

Günther, Horst; Engelen-Kefer, Ursula; Siegers, Josef

Article — Digitized Version

Arbeitsbeschaffungsprogramme für Ostdeutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Günther, Horst; Engelen-Kefer, Ursula; Siegers, Josef (1991) :
Arbeitsbeschaffungsprogramme für Ostdeutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag
Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 3, pp. 111-119

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136733>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeitsbeschaffungsprogramme für Ostdeutschland

Der rapide Strukturwandel und die damit einhergehenden drastischen Arbeitsplatzverluste haben in den neuen Bundesländern eine wirtschaftlich wie politisch schwierige Situation geschaffen. Inwieweit kann eine aktive Arbeitsmarktpolitik die brisante Lage entschärfen und zu einer sozialverträglichen Strukturanpassung beitragen?

Horst Günther

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden den Beschäftigungsaufschwung in Ostdeutschland unterstützen

Über die Analyse der schwierigen Wirtschaftslage in den neuen Bundesländern besteht weitgehend Übereinstimmung. Die verfestigten unwirtschaftlichen Produktions- und Verwaltungsstrukturen einer über 40jährigen Zentralverwaltungswirtschaft können nicht in wenigen Monaten in eine funktionierende wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft übergeleitet werden. Der tiefgreifende Strukturwandel in den neuen Bundesländern, der inzwischen voll eingesetzt hat, ist unumgänglich. Nicht wettbewerbsfähige Arbeitsplätze müssen in zukunftssichere Arbeitsplätze überführt werden; unverhältnismäßig große Verwaltungen müssen soweit schrumpfen, daß sie vergleichbaren marktwirtschaftlichen Bedingungen entsprechen.

Gegenwärtig fallen alte Arbeitsplätze schneller weg, als neue entstehen. Für neue Arbeitsplätze bedarf es umfangreicher Investitions-

anreize mit den Mitteln der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Bundesregierung hat hierfür die Weichen gestellt. Aber die Verwirklichung privater Investitionsplanung benötigt Zeit. Ohne zusätzliche flankierende Maßnahmen besteht die Gefahr, daß die Anpassungskrise außer Kontrolle gerät und trotz guten Willens aller Beteiligten nicht mehr annähernd sozialverträglich ablaufen kann.

Die jüngsten Entscheidungen von Bund und Ländern zur besseren Finanzausstattung der neuen Länder und ihrer Gemeinden waren ein wichtiger großer Schritt zur Bewältigung der schwierigen Lage. Auf der Grundlage dieser Entscheidungen müssen jetzt alle Politikbereiche, Länder und Kommunen, die Wirtschaft selbst und die Tarifvertragsparteien dazu beitragen, den Aufbau einer marktwirtschaftlichen Wirtschafts- und Verwaltungsstruktur er-

heblich zu beschleunigen. Dabei sollten Maßnahmen mit einer schnellen Beschäftigungswirkung und Auswirkungen auf die Beseitigung von Infrastrukturengpässen vorrangig sein. Reine Lohnsubventionierungen, durch die der Aufbau wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze verzögert wird, würden die Krise jedoch nur verschlimmern.

Auch die Arbeitsmarktpolitik wird – neben den anderen Politikbereichen – ihren Beitrag zum Aufbau einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsstruktur und zur Verbesserung der hierfür notwendigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen leisten.

Instrumente

Die wichtigsten Instrumente einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Qualifizie-

rung. Die größten unmittelbaren Beschäftigungswirkungen haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Forderungen, diese Instrumente in einem größtmöglichen Umfang in den neuen Bundesländern anzuwenden, sind berechtigt. Schon vor der jüngsten Diskussion über zusätzliche arbeitsmarktpolitische Aufbauhilfen – der Prozeß der politischen Willensbildung hierüber ist (bei Redaktionsschluß) weit vorangeschritten, aber noch nicht abgeschlossen –, hat Bundesarbeitsminister Blüm die Bundesanstalt für Arbeit bei ihren Bemühungen unterstützt, in ihrem Haushalt zu günstigen Bedingungen in einem großen Umfang Finanzmittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereitzustellen. Jetzt kommt es darauf an, die zur Verfügung stehenden Mittel schnellstmöglich auszu-schöpfen.

Förderbedingungen

Der von der Bundesregierung genehmigte Haushalt 1991 der Bundesanstalt für Arbeit sieht für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern insgesamt 3,6 Mrd. DM vor, und zwar 2,68 Mrd. DM für Zuschüsse und 0,88 Mrd. DM für Darlehen. Damit können 130 000 Arbeitslose in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden. Die Zahl der ABM-Beschäftigten in den neuen Bundesländern ist von Ende Dezember 1990 bis Ende Februar 1991 von 20 300 auf 47 000 gestiegen. Diese erfreulich dynamische Entwicklung zeigt: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können bereits jetzt trotz der schwierigen Rahmenbedingungen in den neuen Bundesländern eingerichtet werden. Wenn mindestens 130 000 Arbeitslose in ABM aus Haushaltsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit gefördert werden sollen, müssen ABM aber noch erheblich stärker genutzt werden. Dies gilt erst recht, wenn weitere Mittel seitens der Bun-

desregierung zur Verfügung gestellt werden, womit zu rechnen ist.

Nach der Koalitionsvereinbarung aus dem Januar 1991 wird die Bundesregierung die günstigen Förderbedingungen für ABM in den neuen Bundesländern über den 30. 6. 1991 hinaus verlängern. Diese geltenden Förderbedingungen sehen in allen Arbeitsamtsbezirken der neuen Bundesländer einen ABM-Zuschuß bis zu 100% des Arbeitsentgelts vor. Zur Finanzierung der Sachkosten können zusätzlich Darlehen bis zur doppelten Höhe des Zuschusses beziehungsweise bis zu 100% der Gesamtkosten der Maßnahmen gewährt werden. Diese Darlehen sind zinslos und nach zwei tilgungsfreien Jahren nur mit 4% jährlich zu tilgen. Die Laufzeit der ABM-Darlehen beträgt somit 27 Jahre. Günstigere Darlehensbedingungen bietet kein anderes Förderungsprogramm. Bei der Darlehensgewährung für Sachkosten ist zudem eine angemessene

Eigenleistung des ABM-Trägers nicht erforderlich. Außerdem wird in den neuen Bundesländern auf eine vorhergehende sechsmonatige Arbeitslosigkeitsdauer als Zugangsvoraussetzung verzichtet, und es können auch arbeitslose Nicht-Leistungsempfänger in ABM zugewiesen werden. Bedeutsam ist, daß die Förderungsfähigkeit von Arbeitslosen der öffentlichen Hand nicht auf strukturverbessernde Maßnahmen beschränkt ist. Die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit hat schließlich im Januar 1991 beschlossen, daß die berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen unter Fortzahlung des Arbeitsentgeltes in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bis zu 20% der Arbeitszeit umfassen können (bisher 10%).

In den neuen Bundesländern gibt es eine kaum beschreibbare Fülle von Möglichkeiten, über ABM Arbeiten zu fördern, die im öffentlichen Interesse liegen und auf die die Voraussetzungen des Arbeitsförderungsgesetzes stets zutreffen, daß die Arbeiten, wenn sie nicht als ABM durchgeführt würden, sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich wären.

Aufgabenfelder

Aus den vielfältigen Möglichkeiten weise ich auf folgende wichtige Aufgabenfelder hin: Über ABM kann die Erschließung von Gewerbeflächen gefördert werden. Hierzu gehören die Demontage von Anlagen in von Stilllegung betroffenen Betrieben, die Beseitigung von Altlasten und die Renaturierung von Bodenflächen.

Kommunale Verkehrswege in Gewerbe- und Wohngebieten könnten instand gesetzt werden. Maßnahmen der Kanalisation, des Kläranlagenbaus einschließlich wasserbaulicher Maßnahmen sowie Vorhaben zum Aufbau und zur Verbesserung

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Horst Günther, 51, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Dr. Ursula Engelen-Kefer ist stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Düsseldorf und alternierende Vorsitzende des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Dr. Josef Siegers, 54, ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln und alternierender Vorsitzender des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

der Versorgungsinfrastruktur in den Bereichen Strom, Gas und Wasser könnten mit Hilfe von ABM vorgezogen werden.

Zur Förderung des Fremdenverkehrs, eine wichtige beschäftigungsfördernde Aufgabe für ländliche Regionen, könnten Erschließungsmaßnahmen für den Bau von Hotels und Campingplätzen, der Ausbau und die Modernisierung bestehender Campingplätze, der Aus- und Aufbau von Wander- und Radwegen, der Bau und die Sanierung von Sportanlagen sowie der Bau oder die Instandsetzung von Erholungsheimen Gegenstand von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sein.

Nicht zuletzt besteht in den neuen Bundesländern Bedarf an sozialen Diensten und Sozialstationen. Die Durchführung von ABM in diesem Bereich ist auch ein Beitrag zur Entlastung der Kommunen im stationären Pflegebereich. Zu den förderungsfähigen Maßnahmen gehören der Ausbau, die Modernisierung oder Renovierung von Begegnungstätten, Jugendzentren, Sozialstationen, Pflege- und Altenheimen sowie Einrichtungen zur Betreuung von Behinderten.

Der Bundesarbeitsminister wird die Bundesanstalt für Arbeit dabei

unterstützen, zur schnellen Wirksamkeit von ABM das Antragsverfahren zu beschleunigen und die Träger von ABM bei der Planung und Durchführung zu beraten. Bei der Beteiligung der Selbstverwaltungsgremien sollte mehr als bisher vom Umlaufverfahren Gebrauch gemacht werden. Die Träger sollten die Möglichkeit nutzen, die Zustimmung des Arbeitsamtes zum vorzeitigen Beginn der zu fördernden Arbeiten einzuholen. Die Kommunen als wichtige Träger von ABM könnten Projektgruppen bilden, die den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für viele arbeitslose Arbeitnehmer ausloten und vorplanen. Für diese Projektgruppen können den Kommunen im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme geeignete arbeitslose Fach- und Hilfskräfte zugewiesen werden („ABM für ABM“).

Die Bundesregierung bereitet im Rahmen eines Gemeinschaftswerkes für Beschäftigung und Investitionen in den neuen Bundesländern kurzfristig eine wesentliche Erweiterung von ABM vor. Vorgesehen ist ein zusätzliches Mittelvolumen von 2,5 Mrd. DM für 1991 und von 3 Mrd. DM für 1992. Damit sollen doppelt so viele Förderungen – wie im Haushalt 91 vorgesehen – ermöglicht werden. Die zusätzlichen Maßnahmen

werden unter anderem als wichtiges neues Element enthalten, daß auch *Zuschüsse* zu den Sachkosten übernommen werden.

Zur beschleunigten Verwirklichung werden auf regionaler Ebene Aufbaustäbe gebildet, in denen erfahrene Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung, Kenner der örtlichen Verhältnisse, Wirtschaft, Kammern, Gewerkschaften, Landkreise und Kommunen vertreten sein werden.

Alle diese Möglichkeiten einer kurzfristigen Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden einen wichtigen Beitrag zur sozial verträglichen Flankierung der wirtschaftlichen Strukturveränderungen in den neuen Bundesländern leisten. Statt der Finanzierung von Arbeitslosigkeit wird produktive Arbeit finanziert. Die Beschäftigung von Arbeitslosen in ABM führt über höhere Verbrauchsausgaben der Beschäftigten und die Verausgabung der ergänzenden Mittel für Sachkosten zu zusätzlichen Aufträgen für die örtliche Wirtschaft sowie zu erhöhten Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Daher stützen ABM zusätzlich über vielfältige Sekundärwirkungen den von der Bundesregierung angestrebten dynamischen Beschäftigungsaufschwung in Ostdeutschland.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Erhard Kantzenbach
und
Otto G. Mayer
(Hrsg.)

Großoktav,
131 Seiten, 1990,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-395-X

PERSPEKTIVEN DER WELTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG UND IHRE KONSEQUENZEN FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Mit Beiträgen von: Jagdish N. Bhagwati, Gerhard Fels, Hans-Hagen Härtel, Georg Koopmann, Detlef Lorenz, Wilhelm Nölling, Franco Reither, Jeffrey J. Schott, Jürgen Schröder.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Ursula Engelen-Kefer

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen müssen ausgeweitet werden

Der Beschäftigungsabbau in den neuen Bundesländern ist weit dramatischer als die offiziellen Arbeitslosenzahlen aussagen. Nur in etwa die Hälfte dieses Verlustes an Arbeitsplätzen führt gegenwärtig zu einem Anstieg der arbeitslos gemeldeten Personen. Gut ein Viertel geht auf Abwanderung in den Westen, der Rest auf verstärkte Übergänge in den Vorruhestand und andere Nichterwerbstätigkeit zurück. In einigen Regionen wie Altenburg oder Wittenberg sind bereits 40% der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen arbeitslos oder in Kurzarbeit, die in zunehmendem Maße mit einer Arbeitszeit von Null einhergeht. Die neu begründeten Arbeitsverhältnisse reichen bei weitem nicht aus, die Arbeitsplatzverluste auszugleichen.

Die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern ist bei weitem mehr als nur regional begrenzt. Sie ist der ökonomische Infarkt der ganzen Ex-DDR und bedarf zu ihrer Behebung außergewöhnlich schnell wirksamer Maßnahmen. Die erwarteten und in Aussicht gestellten Investitionen westlicher Unternehmen sind bislang weitgehend ausgeblieben, ebenso wie das viel zitierte Mittelstandswunder.

Um den rapiden ökonomischen Verfall und die lähmende Bewegungslosigkeit zu beenden, ist eine öffentliche Initialzündung notwendig. Dies um so mehr, als öffentliche Investitionen wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung sind; sie ziehen private Investitionen nach sich und verbessern die Lebensqualität der Menschen. Der Bedarf an Infrastrukturinvestitionen ist riesig.

Es zählt zu den großen Versäumnissen der Bundesregierung, daß die katastrophale Finanzlage der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden nicht rechtzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen zu spät und mit einem viel zu geringen Volumen in Angriff genommen werden. Vernachlässigt wurde ebenso der Aufbau arbeitsfähiger Verwaltungsstrukturen. Der Mangel an Fachleuten z.B. in den für Infrastrukturinvestitionen und Beschäftigungspolitik so wichtigen Planungs- und Gewerbeaufsichtsämtern, aber auch den Arbeits- und Grundbuchämtern blockiert wichtige Entscheidungen und Maßnahmen.

Es rächt sich bereits, daß die Bundesregierung nicht einmal das Personalpaket für die im Aufbau befindliche ostdeutsche Arbeitsverwaltung in 1991 akzeptierte, auf das sich die Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der öffentlichen Hand in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) geeinigt hatten. Die Bundesregierung war nicht einmal bereit, diesen Minimalkonsens zum Personalhaushalt der BA zu genehmigen, sondern sie hat insgesamt fast 2000 Stellen wieder gestrichen, obwohl absehbar war, daß dies zu großen Problemen bei der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Hilfen in den neuen Bundesländern führen mußte. Beschäftigungspolitisch kontraproduktiv ist ebenso die von der Bundesregierung auferlegte Ausgabenkürzung von 2,3 Mrd. DM im Haushaltsplan der BA für 1991.

Besondere Problemlage

Obwohl die Arbeit buchstäblich auf der Straße liegt, kommen die be-

schäftigungspolitischen Maßnahmen nicht so recht in Schwung. Dies gilt auch für die arbeitsmarktpolitischen Hilfen der Arbeitsämter. So laufen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – trotz relativ günstigen Sonderkonditionen – nicht so wie erforderlich, weil unter anderem

- die Gemeinden bisher finanziell völlig unzureichend ausgestattet sind,
- die unterschiedlichen Förderinstrumente nicht ausreichend miteinander verzahnt sind,
- das Geschick und die Erfahrung vielfach noch fehlen, unterschiedliche Geldquellen zusammenzuführen,
- die Gemeinden das Risiko scheuen, Schulden zu machen,
- die notwendigen beschäftigungspolitischen Strukturen fehlen, die Informationen bündeln, Initiativen ergreifen und als Träger arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchführen.

Die Politik begrenzte sich bisher weitgehend darauf, die vorhandenen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Ex-DDR zu übertragen, ohne der besonderen Problemlage ausreichend Rechnung zu tragen. Die wenigen arbeitsmarktpolitischen Sonderregelungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) reichen nicht aus, um den enormen Herausforderungen gerecht werden zu können. Die Erfahrungen der alten Bundesländer zeigen, daß Strukturwandel und Strukturkrisen mit dem vorhandenen AFG-Instrumentarium allein nicht sozialstaatlich bewältigt werden können.

Da beschäftigungspolitische Maßnahmen bisher kaum greifen, scheinen Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zum beschäftigungspolitischen „Notnagel“ zu werden, von dem vielfach eine zentrale Initialzündung erwartet wird.

Keine Zauberformel

So unübersehbar der Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch ist, um die Reibungsverluste des Strukturwandels zu reduzieren, so darf die Arbeitsmarktpolitik jedoch keinesfalls zur Zauberformel für die Bewältigung des Problems Arbeitslosigkeit hochstilisiert werden. In erster Linie ist es Aufgabe staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie der Unternehmen, die erforderlichen Investitionen und Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Die finanzielle Dimension des BA-Haushalts reicht dazu keinesfalls aus. Zusätzliche Mittel und die Entwicklung neuer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind dringend erforderlich. Über den offensiven Einsatz der bewährten Instrumente hinaus müssen daher neue beschäftigungspolitische Instrumente geschaffen und das Zusammenwirken der Maßnahmen erheblich verbessert werden.

Solange die privaten Investitionen ausbleiben, kommt der öffentlichen Hand eine besondere Verantwortung zu. Neue Fördermöglichkeiten sind erforderlich, die über die wenigen Sonderregelungen nach dem AFG hinaus die betrieblichen Spielräume in der Umstrukturierungsphase ebenso erweitern wie die beschäftigungspolitischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen.

Damit die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit entfalten können, müssen sie in einen struktur- und beschäftigungspolitischen Rahmen eingeordnet werden. Im Unterschied zu den wirtschaftlichen Maßnahmen wirken ar-

beitsmarktpolitische Hilfen kurzfristig als Soforthilfe, während Strukturpolitik zumeist nur mittelfristig die Schaffung neuer Arbeitsplätze anregen kann. Zudem erreichen beide Politikbereiche weitgehend unterschiedliche Personenkreise sowohl in der Wirtschaft als auch bei den Arbeitslosen. Eine Eingliederung der ABM-Förderung in die strukturpolitischen Maßnahmen und die Infrastrukturprogramme ist daher sinnvoll und notwendig.

Damit über ABM der gewünschte Beschäftigungseffekt erzielt werden kann, müssen die Maßnahmen jedoch weit über die im Haushalt der BA eingeplanten 2,8 Mrd. DM für 130 000 Eintritte in ABM hinaus ausgedehnt werden, die für 1991 im Haushalt der BA für die ostdeutschen Länder vorgesehen sind. Der DGB hatte bereits in den Beratungen zum Haushalt der BA im Dezember für 1991 beantragt, daß ABM in den neuen Bundesländern mindestens 200 000 Arbeitslosen zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige Ausweitung von ABM wurde leider als nicht durchführbar abgelehnt.

Unabdingbare Voraussetzungen

Die dringend erforderliche Ausweitung von ABM setzt allerdings voraus, daß diese nicht aus Beitragsmitteln, sondern direkt aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Diese finanziellen Mittel dürfen nicht einmal mehr den Beitragszahlern aus der Tasche gezogen werden, sondern müssen von allen Erwerbstätigen – mithin auch von Selbständigen, Beamten und aus den nicht belasteten und höheren Einkommensebenen der Beitragszahler – finanziert werden. Dies gebietet die verteilungspolitische Gerechtigkeit, zumal den Beitragszahlern durch die einseitige Beitragsanhebung ein Großteil der arbeitsmarktpolitischen Lasten der deutschen Einigung aufge-

bürdet wurde, während diejenigen, die diese Opfer am ehesten verkräften könnten, geschont wurden.

Eine Steuerfinanzierung ist auch deshalb erforderlich, weil das AFG bekanntlich nur Personen- und keine Projektförderung ermöglicht. Eine Vielzahl sinnvoller Projekte in Ost und West scheiterte an diesem Förderkriterium, da neben den unmittelbaren Personalkosten auch erhebliche Sachkosten entstehen können. Zwar knüpfen unterschiedliche wirtschaftspolitische Förderprogramme an ergänzenden Förderprioritäten an, doch fehlt es an der erforderlichen Verzahnung der unterschiedlichen Fördertöpfe. Eine Finanzierung aus einer Hand ist dringend erforderlich. Selbst in den alten Bundesländern fällt es schwer, den Überblick über unterschiedliche Förderprogramme nicht zu verlieren.

Unabdingbare Voraussetzung ist ferner die Einrichtung arbeitsfähiger Strukturen der Verwaltung vor Ort. Die Betroffenen müssen zu Beteiligten gemacht werden, wenn die Probleme der Umsetzung von Programmen reduziert werden sollen. Vor Ort sollten daher „runde Tische“ als Koordinierungsstellen für Beschäftigungsmaßnahmen eingerichtet werden, wie dies in den alten Bundesländern zur Umsetzung der Arbeitsmarktprogramme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bereits eingeführt wurde. Arbeitsfähige Strukturen der Verwaltung sind erforderlich, die möglichst allen gesellschaftlichen Gruppen vor Ort eine Zusammenarbeit ermöglichen. Diesen Initiativen sollten öffentlich geförderte Beratungskapazitäten – Experten in der praktischen Umsetzung von arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Maßnahmen – zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus müssen administrative Hemmnisse durch Personaltransfer aus dem Westen in erheblichem Umfang beseitigt werden.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten muß ein beschäftigungspolitisches Konzept vor Ort inhaltlich zu füllen versucht werden. Entsprechend den örtlichen Gegebenheiten müssen Schwerpunkte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gesetzt werden, an denen beschäftigungspolitische Maßnahmen einsetzen sollen.

Modernisierung der Infrastruktur

An vorderster Stelle muß der rasche Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur stehen. Allein zur Lösung der vorrangigsten Umweltprobleme sind jährlich zweistellige Milliardenbeträge erforderlich. Dramatische Umweltbelastungen haben sich aufgestaut, die unter anderem durch be-

schäftigungswirksame Maßnahmen bekämpft werden können. Etwa 40% der Flüsse und 25% der Seen sind beispielsweise so stark belastet, daß sie für eine Trinkwasseraufbereitung nicht mehr genutzt werden können. Sanierung und Ausbau der Abwasserkanalisation sind ebenso dringlich wie die Durchführung von Altlastsanierungsprogrammen. Adressaten derartiger Maßnahmen sind in erster Linie die Kommunen. Sie zählen zu den Hauptinvestoren.

Durch rasches Handeln im Wohnungsbau könnten gleichfalls viele Arbeitsplätze geschaffen werden. Millionen Wohnungen fehlen, die Hälfte des Altbaubestandes in den neuen Ländern ist dringend sanierungsbedürftig. Bisher jedoch ist die Bauwirtschaft selbst in den Sog des

wirtschaftlichen Niedergangs geraten, obwohl dieser Sektor zu den potentiellen Wachstumssektoren zählt; allein im Februar 1991 mußten mehr als 100000 Arbeitskräfte des ostdeutschen Bausektors kurzarbeiten.

Über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten jedoch nicht nur öffentliche Infrastrukturprogramme der Gemeinden kurzfristig eingeleitet und umgesetzt werden, sondern auch bestimmte Aufgaben für Kurzarbeiter und Arbeitslose gefördert werden, die im öffentlichen Interesse sind. So sollten beispielsweise arbeitsintensive Arbeiten mit strukturverbesserndem Charakter – wie Dekontaminierung von Böden, Abbruch von Firmenteilen etc. – auch gefördert werden, wenn Betriebe oder spezielle Beschäftigungsgesell-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bodo B. Gemper (Hrsg.)

INTERNATIONALE KOORDINATION UND KOOPERATION

Mit Beiträgen von: Dr. Rudolf Wassermann, Günter Diehl, Prof. Dr. Franz Blankart, Dr. Horst Friedrich Wünsche, Prof. Dr. Ekkehard Birnstiel, Dr. Stephan Bieri, Dr. Gerhard Maier, Dr. Rolf Dittmar, Dr. Otto G. Mayer, Dr. Horst Bockemann, Prof. Dr. Helmut W. Jenkis, Dr. Bettina S. Hurni, Dr. Robert Fecht, Dr. Franz Josef Trouvain, Prof. Dr. Bodo B. Gemper, Dr. Wilhelm Schönfelder

Das fünfzehnte Walberberger System-Symposium setzte sich mit der These auseinander, daß es leichter und zügiger gelinge, Grundprobleme und aktuelle Streitfragen zwischen Ländern zu lösen, wenn im Vorfeld offizieller Verhandlungen, im Stillen, an der Sache orientiert und ohne Rücksichtnahme auf Außenwirkung in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Die Beiträge und Referate des Symposiums sind in dem vorliegenden Band zusammengefaßt. Sie befassen sich mit der „stillen Diplomatie“ und ihrer Wirkung auf die Qualität von Entscheidungen und Problemlösungen.

Großoktav,
215 Seiten, 1990
broch. DM 59,-
ISBN 3.87895-401-8

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

schaften diese Arbeiten ausführen. Der Katalog von sinnvollen und nützlichen Einsatzfeldern ist riesengroß. Beschäftigungspolitische Initiativen, die zwar gute Ideen, aber bislang kein Geld haben, sollten in weit größerem Maße gefördert werden.

Neue Ansätze

Diesbezügliche Anstöße für neue arbeitsmarktpolitische Ansätze haben die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund in einer gemeinsamen Erklärung vom September letzten Jahres formuliert. Sie fordern unter ande-

rem: „Auch bei Unternehmen, die sich nach Überprüfung ihrer Sanierungsfähigkeit als nicht überlebensfähig erweisen, ist durch den sinnvollen Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG eine sofortige Entlassung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vermeidbar. Durch die Umwandlung in sogenannte Abwicklungsgesellschaften kann der notwendige Personalabbau über eine längere Zeitstrecke hin erfolgen. Hierbei geht es zum einen um die Abwicklung von sinnvollen, d.h. die Konkursmasse verstärkenden Restaufträgen, zum anderen um den Einsatz von Kurzarbeit und Qualifizierungsmaßnahmen.“ Die wenigen bisher realisierten betrieblichen

Großprojekte mit einigen hundert ABM-Kräften sind durchaus ermutigend.

Stets muß man sich der Tatsache bewußt sein, daß traditionelle und neu konzipierte ABM-Programme lediglich einen Anstoßeffekt haben und einen ergänzenden Beitrag leisten können. Wenn derartige Maßnahmen realistische und ausreichende Überbrückungshilfen darstellen sollen, müssen mit Hilfe der anderen Politikinstrumente Beschäftigungsperspektiven über den Tag hinaus eröffnet werden. Es bleibt zu hoffen, daß das angekündigte „Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost“ sich diesem Ziel verpflichtet fühlt.

Josef Siegers

Zu einem ABM-Großeinsatz gibt es keine brauchbare Alternative

Der „Arbeitsmarkt Ost“ ist gegenwärtig geprägt durch einen Abbau unrentabler Arbeitsplätze bei gleichzeitig zögerlichem Zuwachs neuer Arbeitsplätze. Alle Hoffnungen richten sich in dieser Lage auf die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere Kurzarbeitergeld, Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie deren intelligente Verknüpfung mit anderen öffentlichen Förderhilfen sollen den Umbruch sozialverträglich gestalten und zugleich die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung verbessern.

Allerdings – und das muß betont werden – schafft Arbeitsmarktpolitik keine neuen Arbeitsplätze, sie kann kein Substitut für eine aktive Beschäftigungspolitik sein. Arbeitsmarktpolitische Instrumente können

allerdings dazu beitragen, Arbeitslosigkeit im Interesse der betroffenen Menschen zu vermeiden, Zeiten einer Nicht- oder Unterbeschäftigung konstruktiv zu nutzen und damit die Reintegrationschancen der betroffenen Menschen zu vergrößern, die verschiedenen öffentlichen Förderhilfen organisieren und bündeln und allgemein die Voraussetzungen für eine Aufwärtsentwicklung zu verbessern.

Insgesamt gesehen ist unter den spezifischen Bedingungen der fünf neuen Bundesländer der massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente auch im betrieblichen oder betriebsnahen Bereich sinnvoll und geboten. Den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Eine ABM schafft mit öffentlichen Finanzmitteln künstliche, d.h. nicht von

Marktprozessen getragene Arbeitsplätze. In begrenztem Umfang und vorübergehend ist der extensive Einsatz eines solchen Instruments sinnvoll, vor allem dann, wenn der normale Wirtschaftskreislauf noch nicht funktioniert. Dies ist in den neuen Ländern gegeben. Klar ist aber, daß auf diese Weise nicht eine ganze Volkswirtschaft oder relevante Teilmärkte auf Dauer betrieben werden können.

Sinnvolle Ziele

Nach den Vorstellungen der Bundesanstalt für Arbeit sollen 1991 bis zu 130 000 Menschen in ABM eingegliedert werden. Die Diskussion der letzten Wochen hat noch deutlich höhere Zielmarken angepeilt. Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn sich neben den Kommunen und anderen Trägern auch die Unter-

nehmen im großen Umfang an der Durchführung von ABM beteiligen.

Als sinnvolle Ziele von ABM im betrieblichen Umfeld kommen unter anderem in Betracht: Maßnahmen zur Neuerschließung von Gewerbeflächen im Zusammenhang mit dem Abriß veralteter und nicht sanierungsfähiger Produktionsanlagen; Maßnahmen zur Behebung von Umweltschäden, z.B. Beseitigung von Altlasten im Bereich des Braunkohlenabbaus, des Uranbergbaus, des Kalibergbaus und der Chemieproduktion; Aufarbeitung von Mülldeponien; Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität sowie der Luftreinhaltung; investive Maßnahmen zur Schaffung bzw. Verbesserung der touristischen Infrastruktur. Eventuell für ABM geeignet sind Maßnahmen zur Wohnungssanierung bzw. Modernisierung im Zusammenhang mit Werkwohnungen.

Gute Beispiele aus der Praxis liefern hier die bislang bekanntgewordenen „Großmaßnahmen“, die ent-

weder schon anlaufen oder deren Planungsphase vor dem Abschluß steht: Zwei Beispiele von vielen derartiger Projekte, die mit massivem ABM-Einsatz durchgeführt werden:

□ Der Abriß des Stahlwerkes Riesa; damit verbunden die Bereinigung von Umwelt-Altlasten – insbesondere die Verbesserung des Bodens. Dadurch werden Gewerbeansiedlungsflächen erschlossen. An diesem Projekt sind bis zu 600 ABM-Beschäftigte beteiligt. Nach diesem „Modell Riesa“ werden auch andere Stahlwerke vorgehen: Brandenburg, Henningsdorf, Eisenhüttenstadt, Saalfelder Maxhütte.

□ Im „Projekt Rennsteig“ erfolgt eine touristische Erschließung und Verbesserung im Thüringer Wald. Hieran arbeiten bis zu 500 ABM-Kräfte.

Trägerschaft

Zur Durchführung der ABM verlangt das Förderrecht des AFG einen verantwortlichen Träger, der gegen-

über dem Arbeitsamt bestimmte Funktionen zu erfüllen und nach innen die ABM zu organisieren und durchzuführen hat. Verschiedene Organisationsformen sind hier denkbar: Trägerschaft von ABM-Gesellschaften (auf Landes-, Kreis- oder kommunaler Ebene); Kooperation von Unternehmen mit anderen Unternehmen oder Institutionen; unternehmenseigene ABM entweder in der Form, daß das Unternehmen selbst ABM-Träger ist, oder in der Form, daß das Unternehmen eine spezielle ABM-Gesellschaft ausgründet. Welche Form im Einzelfall jeweils den Vorzug verdient, läßt sich nur unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten entscheiden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß externe Trägerschaften häufig schwerfällig sind. Auf der anderen Seite sollten aber die externen Trägerschaften wegen der Ungeübtheit der Unternehmen mit den komplizierten förderrechtlichen Vorschriften und wegen der Erschließung auch anderer Fördermög-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bernadette
Smyrek-Ouertani

DAS LÄNDLICHE GENOSSENSCHAFTS- WESEN IN POLEN

Von der polnischen Teilung bis zur Gegenwart

Die Anfänge der bäuerlichen Selbsthilfeorganisation in Polen waren bestimmt durch die politische Lage, in der sich Polen im 19. Jahrhundert befand. Seit 1795 existierte kein polnischer Staat. Dementsprechend unterschiedliche rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedingungen galten für die von Österreich, Preußen und Rußland annektierten Gebiete. In der vorliegenden Arbeit wird die Entwicklung der bäuerlichen Selbsthilfe in Polen dargestellt. Dabei werden die Selbsthilfeformen zunächst historisch und dann in ihrer heutigen Ausprägung untersucht.

Großoktav,
184 Seiten, 1990,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-389-5

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

lichkeiten z.B. nach den kommunalen Förderprogrammen den Vorzug verdienen.

Sehr wichtig ist, daß – unabhängig von der organisatorischen Form – das bisherige Arbeitsverhältnis mit den für einen ABM-Einsatz vorgesehenen Arbeitnehmern beendet werden kann. Dies gilt sowohl für ABM bei externen Trägern als auch für ABM beim Betrieb oder einer vom Betrieb speziell ausgegründeten Gesellschaft. Die Kündigung bringt hier für beide Seiten eine notwendige Klarheit. Mißverständnisse werden vermieden, so z.B. die oft gehörte Meinung, daß etwa ABM für den einzelnen lediglich zur Überbrückung einer Umstrukturierungszeit des Betriebes dient.

Ausgangspunkt für ein derartiges Mißverständnis war die Tatsache, daß bei der ABM-Beteiligung von Unternehmen die rein förderrechtliche Frage – unter welchen rechtlichen Voraussetzungen ein Unternehmen ABM-Träger sein kann – nicht immer klar getrennt war von der arbeitsrechtlichen Problematik. Dies hat seinen Grund darin, daß neuerdings nicht mehr die Arbeitslosigkeit des für einen ABM-Einsatz vorgesehenen Arbeitnehmers, also die klare Beendigung des früheren Arbeitsverhältnisses, als Förderungsvoraussetzung gefordert wird. Vielmehr hat die Bundesanstalt für Arbeit im Einzelnen mit dem Bundesarbeitsministerium aus Gründen der Vereinfachung die unmittelbare Zuteilung eines noch beschäftigten Arbeitnehmers in eine ABM ermöglicht. Die Arbeitsämter haben aber nur die förderrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen, nicht jedoch darüber zu entscheiden, in welchen arbeitsrechtlichen Formen und Schritten sich der Übergang eines heute noch bei seinem Stammbetrieb beschäftigten Arbeitnehmers in eine morgen beginnende ABM vollzieht.

Aufgrund der spezifischen Aus-

gangslage des „Arbeitsmarktes Ost“ sollte – wenn eben möglich – im Rahmen der ABM eine Qualifizierung durchgeführt werden. Im ABM-Recht ist hierbei ein Anteil der Qualifizierung an der Gesamtmaßnahme von bis zu 20% (im Westen 10%) möglich. Eine von fünf Arbeitsstunden kann (und sollte!) also für Weiterbildung verwendet werden.

Die finanzielle Ausgestaltung der ABM ist ebenfalls attraktiv: So werden die Lohnkostenzuschüsse weiterhin bis zu 100% aus Haushaltsmitteln der Bundesanstalt geleistet. Zusätzlich werden aus Sonderprogramm-Mitteln des Bundes, die der Bundesanstalt zur Verfügung gestellt werden, darüber hinausgehende Sachkosten zuschußweise finanziert. Bezogen auf das förderungsfähige Arbeitsentgelt sollte dieser Zuschuß zur Finanzierung der Gesamtkosten 50% (gegebenenfalls bei besonders investiven Maßnahmen bis zu 100%) betragen. Ergänzend sollte auch noch die darlehensweise Finanzierung entsprechend den geltenden Förderkonditionen der Bundesanstalt für Arbeit möglich sein. Auch bei der Laufzeit der ABM ist eine deutlich vereinfachte Ost-Regelung vorgesehen. So beträgt die Dauer in der Regel ein Jahr. In der ehemaligen DDR wird aber im Normalfall ohne weitere Begründung die Förderung von vornherein auf zwei Jahre eingeräumt. Wenn anschließend Dauerarbeitsplätze geschaffen werden, kann die Förderungsdauer ausnahmsweise drei Jahre betragen.

Die Möglichkeiten zur Nutzung von ABM sind umfassend gegeben. Die Finanzmittel stehen bereit. Was häufig noch fehlt sind Initiative und Kreativität zur Begründung von ABM-Maßnahmen. Dringend notwendig ist im ABM-Bereich eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Betrieb, Arbeitsamt und Stadt oder Gemeinde. Auch die oftmals fehlende Katalysa-

tor-Funktion zur Kooperation dieser wichtigen Stellen kann auf ABM-Basis erfolgen. So gibt es bereits durch ABM finanzierte „ABM-Berater“, die – qualifiziert geschult – zur Informationsverbreitung über ABM-Durchführung und ABM-Begleitung in den neuen Bundesländern eingesetzt werden. Deren Multiplikatorfunktion ist ein wichtiger Faktor in der sozial akzeptablen und wirtschaftlich sinnvollen Abfederung, die ABM bieten kann.

Befristete Aktion

In der gesamten Diskussion über ABM muß allerdings ein Faktor herausgestellt werden: Es kann sich bei dem extensiven Einsatz von ABM nur um eine zeitlich befristete Aktion handeln. Zu gegebener Zeit, d.h. innerhalb von etwa zwei bis drei Jahren, muß ein Zurückfahren dieses Instrumentes auf ein erträgliches Maß angestrebt werden. ABM sind gegenüber im genannten Umfang sinnvoll. Doch auf Dauer müssen in den fünf neuen Ländern wirtschaftlich tragfähige Arbeitsplätze entstehen. Zwei Dinge müssen beachtet werden:

Erstens dürfen dem „ersten Arbeitsmarkt“ nicht durch den ABM-Bereich Aufträge entzogen werden. Der mit dem massivem Ausbau von ABM verbundene Balance-Akt zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt muß genau beobachtet werden.

Zweitens muß als längerfristiges Ziel die ABM-Zahl auf eine Obergrenze dauerhaft sinnvoller ABM-Maßnahmen reduziert werden. Ein Richtwert mag hier die West-Erfahrung liefern. Mit 100 000 ABM-Maßnahmen bezogen auf 23 Mill. Beschäftigte und knapp 2 Mill. Arbeitslose war hier das Maximum erreicht.

Zusammengefaßt muß festgehalten werden, daß es zum ABM-Großeinsatz in der gegebenen Situation der fünf neuen Bundesländer keine brauchbare Alternative gibt.