maßnahmenangebote zu verzichten, sind von der prinzipiellen Ausrichtung und auf mittlere Sicht im großen und ganzen zu bejahen. Zum jetzigen Zeitpunkt allerdings stellen sie eher eine Destabilisierung regionaler Entwicklungspotentiale, die von allen, auch neuen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und/oder Projekten ausgehen können, dar.

Trotz aller Probleme und Vorbehalte, denen die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ausgesetzt sind: Sie sind aus der wirtschafts- und sozialpolitischen Realität Ostdeutschlands nicht wegzudenken. Die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sollten von allen Interessengruppen in ihrem Bemühen, arbeitsmarkt- und strukturpolitische Maßnahmen miteinander zu verbinden, stärker als bisher unterstützt und genutzt werden. Zur Lösung der gravierenden strukturellen Probleme der ostdeutschen Wirtschaft reichen die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften allein allerdings nicht aus, zumal die personelle, finanzielle und materielle Ausstattung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften eher begrenzt ist. Dazu bedarf es grundsätzlicherer Konzeptionen einer struktur- und wirtschaftspolitischen Umgestaltung.

Literatur

- Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.): Presseinformation, Nr. 77/1991.
- Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.): Presseinformation, Nr. 2/1992.
- Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.): Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Runderlaß vom 20.12.1991.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 3. Bericht. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39-40/91.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Bearb.: Wolfgang Scheremet. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 5-6/1992.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Zur Politik der Treuhandanstalt - eine Zwischenbilanz. Bearb.: Frank Stille. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 7/1992.
- Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen Neuordnung. Bearb.: Elke Holst. In: Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 11/1990.
- Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Arbeitsmarktprobleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen Bundesländern. In: Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 13/1990.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: Treuhand beschäftigt noch 1,65 Millionen Menschen. Artikel vom 25.01.1992.
- Handelsblatt: Bundesanstalt: Beispiele für Mißbrauch von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen halten Überprüfung nicht stand. Artikel vom 03.02.1992.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Mega-ABM, Teil I: Struktur und Anschlußperspektiven. Bearb.: Knut Emmerich. In: IAB-Kurzbericht vom 04.11.1991.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Treuhand 1992: Teil II. Für die Hälfte des Personals, das vom Treuhandunternehmen abgebaut wird, eröffnen sich Anschlußperspektiven. Bearb.: Jürgen Kühl. In: IAB-Kurzbericht vom 22.01.1992.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Fallstudien zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften. Rahmenbedingungen und Anforderungen am Beispiel der Region Rostock. Bearb.: Heiner Heseler, Bert Warich, PIW Bremen und Büstro Rostock. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 6/1991.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigungsgesellschaften in der Lausitzer Region. Bearb.: Johanna Groß, Horst Miethe et. al., Söstra und FAG Berlin. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 6/1991.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen. Bearb.: Jürgen Kühl, Reinhard Schaefer, Jürgen Wahse. In: MittAB, Nr. 3/1991.

Landesagentur für Struktur und Arbeit GmbH Brandenburg (Hrsg.): Eine erste Analyse zu 55 Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg - Stand Oktober 1991. Bearb.: Angela Wagener.

Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) zwischen den Gewerkschaften, den Arbeitgebern, der Treuhandanstalt und den Ländern vom 17.07.1991.