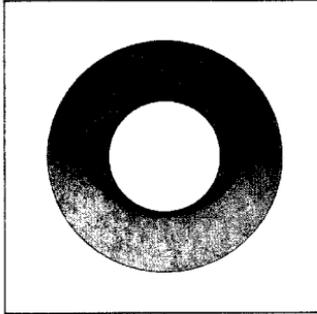


# **VERZÄHNUNG VON ARBEITSMARKT-, REGIONAL- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK**

**EINE DRINGENDE AUFGABE IN DEN  
NEUEN BUNDESLÄNDERN**

---



GESPRÄCHSKREIS  
**ARBEIT UND SOZIALES**  
Nr. 13

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

---

Gesprächskreis Arbeit und Soziales  
Nr. 13

**Verzahnung  
von Arbeitsmarkt-, Regional-  
und Wirtschaftspolitik**

– Eine dringende Aufgabe  
in den neuen Bundesländern –

Eine Tagung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 11. und 12. Juni 1992 in Dresden

# Inhalt

1. Peter König	
<b>Vorwort</b>	5
2. <b>Einführung</b>	7
2.1 Ottmar Schreiner	
<b>Arbeitsförderung im Osten. Eine Brücke         ins offene Meer?</b>	7
2.2 <b>Anschlußdiskussion</b>	13
3. <b>Verzahnung der Instrumente: Erfahrungen im Westen, Herausforderungen im Osten</b>	15
3.1 Hartmut Seifert	
<b>Erfahrungen im Westen</b>	15
3.2 Christian Brinkmann	
<b>Die Stunde der Praxis –         Herausforderungen im Osten</b>	21
3.3 <b>Anschlußdiskussion</b>	31
4. <b>Wirtschaftspolitischer Exkurs</b>	35
4.1 <b>Zwei provokante Thesen</b>	35
4.2 Henning Schreiber	
<b>Wirtschaftspolitik muß im Vordergrund         stehen</b>	39

ISBN 3-86077-125-6

Herausgegeben vom  
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung  
Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2  
Dezember 1992

Druck: satz und druck GmbH, Düsseldorf  
Printed in Germany 1992

<b>5. Die Institutionen: Die große Zahl, der große Rahmen</b>	43
5.1 Hans Dieter Kaeswurm <b>Hürden und Zwänge</b>	43
5.2 Joachim Frank <b>Verzahnung von Politikfeldern. Erfahrungen im Bundesland Brandenburg</b>	49
<b>5.3 Anschlußdiskussion</b>	53
<b>6. Die ABS-Gesellschaften – Die Suche nach Ansätzen im freien Fall</b>	55
6.1 Franz Gerlach <b>Chancen durch Studien</b>	55
6.2 Hans-Dieter Reinke <b>Permanenter Handlungsdruck</b>	57
<b>6.3 Anschlußdiskussion</b>	61
<b>7. Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung</b>	63

## 1. Vorwort

Die Daten zur Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern zeigen, daß erhöhter Handlungsbedarf besteht. Darüber sind sich alle Experten einig. Allerdings wird unter ihnen kontrovers diskutiert, ob die bisherigen arbeitsmarkt-, regional- und wirtschaftspolitischen Instrumente angemessen sind, den gewünschten Effekt zu erzielen. Bei dieser Kontroverse geht es nicht nur um Meinungsunterschiede, die die einzelnen Instrumente betreffen, sondern auch um Überlegungen, diese hinsichtlich einer größeren Wirksamkeit zu verzahnen. Gerade im Hinblick auf den Verzahnungsaspekt ist strittig, ob den Instrumenten eines bestimmten Politikbereiches der Vorrang einzuräumen wäre, z.B. den Instrumenten der Wirtschafts- gegenüber der Arbeitsmarktpolitik.

Diesen Fragen hat sich die Friedrich-Ebert-Stiftung am 11. und 12. Juni 1992 auf einer Veranstaltung im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales in Dresden gewidmet. Hieran nahmen Experten der Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik aus den alten und neuen Bundesländern teil.

Die Referats- und Diskussionsbeiträge haben wir in dieser Broschüre abgedruckt. Mein Dank gilt nicht nur den Referenten und Teilnehmern, sondern auch meinen Kolleginnen Brigitte Juchems, die das Tagungssekretariat geführt hat, und Claudia Unkelbach, in deren Händen die Erstellung der Broschüre lag.

Bonn, 30. Oktober 1992

Peter König

## 2. Einführung

Ottmar Schreiner

### 2.1 Arbeitsförderung im Osten – Eine Brücke ins offene Meer?

Zwei Ausgangsüberlegungen haben dazu geführt, das Thema Verzahnung von industrie-, regional- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten eingehender zu betrachten, als das bisher im politischen Raum der Fall war:

1. Das **Mißverhältnis zwischen den Ausgaben für aktive Arbeitsförderung und der passiven Finanzierung von Arbeitslosigkeit** ist seit langen Jahren ein Ärgernis, da die Finanzierung von Arbeitslosigkeit bei weitem überwiegt. Für 1992 werden in Ostdeutschland Gesamtausgaben von 45 Mrd. DM zur Finanzierung von Arbeit und von Arbeitslosigkeit geschätzt, davon 26 Mrd. DM für passive Leistungen. Das ist ein deutliches Übergewicht, wiewohl im letzten Jahr der Zweite Arbeitsmarkt in einem kaum zu erwartenden Ausmaß hochgefahren worden ist.

Das erstaunliche ist, daß in einer Zeit, in der auch in Ostdeutschland die Arbeitslosigkeit weiter anwächst – die jüngsten Treuhandzahlen signalisieren dies ja mit Entlassungen von 300.000 für 1992 – gleichzeitig die Arbeitsmarktinstrumente gekappt und entschärft werden.

Der Gesamttransfer für Ostdeutschland wird für 1992 auf etwa 150 Mrd. DM geschätzt. Das zentrale Ärgernis ist, daß etwa zwei Drittel davon inzwischen für soziale und konsumtive Zwecke verausgabt werden. Mit anderen Worten, der investive Bereich wird in unerträglichem Ausmaß vernachlässigt. Dies alles geschieht vor dem Hintergrund, daß die Arbeit, die Bedürfnisse, die Notwendigkeiten in Ostdeutschland buchstäblich auf der Straße liegen.

Daß diese Entwicklung in Westdeutschland seit langen Jahren inzwischen gang und gäbe ist, verdeutlichen auch Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Sie beziffert den Anteil der aktiven an den passiven Ausgaben auf 0,88, d.h. daß für 1 DM zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit 88 Pfennig für die Arbeitsförderung zur Verfügung stehen. Die gleiche Relation für Schweden lautet 2,36, d.h. in Schweden wird 2,36 mal mehr Geld für Arbeitsförderung ausgegeben als für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit.

Selbst diese für Deutschland deprimierenden Zahlen differieren noch je nach der unterschiedlichen Rubrizierung der Einzelposten: Das Bundesarbeitsministerium zählt zur aktiven Finanzierung auch die Ausgaben für den Vorruhestand und das Altersübergangsgeld, was man ja außerordentlich anzweifeln kann. Andererseits werden bei den Geldern für die passive Finanzierung häufig nur die reinen Lohnersatzleistungen gezählt, d.h. die Milliardenbeträge der zusätzlich notwendigen Sozialhilfe-Leistungen bleiben außer Betracht.

2. Die Frage der **Selbstfinanzierung** – immer noch umstritten, obwohl inzwischen das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und auch das Bundesarbeitsministerium die Selbstfinanzierungsquote auf annähernd 100 % schätzen. D.h. es macht unter dem Strich gesehen finanziell keinen Unterschied im Hinblick auf die öffentliche Gesamtbelastung, ob die gleichen Gelder für passive Finanzierung oder für aktive Arbeitsförderung ausgegeben werden.

Dieser Gesichtspunkt ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil im politischen Raum die Durchsetzungsfähigkeit von aktiven Arbeitsmarktinstrumenten mit der Finanzierungsfrage steht und fällt. Wenn der Nachweis geführt werden kann, daß die aktiven Instrumente im Kern unter dem Strich zu den gleichen Belastungen führen, wie die Finanzierung von Arbeitslosigkeit, dann wird die Durchsetzbarkeit weiterer aktiver Instrumente entscheidend verbessert.

Eine dritte Ausgangsüberlegung ist die **Fragwürdigkeit einer weiteren Expansion der herkömmlichen Instrumente**. Beispielsweise die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind nicht zuletzt aufgrund des massiven Drucks der SPD im Verlauf des vorvorigen Jahres ausgeweitet worden. Hinzukam auch der Druck der Bundesanstalt für Arbeit, beispielsweise das Eventualprogramm vom Juli 1990, das von der Bundesregierung viel zu spät aufgegriffen worden ist.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Kernüberlegungen, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Brücke bilden sollen von zu behebenden, zu reparierenden individuellen Defiziten von Einzelpersonen und Zielgruppen hin zu regulären Beschäftigungsverhältnissen im Ersten Arbeitsmarkt, daß diese Brückenfunktion in Ostdeutschland nicht funktionieren kann, weil es keine regulären Anschlußbeschäftigungen gibt. Insoweit besteht Gefahr, daß diese **Brücken ins offene Meer** gebaut werden, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) also bestenfalls vorübergehende Perspektiven bieten und es völlig unklar bleibt, was mit diesen Menschen hinterher geschieht. Diese Lage wird nun noch verschärft durch die drohenden finanzpolitischen Restriktionen.

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ist in einer Zeit der Vollbeschäftigung konzipiert worden, Massenarbeitslosigkeit im Umfang der achtziger Jahren im Westen oder gar im Umfang Ostdeutschlands, waren den Autoren des AFG völlig fremd, und man ging nicht davon aus, daß sich ähnliche Phänomene in Deutschland nochmals entwickeln könnten. Deshalb waren die Instrumente ganz eng auf individuelle Defizite, aber eben nicht auf das Phänomen ausufernder Massenarbeitslosigkeit zugeschnitten. Die schlichte Fortschreibung dieser Politik kann also gar keine ausreichende Antwort auf die arbeitsmarktpolitischen Grundprobleme geben.

Der breite Einsatz dieser herkömmlichen Instrumente ist zur notdürftigen Stabilisierung der Verhältnisse zweifellos unabdingbar. Angesichts der weit über den arbeitsmarktpolitischen Themenkreis hinausreichenden Problemdimension bedürfen diese Instrumente jedoch der Verbesserung und Ergänzung, muß ihr Einsatz durch Verzahnung mit der Industrie- und Regionalpolitik effektiver gemacht werden.

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt mit ihrem Antrag an dieser Stelle an. Sie will Arbeitsförderung im Rahmen einer industriepolitischen Konzeption zum Erhalt und Aufbau neuer industrieller und gewerblicher Produktionsstandorte einsetzen, gleichzeitig aber auch den Ersten Arbeitsmarkt in Ostdeutschland in seiner Entwicklung stabilisieren und ausweiten.

Die Eckpunkte sind folgende:

1. Durch **Lohn- und Sachkostenzuschüsse** sollen Aufträge mit beschäftigungspolitischen Auflagen vergeben werden. Dies ist nicht unproblematisch, da sofort der Einwand von Mitnahmeeffekten und mißbräuchlicher Inanspruchnahme gemacht werden wird. Ich rege diese Diskussion hier gerne an.

2. Zwingende Fördervoraussetzung soll sein, die **Einstellung arbeitsloser oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohter Menschen**. Das Ziel ist also die Verringerung der Arbeitslosigkeit, wobei im Rahmen der Gesamtarbeitszeit ein Quantum X für Qualifizierungsmaßnahmen jeweils vorbehalten bleiben sollte.

3. Auftragnehmer sollen **Unternehmen aus der Region** sein. Das schließt auch **Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS)** und gemeinnützige Träger ein, vor allem mit dem Ziel von denkbaren Neu- und Ausgründungen selbstständiger Existenzen oder auch unabhängiger Kleinbetriebe aus der ABS heraus. Die ABS-Gesellschaften erhalten hiermit also eine mittel- und langfristige Perspektive.

4. Tätigkeitsfelder sollen darauf konzentriert sein, **regionale Strukturverbesserung** durch Arbeitsförderung zu erleichtern und zu beschleunigen. Also Verbesserung der regionalen Infrastruktur im weitesten Sinne – Umweltsanierung, Abbau von Altlasten, Verbesserung der sozialen Dienstleistungen – mit dem zentralen Ziel, Investitionen in der Region zu erleichtern durch eine Verbesserung der Standortbedingungen, d.h. der ökonomischen Angebotsstruktur.

Vorliegende Untersuchungen zu den Standortfaktoren, die signalisieren, daß 60% der Standortfaktoren im Bereich der Infrastruktur und der institutionellen Rahmenbedingungen und nur 40% im Bereich der Produktionskosten und der Qualifikationsstruktur angesiedelt sind, unterstreichen diesen Ansatz.

5. Möglichst **dezentrale Umsetzung** mit der Überlegung, Mobilisierung der Region, Erarbeitung von Strukturförderungsprogrammen, Präzisierung vorhandener Strukturförderungsüberlegungen. Also keine zentralen Vorgaben, sondern der Versuch, über regionale Abstimmungsprozesse unter Beteiligung von Länderregierungen, Landesarbeitsämtern, Landkreisen, Gewerkschaften und der

Industrie- und Handelskammern, diese Projekte zu formulieren und in der Durchsetzung zu begleiten.

6. Schließlich – um auf die Ausgangsüberlegung zurückzukommen – die Forderung nach einem **Regelmechanismus** bei der Bundesanstalt für Arbeit, der dafür sorgen soll, daß der **Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik einen bestimmten Anteil an den Gesamtausgaben** nicht unterschreiten darf. Würde er diese Grenze unterschreiten, würde dieser Regelmechanismus zu einer entsprechenden Erhöhung der Mittel für aktive Arbeitsförderung zwingen, so daß dann Haushaltsmittel umgeschichtet werden müssen. Dies wäre ein erster technischer Schritt hin zu einer auch vom Gesetzgeber gewollten Prioritätenumkehr zwischen aktiven und passiven Mitteln.

Nachdem unser Antrag im Parlament eingebracht worden ist, stand in der Presse zu lesen, daß das Bundesarbeitsministerium (BMA) zumindest in die gleiche Richtung denkt. Ein neues Arbeitsmarktinstrument, das im Umweltbereich in den neuen Bundesländern mit Schwerpunkt in der Infrastrukturverbesserung einzusetzen sei, soll für Wirtschaftsunternehmen, die einen Arbeitslosen beschäftigen, Lohnkostenzuschüsse in Höhe des ersparten Arbeitslosengeldes ermöglichen.

Es geht also ebenfalls um Umlenkung von bisher passiv verwendeten Geldern in aktive Maßnahmen. Das bedeutet, daß das BMA auch weitgehend die gleichen Probleme sieht. Inwieweit die Veröffentlichung so zeitnah an der Einbringung des SPD-Antrags taktischen Überlegungen geschuldet ist, muß sich erst noch zeigen. Das Ausmaß der bereits in der Vergangenheit – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – deutlich gewordenen Gemeinsamkeiten berechtigt jedoch zu der Unterstellung ehrlicher Absichten.

## 2.2 Anschlußdiskussion

Arbeitsförderung wird im Augenblick dazu eingesetzt, Arbeiten zu organisieren, die eigentlich vom Markt erledigt werden könnten, für die aber im Moment kein Geld vorhanden ist. Diese Arbeiten sind gleichwohl Voraussetzung für das Funktionieren des Marktes. Unter den Bedingungen der immer noch vorherrschenden Umbruchsituation sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) also in einer Doppelrolle, Beschäftigung fortzusetzen, die unter Marktbedingungen wegfällt, aber damit Leistungen zu erfüllen, auf die der Markt angewiesen ist. So wird ABM gegenwärtig überwiegend investiv eingesetzt, die Mittel verpuffen also nicht. Probleme im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ergeben sich jedoch durch die seit Jahresbeginn wirksamen Restriktionen und den generell begrenzten Zeithorizont der Maßnahmen. Als gravierendster Hemmschuh wird der generelle Investitionsattentismus und die daraus erfolgenden Konsequenzen für konkreten Inhalte der Qualifizierungsmaßnahmen und der verschiedenen Betätigungsfelder der ABM angesehen.

Deshalb werden die vorgeschlagenen Lohnkostenzuschüsse grundsätzlich als nützlich im Hinblick auf die Aufrechterhaltung bzw. Neuschaffung von Arbeitsplätzen, jedoch in den Grenzen der gegenwärtig vom Wettbewerb ausgesparten Tätigkeitsbereiche angesehen. Sie können Standortbedingungen verbessern und Beschäftigung in gewissem Umfang in den Ersten Arbeitsmarkt zurückführen, wenn sie am regionalen Bedarf orientiert sind und mit einer konkreten Zielsetzung strukturpolitischer Art versehen werden. Ihr Einsatz muß zwischen den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren (Wirtschaft, Gewerkschaften, öffentliche Instanzen, Maßnahmeträger) koordiniert werden. Dafür gibt es auch positive Beispiele und Erfahrungen aus dem Westen. Sie müssen jedoch mit Auflagen oder auch Zweckbestimmungen versehen sein, um Gießkanneneffekte in der Art der Investitionszulage zu vermeiden. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten wurde als groß eingestuft. Dafür sprechen sowohl alte Erfahrungen im Westen, als auch die Beobachtungen des Wirtschafts- und Arbeitsförderungsgeschehens im Osten.

Die globale Ausgangsbedingung besteht jedoch im Zusammenbruch der großen Industriebetriebe, die bisher überwiegend die lokale bzw. regionale Wirtschaftsstruktur geprägt und bestimmt hatten. Das bedeutet für zukunftsorientierte regionale Arbeitsmarktpolitik, daß gegenwärtig in vielen Regionen "die

Gegenseite schlicht nicht präsent ist", um Anhaltspunkte für wirtschaftliche Schwerpunkte und damit Orientierung für künftige Inhalte von Arbeit und Weiterbildung/Qualifizierung der betroffenen Menschen zu liefern.

Die Rolle der Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS) als Auffangbecken für die ausgegliederten Unternehmensteile und Beschäftigten verdichtet den Problembereich zusammengebrochener Industriestrukturen, Investitionsattentismus, fehlender Orientierung für Qualifizierungsmaßnahmen und zeitlich begrenzter Perspektiven bei den AFG-Instrumenten in ein und demselben Handlungsobjekt. Dies führt zur permanenten Überforderung des Akteurs ABS und der dort handelnden Personen.

Der vorgeschlagene Ansatz, durch Lohnkostenzuschüsse Aufträge zur Verbesserung der Standortfaktoren zu verbilligen und auf diese Weise finanzierbar zu machen, kann für ABS und andere Maßnahmeträger nur weiterführen, wenn auch grundsätzliche Hindernisse im Förderinstrumentarium beseitigt werden. Gegenwärtig erweisen sich die grundsätzlichen Forderungen des AFG nach Zusätzlichkeit der geförderten Arbeit, d.h. außerhalb des Marktgeschehens, und öffentlichem Interesse an ihrer Durchführung, d.h. Bedeutsamkeit für die Allgemeinheit, für ABS als Haupthindernis, über Aus- und Neugründungen eine Brücke in marktgängige und freifinanzierte Beschäftigung zu schlagen. Dieser Schritt erweist sich jedoch als immer dringlicher, da bei den Maßnahmen der Arbeitsförderung der fatale Unterschied zum Westen darin besteht, daß kein aufnahmefähiges Umfeld vorhanden ist. Daran ließe sich auch eine formelle Aufgabenteilung zwischen Wirtschaft und ABS knüpfen, die verschiedene kooperative Beziehungsformen beim Einsatz bzw. der Qualifizierung von Arbeitskräften zugrundelegt, so daß sich fließende Übergänge zwischen diesen beiden Partnern einstellen.

Positive Beispiele für die Zusammenführung der regionalen Akteure sind im Westen unter den Voraussetzungen dezentraler Umsetzung des Instrumentariums und verbindlicher Vereinbarung der Entwicklungsziele und Förderprioritäten in der Region möglich geworden. Ein unterstützender Ansatz in diese Richtung in Brandenburg, die Fördermittel in Schwerpunktgebieten zu konzentrieren und entsprechend abgestufte Fördersätze vorzusehen, steht jedoch unter dem Vorbehalt, die divergierenden Zuständigkeiten und Interessen bei den lokalen Ämtern und Institutionen auch tatsächlich zur Abstimmung zu bringen.

### **3. Verzahnung der Instrumente: Erfahrungen im Westen, Herausforderungen im Osten**

Hartmut Seifert

#### **3.1 Erfahrungen im Westen**

Die Verzahnung verschiedener beschäftigungspolitisch relevanter Instrumente ist bislang weder theoretisch noch empirisch systematisch aufgearbeitet. Einige Erfahrungen aus den alten Bundesländern gestatten in einem eher kursorischen Abriss aufzuzeigen, welche Vorteile eine Verzahnung haben kann, ferner welche Möglichkeiten sich hierfür anbieten und schließlich, welche Probleme zu meistern sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Erfahrungen mit der Verzahnung verschiedener Förderinstrumente in Westdeutschland unter wesentlich anderen Rahmenbedingungen gesammelt wurden, als es die jetzt in den östlichen Bundesländern herrschenden Verhältnisse sind.

#### **1. Was spricht für eine Verzahnung von Förderinstrumenten ?**

Zentrale Ausgangsfragen sind: Mit welchen zusätzlichen Effekten ist aufgrund einer Verzahnung verschiedener Instrumente zu rechnen? Läßt die Zusammenführung verschiedener Instrumente einen insgesamt größeren Wirkungseffekt erwarten als die Summe der Einzelwirkungen ?

Für einen kombinierten Instrumenteneinsatz im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- bzw. Strukturpolitik sprechen mindestens zwei Argumente: Erstens sind die anstehenden Probleme in ihrer Struktur äußerst komplex. Der isolierte Einsatz einzelner Instrumente läßt nur begrenzte Problemlösungen erwarten. Dies gilt sowohl im Hinblick auf spezielle Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik als auch auf besondere Förderprojekte, in denen gleichzeitig verschiedene Kostenarten anfallen, die nicht von einem Einzelinstrument abgedeckt werden können. Besonders augenfällig kommt die Vielschichtigkeit der Pro-

blemdimension bei den Entwicklungsdefiziten von lokalen Arbeitsmärkten zum Ausdruck. Defizite im endogenen Entwicklungspotential von Regionen können sowohl auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes (Qualifikation der Arbeitskräfte) als auch auf der Nachfrageseite sowie im Infrastrukturbereich oder auch im Bereich der politischen Infrastruktur bestehen. Eine gründliche Verbesserung der regionalen Standortbedingungen erfordert deshalb einen gezielten Maßnahmeninsatz, der der differenzierten und vielschichtigen Problemlage gerecht wird. Einzelne Instrumente liefern hierbei in der Regel letztlich nur Flickwerk. Bessere Ergebnisse lassen sich im Rahmen abgestimmter Förderpakete erzielen, die die Behebung mehrerer Defizitbereiche gleichzeitig angehen.

Ein zweites Argument, das für eine Verzahnung von Förderinstrumenten spricht, sind Finanzierungsüberlegungen. In aller Regel setzen die einzelnen arbeitsmarkt- oder infrastrukturpolitischen Förderinstrumente einen gewissen Eigenanteil des Trägers voraus, der gerade in strukturschwachen Regionen von den öffentlichen Institutionen nur mit großer Mühe oder überhaupt nicht aufgebracht werden kann. So werden z.B. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu einem hohen Anteil die Lohnkosten erstattet, nicht aber die teilweise sehr viel höheren Sachkosten. In den von Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit geprägten Regionen sind die Kommunen häufig nicht in der Lage, den für die Finanzierung anspruchsvoller Infrastrukturaufgaben notwendigen Eigenanteil zu übernehmen. Aufgrund in aller Regel hoher Ausgaben für Sozialhilfe infolge hoher Dauerarbeitslosigkeit fehlt es ihnen an Mitteln im Vermögenshaushalt, aus denen sie Investitionen in die Infrastruktur bestreiten könnten. Angesichts der akuten Gefahr einer weiter steigenden Zahl an Langzeitarbeitslosen droht sich der Handlungsspielraum der Kommunen für investive Aufgaben weiter dramatisch zu verschlechtern. Je höher die Ausgaben für Sozialhilfe desto geringer ist die Bewegungsfähigkeit, sich an beschäftigungs- und strukturpolitischen Aktivitäten finanziell zu beteiligen.

Aus diesem Teufelskreis einer zunehmenden beschäftigungspolitischen Handlungsunfähigkeit bietet die Verzahnung von Förderinstrumenten einen für die Kommunen in zweierlei Weise vorteilhaften Ausweg. Dadurch steigen die Chancen auf einen offensiven Einsatz beschäftigungspolitischer Programme, wodurch sich die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit bannen läßt. Die Kosten für Sozialhilfe bleiben unter Kontrolle. Gleichzeitig läßt sich mit Hilfe gezielter Beschäftigungs- und Strukturprogramme die lokale Wettbewerbsposition für

Industrieansiedlungen verbessern, indem Schwachstellen des endogenen regionalen Entwicklungspotentials behoben werden. Private Investitionen sind umso eher zu erwarten, je attraktiver die Ansiedlungsbedingungen sind.

## 2. Möglichkeiten der Verzahnung

Es lassen sich verschiedene Ansätze der Verzahnung von Förderinstrumenten unterscheiden. Eine erste Variante besteht in der Verknüpfung von politikbereichsinternen Instrumenten. Zwei Beispiele liefert die Arbeitsmarktpolitik. Zum einen können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Weiterbildungsmaßnahmen und zum anderen auch Kurzarbeitergeld mit Weiterbildungsmaßnahmen kombiniert werden. Beide Fördervarianten haben bislang jedoch nur wenig Nachfrage gefunden. Bei der ersten Variante handelt es sich vor allem um die Projekte "Arbeiten und Lernen" für Jugendliche, die zwar quantitativ bislang keine allzu große Rolle gespielt haben, in qualitativer Hinsicht aber einen guten Beitrag zur beruflichen Integration und Förderung von Jugendlichen geleistet haben. Die Möglichkeit, Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verbinden, ist noch relativ neu und hat in den neuen Bundesländern nur in vergleichsweise wenigen Fällen (7 v.H. der Kurzarbeit) Anwendung gefunden.

Eine zweite Verzahnungsmöglichkeit besteht zwischen Instrumenten verschiedener Politikbereiche. In aller Regel werden Personalkosten- und Sachkostenzuschüsse zusammengeführt. Zur ersten Förderkategorie gehören Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), während Mittel der zweiten Förderkategorie aus der Gemeinschaftsaufgabe "Förderung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), der Städtebauförderung, dem europäischen Regionalfonds oder anderen Infrastrukturprogrammen stammen können. Ferner bietet sich an, Qualifizierungszuschüsse aus dem europäischen Sozialfonds in kombinierte Maßnahmeprojekte einfließen zu lassen. Das Grundprinzip dieser verschiedenen Verzahnungsmöglichkeiten von Förderinstrumenten besteht darin, daß Lohnkosten- mit Sachkosten- und Qualifizierungszuschüssen zu einem Förderdreieck verbunden werden.

Eine Besonderheit stellt schließlich die bislang nur selten praktizierte Verzahnung von öffentlichen und privaten Mitteln dar. Dabei handelt es sich um Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes, die im Rahmen von betrieblichen

Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften mit Mitteln aus Sozialplänen aufgestockt wurden.

### 3. Implementationsprobleme

Obwohl die Vorteile einer Verzahnung von Förderinstrumenten auf der Hand liegen, finden kombinierte Projekte in der beschäftigungspolitischen Praxis bislang noch relativ selten Anwendung. Generell bedeutet die Verzahnung verschiedener Politikinstrumente einen höheren Koordinationsaufwand. Verbesserte Fördermöglichkeiten haben ihren Preis: Bei der Planung, Initiierung und Durchführung koordinierter Maßnahmen ist das Programm-Management eher gefordert als bei der Durchführung einzelner Instrumente. Vorausgesetzt sind umfassende Kenntnisse der verschiedenen Förderprogramme. Es gilt herauszufinden, welche inhaltlichen Schnittmengen die jeweiligen Förderkonditionen zulassen. Verschiedene Akteure bzw. Institutionen mit jeweils unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen müssen zusammengeführt und auf einen Nenner gebracht werden. Der Koordinationsaufwand beim Programm-Management ist außerdem größer, weil Konsens über Einsatz und Priorität der verschiedenen Instrumente und Förderziele hergestellt werden muß. Sowohl die jeweilige Problemsicht als auch die jeweils verfolgten Lösungsansätze können differieren und müssen deshalb zumindest in grobe Übereinstimmung gebracht werden.

Weiterhin können sich Probleme bei der Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente ergeben. Einige Instrumente haben einen individuellen Förderanspruch, andere einen kollektiven. Dies schließt Verzahnung zwar grundsätzlich nicht aus, erschwert aber deren Durchführung. Ein Beispiel hierfür ist die Verbindung von Kurzarbeitergeld mit Qualifizierungsmaßnahmen. Während der Betrieb das Kurzarbeitergeld kollektiv für eine bestimmte Anzahl von Arbeitskräften beantragt, hängt die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen von der Prüfung der individuellen Anspruchsvoraussetzungen ab. Für die Betriebe bedeutet dies nicht nur einen erheblichen organisatorischen Aufwand. Denkbar ist auch, daß nicht sämtliche der Kurzarbeiter auch gleichzeitig die Voraussetzungen für eine berufliche Weiterbildungsförderung erfüllen. Werden Sozialpläne in Beschäftigungsgesellschaften eingebracht, kompliziert sich das Problem inkompatibler Anspruchsvoraussetzungen noch weiter, weil individuell

zustehende Ansprüche an Geldleistungen für kollektive Verwendungszwecke zur Verfügung gestellt werden.

Ein weiteres Problem kann sich aus der Ämterfragmentierung ergeben. Für die einzelnen Förderprogramme und -instrumente sind unterschiedliche Ämter zuständig, die unterschiedliche Förderziele verfolgen, dabei häufig von spezifischen Problemperspektiven ausgehen und meist nur bei einzelnen Instrumenten Erfahrungen in der Planung und Durchführung mitbringen. Eine zentrale organisatorisch-institutionelle Schwachstelle ist darin zu sehen, daß es keine systematisch eingerichteten ressortübergreifenden Instanzen gibt, die die verschiedenen bei der Programmverzahnung beteiligten Ämter und Kompetenzen zusammenführen. Hier liegt der entscheidende Dreh- und Angelpunkt, an dem Reformüberlegungen ansetzen müssen. Soll die Verzahnung von verschiedenen Förderprogrammen mehr als nur ein einmaliger Versuch sein, erscheint die Einrichtung ressortübergreifender Steuerungs- bzw. Koordinierungsgremien eine unabdingbare Voraussetzung zu sein. Bei einer dauerhaften Programmkombination reicht es sicherlich auch nicht aus, sich allein auf informelle Koordinationsformen zu beschränken.

Lokale Koordinierungsstäbe könnten folgende Aufgaben übernehmen:

- Analyse des endogenen Entwicklungspotentials, auf dem die Wachstumschancen einer Region basieren. Die Erfassung der Stärken sowie der Schwächen einer Region im Rahmen eines Problemprofils bietet Ansatzpunkte für die gezielte Entwicklung von Förderprojekten.
- Erstellung eines lokalen Entwicklungsplans, der in kleinere lokale Arbeitsmarkt- und Strukturprogramme aufgespalten werden kann, die wiederum verschiedene Förderelemente miteinander verknüpfen.

Christian Brinkmann

### **3.2 Die Stunde der Praxis – Herausforderungen im Osten**

Im Grunde genommen gibt es noch kaum gesicherte Erkenntnisse über die Verzahnung von Politikinstrumenten im Osten. Das ist im Augenblick auch gar nicht die Stunde der Wissenschaft, sondern die der Praxis. Wir sammeln vielleicht etwas systematischer als andere Informationen aus (noch unvollkommenen) Statistiken, Fallstudien und ersten repräsentativen Untersuchungen. Die komplexen Wirkungszusammenhänge sind aber nur sehr schwer einzufangen.

Ich werde kurz referieren, wo vor allem Ansatzpunkte der Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern zu sehen sind. Das betrifft zum einen die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) untereinander. Zum anderen geht es um die sog. Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik, d.h. ihre Verzahnung mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik. Abschließend werde ich ein paar generelle Aspekte ansprechen.

#### **1. Kombination von AFG-Instrumenten<sup>1</sup>**

##### **a) Kurzarbeit und Qualifizierung<sup>2</sup>**

Nach der zunächst im Osten geltenden vereinfachenden Sonderregelung (§ 65 Abs. 5, AFG) sollte kurzarbeitenden Arbeitnehmern eine berufliche Qualifizierung ermöglicht werden. Eine entsprechende Regelung gilt im Osten wie im Westen (befristet bis 1995) für Kurzarbeit aus strukturellen Gründen (§ 65 Abs. 4, AFG).

Tatsächlich blieb die Beteiligung von Kurzarbeitern an Qualifizierungsmaßnahmen weit hinter den Erwartungen zurück. Der Anteil der Teilnehmer stieg auf lediglich 7 % aller Kurzarbeiter im 4. Quartal 1991 (gut 75.000 Kurzarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen). Was sind die (mutmaßlichen) Gründe für solch eine geringe Beteiligung?

Zum einen wurde und wird diese Koppelung nur über eine Sollbestimmung angestrebt. Hätte man die Regelung verbindlicher ausgestaltet, wären möglicherweise Akzeptanzprobleme für die Kurzarbeit entstanden, die die angestrebte "Feuerwehrfunktion" und kurzfristige Entlastung des Arbeitsmarktes in Frage gestellt hätten, oder es wären sehr fragwürdige Qualifizierungsmaßnahmen entstanden.

Die finanzielle Ausgestaltung dürfte weniger eine Rolle gespielt haben. Auch die z.T. tarifvertraglich vereinbarten Aufbesserungen für Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen haben nicht den Durchbruch gebracht. Entscheidender waren offenbar Implementationsprobleme:

In der Kürze der Zeit war es vielfach nicht möglich, adäquate Qualifizierungsangebote zu unterbreiten, Lehrgänge zu organisieren, zu beraten und konkret zu motivieren. Eine aus repräsentativen Umfragen erkennbare generelle Qualifizierungsbereitschaft ließ sich häufig nicht in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen umsetzen. Eine Rolle spielten auch Unsicherheiten über den erwarteten Bedarf an Qualifikationen, die Anerkennung von Abschlüssen und teilweise auch die Befürchtung von Kurzarbeitern, daß Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen möglicherweise als erste entlassen würden. Erkennbar sind also auch aus der Umbruchsituation resultierende Sonderfaktoren, so daß eine Verallgemeinerung dieser Ergebnisse nicht ohne weiteres möglich ist.

#### b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Qualifizierung

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lassen sich mit beruflicher Fortbildung und Umschulung nach dem AFG in dreierlei Varianten kombinieren:

- "Sandwich-Verfahren", bei dem sich Zeiten der Qualifizierung und von ABM – jeweils auf Vollzeitbasis – aneinander anschließen. Produktive Beispiele existieren, sind aber eher die Ausnahme als die Regel.
- Qualifizierungsanteile im Rahmen von Vollzeit-ABM, die im Osten 20% und im Westen 10% (in bestimmten Modellregionen, in denen die berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen besonders gefördert werden

soll, auch 20%) betragen können. Auch von dieser Möglichkeit wird offenbar nur selten Gebrauch gemacht, obwohl sie von allen Beteiligten generell begrüßt wird: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Osten sollen ja nicht nur generell den wirtschaftlichen Wiederaufbau unterstützen, sondern auch individuelle Beschäftigungschancen verbessern helfen. Hier hätte eine sinnvolle Kombination mit Qualifizierungselementen einen hohen Stellenwert.

- In diesem Jahr wurde eine für Ost wie für West geltende dritte Variante eingeführt, die zuvor allerdings auch schon mit Mitteln der Europäischen Gemeinschaft möglich war: Die Kombination von Teilzeit-ABM mit Teilzeit-Qualifizierung und dabei Gewährung eines Teilunterhaltsgeldes nach dem AFG. Angesichts der erwarteten Schwierigkeiten bei der Implementation wurden hierfür im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 1992 lediglich 20.000 Fälle vorgesehen. Sollen Arbeit und Qualifizierung sinnvoll aufeinander bezogen sein, sind in der Tat Koordinationsaufwand und administrative Probleme nicht zu unterschätzen.

Weitere Erfahrungen in diesem Bereich müssen also gesammelt werden. Sicher dürfte es, wie früher in einschlägigen Untersuchungen im Westen belegt, in bestimmten Regionen (auch seitens der Arbeitsämter) und bei bestimmten Trägern vorteilhafte Implementationsstrategien geben, die aufzuspüren und zu verbreiten sind. Wichtiger als weitergehende gesetzliche Regelungen dürfte die Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur sein. So wird gerade auch von den vielerorts entstandenen sogenannten "Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS)" zur Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung und Strukturentwicklung erwartet, daß sie mehr als andere Träger in der Lage sind, auf den Einzelfall zugeschnittene Maßnahmekombinationen zu realisieren.

## 2. Verzahnung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten mit Wirtschafts- und Strukturpolitik<sup>3</sup>

In diesem Zusammenhang möchte ich kurz auf die schwierige Frage der Abstimmung von Qualifizierungsmaßnahmen mit einem sich abzeichnenden oder im Rahmen strukturpolitischer Vorstellungen entwickelbaren Qualifizierungsbedarf in einer Region eingehen und auf die Hilfen von arbeitsmarktpolitischen

Maßnahmen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau. Dabei geht es auch um den speziellen – zuletzt sehr intensiv diskutierten – Bereich des Übergangs von ABM in reguläre Beschäftigung.

#### a) Qualifizierung und Qualifikationsbedarf in einer Region

Verzahnungen dieser Art werden auch im Westen seit Jahren immer wieder diskutiert und verstärkt gefordert. Die Schwierigkeiten liegen auf der Hand, da es sich zum einen um den **zukunftsbezogenen** Qualifikationsbedarf und zum anderen um den **regional bezogenen** handelt. Hinzu kommt im Osten die totale **Umbruchsituation**, so daß eine Abstimmung häufig nur sehr schwer möglich ist. Trotzdem wird es immer wieder versucht und muß versucht werden. Allgemein können nur sehr breite Handlungsfelder einer situationsadäquaten Qualifizierungspolitik benannt werden<sup>4</sup>. Versuche werden auch unternommen, sich an Vergleichsregionen im Westen zu orientieren<sup>5</sup>. Notwendig sind, wie auch immer regionalspezifische Untersuchungen von Entwicklungspotentialen und Entwicklungspfaden. Dabei sind jetzt im Osten sehr unterschiedliche Konstellationen zu beachten:

Sind für eine Region bereits zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche erkennbar, gibt es (viel zu selten) bereits die erhofften privaten Investitionen (aus dem Westen), kann man Qualifizierung daran orientieren. Selbst in dieser günstigsten Konstellation sind aber noch große Umsetzungsprobleme im Hinblick auf die konkrete Strukturierung von Bildungsmaßnahmen zu meistern.

Fehlt der große Investor, mag es strukturpolitische Vorstellungen für die Region geben, an denen man sich mit einigem Risiko auch orientieren kann. Solche Vorstellungen existieren allerdings keineswegs überall. Fallstudien zeigen, daß Arbeitsmarktpolitik vor Ort häufig solche Orientierungslinien sucht und auch kooperationsbereit ist, die gewollte Verzahnung aber an den unklaren Wirtschaftsperspektiven ganzer Regionen scheitert.

Wenn es völlig offen ist, wohin die Reise geht, sind auch einer sinnvollen inhaltlichen Strukturierung von Qualifizierungsmaßnahmen enge Grenzen gesetzt. Dann geht es vielleicht nur um den Grundbedarf an Qualifikationen in einer Region, um Schlüsselqualifikationen u.ä., dann müßte der Schwerpunkt der Ak-

tivitäten aber auch weniger auf Qualifizierung als vielmehr auf arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen, einschließlich ABM, liegen.

Auch an dieser Stelle ist eigentlich kein zusätzlicher gesetzlicher Regelungsbedarf erkennbar. Wichtiger erscheint der Ausbau lokaler Netzwerke, wozu in den neuen Bundesländern auch ABS-Gesellschaften einen wesentlichen Beitrag leisten können, um zusätzliche Impulse zur Entwicklung von Regionen und zur Verzahnung der unterschiedlichen Politikbereiche zu geben.

#### b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Hilfen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau

Angesichts der Umbruchsituation und dem daraus resultierenden Problemdruck am Arbeitsmarkt bestand in den neuen Bundesländern von Anfang an die Intention, die personenbezogenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in eine stärkere projektorientierte Förderung einzubinden, die in erster Linie auf eine Verbesserung der Angebotsbedingungen der Wirtschaft durch Infrastrukturverbesserungen und Umweltsanierung abzielte. Bisherige Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, daß es in beachtlichem Umfang gelungen ist, ABM in den neuen Bundesländern auf Defizitfeldern einzusetzen<sup>6</sup>: Gut die Hälfte aller geförderten Aktivitäten sind im engeren Sinne investiv, nämlich Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, zur baulichen Instandsetzung/Planung und zur Umweltverbesserung. Bei den Großprojekten ("Mega-ABM") ist die investive Komponente noch erheblich stärker (gut 90%). Hilfestellung gab und gibt es auch beim Aufbau der notwendigen administrativen Infrastruktur, wodurch auch Zeiten, in denen die für Strukturpolitik zuständigen öffentlichen Gebietskörperschaften im Osten noch nicht handlungsfähig waren, überbrückt werden konnten.

Die bis Ende des Jahres geltenden erleichterten Bedingungen für den Einsatz von ABM in den neuen Bundesländern haben offenbar in hohem Maße eine Verzahnung mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik erleichtert, trotzdem gibt es Friktionen und werden zusätzliche Probleme entstehen, falls Sonderregelungen Ende des Jahres ersatzlos auslaufen.

Dabei geht es um die Förderhöhe bei den **Lohnkosten**, die zunächst generell und später lediglich bei der Beschäftigung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen bis zu 100% erstattet wurden. Diese Frage ist für Träger ohne ausreichende eigene Ressourcen, wie z.B. die ABS-Gesellschaften, von wesentlicher Bedeutung. Zusätzlich geht es um die Finanzierung von **Sachkosten**, die bei den häufig im Vordergrund stehenden ABM mit Investivcharakter in erheblichem Umfang anfallen. Mittel hierfür aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost" stehen bereits jetzt nicht mehr zur Verfügung. Im Hinblick auf die gewünschten strukturpolitischen Wirkungen der Maßnahmen sind grundsätzlich auch andere Träger (z.B. Land, Kommune) und andere Förderprogramme (z.B. Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Kreditprogramm zur Förderung kommunaler Investitionen) in Betracht zu ziehen.

Verzahnungsprobleme entstehen auch im Hinblick auf die **Zusätzlichkeit der Arbeiten**, die das AFG für ABM fordert. An dieser Stelle setzt das zunächst vom Land Brandenburg vorgeschlagene und nunmehr von mehreren ostdeutschen Ländern vertretene Strukturförderprogramm an, bei dem es um eine neue Variante der Koppelung von Arbeitsförderung mit Strukturpolitik geht.

Weiterhin ist das bei ABM geforderte "**öffentliche Interesse**" ein Problem. Diese Regelung erschwert oder macht unmöglich, daß sich aus ABM heraus private gewinnorientierte Tätigkeiten entwickeln, wie dies im Osten – als eine nicht unwichtige Variante des Übergangs in den normalen Arbeitsmarkt – zum Teil ausdrücklich angestrebt wird. Die im AFG aufgebauten Hürden, die es nicht zulassen, über eigene Einnahmen Rücklagen zu bilden oder Sachkapital aufzubauen, sind im Hinblick auf die Situation in den neuen Bundesländern zu überdenken.

Eine besondere Problemlage ergibt sich in diesem Zusammenhang für ABS-Gesellschaften, die ja auch den Übergang der dort Beschäftigten in eine reguläre, nicht subventionierte Arbeit vorbereiten sollen. Wohlgermerkt, über ABS-Gesellschaften wird nur der kleinere Teil des Beschäftigungsproblems im Osten kanalisiert, und der kleinere Teil des Übergangs aus ihnen in reguläre Beschäftigung dürfte sich über Ausgründungen und den Weg in die Selbständigkeit vollziehen<sup>7</sup>. Trotzdem wird zurecht auch verstärkt über bessere Regelungen an dieser Nahtstelle zur Wirtschafts- und Strukturpolitik nachgedacht. **Lösungsvorschläge** beziehen sich auf<sup>8</sup>:

- Die **bessere Nutzung vorhandener Regelungen der Arbeitsförderung** (Unterstützung von Teilausgründungen über Vergabe-ABM, Vorbereitung von Ausgründungen über Qualifizierung im Rahmen von ABM, Gewährung von Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüssen bei Ausgründungen, Gewährung von Überbrückungsgeld nach § 55 a AFG bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit; u.U. auch regionalspezifische Auslegung des Kriteriums "öffentliches Interesse", so daß in Regionen mit noch weitgehend fehlendem Mittelstand – in denen dann auch keine Wettbewerbsverzerrung entstehen kann – die Unterstützung von Ausgründungen grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt).
- **Erweiterung bestehender AFG-Regelungen** (Kapitalisierung von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen und Verwendung als Lohnstanzuschuß, Verwendung von Einnahmen aus ABM-Tätigkeit als Zwischenfinanzierung auf Darlehensbasis o.ä.).
- **Nicht beitragsfinanzierte AFG-externe Lösungen** (verstärkte Nutzung bestehender Programme zur Mittelstandsförderung, gezielte Programme von Bund/Ländern zur Überbrückung der Phase der wirtschaftlichen Unsicherheit zwischen AFG-Förderung und Selbständigkeit u.a.).

### 3. Generelle Hinweise zur Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik

Auch mit dem jetzigen Instrumentarium der Arbeitsförderung, insbesondere auch auf der Basis der für die neuen Bundesländer geltenden erweiterten Sonderregelungen, ist eine noch weitergehende Verzahnung mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik möglich. Häufig handelt es sich nicht um die Notwendigkeit neuer gesetzlicher Regelungen, sondern um Verbesserungen bei der Implementation. Dies ist auch eine Frage des Ausbaus regionaler Entscheidungsspielräume bei den Arbeitsämtern, des Zusammenwirkens von Institutionen aus den unterschiedlichen Politikbereichen, von regionalen Entwicklungsagenturen.

Vor Ort stellt sich verstärkt die Frage, wie man Wirtschaftsförderung und Arbeitsförderung zusammenbringen kann. Teilweise wird ja von beiden Seiten die für die Placierung der Fördermittel notwendige "Infrastruktur" (Bera-

tungsinstitutionen, Hilfen bei der Antragstellung etc.) parallel, wenn nicht gar in Konkurrenz zueinander, aufgebaut. Notwendig sind in diesem Zusammenhang nicht nur weitergehende Untersuchungen zur Implementation der Arbeitsmarktpolitik, sondern auch zur Implementation der Wirtschafts- und Strukturpolitik - in ihrer Verzahnung mit der Arbeitsmarktpolitik<sup>9</sup>.

Zu erwarten ist, daß im Rahmen des AFG in Zukunft mit knapper werdenden Mitteln zwangsläufig selektiver vorgegangen werden muß, daß man sich stärker darauf konzentriert, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen bzw. potentielle Problemgruppen verstärkt zu fördern. Schließlich geht es zumindest langfristig nicht an, daß mit dem Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik Selektionsprozesse am Arbeitsmarkt, wie wir sie aus den alten Bundesländern kennen, möglicherweise noch verstärkt werden.

Dies schließt allerdings in der gegenwärtigen Situation in den neuen Bundesländern eine noch stärkere Koppelung mit Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik nicht aus, so daß z.B. Lohnkostenzuschüsse für Ältere oder Frauen gezielt vergeben werden könnten an mittelständische Arbeitgeber, deren Entwicklung damit zugleich gefördert werden kann. Nur wenn durch Zielgruppenauflagen die Akzeptanz von Maßnahmen gefährdet würde, müßte gegenwärtig wohl noch die Mithilfe beim Aufbau neuer regulärer Arbeitsplätze im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik Priorität haben.

Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern ist für eine Koppelung mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik offener als bislang in den alten Bundesländern. Sonderregelungen haben hierzu beigetragen, über deren mögliche Verlängerung nachzudenken ist. Nicht alle Möglichkeiten der Verzahnung werden gegenwärtig ausgeschöpft, wobei als wesentliches Hemmnis für viele Regionen in den neuen Bundesländern noch keine zukunftssträchtige Wirtschaftsstruktur erkennbar ist.

## Literatur

- (1) Christian Brinkmann u.a., Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern - braucht der ostdeutsche Arbeitsmarkt arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen ? in: WSI-Mitteilungen, 7/92
- (2) Brigitte Völkel, Kurzarbeit - eine Zwischenbilanz, IAB-Werkstattbericht, Nr. 4, 3.4.1992
- (3) Friedrich Buttler u.a., Arbeitsplatzförderung statt Lohnersatz. Ein Plädoyer für investive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht, Nr.7, 26.5.1992
- (4) Dieter Blaschke u.a., Qualifizierung in den neuen Bundesländern. Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB), Nr. 7/1990
- (5) Georg Müller, Annelore Chaberny, Friedemann Stooß, Berufe-Atlas, Wirtschafts- und Arbeitsmarktindikatoren nach Regionen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) Nr. 150, 1991
- (6) Knut Emmerich, Mega-ABM, Teile I - III, IAB-Kurzberichte vom 4.11.1991, 7.11.1991 und 11.11.1991.  
Eugen Spitznagel, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) sind in hohem Maße investiv, IAB-Kurzbericht, Nr. 12, 13.5.1992
- (7) Matthias Knuth, Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Acht Fallstudien von ABS-Gesellschaften, Reihe "Sozialforschung" des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1992
- (8) Knut Emmerich, Arbeitsmarktpolitik kann Existenzgründungen in Ostdeutschland flankieren, IAB-Kurzbericht, Nr. 13, 1.7.1992
- (9) Heiner Heseler, Bert Warich, Jürgen Boje, Doris Gladisch, Vera Dahms u.a., Fallstudien zur Regionalentwicklung und Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, IAB-Werkstattbericht, 10.7.1992 (Zwischenbericht aus den im Auftrag des IAB durchgeführten Fallstudien)

### 3.3 Anschlußdiskussion

Die Anschlußdiskussion konzentriert sich stark auf die Rahmenbedingungen der Arbeitsverwaltung und der ABS-Gesellschaften, sowie auf die mittlerweile verfügbaren Erfahrungen mit Verzahnungsversuchen.

Als Beispiel für einen strukturpolitischen Ansatz der Verzahnung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik dient die Umsetzung der Regionalprogramme in Nordrhein-Westfalen.

Dort geht es gegenwärtig um die Formulierung regionaler Entwicklungsstrategien der Kommunen, d.h. weg von den Fördertöpfen, hin zu grundsätzlichen Überlegungen mit den regionalen Akteuren, wohin die Entwicklung gehen soll. Dieser Prozess ist sehr mühsam und pflegeintensiv, da Vorbehalte zwischen konkurrierenden Kommunen, Ämtern und Institutionen abgebaut werden müssen.

Die Idee ist, daß eine Art Leitbild entsteht, an dem alle Politikbereiche ausgerichtet werden können:

- die Schwächen offenzulegen, um daraus Stärken zu machen, aber auch darum die Stärken herauszufinden, um das Entwicklungspotential der Region zu bestimmen und daraus ein Konzept zu entwickeln,
- daß durch Zusammenwirken mehrerer Träger Projekte verwirklicht werden können, die den einzelnen Träger überfordern würden,
- daß z.B. auch gemeinsame regionale Einrichtungen geschaffen werden (Beispiel regionale Zusammenführung der Weiterbildungsdatenbanken),
- um durch die Verknüpfung der einzelnen Instrumente Synergieeffekte zu erzielen.

In scharfem Kontrast dazu entfalten sich die Ansätze für Verzahnungsprojekte in den neuen Bundesländern in einer breiten wirtschaftlichen (Wieder)Aufbau-Phase mit entsprechend zugespitzter Arbeitsmarktpolitischer Gegensteuerung.

So sehen sich beispielsweise die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern drei gravierenden Hemmnissen gegenüber, die die Verknüpfung von Instrumenten und die Verzahnung der Arbeitsmarkt- mit der Wirtschaftspolitik grundsätzlich erschweren:

- die Aufbauphase ist noch nicht abgeschlossen, d.h. in den Verwaltungsausschüssen wechseln noch häufig die Partner, und es gibt noch keine ausgereifte Bildungsträger-Landschaft;
- das absolute Massengeschäft mit beispielsweise 20.000 Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen in einem Arbeitsamtsbezirk. Diese Maßnahmen schaffen aber noch keinen Arbeitsplatz. Es ist auch unwahrscheinlich, daß der Arbeitsmarkt für diese Größenordnungen der gegenwärtigen Qualifizierungen aufnahmefähig ist. Dennoch besteht kraft Gesetz ein Rechtsanspruch des Arbeitslosen auf Teilnahme an einer solchen Maßnahme, obwohl sie offensichtlich sinnlos ist und teilweise eher den Werbungsaktivitäten der Bildungsträger zu verdanken ist. Hier müßte im Gesetz der individuelle Rechtsanspruch zumindest durch eine Zweck-mäßigkeitprüfung ergänzt werden, um Auswüchse zu vermeiden;
- öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit knebeln die Verwaltung, da dort rechtskräftige Entscheidungen getroffen werden müssen, die von vielerlei Instanzen, z.B. von Rechnungshöfen kontrolliert werden.

Die einzige Möglichkeit, hier im erforderlichen Maße und im großen Stil aktiv zu sein, besteht nur über Projektförderung. D.h., daß nur große Projekte gefördert werden, bei der die Zusätzlichkeit außer Betracht bleibt, öffentliches Interesse unterstellt wird. In welcher Form dies dann geschieht, Vergabe, Untervergabe etc., bereitet dann keine Probleme.

Demgegenüber artikulieren die ABS-Gesellschaften verstärkt die Erfahrung, stellvertretend für strukturpolitisch kompetente Akteure im Zentrum des Umbauprozesses zu stehen, weil sie als direkte Nahtstelle zwischen den ausgesonderten Belegschaften und den institutionellen Entscheidungsinstanzen (Arbeitsverwaltung, kommunale Ämter, Landesministerien etc.) fungieren. Unter dem Eindruck restriktiverer Förderbedingungen und zunehmender Schwierigkeiten, mit den knappen Mitteln geeignete Führungspersönlichkeiten für die ABS-

Gesellschaften zu rekrutieren, ergeben sich vielfältige - aus dem Westen bekannte - Finanzierungsprobleme bei der Überbrückung von Lücken im Zahlungsverkehr zwischen Maßnahmeträger und Arbeitsämtern, beim Ausbleiben verstärkter Mittel durch das Land etc. Die aus dem Westen bekannten und gebräuchlichen Methoden, solche Engpässe - beispielsweise durch die Mobilisierung von Spenden, eigener Ersparnisse oder gar eigener Verschuldung - zu überwinden, sind im Osten angesichts des dramatisch verkleinerten Einkommensspielraums der Betroffenen nur äußerst eingeschränkt einsetzbar. Andererseits hatte seinerzeit erst die Kürzung der Fördersatzes im Westen zu der bitteren Erfahrungen auch für Kommunen geführt, daß Passivität bei ABM sich mittelfristig in schweren Sozialhilfelasten ausdrückt. Erst dann waren auch höhere Eigenbeiträge für ABM bei den Kommunen durchsetzbar. Diese Erfahrung wird auch im Osten unvermeidbar sein.

Verzahnung geschieht also nicht im Rahmen eines strukturpolitischen Konzepts der verschiedenen regionalen Akteure, sondern im Hinblick auf die Abdeckung der Defizite der Einzelinstrumente beim Maßnahmeträger, um z.B. Restkosten zu finanzieren, aber auch, um Qualifizierungsmaßnahmen auf anspruchsvollerem Niveau anbieten zu können. Auch die ABS-Gesellschaften stehen dabei vor dem Problem der noch unfertigen Qualifizierungslandschaft und der Unsicherheit der Betroffenen über ihre individuellen Beschäftigungsaussichten in einem neuen Beruf. Da die Betroffenen in der Regel eine qualifizierte Berufsausbildung haben und die angebotenen Maßnahmen dieses Niveau häufig unterschreiten, wächst den ABS auch eine große Motivierungsaufgabe zu. Für die Bereitstellung anspruchsvoller Qualifizierungsmaßnahmen, die über das bestehende Ausbildungsniveau hinausgehen und die Betroffenen auch für künftige Investoren in neuentstehenden Betrieben einsetzbar machen, ist die Verzahnung der verschiedenen Instrumente unabdingbar.

Das Fehlen von wirtschaftlichen Aktivitäten/Investitionen größeren Stils begrenzt dabei von vornherein die Wirksamkeit und die Effekte dieser Maßnahmen, da die Perspektive einer Überleitung der Betroffenen auf den Ersten Arbeitsmarkt fehlt. Deshalb scheint eine Orientierung des verfügbaren Instrumentariums an einem regionalen Entwicklungskonzept unumgänglich, das zu Aussagen über die Schwerpunkte der Wirtschaftsentwicklung und den Berufs- und Qualifikationsbedarf in der Region führt.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob über die bereits regional vereinten Mitglieder der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter weitere Gremien oder Ausschüsse notwendig sind, da bereits drei entscheidende Parteien (Wirtschaft, Gewerkschaften, öffentliche Hand) an einem Tisch sitzen. Warum kann sich daraus nicht eine Beschäftigungsgesellschaft bilden? Warum kann die Arbeitsverwaltung nicht – wie z.B. in Belgien möglich – selbst Träger aktiver Maßnahmen sein und Einstellungen vornehmen?

Eine weitere – offengebliebene – Frage ist die in diesem Zusammenhang völlig vergessene Funktion der Aufbaustäbe, denen im Rahmen des Gemeinschaftswerks "Aufschwung Ost" die Koordinierung auf der Ebene der einzelnen Bundesländer obliegt.

Angesichts dessen erscheint ein bewußter politischer Ansatz zur regionalen Entwicklung und Strukturpolitik unumgänglich, um die Verzahnung der verfügbaren Instrumente an konkreten Zielen auszurichten und ihre Durchführung im Sinne der eingangs beschriebenen Synergieeffekte zum Erfolg zu führen. Ohne diesen Ansatz müssen Verknüpfungen auf der instrumentellen Ebene – Jugendhilfe, Bausanierung, Arbeitsförderung, Bundessozialhilfegesetz, wie sie seit langem im Westen realisiert werden – immer Notlösungen bleiben. Ihre regionale Koordinierung tendiert deshalb stark in den Bereich der Realsatire, da (Beispiel Europäischer Sozialfonds, der in den neuen Bundesländern ergänzend eingesetzt wird) die eigentlich in den entsprechenden Verordnungen geforderte Konzertierung zwischen den verschiedenen Ressorts nicht in einem einzigen Bundesland verwirklicht werden konnte, da die administrativen Grabenkriege zwischen den verschiedenen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsinstanzen nicht überwunden werden konnten, so daß die Gelder völlig ohne Gesamtkonzept – Ressort für Ressort – ausgegeben wurden.

Eine politische Zielsetzung, wie die Region entwickelt werden soll, in z.B. Mecklenburg-Vorpommern die Werften, im Norden Sachsen-Anhalts die Landwirtschaft etc., erweist sich immer deutlicher als unumgänglich. Wenn es zu einer solchen Aussage in einer gewissen Verbindlichkeit kommt, kann das bestehende Instrumentarium und das notwendige Geld als Handhabungsproblem von Werkzeugen betrachtet werden.

## 4. Wirtschaftspolitischer Exkurs

### 4.1 Zwei provokante Thesen

Die Diskussion über die Verzahnungsproblematik führte zu der Frage, welche strukturpolitische Gesamtperspektive den wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in den neuen Bundesländern zugrundegelegt werden soll. Der Niedergang der großen Industriebetriebe und die dadurch vorbestimmte Größenordnung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen führt zu der wiederkehrenden Grundsatzfrage, in welchem Umfang und mit welchen Aussichten die industrielle Struktur der neuen Bundesländer – durch Sanierung bestehender oder durch Ansiedlung neuer Industriebetriebe – gerettet werden kann.

Hierzu ergab sich eine wirtschaftspolitische Kontroverse, die in zwei provokanten Thesen zum Ausdruck kam:

**These 1:** Der Zusammenbruch der Industrie hätte vermieden werden können, wenn mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereits die Umstrukturierungsphase der Industrie flankiert worden wäre, d.h. der Faktor Lohn verbilligt und das Kriterium Wettbewerbsfähigkeit mit zeitlicher Verzögerung angewendet worden wäre, so daß Zeit und Spielraum geblieben wäre für neue Technologien und neue Produktlinien, die dann zu konkurrenzfähigen Unernehmen hätten führen können.

Nun hat sich bereits Langzeitarbeitslosigkeit in beträchtlichem Umfang gebildet, da auch Null-Kurzarbeit über längere Zeiträume hinweg als Ausgliederung betrachtet und gewertet wird. Die hohen Transfersummen von West nach Ost fließen überwiegend in konsumtive Verwendungen und dann als Warenerlös in den Westen zurück. Daran knüpft sich die Frage, inwieweit dies kanalisiert bzw. in Ostinvestitionen umgelenkt werden kann.

**These 2:** Der Beschäftigungsstand in der alten DDR war unrealistisch und Ausdruck von Ineffizienz. Auf Dauer läßt sich in einer strukturschwachen Re-

gion kein höherer Beschäftigungsstand erreichen, als in einer strukturstarken Region.

Bis zur Entfaltung von Beschäftigungswirkung muß mit einer gewissen Inkubationszeit von Investitionen gerechnet werden, die in bestimmten Regionen etwa bis 1995 angesetzt werden muß.

In einigen Branchen (u.a. Stahl) läßt sich andererseits eine Mittelstandsstruktur nur durch den Erhalt industrieller Kerne erreichen, da sonst die notwendigen Größenordnungen für Auftragsvolumina nicht erreicht werden.

Ein weiterer Interpretationsansatz ergab sich in der Diskussion aus der globalen Beschreibung der zugespitzten Relation zwischen Wirtschaftsgeschehen und Arbeitsförderung, der in Schlußfolgerung aus beiden Thesen die Talsohle des industriellen Niedergangs zum Ausgangspunkt einer verzahnten wirtschaftspolitischen Gegensteuerung erklärt:

Im vergangenen Jahr wurden 36 Mrd. DM für ABM ausgegeben, 18 Mrd. DM wurden im Bereich Industrie und verarbeitendes Gewerbe investiert. Das bedeutet faktisch den Versuch, den Ersten Arbeitsmarkt in seiner Gesamtheit durch den Zweiten Arbeitsmarkt zu ersetzen. Das kann auf Dauer nicht gelingen.

Im Osten betragen

- die öffentlichen Investitionen 130 %
- die Privatinvestitionen 50 %
- die industriellen Investitionen 48 %

der Summe, die jeweils im Westen ausgegeben wurde. Wirtschaftsminister Möllemann sagte vor diesem Hintergrund in seinem letzten Kabinettsbericht:

"Flankierung des Anpassungsprozesses durch die Arbeitsmarktpolitik ist vor allem in Problemregionen insbesondere durch Qualifizierungsmaßnahmen und ABM als Brücke zu marktgängigen und wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen unverzichtbar, allerdings müssen vor Ort Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik besser miteinander verzahnt werden."

Während im Dienstleistungssektor u. dergl. die Beschäftigung relativ stabil ist, geschieht im industriellen Bereich, in den langen Wertschöpfungsketten, wo Einkommen tatsächlich erwirtschaftet wird, ein Kahlschlag, der nicht durch den Ausbau im öffentlichen Sektor ersetzt werden kann, wie dies hier angedacht wird. Deshalb liegt der Ansatz der Verzahnung letztlich dort, wo der Niedergang der Industriebeschäftigung die Aufgabe einer wirtschaftspolitischen Gegensteuerung auf dem Ersten Arbeitsmarkt, beispielsweise durch die Schaffung mittelständischer Strukturen im industriellen Sektor, durch Initiierung massiver Investitionen etc. zu stabilisieren, unabweisbar geworden ist, um tatsächliche Wertschöpfung und damit dauerhafte Perspektiven zu schaffen.

## 4.2 Henning Schreiber

### **Wirtschaftspolitik muß im Vordergrund stehen**

Die sächsische Wirtschaftsstruktur war am Beginn der Umbruchsituation von einer breiten Industriestruktur gekennzeichnet, die alle intellektuellen, fachlichen, produktiven und regionalen Voraussetzungen für eine erfolgreiche marktwirtschaftliche Orientierung erfüllten. Es gab hier auch internationale Verflechtungen, die nicht nur in den RGW-Bereich gingen. Es war jedoch nicht möglich, aus dem Stand heraus die mit der D-Mark-Einführung verbundenen Umwertungen der Produktionsfaktoren und der Gestehungskosten zu kompensieren und auf der Produktebene mit dem Westangebot zu konkurrieren. Hierzu fehlte es uns an Managementkapazität und Markterfahrung. Hinzu kommt die von Anfang an zu härtesten Bedingungen ausgetragene Konkurrenz um Marktanteile und Märkte, sowie die vollständige Anwendung eines für uns und unsere Menschen völlig unbekanntes Gesetzesinstrumentariums mit all den daran geknüpften Bedingungen und Problemen.

Wirtschaftspolitisch steht für uns deshalb im Vordergrund:

- Eine Industriepolitik, die dem unaufhaltsamen Verfall der sächsischen Industriebereiche Einhalt gebietet, um durch aktive Sanierungsmaßnahmen die bestehenden Großbetriebe in marktfähige und marktgängige Einheiten aufzuspalten, ihre Auftragsvolumina für den regionalen Markt und Mittelstand zu erhalten und schließlich die Beschäftigung im industriellen Sektor als solche zu sichern.
- Die Lichtung eines für uns immer undurchsichtiger werdenden Behördenlabyrinths bei der Implementierung von Investitionen, bzw. in der Gründungsphase von Unternehmen. Dies ist weniger eine Frage der bestehenden Regelungen in den Gesetzen, als vielmehr eine Frage der Prioritätensetzung, um beispielsweise den Grundbuchauszug nicht zur Grundlage aller weiteren Aktivitäten zu machen, sondern ihn vorweg durch Gewährleistungen etc. zu ermöglichen, so daß gesetzliche oder amtliche Erfordernissen auch im Nachgang genüge getan werden kann, ohne daß die Investition selbst davon abhängig gemacht wird.

- Weiterhin ergeben sich Probleme mit der internationalen Verflechtung. Wir stehen hier der Situation diversifizierter Produktionsstufen, die unsere Konkurrenz bereits voll zur Anwendung gebracht hat, relativ hilflos gegenüber. Langsam beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß unter der Perspektive der Lohnangleichung mit dem Westen unsere Wettbewerbsfähigkeit nur durch qualifizierte Arbeit und qualitativ hochwertige Produkte gesichert werden kann. Wenn also die Vielzahl heimischer, gering qualifizierter Arbeitskräfte in scharfe Lohnkonkurrenz zu den aus den osteuropäischen Nachbarstaaten einströmenden Arbeitsuchenden geraten, die auf der anderen Seite einer scharfen Preiskonkurrenz mit Westunternehmen entspricht, kann dies nur zu der Schlußfolgerung führen, billige, gering qualifizierte Arbeit auszulagern, in die Herkunftsländer dieser Arbeitsuchenden zu bringen, und hochqualifizierte Arbeit im Lande zu halten und auszubauen. Deshalb muß unsere Perspektive sein, diese internationale Arbeitsteilung nachzuvollziehen, d.h. zur Sicherung qualifizierter Produktion und Beschäftigung im Inland die Kostenvorteile von Produktionsverlagerungen zu nutzen.
  
- Generell wende ich mich dagegen, unsere industrielle und wirtschaftliche Perspektive auf die Region zu beschränken. Es kann unter den gegenwärtigen Bedingungen und angesichts der Integration in der Europäischen Gemeinschaft keine industrielle Perspektive unterhalb des Weltmarktniveaus geben. Wir sind nur im wirklichen Sinne konkurrenzfähig, wenn unsere Produkte überall verkauft werden können.

Deshalb ist der hier vorgeschlagene Ansatz an Beschäftigung und Qualifizierung auch erst der zweite Schritt, der ohne den ersten, d.h. die Sicherung der Wirtschaftsstruktur und des Betriebsbesatzes, keinen Sinn macht. Wir können sicherlich nicht unsere Betriebsgrößen halten, weil sie einfach nicht konkurrenzfähig sind. Wir müssen aber diesen schleichenden Abgang der Betriebe in Konkurs und Liquidation bekämpfen, da wir auf industrielle Beschäftigung nicht verzichten können. Es fehlen sonst die Anknüpfungspunkte für eine Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik.

Konkret müßten die vorgeschlagenen Instrumente zweckgebunden und unter strikter Kontrolle für die Verbesserung der Infrastruktur eingesetzt werden. Die Aufträge müssen an Unternehmen der Region selbst vergeben werden.

Weiterhin brauchen wir

- vereinfachte und beschleunigte Verfahren, nicht nur für den Verkehrsbereich,
- Kompensationen für die Anpassung der Löhne an das Westniveau durch abgesenkte Steuersätze,
- Verbesserungen im Finanzierungsbereich, da auch Ausgründungen aus ABM an dem Kardinalproblem zu scheitern drohen, daß nach 14 Tagen der erste Lohn fällig ist, die Gelder aber erst zwei Monate später eingehen,
- zielgerichtete Förderinstrumente im Wirtschaftsbereich, da das Gießkannenprinzip die bereits ausgeprägten Abstände zwischen etablierten Westunternehmen und Newcomern aus dem Osten verfestigt und vertieft.

Letzten Endes wird es aber nicht ohne großflächige Investitionen aus dem Westen und dem Ausland gehen. Sachsen kann dies nicht aus eigener Kraft schaffen.

## **5. Die Institutionen: Die große Zahl, der große Rahmen**

### **5.1 Hans Dieter Kaeswurm**

#### **Hürden und Zwänge**

Wirtschaftspolitik ist zunächst die Aufgabe der Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommunen). Die Arbeitsämter können durch ihren Instrumenteneinsatz nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ergänzend eingreifen und sich damit an der wirtschafts- und strukturpolitischen Aufgabenstellung beteiligen.

Sie können auf keinen Fall die notwendige Umstrukturierung des Beschäftigungssystems – wie gelegentlich im politischen Raum der Anschein erweckt worden ist – alleine leisten. Die rechtlichen Grenzen sind eng. Die Finanzmittel dienen eher der Überbrückung der Unterbeschäftigung als der Schaffung neuer, dauerhafter Arbeitsplätze. Dennoch, die Arbeitsverwaltung bringt sich aktiv in den notwendigen Prozeß der wirtschaftlichen Umgestaltung ein.

Unsere aktiven Instrumente sind:

- Arbeitsvermittlung an erster Stelle
- berufliche Qualifizierung, einschließlich Einarbeitungszuschuß
- überbetriebliche Erstausbildung
- Gewährung von Kurzarbeitergeld
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- Durchführung von Sonderprogrammen.

Als Verwaltung sind wir an Rechtsnormen und Haushaltsvorgaben gebunden. Wünschenswertes und Notwendiges kann durch uns häufig nicht finanziert und bewegt werden. Stichworte sind

- öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit, die häufig die Finanzierung sinnvoller Maßnahmen ausschließen,

- individuelle Rechtsansprüche auf Fortbildungs- und Umschulungsförderung (FuU), die uns zur Finanzierung von Bildungsmaßnahmen zwingen, die nicht selten in Sackgassen führen, weil z.B. aufgrund von Werbekampagnen der Bildungsträger in großer Zahl Berufsfelder beschränkt werden, die auf dem Markt kaum aufnahmefähig sind. Im hiesigen Arbeitsamtsbezirk sind ca. 70 % der FuU-Teilnehmer in Bildungsmaßnahmen, die den Dienstleistungsberufen (vor allem EDV-Maßnahmen und Bürotätigkeiten) zuzuordnen sind und nur knapp 20 % den gewerblich-technischen Berufen. Dies ist auf Dauer ein Mißverhältnis.

Es fehlen verwertbare Aussagen der Verantwortlichen zur angestrebten Entwicklung der Region und zur Industriepolitik (wenn man von einer solchen überhaupt reden kann), um den Ratsuchenden Antwort zu geben, in welchen Bereichen am ehesten berufliche Bildungs- und Beschäftigungschancen bestehen, Berufsfelder Zukunft haben etc...

Eigentlich kennen wir nur den Grundbedarf, den es in einer Stadt wie Dresden gibt (Handel, Handwerk, private und öffentliche Dienstleistungen). Hier gibt es Spielraum für berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, die nicht in Sackgassen führen (z.B. für Fachkräfte im Handel, im Hotel- und Gaststättenbereich, in der Bauwirtschaft, aber auch im Verwaltungs- und Bürobereich, wenn gute Schreibkenntnisse vorhanden sind). Was fehlt, sind gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der Elektro-, Elektronik- und Metallindustrie. Hier sind Tausende von qualifizierten Arbeitskräften gemeldet, und es genügt nicht, diesen Anpassungsmaßnahmen anzubieten, wenn wir keine Aussage zum künftigen Beschäftigungsumfang machen können. Hier stehen wir als staatliche Einrichtung auch vor einem Problem der Glaubwürdigkeit. Die Ratsuchenden haben das Recht auf gesicherte und zukunftsorientierte Beratung. Es werden von uns abgesicherte Aussagen zur qualitativen und quantitativen Entwicklung der regionalen Beschäftigungsstruktur erwartet. Wie gesagt, hier gibt es viel Unsicherheit, und die regionale Politik läßt klare Aussagen vermissen.

Auch das Abwanderungsproblem muß hier beachtet werden. Das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) schätzt, daß bereits ca. 10.000 qualifizierte Arbeitnehmer abgewandert sind. Das waren und sind Leistungsträger, die jetzt im Westen untergekommen sind. Für die Region sind sie also verloren.

### Zum Thema Verzahnung:

Unter Berücksichtigung des Handlungsbedarfes in den neuen Ländern hat das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des Arbeitsamtes enge Grenzen und viele Lücken, die vor allem durch Landesprogramme geschlossen werden sollten. Häufig ist der Instrumenteneinsatz auch nur eine "Veranstaltung auf Zeit", zum Teil auch nur ein Herumkurieren an Symptomen. Neben den Ländern müssen die Kommunen in die Pflicht genommen werden. Auch sie tragen regional Verantwortung für ihre arbeitslosen Bürger. Der Instrumenteneinsatz ist auch deshalb so wichtig, weil die Arbeitslosen heute Hilfen erwarten und sich zu Recht nicht auf einen späteren Zeitpunkt in drei bis vier Jahren vertrösten lassen wollen, wenn möglicherweise klare Daten verfügbar sind. Hier und heute gilt es, Hilfe anzubieten.

Vor allem die ESF-Mittel (Mittel des europäischen Sozialfonds), die von den Ländern verwaltet werden, verdienen besondere Beachtung. Sie sind in ausgewählten Regionen für bestimmte Zielgruppen (wie Frauen, Alleinerziehende, Behinderte, Jugendliche usw.) vorgesehen. Das läuft zum Teil ganz banal ab. Zum Beispiel beantragt ein Unternehmen Einarbeitungszuschüsse, die wegen fehlender Qualifizierungskomponenten durch das Arbeitsamt nicht bewilligt werden können. Dieses Unternehmen will dann sehr schnell vom Arbeitsamt einen Ablehnungsbescheid, um dann doch noch neuingerichtete Arbeitsplätze für bestimmte Personengruppen aus ESF-Mitteln gefördert zu bekommen. Diese Förderprogramme haben etwas vom Gießkannenprinzip an sich. Die Gefahr ist groß, daß hier Doppelförderungen erfolgen.

Besondere Bedeutung kommt der verstärkten Förderung nach § 96 AFG zu. Jedes Bundesland kann hier durch den Einsatz eigener Geldmittel bestimmte Personengruppen und Projekte verstärkt fördern. Bund und Land tragen für die verstärkte Förderung jeweils hälftig die Kosten. In Sachsen können so insbesondere Sachkosten bezuschußt werden.

Viele Verzahnungsansätze und Chancen im lokalen Bereich scheitern daran, daß die Akteure noch zu sehr mit sich selbst beschäftigt sind. Auch fehlt nach wie vor eine qualifizierte ABM-Trägerstruktur. Dies macht sich vor allem bei Großmaßnahmen bemerkbar, wo nach meinen Erfahrungen regelmäßig eine Effizienzgrenze bei ca. 300 Beschäftigten erreicht ist.

Der Nachweis der "Zusätzlichkeit" läßt häufig sinnhafte ABM nicht zu, wie z.B. in der Städtebauförderung oder auch auf dem weiten Betätigungsfeld Wissenschaft und Forschung. Auch beim Aufbau von Verwaltungseinheiten gibt es unüberwindbare Hindernisse. Auf der ständigen Suche nach Beschäftigungsfeldern stößt man immer wieder auf diese Arbeiten in Verwaltungen, die eigentlich dringend, unaufschiebbar und für den Aufbau besonders wichtig sind. Beispielsweise bei der Umstellung des KFZ-Steuersystems, bei den Ämtern für offene Vermögensfragen, bei den Grundbuchämtern usw. Hier existieren hervorragende Betätigungsfelder, die gut geeignet wären für arbeitslose Frauen.

Bei Ablehnung kommt es dann nur ausnahmsweise zu befristeten Einstellungen, meistens fehlt das Geld. Regelmäßig dauert die Aufgabenerledigung länger und die Bearbeitungsrückstände und Warteschlangen in den Ämtern wachsen. Dies sind Dinge, die wir uns eigentlich nicht leisten können, die der Aufbauprozess nicht vertragen kann.

Eine Besonderheit in Sachsen ist das "Aufbauwerk Sachsen" mit seinen sechs Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS), die die Arbeitnehmer aus den Industriebereichen wie Fahrzeugbau-, Elektro-, Elektronik- und Maschinenbauindustrie aufgefangen haben. Hier wurden mit den Kurzarbeitern "Quasi-Arbeitsverträge" vom 1.1. bis 30.6.1992 geschlossen.

Beispiel ABS-Elektronik: Hier wirken Arbeitsamt, Land und Treuhand zusammen. Das Arbeitsamt finanziert das Kurzarbeitergeld, ABM und Qualifizierung. Das Land und die Treuhand finanzieren die Grundstrukturen, die Anteile der Sozialversicherungsbeiträge, die nicht erstattungsfähig sind, und die sonstigen Sachkosten. Begonnen hat es mit 30.000 "Beschäftigten" (fast alles Kurzarbeiter mit Null-Beschäftigung). Heute sind es noch 26.000, davon 18.500 in Kurzarbeit – also die große Masse. Nur 7.500 sind in ABM oder beruflicher Qualifizierung. Diese Aktivität läuft voraussichtlich zum ersten Juli dieses Jahres aus. Allein in Dresden kommen dann ca. 5.000 neue Arbeitslose auf uns zu. Für ca. 400 bis 500 können wir einen Übergang in AFG-Maßnahmen organisieren. Mehr dürfte nicht möglich sein. Wir haben ja auch die 30.000 Arbeitslosen, die bei uns gemeldet sind, mit unserem Instrumentarium gleichermaßen zu fördern. Eine Bevorzugung der "ABS-Mitglieder" gegenüber den bereits Arbeitslosen durch überproportionalen Mitteleinsatz ist nicht zu rechtfertigen.

Die Einrichtung des Aufbauwerkes war sicherlich positiv und erfolgreich, um eine gemeinsame Auffanglinie zu schaffen. Was nicht gelungen ist, ist die Einrichtung sinnvoller Maßnahmen zur Beschäftigung einer großen Zahl ausgebildeter Facharbeiter. Dies ist das eigentliche Problem. Öffentliches Interesse, Zusätzlichkeit und sinnvolle Beschäftigung für Industriearbeiter, das beißt sich. Das klappt zwar hin und wieder, nicht aber in den vielen tausend notwendigen Fällen. Wir müssen das geltende Recht beachten, nach dem die Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein müssen. Außerdem darf das Förderungsinstrumentarium nicht in den Wettbewerb eingreifen und den Einsatz von Unternehmen behindern. Zwar gibt es auch bei ABM die Möglichkeit der Vergabe, wer derartige Maßnahmen einmal durchgeführt hat, kennt aber auch die engen Grenzen und den Verwaltungsaufwand aller Beteiligten. Abhilfe kann hier eigentlich nur ein Sonderprogramm bringen, das befristet und unter Berücksichtigung der Ausnahmesituation beim Aufbau von dem Begriff "Zusätzlichkeit" absieht.

#### Zielgerichtete ABS-Gesellschaften:

Sie sollen zusammen mit dem Arbeitsamt agieren, um bei der Betreuung von "Unternehmensansiedlungen" Hilfestellungen zu geben. So soll auch unter Einsatz von Landesmitteln der Bedarf an geeigneten Fachkräften gesichert und die Bereitstellung zum richtigen Zeitpunkt koordiniert werden. Die ABS-Gesellschaften sollen also Arbeitslose und ABM-Teilnehmer für eine Tätigkeit in neuen Betrieben zielgerichtet vorbereiten. Dies muß regional geregelt werden, um eine "Kinderlandverschickung" in Großzentren zu vermeiden. Hieraus ergibt sich, daß solche zielgerichtete ABS-Gesellschaften schon in allen Mittelzentren vorhanden sein müßten. Schließlich darf hier auch ein gewisser Vorrats- oder Reservegesichtspunkt nicht übersehen werden, da die Entscheidung über Einstellungen eine individuelle Entscheidung des betroffenen Unternehmers ist.

Aus all dem liegt der Schluß nahe, daß die anzustrebende Verzahnung des Mitteleinsatzes und der arbeitsmarktpolitischen Instrumente heute noch nicht ausreichend funktioniert. Hier gilt es ständig, das heißt auch im kleinen und vor Ort zu arbeiten. Die große Masse der Gelder ist bei der Arbeitsverwaltung angesiedelt. Die Sonderprogramme Dritter und die ESF-Mittel sind häufig nur Ergänzungen und Lückenfüller. Es gibt aber positive Ansätze mit richtiger Zielorientierung und auch Aktivitäten, die zumindest für einige Zeit Auffanglinien bilden.

## 5.2 Joachim Frank

### **Verzahnung von Politikfeldern. Erfahrungen im Bundesland Brandenburg**

Mein Problem bestand von Anfang an darin, den Aufspann des sozialen Netzes – Kurzarbeit, dann die Degeneration in Kurzarbeit–Null, Beschäftigungsgesellschaften, schließlich die Staatsholdings/Auffanggesellschaften – aus den überkommenen Betrieben herauszuhalten.

Es gehört zu den traurigsten Kapiteln der Umstrukturierung, wie die alten Kombinate zusammengehalten haben, jedwede Umstrukturierung, Ausgliederung von Betriebsteilen, Herauslösung von Grundstücken etc. verweigert haben, um sich als große Masse gute Ausgangspositionen für Übernahmeverhandlungen, Privatisierungsstrategien und vor allem für den Zugang zu den Fördertöpfen zu verschaffen. Nachdem wir erfolgreich das Rechtswesen, die Polizei, den Justizbereich umstrukturiert haben, erwies sich die Industrie als die letzte Bastion der Alten Garde.

Hauptproblem ist deshalb weniger der Treuhandauftrag als vielmehr Grund und Boden. Nicht zuletzt läuft jeder Treuhand–Skandal über die Immobilie.

Die Situation in Brandenburg schreit geradezu nach Verzahnung der Politikinstrumente. Es gibt kein Land mit größeren Gegensätzen: wir haben einerseits den "Speckgürtel" um Berlin, andererseits die Priegnitz, die Lausitz, die Uckermark, den Fläming.

Landwirtschaft, Stahl und Kohle sind die drei großen Bereiche, die wir zu bewältigen haben. Die Umstrukturierung der Landwirtschaft ist sehr vielschichtig und komplex, wobei die größten Gegensätze zwischen der Entflechtung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften mit ihren vielfach katastrophalen Ergebnissen (von 400 Beschäftigten auf 2) einerseits und den immer noch in Treuhandbesitz verbliebenen volkseigenen Gütern andererseits. Den Stahlbereich haben wir im großen und ganzen gut bewältigt. Ungelöst ist nach wie vor der Komplex Kohle.

Die Lausitzer Kohle und die Rostocker Werften sind wahrscheinlich die größten Brocken, die wir im Verlauf des gesamten Umstrukturierungsprozesses zu verdauen haben. Dies ist auch ein regionales Problem, da alles Neue in den "Speckgürtel" um Berlin geht. Die periphere Region verkümmert. Die Nähe Polens macht die Sache auch nicht einfacher, das Hinterland bietet keine positiven Impulse.

Das Neue in Brandenburg ist die Verfassung mit ihren großen Staatszielen Wohnen und Arbeit. Es sind keine einklagbaren Rechte im juristischen Sinne, aber es sind Staatsziele, die mit einer ganz anderen Qualität in der peripheren Gesetzgebung umgesetzt werden können, als dies durch das Grundgesetz im alten Bundesgebiet der Fall ist. Denn diese periphere Gesetzgebung, beispielsweise im Wohnungsbau und die staatlichen Aktivitäten in diesem Bereich, sähe mit Sicherheit heute anders aus, wenn wir im Bundesgebiet diese Staatszielbestimmung, d.h. einen förmlichen Auftrag an den Gesetzgeber gehabt hätten.

Das Wohnen kann hier eine große Rolle spielen. Wir arbeiten gegenwärtig an einer Zweckentfremdungsverordnung. Hier hat es sich als notwendig erwiesen, die klassische Umwandlung zwischen Wohn- und Gewerberaum in den Hintergrund treten zu lassen, zugunsten einer schärferen Immobilienaufsicht/Spekulationsbekämpfung. Wir haben in den Ballungsräumen, Trabantenstädten und Siedlungen eher das Problem, Leben hereinzubringen, kommunale Zentren, Restaurants, Läden etc., die Erdgeschosse anzusiedeln. Andererseits besteht großer Handlungsbedarf bei der Vermietung leerstehender Räume, Instandsetzung gefährdeter Wohngebäude, Nutzung brachliegender Bauflächen. Hier soll die Zweckentfremdungsverordnung ermöglichen, daß bei ausbleibender Aktivität des Eigentümers die Kommune in Treuhänderschaft Vermietungen vornehmen, Gebäude vor dem endgültigen Verfall bewahren und wieder Instandsetzen und schließlich dem spekulationsbedingten Brachliegenlassen von Bauflächen Einhalt gebieten kann. Hier besteht natürlich noch großer Klärungsbedarf, wie das mit den grundgesetzlichen Regelungen in Übereinstimmung steht bzw. wie es in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Ein zweiter Problemkomplex ist der § 3a Vermögensgesetz. Diese Vorschrift hat wegen der damit verbundenen Haftungsansprüche gegen die Kommunen praktisch keine Bedeutung erlangt. Ich habe von Anfang an gesagt, das muß zum Staat hochgenommen werden. Die Kommunen sind hier überfordert, gleichwohl

aber auf diese Vorschrift angewiesen, damit endlich etwas passiert, damit die Projekte in Gang kommen. Die Finanzpolitiker waren von Anfang an dagegen, da auch der Staat dieser Haftungswelle gegenüber machtlos sei. Nun nach über einem Jahr Diskussion machen wir es doch. Es hat sich einfach als unabweisbar herausgestellt, daß den Kommunen die Haftungsfrage abgenommen wird, damit die Regelung auch tatsächlich angewendet werden kann.

Ich habe schließlich einen dritten Vorschlag gemacht, daß der Notar nach erfolgter gründlicher Prüfung der Verträge, der Partner etc. gegenüber dem Grundbuchamt eine Gewährleistungsgarantie abgibt, damit die Zahlungsvorgänge und die Eigentumsübertragung in Gang kommen können. Im Westen gibt es das seit langem in den Fällen, in denen der Verkäufer dringend Geld braucht – es hat hier auch keine Probleme gegeben, da im allerletzten Zweifelsfall immer noch die Versicherung zahlt. Diese Gewährleistungsgarantie soll also ersatzweise für die noch nicht erfolgte Eigentumsübertragung im Grundbuch den ganzen Zahlungsverkehr und die Finanzierungsstrukturen auslösen können. Das wurde für unmöglich gehalten, die Grundbücher, diese Stütze der Gesellschaft, anzutasten. Sie können jedoch nur Stütze der Gesellschaft sein, wenn sie funktionieren. Dies tun sie aber bei uns gerade nicht.

Es geht also für uns darum, gesetzliche Möglichkeiten zu schaffen – andere haben wir als Politiker nicht, denn dies ist unser Auftrag: Gesetze zu machen –, über diese vielfachen Schatten zu springen, die den Prozeß des Aufbaus und der Umstrukturierung behindern.

Hier geht es uns um Infrastruktur im weitesten Sinne: Verkehr, Energie, Telekommunikation, und eben auch Grundbücher.

Am Anfang hatten wir Mercedes, Herlitz, Heidelberger Druckmaschinen – das waren Zeichen der Hoffnung, Großinvestitionen, die wir sehr begrüßt haben. Die andere Seite aber war, daß wir damit zwei Drittel unserer Fördermittel für zwei Jahre gebunden hatten. In dieser Hinsicht waren es also Sündenfälle, die wir nicht wiederholen dürfen. Deshalb haben wir unsere Fördersätze regional gespreizt. Sie bewegen sich von 10% im "Speckgürtel" um Berlin bis 80% in der tiefen Provinz, damit eben dort, wo alles zusammenbricht, vorrangig Neues entsteht.

Denn wir haben auch im Parlament mit den einfachsten Alltagsfragen zu tun, nach dem Zusammenbruch des Konsum sind bei uns ganze Dörfer völlig unversorgt, d.h. wir müssen nun überlegen wie wir dort anschieben, daß auch durch mobilen Handel dort Warenumschatz stattfindet, die Geldversorgung gesichert ist und schließlich auch neue Strukturen entstehen können.

Hier fällt mir dann immer dieses bewundernswerte Beispiel Holland ein. Als gegen Ende der 60er Jahre der Steinkohlebergbau im Limburger Raum innerhalb von zwei Jahren auf Null heruntergefahren werden mußte – bei direkter oder indirekter Abhängigkeit von 70% der Bevölkerung – , haben die Holländer ihr Statistisches Bundesamt mit 3.000 hochverdienenden Beschäftigten von Den Haag nach Heerlen versetzt. Das versucht man nun zwar auch bei uns. Hier gehen die Behörden aber von Berlin nach Leipzig oder Dresden, also gerade nicht nach Schwedt oder Pritzwalk, in die richtige Provinz.

Unser vorrangiges Ziel ist also die Entwicklung der Peripherie, die Umstrukturierung des peripheren Raums. Dazu brauchen wir insbesondere den Mittelstand, wir haben uns jetzt Mittelstandsinstrumente geschaffen, die dieses riesige Beschäftigungspotential mobilisieren sollen. 80% des Beschäftigungspotentials liegt hier. Wir haben im Handwerk Betriebsgrößen von zwei Beschäftigten, im Westen sind es neun. Daraus können Sie bereits ersehen, welche riesigen Chancen sich hier bieten: es ergäbe sich allein daraus rechnerisch ein Beschäftigungspotential von 100.000 Arbeitsplätzen.

### 5.3 Anschlußdiskussion

Angesichts der drastischen Schilderungen konzentriert sich die Diskussion im wesentlichen auf zwei thesenartig geschilderte Komplexe:

- Ausklammerung der Instrumente aus den Altkombinaten

Es wurde stark in Zweifel gezogen, daß das Problem in dieser Form noch existiert, da mittlerweile mindestens die geschilderten extremen Größenordnungen der Beschäftigtenzahl fortgefallen seien. Die Problematik der zerfallenden Industriestruktur legt eher den umgekehrten Weg nahe, mit den Instrumenten in die Betriebe einzudringen, um mit der Vielfalt der Instrumente und Kombinationsmöglichkeiten die Umorientierung zu unterstützen, sowie die Marktfähigkeit und Marktgängigkeit der Betriebe zu erleichtern.

- Überstrapazierung des Instrumentes Qualifizierung

Die große Zahl, d.h. letztlich die gegenüber dem Westen völlig veränderte Problemlage völliger Neuorientierung des Beschäftigungssystems hat unvermeidlich zu dem Problem geführt, daß "Bildungsschrott" entsteht. Die Bereitstellung von Qualifizierungsmitteln in der gegebenen Größenordnung mußte unvermeidlich zu einer wild wuchernden Trägerlandschaft führen, die auch das thematische und inhaltliche Angebot bestimmen konnten. Dies hat auch dubiose Rekrutierungsmuster (aggressive Werbung, Suggestieren haltloser Einmündungschancen etc.) von Trägern ermöglicht, denen die Arbeitsverwaltung nicht adäquat begegnen konnte. Der individuelle Rechtsanspruch des Arbeitslosen, die Kostenkriterien und die Ertragsziele der Träger haben auf diese Weise eine weitgehend von Dienstleistungsberufen (70%, gegenüber 25% mit gewerblicher Ausrichtung) geprägte Qualifizierungslandschaft entstehen lassen, die jede Verbindung zum tatsächlich oder mutmaßlich entstehenden Bedarf verloren hat und die nun bereinigt werden muß. Im Bezirk Dresden wurde bereits ein Anfang gemacht: Die Anbieterzahl ging von 400 auf 230 Träger zurück. In diesem Zusammenhang gibt es – über die klassischen Möglichkeiten der Arbeitsämter hinaus – auch Ansätze zur Mobilisierung externer Beratung der Ratsuchenden, die von der rein personenbezogenen, individuellen Berufsberatung her auch der

Überbeanspruchung unseriöser bzw. aussichtsloser Qualifizierungsangebote entgegenwirken kann.

Qualifizierung kann auf einem zusammenbrechenden Arbeitsmarkt keine Verbesserung bringen, wenn die Einmündung in Beschäftigung nicht gegeben ist. Unter diesen Bedingungen spielt auch der Umgang der Betroffenen mit den Instrumenten eine Rolle, d.h. die Instrumente werden auch unter dem naheliegenden und verständlichen Aspekt der Sicherstellung von Ansprüchen (z.B. der Höhe der Lohnersatzleistung, des Aufsparens des Arbeitslosengeldbezugs) ausgewählt und disponiert.

Dies führt auch bei der Frage nach dem Verbleib der FuU-Teilnehmer zu teilweise überraschenden Ergebnissen, da die Teilnehmer vielfach das erstbeste Arbeitsangebot wahrnehmen. Es kommt auf diese Weise zu Daten über die Einmündung in Beschäftigung, die mit dem Inhalt der Qualifizierungsmaßnahme nichts zu tun haben müssen.

Zu den Einmündungschancen ist generell festgestellt worden, daß sie

- mit der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen nicht automatisch verbessert werden, da die Teilnehmer in der Regel auch vorher schon qualifiziert waren und es in vielen industriellen Bereichen keinen aufnahmefähigen Markt gibt. Umgekehrt sinken die Chancen drastisch, wenn die gleiche Zeit ausschließlich in Arbeitslosigkeit zugebracht wird und damit Langzeitarbeitslosigkeit eintritt;
- in den - zahlenmäßig geringen - Berufsfeldern, die zur Standardauslegung eines Arbeitsamts-Bezirks gehören, durch Qualifizierung verbessert werden, da auch dort Qualifizierungsbedarf im Hinblick auf die Umstellung auf West-Standards besteht (Sekretärinnen, Gesundheitswesen, Dienstleistungen, Hotel- und Gaststättengewerbe);
- bei Maßnahmen mit Betriebsanteilen sehr gut sind, was indes den Verdacht von Mitnahmeeffekten durch die beteiligten Betriebe ("bezahlte Probezeit") nahelegt. Es zeichnen sich bei solchen Maßnahmen außerdem äußerst problematische Verdrängungseffekte ab, wenn beispielsweise Maßnahmeteilnehmer nach Ende der Maßnahme von den Betrieben übernommen werden und dafür andere Beschäftigte entlassen werden.

## 6. Die ABS-Gesellschaften – Die Suche nach Ansätzen im freien Fall

### 6.1 Franz Gerlach

#### Chancen durch Studien

Unsere Einrichtung wird vom Land Sachsen und der Hans-Böckler-Stiftung getragen. Sie hat die Aufgabe kurzfristige und angemessene Forschung über Ansätze und Möglichkeiten der Verzahnung zu betreiben und andererseits Beratung für die Strukturentwicklung bereitzustellen.

Unsere Erfahrungen ergaben zunächst schwerwiegende Defizite auf drei wesentlichen Feldern:

- Es fehlt an einer Industriepolitik, die sich dafür entschieden hätte, bestimmte Betriebe zu stützen, sie zu sanieren und weiterzuführen auf den Markt. Nun stehen wir vor der Frage, wie stabilisieren wir die Leipziger Metallindustrie, den Chemnitzer Maschinenbau, wie geben wir ihnen neue Perspektiven und verschaffen ihnen neue Märkte. Wenn die Deindustrialisierung bereits stattgefunden hat, wird dies alles schwieriger und vor allem teurer.
- Es mangelt weiterhin - hier stimmt auch die Landesregierung zu - an regionalen Entwicklungskonzepten, die den mittlerweile handelnden Akteuren Perspektiven für ihre Arbeit an die Hand geben könnten. Es kommt zu weitgehend unkoordinierten Aktionen, z.B. massenhaftem Ausweisen von Gewerbeflächen, die dann nicht genutzt werden.
- Obwohl die Arbeitsmarktpolitik vieles geleistet hat, um die Situation zu stabilisieren, um Angebotsbedingungen zu verbessern etc., stehen wir nun vor dem Problem, mit den hier verfügbaren Instrumenten etwa im Wege von Ausgründungen einen Beitrag zur Strukturpolitik zu leisten. Es gibt wahrscheinlich gegenwärtig mehr Forschung über Ausgründungen, als Ausgründungen selbst.

Hier stehen wir auch vor der paradoxen Situation, daß Institutionen bereits bestehen, die wesentliche Beiträge zur Vernetzung der Akteure und damit auch zur Strukturpolitik zu leisten. Sie haben aber eine zeitlich eng begrenzte Perspektive, so daß sich auch hier die Frage stellt, wie diese Ansätze weitergeführt werden können, wie ihnen Perspektiven verschafft werden können, die eine Realisierung ihrer Projekte gestatten.

Unsere Einrichtung will einen Beitrag zur Vernetzung der Akteure und damit zur Mobilisierung der endogenen Wachstumskräfte der Region leisten. So

- unsere Studien zu Stilllegungskosten an den Beispielen Heckert und Forta. Wir haben hier ganz bewußt die volkswirtschaftlichen Kosten analysiert, die eine solche Stilllegung verursacht. Die Frage ist jetzt, wie können diese Gelder für Sanierung und Umstrukturierung mobilisiert werden, um bestimmte strukturbestimmende Komplexe (Metallindustrie in Leipzig, Maschinenbau in Chemnitz, Waggonbau in Bautzen) zu retten;
- haben wir am Beispiel Riesa regionale Studien zur Strukturentwicklung, Workshops mit den verschiedenen Akteuren gemacht,
- in der Arbeitsmarktpolitik, die in den neuen Bundesländern unbestreitbar neue Wege beschritten hat. Dabei geht es uns darum an einigen Projekten zu zeigen, daß es zu schaffen ist und wie es zu schaffen ist, durch Ausgründungen und andere Wege auf dem Ersten Arbeitsmarkt diese Instrumentarien strukturpolitisch zu nutzen. Wir beraten hier die ABS-Gesellschaften und greifen auf die TGL-Struktur zurück. In diesem Bereich wird es nur sehr schwer gelingen, eine Vernetzung der Akteure im Laufe des Prozesses zustande zu bringen, weil hier ein großes Potential an Blockaden und Hindernissen zu überwinden ist.

## 6.2 Hans-Dieter Reinke

### Permanenter Handlungsdruck

Das Thema ist bereits ein Jahr alt, es hat gegenwärtig Konjunktur. Dagegen stimmen die Erfahrungen aus der Praxis eher skeptisch.

Es gibt zwischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik tiefe Gräben. Während mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik eine breite Auffanglinie gebildet werden konnte, in der es auch gelingt die Instrumente miteinander zu kombinieren und zu verzahnen, ist von seiten der Wirtschaftspolitik keine Lösungsmöglichkeit angeboten worden.

In Mecklenburg-Vorpommern gehen immer noch Industriearbeitsplätze verloren. Die Entscheidung über die Werften ist mit den spektakulären Verkäufen nicht durchgestanden. Sie ist auf Oktober 1992 vertagt worden, so daß sich der Verlust an Wettbewerbspositionen und Märkten in der maritimen Verbundwirtschaft fortsetzt. Die Massenarbeitslosigkeit hat sich unterdessen in Größenordnungen entwickelt, die mit Arbeitsmarktpolitik allein nicht mehr zu handhaben ist: in Rostock befinden sich 50% der Erwerbsbevölkerung außerhalb des Ersten Arbeitsmarktes!

ABS-Gesellschaften sind vielerorts bereits die größten Arbeitgeber, d.h. wir befinden uns – trotz zeitlich begrenzter Perspektive – in einer dominanten Position. Unsere Funktionen als ABS-Gesellschaften sind unter diesen Umständen:

- Auffangpositionen anbieten für die ausgegliederten Arbeitnehmer;
- strukturpolitische Akzente setzen, um Entwicklungsimpulse zu geben;
- soziale Integration und Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes, also der bezuschußten und geförderten Arbeit, solange der Erste Arbeitsmarkt die ausgegliederten Arbeitnehmer noch nicht aufnehmen kann.

Wir arbeiten von Anfang an intensiv mit Kommunen und dem Land zusammen. Dennoch ist es bisher nicht zu einer Art Strukturkonzept Küste gekommen, das Antwort darauf geben könnte, in welche Richtung, mit welchen Schwerpunkten oder Wirtschaftsbereichen sich die Region entwickeln könnte.

Dabei ist auch die Zeitachse nicht uninteressant, da wir ungefähr seit einem Jahr existieren, d.h. aus dem Stand heraus das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und seine Instrumente kennenlernen und beherrschen, diese Instrumente implementieren und unter den Bedingungen einer mehrtausendköpfigen Klientel gestalten mußten.

Weiteres Beispiel ist die Immobilienproblematik. Hier gab es nach einigem Druck das Angebot der Treuhandverwaltung, die Betriebsgelände zeitlich befristet zu Sonderkonditionen zu nutzen. Nun soll es angeblich ein Dokument der Treuhand geben, den ABS-Gesellschaften die unverkäuflichen Immobilien zu übergeben. Dies kommt also zu dem permanenten Handlungsdruck, unter den die Arbeitsförderungsgesellschaften von der Treuhand gesetzt worden sind, hinzu. Insgesamt stehen wir von drei Seiten unter Druck. Zu dem permanenten Handlungsdruck von außen kommt der Druck aus den Belegschaften, daß die Leute bei neuen Projekten zum Zuge kommen. Und im Hinblick auf Ausgründungen, Verzahnung etc. entläßt sich sofort ein Druckpotential seitens der Kammern.

Unsere Aufgaben sehen wir vor allem darin,

- das Humankapital zu erhalten. Dies bedeutet in unserem Fall ca. 4.000 Leute, die unmittelbar aus dem Ersten Arbeitsmarkt abgestürzt sind, aufzufangen, sie zu motivieren, ihnen Betreuung und Begleitung zu bieten auf ihrem Weg durch die Kurzarbeit und die Qualifizierung in eine neue Zukunft. Dahiner stehen z.B. ca. 5.000 Beratungen, die wir im vergangenen Jahr durchgeführt haben.
- Projekte zu initiieren, die am kommunalen oder regionalen Bedarf ausgerichtet sind und die die Infrastruktur für den Ersten Arbeitsmarkt verbessern, sowie
- das angesammelte Know-how in anspruchsvolleren Projekten zu entwickeln und zu pflegen, um Arbeitnehmer oder vielleicht ganze Strukturen in bestehende Betriebe überführen zu können.

Größtes und ständiges Problem ist es, die Liquidität der Unternehmen zu gewährleisten. Eines unter vielen Beispielen ist, daß wir gegenwärtig, d.h. im Juni,

den Rücklauf der Gelder für Kurzarbeitergeld vom März 1992 erleben. Wir haben also eine Verzögerung von einem Vierteljahr zu verkraften. Das bedeutet, daß wir ohne die Liquiditätshilfe der Treuhand schlicht mittellos wären.

Bei Neugründungen haben sich die Finanzierungsfragen zum entscheidenden Dreh- und Angelpunkt entwickelt. Es gibt keine Verbindung zwischen der Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschaftsförderung – nur tiefe Gräben. Ein weiteres Kardinalproblem für Existenzgründer ist die Sicherung von Immobilien. Und schließlich ergibt sich das strukturelle Problem, daß die Zeiträume, bis die einzelnen Instrumente greifen, schlicht zu lang sind.

Gegenwärtig versuchen wir, mit einem Teilbereich von 25 Leuten innerhalb der ABS einen Geschäftsbetrieb zu gründen, um die Chancen solch einer Ausgründung zu prüfen, und vor allem, um die Marktgängigkeit unseres Produkts zu testen.

Als zweites gibt es bei uns ein Konzept, Arbeitnehmerüberlassung und Qualifizierung miteinander zu verbinden. Obwohl wir die Umstrittenheit solcher Versuche kennen, sehen wir darin eine Chance, unsere drei Ziele – soziale Abfederung für die Kolleginnen und Kollegen, Erhaltung von Humankapital und Integration in den Ersten Arbeitsmarkt – zu verfolgen und darüber hinaus als vierte wichtige Zielsetzung zur Konsolidierung der bereits angesiedelten und laufenden Kleinbetriebe beizutragen, die häufig in ihren spezialisierten Bereichen aus wirtschaftlichen Gründen keine Neueinstellungen vornehmen können, durch Rückgriff auf unsere Kapazitäten jedoch saisonale oder auch Spitzenbedarfe erfolgreich abdecken können.

Auf einer dritten Ebene versuchen wir im Verbund der Rostocker ABS-Gesellschaften, die vorgefundene Monostruktur aufzubrechen und die dadurch vorhandenen Chancen, in Teilbereichen auch die kleinräumige Perspektive zu verlassen. Ausgehend von den Ansätzen, die die diversifizierte Produktionspalette des Wirtschaftsgutes Schiff bietet, aber auch von den eher allgemeineren regionalen Bedarfen wie verbesserte Energienutzung, Umweltschutz, Umwelttechnik etc. versuchen wir Projekte zu initiieren, die der Region in bestimmten Sparten und Teilbereichen wieder Ansätze für Strukturentwicklung bieten können, damit Existenzgründungen und Neuansiedlungen nicht länger im luftleeren Raum stattfinden.

## 6.3 Anschlußdiskussion

Im Anschluß an die Referate der ABS-Gesellschaften wurden zusammenfassend die wesentlichen Problemkomplexe vertieft:

1. In der Arbeitsmarktpolitik haben sich deutliche quantitative Grenzen gezeigt. Dennoch wird die drohende Sparaktion dramatische Opfer fordern, da der erreichte Bestand an Maßnahmen und die bisher geleistete Arbeit der ABS-Gesellschaften kardinale Bedeutung für die Stabilität des Arbeitsmarktes haben. Unter sonst unveränderten Bedingungen kann eine Reduzierung der Fördersätze, eine zahlenmäßige Reduzierung der Förderfälle den Fortbestand der mühsam erarbeiteten neuen ABS-Strukturen in Frage stellen – mit allen sich unvermeidlich einstellenden multiplizierenden Wirkungen.

2. Die Nahtstellen zu den wirtschaftspolitischen Instrumenten sind vielfach Fallstricke für die überleitenden Ansätze (Ausgründungen, Existenzgründungen etc.). Wenn also unter den Bedingungen

- erreichter finanzieller Grenzen der Arbeitsförderung,
- fortdauernder Krisenphänomene der Wirtschaft (Abbau industrieller Beschäftigung, Investitionsattentismus)

das erreichte Niveau der Arbeitsförderung effektiver gemacht werden soll, ist das "Schlachten heiliger Kühe", die Veränderung der gesetzlichen Grundlagen erforderlich, um wenigstens auf den selbstgebauten Brücken in den Ersten Arbeitsmarkt zu gelangen.

Hierzu gehören sowohl die Hemmnisse im Bereich der Arbeitsmarktinstrumente – öffentliches Interesse, Zusätzlichkeit – als auch im Bereich der Wirtschaftspolitik – Handicaps gemeinnütziger Träger, Überbrückungshilfen für die riskante Phase der Markt- und Behördenetablierung.

3. Die Fehler, Mängel und Unterlassungen im Bereich der eigentlichen Wirtschaftspolitik erweisen sich jedoch als das Kernproblem, da der Dreh- und Angelpunkt aller regionalen Entwicklung der industrielle Kernbereich ist.

Solange diese Kernbereiche unter der zeitlich befristeten Perspektive der Treuhandverwaltung stehen, können keine lukrativen Aufträge akquiriert werden, da die Wirtschaftsbeziehungen immer von einem Mindestmaß an Vertrauen und Beständigkeit geprägt sind. Die Tendenz zum Beschäftigungsabbau bleibt auf diese Weise vorherrschend, vollzieht sich auch die regionale Wirtschaftsförderung als "Springen von Pfütze zu Pfütze".

Eine klare politische Entscheidung über Erhalt und Ausbau, Sanierung und Markteinführung von industriellen Kernbetrieben in der Region ist auch für die Formulierung eines regionalen Entwicklungskonzepts unabdingbar. Die aus einem solchen Konzept abgeleiteten Orientierungen für die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure gestatten erst die Ansätze zur Verzahnung der Instrumente, d.h. zum konzipierten Einsatz der verfügbaren Mittel, um langfristig beschäftigungswirksame Wirtschaftsstrukturen zu schaffen.

Bleiben diese industriepolitischen Setzungen, die sich in anderen Ländern (Japan!) von selbst verstehen, aus, sind auch wichtige Wachstums- und Umstrukturierungskomponenten – wie z.B. Forschungs- und Entwicklungsabteilungen und -einrichtungen – gefährdet. Die Entwicklung führt dann vielfach zu einem Break-Even-Point für die Betriebe, d.h. es entsteht ein Abwärts-Sog, der die Politik dann seinerseits zwingt, mit unglaublichen Mitteln das Pferd vom Schwanz her aufzuzäumen und die Industriebranche mit Mittelstandsförderung aufzuforsten.

## 7. Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung

**Frau Böckelmann**, SKL Sanierungsgesellschaft, Magdeburg

**Dr. Christian Brinkmann**, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

**Joachim Frank**, Landtag Brandenburg, Potsdam

**Dr. Franz Gerlach**, Geschäftsführer der Beratungsstelle für arbeitsorientierte Strukturentwicklung in Sachsen, Dresden

**Hans Dieter Kaeswurm**, Arbeitsamt Dresden

**Peter König**, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Dr. Ursula Mehrländer**, Leiterin der Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**H. Münzer**, Personalleiter, Treuhandanstalt, Niederlassung Dresden

**Hans-Dieter Reinke**, Geschäftsführer der Arbeitsförderungs-, Bildungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft LIFTmbH, Rostock

**Henning Schreiber**, Mitglied des Präsidiums Landesverband der Sächsischen Industrie e.V., Dresden

**Ottmar Schreiner**, MdB, Bonn

**Dr. Hartmut Seifert**, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Düsseldorf

## **Reihe "Gesprächskreis Arbeit und Soziales"**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1

**Ausländer im vereinten Deutschland – Perspektiven der Ausländerpolitik (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2

**Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3

**Zuwanderungspolitik der Zukunft**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4

**Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5

**Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6

**Multikulturelle Gesellschaft – Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung? (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7

Ursula Mehrländer, Günther Schultze

**Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland – Fakten Argumente, Vorschläge**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8

**Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9

**Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10

**Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher Interessenvertreter in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11

**Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12

**Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13

**Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik – eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern**

*Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:*

*Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung*

*Godesberger Allee 149*

*W-5300 Bonn 2*