

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Michaela Baur, Uwe Kühnert,  
Wolfgang Schwegler-Rohmeis

Zum Funktionswandel von  
Arbeitsförderungsgesellschaften  
anhand ihrer bisherigen Entwicklung  
im Bundesland Brandenburg

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

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

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

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

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

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

### **Herausgeber**

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

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

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

### **Redaktion**

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

### **Rechte**

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

### **Herstellung**

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

### **Verlag**

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

### **Bezugsbedingungen**

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

### **Zitierweise:**

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

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

# Zum Funktionswandel von Arbeitsförderungsgesellschaften anhand ihrer bisherigen Entwicklung im Land Brandenburg<sup>1</sup>

Michaela Baur, Uwe Kühnert und Wolfgang Schwegler-Rohmeis, Potsdam\*

Der Zeitraum der vergangenen fünf Jahre kann aus heutiger Sicht als eine hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik ungemein intensive Phase eingeschätzt werden, in der sie von großen Hoffnungen, zum Teil auch Befürchtungen begleitet wurde und sich aufgrund der bekannt problematischen wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern im Grunde einem permanenten Anpassungsdruck ausgesetzt sah. ABS-Gesellschaften, in Brandenburg *Arbeitsförderungsgesellschaften* genannt, stellen rückblickend das eigentliche innovative Moment einer auf den Strukturbruch der neuen Länder zugeschnittenen Arbeitsmarktpolitik dar und haben in der politischen Diskussion der Öffentlichkeit von Anbeginn an eine gewichtige Rolle gespielt.

Der Artikel zeigt am Beispiel des Bundeslandes Brandenburgs auf, inwieweit die besonders in den Jahren 1991/1992 geäußerten hohen Erwartungen an diesen innovativen Trägertyp in die Praxis umgesetzt werden konnten. Der Entwicklungsprozeß der Gesellschaften kann anhand des Vergleichs zweier Totalbefragungen aller Brandenburger Gesellschaften in den Jahren 1992 und 1994 nachvollzogen werden. Hierbei ist erkennbar daß sie bis heute einen Entwicklungsprozeß vollzogen haben, der diese Erwartungen in differenzierter Weise erfüllt. Im Hinblick auf die ihnen zugeschriebenen Funktionen sind dabei folgende Grundaussagen zu treffen:

Arbeitsförderungsgesellschaften haben eine wesentliche Rolle bei der Abfederung des Strukturwandels gespielt, indem sie (in Größenordnungen) von Entlassung betroffene ArbeitnehmerInnen mit ihren Maßnahmen auffingen und vor offener Arbeitslosigkeit bewahrten. Mit dieser *Abfederungsfunktion* haben sie entscheidend zum Gelingen der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt beigetragen.

Die im Rahmen einer *Anpassungsfunktion* zu subsumierenden Aktivitäten der in Trägerschaft der Gesellschaften vorgenommenen Qualifizierung (FuU) haben dagegen zu keinem Zeitpunkt das ursprünglich erwartete Maß erreicht, die bereits 1992 nur geringen Aktivitäten haben sich bis 1994 nochmals deutlich verringert. Dies ist jedoch kein Beleg für ungenügende Leistungen oder Reserven, sondern vielmehr für die Tatsache, daß in Brandenburg wie auch den anderen neuen Ländern ein mittlerweile ausreichendes Angebot von Bildungsträgern existiert.

Die mit großen Hoffnungen verbundene *Brückenfunktion* des Hinführens zu zwischenzeitlich neuentstandenen Arbeitsplätzen ist angesichts des Ausbleibens der Konjunkturimpulse gerade in strukturschwachen Regionen ebenfalls nur mit Abstrichen erfüllt worden. Positiv ist in diesem Zusammenhang jedoch die Zahl von ca. 700 Festbeschäftigten in den Gesellschaften zu werten, die de facto eine Brücke zu ihrem eigenen Arbeitgeber geschlagen haben.

Die *strukturpolitische Funktion* ist von Arbeitsförderungsgesellschaften in hohem Maße erfüllt worden, wengleich nicht alle darunter zu subsumierenden Aspekte diese positive Entwicklung stützen. Immerhin 60% aller 1994 bei den Gesellschaften beschäftigten Personen waren so in Sanierungsmaßnahmen (ABM und § 249h (AFG)) eingebunden und verbessern damit in der Regel harte Standortfaktoren, die anderweitig (kommunal, privat) nicht zu finanzieren wären. Positiv verlief auch die Entwicklung beim Engagement der Gesellschaften in sogenannten Gremien der regionalen Strukturentwicklung. Deutlich hinter den Erwartungen zurück lagen jedoch die Resultate im Hinblick auf tatsächliche Innovationen bei Produkten und Dienstleistungen.

Letzteres hat seine wesentliche Ursache in der zunehmenden Konzentration der Bundesanstalt für Arbeit auf die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen, was auch von den Autoren angesichts finanzieller Engpässe der Arbeitsmarktpolitik als letztlich ohne Alternative gesehen wird. Damit stehen Arbeitsförderungsgesellschaften schon jetzt in der Situation mit einem (zunehmenden) *Zielkonflikt* zwischen dieser immer relevanter werdenden *Zielgruppenfunktion* und der strukturpolitischen Funktion leben zu müssen. Dieser Zielkonflikt ist bereits jetzt mit zahlreichen Problemen verbunden, als solcher jedoch nicht zu umgehen. Er sollte von ihnen daher „angenommen“ und durch Projekte, die gleichermaßen die Verbesserung individueller Lebenslagen und die Verminderung regionaler Strukturdefizite zum Ziel haben, positiv gestaltet werden.

## Gliederung

- 1 Rückblick: Schwierige Zeiten, hohe Erwartungen
- 2 Zugewiesene Funktionen im Lichte erreichter Ergebnisse
  - 2.1 Die „Abfederungsfunktion“
  - 2.2 Die „Anpassungsfunktion“
  - 2.3 Die „Brückenfunktion“

2.4 Die „strukturpolitische Funktion“

2.5 Die „Zielgruppenfunktion“

- 3 Im Trend? – Vergleich mit Entwicklungen in anderen neuen Bundesländern
- 4 Ziel erreicht? – Versuch einer bisherigen Bilanz
- 5 Perspektiven – Gestalten eines Zielkonflikts

## 1 Rückblick: Schwierige Zeiten, hohe Erwartungen

Die seit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands mittlerweile vergangenen fünf Jahre waren für die neuen Bundesländer von zahlreichen wirtschaftsstrukturellen Problemen geprägt, die auf dem Arbeitsmarkt ihren offenen und nachhaltigen Niederschlag fanden. Über den gesamten Zeitraum hinweg und noch auf absehbare Zeit ist der ostdeutsche Arbeitsmarkt seither von einem erheblichem Ungleichgewicht geprägt. Die Arbeitslosigkeit stieg unmittelbar nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion sprunghaft an und

\* Michaela Baur war wiss. Mitarbeiterin bei der LASA, z. Z. ist sie Promotionsstipendiatin der Hans-Böckler-Stiftung. Uwe Kühnert ist Leiter der Abteilung Analysen, Sonderprojekte und EU-Fragen bei der LASA. Wolfgang Schwegler-Rohmeis war Geschäftsführer der LASA, jetzt ist er im Auftrag der GTZ beratend beim Aufbau von Beschäftigungsgesellschaften in Kirgistan tätig. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

<sup>1</sup> Vorliegender Artikel basiert auf dem Abschlußbericht des von der Hans-Böckler-Stiftung zwischen 1992 und 1994 geförderten Projektes „Beratung-Analyse-Strukturentwicklung (BAS)“. Vgl. Baur, M./Buck, G./Kühnert, U./Schwegler-Rohmeis, W.: Zaubersformel ABS? Entwicklungen und Perspektiven von Arbeitsförderungsgesellschaften. Das Beispiel Brandenburg. Hrsg.: Hans-Böckler-Stiftung. Graue Reihe – Neue Folge 82. Düsseldorf 1995.

hat sich trotz mittlerweile beachtlicher Wachstumsraten in den neuen Bundesländern auf sehr hohem Niveau eingependelt.

Dieser Zeitraum ist jedoch rückblickend auch als eine arbeitsmarktpolitisch ungemein intensive Phase einzustufen, in der – in Auseinandersetzung mit einer neuen Dimension von Problemen – wichtige Impulse aus den neuen Ländern kamen, die jedoch zunehmend auch auf die bis dato vermeintlich ehernen Instrumentarien und politischen Ansätze der tradierten Arbeitsmarktpolitik der „alten“ Bundesrepublik ausstrahlten. So gab es vor dem Hintergrund enormer Arbeitskräftefreisetzungen vor allem mit Beginn des Jahres 1991 zunehmend Überlegungen, ob nicht das in den 80er Jahren in den alten Bundesländern in einzelnen Fällen in die Praxis umgesetzte Konzept der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in Ostdeutschland ein sowohl zweckmäßiges als auch relativ flächendeckend anwendbares Modell sei, um durch zielgerichtete Beschäftigung und Qualifizierung die von Entlassung betroffenen Menschen während der vermeintlich zeitlich überschaubaren Übergangszeit „aufzufangen“, an die Anforderungen neuentstehender Arbeitsplätze heranzuführen und dabei dem Strukturwandel gezielte Impulse zu geben. In dem Versuch, mittels dieses Instrumentariums die der Arbeitsförderung innewohnenden Potentiale aktiv für eine Neuordnung der Wirtschaftsstrukturen zu nutzen, wurde diesen Gesellschaften von vielen an der arbeitsmarktpolitischen Diskussion beteiligten Akteuren ein ehrgeiziges Ziel vorgegeben. Die sich vor allem seit dem Frühjahr 1991 gründenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, in Brandenburg Arbeitsförderungsgesellschaften genannt, wurden von Beginn an mit zum Teil sehr großen Hoffnungen versehen.<sup>2</sup>

Bereits früh wurde dabei klar, daß Arbeitsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern inmitten völlig anderer Ausgangsbedingungen ihre Tätigkeit aufnehmen mußten und daher kaum Parallelen in der Wirkung und der weiteren Entwicklung zu erwarten waren. Anders als ihre „Vorgänger“ in Westdeutschland mußten sie in den ostdeutschen Regionen vielfach die Funktion eines Ankers inmitten von ringum zusammenbrechenden wirtschaftlichen Strukturen übernehmen. Die Vielzahl der sich seit 1991 auch in den Regionen

Brandenburgs gründenden Gesellschaften einerseits und der erklärte politische Wille der Landesregierung andererseits, diese Trägerstrukturen durch entsprechende Förderung bei der Umsetzung ihrer arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Potentiale in den Regionen zu unterstützen, machten jedoch auch schon frühzeitig den Bedarf nach einer kritisch-konstruktiven Analyse der Entwicklung dieser Gesellschaften deutlich, deren Ergebnisse in die wissenschaftliche Diskussion, aber auch in den weiteren Prozeß des politischen Umgangs mit diesen Gesellschaften integriert werden konnten. Insofern war es von wissenschaftlichem und politischem Interesse, die Entwicklung dieser Trägereinrichtung vom Typus einer Arbeitsförderungsgesellschaft näher zu betrachten und ihre arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Potentiale bei der Gestaltung des strukturellen Anpassungsprozesses am Beispiel Brandenburgs herauszuarbeiten.<sup>3</sup> Folgender Artikel soll einen Überblick über die hauptsächlichlichen Forschungsergebnisse der zwischen Februar 1992 und Oktober 1994 erfolgten Projektarbeit für das Land Brandenburg geben und diese auch Entwicklungen aus den anderen neuen Ländern gegenüberstellen. Dabei ist es uns möglich gewesen, die Entwicklungslinien der Brandenburger Gesellschaften insbesondere anhand des Vergleiches zweier Totalbefragungen des Projektes in den Jahren 1992<sup>4</sup> (Erstbefragung) und 1994 (Abschlußbefragung) nachzuzeichnen und diese empirischen Ergebnisse so auch mit den seinerzeit insgesamt recht hohen Erwartungen an diesen Trägertyp ins Verhältnis zu setzen.<sup>5</sup>

Das Gründungsgeschehen und die Entwicklung von Arbeitsförderungsgesellschaften in den neuen Ländern wurde von den spezifischen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen beeinflusst, die sich insbesondere in deren Gründungsphase 1991 bis 1992 in folgenden wesentlichen Punkten von denen ihrer „Vorbilder“ in den alten Ländern unterschieden:

– Der wirtschaftliche Zusammenbruch in den neuen Ländern, der sämtliche Wirtschaftszweige betraf, schuf auf dem Arbeitsmarkt einen hohen und sehr plötzlich auftretenden Problemdruck;

– aus diesem Problemdruck und anfänglich reichlich vorhandenen finanziellen Möglichkeiten resultierte eine vergleichsweise hohe Finanzausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ein rasches Gegensteuern und Abfangen auf dem Arbeitsmarkt ermöglichte;

– ein übriges zur raschen Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen taten die vorübergehenden Modifikationen des AFG für die neuen Bundesländer, die den Verwaltungsaufwand im Bewilligungsverfahren vergleichsweise deutlich minimierten;

– nicht zuletzt stand mit den von Entlassungen Betroffenen im Durchschnitt eine im Vergleich zu den alten Bundesländern gut qualifizierte Klientel zur Verfügung. Dies war sowohl für die Umsetzung anspruchsvoller Projekte wie auch für den zügig vonstatten gehenden Aufbau einer entsprechenden Trägerlandschaft von großer Bedeutung.

Schon zum Jahresende 1991 zählte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 333 Arbeitsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern.<sup>6</sup> Hiervon befanden sich mit 86 Arbeitsförderungsgesellschaften die meisten in Brandenburg, gefolgt von Berlin-Ost (66), Sachsen (58), Mecklenburg-Vorpommern (49), Sachsen-Anhalt (46) und Thüringen (28). Im Durchschnitt integrierten die Arbeitsförderungsgesellschaften 340 TeilnehmerInnen, wobei aufgrund der früheren zumeist (mono-)industriellen Struktur in Sach-

<sup>2</sup> Die Autoren verstehen im folgenden den Begriff der Arbeitsförderungsgesellschaft als synonym zu den in der Fachöffentlichkeit einschlägigen Begriffen der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft und der ABS-Gesellschaft im Sinne der Definition des IAB (vgl. IAB-Kurzbericht 7/1992), unabhängig davon, daß der Begriff der ABS-Gesellschaft eigentlich nur Gesellschaften im Geltungsbereich der Treuhand-Rahmenvereinbarung vom 17.07.1991 umfaßt.

<sup>3</sup> Das Ausmaß der „Freisetzungprozesse“ am ostdeutschen Arbeitsmarkt hatte ein spezifische Erkenntnisinteresse der Gewerkschaften zur Folge. Vor diesem Hintergrund wurde das Projekt in Kooperation mit dem DGB-Landesbezirk Berlin-Brandenburg durchgeführt.

<sup>4</sup> Vgl. Wagener, A.: Brandenburgische Arbeitsförderungsgesellschaften. Ergebnisse einer Befragung von März-Mai 1992. LASA-Studie Nr. 3. Kleinmachnow 1992.

<sup>5</sup> Im Rahmen des Projektes wurden zwei Totalerhebungen (1992 und 1994), drei Untersuchungen zu Arbeitsförderungsgesellschaften mit für Brandenburg typischer regionaler Ausgangslage und vier Untersuchungen zu spezifisch interessierenden Entwicklungsaspekten von Arbeitsförderungsgesellschaften durchgeführt.

<sup>6</sup> Vgl. Kaiser, M./ Otto, M.: ABS in den neuen Bundesländern: Bestand, Maßnahmen-schwerpunkte, Teilnehmer. IAB-Kurzbericht Nr. 7 vom 21.02.1992. Dieser Zahl wurde ein Wert von 250 Arbeitsförderungsgesellschaften, die bei der Treuhandanstalt registriert waren, gegenübergestellt. Insofern gab es zu diesem Zeitpunkt 250 Arbeitsförderungsgesellschaften, die im strengen Sinne als ABS im Sinne des Geltungsbereiches der Treuhand-Rahmenvereinbarung eingestuft werden konnten, da sie aus Betrieben hervorgingen und mit der Treuhand direkt kooperierten. Die Differenz beider Werte beschreibt die Zahl jener Arbeitsförderungsgesellschaften, die gänzlich unabhängig von der THA oder von Betrieben der THA gegründet wurden.

sen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die durchschnittlich größten Arbeitsförderungsgesellschaften angesiedelt waren.

## 2 Zugewiesene Funktionen im Lichte erreichter Ergebnisse

Die sich rasch verschärfende Situation auf dem Arbeitsmarkt, die aus heutiger Sicht sehr günstigen Finanzierungsbedingungen, eine problemlos mögliche Integration qualifizierter und erfahrener Personen in Maßnahmen und auch die Tatsache, daß seitens des Bundes im Vertrauen auf die Gestaltungskräfte des Marktes zunächst auf eine offensive, die besondere Situation der neuen Bundesländer berücksichtigende Wirtschafts- und Strukturpolitik weitgehend verzichtet wurde, schufen eine Gesamtkonstellation, die hohe Erwartungen an die Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen, insbesondere dabei aber an Arbeitsförderungsgesellschaften als innovative Träger erzeugte. Zum Zeitpunkt der Hochkonjunktur der Diskussionen um Möglichkeiten und Grenzen dieser Gesellschaften in den Jahren 1991/1992 konnten dabei die verschiedenen, hinsichtlich der jeweiligen Akteure auch differenziert betonten Erwartungen folgenden Funktionen zugeordnet werden:<sup>7</sup>

- 1) Abfederung des Beschäftigungseinbruches in den Regionen, um dort zur sozialen und politischen Stabilisierung beizutragen (*Abfederungsfunktion*);
- 2) Qualifizierung der Humanressourcen zum Zwecke der Anpassung an die zu erwartende Nachfrage des Arbeitsmarktes (*Anpassungsfunktion*);
- 3) Wahrnehmung einer *Brückenfunktion* bis zum Anlaufen des Wachstumsmotors, der für genügend Arbeitsplätze auf dem regulären Arbeitsmarkt sorgen sollte;
- 4) Einlösung strukturpolitischer Potentiale, vor allem im Hinblick auf die inhaltlichen Wirkungen der Projekte in den Regionen (*strukturpolitische Funktionen*) sowie
- 5) Integration erklärter arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen wie Frauen, Langzeitarbeitslose, Behinderte, ältere ArbeitnehmerInnen, Jugendliche ohne Berufsausbildung, unqualifizierte Personen (*Zielgruppenfunktion*).

<sup>7</sup> Bezüglich der Analyse der Diskussion um Funktionen von Arbeitsförderungsgesellschaften aus Sicht der politischen Akteure und der Wissenschaft vgl. Baur, M./ Buck, G./ Kühnert, U./ Schwegler-Rohmeis: Zaubersformel ABS? S. 34 – 62.

<sup>8</sup> Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Arbeitsmarktpolitik für den Aufschwung Ost. Juni 1991, S.2.

<sup>9</sup> Vgl. Treuhandanstalt: Pressemitteilung vom 18.06.1991.

<sup>10</sup> Hiermit wurden gesellschaftsrechtliche Beteiligungen von THA-Unternehmen an Arbeitsförderungsgesellschaften fürderhin ausgeschlossen, im Gegenzug für sie jedoch finanzielle und materielle Hilfestellungen über Kooperationsverträge und neu zu gründende Trägergesellschaften (TGL) vereinbart, vgl. Rahmenvereinbarung zur Bildung von ABS vom 17.07.1991. In: Treuhand Informationen. Ausgabe – vom August 1991.

<sup>11</sup> Vgl. auch Grass, B.: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Bericht über eine Wiederholungsbefragung in den neuen Bundesländern, Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung (Manuskripte 104). Düsseldorf 1993; S. 42.

<sup>12</sup> Vgl. Kühnert, U.: Wie fördert die Treuhandanstalt ABS-Gesellschaften? In: Arbeit und Arbeitsrecht 3/1994. Der letzte dort noch vermerkte Fall einer Beteiligung von THA-Unternehmen in Brandenburg wurde im Frühjahr 1994 zwischenzeitlich abgelöst, die Anteile wurden auf Kommunen übertragen.

<sup>13</sup> Besonders viele Gründungen vollzogen sich hier im ersten (23) und dritten (19) Quartal 1991, mithin zum einen unmittelbar vor der Phase, in der die Treuhandanstalt ihren Unternehmen gesellschaftsrechtliche Beteiligungen untersagte, sowie zum anderen im Zeitraum nach Unterzeichnung der Treuhand-Rahmenvereinbarung.

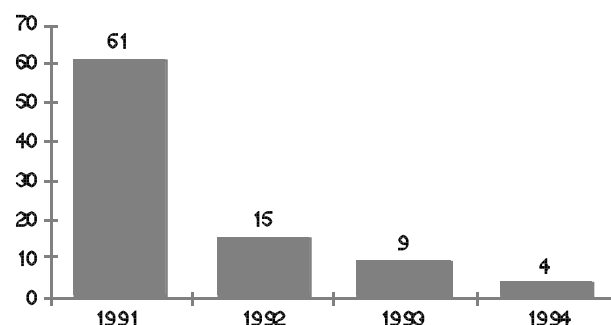
## 2.1 Die „Abfederungsfunktion“

Naturgemäß standen Erwartungen im Zusammenhang mit der Abfederung von Entlassungswellen vor allem im Jahr 1991 im Mittelpunkt der Diskussion und bildeten – bei einigen Nuancen in der Intensität – praktisch einen gemeinsamen Nenner zwischen allen politischen Akteuren. Rückblickend ist zu konstatieren, daß insbesondere die politischen Positionen der Arbeitgeber in dieser Funktion die hauptsächlichste Aufgabe der Träger sahen, jedoch auch die Bundesregierung diesen Aspekt – jedoch ohne explizit auf diese Träger abzuheben – deutlich hervorhob<sup>8</sup>. Bedingt durch den unmittelbaren Zusammenhang mit ihrem Auftrag der Privatisierung der DDR-Wirtschaft, sah auch die Treuhandanstalt hier den Hauptzweck der Tätigkeit der Gesellschaften. Sie verhielt sich insoweit betont funktional<sup>9</sup> und intervenierte im Falle der sogenannten Treuhand-Rahmenvereinbarung im Laufe der weiteren Entwicklung auch nur dann, wenn die Art der von ihr geforderten Unterstützung für die Gesellschaften ihrem Privatisierungsauftrag konträr gegenüberstand.<sup>10</sup>

Die artikuliert politische Schwerpunktsetzung auf gerade dieses Potential der Gesellschaften verringerte sich im weiteren vor allem in dem Maße, wie der ostdeutsche Arbeitsmarkt nicht länger von immer neuen Entlassungswellen gekennzeichnet war und die verbleibenden Arbeitskräftefreisetzungen aus Treuhandbetrieben, zumeist nach 1992, eine geringere Intensität aufwiesen. Bereits im Jahre 1993 waren gravierende Entlassungswellen kaum noch zu verzeichnen; der im Jahr 1994 anschließend einsetzende leichte Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland vollzog sich damit auf einem mittlerweile hohen Ausgangsniveau. Auch das sukzessive abnehmende Gewicht der Treuhandanstalt als Gesellschafter der – vor der Treuhand-Rahmenvereinbarung gegründeten – sogenannten „Alt-ABS“<sup>11</sup> belegt in gewisser Weise das nachlassende Erfordernis weiterer Abfederungen: Während zum Zeitpunkt unserer Erstbefragung Treuhandunternehmen in Brandenburg noch an 28 Gesellschaften beteiligt waren, wurden diese Beteiligungen in Brandenburg bereits vor dem Zeitpunkt der Abschlußbefragung durchweg abgelöst und dabei in der Regel an Kommunen und Privatpersonen abgegeben.<sup>12</sup>

Diese Entwicklungen korrespondieren mit unseren empirischen Ergebnissen vor allem auch hinsichtlich der Entwicklung der Gründungsintensität, die rückblickend zumindest in der Tendenz als ein Indiz für das Anstehen bzw. Abebben immer neuer betrieblicher Entlassungsprozesse aus Treuhandunternehmen angesehen werden kann. Hier ist ganz klar erkennbar, daß sich der Großteil der von uns befragten Gesellschaften (ca. 70%) bereits bis zum Jahresende 1991<sup>13</sup> gründete und sich die Zahl weiterer Gründungen in den nachfolgenden Jahren kontinuierlich reduzierte.

Schaubild 1: Gründungsverlauf Brandenburger Arbeits-



Quelle: LASA, BAS-Abschlußbefragung 1994

Rückblickend muß den Arbeitsförderungsgesellschaften bestätigt werden, daß sie nach ihrer zügig vollzogenen und regional breit gestreuten Gründungsphase mit ihren Angeboten faktisch einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Abfederung des mit dem wirtschaftlichen Strukturbruch einhergehenden Beschäftigungseinbruchs geleistet haben, indem vielen Menschen das Schicksal offener Arbeitslosigkeit erspart blieb. Ein wesentliches, gleichwohl verhältnismäßig selten<sup>14</sup> gewürdigtes Verdienst besteht in der so vollzogenen Unterstützung des Privatisierungsauftrages der Treuhandanstalt. Mit der Abfederung einer sehr großen Zahl von Entlassungen wurde schließlich auch ein unschätzbarer, wengleich natürlich empirisch nicht meßbarer Beitrag zum Erhalt der sozialen und politischen Stabilität Ostdeutschlands geleistet.

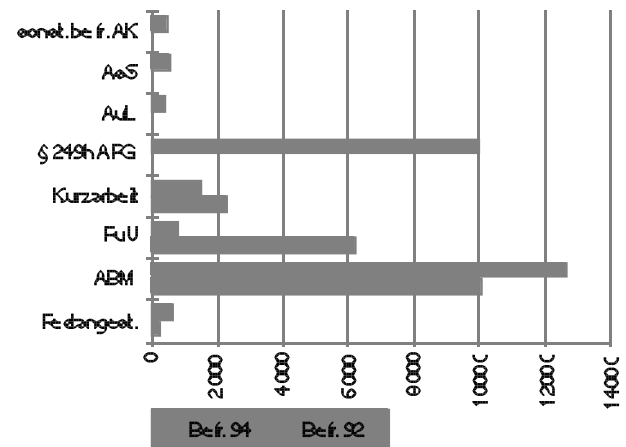
## 2.2 Die „Anpassungsfunktion“

Arbeitsförderungsgesellschaften wurden desweiteren auch mit Erwartungen hinsichtlich der durch sie betriebenen Qualifizierung von ArbeitnehmerInnen und der damit möglichen gezielten Anpassung an die zu erwartende Nachfrage des Arbeitsmarktes belegt. Diese Funktion wurde praktisch von allen politischen Akteuren als wichtig eingestuft<sup>15</sup>, wengleich ihr andererseits aber auch keine zentrale Bedeutung zuerkannt wurde.

Die tatsächliche Wahrnehmung dieser Funktion läßt sich am besten anhand der Entwicklung der von den Gesellschaften getragenen Personen in FuU-Maßnahmen abschätzen. Ein Vergleich der Gesamtbeschäftigtenstrukturen der Jahre 1992 und 1994 (Schaubild 2) ergibt ein deutlich verändertes Bild: Neben den völlig neu hinzukommenden Beschäftigten in Maßnahmen nach § 249h AFG fällt hier vor allem der rapide Rückgang der von den Arbeitsförderungsgesellschaften getragenen FuU-Maßnahmen ins Auge. Zwischen 1992 und 1994 ist die Zahl der MaßnahmeteilnehmerInnen auf nurmehr 12% der für 1992 festgestellten Personenzahl zurückgegangen.

Auch wenn die Anpassungsfunktion in der politischen Debatte nicht gerade im Mittelpunkt der Erwartungen stand, muß letztlich doch eingeschätzt werden, daß Arbeitsförderungsgesellschaften hier vergleichsweise wenig Aktivitäten gezeigt haben. Qualifizierung von Humanressourcen durch diese Träger ist demnach in Brandenburg von Anfang an von geringem Gewicht gewesen und diese Bedeutung hat sich seither weiter verringert: Bereits 1992 war der auf die Gesellschaften in Brandenburg entfallende Teil der FuU-Aktivitäten in Auswertung unserer Erstbefragung (8,5%) gering, 1994 belief er sich nurmehr auf 2,2%. Nur eine kleine Zahl von Trägern hat demnach hier anfängliche Profilierungsversuche weiterführen können. Die von den Trägern in Brandenburg unseren Erkenntnissen zufolge oft in eigener Regie betriebene maßnahmebegleitende Qualifizierung für ABM und Maßnahmen nach § 249h (AFG) kann dieses Bild nur in geringem Maße relati-

Schaubild 2: Gesamtbeschäftigtenstrukturen Branden-



AuL - „Arbeit und Lernen“ (50% ABM, 50% FuU)  
 AsS - „Arbeit statt Sozialhilfe“ (BSHG)  
 FuU - Fortbildung und Umschulung  
 Sonstige befristete Arbeitskräfte – anderweitig finanzierte Arbeitskräfte  
 Quelle: LASA, BAS-Befragungen 1992 und 1994

vieren, da die Inhalte dieser Qualifizierung eine große inhaltliche Nähe zum Profil dieser Maßnahmen, kaum jedoch zur Nachfrage auf dem regulären Arbeitsmarkt zeigten.<sup>16</sup>

Dies soll nicht als Manko mißverstanden werden. Unabhängig von entsprechenden Erwartungen in diesem Bereich ist die Frage zu stellen, warum sich Arbeitsförderungsgesellschaften angesichts der flächendeckenden und qualitativ ausreichenden Struktur vorhandener Bildungsträger im Raum Berlin-Brandenburg auf das Geschäftsfeld Fortbildung und Umschulung (FuU) hätten konzentrieren sollen.<sup>17</sup> Nur wenige Träger haben hier ganz offenbar inhaltliche Perspektiven, d.h. auch Lücken im bestehenden Angebot etablierter Bildungsträger gesehen und wurden abgesehen von diesen Erwägungen auch durch den mit den zunehmenden FuU-Qualitätsprüfungen der Bundesanstalt für Arbeit verbundenen Aufwand (an u.a. hoher finanzieller Vorhaltung) von einer Weiterverfolgung dieser Perspektive abgehalten.

## 2.3 Die „Brückenfunktion“

Die Einschätzung der Umsetzung der Brückenfunktion durch die Gesellschaften variiert in Abhängigkeit der jeweiligen Einschätzungen der politischen Akteure. Denn die Thematisierung der oft zitierten „Brücke“ durch das Tal der Arbeitslosigkeit war rückblickend nicht nur durch die Erwartung bestimmt, daß die Arbeitsförderungsgesellschaften in ihren Projekten die Beschäftigten auf die Wiedereingliederung in den sogenannten regulären Arbeitsmarkt vorbereiten sollten, sondern bezog ihre Plausibilität vor allem daraus, daß während dieser Zeit der erwartete wirtschaftliche Aufschwung eine solche Integration auch würde ermöglichen können. Sowohl die Gewerkschaften, bedingt durch ihre weitgehend an Beschäftigung gebundene Mitgliederstärke, als auch der Bund in Erwartung dieses baldigen Aufschwunges sahen in dieser Funktion einen sehr wichtigen Aspekt der Arbeit von Arbeitsförderungsgesellschaften.<sup>18</sup>

Angesichts der bekannten Tatsache, daß der wirtschaftliche Wiederaufbau Ostdeutschlands seither nicht im erhofften Tempo vor sich ging, sind die von Arbeitsförderungsgesellschaften in diesem Zusammenhang erreichten Ergebnisse im Schnitt weit unterhalb der Erwartungen geblieben. Zu Fragen des Verbleibs nach Maßnahmen, einem guten Indikator für

<sup>14</sup> Vgl. z.B. Czada, R.: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 43-44/94) vom 28. Oktober 1994, S. 36.

<sup>15</sup> Vgl. Baur, M./ Buck, G./ Kühnert, U./ Schwegler-Rohmeis, W.: Zauberformel ABS? S. 34-62.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda, S. 92.

<sup>17</sup> Der starke Rückgang von FuU-Aktivitäten ist nach Knuth dabei Gesellschaften in allen neuen Ländern gemein, vgl. Knuth, M.: Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung im November 1993. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen 1994, S. 51.

<sup>18</sup> Vgl. Baur, M./ Buck, G./ Kühnert, U./ Schwegler-Rohmeis, W.: Zauberformel ABS?, S. 34-62.

diese Funktion, können von uns folgende Angaben gemacht werden:

In der Abschlußbefragung gaben die Arbeitsförderungsgesellschaften<sup>19</sup> die Zahl der seit ihrer Gründung ausgeschiedenen Beschäftigten mit insgesamt 17.632 Personen<sup>20</sup> an, davon 12.991 Personen bzw. fast 74% regulär nach Maßnahmeabschluß, der Rest vorzeitig.<sup>21</sup> Unter den Personen, die Maßnahmen vorzeitig verließen, wurde in 58% der Fälle (2.679 Personen) als Grund die Aufnahme eines neuen Arbeitsverhältnisses angegeben, der Rest schied aus (nicht näher zu bestimmenden) anderen Gründen aus. Unter den Personen, die regulär nach Abschluß der Maßnahmen ausschieden<sup>22</sup>, wurden unmittelbar im Anschluß 6.086 Personen – das entspricht 70% der hier angegebenen Fälle – arbeitslos, 11,8% der ehemaligen Beschäftigten von Arbeitsförderungsgesellschaften wurden im Anschluß in eine neue AFG-geförderte Maßnahme integriert. 16,1% bzw. 1.400 Personen gelang es, in ein neues „reguläres“ Arbeitsverhältnis zu wechseln, für die Restabgänge konnte aufgrund fehlender Informationen der Träger über den Verbleib nach Ausscheiden keine Aussage getroffen werden.

Aufgrund der Tatsache, daß nicht alle Gesellschaften über den Verbleib nach dem Ausscheiden von Maßnahmen Angaben machen konnten und Informationen auch nur für den Zeitpunkt unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme vorlagen, haben diese Zahlen zweifellos einen begrenzten Aussagewert, sie lassen sich insgesamt auch nicht exakt miteinander ins Verhältnis setzen<sup>23</sup> und damit auch nicht mit trägerübergreifenden Verbleibsanalysen vergleichen. Das verweist zum einen auf die Notwendigkeit, bei den Trägern selbst eine möglichst aussagefähige Statistik zu führen, werden Angaben über den Verbleib ehemaliger MaßnahmeteilnehmerInnen doch häufig als ein wichtiges Indiz für die Qualität der Arbeit der Träger angesehen. Deutlich wird aber damit in jedem Fall,

daß in Brandenburg eine arbeitsmarktpolitisch relevante Zahl von mindestens 4.100 Personen die Tätigkeit in einer Arbeitsförderungsgesellschaft als Sprungbrett in ein neues „reguläres“ Arbeitsverhältnis – entweder vor oder nach Abschluß von Maßnahmen – hat nutzen können und sich zumindest für diesen Personenkreis die „Brückenfunktion“ von Arbeitsförderungsgesellschaften erfüllt hat.

Desweiteren ist im Zusammenhang mit der Brückenfunktion jedoch auch die Zahl der 703 Festbeschäftigten zu erwähnen, die sich bei den Trägern gegenüber unserer Erstbefragung (1992: 208) mehr als verdreifacht hat. Obgleich dies nicht zu den ursprünglichen Intentionen der „Brückenidee“ gehörte, haben es die Gesellschaften verstanden, diesem Personenkreis eine über Erträge am Markt gesicherte nicht-subventionierte Beschäftigung beim Träger zu eröffnen, die praktisch eine Brücke zum eigenen Arbeitgeber darstellt.

Ein spezifischer Weg, aus geförderter Beschäftigung in reguläre Arbeitsplätze überzuleiten und aus den Gesellschaften „Brücken“ zu schlagen, sind mit Existenzgründungen verbundene Übergänge in erwerbswirtschaftliche Strukturen. In Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften gelang dieser Weg in 55 Fällen<sup>24</sup>. Die Zahl der damit geschaffenen Arbeitsplätze belief sich hierbei auf 573, der dabei auf Frauen entfallende Teil dieser Arbeitsplätze aber nur auf knapp 24%. Damit ergab sich bis 1994 eine durchschnittliche Beschäftigtenbindung von etwas über 10 Arbeitsplätzen pro getätigter Existenz- bzw. Ausgründung. Die Arbeitsförderungsgesellschaften planten darüber hinaus weitere 49 noch im Zeitraum 1994/1995 zu realisierende Existenzgründungen, die zusammen 452 Arbeitsplätze schaffen sollen. Auf welche Hauptbetätigungsfelder sich die bereits realisierten und geplanten Ausgründungen konzentrieren, zeigt Tabelle 1.

**Tabelle 1: Existenz- und Ausgründungen Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften 1994 nach Hauptbetätigungsfeld**

Hauptbetätigungsfeld	geschaf- tene Arbeits- plätze	v.H.	ge- plante Arbeits- plätze	v.H.
1. Landwirtschaft/Gartenbau	98	17,1	68	15,0
2. Forstwirtschaft	8	1,4	0	0
3. Tourismus	5	1,0	14	3,1
4. Sanierung/Rekultivierung	88	15,4	39	8,7
5. Soziale Dienste	6	1,0	15	3,3
6. Bau und Bauhandwerk	180	31,4	116	25,7
7. Bildung/Kultur	18	3,1	12	2,7
8. Wissenschaft	6	1,0	0	0
9. Planung/Projektierung	48	8,4	17	3,8
10. Büro/Verwaltung	0	0	11	2,4
11. Verkehr	0	0	1	0,2
12. Sonstiges	116	20,2	159	35,1
SUMME	573	100	452	100

Quelle: LASA, BAS-Abschlußbefragung 1994

Insgesamt kann anhand unserer bereits zuvor getätigten Untersuchungen zu diesem Thema damit resümiert werden, daß sich seit dem Zeitpunkt der ersten umfassenden Untersuchung der Existenz- und Ausgründungspotentiale Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften sowohl die Zahl dieser Ausgründungen, als auch die damit gebundenen Arbeitskräfte (November 1992: 6 Projekte mit zusammen 22 Beschäftigten) deutlich gesteigert haben.<sup>25</sup> Ausgründungsprojekte aus

<sup>19</sup> Die Angaben beziehen sich auf Auskünfte von 77 Arbeitsförderungsgesellschaften.

<sup>20</sup> Dies entspricht in etwa 65% der 1994 von uns registrierten Gesamtbeschäftigtenzahl (27.148).

<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang interessant und zu erwähnen ist, daß der Anteil Frauen an den vorzeitig ausgeschiedenen Personen mit 25% deutlich geringer ausfällt als ihr Anteil unter den nach Maßnahmeabschluß Ausgeschiedenen (48%).

<sup>22</sup> Hier kann nur auf Angaben von 59 Arbeitsförderungsgesellschaften zurückgegriffen werden.

<sup>23</sup> Vernachlässigt man dies, um wenigstens einen Näherungswert bestimmen zu können, sind (mindestens) 23% der vorzeitig oder regulär nach Maßnahme ausgeschiedenen in ein neues „reguläres“ Arbeitsverhältnis gewechselt. Da die Zahl der Arbeitsförderungsgesellschaften, die die Zahl der bei ihnen bislang ausgeschiedenen Personen insgesamt angab, höher ist als die Zahl der Arbeitsförderungsgesellschaften mit konkreten Verbleibsdaten im Detail, wird die tatsächliche Quote höher sein, aber z.B. nicht an die „trägerneutrale“ Verbleibsquote ehemaliger ABM-TeilnehmerInnen von 54% (November 1992) in neue Beschäftigung herankommen, vgl. Brinkmann, Ch./Hiller, K./Otto, M.: Auffangbecken und Hoffnungsträger. Beschäftigungsgesellschaften in den Neuen Bundesländern. IAB-Kurzbericht 1 vom 28.01.1994, S. 4. Schuldt/Eisbach kommen für ABS in Mecklenburg-Vorpommern auf einen Wert von 36% aller ehemals dort in ABM oder FuU-Maßnahmen befindlichen Personen mit anschließender Erwerbstätigkeit (bei KurzarbeiterInnen 26%) und bezeichnen dies in Anbetracht des regionalen Umfeldes und der ausgeprägten Strukturschwäche des Bundeslandes als vergleichsweise erfreuliches Ergebnis, vgl. Schuldt, K./Eisbach, J.: Die Strukturwirksamkeit von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Progress-Institut für Wirtschaftsforschung, Rostock 1994, S. 51. Knuth schließlich kommt auf einen Wert von 20% vorzeitig Ausgeschiedener mit sofortiger anschließender Erwerbstätigkeit, vgl. Knuth, M.: Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern, S. 55/56.

<sup>24</sup> Die Angaben beziehen sich auf Auskünfte von 79 Arbeitsförderungsgesellschaften.

<sup>25</sup> Vgl. Baur, M./Buck, G.: Existenzgründung durch Arbeitsförderung? Eine empirische Untersuchung zu Weiterbeschäftigungen, Aus- und Existenzgründungen aus Arbeitsförderungsunternehmen im Land Brandenburg. LASA-Studie Nr. 15. Kleinmachnow 1993.

eben diesen Gesellschaften bewiesen auch in der Nachuntersuchung der Fälle unserer ersten Erhebung<sup>26</sup> bislang eine bemerkenswerte Stabilität, verzeichneten Zuwachsraten bei Arbeitsplätzen und hegten optimistische Erwartungen bezüglich der zukünftigen Geschäftstätigkeit. Sie sind jedoch überwiegend Kleinbetriebe mit einer personellen Größenordnung von 7-9 Beschäftigten und damit zwar ein nicht zu unterschätzender Mosaikstein in dem Bemühen, in den Regionen „endogene Entwicklungspotentiale“ zu mobilisieren. Auch das inhaltliche Profil der Projekte korrespondiert unseren Untersuchungen nach in der Tendenz mit wirtschaftsstrukturellen Notwendigkeiten der Regionen.<sup>27</sup> Die quantitativen arbeitsmarktpolitischen Entlastungseffekte sind jedoch summa summarum als sehr gering einzustufen und diese Einschätzung kann diesbezüglich auch allen weiteren Prognosen zugrundegelegt werden.

## 2.4 Die „strukturpolitische Funktion“

Arbeitsförderungsgesellschaften wurde insbesondere in der „Blütezeit der Erwartungen“ der Jahre 1991 und 1992 auch eine gravierende strukturpolitische Funktion zugewiesen, die auf die Behebung wirtschaftsstruktureller Defizite in der jeweiligen Region durch die von ihnen getragenen Projekte abzielte. In weitgehender Anlehnung an Knuth<sup>28</sup> zerfällt dieses Potential, das rückblickend besonders die Gewerkschaften, aber auch das Land Brandenburg und die Treuhandanstalt in der politischen Diskussion als zentrale Erwartung an die Gesellschaften herausstellten<sup>29</sup>, dabei in folgende einzelne Aspekte:

- Ermöglichung betriebsinterner Umstrukturierungsprozesse durch Aufnahme des anderswo freigesetzten Arbeitskräftepotentials<sup>30</sup>;
- Erhöhung der Standortqualität mittels der Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen insbesondere im Infrastruktur- und Umweltbereich. Diese Tätigkeiten sollten Vorleistungen für private Investitionen darstellen;
- Entwicklung von Produktinnovationen zur Erweiterung der regionalen bzw. betrieblichen Produktionspalette;
- Vorbereitung und Durchführung von Existenz- bzw. Ausgründungen einzelner wirtschaftlich tragfähiger Bereiche der Arbeitsförderungsgesellschaften sowie die
- Beförderung regionaler Kooperationsprozesse zur Entwicklung, Mitwirkung und Durchführung regionaler Entwicklungskonzepte.

Rückblickend muß konstatiert werden, daß die tatsächlichen Ergebnisse die zum Teil sehr hohen Erwartungen im einzelnen in einem jeweils unterschiedlichen Ausmaß bestätigen

<sup>26</sup> Vgl. Buck, G.: Strukturmerkmale von Aus- und Existenzgründungen aus brandenburgischen Arbeitsförderungsgesellschaften. Eine Analyse von Beratungsfällen der LASA. LASA-Studie Nr. 21. Kleinmachnow 1994.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda.

<sup>28</sup> Vgl. Knuth, M.: Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS), Schriftenreihe des BMA (Forschungsbericht Nr. 219), Gelsenkirchen 1992.

<sup>29</sup> Vgl. Baur, M./ Buck, G./ Kühnert, U./ Schwegler-Rohmeis, W.: Zauberformel ABS?, S. 34-62.

<sup>30</sup> Dieser Aspekt stellt gewissermaßen die Kehrseite der von uns als Abfederungsfunktion bezeichneten Aufgabe dar. Aus diesem Grunde wird dieser Aspekt hier nicht nochmals thematisiert.

<sup>31</sup> Bereits 1992 wurden von uns zwei Drittel der befragten Gesellschaften als „kommunal geprägt“ eingestuft, 1994 betrug dieser Anteil ca. 75%.

**Tabelle 2: Tätigkeitsfelder Brandenburger AFÖG 1994**

Tätigkeitsfelder	Maßnahmeart	Personenzahl	v.H.
1. Landwirtschaft/Gartenbau	ABM	4.518	19,9
2. Forstwirtschaft	ABM	286	1,3
3. Tourismus	ABM	495	2,2
4. Sanierung gesamt		13.262	58,5
dar. Sanierung/Rekultivierung	ABM	3.461	
dar. Sanierung/Umwelt	§ 249h (AFG)	9.801	
5. Soziale Dienste gesamt		1.004	4,4
dar. Soziale Dienste	ABM	797	
dar. Soziale Dienste	§ 249h (AFG)	207	
6. Bau u. Bauhandwerk	ABM	808	3,6
7. Bildung/Kultur	ABM	375	1,6
8. Wissenschaft	ABM	260	1,1
9. Planung/Projektierung	ABM	157	0,7
10. Büro/Verwaltung	ABM	534	2,4
11. Verkehr	ABM	231	1,0
12. Jugendhilfe	§ 249h (AFG)	21	0,1
13. Sonstiges	ABM	734	3,2
SUMME		22.685	100

Quelle: LASA, BAS-Abschlußbefragung 1994

konnten. Zunächst wird anhand der Tabelle 2 anschaulich, in welchem hohem Maße sich die von den Gesellschaften getragenen Beschäftigungsmaßnahmen ABM und § 249h (AFG) auf die Bereiche Sanierung/Umwelt konzentrieren. Mit fast 60% entfiel der eindeutige Schwerpunkt der Maßnahmen auf diesen Bereich, dies entsprach im übrigen auch ca. 49% der von uns 1994 festgestellten Gesamtbeschäftigtenzahl der Gesellschaften.

Auch wenn die empirisch festgehaltene Zahl der in solchen Projekten eingebundenen Beschäftigten für sich betrachtet freilich noch nichts darüber aussagt, ob und inwieweit diese Leistungen auch von den Kommunen „abgeholt“, d.h. genutzt werden, kann dies aufgrund der weitgehend kommunalen Prägung der Gesellschaften<sup>31</sup> sowie der Tatsache, daß Arbeitsförderungsgesellschaften sich wesentlich in Gremien der regionalen Strukturentwicklung engagieren, in der Regel begründet unterstellt werden. Während im Vergleich zur Erstbefragung die Einbindung der Gesellschaften in die Arbeit solcher Gremien in etwa konstant blieb, stellte sich 1994 hier jedoch insofern eine qualitative Weiterentwicklung dar, als der „Aktivitätsgrad“ nach eigenem Bekunden der Gesellschaften in diesem Zeitraum erkennbar zunahm. Arbeitsförderungsgesellschaften muß gerade aufgrund ihrer Aktivitäten in diesen beiden Bereichen eine – besonders in wirtschaftsschwachen peripheren Regionen spürbare – strukturpolitisch noch auf Jahre hinaus enorm wichtige Rolle zuerkannt werden. Sie verbessern mit ihren Projekten harte Standortfaktoren; Aktivitäten, die angesichts knapper Kassen bei den Kommunen und dem Ausbleiben einer ausreichend großen Zahl privater Investoren anderweitig in der Regel nicht hätten finanziert werden können.

Andererseits muß ehrlicherweise konstatiert werden, daß das ehrgeizige Ziel der Umsetzung einer Vielzahl von Produktinnovationen und auch – darauf wurde bereits eingegangen – Existenzgründungen durch Arbeitsförderungsgesellschaften nicht erreicht werden konnte. Erklärtes Ziel war es hierbei, die zu Anfang bestehende Betriebsnähe vieler Gesellschaften und ihr sehr gut ausgebildetes Personal für die Umsetzung dieser Ziele zu nutzen. Eine in vielen Fällen bereits früh zunehmende



de Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen, die in der Regel die für solche Vorhaben zunehmend mangelnde notwendige zielgenaue Qualifikation, sowie auch ein im Zuge der Umsetzung der Treuhand-Rahmenvereinbarung wegbrechender Betriebsbezug der Gesellschaften sind unsererseits rückblickend denn auch als Haupthindernisse für diese Entwicklung zu sehen. Als Beleg für die hinter diesen Erwartungen zurückbleibenden Ergebnisse kann neben der relativ geringen Zahl über Existenzgründungen geschaffener Arbeitsplätze (siehe nochmals Tabelle 1)<sup>32</sup> auch auf den als marginal zu bezeichnenden Umfang der ABM mit Wissenschaftsprofil oder auch Planung/Projektierung verwiesen werden.

## 2.5 Die „Zielgruppenfunktion“

Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, daß im Unterschied zu den alten Bundesländern Arbeitsförderungsgesellschaften in ihrer Startphase über eine in der Regel sehr gut ausgebildete und noch nicht auf das Segment arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zugeschnittene Klientel verfügten. Durch die in der Mehrzahl bestehende direkte, d.h. über gesellschaftsrechtliche Beteiligungen vollzogene, oder auch indirekte (faktische) Betriebsanbindung der Gesellschaften sowie durch die in aller Regel praktizierten direkten Übergänge von Beschäftigung in Maßnahmen waren Arbeitsförderungsgesellschaften stark auf in „ihren“ Betrieben beschäftigte Personen fixiert. Die abnehmende Tendenz weiterer größerer Entlassungswellen fiel ab ca. 1993 – dem Ende vieler auf zwei Jahre ausgelegten „ABM der ersten Stunde“ – nicht zufällig mit dem Bemühen der Bundesanstalt für Arbeit zusammen, nunmehr wieder weitaus stärker den traditionellen Aspekt der Zielgruppenorientiertheit in der Zuweisungspraxis zu betonen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung verwundert es rückblickend nicht, daß dem Aspekt der Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen – hierunter wurden in unserer Untersuchung Alleinerziehende, Behinderte, AusländerInnen, junge Erwachsene bis einschließlich 25 Jahre sowie Frauen und Männer über 50 Jahre gefaßt – in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen seitens fast aller von uns betrachteten Akteure im Rahmen der Funktionsdebatte der Jahre 1991/1992 zunächst eine relativ geringe Bedeutung zuerkannt wurde.<sup>33</sup> Deshalb war für uns jedoch die Frage von Bedeutung, ob und in welchem Maße sich diese Entwicklung auch bei der Analyse der

Beschäftigtenstruktur der Gesellschaften würde empirisch nachzeichnen lassen können und welchen Anteil insbesondere Frauen an den Beschäftigten hatten.

Zum Zeitpunkt der Abschlußbefragung 1994 ließ sich für die Zielgruppe der Frauen hierzu einerseits sagen, daß im Durchschnitt – mißt man die Integrationserfolge an dem Frauenanteil unter den Arbeitslosen – noch deutliche Reserven verblieben. Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften wiesen insgesamt einen Frauenanteil von 46,8% auf<sup>34</sup>, was angesichts der besonderen Betroffenheit von Frauen von Arbeitslosigkeit als noch unzureichend, wenngleich aber auch als Fortschritt gegenüber 1992<sup>35</sup> eingestuft werden muß. Andererseits erzielten die meisten Gesellschaften durchaus gute und sehr gute Integrationserfolge: Immerhin 39 Arbeitsförderungsgesellschaften hatten zu mehr als 60% Frauen integriert, weitere 32 noch zwischen 50 und 60%. Oder, vom anderen Ende aus betrachtet, nur zwei Arbeitsförderungsgesellschaften wiesen hier einen Frauenanteil von unter 30% auf, drei lagen zwischen 30% und 40% und 13 zwischen 40% und 50%.

Erklärlich wird dieser scheinbare Widerspruch in der Aussage dadurch, daß es insbesondere große Arbeitsförderungsgesellschaften, die von ihrer Herkunft her noch weitgehend industriell geprägt sind und sich besonders häufig mit personalintensiven Sanierungsmaßnahmen im Rahmen von § 249h (AFG) befassen, bis dato versäumten, Frauen in einem adäquaten Ausmaß zu integrieren. Dadurch wurde z.B. auch die generell bemerkbare Verdrängung von Frauen aus einer klassischen industriellen „Männerdomäne“, wie z.B. der Stahlindustrie, nunmehr auch bei einigen großen Arbeitsförderungsgesellschaften fortgeschrieben.<sup>36</sup>

Faßt man alle unter diesem Begriff zu subsumierenden Personengruppen zusammen,<sup>37</sup> so betrug ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten 1994 44,8% der Gesamtbeschäftigung der Arbeitsförderungsgesellschaften. Mehr als die Hälfte der diesen Zielgruppen zugerechneten Personen entfiel dabei auf die über 50jährigen Frauen und Männer, wobei allerdings die Zahl der älteren Männer hier genau 1,5 mal höher als die der Frauen lag. Im Vergleich mit der Erstbefragung ergibt das ein nahezu identisches Bild.<sup>38</sup>

Die Tatsache, daß sich die Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen – abgesehen von der Gruppe der Frauen – zwischen 1992 und 1994 also nicht erhöht hat, läßt u.a. darauf schließen, daß zum Zeitpunkt der Abschlußbefragung in sehr vielen Fällen noch Personengruppen der ersten Stunde (vor allem durch Überleitung von ABM in Maßnahmen nach § 249h (AFG)) in den Gesellschaften beschäftigt waren.<sup>39</sup> In vielen Fällen hat die dahinter zu vermutende personelle Kontinuität der Projekte wesentlich zur Qualität ihrer Umsetzung beigetragen. Dennoch stand diese Tatsache mit der mittlerweile zunehmenden Segmentation auf dem Arbeitsmarkt, vor allem im Hinblick auf zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit, nicht in Übereinstimmung und es ist davon auszugehen, daß zukünftige empirische Untersuchungen eine weit stärkere Zielgruppenintegration zutage treten lassen werden.

## 3 Im Trend? – Vergleich mit Entwicklungen in anderen neuen Bundesländern

Bereits vor zwei Jahren waren wir in Auswertung der Erstbefragung Brandenburger Gesellschaften zu dem Schluß gekommen, daß die Brandenburger Gesellschaften hinsichtlich ihrer Größe (1992:215 Personen) deutlich unter dem Durchschnitt der Gesellschaften in den neuen Bundesländern

<sup>32</sup> Die Tätigkeitsfelder der Existenzgründungen entsprachen überdies nicht dem Charakter von Innovationen.

<sup>33</sup> Vgl. Baur, M./ Buck, G./ Kühnert, U./ Schwegler-Rohmeis, W.: Zauberformel ABS? S. 34-62.

<sup>34</sup> Knuth kommt für ABSen in allen neuen Bundesländern hier auf 41%. Vgl. Knuth, M.: Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern, S. 19.

<sup>35</sup> Der von uns bei der Erstbefragung erhobene Frauenanteil bei ABM lag im Durchschnitt bei einem Drittel.

<sup>36</sup> Vgl. Jasper, G.: Beschäftigungssituation und Beschäftigungsperspektiven der Frauen an den Stahlstandorten Brandenburgs. Hrsg.: LASA, IG Metall, BSMB. Berlin 1994.

<sup>37</sup> Die diesbezüglichen Angaben beruhen auf Angaben von 79 Arbeitsförderungsgesellschaften.

<sup>38</sup> Zum damaligen Zeitpunkt gaben die Mehrzahl der Arbeitsförderungsgesellschaften an, daß ihre Beschäftigten überdurchschnittlich solchen Problemgruppen zugehörig sind. Vgl. Wagener, Angela: Brandenburgische Arbeitsförderungsgesellschaften. Ergebnisse einer Befragung von März-Mai 1992. LASA-Studie Nr.2. Kleinmachnow 1992, S. 21.

<sup>39</sup> Auch Knuth attestiert den ABS-Gesellschaften einerseits eine Abkehr von der früheren deutlichen Betriebsorientiertheit bzw. eine Durchmischung ihrer Belegschaft, beziffert aber den Anteil der von den „Stammbetrieben“ kommenden Beschäftigten auf noch immer 40%. Vgl. Knuth, M.: Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern, S. 23 ff.

(1992:340 Personen) lagen.<sup>40</sup> Zu gleichen Ergebnissen kam auch Grass 1992 und 1993.<sup>41</sup>

Vergleicht man anhand Tabelle 3 die in der Abschlußbefragung 1994 für die Brandenburger Gesellschaften erhobene Zahl der MaßnahmeteilnehmerInnen<sup>42</sup> mit vorliegenden Werten aus anderen neuen Bundesländern für Mitte 1994, so wird deutlich, daß Brandenburger Gesellschaften noch immer eine relativ geringe Größe aufweisen und die zu beobachtenden Größenunterschiede zwischen den einzelnen neuen Bundesländern seither bestehen blieben. Lediglich Gesellschaften in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin-Ost weisen eine noch geringere durchschnittliche Größe als Gesellschaften in Brandenburg auf.

Betrachtet man die Relationen einzelner Maßnahmentearten in Trägerschaft der Gesellschaften, so wird erkennbar, daß sie zur Jahresmitte 1994 in allen neuen Bundesländern trotz der zwischenzeitlichen Einführung des § 249h (AFG) nach wie vor ihre Prioritäten in der Trägerschaft von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sahen: Beschäftigte in ABM machten stets mehr als die Hälfte der Gesamtbeschäftigten aus, im Durchschnitt ergibt sich ein Anteil von 60%. Während Maßnahmen

nach § 249h (AFG) zu diesem Zeitpunkt ein durchschnittliches Gewicht von einem Drittel aller ABS-Beschäftigten beisaßen, hatten FuU in eigener Trägerschaft und auch Kurzarbeit einen insgesamt marginalen Stellenwert.

Bei der Betrachtung der einzelnen Maßnahmentearten zeigten sich für einzelne Bundesländer z.T. allerdings deutliche Unterschiede im Größenverhältnis zwischen ABM und Maßnahmen nach § 249h (AFG): Während in Sachsen-Anhalt, mit Abstrichen in Brandenburg und auch in Berlin (Ost) die Beschäftigtenzahlen in beiden Maßnahmentearten relativ dicht beieinanderlagen, blieben vor allem ABS-Gesellschaften in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin überdurchschnittlich durch ABM-Trägerschaften geprägt.

Zum Zwecke des Vergleichs weiterer Details Brandenburger Gesellschaften mit denen aus anderen neuen Bundesländern sei nochmals auf Knuth<sup>43</sup> verwiesen, der im November 1993 in allen neuen Bundesländern ABS-Gesellschaften befragte. Die Ergebnisse dieser Untersuchung ergaben, daß Entwicklungen in den Brandenburger Gesellschaften fast durchweg mit denen in anderen neuen Bundesländern übereinstimmten, so z.B. bezüglich

- des allgemein zu verzeichnenden gravierenden Rückgangs bei FuU, der Trägerschaft von Kurzarbeit und der bei ABS erreichten Verbreitung von Maßnahmen nach § 249h (AFG);
- der Zunahme der Gesamtbeschäftigtenzahl der ABS und der Erhöhung ihres „Marktanteils“ im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt;
- der zunehmenden, wenngleich insgesamt geringen Zahl von durch Markteinnahmen finanzierten Festbeschäftigten und einer damit im Zusammenhang stehenden Verbreitung sog. „profit center“;

<sup>40</sup> Vgl. Wagoner, A.: Brandenburgische Arbeitsfördergesellschaften..., S.6.  
<sup>41</sup> Vgl. Grass, B.: Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen. Bericht über eine Umfrage in den neuen Bundesländern. Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung (Manuskripte 77). Düsseldorf 1992 und derselbe: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Bericht über eine Wiederholungsbefragung in den neuen Bundesländern. Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung (Manuskripte 104). Düsseldorf 1993.  
<sup>42</sup> Um der besseren Vergleichbarkeit willen wurden für alle neuen Bundesländer hier nur die Summen aus TeilnehmerInnen an ABM, Maßnahmen nach § 249h (AFG), FuU sowie KurzarbeiterInnen als gemeinsam vorhandene statistische Grundlage betrachtet, da andere von uns für Brandenburg erhobene Maßnahmentearten (z.B. „Arbeit statt Sozialhilfe“) in der TGL-Berichterstattung nicht erfaßt wurden.  
<sup>43</sup> Vgl. Knuth, M.: Zwei Jahre ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern, vgl. insbesondere S. 12 ff., 37 ff., 45 ff., 65. ff.

Bundesland	Anzahl ABS	Maßn.-teiln. insges.	davon in:				Maßn.-teiln. pro ABS
			ABM	§249h (AFG)	FuU	Kurzarbeit	
Sachsen <sup>1</sup>	92	41518 100	25675 62	12227 30	983 2	2633 6	451
Sachsen-Anhalt <sup>2</sup>	64	40545 100	21101 52	18228 45	704 2	512 1	634
Brandenburg <sup>3</sup>	89	24935 100	12656 51	10029 40	760 3	1490 6	280
Meckl.-Vorpomm. <sup>4</sup>	94	19449 100	16841 87	2366 12	112 1	130 1	207
Thüringen <sup>5</sup>	44	12901 100	7965 62	2559 20	1720 13	657 5	293
Berlin-Ost <sup>4</sup>	21	2905 100	1606 55	1280 44	19 1	0 0	138
Gesamt	404	142253 100	85844 60	46689 33	4298 3	5422 4	352

<sup>1</sup> September 1994, vgl. Aufbauwerk im Freistaat Sachsen, Mitteilung Nr. 10/1994, S. 14.  
<sup>2</sup> Juli 1994, vgl. Trägergesellschaft Land Sachsen-Anhalt, Arbeitsmarkt im Land Sachsen-Anhalt, Stand Juli 1994.  
<sup>3</sup> Die Daten beziehen sich auf die BAS-Abschlußbefragung mit Angaben für Mai 1994. Die durchschnittliche Größe weicht ab, weil hier aus Vergleichsgründen nur die in dieser Tabelle aufgeführten Maßnahmentearten (Festbeschäftigte, Aul; AsS und sonstige befristet Beschäftigte wurden nicht in allen NBL durchgängig erfaßt) ausgewiesen wurden.  
<sup>4</sup> IAB-ABS-Monitor, Stichtag Anfang II. Quartal 1994.  
<sup>5</sup> Juni 1994, vgl. Aufbauwerk Thüringen, TGL-Informationen Nr. 19.

- der zunehmenden Mischfinanzierung bei dabei besonders starker Zunahme der Akquisition von Landesfördermitteln<sup>44</sup>;
- dem letztlich geringen Stellenwert von Existenzgründungen aus ABS im Hinblick auf die Zahl der damit geschaffenen Arbeitsplätze;
- Parallelitäten bei den inhaltlichen Schwerpunkten der Maßnahmen (Prioritäten) sowie
- des generell als problematisch einzustufenden Integrationsgrades von Frauen in Maßnahmen von ABS-Gesellschaften.

Dennoch gab es unter Zugrundelegung dieser von Knuth durchgeführten Befragung für Brandenburg auch geringe Nuancen zu konstatieren: Auch Knuth registriert z.B. einen deutlich höheren Stellenwert der Rechtsform GmbH gegenüber dem e.V., der sich im Verlaufe des Gründungsgeschehens spürbar ausprägte. Hier bleibt jedoch festzuhalten, daß der von ihm festgestellte Anteil der GmbH-ABS insgesamt (76%) etwas höher liegt als unseren Untersuchungen zufolge in Brandenburg.

Der Anteil kommunal geprägter Gesellschaften ist dagegen in Brandenburg offenbar höher als im Durchschnitt der neuen Länder: Während bei Knuth „nur“ zusammen 43% aller Gesellschafter der ABS Städte, Gemeinden und Landkreise sind, ist das diesbezügliche Engagement Brandenburger Kommunen mit ca. 75% als kommunal geprägt einzustufenden Gesellschaften unserer Schlußbefragung zufolge deutlich höher. Auch von Knuth wurde eine zunehmende Zahl von Privatpersonen als Gesellschafter registriert.

Schließlich ist festzustellen, daß Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften in überdurchschnittlichem Maße eine arbeitsbegleitende Qualifizierung betreiben. Nur 24% aller ABS-Beschäftigten in ABM und § 249h (AFG) erhielten nach Angaben von Knuth irgendeine berufliche Weiterbildung, während wir für Brandenburg z.B. auf einen Anteil von 73% ABM mit arbeitsbegleitender Qualifizierung kamen. Auch wenn unterstellt werden kann, daß in Brandenburg der Anteil von Maßnahmen nach § 249h (AFG) mit begleitender Qualifizierung geringer als bei ABM ausfällt, verbleibt ein relevanter Unterschied.

Der Vergleich der Entwicklungen Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften mit denen aller anderen Gesellschaften in den neuen Bundesländern zeigt demnach, daß es in Brandenburg bisher keine Sonderentwicklung gegeben hat: Noch immer sind Brandenburger Gesellschaften im Vergleich eher von personell geringer Größe, was in Anbetracht der geringen Bevölkerungsdichte des Landes aber nicht nur nicht überraschen kann, sondern auch hilfreich ist, will man auch in möglichst vielen gering besiedelten Regionen Impulse durch solche Träger setzen.

<sup>44</sup> Hier nahmen z.B. 1992 nur 22% der Brandenburger Gesellschaften Landesfördermittel für die Finanzierung von Personalkosten in Anspruch, 1994 wurde dies fast durchweg getan. Auch bei der Finanzierung der Sachkosten ergab sich eine Zunahme der Landesmittel. Die gleiche Tendenz zeigt sich auch bei der Zunahme der Finanzierungsanteile durch EU-Mittel (ESF) und durch Eigeneinnahmen, vgl. Baur, M./ Buck, G./ Kühnert, U./ Schwegler-Rohmeis, W.: Zaubersformel ABS?, S. 97/98.

<sup>45</sup> Nur in zwei Fällen wurde uns eine Liquidation bekannt, zwei weitere Gesellschaften, die als Filialen anderer Gesellschaften arbeiteten, hatten ihre Tätigkeit eingestellt. 16 Gesellschaften, die noch 1992 befragt wurden, existierten zwar 1994 noch, wurden aber aufgrund ihrer zu geringen Größe nicht mehr als Arbeitsförderungsgesellschaft vom Land gefördert.

#### 4 Ziel erreicht? – Versuch einer bisherigen Bilanz

Die Auswertung der Forschungsergebnisse des BAS-Projektes und ihr Vergleich mit der Situation in anderen neuen Ländern lassen, in Ergänzung zu den bereits bei der Thematisierung einzelner Funktionen gemachten Ausführungen, für die bisherige Entwicklung dieses Trägertypes wichtige Schlußfolgerungen zu.

Die Entwicklung Brandenburger Arbeitsförderungsgesellschaften ist durch eine bisher hohe Kontinuität gekennzeichnet, die angesichts der Befristung vieler Gesellschafterverträge zum Gründungszeitpunkt und der arbeitsmarktpolitisch „stürmischen“ Zeit nach 1991 eigentlich nicht in diesem Maße zu erwarten war. Wenige Fälle des „Verschwindens“ einzelner Träger aus der arbeitsmarktpolitischen Landschaft infolge Konkurs oder – weit häufiger – einer sinkenden Zahl von MaßnahmeteilnehmerInnen können nicht an diesem Gesamteindruck rütteln<sup>45</sup>. Unterstützt durch eine unter anderem explizit auf Arbeitsförderungsgesellschaften zugeschnittene Förderphilosophie des Landes Brandenburg existiert so ein mittlerweile auch regional gut verteiltes Netz von Arbeitsförderungsgesellschaften, das mit seinen Maßnahmen den verantwortlichen Akteuren in der Region spezifische Angebote machen und regionale Entwicklung unter Einfluß der Möglichkeiten der Arbeitsförderung initiieren kann. Die z.B. in Brandenburg mit der Förderung von ca. 27.000 Personen in diesen Gesellschaften einhergehenden direkten und indirekten Kaufkraft- und Arbeitsplatzeffekte können gerade für die Stabilisierung und Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen des produzierenden und Dienstleistungsgewerbes in den als strukturschwach einzustufenden Regionen gar nicht hoch genug bewertet werden. In der noch immer kritischen ökonomischen Situation dieser Regionen besitzen Arbeitsförderungsgesellschaften damit ein auf absehbare Zeit durch nichts adäquat zu ersetzendes regionalwirtschaftliches Gewicht.

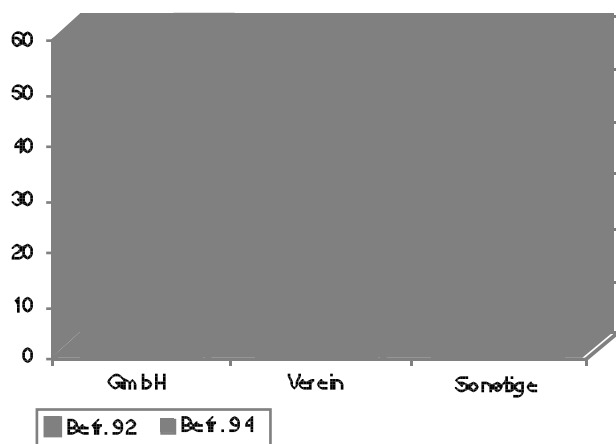
Die Gesellschaften haben in Brandenburg wie auch in allen anderen neuen Bundesländern – auch dies war noch zum Zeitpunkt 1992, d.h. unserer Erstbefragung, nicht vorherzusehen – ungeachtet aller seither eingeführten Restriktionen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihre relative Bedeutung als Maßnahmeträger deutlich ausbauen können. Waren 1992 „nur“ 16,2% aller ABM in ihrer Trägerschaft, befand sich zum Zeitpunkt der Abschlußbefragung (Mai 1994) in Brandenburg fast jeder zweite ABM-Beschäftigte (46%) in einer Arbeitsförderungsgesellschaft. Mit 61% aller MaßnahmeteilnehmerInnen hatten die Gesellschaften 1994 daneben ein ausgesprochen starkes Gewicht bei Maßnahmen nach § 249h (AFG) und mit 40% aller zu diesem Zeitpunkt in Brandenburg getragenen Maßnahmen der sog. „Arbeit statt Sozialhilfe“ hatten sie auch auf diesem Feld eine große Bedeutung.

Der absolute wie relative Zuwachs z.B. der ABM-Beschäftigten in Trägerschaft der Gesellschaften in Zeiten restriktiver gewordener Förderbedingungen ist dabei nach unserer Ansicht vor allem im folgenden begründet: Zum einen verschlechterten sich die Förderkonditionen insofern nicht pauschal, als daß es für diesen Trägertyp in der Praxis der Anordnungen und Richtlinien stets eine *relative* Besserstellung durch die Bundesanstalt für Arbeit im Vergleich zu anderen Trägern gab; eine Sonderstellung, die schließlich auch in der 10. Novelle des AFG gesetzlich verankert wurde. Zweitens griffen die Arbeitsämter bei der Genehmigung von Maßnahmen zunehmend auf in der Region arbeitende Arbeitsförderungsgesellschaften als professionell und flexibel agieren-

de Träger zurück, bei denen mittlerweile ein entsprechendes know-how bei der (auch kurzfristigen) Konzipierung und Umsetzung von ABM vorhanden war. Sie besaßen damit einen sich mit der Zeit erhaltenden Vorteil gegenüber anderen Trägern. Drittens schließlich haben es Arbeitsförderungsgesellschaften in vielen Fällen geschafft, über ihre Tätigkeiten auch Eigeneinnahmen zu realisieren, die sie im folgenden bei der Beantragung neuer Maßnahmen als die notwendigen Eigenanteile ausweisen konnten.

Auch die Entwicklung der Rechtsformen, in denen Arbeitsförderungsgesellschaften agieren, ist unserer Ansicht nach als ein Indiz für diese Professionalisierung zu sehen. Hier ist zwischen 1992 und 1994 (vgl. Schaubild 3) eine merkliche Verschiebung zu erkennen.

Schaubild 3: Veränderung der Rechtsformen Branden-



Quelle: LASA, BAS-Befragungen 1992 und 1994

Während in der Erstbefragung die Rechtsformen der GmbH und des e.V. noch fast gleich verteilt waren, ergab sich 1994 ein eindeutiges Übergewicht der Zahl der Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH: 60 von 89 befragten Arbeitsförderungsgesellschaften agierten nun in dieser haftungsrechtlich günstigeren und flexibler zu handhabenden Rechtsform. Die Arbeitsförderungsgesellschaften gaben dort, wo eine Veränderung der Rechtsform vom e.V. zur GmbH vollzogen wurde, an, daß dies vor allem mit der so besser praktikierbaren Trennung von erwerbswirtschaftlichem und nicht erwerbswirtschaftlichem Tätigkeitsbereich zusammenhänge.

In Auseinandersetzung mit den sich verändernden Rahmenbedingungen haben Arbeitsförderungsgesellschaften die Professionalität ihrer Arbeit auch bei der Akquisition entsprechender Fördermittel merklich erhöht: Sie operieren zunehmend mit einem weitaus breiteren Spektrum an Fördermöglichkeiten als noch 1992 und haben es somit in sehr kurzer Zeit gelernt, die damit zwangsläufig einhergehende „Klavatur“ verschiedenster Antragsformalien und des Umgangs mit Fördergeldern zu beherrschen. Die sukzessiv wachsende Nutzung der Rechtsform der GmbH gegenüber dem e.V. macht auch bezüglich der äußeren Rahmenbedingungen der Tätigkeit deutlich, daß im Anschluß an die Aufbauphase, in der die möglichst schnelle Herstellung der Rechts- und damit verbundenen Handlungsfähigkeit im Mittelpunkt stand, eine Phase eingeleitet wurde, in der neben dem Erschließen weiterer Fördermöglichkeiten der Arbeitsförderung zunehmend auch eigene wirtschaftliche Tätigkeiten zur Erbringung von

Eigenanteilen angebahnt werden mußten. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die sich zwischen 1992 und 1994 mehr als verdreifachende Zahl der Festbeschäftigten als Indiz für einen fortschreitenden „internen“ Strukturwandel der Gesellschaften verwiesen.

Die gemachten Ausführungen zur Ausfüllung der Zielgruppenfunktion wie auch der strukturpolitischen Funktion haben jedoch auch deutlich gemacht, daß die weitere Entwicklung der Gesellschaften Konfliktfelder in sich birgt: Immer deutlicher wird, daß eine gleichermaßen versuchte Umsetzung bzw. Entsprechung beider genannten Funktionen zunehmend Zielkonflikte hervorruft, denen sich die Gesellschaften stellen müssen.

## 5 Perspektiven – Gestalten eines Zielkonfliktes

Die dargelegten empirischen Ergebnisse unserer Untersuchungen, ergänzend aber auch die zeitlich danach liegenden Erfahrungen der eigenen Beratungsarbeit – Arbeitsförderungsgesellschaften bilden die wichtigste Klientel der LASA – haben deutlich gemacht, daß der geschilderte Zielkonflikt zwischen einer möglichst hohen Zielgruppenintegration in Maßnahmen einerseits, andererseits jedoch einer nach wie vor möglichst großen Zahl ambitionierter strukturpolitischer Projekte ein Fakt ist, der allen zukünftigen Strategien der Gesellschaften sowie auch den politischen Erwartungen an diese Träger zugrunde gelegt werden muß. Vieles spricht sogar dafür, daß dieser Konflikt im Zuge der weiteren Konzentration der Mittel der Arbeitsförderung auf arbeitsmarktpolitische Zielgruppen an Bedeutung nochmals zunehmen wird. Vor allem angesichts steigender Langzeitarbeitslosigkeit ist das Primat dieser Zielgruppenintegration dabei unserer Ansicht nach ohne Alternative. In Konsequenz dessen wird dies natürlich dazu führen, bzw. hat es schon dazu geführt, daß in vielen einzelnen Fällen strukturpolitisch anspruchsvolle Projekte der Träger nur mit Abstrichen oder gar überhaupt nicht zur Umsetzung gelangen werden bzw. gelangt sind.

Arbeitsförderungsgesellschaften sind – bei allen erfolgreichen Bemühungen um eine stärkere Mischfinanzierung von Projekten – aufgrund ihrer stets verbleibenden faktischen Abhängigkeit von den Prämissen der Förderpolitik der Bundesanstalt für Arbeit nicht in der Position, diese Entwicklung in der weiteren Arbeit ignorieren zu können. Der angesprochene Konflikt sollte durch sie jedoch auch nicht so „gelöst“ werden, daß zukünftig nurmehr einseitig Beschäftigungseffekte ohne starke Bezüge der Maßnahmen zu Entwicklungsdefiziten der jeweiligen Region im Mittelpunkt stehen. Auch wenn wir uns im Resultat unserer Untersuchungen angesichts fortschreitender Segmentierung am Arbeitsmarkt eindeutig zum Primat der Zielgruppenfunktion bekennen, heißt dies z.B. nicht, daß in Fällen vieler einzelner struktureller Projekte dieser Zielgruppenbezug nicht in abgeschwächter Form umgesetzt werden könnte, so denn diese Vorhaben für die Region wichtig sind und anders als in Trägerschaft einer solchen Gesellschaft nicht bzw. mit nicht vertretbarem Aufwand realisiert werden können. Überdies zeigt eine nähere Betrachtung einzelner Segmente der unter dem Begriff der „Zielgruppen“ zusammengefaßten Personengruppen – hier ist an ältere Arbeitnehmer, insbesondere aber an die pauschal zur Zielgruppe erklärten Frauen zu denken –, daß in vielen Fällen auf der individuellen Ebene kein solcher Konflikt besteht. Selbst bei Personengruppen, die mehrere Zielgruppenkriterien auf sich vereinigen und insbesondere aufgrund ihrer mangelnden bzw. nicht länger brauchbaren Qualifikation tatsächlich schwere Vermittlungshemmnisse aufweisen, bestehen

schließlich bei der Integration in arbeitsintensive Sanierungsvorhaben vergleichsweise wenig Probleme<sup>46</sup>.

Die differenzierte Betrachtung der Wirkungsweisen von Arbeitsförderungsgesellschaften belegt, daß dieser Trägertypus einen wichtigen Beitrag zur Transformation in Ostdeutschland geleistet hat und angesichts der nach wie vor großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten peripherer strukturschwacher Regionen in den neuen Bundesländern auch weiterhin leisten muß. Gleichwohl, der angesprochene Zielkonflikt wird bei allen Bemühungen und vielfach möglichen Lösungen im Detail für Arbeitsförderungsgesellschaften letztlich nicht zu umgehen sein. Er sollte unserer Meinung nach jedoch vor dem Hintergrund ihrer speziellen Existenzberechtigung von ihnen

---

<sup>46</sup> So verweisen auch Kruppa u.a. auf diesen Zielkonflikt bei Projekten sachsen-anhaltinischer Sanierungsgesellschaften, konstatierten aber gerade sehr gute Integrationserfolge in solchen Sanierungsmaßnahmen. Vgl. Kruppa, A./ Hägele, H./ Hertel, G/ Hettinger, U./ Hörtz, O.: Sanierungsgesellschaften in Sachsen-Anhalt. Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt (Band 1). Hrsg.: Der Minister für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg 1992, S. 135.

in eigenem Interesse auch nicht umgangen werden. Denn Gesellschaften dieser Art sind nicht zuletzt deshalb als innovativ zu bezeichnen, weil sie sich bisher mit ihren Angeboten „quer“ zur ordnungspolitisch verfaßten Arbeitsteilung gesellschaftlicher Verantwortungsbereiche und Politikfelder verhalten und gerade aus dieser Stellung heraus ihre spezifische nachhaltige Wirkung entfaltet haben. Noch auf absehbare Zeit werden sich die Probleme der ostdeutschen Regionen im Vergleich zu den Alt-Bundesländern vor allem durch ein ungleich höheres Maß an Komplexität auszeichnen, die Lösungsmöglichkeiten traditionell segmentiert agierender Politik sind hierfür erwiesenermaßen nicht ausreichend. Infolgedessen bedarf es geradezu eines Akteurs wie der Arbeitsförderungsgesellschaften, der es sich immer wieder neu zur Aufgabe macht, mit arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen anspruchsvolle Projekte umzusetzen und damit individuellen Vermittlungshemmnissen und regionalen wirtschaftsstrukturellen Defiziten gleichermaßen zu Leibe zu rücken. Die Fähigkeit, diesen Zielkonflikt, der aus Sicht vieler Träger einem permanenten Spagat gleicht, nicht nur schlichtweg auszuhalten, sondern eben auch kreativ auszugestalten, haben sie bislang eindrucksvoll bewiesen.