

Wolfgang Beywl/Wolfgang Helmstädter/Michael Wiedemeyer

**Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung
Ausgangspunkt für künftige Organisationen einer aktiven Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern**

Abstract

In den ostdeutschen Bundesländern sind in den zurückliegenden zwei Jahren "Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung" (ABS-Gesellschaften) gegründet worden. Auf dieses arbeitsmarktpolitische Instrument richten sich - besonders von Gewerkschaftsseite - große Erwartungen. Die ABS-Gesellschaften sollen einen spürbaren und strukturell konstruktiven Beitrag zur Behebung der dramatischen Beschäftigungskrise in Ostdeutschland leisten. Eine Analyse von Rahmenbedingungen und Konzeptionen der ABS-Gesellschaften zeigt, daß diese in ihrer derzeitigen Form die ihnen gestellten Aufgaben nicht erfüllen können. An Stelle der ABS-Gesellschaften muß ein differenzierteres System beschäftigungspolitischer Organisationen treten.

1. Einleitung

Die Transformationskrise führt in fast allen Gebieten der ehemaligen DDR zu einem drastischen Rückgang von Produktion und Beschäftigung (Friedrich/Wiedemeyer 1992). In den Jahren 1990/91 stellten die politisch Verantwortlichen dies als kurzfristig zu durchschreitende Talsohle dar. Transferzahlungen sollten diese Phase zusammen mit umfangreichen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen überbrücken. Unter diesen Maßnahmen spielen die "Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung" (ABS-Gesellschaften) eine wichtige Rolle. Zu Beginn des Jahres 1992 bieten zwischen 300 bis 400 dieser rechtlich selbständigen Organisationen befristete Beschäftigung und/oder berufliche Qualifizierung.

Vorbilder der ostdeutschen ABS-Gesellschaften sind westdeutsche Beschäftigungsgesellschaften, entstanden Ende der 70er Jahre entlang der Krisenbranchen Stahl, Rüstungsgüter, Schiffbau. Bosch (1990, 53 ff.) zählt ein gutes Dutzend derartiger Beschäftigungspläne/-gesellschaften mit insgesamt 2.000 bis 3.000 Personen in Qualifizierung bzw. Beschäftigung. Deren Erfolgsbilanz sieht in sozialpolitischer Dimension recht positiv aus - so konnten über Wiedereinstellung in den entlassenden Betrieb oder Einstellungen in neue Beschäftigungsverhältnisse soziale Härten vermieden werden. Die strukturpolitischen Ziele hingegen, vor allem die Entwicklung neuer Produkte und Märkte, wurden nur begrenzt erreicht, und dies trotz konzertierten und finanzintensiven Einsatzes von Ressourcen.

Zum einen sehen wir ein Versäumnis darin, daß die Fortentwicklung des Konzeptes "Beschäftigungsgesellschaft" unter dem Eindruck der Zwischenkonjunktur seit Ende der 80er Jahre vernachlässigt wurde, und dies angesichts eines beinahe stabilen Sockels dauerhaft Arbeitsloser. Die zu Beginn der 90er Jahre einsetzende Beschäftigungspolitik für die neuen Bundesländer trifft daher auf Konzeptionsschwächen und Interessenmangel der gesellschaftlichen Akteure.

Zum anderen hemmen ordnungspolitische Kontroversen die Weiterentwicklung (Friedrich/Friedrich 1992). Während die Arbeitgeberseite eine Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse befürchtet (Handelsblatt v. 9.1.1992, 4), halten die Gewerkschaften an einem öffentlich finanzierten Ausbau der ABS-Gesellschaften fest (Bosch/Knuth 1992, 435 ff.).

2. Entstehung und Rahmenbedingungen der ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern

Arbeitsförderungsgesellschaften in den neuen Ländern werden als arbeitsmarktpolitisches Instrument von den Gewerkschaften und der SPD in die gesellschaftspolitische Debatte eingeführt. Zum Zeitpunkt der Währungsunion sind die arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen jedoch auf dieses Instrument nicht eingestellt. Im Frühjahr 1991 gibt es deswegen nur wenige Arbeitsförderungsgesellschaften. Diese Situation ändert sich erst mit der Rahmenvereinbarung, die zwischen Treuhandanstalt, Gewerkschaften, Arbeitgebern und den neuen Ländern getroffen wird.

Die verheerende wirtschaftliche Situation ein Jahr nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion und der politische Druck der Gewerkschaften führt am 17.7.1991 gegen den anfänglichen Widerstand insbesondere der Arbeitgeber zu einem überraschenden Kompromiß zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, unter Einbezug der Treuhandanstalt und den Regierungen der neuen Bundesländer. Seitdem ist die "Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)" Grundlage für die Nutzung dieses arbeitsmarkt- bzw. beschäftigungspolitischen Instrumen-

tariums. In der Rahmenvereinbarung verpflichtet sich die Treuhandanstalt (THA), bei der Initiierung von ABS-Gesellschaften mitzuwirken und deren Umsetzung durch sachliche, personelle und räumliche Hilfen zu unterstützen. Diese Unterstützung soll in jedem Einzelfall in einem Kooperationsvertrag festgeschrieben werden, dem jedoch eine meist langwierige Einzelfallprüfung vorgeschaltet ist. Das unmittelbare Finanzengagement der THA beschränkt sich auf die zehnpromtente Beteiligung an landesweiten Dachgesellschaften. Deren Aufgabe ist es, bereits bestehende sowie neu zu gründende Gesellschaften zu beraten und zu unterstützen, vor allem bei der Ausschöpfung von Fördermitteln. Dieses gleichwohl mäßige Engagement konnte der Treuhandanstalt als Kompensation für ihre Privatisierungspolitik abgerungen werden: Da sie Betriebe an Übernehmer veräußern möchte, ist sie daran interessiert, daß die ehemaligen Volkseigenen Betriebe (VEB) keine zusätzlichen Verbindlichkeiten eingehen. Die Arbeitsförderungsgesellschaften können dazu dienen, die ehemaligen VEB durch "Abschiebung" von Arbeitskräften und damit von Arbeitskosten und Soziallasten zu befreien und damit verkäuflich zu machen.

Annähernd zeitgleich mit der Rahmenvereinbarung bringen neue Bestimmungen der Bundesanstalt für Arbeit verbesserte Förderbedingungen. Die Sachkosten-Hilfen werden nicht mehr als Darlehen gezahlt, sondern als nicht zurückzahlbare Zuschüsse gewährt. Für ABM-begleitende Qualifizierungsmaßnahmen werden zusätzliche Mittel bereitgestellt. Die meisten Gründungen von ABS-Gesellschaften fallen entsprechend in den Zeitraum von April 1991 bis August 1991.

Nach kurzer Geltungsdauer dieser eher günstigen Rahmenbedingungen wird durch weitere Erlasse der Bundesanstalt für Arbeit der Handlungsspielraum zur Gründung von Arbeitsförderungsgesellschaften im Herbst 1991 bereits eingeschränkt. Der Lohnkostenzuschuß wird auf 90% gekürzt, ab 1992 fallen die Sachkostenzuschüsse weg.

Gegenwärtig ist es wegen unzureichender und einander widersprechender quantitativer Bestandsaufnahmen nur mit Einschränkungen möglich, Aussagen über die Anzahl und regionale Verteilung der Arbeitsförderungsgesellschaften in den fünf neuen Ländern zu machen. Einer Erhebung des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge gibt es Ende 1991 ca. 330 ABS-Gesellschaften mit rund 130.000 TeilnehmerInnen. ¹In Gründung bzw. Planung befinden sich zu diesem Zeitpunkt knapp 90 weitere Initiativen; allerdings sind in der ersten Hälfte 1992 nur noch wenige Neugründungen bekannt geworden. In Brandenburg ist ca. ein Drittel aller ABS-Gesellschaften angesiedelt. Andererseits sind aber nahezu 40% aller in ABS-Gesellschaften befindlichen Personen im Land Sachsen anzutreffen. Die Größe

¹ Die zentralen Daten dieser Untersuchung finden sich in Kaiser/Otto (1992) und Kaiser (1992, 17 ff.) Eine landesweite Studie für Brandenburg hat die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg (LASA) durchgeführt; das Institut für Arbeit und Technik (IAT) hat acht Fallstudien angefertigt (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 1992).

der einzelnen ABS-Gesellschaften differiert ganz erheblich, mit offenkundigen Konsequenzen für das Ausmaß und die Chancen auf Bewältigung immanenter Strukturprobleme. Während in Brandenburg eine ABS-Gesellschaft durchschnittlich knapp 150 TeilnehmerInnen umfaßt, sind es in Sachsen 850 pro ABS.

Die meisten Arbeitsförderungsgesellschaften entstehen aus betrieblichen Initiativen. Sie sind eine juristische Person des privaten Rechts (GmbH oder e.V.), wobei in ihrem Rahmen öffentlich geförderte und befristete Arbeit und berufliche Qualifizierung durchgeführt wird. Als Träger fungieren (meist beschränkt auf die Anfangsphase) ein privatisierter Betrieb oder ein Firmenzusammenschluß, später insbesondere die Landkreise bzw. Kommunen. Die Gewerkschaften beteiligen sich finanziell symbolisch (z.B. 5000,- DM GmbH-Anteil), versuchen jedoch über entsprechende GmbH-Verträge Einfluß auf die Geschäftsführung zu erlangen.

Die ABS-Gesellschaften haben folgende Tätigkeitsschwerpunkte (vgl. DIW 1992, 161; ausführlicher Knuth 1992, 178):

- Sanierung von Betriebsflächen und -gebäuden,
- Umweltschutzmaßnahmen,
- Landschaftsgärtnerei,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur.

Die ABS-Gesellschaften werden überwiegend durch die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) finanziert. Sie können neben den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit Mittel aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost" der Bundesregierung sowie spezielle Landesmittel und solche aus dem EG-Sozialfonds in Anspruch nehmen. Von den etwa 130.000 Personen in ABS-Gesellschaften befinden sich 40 % in Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen (ABM), rund 35 % in Fortbildung und Umschulung (FuU) und etwa 25 % in Kurzarbeit. Die Gesellschaften haben zum Jahreswechsel 1991/92 damit einen Anteil von 13,3 % bei ABM, 13,9 % an der Kurzarbeit "Null" und 5 % an FuU-Maßnahmen (Kaiser/Otto 1992). An diesen Zahlen wird der relativ geringe Beschäftigungseffekt der Arbeitsförderungsgesellschaften deutlich.

3. Ansatzpunkte und Hürden der Konzeptentwicklung

Die Diskussion um Arbeitsförderungsgesellschaften verläuft schwerpunktmäßig als Auseinandersetzung zwischen gegensätzlichen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Interessen. Die lokalen und regionalen Finanzierungsmöglichkeiten der ABS-Gesellschaften sind äußerst begrenzt (Reissert 1986). In der qualitativen und quantitativen Ausstattung der Förderinstrumente entscheidet sich die Zukunft von ABS-Gesellschaften und deren Weiterentwicklung im Rahmen längerfristig angelegter regionalwirtschaftlicher Strategien. Die politischen Interessenkonflikte kon-

zentrieren sich daher auf die Budgetierung der ABS-Gesellschaften in den Haushalten des Bundes, der Bundesanstalt für Arbeit und eventuell des EG-Strukturfonds. Die Finanzierungs-Kontroversen - über Steuern oder Beiträge, aus Bundes-, Landes- oder EG-Haushalt, aus Mitteln des Wirtschafts- oder des Arbeitsministeriums - mit all ihren Folgen für die konkrete Arbeit der ABS-Gesellschaften vor Ort werden sich in den kommenden Jahren genauso stellen, wie es in den 80er Jahren für die "Örtlichen Beschäftigungsinitiativen" der Fall war.

So wichtig diese förderpolitische Weichenstellung ist: Im Rahmen einer Gesamtbeurteilung von Initiativen der strukturorientierten Beschäftigungspolitik kommen weitere Elemente hinzu. Die Übersicht verdeutlicht, daß die Ergebnisse (Output) der regionalen Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern von vier Faktorengruppen beeinflusst werden:

- Sozial- und Wirtschaftskultur der Regionen ²,
- Theorien, Programme und Konzepte der Regionalpolitik³,
- Ressourcen wie Zahl und Qualifikation der Arbeitskräfte, verkehrliche oder telekommunikative Infrastruktur, kommunale, betriebliche oder verbandliche Träger, Förderinstrumente....(Input),
- den Merkmalen der Umsetzungsorganisationen selbst (Ziele, Finanzierung, Rechtsform.....)

Für die regionale Strukturpolitik bestehen erhebliche Forschungs- und damit auch Lücken der Theorie-, Programm- und Konzeptentwicklung.⁴ Einen Eindruck davon soll die Übersicht 1 verschaffen, die nicht als geschlossenes, sondern als heuristisches, unvollständiges Analyseraster zu verstehen ist. Vordringlich ist nach unserer Auffassung, das Leistungsprofil als Organisationsproblem zu thematisieren, welches eng mit den Merkmalen 'Ziele', 'Betriebsorganisation' und 'Marketing' zusammenhängt. Für eine ABS-Gesellschaft mit Schwerpunkt "Qualifizierung" bedeutet dies wesentlich die Erforschung des (zukünftigen) Qualifikationsbedarfs, für solche mit Schwerpunkt "Schaffung von Arbeitsplätzen" erfordert dies die Entdeckung von Marktlücken und Umsetzung in ein Unternehmenskonzept. In beiden Fällen können wirtschaftliche oder sozialpolitische Ziele im Vordergrund stehen.⁵

2 S. zu diesem Analysekonzept, erstmals angewandt auf verschiedene Regionen der alten Bundesländer, Miegel (1991).

3 Diese sind bisher kaum entwickelt; s. als Ansatz Kruse (1990).

4 Erste Hinweise geben die Fallstudien in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (1992) - sie sollten in Richtung groß angelegter praxiszentrierter Begleitstudien fortgeführt werden.

5 Ein Organisations- und Funktionsplan einer Beschäftigungsgesellschaft, die sowohl sozialpolitische als auch strukturpolitische Aspekte verbindet, findet sich bei Müller (1992, 92).

**Übersicht: Analyseraster für Organisationen der Beschäftigungspolitik
in den neuen Bundesländern**

Qualifizierungskonzept

Die Arbeitskräfte sind das wichtigste Kapital, das die neuen Bundesländer in den Transformationsprozeß der Wirtschaft einbringen. Das formale Ausbildungsniveau der Erwerbstätigen in der ehemaligen DDR ist vergleichsweise hoch: Während beispielsweise in Westdeutschland 23% aller Erwerbstätigen keinen Berufsabschluß vorweisen können, sind dies in Ostdeutschland nur 4%. Im Unterschied zu den alten Bundesländern, in denen ein Abschluß eine mehrjährige Berufsausbildung voraussetzt, wurde An- und Ungelernten in der DDR allerdings nach einigen Jahren Betriebszugehörigkeit ein formaler Bildungsabschluß zuerkannt. Das tatsächliche Ausbildungsniveau in Ostdeutschland ist u. a. dadurch eingeschränkt, daß viele Arbeitskräfte in der DDR unter ihrem Ausbildungsstand eingesetzt wurden, wodurch Fachkenntnisse verschüttet worden sind.

Die ersten Fortbildungsaktivitäten, die schon bald nach der Vereinigung in großem Umfang gestartet wurden, zielten darauf, offenkundige Qualifikationsrückstände auszugleichen. Diese betreffen vor allem den Umgang mit elektronischer Datenverarbeitung und elektronischen Produktions- und Arbeitsmitteln, der in den alten Bundesländern mittlerweile zum Grundrepertoire beruflicher Fertigkeiten gehört. Zwei zentrale strukturelle Probleme sind nicht gelöst:

- Durch den Wechsel in das andere Wirtschaftssystem sowie den Abbau der überkommenen Produktionsstrukturen ist die alte Verteilung von Berufsinhalten obsolet, deren Schwerpunkt bei Tätigkeiten des sekundären Sektors lag. Viele Arbeitnehmer werden in der neu entstehenden sektoralen Wirtschaftsstruktur keinen adäquaten Arbeitsplatz finden.
- Es fehlen Kenntnisse, die mit der Funktionsweise der neuen Wirtschaftsordnung in unmittelbarem Zusammenhang stehen (iwd 14/1992). Dies sind vor allem betriebswirtschaftliche, juristische und Institutionenkenntnisse.

Der Ansatz der ABS, durch ein geeignetes Qualifikationskonzept Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen, knüpft einerseits an Potentiale an, birgt andererseits auch hohe Risiken: Zweifellos ist trotz aller zuvor beschriebenen Einschränkungen das im Prinzip gute Qualifikationsniveau der Beschäftigten ein Aktivposten der ABS. Während sich in den westdeutschen Beschäftigungsgesellschaften vorrangig die Problemgruppen des Arbeitsmarktes versammelten, findet sich in den ostdeutschen ABS-Gesellschaften eher ein repräsentativer Querschnitt der gesamtgesellschaftlichen Qualifikationsverteilung.

Die Gefahren liegen in Frustration und Demotivation, die entstehen, wenn sich Qualifizierungsprogramm und individuelle Qualifizierungsanstrengungen nicht in akzeptablen Zeiträumen in adäquate Beschäftigungsperspektiven ummünzen lassen. Die damit einhergehende Abwanderung von "Spitzenkräften" schmälert die Chancen der Zurückgebliebenen.

Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die Qualifikationsinhalte. Die Qualifizierung zielt darauf, (a) individuelle Chancen im künftigen Arbeitsmarkt-Wettbewerb zu garantieren sowie (b) die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen für das Entstehen wettbewerbsfähiger Unternehmen zu schaffen. Dies erfordert die Beantwortung zweier Schlüsselfragen:

(1) Wie sieht der zukünftige Bildungsbedarf aus?

Qualifizierungsanstrengungen müssen sich an den Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten, aber auch an den antizipierten zukünftigen gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern orientieren. Letzteres stellt sich als kaum lösbare diagnostische Aufgabe dar. Denn selbst in der statistisch gut dokumentierten Bildungslandschaft der alten Bundesländer ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, verlässliche Informationen über potentielle Einsatzfelder zu produzieren, die auf der regionalen Ebene umsetzbar gewesen wären. In der turbulenten ökonomischen Situation Ostdeutschlands ist dies noch weniger möglich. So kann die Antizipation einer verstärkten Tertiarisierung und "Ökologisierung" auch nicht mehr als ein grober Hinweis sein. Struktur und Entwicklung eines privaten Dienstleistungswachstums sind einerseits eng verbunden mit einem modernen öffentlichen Dienstleistungsangebot und werden andererseits maßgeblich durch die Nachfrage aus einem effizient arbeitenden sekundären Sektor bestimmt - beides Voraussetzungen, die in den neuen Ländern nicht gegeben sind.

(2) Wie ist es zu bewerkstelligen, daß sich bei den in ABS-Gesellschaften versammelten ArbeitnehmerInnen eine für ihr Bestehen in Marktmechanismen funktionale Wirtschaftsmentalität verbreitet?

Dies erfordert ein Qualifizierungskonzept bisher nicht gekanntes Zuschnitts. Qualifizierung sollte hier das Vermögen zu vermitteln suchen, "einen relativ weiten Bereich von Situationen auch in ihrem Wechsel und ihren Veränderungen durch Problemlösungen zu meistern." (Fürstenberg 1992, 59 f.) Die Vermittlung von kaufmännischen oder steuerrechtlichen Kenntnissen ist zwar Grundlage. Voraussetzung für deren anforderungsgemäße Umsetzung sind aber Verhaltensdispositionen,

die normalerweise aus einer langjährigen Zugehörigkeit zu einem ökonomischen System und seiner sozio-kulturellen Prägung erwachsen. Den Ostdeutschen steht ihre ganz andere langjährige gesellschaftliche Prägung "im Weg".⁶

In ihrer derzeitigen Verfaßtheit können die ABS-Gesellschaften das Qualifizierungsproblem nicht lösen. Nötig ist eine organisatorische und strukturelle Reform der ABS, die auf ein integratives Konzept von Qualifizierung und Arbeitsplatzschaffung hinausläuft. Zwecks Bestimmung ihrer Qualifizierungsinhalte müssen die ABS-Gesellschaften sich mehr in den Prozeß der Festlegung späterer Tätigkeitsfelder und damit Qualifikationsprofile "einmischen". Das inhaltliche Design von Qualifizierungsprogrammen muß sich an konkreten Vorgaben mittel- bis langfristiger beschäftigungspolitischer Strategien und eigenen unternehmerischen Aktivitäten orientieren.

Unternehmenskonzept

Ein zentrales Problem der Arbeitsförderungsgesellschaften besteht in der Entwicklung eines tragfähigen Unternehmenskonzeptes. Vorrangig ist die Umsetzung einer Geschäftsidee zu einem Produktangebot, das Marktgängigkeit erwarten läßt und zugleich rentabel bereitgestellt werden kann.

Diese Anforderung ist zu Beginn des Lebenszyklus einer Arbeitsförderungsgesellschaft noch gering ausgeprägt. Spätestens, wenn neben Lohn- und anderen Subventionen auch Markteinnahmen erforderlich werden, da Rücklagen gebildet oder unerwartete Sachkosten gedeckt werden müssen, stellt sich die Frage nach erzielbaren Erträgen. Selbständige Unternehmungen, aber auch Sozialunternehmen in Trägerschaft der Kommune oder von Wohlfahrtsverbänden benötigen ein Unternehmenskonzept, das in einer mittelfristigen Finanzierungsplanung das Überleben des Unternehmens sicherstellt. Öffentliche Zuschüsse können zu langsam wachsen, stagnieren oder gar zurückgehen. Eine verstärkte Marktorientierung ist sinnvoll, um sich schrittweise aus der Abhängigkeit von öffentlichen Fördertöpfen samt ihren politischen Unwägbarkeiten zu lösen. Schließlich treiben die Ausschlußkriterien des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums (z.B. Zusätzlichkeit der Arbeiten und öffentlicher Nutzen bei ABM bei Ausschluß der Nutzung weiterer Förderinstrumentarien für den gleichen Arbeitsplatz) viele Verantwortliche in Randzonen der Illegalität.

Den Königsweg sehen beschäftigungspolitische Akteure oft darin, innovative Produkte zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. So wollen sie auch dem Vorwurf der Marktverzerrung entgegen, der gegen die ABS-Gesellschaften und

⁶ Es sei denn, sie erkämpften sich ein Recht auf eigene wirtschaftskulturelle Traditionen und Werte, wofür gegenwärtig jedoch keine Anzeichen erkennbar sind.

Beschäftigungsinitiativen im allgemeinen von seiten der mittelständischen Wirtschaft und des Handwerks gebetsmühlenartig vorgebracht wird.⁷ Daß die Realisierung

innovativer Unternehmenskonzepte kein Spaziergang ist, darauf weist schon hin, daß Selbständige und Mittelstand diese bislang selbst nicht realisiert haben. Wäre z.B. der Aufbau vieler Kleinunternehmen im Umweltschutz wirklich so leicht, wie von Politikern oder Gewerkschaftlern manchmal beiläufig postuliert: Warum gibt es in den neuen Bundesländern nicht schon längst eine blühende Ökologieindustrie?

Die Umsetzung innovativer Unternehmenskonzepte für Beschäftigungsinitiativen erfordert konzeptionelle und organisatorische Lösungen, die denen kleinerer privatwirtschaftlicher Unternehmensgründungen keinesfalls nachstehen.⁸

- Die Realisierung sogenannter "Projektierungen", also der Entwicklung und Vermarktung innovativer Produkte und Leistungen ist bereits in den westdeutschen Beschäftigungsgesellschaften (ebenso wie bei ähnlichen Vorhaben im Ausland) nur in vereinzelt Ausnahmefällen gelungen. Hierfür sind nach Erfahrungen z.B. in Kanada mehrjährige Laufzeiten erforderlich, die mittelfristig - evtl. durch degressiv gestaffelte Zuschüsse - finanziert und durch qualifiziertes Entwicklungspersonal begleitet werden.⁹
- Nicht vorhanden sind bislang Systeme der Marktinformation und Marktbeobachtung, die eine kritische Bewertung der Realisierbarkeit bestimmter Unternehmenskonzepte erlauben würden. Aufgrund ihrer hohen Kosten dürften sie ausschließlich im regionalen Verbund umsetzbar sein, unter Beteiligung z.B. der Industrie- und Handels-Kammern, der Hochschulen und anderer Forschungsinstitute sowie der Wirtschaftsförderung.
- Innovative Unternehmenskonzepte zeichnen sich aus durch Komplettlösungen (z.B. Planung - Finanzierung - Realisierung - Wartung), die eine Differenzierung des Leistungsangebotes, präzise Abstimmung der verschiedenen Abteilungen, Steuerung durch branchenspezifische EDV-Lösungen, Controlling und andere Managementleistungen auf hohem Niveau erfordern.
- Eines der Hauptprobleme ist die Markteinführung ("Unbekanntheit des Produktes"). Zu dessen Lösung sind erhebliche Marketinganstrengungen nötig, die

7 So behauptet es zumindest der Spiegel (Nr. 23,1991, 139); ob der anteilmäßig kleine Mittelstand in den neuen Bundesländer tatsächlich so denkt, oder ob er in der Tradition der Produktivgenossenschaften des Handwerks vielmehr Arbeitnehmerinteressen viel näher steht, wäre erst nachzuweisen.

~~8 Die nachfolgenden Überlegungen sind der Studie von Bärsch u.a (1991) entnommen. Ziel ist auch dort, die Gründungschancen für Beschäftigungsinitiativen zu bestimmen, allerdings beschränkt auf ökologische Marktsegmente und die Ruhr-Region.~~

9 S. die Kurzbeschreibung des "local initiative program" und seiner Nachfolgeprogramme in Kanada in: MAGS NW (Hg.) 1986, 37 ff.

- Kleinbetriebe selten finanzieren können. Ansatzpunkte liegen in zwischenbetrieblichen, horizontalen oder vertikalen, branchenmäßig oder regional gegliederten Konzepten des Verbundmarketing, die für Beschäftigungsinitiativen bisher kaum erprobt sind.
- Neben der Sicherung des Marktzugangs ist die nachträgliche Passung des Unternehmenskonzeptes auf die vorhandenen bzw. weiterzuentwickelnden Qualifikationen der Beschäftigten ein erheblicher Kostenfaktor. Im Unterschied zu einem Privatunternehmen, das die zu Beschäftigenden auf dem Arbeitsmarkt nach einem vorgegebenen Unternehmenskonzept aussucht, muß eine jede Form von Beschäftigungsinitiative bei der Entwicklung des Unternehmenskonzeptes auf die vorhandenen Arbeitskräfte Rücksicht nehmen.

Resümierend stellen wir fest, daß die ABS-Gesellschaften ihren Charakter verändern müssen, um mittelfristig im Kampf um Fördermittel und Marktanteile zu bestehen. Beschäftigungszahlen von mehreren hundert Arbeitnehmern verhindern die Entwicklung eines tragfähigen Unternehmens- und Qualifizierungskonzeptes von vornherein. Je nach Ausgangsbedingungen sind unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei Zielen und Organisationsstruktur angemessen. Einen Eindruck von den möglichen Entwicklungsrichtungen von Beschäftigungsinitiativen soll das abschließende Kapitel vermitteln.

4. Umsetzungsorganisationen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die volkswirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern läßt keinen Zweifel zu, daß die staatliche Politik auch in Zukunft beschäftigungspolitische Maßnahmen entwickeln muß, die strukturpolitische Überlegungen mit einschließen.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir für ein differenziertes System von Organisationsformen, die zum einen Arbeitsplätze schaffen sollen und zum anderen auch bewußt die sozialpolitische Verpflichtung für am Arbeitsmarkt benachteiligte ArbeitnehmerInnen anerkennen. Die Ausdifferenzierungsformen der ABS-Gesellschaften sind in der Praxis bereits sichtbar. Als Orientierungspunkte dieses Prozesses bieten sich die in den 70er und 80er Jahren entstandenen betrieblichen Organisationsformen für regionale Beschäftigungspolitiken an (Technologienetzwerk Berlin (Hg.) 1990).

Am Beispiel von vier Arten beschäftigungspolitischer Umsetzungsorganisationen sollen die bisherigen Erfahrungen und die möglichen Perspektiven einer solchen Ausdifferenzierung verdeutlicht werden. Hierbei können zwei konkurrierende, sich ergänzende Grundoptionen unterschieden werden (zwischen denen es genauso wie zwischen den vier Idealtypen mannigfache Übergänge gibt):

- Privatwirtschaftliche Unternehmen mit klarer Dominanz des Gewinnziels: Ihre Finanzierung erfolgt über den Kapital- und Absatzmarkt, evtl. ergänzt über öffentliche Anschubfinanzierungen. Die Träger verfügen über personale Eigentums- und Entscheidungsrechte. Zwei Spielarten sind die Selbständigkeit eines oder weniger Unternehmer und der genossenschaftliche Zusammenschluß von ArbeitnehmerInnen.
- Gemeinwirtschaftliche Unternehmen: Sie verfolgen neben den wirtschaftlichen weitere, z. T. vorrangig gestellte Ziele. Sie sind meist öffentlich finanziert (Lohnsubventionierung, nachrangig Projektförderung), ergänzt durch Marktumsätze. Sie agieren meist in gemeinnützigen Rechtsformen (e.V. oder gemeinnützige GmbH), ohne oder mit nachrangigen individuellen Eigentumsrechten. In der europäischen Beschäftigungspolitik insbesondere der 80er Jahre firmieren diese als Örtliche Beschäftigungsinitiativen. Sie entstehen typischerweise aus der Zusammenarbeit wirtschaftlicher und sozialer Gruppen, Organisationen und Dienststellen auf der Ebene des Stadtteils, der Kommune oder der Region.

Die privatwirtschaftlichen Ansätze werden üblicherweise im Rahmen der Wirtschaftsförderung, die gemeinwirtschaftlichen im Kontext der Beschäftigungsförderung umgesetzt. Die Erfahrungen in den europäischen Krisenregionen, ebenso wie erste Entwicklungen in den neuen Bundesländern (z.B. Selbständigen-Ausgründungen aus Beschäftigungsgesellschaften) sollten Anlaß sein, beide Grundoptionen parallel im Rahmen regionalwirtschaftlicher Strategien zu verfolgen.

Die direkte (organisatorische) Integration von Beschäftigungspolitik und Wirtschaftsförderung wird mit regionalen Förderzentren angestrebt, die in einigen westeuropäischen Staaten (u. a. auch in Westdeutschland - s. u.) in den 80er Jahren vereinzelt ins Leben gerufen wurden. Diese Zentren vereinen unter einem Dach "klassische" Aufgaben (Schaffung von Beschäftigung, Organisation von Qualifizierungsprogrammen) mit projektiven Aktivitäten (Entwicklung von Produktinnovationen, Unternehmens- und Politikberatung). In enger Kooperation mit kommunalen Entscheidungsgremien können die Zentren die Funktion eines Initiators beschäftigungspolitischer Aktivitäten ausfüllen.

4.1 Selbständigen-Gründungen

Die Unterstützung von Geschäftseröffnungen Selbständiger und von freien Berufen ist ein klassisches Element der Wirtschaftsförderung. Seit den Anfängen der Bundesrepublik steht hierfür das Sondervermögen des "European Recovery Program" zur Verfügung. In den Ländern und teilweise auch auf kommunaler Ebene existiert ein breites Netz von finanziell ausgestatteten Förderprogrammen und Institutionen.

In der Arbeitsmarktkrise Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre werden die "Neuen Selbständigen" von der Beschäftigungspolitik 'entdeckt'. Von ihnen erhoffen sich die Planer einen deutlichen Impuls für regional- und arbeitsmarktpolitische Ziele.

Die GründerInnen verfügen über qualifizierte Bildungsabschlüsse, Berufsausbildungen oft in den natur- oder ingenieurwissenschaftlichen Fachrichtungen. Neben den krisenbedingten gibt es in den 80er Jahren auch kulturell bedingte Anreize für Selbständigen-Gründungen, bekannt geworden unter dem Schlagwort "Wertewandel": Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung breiten sich als Werte über den Bereich 'typischer' Selbständigengruppen aus, denn oftmals sehen die hoch qualifizierten Beschäftigten ihre Kreativität in klassischen Lohnarbeitsverhältnissen behindert und vermuten als Selbständige ein Mehr an Handlungsfreiheit und Autonomie. Die so motivierten GründerInnen dieser Betriebe entsprechen dem klassischen Typ des Unternehmers (Schumpeter), der innovativ ist und damit für eine Belebung des wirtschaftlichen Geschehens sorgt. Sie siedeln sich in wachstumsorientierten Branchen an, z.B. Dienstleistungen im high-tech-Sektor. Die hochwertigen und spezialisierten Güter sind auf spezifische Marktsegmente ausgerichtet, beinhalten einen hohen Beratungs- und teilweise Entwicklungsaufwand (z.B. Software und elektronische Steuerung). Aber auch ökologische sowie umwelttechnische Produkte zählen zu den innovativen Branchen, wie auch spezialisierte personengebundene Dienstleistungen (Trainings, Organisationsentwicklung).

Neben den landesweiten und kommunalen Förderprogrammen gibt es nur ein einziges arbeitsmarktpolitisches Förderinstrument für Selbständigen-Gründungen: Auf der Grundlage des § 55a des Arbeitsförderungsgesetzes kann Arbeitslosen bis zu einem halben Jahr ein monatliches Überbrückungsgeld in Höhe von ca. 1500,- DM gezahlt werden, um sich durch die Aufnahme selbständiger Tätigkeit eine auf Dauer ausreichende Lebensgrundlage zu schaffen. In den neuen Bundesländern ist es ebenso wie in den alten nur für einen geringen, gut qualifizierten Teil der ArbeitnehmerInnen denkbar, den Weg in die Selbständigkeit zu gehen. Unabdingbare Voraussetzungen sind

- ausreichendes Geldkapital,
- spezifisches betriebswirtschaftliches Wissen,
- Fachwissen und Marktüberblick sowie
- "soziales Kapital" zur erfolgreichen Marktteilnahme.

Wollen beschäftigungspolitische Initiativen auf Selbständigkeit vorbereiten, müssen den MitarbeiterInnen betriebswirtschaftliche und steuerrechtliche Kenntnisse ebenso vermittelt werden wie spezifische fachliche Kenntnisse (z.B. der Umgang mit moderner Technik) als auch das "handling" von Institutionen.

Zur Vorbereitung auf die Selbständigkeit soll die Organisation der ABS-Gesellschaften dezentralisiert werden bei gleichzeitiger Installierung sogenannter autonomer Arbeitsgruppen. Vorstellbar ist es auch, einem (kleinen) Teil der ArbeitnehmerInnen eine den Umständen angemessene Planungs-, Entscheidungs- und Finanzautonomie einzuräumen. Hierdurch soll erreicht werden, die Menschen zu motivieren, ihre eigenen Potentiale zu nutzen, die Eigenverantwortlichkeit zu stärken und Existenzgründungen aus den Gesellschaften heraus zu unterstützen. Darüber hinaus ist die begleitende externe Beratung bei potentiellen Selbständigen unverzichtbar. Bei dem extremen Eigenkapitalmangel potentieller Selbständiger in den neuen Bundesländern muß auch die Ressource 'zwischenbetriebliche Kooperation' intensiv genutzt werden.¹⁰

4.2 Produktivgenossenschaften

Produktivgenossenschaften sind Betriebe im Eigentum ihrer ArbeitnehmerInnen, die als Gesamtheit die Kontrolle über das Unternehmen ausüben. Diese wirtschaftsdemokratische Form der marktnahen Beschäftigungsinitiative spielt in einigen westeuropäischen Krisenregionen eine wesentliche Rolle (besonders in Italien, Spanien, Großbritannien). Dort, wo regionale Ökonomien strukturbedingt von der gesamtstaatlichen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt wurden, mobilisieren Produktivgenossenschaften Selbsthilfepotential und tragen zur wirtschaftlichen Restrukturierung der Region bei (z.B. in Schottland, Groß-London und im Baskenland; Beywl/Flieger 1993).

Die soziale und ökonomische Basis der ostdeutschen Produktivgenossenschaften reicht zurück in die DDR-Geschichte. Zum Zeitpunkt der Vereinigung bestanden etwa 7.000 "Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften" und "Produktionsgenossenschaften des Handwerks" mit etwa 900.000 Arbeitsplätzen. Diese Tradition birgt einerseits Belastungen, die aus der engen Verknüpfung der Produktionsgenossenschaften mit der damaligen staatlichen Zentralwirtschaft herrühren. Andererseits gibt es - wie in kaum einer anderen Krisenregion - langjährige Erfahrungen und eingeübte Stile des Arbeitens und Wirtschaftens. Die Standortvorteile und die zumindest partiell fortbestehenden lokalökonomischen Geschäftsbeziehungen sind ein großes Plus.

Etwa 500 bis 1.000 der ehemaligen DDR-Unternehmen werden sich dauerhaft als umgewandelte Produktivgenossenschaften etablieren können. Typische Branchen sind das Bau- und Baunebengewerbe (Glasereien, Klempner und Installateure, Dachdecker und Fliesenleger), KFZ-Reparatur, Gärtnereien, Schneidereien,

¹⁰ Zur aktuellen Problematik von Kleinbetriebsgründungen s. Domeyer/Funder (1991); zur zwischenbetrieblichen Vernetzung s. u. a. Sengenberger/Pyke (1991).

Schuhmachereien, Fotografen, Friseure. Nach anfänglichen Absatzschwierigkeiten, Personalabbau und Neukonturierung des Leistungsprofils werden inzwischen auch in den genossenschaftlichen Dienstleistungsunternehmen schwarze Zahlen geschrieben.¹¹

Es stellt sich die Frage, ob das Potential der Produktivgenossenschaften und ihrer Verbände im Rahmen von beschäftigungspolitischen Strategien genutzt werden kann. Bisher geschieht dies nicht. Besonders auf Bundesebene bestehen erhebliche Vorbehalte. Für die Arbeitgeberverbände sind Produktivgenossenschaften Relikte sozialistischer Kollektivwirtschaft. Sie akzeptieren eher Formen des Management-Buy-Out, also der Übernahme von (ehemals volkseigenen) Betrieben durch die leitenden Angestellten.

Der politische Widerstand gegen die Produktivgenossenschaft als wirkungsvolles Instrument der regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist erheblich. Die Bundesregierung sieht weiterhin keine Veranlassung, die Benachteiligungen der Produktivgenossenschaften z.B. in den Einigungsverträgen oder in der Mittelstandsförderung zu kompensieren ("Woche im Bundestag" v. 11.6.1992, 25). Statt einer maßvollen Besserstellung von beschäftigungsintensiven Produktivgenossenschaften in der Steuer- und Förderpolitik, wie in anderen strukturschwachen Regionen Europas praktiziert, bestehen die Diskriminierungen fort.

4.3 Soziale Beschäftigungsinitiativen und -gesellschaften

Soziale Beschäftigungsinitiativen heben sich durch ihre doppelte Zielstellung von den anderen örtlichen Beschäftigungsgesellschaften ab: Sie verfolgen gleichzeitig wirtschaftlich/beschäftigungspolitische und sozialpädagogisch/sozialpolitische Ziele. Sie werden gegründet von sozialpolitisch motivierten 'örtlichen Hauptinitiatoren', getragen entweder von Wohlfahrtsverbänden bzw. ähnlichen Trägerformen, den Kommunen oder Kooperationsformen zwischen diesen. Sie zeichnen sich aus durch ihre besonderen Zielgruppen: Es sind Personenkreise, die von Arbeitslosigkeit und weiteren sozialen und/oder persönlichen Problemen besonders betroffen sind. Oft verfügen sie über eine schlechte allgemeine und berufliche Bildung. Hinzu kommen soziale Benachteiligungen und persönliche Schwierigkeiten wie Alkoholabhängigkeit, psychische Störungen, Überschuldung etc. Die Tätigkeitsfelder dieser "Sozialunternehmen" liegen überwiegend im öffentlichen Interesse (Verbesserung des Wohnumfeldes, Naturschutz, soziale Dienste). Konkurrenz mit dem örtlichen Mittelstand kann nicht immer vermieden werden, z.B. bei der Renovierung öffentlicher Gebäude oder auch der Kraftfahrzeuginstandsetzung.

¹¹ S. Verein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens (Hg.) (1991); weitere Informationen finden sich in "procoop. Zeitung der Produktivgenossenschaften", Dessau.

In aller Regel werden die Arbeitsplätze zwei, maximal drei Jahre durch dieselben ArbeitnehmerInnen eingenommen, erzwungen durch die Finanzierungsregelungen. Entweder hat er/sie bis dahin eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem "1. Arbeitsmarkt" gefunden, oder er/sie kehrt in die Arbeitslosigkeit zurück, allerdings zu verbesserten materiellen Bedingungen.

Soziale Beschäftigungsinitiativen sind auch eine Antwort auf die Ausbreitung von Dauerarbeitslosigkeit. Seit Mitte der 80er Jahre hält sich der Anteil der sogenannten Langzeitarbeitslosen (Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind) hartnäckig bei einem Drittel der Gesamtarbeitslosigkeit. Eine vergleichbare Entwicklung deutet sich für die neuen Bundesländer an. Zum einen werden durch Dauerarbeitslosigkeit die oben bereits angedeuteten sozialen und persönlichen Problemlagen verschärft, zum anderen bringt sie für die Kommunen und Kreise erhebliche finanzielle Zusatzbelastungen: Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sind immer mehr der Betroffenen auf ergänzende Sozialhilfe zur Arbeitslosenhilfe angewiesen. In besonderen Fällen (noch nie erwerbstätige Jugendliche, Behinderte oder Frauen) sind sie ganz von der Sozialhilfe abhängig. Da die Sozialhilfe von Gemeinden und Kreisen aufgebracht werden muß, sind soziale Beschäftigungsinitiativen für Sozialhilfeempfänger gleichzeitig eine Abwehrmaßnahme der Kommunen gegen die Abwälzung der Kosten der Arbeitslosigkeit von der Bundesanstalt für Arbeit bzw. dem Bundeshaushalt auf die lokale Ebene: Nach ein- oder mehrjähriger Beschäftigung sind die Betroffenen wieder Anspruchsberechtigte beim Arbeitsamt.

In den alten Bundesländern dürfte es rund 1.000 Soziale Beschäftigungsinitiativen mit etwa 50.000 Beschäftigten, darunter etwa 20 bis 30 größere Beschäftigungsgesellschaften in kommunaler Trägerschaft geben. Ein Schwerpunkt liegt in Nordrhein-Westfalen mit einer ausgeprägten öffentlichen Programmstruktur, öffentlich mitfinanziertem Fachpersonal bei den Trägerverbänden und einer landeseigenen Beratungseinrichtung mit etwa 50 Beschäftigten in Bottrop. Diese ist allerdings zuständig für alle Arten von Umsetzungsorganisationen der Beschäftigungspolitik, von den kleinen Selbständigen bis zu den kommunalen Beschäftigungsgesellschaften (Drogmüller 1991, 1 ff.).

50.000 Arbeitsplätze sind angesichts der großen Zahl von Dauerarbeitslosen eine relativ geringe Zahl. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß diese Unternehmen hohe Einsätze auf seiten der Träger erfordern: Die Finanzierungen sind unsicher und lückenhaft; geeignetes Leitungspersonal, das sowohl über sozialpädagogische als auch über ausreichende betriebswirtschaftliche Qualifikationen verfügt, ist rar. Die bei der Kumulation sozialer Problem-Tatbestände notwendige Ganzheitlichkeit des professionellen Ansatzes stößt immer wieder an finanzielle Grenzen: "Eine Vielzahl von Projekten kämpft im Dschungel des Finanzierungsmix aus AFG-Mitteln, BSHG-Mitteln, Landes- und Bundesförderprogrammen, Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der Notwendigkeit, aus Umsätzen Kosten zu decken, um kurzfristig zu überleben" (Böhringer 1989, 21). Daß sich trotz dieser widrigen Umstände die

meisten sozialen Beschäftigungsinitiativen halten, ist auf die spezifischen Qualifikationen und das Engagement des - im Vergleich zu entsprechenden Verantwortungsträgern in Wirtschaftsunternehmen weit unterbezahlten - Fachpersonals zurückzuführen (Tegethoff/Lublinski 1990, 111).

Die Qualifikation des Leitungspersonals ist nach unserer Ansicht der neuralgische Punkt in der Übertragbarkeit auf die neuen Bundesländer, in denen es bereits seit Anfang 1992 einen Trend weg von der betriebsnahen zur kommunalen Beschäftigungsgesellschaft gibt. Die Leitung einer sozialen Beschäftigungsinitiative erfordert mehrjährige Praxiserfahrung: Sozialpädagogik, Betriebswirtschaft, Steuer- und Gesellschaftsrecht sind nur die wichtigsten Vertiefungsgebiete. Geeignete Leitungskräfte sind bereits jetzt im Westen knapp. Das Qualifikationsproblem muß heute angegangen werden, damit es in ein bis zwei Jahren gelöst ist. Geeignet erscheinen großzügig ausgestattete Trainee-Programme, in denen Interessenten in westdeutschen Beschäftigungsinitiativen qualifiziert werden, verbunden mit einer anschließenden Arbeitsverpflichtung in ostdeutschen Sozialunternehmen.

4.4 Regionale Förderzentren

In den neuen Bundesländern droht in großem Ausmaß wiederholt zu werden, was bereits in den alten Bundesländern während der achtziger Jahre zum Verhängnis ambitionierter beschäftigungspolitischer Aktivitäten wurde. Innovative kommunalpolitische Konzepte scheiterten hier an dem unvermittelten Nebeneinander (traditioneller) lokaler Wirtschaftsförderung und regionaler Beschäftigungspolitik (Bullmann 1991, 162 ff.). Die systematische Integration dieser beiden Politikbereiche ist aber Voraussetzung dafür, auf Basis eines fortentwickelten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ein primär am Beschäftigungsziel orientiertes kommunales Entwicklungsmodell zu verwirklichen.

Regionale Förderzentren sind geeignet, den Antagonismus zwischen Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik auf regionaler Ebene aufzubrechen. Beispielgebend sind die Mitte der achtziger Jahre in Großbritannien entstandenen "Enterprise Boards", wie etwa das Greater London Enterprise Board mit der von ihm entworfenen "London Industrial Strategy" (Greater London Council (Hg.) 1985). Diese - aufgrund mangelnder zentralpolitischer Unterstützung allerdings zwischenzeitlich in arge finanzielle Bedrängnis geratenen - Ansätze zielen auf eine Vernetzung beschäftigungspolitischer Maßnahmen mit industriepolitischen Strategien, Unternehmensberatungsdienstleistungen, Technologieentwicklung und Qualifizierungsprogrammen (Wiedemeyer 1988, 83 ff.).

Angelehnt an das britische Vorbild sind in den alten Bundesländern auf Gewerkschaftsinitiative drei solcher regionalen Zentren entstanden: Zentrum für Arbeit, Technik, Umwelt (ZATU) Mittelfranken; Entwicklungszentrum Osnabrück (ECOS);

Entwicklungszentrum (EWZ) Dortmund (vgl. Meemken 1991, 98 ff., Mengelkamp/Franz 1991, 110 ff.; Bullmann 1991, 221 ff.). Bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung besitzen diese Zentren doch ein gemeinsames Grundmuster, hier als "Vier-Säulen-Konzept" etikettiert. Unter einem Dach vereinen die regionalen Entwicklungszentren:

- Zunächst lohnsubventionierte Beschäftigung für die MitarbeiterInnen der verschiedenen Funktionsbereiche, verbunden mit der Zielsetzung, eigene Produkte und Dienstleistungen zu vermarkten, um Arbeitsplätze unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Mitteln zu finanzieren;
- Qualifizierungsprogramme für die eigenen MitarbeiterInnen, vor allem aber für Arbeitslose der Region und auch für von Arbeitslosigkeit bedrohte MitarbeiterInnen ortsansässiger Unternehmen;
- Abteilungen für Produktinnovationen und Prototypenbau, die marktgängige Produkte und Dienstleistungen entwickeln sollen;
- Abteilungen für Planung und Unternehmensberatung, die sich einerseits nach innen, andererseits auch an andere Unternehmen richten sowie für die Kommune (etwa im Bereich Stadtsanierung, Nahverkehr, Umwelt) tätig werden.

Diese Entwicklungszentren sind bislang über einen Pilotcharakter nicht hinausgekommen. Dies liegt einerseits an Vorbehalten der Kommunalpolitiker, die Zentren an Programmen der gleichzeitig massiv betriebenen Wirtschaftsförderpolitik teilhaben zu lassen, andererseits an wechselseitigen Kooperations-Blockaden zwischen Gewerkschaften und arbeitgebernahen lokalen Institutionen.

In Ostdeutschland deuten alle Zeichen darauf hin, daß ein sich selbst überlassener Arbeitsmarkt nicht annähernd die Arbeitskräftenachfrage entwickeln wird, die zur Aufnahme des Angebots erforderlich ist. In dieser Situation muß eine Arbeitsmarktpolitik scheitern, die sich auf die Überleitung der Betreuten auf einen als autark begriffenen ersten Arbeitsmarkt reduziert. Regionale Entwicklungszentren, angelegt als breite Kooperation aller relevanten wirtschaftspolitischen Akteure vor Ort, können als strategische Alternative neue beschäftigungspolitische Optionen eröffnen und einen Weg zur Fortentwicklung der ABS-Gesellschaften aufzeigen.

In den neuen Bundesländern können die Zentren wertvolle Dienstleistungen für die wirtschaftliche und soziale Sanierung der Region erbringen, die andernfalls nicht oder nur sehr zeitverzögert zu bekommen sind. Zu denken ist dabei an Beratungs-, Planungs- und Qualifizierungsdienstleistungen, gegebenenfalls sogar an handwerkliche Dienstleistungen, wenn bzw. solange das privatwirtschaftliche Angebot nicht ausreicht. Produkt- und Prozeßinnovationen beispielsweise im Umweltbereich sollten gezielt gefördert werden. Indem u.a. die Kommune als Nachfragerin auftritt, können sie zu marktnahen Einnahmequellen ausgebaut werden.

Für die ABS, die sich in solche Zentren "umwandeln", besteht die Notwendigkeit struktureller Reform: Die ABS-Gesellschaften werden sich weiter ausdifferenzieren, kleinere Subeinheiten bilden und ihre Größe reduzieren, d.h. Teile der Belegschaft in andere Organisationsformen überführen. Für einen auch quantitativ bedeutsamen beschäftigungspolitischen Schub ist ihr flächendeckender Einsatz erforderlich. Dies gelingt nur, wenn sie auf nationaler bzw. Landesebene deutliche wirtschafts- und ordnungspolitische Unterstützung erfahren.

5. Ausblick

Die Übersicht über Optionen der Beschäftigungspolitik verdeutlicht zweierlei: Einerseits gibt es erprobte Ressourcen einer regionalwirtschaftlichen Förderpolitik. In Form von Landesberatungsgesellschaften, regionalen Förderzentren, einer fortgeschrittenen Professionalisierung bei Trägern, Behörden und schließlich auch Initiativen/Unternehmen selbst existiert Kompetenz und Engagement.

Andererseits ist die gesellschaftliche Anerkennung dieses Wirtschaftssektors gering: von der Privatunternehmerschaft und den Arbeitgeberverbänden, teilweise auch von den Gewerkschaften beargwöhnt, mit schlechten Finanzierungsinstrumentarien ausgestattet, bundespolitisch weitgehend vernachlässigt. Die konzeptionellen Ressourcen liegen trotz des seit langem absehbaren beschäftigungspolitischen Desasters in den neuen Bundesländern brach. Die im Gefolge der schlechten wirtschaftlichen Lage Ostdeutschlands ausgelösten politischen und sozialen Klimaverschlechterungen zeigen, wohin die Mißachtung der beschäftigungspolitischen Optionen führt.

Der steigende Problemdruck in Ost und West wird in Kürze zu einer Wiederentdeckung der regionalwirtschaftlichen Ansätze aus den 80er Jahren führen. Unsere Hoffnung ist, daß sich die Akteure dieses Wirtschaftssektors, in den Initiativen, in den lokalen Behörden, Verbänden und Parteien nicht wiederum unter Wert einkaufen und als Notstopfen einer insgesamt fehlgeleiteten wirtschaftlichen Entwicklung funktionalisieren lassen.

Literaturverzeichnis

- Bärsch, Jürgen, u.a. (1991): Der Ökologiemarkt für Kleinunternehmen, Darmstadt
Beywl, Wolfgang, Burghard Flieger (1993): Die Genossenschaft als moderne Organisationsform, Hagen (Fernuniversität), im Erscheinen
Böhringer, Hansjörg (1989): Die Hilfeform Arbeit. Der Weg zum Sozialunternehmen, in: Claus Mühlfeld, Hubert Oppl, Hartmut Weber-Falkensammern, Wolf Rainer Wendt (Hg.): Neue Arbeit. Beschäftigungsinitiativen, Frankfurt a.M.
Bosch, Gerhard (1990): Qualifizieren statt entlassen, Opladen

- Bosch, Gerhard, Matthias Knuth (1992): Beschäftigungsgesellschaften in den alten und neuen Bundesländern, in: WSI-Mitteilungen, 7, 431-439
- Bosch, Gerhard, Horst Neumann (Hg.) (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft, Köln
- Bullmann, Udo (1991): Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit, Opladen
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (1992): Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Acht Fallstudien von ABS-Gesellschaften, Forschungsbericht 219, Bonn
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1992): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Wochenbericht 12-13
- Domeyer, Volker, Maria Funder (1991): Kooperation als Strategie. Eine empirische Studie zu Gründungsprozessen, Organisationsformen, Bestandsbedingungen von Kleinbetrieben, Opladen
- Drogmüller, Anita (1991): Beschäftigungsinitiativen. Zwischen Alibi und wirklicher Hilfe, in: Arbeitsdruck. Soziale Beschäftigungsinitiativen im Paritätischen, 17, 1-5
- Friedrich, Heike, Horst Friedrich (1992): Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Umstrittene Nothilfe für den "Arbeitsmarkt Ost"?, in: Gegenwartskunde, 2, 239-249
- Friedrich, Horst, Michael Wiedemeyer (1992): Arbeitslosigkeit. Ein Dauerproblem im vereinten Deutschland?, Opladen
- Fürstenberg, Friedrich (1992): Qualifizierungsstrategien für den Einigungsprozeß, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1-2, 59 ff.
- Greater London Council (Hg.) (1985): London Industrial Strategy, London
- Handelsblatt vom 9.1.1992: "Trendwende für ostdeutsche Wirtschaft möglich - Heinrich Weiß warnt vor Dauersubventionen", 4
- iwd, Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft (1992): "Lernen für den Markt", 14, 4
- Kaiser, Manfred (1992): Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ein Zwischen- und Sachstandsbericht, IAB-Vorabdruck, Juni 1992
- Kaiser, Manfred, Manfred Otto (1992): ABS in den neuen Bundesländern. Bestand, Maßnahmen-schwerpunkte, Teilnehmer, IAB-Kurzbericht Nr. 7 v. 21.2.1992
- Knuth, Matthias (1992): Eine Brücke zu neuen Ufern? Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern, in: Sozialer Fortschritt, 8, 177-183
- Kruse, Heinz (1990): Reform durch Regionalisierung, Frankfurt
- MAGS NRW, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (Hg.) (1986): Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen. Förderprogramme zugunsten von Selbsthilfeinitiativen gegen die Arbeitslosigkeit im internationalen und nationalen Vergleich, Düsseldorf
- Meemken, Wilhelm (1991): ECOS - Das Entwicklungszentrum Osnabrück, in: Gerhard Bosch, Horst Neumann (Hg.): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft, Köln, 98-109

- Mengelkamp, Winfried, Hans-Werner Franz (1991): EWZ - Das Entwicklungszentrum Dortmund, in: Gerhard Bosch, Horst Neumann (Hg.): Beschäftigungsgesellschaft und Beschäftigungsplan, Köln, 110-127
- Miegel, Meinhard (1991): Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland. Zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung, Gütersloh
- Müller, Christa (1992): Beschäftigungsgesellschaften, Bonn
- Reissert, Bernd (1986): Finanzielle Spielräume für kommunale Beschäftigungspolitik? in: Hans Maier, Hellmut Wollmann (Hg.): Lokale Beschäftigungspolitik, Basel, 35-63
- Sengenberger, Werner, Frank Pyke (1991): Small firm industrial districts and local economic regeneration: Research and policy issues, in: Labour and Society, 1, 1-24
- Spiegel 23/1991: "Beschäftigungsgesellschaften als Hoffnungsträger", 137-139
- Technologie-Netzwerk Berlin (Hg.) (1990): Lokale Ökonomie - Exploration und Evaluierung lokaler Strategien in Krisenregionen, Berlin
- Tegethoff, Hans-Georg, Volker Lublinski (1990): Integrationsleistungen Sozialer Beschäftigungsinitiativen in NRW, Bottroper Dokumente IX, hg. von der Gesellschaft zur Information und Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen und Selbsthilfegruppen gGmbH, Bottrop
- Verein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens (Hg.) (1991): Ratgeber für Handwerks- und Dienstleistungsgenossenschaften, Darmstadt
- Wiedemeyer, Michael (1988): Jenseits von Monetarismus und Keynesianismus?, Der kommunalpolitische Ansatz des Greater London Council, in: Mehrwert, 30, 83-103

Adressen der Verfasser:

Dr. Wolfgang Beywl
Seminar für Sozialwissenschaften
Abteilung Wirtschaftswissenschaft
und ihre Didaktik
Gronewaldstraße 2
5000 Köln 41

Dipl.-Volksw. Michael Wiedemeyer
Seminar für Sozialwissenschaften
Abteilung Wirtschaftswissenschaft
und ihre Didaktik
Gronewaldstraße 2
5000 Köln 41

Dipl.-Soz. Wiss. Wolfgang Helmstädter
Fernuniversität GH Hagen
Lehrgebiet Arbeitssoziologie
Postfach 9 40
5800 Hagen