Staats- und Universitätsbibliothek Bremen
Staats-archiv Bremen
BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 11. Wahlperiode, 1983-84

16.06.1987 - Drucksache 11/978

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Visual Library

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/978
16. 06. 87

Mitteilung des Senats vom 16. Juni 1987

Bericht über Erfahrungen und Chancen zur Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen

I. Die Bürgerschaft (Landtag) hat auf ihrer Sitzung am 12. Mai 1987 auf Antrag der Fraktion der SPD vom 5. März 1987 (Drucksache 11/877) und auf Änderungsantrag der Fraktion der CDU vom 18. März 1987 (Drucksache 11/900) folgenden Beschluß gefaßt:

„1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, der Bürgerschaft (Landtag) noch vor der Sommerpause über Erfahrungen und Chancen zur Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen zu berichten.

Im Rahmen dieses Berichtes erwartet die Bürgerschaft insbesondere Auskunft über

a) die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen dieser Programme unter Berücksichtigung benachteiligter Arbeitnehmergruppen und strukturpolitischer Gestaltungsaufgaben,

b) die Zusammenhänge der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu Programmen der Wirtschaftsförderung und Umweltschutzpolitik,

c) Einschätzung des Senats zu der Frage, in welchem Maße die Bundesregierung bereit ist, eine offensive Arbeitsmarktpolitik zu verfolgen,

d) die Vorhaben des Senats, z. B. über Gesetzesinitiativen dazu beizutragen, die förderungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit zugunsten eines quantitativen und qualitativen Ausbaus dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu verbessern,

e) die Planungen des Senats zur Weiterentwicklung dieser arbeitsmarktpolitischen Programme im Lande Bremen und deren finanzielle und organisatorische Absicherung auch mit bremischen Mitteln,

f) die Planungen des Senats, wie zukünftig berufliche Qualifikationen durch die Kombination von Arbeiten und Lernen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und örtlichen Beschäftigungsinitiativen verbessert werden können,

g) die Möglichkeiten einer stärkeren Einbeziehung von Dienstleistungsbetrieben, insbesondere der Alten- und Familienpflege, zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsinitiativen und Dauerarbeitsplätze,

h) die Möglichkeiten der Einbeziehung arbeitsloser Akademiker besonders im Bereich neuer Technologien,

i) die verstärkte Einbeziehung freier Träger und der Wirtschaft bei den geplanten Maßnahmen.

2. Die Bürgerschaft (Landtag) erwartet, daß der Senat alle Vorkehrungen dafür trifft, die Möglichkeiten unmittelbar wirkender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für das Land Bremen auszuschöpfen und Perspektiven zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen im Verbund mit der Qualifizierungsoffensive und dem Programm ‚Wirtschaft, Arbeit und Umwelt' zu entwickeln.

Über den Verlauf arbeitsmarktpolitischer Programme und die Lage auf dem Ar-

beitsmarkt ist der Bürgerschaft (Landtag) im ersten Quartal eines jeden Jahres zu berichten." (Drucksache 11/877 unter Berücksichtigung der Drucksache 11/900.)

II. **Der Senat legt hiermit der Bürgerschaft (Landtag) einen Bericht über Erfahrungen und Chancen zur Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen vor. (Anlage)**

Bericht über Erfahrungen und Chancen zur Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen

		Seite
Vorbemerkungen		6
Teil A		
Bilanz und Perspektiven bremischer ABM-Politik		
I.	**Bestandsaufnahme bremischer ABM-Politik**	8
1.	**Abhängigkeiten vom Bund und eigene Gestaltungsmöglichkeiten**	8
1.1	Rechtsgrundlagen und Ziele	8
1.1.1	Arbeitsförderungsgesetz	8
1.1.2	ABM-Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit und die Rolle der Selbstverwaltung	10
1.2	ABM im Lande Bremen als Konsens zwischen dem Land, den Kommunen, der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Selbstverwaltung	12
1.2.1	Rolle der Arbeitsämter und ihrer Selbstverwaltung	12
1.2.2	Der Senator für Arbeit als Promoter und Koordinator für ABM im öffentlichen Bereich und in der Zusammenarbeit mit freien Trägern	13
1.3	Finanzierung von ABM durch die Bundesanstalt für Arbeit, den Bund und das Land Bremen	14
1.3.1	Arbeitslosigkeit ist die teuerste Alternative — gesamtfiskalische Vergleichsrechnungen	14
1.3.2	Finanzierungsverhandlungen mit der Bundesanstalt für Arbeit	15
1.3.3	Komplementärmittelfinanzierung durch das Land Bremen	18
1.3.4	Drittmittelfinanzierung aus dem EG-Sozialfonds und anderen außerbremischen Haushalten	19
2.	**Quantitative und qualitative Entwicklung von ABM im Lande Bremen**	20
2.1	ABM als Beitrag zur Senkung der Arbeitslosenquote	20
2.1.1	Entlastungswirkung auf dem Arbeitsmarkt	20
2.1.2	ABM im überregionalen Bereich	21
2.1.3	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Wirtschaftsbereichen, Träger-, Lohn- und Gehaltsstrukturen	22
2.2	ABM für Zielgruppen des Arbeitsmarktes	24
2.2.1	Zielgruppenorientierung von ABM — vorrangige Orientierungshilfe	24
2.2.2	Struktur der Zielgruppen	25
2.3	ABM-Sonder- und Schwerpunktprogramme für benachteiligte Zielgruppen	27
2.3.1	Dringlichkeitsprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit — Bremisches Jugendwerkstättenkonzept —	27
2.3.2	Programm zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit	30
2.4	ABM als landespolitisches Gestaltungsfeld für Strukturpolitik — innovative Wege der Arbeitsbeschaffung im Lande Bremen	31

2.4.1 ABM für Umwelt- und Naturschutz 32

2.4.2 ABM für soziale Dienste 37

2.4.3 ABM für den Ausbau und die Herrichtung von Werkstätten für berufliche Ausbildung, Umschulung und Fortbildung 42

2.4.4 ABM als Hilfe für Existenzgründungen/örtliche Beschäftigungsinitiativen 43

2.4.5 ABM für Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit 44

2.4.6 ABM für die Förderung von sozialen und beruflichen Frauenprojekten 45

2.4.7 ABM für den Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur 47

2.4.8 ABM für die Förderung von Sport und Freizeit 50

2.4.9 ABM für Kultur 50

2.4.10 ABM für Forschung 51

II. Probleme des ABM-Förderungsinstrumentariums 52

1. **ABM bilden keinen „Zweiten Arbeitsmarkt"** 52

2. **Stellung der ABM-Beschäftigten im Tarif- und Arbeitsrecht** 53

2.1 Tarifrechtliche Regelungen 53

2.2 Auswirkungen der Absenkungsregelung für die Eingangsbezahlung im öffentlichen Dienst 54

2.3 Mitbestimmungsregelungen 54

3. **Orientierung an Zielgruppen oder am Maßnahmeergebnis?** 54

3.1 ABM-Planung ist durch rechtliche Vorgaben erheblich eingeschränkt 54

3.2 Zielgruppenorientierung hat absoluten Vorrang — Projektförderung ist Mittel zum Zweck 55

3.3 Zielkonflikt zwischen Zielgruppen- und Projektorientierung läßt sich nur über Qualifizierungsmaßnahmen lösen 55

4. **Schließt das Gebot der Zusätzlichkeit von ABM die Planung strukturpolitisch bedeutsamer Aufgabenfelder aus?** 56

4.1 Zusätzliche Aufgaben und Pflichtaufgaben eines Trägers 56

4.2 Koordination zwischen dem Landesarbeitsamt, den Arbeitsämtern und staatlicher regionaler Arbeitsmarktpolitik ist notwendig 57

4.3 Gebot der Zusätzlichkeit am ehesten durch Erschließung neuer Handlungsfelder gewährleistet 57

5. **ABM als Konkurrenz zur privaten Wirtschaft?** 58

III. Perspektiven bremischer ABM-Politik 59

1. **Gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die ABM-Förderung müssen verbessert werden** 59

1.1 ABM als Teil einer aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Ihre maßgebliche Finanzierung aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung wird dieser umfassenden Aufgabe nicht gerecht. ABM müssen aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes finanziert werden, um sie zu einem strukturpolitischen Instrument ausgestalten zu können 59

1.2 ABM müssen einen stärkeren Programmcharakter erhalten, um sie im Verbund mit anderen beschäftigungspolitischen Programmen planerisch und gestalterisch im Interesse arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Ziele einsetzen zu können. Hierzu ist eine mittelfristige Finanzplanung der ABM-Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer regionalen Verteilung erforderlich 60

1.3 ABM müssen eine längerfristigere Zuweisungsdauer für besonders benachteiligte Zielgruppen und für innovative Aufgabenfelder eröffnen, um nachhaltige Struktur- und Eingliederungseffekte erreichen zu können. Mit einer mindestens fünfjährigen personenbezogenen Zuweisung sollten Probeläufe für die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen, verbunden mit beruflicher Qualifizierung, gefördert werden 61

1.4 ABM müssen für alle Arbeitslosen grundsätzlich möglich sein, auch wenn sie nicht dem Kreis der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung angehören 62

1.5 ABM müssen stärker mit beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden. Die Kombination von ABM und beruflicher Qualifizierung sollte nach einheitlichen Kriterien und Verfahren gefördert werden. Nahtlose Übergänge zwischen ABM und Fortbildung und Umschulung müssen für alle Zielgruppen möglich sein 62

1.6 ABM müssen sich nahtlos an Landes- oder Kommunalprogramme zur beruflichen Eingliederung von Sozialhilfeempfängern anschließen 63

1.7 ABM müssen auch für die Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen mit erwerbswirtschaftlichem Charakter eingesetzt werden können. Existenzgründungen durch Erwerbslose mit dem Ziel, sich selbsttragende Dauerarbeitsplätze zu schaffen, rechtfertigen zumindest in der Einführungsphase ABM-Förderung auch kombiniert mit beruflicher Qualifizierung 63

1.8 ABM müssen mit Strukturprogrammen des Bundes z. B. im Umweltschutzbereich verknüpft und regional differenziert eingesetzt werden 64

1.9 ABM müssen in arbeitsmarktpolitischen Problemregionen mit einer vollen Übernahme des Arbeitsentgelts gefördert werden, auch wenn eine weitaus überwiegende Zuweisung von schwervermittelbaren Arbeitslosen in einzelne ABM-Projekte nicht möglich ist. Zielgruppenorientierung und strukturpolitische Wirkungen der Maßnahme müssen in Einklang gebracht werden 64

2. **Leitlinien bremischer ABM-Strukturpolitik zum quantitativen und qualitativen Ausbau von ABM** 65

2.1 Die weiterhin dramatisch hohe Arbeitslosigkeit im Lande Bremen erfordert eine optimale Ausschöpfung der jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit und vom Bund zugewiesenen ABM-Mittel, um einen höchstmöglichen Entlastungseffekt für die Arbeitsmärkte in Bremen und Bremerhaven zu erreichen. 65

2.2 Um die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen von ABM abzusichern und zu stärken, sollen nur in jenen Bereichen ABM entwickelt werden, die ohne Zweifel das Kriterium der zusätzlichen Beschäftigung erfüllen. ABM dürfen weder Ersatzstrategien für finanzpolitisch bedingte Sparzwänge des öffentlichen Bereichs oder gemeinnütziger Träger noch ein Motor für arbeitskräftesparende Rationalisierungsmaßnahmen sein 66

2.3 Vorrangiges Entscheidungskriterium bei der Entwicklung von ABM muß die Orientierung zugunsten benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes bleiben. Selbst auf die Gefahr hin, daß regional- und strukturpolitisch bedeutsame Ziele mit ABM-Projekten vernachlässigt werden müssen, darf das Gebot der Zielgruppenorientierung nicht in Frage gestellt werden 66

2.4 Umfangreiche ABM-Programme für Langfristarbeitslose erfordern den Einsatz von geschultem Beratungs- und Betreuungspersonal 67

2.5 Es sollen vermehrt freie Träger für ABM gewonnen werden. Die Rolle des öffentlichen Dienstes als ABM-Träger soll sich auf das zielgruppenorientierte und arbeitsmarktpolitisch notwendige Maß konzentrieren 67

2.6 Die Aufgaben und Projekte der ABM-Träger müssen besser untereinander koordiniert, und die Zusammenarbeit der Träger muß intensiviert werden. In die Kooperation müssen sich auch anerkannte Träger der beruflichen Weiterbildung einschalten 68

2.7 ABM sollen noch stärker mit Förderungsmaßnahmen der beruflichen Qualifizierung verbunden werden 69

2.8 ABM sollen auch zur Sicherung vorhandener Arbeitsplätze in Wirtschaftsunternehmen beitragen 69

2.9 ABM-Programme müssen als integrale Bestandteile bremischer Strukturpolitik weiterentwickelt werden 70

3. **Planungsschwerpunkte und Prioritätenkatalog bremischer ABM-Politik** 70

Anlagenverzeichnis

Anlage I 71

Auszug aus dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG)

Anlage II 78

Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt (ABM-Anordnung)

Anlage III 87

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche

Anlage IV **Tabellen**

Tabelle 1: 95

Zahl der ABM-Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen in den AA-Bezirken Bremen und Bremerhaven sowie im Bundesgebiet — Stand: Sept. 1986

Tabelle 2: 95

Verteilung der ABM-Beschäftigten auf Bereiche/Branchen im AA-Bezirk Bremen — September 1983—1986

Tabelle 3: 96

Verteilung der ABM-Beschäftigten auf Bereiche/Branchen im Arbeitsamtsbezirk Bremerhaven — September 1983—1986

Tabelle 4: 96

Arbeitslosenzahl, Arbeitslosenquote und ABM-Beschäftigtenzahl nach einzelnen Arbeitsamtsbezirken im LAA Niedersachsen-Bremen — Stand: Ende November 1986

Anlage V 97

Arbeitsvertragsmuster zwischen der Freien Hansestadt Bremen — Land und Stadtgemeinde — vertreten durch die Senatskommission für das Personalwesen

Teil B

Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen im Land Bremen 100

Erfahrungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung

I. **Ziele der bremischen Konzeption** 100

II. **Bestandsaufnahme zum bisherigen Programmverlauf** 101

1. Quantitative Entwicklung seit Juli 1984 101

2. Struktur der geförderten Betriebe 102

3. Organisation 104

4. Probleme aus der bisherigen Förderungspraxis 104

4.1 Beratungsbedarf 104

4.2 Mangelnde Eigenkapitalbasis kleiner Unternehmen bzw. Initiativen 104

4.3 Bürgschaftsbedarf 105

III. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Förderungsinstrumentariums und der Förderungskonzeption 105

1. Beratungshilfen 105
2. Verbesserung der Eigenkapitalsituation 106
3. Gewährung von Bürgschaften 106
4. Initiierung eines Programmbeirates für örtliche Beschäftigungsinitiativen (ÖBI-Programmbeirat) 106
5. Neufassung der Leitsätze 106
6. Notwendige Verbesserungen des Förderungsrechts auf Bundesebene 107

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 107

Vergleichende Betrachtung der Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen mit erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung im Lande Bremen und weiteren Bundesländern (Stand: 1. März 1987)

1. Ausgangslage 108
2. Übersicht 108
3. Exkurs 110

Anlage 2 111

Leitsätze zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen

1. Antragsberechtigung 111
2. Zielsetzung 111
3. Förderungsmaßnahmen 111
4. Betriebswirtschaftliche und haushaltsrechtliche Förderungskriterien 112
5. Verfahren 113

Vorbemerkungen

Zum Ende der achtziger Jahre befindet sich der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik — bedenkt man Zustand und Perspektiven — in einer Verfassung, wie sie seit fast 30 Jahren nicht mehr zu verzeichnen war.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat in Zusammenarbeit mit der Prognos AG aufgezeigt, daß bis Ende der neunziger Jahre mit Arbeitslosenzahlen von 2 bis 3 Millionen zu rechnen ist, je nachdem, welche Wachstumsrate in den Modellprojektionen zugrunde gelegt wird. Erst bei einem Wirtschaftswachstum zwischen 4 % und 6 % ließe sich eine spürbare Verminderung der Arbeitslosigkeit erreichen, also bei Wachstumsraten, die nach einhelliger Meinung der Experten utopisch sind.

Besonders hart betroffen von Arbeitsmarktproblemen sind die sogenannten altindustriellen Problemregionen und strukturschwachen Randregionen. Hierzu gehören neben dem Land Bremen alle norddeutschen Küstenländer sowie Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Das Nord-Süd-Gefälle auf dem Arbeitsmarkt verschärft sich zunehmend.

Im Rahmen der langfristigen Globalplanung '95 werden für das Land Bremen zum Jahr 1995 rd. 53 500 registrierte Arbeitslose prognostiziert. Dabei handelt es sich um eine Status-quo-Projektion, d. h. die beobachteten Entwicklungen seit Mitte der siebziger Jahre werden vor dem Hintergrund des bundesweiten Gesamttrends fortgeschrieben.

Die Bundesperspektiven und die darin eingebettete dramatische Arbeitsmarktentwicklung des norddeutschen Küstenraums machen deutlich, daß mit den herkömmlichen Strategien sowohl angebotsorientierter wie nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik der anhaltenden Beschäftigungskrise allein nicht mehr Herr zu werden ist.

Massenarbeitslosigkeit erfordert eine Beschäftigungspolitik des Bundes — unterstützt von Ländern und Kommunen —, die nicht nur auf wirtschaftliche oder andere Daten reagiert, sondern die gleichberechtigt eine vollwertige Beschäftigung des Arbeitskräftepotentials zur verbindlichen Richtschnur der Politik erhebt. Nur wenn neben Strategien der Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsumverteilung beschäftigungspolitische Aspekte bei der Gesamtplanung der Politik gleichberechtigt Beachtung finden, ließe sich die Entkoppelung zwischen Beschäftigung und Wachstum auffangen.

Länder und Kommunen sind aussichtslos überfordert, umfangreiche staatliche Ausgabenprogramme im Sinne einer strukturorientierten Beschäftigungspolitik einzusetzen und zu finanzieren, wenn der Bund seiner Hauptverantwortung und Kompetenz in der Beschäftigungspolitik nicht gerecht wird. Gerade die vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffenen Regionen, wie die norddeutschen Küstenländer und namentlich das Land Bremen, bewegen sich in einem finanzpolitischen Teufelskreis. Anhaltende Massenarbeitslosigkeit hat nämlich zur Folge, daß die Sozialhilfe der Kommunen als Auffanginstrument der Arbeitslosenfinanzierung herhalten muß, nachdem Langzeitarbeitslose vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe und von der Arbeitslosenhilfe zur Sozialhilfe verdrängt worden sind. Die Kommunen haben die Folgen der Arbeitslosigkeit vor Ort zu tragen. Während sie verarmen, sparen Bund und Bundesanstalt für Arbeit erhebliche Mittel ein.

In Bremen und Bremerhaven ist der Sozialhilfehaushalt von 1980 bis 1986 von 311,751 Mio DM auf 495,3 Mio DM angewachsen. Diese Entwicklung ist schon lange nicht mehr Ausdruck einer „Ausnahmehilfe", also der eigentlichen Funktion der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, sondern Folge der Dauerarbeitslosigkeit.

Daß Länder und Kommunen mit solchen von der Arbeitslosigkeit geprägten Haushaltslagen wenig Chancen haben, regionale umfassende Gesamtkonzepte strukturorientierter Beschäftigungspolitik zu verfolgen, liegt auf der Hand.

Solange die Bereitschaft und auch die Mehrheiten für eine beschäftigungsorientierte Strukturpolitik des Bundes für eine große notwendige Lösung nicht gegeben sind, verfolgt der Senat im Rahmen seines Handlungsspielraums die Strategie zweitbester Lösungen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosen haben ein Recht darauf, daß alle Möglichkeiten des Heute — und seien sie auch noch so unzulänglich — ausgeschöpft werden.

Soviel muß wenigstens einleitend zu den objektiven Rahmenbedingungen gesagt werden, innerhalb derer die folgenden programmatischen Aussagen zum Einsatz von staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Förderung von örtlichen Beschaffungsinitiativen im Lande Bremen gesehen werden müssen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind kein Ersatz für eine aktive Beschäftigungspolitik weder auf globaler noch auf kommunaler Ebene. Auch mit der Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen kann die chronische Massenarbeitslosigkeit nicht überwunden werden.

Beide arbeitsmarktpolitischen Förderungsprogramme — die Arbeitsbeschaffung über zusätzliche im öffentlichen Interesse liegende gemeinnützige Aufgabenwahrnehmung und die Gründung sowie Entwicklung auf Dauer tragfähiger erwerbswirtschaftlicher Beschäftigungsinitiativen — markieren jedoch neben der beruflichen Qualifizierung ein zunehmend wichtiger werdendes Handlungsfeld regionaler Arbeitsmarktpolitik.

Beide Formen setzen in unkonventioneller Weise auf örtliche Kräfte, auf das „endogene Potential" der Region, um unmittelbar Beschäftigung zu schaffen.

Im Sinne solcher zweitbesten Lösungen sollen deshalb die Möglichkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz für den Einsatz von ABM und kreative Kräfte für die Entwicklung örtlicher Beschäftigungsinitiativen gefördert und ausgeschöpft werden. Die Übergänge zwischen gemeinnützigen ABM und erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Beschäftigungsinitiativen sind fließend. Im Vorfeld einer wirtschaftlichen Existenzgründung durch Arbeitslose sind durchaus im öffentlichen Inter-

esse liegende Aufgaben über ABM-Förderung zu organisieren, wie z. B. der Aufbau von notwendigen Infrastrukturen, Pilotprojekte, wissenschaftliche Untersuchungen und Beratungstätigkeiten.

Handlungsleitlinie ist, sowohl ABM als auch die Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen als Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik im engen Verbund zu anderen arbeitsmarkt-, wirtschaftsstruktur- und sozialpolitischen Politikfeldern im Lande Bremen zu entwickeln.

Nicht zuletzt wegen dieses integrativen Ansatzes bremischer Arbeitsmarktpolitik und den daraus gewonnenen praktischen Erfahrungen konnte Bremen auf der Ebene der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit und im Zuge der Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat wesentliche Beiträge zu einer innovativen Weiterentwicklung von ABM leisten. Die Verknüpfung von ABM mit Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung, das Programm Arbeit und Lernen, ABM zum Aufbau von Zentren der beruflichen Umschulung und Fortbildung, ABM als Startpunkt für unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen sind nur einige Beispiele bremischer ABM-Aktivitäten, die entsprechende Verbesserungen der Rechtsgrundlagen für die ABM-Förderung auf Bundesebene auslösen konnten.

Auch mit der bremischen Konzeption zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen hat das Land Bremen einen wesentlichen Beitrag geliefert, diesen neuen Sektor der Arbeitsmarktpolitik unter Einbeziehung selbstverwalteter Betriebe auf genossenschaftlicher Basis voranzutreiben.

Gleichwohl setzen die vom Bund festgelegten förderungsrechtlichen und auch finanziellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich regionale Arbeitsmarktpolitik zu bewegen hat, einer innovativen und vor allem auch offensiven Arbeitsmarktstrukturpolitik enge Grenzen. Mehr denn je ist heute die Bundesanstalt für Arbeit gefordert, konstruktive Hilfe für Arbeitslose zu geben. Es gilt, ABM gezielt für benachteiligte Regionen auszubauen und qualitativ zu verbessern. Die Probleme, die mit dem Einsatz dieses Instrumentariums gegenwärtig einhergehen, sind aus praktischen Erfahrungen auch im Lande Bremen bekannt. Sie berechtigen zum Ruf nach einer Durchforstung und Bereinigung des Arbeitsförderungsgesetzes.

Das Arbeitsförderungsrecht und die Bundesprogramme für Existenzgründungen müssen für örtliche Beschäftigungsinitiativen wirksam geöffnet werden.

Mit dem vorliegenden Bericht werden deshalb auch konkrete Vorschläge zu einer Verbesserung der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen für eine notwendige offensive Arbeitsmarktpolitik unterbreitet.

Teil A

Bilanz und Perspektiven bremischer ABM-Politik

I. Bestandsaufnahme bremischer ABM-Politik

1. Abhängigkeiten vom Bund und eigene Gestaltungsmöglichkeiten

1.1 Rechtsgrundlagen und Ziele

1.1.1 Arbeitsförderungsgesetz

ABM-Planung, -Gestaltung und -Umsetzung müssen sich in dem vom Bundesgesetzgeber normierten arbeitsförderungsrechtlichen Rahmen bewegen.

Die Rechtsgrundlagen für ABM sind in den §§ 91—96 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) — Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung — und in den §§ 97—99 AFG — Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer — festgelegt. Ein entsprechender Auszug aus dem AFG wird als Anlage 1 beigefügt.

Seit Verabschiedung des AFG am 25. Juni 1969 unterlagen die ABM-Rechtsvorschriften einem ständigen Wandel.

Bis 1979 dominierte zunächst die konjunkturelle Zielsetzung von ABM. Mit ABM sollte eine vorübergehende Entlastung des Arbeitsmarktes über eine Intensivierung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erreicht werden. Folglich standen Mitte der siebziger Jahre Baumaßnahmen und manuelle Arbeiten insbesondere in der Landschaftspflege und im Küstenschutz im Vordergrund. Arbeitsintensive Beschäftigungsbereiche in den Sektoren Verwaltungs- und Büroberufe und Soziale Dienste spielten eine untergeordnete Rolle.

Vor allem aufgrund der breitgefächerten Diskussion um den Mißbrauch von ABM ist der Kreis der förderungsfähigen Arbeiten mit dem 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 23. Juli 1979 eingeschränkt worden:

— Ausschluß von Arbeiten im Rahmen laufender Aufgaben eines Trägers;

keine Förderung von Arbeiten, die ohne Verzug durchzuführen sind oder üblicherweise durchgeführt werden;

— verstärkte Prüfung der Zweckmäßigkeit der Arbeiten sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes;

— Betonung des Vorranges von Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur.

Eine weitere Restriktion erfolgte mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes (AFKG) vom 1. Januar 1982, so z. B. durch Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für in ABM zuzuweisende Arbeitnehmer und den Ausschluß der juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Träger, soweit sie nicht strukturfördernde Maßnahmen in Arbeitsamtsbezirken mit besonders schlechter Beschäftigungslage (Arbeitslosenquote 30 % über dem Bundesdurchschnitt) durchführen.

Mit Wirkung vom 1. Mai 1985 ist das AFG durch das Beschäftigungsförderungsgesetz erneut modifiziert worden. Für das ABM-Recht ergeben sich dadurch folgende Änderungen:

— die bevorzugt zu fördernden Arbeiten sind auf Maßnahmen ausgedehnt worden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt dienen;

— es ist die Möglichkeit der Zuweisung in ABM für diejenigen Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche bei der Bundesanstalt für Arbeit geschaffen worden, die ihre Erwerbstätigkeit wegen der Betreuung und Erziehung von Kindern unterbrochen hatten, sofern ein Anspruch auf Unterhaltsgeld besteht;

— der Ausschluß juristischer Personen öffentlichen Rechts von der Förderung einer zusätzlichen Einstellung älterer Arbeitnehmer von mindestens 55 Jahren ist zurückgenommen worden, aber auf eine Förderungsdauer von 3 Jahren und einen degressiven Förderungssatz von 60 % auf 40 % begrenzt worden;

— die Vorschrift über die bis dahin ausnahmslos geltende Mindesthöhe des Zuschusses der Bundesanstalt für Arbeit von 60 % zum Arbeitsentgelt ist nach unten geöffnet worden.

Mit dem 7. Gesetz zur Änderung des AFG wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1986

— der Kreis der zuweisungsberechtigten Arbeitslosen in ABM um Personen erweitert, die irgendwann einmal in einer Rahmenfrist von 4 Jahren mindestens 540 Kalendertage sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und zur Sicherung des Lebensunterhaltes zur Aufnahme einer Beschäftigung gezwungen sind und in der Zeit vor Beginn der Maßnahme überwiegend wegen der Betreuung und Erziehung eines Kindes keine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben;

— die Förderung der zusätzlichen Einstellung älterer Arbeitnehmer gemäß § 97 AFG geöffnet, die mindestens 50 Jahre alt sind, und

— eine neue Möglichkeit des sinnvollen Einsatzes von ABM geschaffen. Arbeitnehmer unter 25 Jahren können an einer Teilzeitbildungsmaßnahme mit Teilunterhaltsgeld teilnehmen, wenn sie zugleich einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Diese kann auch im Rahmen von ABM erfolgen, die z. B. mit einer Teilzeit-Fortbildungsmaßnahme kombiniert wird.

Dieser kurze Ausschnitt aus dem Wandel der Rechtsgrundlagen für ABM nach dem AFG macht deutlich, mit welcher Flexibilität regionale Arebitsmarktpolitik und Träger von ABM reagieren müssen, um sich auf die ständigen Änderungen der Rechtsvorschriften in den Planungen einzustellen.

Der planerische Gestaltungsspielraum für ABM eines Bundeslandes im Rahmen aktiver regionaler Arbeitsmarktpolitik kann vor diesem Hintergrund nur als äußerst begrenzt angesehen werden.

Der Senator für Arbeit hat auf der Ebene der Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder und im Bundesrat immer wieder Vorstöße unternommen, das AFG-Recht für ABM im Sinne eines offensiven Einsatzes

im Verbund mit den übrigen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. So waren der Ausbau der sozialen Infrastruktur, die Aufnahme des Umweltschutzes, die Verknüpfung von ABM mit Maßnahmen der Berufsbildung, die verbesserten Förderungskonditionen für ältere Arbeitnehmer und die Einbeziehung von Frauen in ABM, auch wenn sie nicht unmittelbar vor Eintritt der Arbeitslosigkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, besondere Anliegen des Senators für Arbeit.

Für weitere Initiativen, wie z. B. Verlängerung des Förderungszeitraumes für die zuzuweisenden Arbeitnehmer, nahtloser Übergang von ABM-Förderung in die Förderung der beruflichen Weiterqualifizierung für arbeitslose Jugendliche ohne Berufsausbildung, stärkere Öffnung von ABM für örtliche Beschäftigungsinitiativen konnten noch keine Mehrheiten gewonnen werden.

1.1.2 ABM-Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit und die Rolle der Selbstverwaltung

Die ABM-Politik Bremens und Bremerhavens muß sich nicht nur an den Rechtsgrundlagen des AFG orientieren, sondern auch im Rahmen der vom Verwaltungsrat der Bundesanstalt fü Arbeit (BA) erlassenen Anordnungen über die Förderung von ABM aus Mitteln der BA arbeiten. In der Anordnung werden die im AFG vorgegebenen Leistungsmodalitäten präzisiert. Bedenkt man, daß die ABM-Anordnung vom 25. Juni 1980 vor dem Erlaß der heute noch gültigen ABM-Anordnung vom 13. Dezember 1984 viermal geändert worden ist, so ist die Kritik der ABM-Träger, das ABM-Recht sei äußerst kompliziert und schwer verständlich geworden, sicherlich berechtigt.

Der Gesetzgeber hat der Selbstverwaltung der BA (je zu einem Drittel Gewerkschaften, Arbeitgeber und öffentliche Hand) einen erheblichen Spielraum überlassen, auf die Gestaltung von ABM über Anordnungsänderungen Einfluß zu nehmen.

Auch auf dieser Ebene der Selbstverwaltung konnte Bremen über einen Sitz im Fachausschuß „ABM" und ein stellvertretendes Mandat im Verwaltungsrat der BA seine praktischen, politischen und regionalspezifischen Erfahrungen einbringen. Seit 1986 ist Bremen zudem ordentlicher Vertreter im Verwaltungsrat.

In der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit auf der Ebene des Verwaltungsrates besteht über den Stellenwert von ABM weitgehend Einvernehmen. In mehreren Grundsatzdebatten haben die zuständigen Ausschüsse des Verwaltungsrates und des Vorstandes zur Vorbereitung der ABM-Anordnung die konzeptionelle Weiterentwicklung von ABM erörtert. Unstreitig war, daß

— mit ABM schnell und unmittelbar geholfen werden kann,

— eine gezielte Beschäftigungswirkung auf benachteiligte Gruppen möglich ist und somit eine dauerhafte Beeinträchtigung von Qualifikation, Arbeitsmotivation und Arbeitsfähigkeit verhindert wird,

— Arbeiten und Lernen für jene Arbeitslose zu verbinden ist, denen mit den sonstigen vorrangig einzusetzenden Förderungsinstrumenten nach dem AFG nicht geholfen werden kann (z. B. bremisches Jugendwerkstätten-Programm),

— ABM nicht nur unmittelbar Beschäftigung für Arbeitslose schaffen, sondern durch indirekte Wirkungen zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze beitragen.

Anlaß für eine erneute Diskussion zur konzeptionellen Neuorientierung und Erhöhung der Effizienz von ABM waren u. a. folgende Feststellungen der Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit:

1. Trotz ständiger Ausweitung von ABM seit 1982 hat im Bundesgebiet die Entlastungswirkung durch ABM die Belastung des Arbeitsmarktes insbesondere durch schwervermittelbare Arbeitslose quantitativ nur unterproportional auffangen können. Das zeigt sich an einem Vergleich der Anteile der ABM-Beschäftigten an der Summe der Arbeitslosen. Während 1979 jeder 17. Arbeitslose im Bundesgebiet in ABM beschäftigt war, kamen ABM 1984 nur noch jedem 32. Arbeitslosen zugute. (In Bremen war 1984 dieses Verhältnis viel günstiger: Jeder 11. Arbeitslose hatte rechnerisch die Chance, einen ABM-Arbeitsplatz zu erhalten, 1985 etwa jeder neunte Arbeitslose.)

2. Untersuchungen über die Struktur der Arbeitslosigkeit machten deutlich, daß die Zahl der Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen erheblich anwächst und

sich die Aussichten dieses Personenkreises auf einen nichtgeförderten Arbeitsplatz immer mehr verschlechtern. Die Zunahme der schwervermittelbaren Arbeitslosen — der eigentlichen Zielgruppe von ABM — wird besonders deutlich bei den ein Jahr und länger Arbeitslosen. Während 1981 der Anteil bei 16,2 % lag, waren 1984 32,7 % aller Arbeitslosen ein Jahr und länger arbeitslos.

3. Eine ABM-Beschäftigung ist für schwervermittelbare Arbeitnehmer vielfach die einzige Chance, wieder in der Arbeitswelt Fuß zu fassen, sei es dadurch, daß berufliche Kenntnisse während der Beschäftigung in einer Maßnahme erhalten oder erweitert werden und somit die Aussichten auf einen nichtgeförderten Arbeitsplatz nach Beendigung der Maßnahme steigen, oder aber, daß erste Berufserfahrungen erworben werden, durch die die Vermittlungsaussichten verbessert werden. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, um so mehr verschlechtern sich die Vermittlungsaussichten. Allein die Möglichkeit, langdauernde Arbeitslosigkeit durch eine ABM-Beschäftigung auf Zeit zu unterbrechen, ist Grund genug, ABM auszuweiten.

4. Eine Untersuchung der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit hat ergeben, daß sich die ständig durch Arbeitslosigkeit verschlechternden Vermittlungschancen durch ABM zumindest abmildern lassen. Die Aussichten von ABM-Beschäftigten auf Aufnahme einer Arbeit nach der ABM sind vergleichbar mit den Aussichten der Arbeitslosen, die erst kurze Zeit arbeitslos sind.

Zum Verbleib der geförderten Arbeitnehmer nach dem Ausscheiden aus ABM hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg Untersuchungen durchgeführt. Danach wird fast die Hälfte aller ehemaligen ABM-Teilnehmer über kurz oder lang in „normale" Beschäftigungsverhältnisse eingegliedert. Angesichts der sich weiter verschlechternden Struktur der Arbeitslosigkeit aufgrund des sich noch verschärfenden Trends zur Ausgrenzung der nicht oder nicht mehr arbeitsfähigen Arbeitnehmer und der Reaktionen der Betriebe auf die Notwendigkeit technologischer Umstrukturierungen besteht die unbedingte Notwendigkeit, weiterhin ABM auf einem möglichst hohen Niveau zu fahren.

Die neue ABM-Anordnung vom 13. Dezember 1984, die am 1. März 1985 in Kraft getreten ist, sollte nicht nur die Förderungsvoraussetzungen der aktuellen Entwicklung anpassen und die rechtliche Grundlage für eine verstärkte Zielgruppenorientierung schaffen, sondern auch zu einer Reduzierung der Förderungshöhe führen. Eine Sonderuntersuchung im Jahre 1984 hatte ergeben, daß die durchschnittliche Förderhöhe bei der Beschäftigung von ABM-Arbeitnehmern über den gesetzlichen Regelnormen (80 %) lag. Dies führte zu Überlegungen, ob noch Möglichkeiten bestehen, unter Berücksichtigung des Eigeninteresses der Träger in der Durchführung von Maßnahmen die Förderungshöhe abzusenken, um angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der nur beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel möglichst viele Arbeitslose in Maßnahmen beschäftigen zu können. Durch die neue ABM-Anordnung sollte sichergestellt werden, daß die Arbeitsämter noch mehr als bisher mit den Trägern Verhandlungslösungen erreichen, die neben der Arbeitsmarktlage nun auch die besondere Interessenlage der Träger und deren Leistungsfähigkeit berücksichtigen.

Gleichzeitig wurde das Privileg eines höheren Zuschusses für Maßnahmen aus dem Bereich der sozialen Dienste, das 1980 in die ABM-Anordnung aufgenommen worden war, wieder rückgängig gemacht.

Zunächst war vorgesehen, den Zuschuß zum Arbeitsentgelt ausnahmslos auf 80 % zu begrenzen. Damit wäre der bremische Anteil an den Lohnkosten auf mehr als das Doppelte gestiegen mit der Folge, daß ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen eine volle Inanspruchnahme der Bundesanstaltsmittel nahezu unmöglich geworden wäre. Insbesondere auf Drängen Bremens wurde eine Regelung erarbeitet, die zuläßt, daß für Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Langzeit-Arbeitslose und Schwerbehinderte eine Überschreitung der Obergrenze von 80 % des Arbeitsentgelts noch möglich ist, und zwar in den Bezirken mit relativ guter Arbeitsmarktlage bis höchstens 90 %, in den anderen Bezirken bis 100 % des förderungsfähigen Arbeitsentgelts. Diesem Vorschlag stimmten die Gewerkschaften und schließlich auch die Arbeitgebervertreter zu. Durch die Ausnahmeregelung wurde sichergestellt, daß in Bremen und Bremerhaven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf hohem Niveau fortgesetzt und sogar noch gesteigert werden konnten, ohne die bremischen Haushalte zu überfordern.

Die ABM-Anordnung vom 13. Dezember 1984 ist als Anlage 2 beigefügt.

1.2 ABM im Lande Bremen als Konsens zwischen dem Land, den Kommunen, der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Selbstverwaltung

1.2.1 Rolle der Arbeitsämter und ihrer Selbstverwaltung

Die zentrale Rolle in der ABM-Planung, der ABM-Antragsprüfung und -beratung, in der Finanzierung von ABM-Arbeitsentgelten und Darlehen, in der Zuweisung von Arbeitslosen entsprechend den zielgruppenorientierten Förderungskriterien sowie im Rahmen der Auszahlung, Abrechnung und Kontrolle der Zuschuß- und Darlehensgewährung spielen die örtlichen Arbeitsämter.

Aber auch die Gremien der Selbstverwaltungsorgane haben auf der örtlichen Ebene entscheidenden Einfluß.

Das Bewilligungsverfahren in den Arbeitsämtern Bremen und Bremerhaven läuft nur unter Beteiligung des je zu einem Drittel besetzten ABM-Ausschusses (je 2 Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der öffentlichen Hand). Jeder ABM-Antrag muß diesen Ausschuß passieren. Nach rechtlicher und inhaltlicher Prüfung durch das Arbeitsamt werden dem Ausschuß entsprechende Vorlagen mit Beschlußempfehlungen des Arbeitsamtes zur Beratung unterbreitet. Sofern im ABM-Ausschuß keine Einstimmigkeit erzielt werden kann, hat der große Verwaltungsausschuß des Arbeitsamtes, der ebenfalls zu je einem Drittel, jedoch mit je 7 Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand besetzt ist, abschließend zu entscheiden. Will der Direktor des Arbeitsamtes von der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses abweichen, bedarf er der Zustimmung des Präsidenten des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen, der wiederum vor seiner Entscheidung den auf Landesebene zuständigen ABM-Ausschuß anzuhören hat. Kommt es auch auf dieser Ebene nicht zu einem Konsens zwischen dem Präsidenten und der Selbstverwaltung, so ist die Entscheidung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit einzuholen. Auch der Präsident der Bundesanstalt kann nur von dem Votum des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes abweichen, wenn der ABM-Verwaltungsratsausschuß zustimmt. Verweigert dieser Ausschuß seine Zustimmung, muß der Präsident die Entscheidung des Vorstandes einholen, wenn er vom Beschluß des Ausschusses abweichen möchte. Auch der Vorstand setzt sich zu je einem Drittel aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften zusammen.

Der Entscheidungsspielraum des örtlichen Arbeitsamtes unter Beteiligung der Selbstverwaltung reicht bis zu einer Größenordnung von 500 000,— DM Gesamtförderung je Antrag aus Mitteln der BA.

Anträge über 500 000,— DM bis eine Million DM aus Mitteln der BA bedürfen der Zustimmung des Präsidenten des Landesarbeitsamtes und der Selbstverwaltung. Anträge, die die Millionengrenze überschreiten, müssen dem Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit und seiner Selbstverwaltung — nach entsprechender Zustimmung der örtlichen Ebenen und Landesarbeitsamtebene — vorgelegt werden. Dies gilt auch für Anträge auf Darlehnsgewährung, die die einfache Höhe des Zuschusses übersteigen.

Das System der Arbeitsamtsebenen bis hin zur Hauptstelle der BA in Nürnberg und die Rolle der Selbstverwaltung im Zuge des ABM-Bewilligungsverfahrens sind deshalb so ausführlich dargelegt worden, weil nur so die schwierige Funktion kommunaler und landespolitischer ABM-Politik deutlich wird.

Die im Bundesdurchschnittsvergleich überaus positive quantitative ABM-Entwicklung im Lande Bremen ist u. a. auch auf eine besonders fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Arbeitsämtern, dem Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, den Selbstverwaltungsorganen, dem Magistrat der Stadt Bremerhaven sowie dem Senator für Arbeit zurückzuführen. Nur im Konsens zwischen dem Land, der Kommune, der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Selbstverwaltung konnte eine solche Offensiv-Strategie in ABM durchgesetzt werden.

Eine „Schiedsrichterentscheidung" des Präsidenten des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen und seiner Selbstverwaltung war im gesamten ABM-Geschehen des Landes Bremen bis zum heutigen Tage nicht notwendig, obwohl dieses Verfahren durchaus üblich und nicht dramatisch ist. Unterschiedliche Beurteilungen im ABM-Ausschuß konnten auf der Ebene der örtlichen Verwaltungsausschüsse weitgehend ausgeräumt werden.

Dieser für das Land Bremen hervorzuhebende Konsens ist allerdings nicht Ausdruck dafür, daß alle am ABM-Geschehen Beteiligten mit dem ABM-Instrumenta-

rium und seinem Einsatz im Lande Bremen vollauf zufrieden sind. Je nach Standort der Beteiligten — Arbeitnehmer, Arbeitgeber, öffentliche Körperschaften — werden Kritikpunkte vorgetragen und die Grundsatzdebatte über die Weiterentwicklung von ABM im Lande Bremen sowohl im ABM-Ausschuß als auch im Verwaltungsausschuß mit den zuständigen Arbeitsamtsdirektoren vertieft.

Diese Debatte ist notwendig, wie die folgenden Ausführungen über zukunftsorientierte Ausgestaltung und Finanzierung von ABM sowie über die Grenzen von ABM zeigen werden. Sie sollen dazu beitragen, den Konsens aufrechtzuerhalten und für die Zukunft noch weiter zu festigen, um im Interesse der Arbeitslosen einen offensiven und auch qualitativ angemessenen Einsatz von ABM in Bremen und Bremerhaven zu erreichen.

1.2.2 Der Senator für Arbeit als Promoter und Koordinator für ABM im öffentlichen Bereich und in der Zusammenarbeit mit freien Trägern

ABM stellen ein Angebot an potentielle Träger dar, die wegen ihrer förderungsrechtlichen Ausgestaltung als Instrument der Bundesanstalt für Arbeit noch lange nicht Gewähr dafür bieten, daß dieses Angebot auch automatisch im arbeitsmarktpolitisch erwünschten Umfang und in angestrebter Qualität auch automatisch aufgegriffen wird.

Bundesgesetzgeber und Bundesanstalt für Arbeit verfolgen ausdrücklich das Ziel, Länder und Kommunen an der Finanzierung und Umsetzung zu beteiligen. Mit der ABM-Anordnung vom 13. Dezember 1984 sollen den Ländern und Kommunen verstärkt finanzielle Lasten aufgebürdet werden.

Die erfolgreiche Entwicklung von ABM-Programmen größeren Umfangs setzt also Planung, Steuerung, Beratung und vor allem auch finanzielles Engagement seitens der Kommunen und Länder voraus.

Die historische Entwicklung von ABM in den einzelnen Bundesländern und Kommunen seit Mitte der 70er Jahre dokumentiert diesen unmittelbaren Zusammenhang zwischen ABM-Entwicklung und dem Engagement regionaler Arbeitsmarktpolitik, d. h. der Arbeitsmarktpolitik von Ländern und Kommunen.

Das Land Bremen hat über den Senator für Arbeit diese Rolle als Promoter für ABM im Sinne offensiver Arbeitsmarktpolitik bereits Mitte der 70er Jahre aufgegriffen und sie mit den „Leitlinien bremischer Arbeitsmarktpolitik 1977" konzeptionell verankert. Dies war der Startpunkt für die Entwicklung einer Infrastruktur der ABM-Programmsteuerung durch den Senat. Beim Senator für Arbeit ist eine zentrale Koordinierungsstelle für ABM — Abteilung Arbeitsmarkt und Ausländerpolitik — 1977 eingerichtet und sukzessive personell ausgebaut worden. Diese eigens für ABM geschaffene Zentralstelle ist im ressortübergreifenden Sinn federführend für die Umsetzung von ABM-Programmen im Lande Bremen zuständig, soweit sie im öffentlichen Dienst oder mit Landeskomlementärmitteln bei freien Trägern durchgeführt werden.

Die Koordinierungsstelle ist zugleich zentraler Ansprech- und Verhandlungspartner für die örtlichen Arbeitsämter sowie das Landesarbeitsamt und die Selbstverwaltungsgremien.

Die Hauptaufgaben der Stelle sind:

— Planung, Initiierung und inhaltliche Gestaltung von ABM-Projekten in Eigenregie des öffentlichen Bereichs, ressortübergreifende Koordinierung;

— Akquisition von ABM-Arbeitsplätzen bei freien Trägern und Beratung sowie Betreuung der ABM-Träger;

— ABM-Antragsberatung und Abstimmung mit den zu beteiligenden Stellen, Einholung der Zustimmung der örtlichen Personalräte bzw. Betriebsräte;

— ABM-Abrechnung gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit;

— Finanzplanung der Landeskomplementärmittel;

— Entwicklung und Durchführung von zielgruppenorientierten ABM-Sonderprogrammen (Jugendwerkstättenprogramm, Programm zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit u. a.);

— Erschließung von Werkstattkapazitäten;

— Entwicklung neuer ABM-Einsatzfelder und Abstimmung mit arbeitsmarkt-, wirtschaftsstruktur- und sozialpolitischen Regionalplanungen.

Als entscheidendes Hilfsmittel für die ABM-Programm-Initiierung hat sich der zentrale Einsatz von Landeskomplementärmitteln im Haushalt des Senators für Arbeit erwiesen. Dies gilt sowohl für die Entwicklung von ABM im öffentlichen Bereich als auch für private Träger, soweit komplementäre Mittel zur Sicherung der Gesamtfinanzierung eines Projektes notwendig sind. Mit der zentralisierten Vergabe der in der Regel für die Gesamtfinanzierung einer Maßnahme erforderlichen zusätzlichen Landesmittel — nach Beschlußfassung durch die Deputation für Arbeit und Wiedergutmachung bei Projekten mit einem Landesanteil über 10 000,— DM Sachmittel — wird ein unmittelbares Handeln des Arbeitssenators für den qualitativen und quantitativen ABM-Ausbau im Sinne seiner regionalen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen überhaupt erst möglich. Nicht die normale Aufgabenerledigung der Fachressorts bzw. freier Träger soll ausschlaggebend sein, sondern eine arbeitsmarktadäquate Eröffnung neuer zusätzlicher Aufgabenfelder, losgelöst von engen Ressortinteressen. Daß dies über eine übergreifende arbeitsmarktpolitische Instanz eher abzusichern ist als über eine dezentralisierte Form, liegt auf der Hand.

Diese Organisationsstruktur für ABM-Programmplanung und -steuerung hat sich als erfolgreich erwiesen und auch Nachahmungen in anderen Bundesländern und Kommunen gefunden. Die zentrale Koordinierungsstelle ist vor allem auch für die örtlichen Arbeitsämter und das Landesarbeitsamt in Hannover zu einer unentbehrlichen Stütze geworden, um eine möglichst unbürokratische und schnelle Umsetzung von ABM-Planungen in enger Kooperation und Abstimmung mit den Arbeitsämtern zu erreichen.

Ob die selbstgestellten qualitativen Ansprüche und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der Koordinierungsinstanz des Arbeitsressorts in der aktuellen Situation immer erfüllt werden können, muß selbstkritisch hinterfragt werden. Das ABM-Beschäftigungsvolumen hat sich seit 1982 bis heute verdreifacht, der Druck besonders benachteiligter Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt ist ungleich stärker geworden.

Diesem ansteigenden arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf stehen wachsende finanzielle Probleme freier und öffentlicher Träger gegenüber. Ein Mißbrauch von ABM im Sinne einer Ersatzfunktion für fehlendes Stammpersonal der ABM-Träger konnte in Einzelfällen weder von der ABM-Koordinierungsstelle des Arbeitsressorts noch vom ABM-Ausschuß der Selbstverwaltung gänzlich ausgeschlossen werden. Um so wichtiger wird es für die zukünftige Gestaltung von ABM sein, vor dem Hintergrund der finanziellen Sparzwänge freier und öffentlicher Träger im Lande Bremen aktualisierte zusätzliche Entscheidungskriterien zu entwickeln, die den notwendigen arbeitsmarktpolitischen Abwägungsprozeß transparenter machen, sowohl als Hilfestellung für die Träger als auch zur Vermeidung zeitaufwendiger kontroverser Abstimmungsprozesse der zu beteiligenden Stellen. Hierzu werden im weiteren Thesen des Arbeitssenators zur Diskussion gestellt werden.

1.3 Finanzierung von ABM durch die Bundesanstalt für Arbeit, den Bund und das Land Bremen

1.3.1 Arbeitslosigkeit ist die teuerste Alternative — gesamtfiskalische Vergleichsrechnungen —

ABM werden im wesentlichen nicht aus „Fremdmitteln" oder „Drittmitteln" finanziert, sondern entscheidende Finanzierungsbasis sind die gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit (BA) entrichteten Arbeitslosenversicherungsbeiträge für sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer, die hälftig vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen sind. Ein erhebliches Beitragsvolumen wird also auch von den Beschäftigten des Landes Bremen aufgebracht.

Bezogen auf die bremischen Haushalte — Landeshaushalt und Kommunalhaushalte — sind diese Mittel der BA in der Tat Fremd- oder Drittmittel.

Gerade diese Aufteilung von Einnahmen auf verschiedene Töpfe — sei es in Form von Steuern oder Beiträgen — macht die gesamtfiskalische Beurteilung der Kosten von Arbeitslosigkeit und der Aufwendungen für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, hier namentlich von ABM, so schwierig.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat für das Jahr 1984 einen gesamtfiskalischen Kostenvergleich von ABM und Arbeitslosigkeit dargestellt. Die Kosten, die mit der Förderung von ABM verbunden sind, werden den durch ABM vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit gegenübergestellt.

Das Institut errechnet für einen in ABM geförderten Arbeitnehmer einen Kostenaufwand von rd. 36 000,— DM pro Jahr. Diesem Kostenaufwand stehen — gesamtfiskalisch betrachtet — direkte Minderausgaben und Mehreinnahmen in einer Größenordnung von rd. 25 500,— DM gegenüber. Unter Berücksichtigung der durch ABM auch unmittelbar eintretenden Entlastungen (Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse von Dauerarbeitnehmern, Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte) errechnen sich Minder- und Mehreinnahmen in Höhe von rd. DM 34 600,—. Klammert man die mittelbaren Entlastungswirkungen aus, so ergibt sich eine Selbstfinanzierungsquote von ABM von 70 %; mit Berücksichtigung dieser tatsächlich vorhandenen mittelbaren Wirkungen von ABM erhöht sich die Quote der Selbstfinanzierung auf 96 % (Modellrechnung siehe Anlage 3).

Bedenkt man, daß diese Rechnung die vermiedenen psychosozialen und gesundheitlichen Belastungen und die Dequalifizierung infolge von Arbeitslosigkeit noch gar nicht berücksichtigt, ebensowenig wie die Tatsache, daß ABM gesamtgesellschaftlichen Nutzen erbringen, so kann es keinen Zweifel geben, daß die gesamtfiskalische Kosten-Nutzen-Analyse eindeutig zugunsten des Einsatzes von ABM abschließt.

Diese Modellrechnung ist ein Plädoyer für eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik des Bundes, nicht nur finanziert aus Beiträgen der Versichertengemeinschaft, sondern aus dem Gesamthaushalt des Bundes. Arbeitslosigkeit ist kein privates, versicherbares Risiko. Ihre Bekämpfung ist eine gesellschaftliche Aufgabe.

Auch in der ABM-Politik sind die Grenzen des Machbaren noch keinesfalls erreicht. Dies gilt namentlich vor dem Hintergrund der regionalen Differenzierung der Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere des wachsenden Nord-Süd-Gefälles. Es ist arbeitsmarkt- und finanzpolitisch schizophren, gerade von denjenigen Kommunen und Ländern, die eben infolge ihrer Arbeitsmarktstrukturprobleme sich in einem finanzpolitischen Teufelskreis befinden, ein verstärktes finanzielles Engagement für regionale Arbeitsmarktpolitik zu fordern. Hier steht der Bund auch in seiner regionalpolitischen Verpflichtung, für einen Ausgleich der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse in den Regionen zu sorgen. Hierzu hat auch die Arbeitsmarktpolitik des Bundes beizutragen.

1.3.2 **Finanzierungsverhandlungen mit der Bundesanstalt für Arbeit**

Wesentliche Grundlage für eine regionalpolitisch integrierte ABM-Programmplanung — als Beitrag einer aktiven Beschäftigungspolitik — ist die Möglichkeit einer zumindest mittelfristigen Finanzplanung.

ABM sind aber das Ergebnis einer typischen Mischfinanzierung:

— die Bundesanstalt für Arbeit fördert nur die bei der Durchführung von ABM anfallenden Personalkosten der ABM-Beschäftigten durch Zuschüsse gemäß §§ 91 bis 96 AFG zwischen 60 % bis 100 % je nach Zielgruppenbestimmung und Eigeninteresse des Trägers am Ergebnis der ABM,

— verstärkte Förderung durch Bund und Länder gemäß § 96 AFG über Darlehen und Zuschüsse, sofern sich das Land an dieser Finanzierung in gleicher Höhe beteiligt,

— Eigenbeteiligung der Träger,

— Komplementärmittel des Landes zur Finanzierung der bei der Durchführung von ABM anfallenden Sach- und Materialkosten sowie Ausgleich des Defizits bei den Personalkosten,

— Drittmittelfinanzierung aus dem EG-Sozialfonds und anderen außerbremischen Haushalten.

Den Hauptanteil an dieser Mischfinanzierung übernimmt die Bundesanstalt.

Eine mittelfristige Einplanung dieser Mittel für Arbeitsentgelt war bislang nicht möglich. Ende 1986 ist noch nicht abschließend vorhersehbar, wie die für 1987 im Haushalt der Bundesanstalt veranschlagten ABM-Mittel (3,2 Mrd. DM) auf die Landesarbeitsämter verteilt werden, noch kann abgeschätzt werden, welcher Schlüssel zur Verteilung der ABM-Mittel auf die Arbeitsamtsbezirke endgültig zugrunde gelegt wird. Ebensowenig ist vorhersehbar, in welcher Höhe Mittel aus dem Anschlag der Bundesanstalt zunächst auf der Ebene der Hauptstelle und auch auf der Ebene des Landesarbeitsamtes als Reservemittel zurückgehalten werden.

Hinzu kommt, daß die finanziellen und auch administrativen Rahmenbedingungen für ABM in der Vergangenheit keine Kontinuität aufwiesen. Das ABM-Geschäft war durch eine „Stop-and-go"-Politik geprägt.

Es liegt auf der Hand, daß die Chance für eine systematische Planung von ABM angesichts der fehlenden Kalkulierbarkeit der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel äußerst beschränkt ist. Auch das Engagement von Trägern, nach dem Prinzip Hoffnung ABM zu planen und als „Schubladenprogramme" vorzuhalten, muß als sehr begrenzt beurteilt werden.

Regionale ABM-Politik und damit die Ausschöpfung von ABM-Mitteln der Bundesanstalt steht und fällt mit der Bereitschaft und Fähigkeit der regionalen Entscheidungsinstanzen, schnell, flexibel und unkonventionell das kreative ABM-Geschehen voranzutreiben. So ist z. B. dem Arbeitsamtsbezirk Bremen und Bremerhaven noch im November 1986 ein Zuschlag von rd. 20 Mio DM an Bundesanstaltsmitteln für ABM gewährt worden, die noch 1986 anlaufen sollen.

Angesichts solcher zeitlich engen Entscheidungsspielräume müssen alle Möglichkeiten genutzt werden, strukturelle Überlegungen und Planungen für ABM im Lande Bremen mit flexiblen und unbürokratischen Ad-hoc-Entscheidungen zu verbinden. Bremen und Bremerhaven können es sich im Interesse der betroffenen Arbeitslosen nicht erlauben, wegen noch nicht abgeschlossener Planungsüberlegungen möglicherweise auch nur auf einen ABM-Arbeitsplatz zu verzichten!

Die bislang verfolgte ABM-Planung und Finanzierungsverhandlungsstrategie durch den Senator für Arbeit in enger Abstimmung mit den Direktoren der örtlichen Arbeitsämter hat sich als richtig erwiesen und sollte im wesentlichen so weiter verfolgt werden. Dies belegt die nachstehende Darstellung der Mittel-Akquisition des Landes Bremen im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg:

	Arbeitnehmer in ABM im Jahresdurchschnitt — § 91 AFG —			Mittel der BA in Mio DM nach § 91 AFG		
	Bund	HH	HB	Bund	HH	HB
1982	29 189	624	1 004	869,3	26,3	24,1
1983	44 680	1 551	2 077	1 177,4	81,5	56,8
1984	70 893	2 894	3 445	1 723,6	80,3	73,6
1985	80 000	3 830	4 587	2 280,0	112,9	99,5
1986	100 000	4 409	5 112	2 990,0	222,0	170,4

Für die Finanzierungsverhandlungen mit der Bundesanstalt für Arbeit — sowohl auf der Ebene des Verwaltungsrates der Bundesanstalt als auch auf der Ebene des Landesarbeitsamtes — (in beiden Gremien ist der Senator für Arbeit vertreten) sind folgende Ausgangsbedingungen von mitentscheidender Bedeutung:

— ABM-Mittelbindung und -abfluß des vorausgegangenen Jahres,

— Nachweis des finanziellen Engagements des Landes über den Einsatz von Landeskomplementärmitteln,

— Darlegung von Sonderprogrammen und Pilotprojekten mit überregionaler arbeitsmarktpolitischer Bedeutung.

Vorrangig sind allerdings bei der Verteilung der Mittel auf die Landesarbeitsämter quantitativ erfaßbare Faktoren, die in die Berechnung des Verteilungsschlüssels eingehen. Er wurde 1985 — auch über Einflußnahme des bremischen Vertreters im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit — geändert und nach folgenden Kriterien festgelegt:

— Zahl der Dauerarbeitslosen

— Zahl der ABM-Beschäftigten

— Höhe der Arbeitslosenquote.

Die Arbeitslosenzahl wird zuzüglich der Zahl der ABM-Beschäftigten mit der Arbeitslosenquote gewichtet.

Danach ergibt sich 1986 folgende Verteilung auf die Landesarbeitsämter:

	Verteilungsvorschlag in %	absolut Mio DM	Zuschlag zum Ende des Jahres
Schleswig-Holstein-Hamburg	10,9	367,0	—
Niedersachsen-Bremen	23,5	790,0	45,0
Nordrhein-Westfalen	32,7	1 101,3	—
Hessen	5,4	180.3	24,0
Rheinland-Pfalz-Saarland	8,0	270,3	—
Baden-Württemberg	4,2	143,0	12,0
Nordbayern	6,3	213,0	20,0
Südbayern	4,5	152,2	12,0
Berlin	4,4	147,0	44,0
ZAV (Zentrale Arbeitsvermittlung)	0,1	3,8	
Insgesamt	100,0	3 367,9	157,0

Auf der zweiten Stufe des mindestens einmal jährlich stattfindenden Verteilungsprozesses, also auf der Ebene des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen, ist die Mittelverteilung neben dem ebenfalls zugrunde gelegten Schlüssel des Verwaltungsrates der BA stärker von regionalspezifischen Faktoren wie Mittelabfluß, Programmgestaltung, Art und Umfang von Pilotprojekten sowie vom Einsatz von Landeskomplementärmitteln abhängig.

Für das Jahr 1986 ist folgende Verteilung der ABM-Mittel unter Ausschöpfung auch der vom Landesarbeitsamt vorgehaltenen Reservemittel im ABM-Ausschuß des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen auf die einzelnen Arbeitsamtsbezirke beschlossen worden:

Mittelverteilung der Bundesanstalt für Arbeit auf die Arbeitsamtsbezirke des Landesarbeitsamtsbezirks Niedersachsen-Bremen in Gegenüberstellung zur Arbeitslosenzahl und ABM-Beschäftigten-Zahl

— Stand November 1986 —

Arbeitsämter	Mittel der BA nach § 91 AFG in Mio DM	ABM-Beschäftigte	Arbeitslosenzahl
Braunschweig	53,5	1 502	21 712
Bremen	146,1	4 227	34 640
Bremerhaven	32,4	1 010	12 019
Celle	27,6	715	13 642
Emden	60,6	2 665	15 974
Goslar	14,5	419	7 113
Göttingen	43,0	1 414	19 457
Hameln	34,5	928	16 266
Hannover	67,0	1 582	39 978
Helmstedt	22,6	553	10 630
Hildesheim	27,0	860	14 634
Leer	77,0	2 585	12 021
Lüneburg	21,0	811	11 575
Nienburg	21,7	778	7 962
Nordhorn	31,4	1 107	9 960
Oldenburg	60,7	2 037	22 692
Osnabrück	51,8	1 430	16 638
Stade	27,9	1 032	12 156
Uelzen	19,6	567	8 068
Vechta	28,7	815	9 038
Verden	22,6	651	9 855
Wilhelmshaven	29,4	840	9 719
Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen	920,6	28 528	335 749

— **Verstärkte Förderung des Bundes nach § 96 AFG:**

Die Einwerbung von Bundesmitteln nach § 96 AFG hat sich für das Land Bremen wie folgt entwickelt:

1982: 497 059,— DM

1983: 1 314 366,— DM

1984: 4 717 322,— DM

1985: 2 530 000,— DM

1986: 5 100 000,— DM

Damit sind im Jahre 1986 insgesamt

175,5 Mio DM

für ABM aus dem Haushalt des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit für das Land Bremen eingeworben worden.

1.3.3 **Komplementärmittelfinanzierung durch das Land Bremen**

Wie bereits ausgeführt, ist die Bereitstellung von ABM-Komplementärmitteln des Landes von wesentlicher Bedeutung, um eine Programmstruktur und Planung im Zuge von ABM überhaupt zu entwickeln und ABM-Träger in die Lage zu versetzen, im Sinne arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen aktiv zu werden. Die Mittel werden im wesentlichen für Sach- und Materialkosten bei der Einrichtung und Durchführung von ABM benötigt. Dies gilt vor allem für die vom Senat und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven angestrebte verstärkte Beteiligung privater gemeinnütziger Träger an der Umsetzung von ABM.

Ein zusätzlicher Landeskomplementärmittelaufwand entsteht als Folge der Bemühungen des Senators für Arbeit, zunehmend im gewerblich-technischen Bereich für die Zielgruppen der Langfristarbeitslosen ABM-Aktivitäten zu entfalten.

Seit 1982 hat sich der Einsatz für Komplementärmittel des Landes zur Finanzierung von **Sach- und Materialaufwendungen** wie folgt entwickelt (Haushalt des Senators für Arbeit):

1982: 2,136 Mio DM

1983: 5,112 Mio DM

1984: 5,064 Mio DM

1985: 3,428 Mio DM

1986: 9,384 Mio DM

Hinzu kommen bremische ABM-Komplementärmittel im Personalkostensektor, die bei ABM im öffentlichen Bereich anfallen, sofern die Bundesanstalt das Arbeitsentgelt nicht zu 100 % übernimmt. Dieser Mittelaufwand hat sich wie folgt entwickelt (Haushalt des Senators für Finanzen):

1982: 1,450 Mio DM

1983: 2,183 Mio DM

1984: 2,290 Mio DM

1985: 2,200 Mio DM

1986: 3,300 Mio DM

(voraussichtlich)

Neben diesen zentral im Haushalt des Senators für Arbeit veranschlagten Mitteln zur Komplementärfinanzierung von ABM werden weitere Beiträge — vor allem für herausgehobene größere zusätzliche ABM-Projekte — aus anderen Haushalten der Fachressorts und aus dem Kommunalhaushalt der Stadt Bremerhaven zur Verfügung gestellt. In den Jahren 1985 und 1986 erfolgte die Beteiligung in folgenden Größenordnungen:

	1985	1986
	in DM	
— Magistrat der Stadt Bremerhaven	320 000,—	674 500,—
— Senator für Wirtschaft und Außenhandel (einschl. der Mittel Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur)	4 290 000,—	4 440 000,—
— Senator für Gesundheit und Sport	320 000,—	250 000,—
— Senator für Jugend und Soziales	2 135 000,—	100 000,—
— Senatoar für das Bauwesen	—	1 825 000,—
Summe	7 065 000,—	7 289 500,—
plus Wett- und Lottomittel	150 000,—	175 000,—
Stiftung Wohnliche Stadt	240 000,—	600 000,—
Mittel aus bremischen Haushalten	7 455 000,—	8 064 500,—

Unter Berücksichtigung dieser ebenfalls für ABM-Projekte eingesetzten Mittel aus bremischen Haushalten ergeben sich für die Jahre 1985 und 1986 folgende Komplementärmittelbeiträge des Landes Bremen:

1985: rd. 13,08 Mio DM

1986: rd. 20,75 Mio DM.

1.3.4 Drittmittelfinanzierung aus dem EG-Sozialfonds und anderen außerbremischen Haushalten

Die quantitative und qualitative Entwicklung der bremischen ABM-Programme setzt neben der Mobilisierung bremischer Mittel, der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und der verstärkten Förderung des Bundes die Akquirierung weiterer Finanzierungsmittel aus anderen Förderungsprogrammen voraus.

An erster Stelle ist hier der **Europäische Sozialfonds** zu nennen.

Im Rahmen der Schaffung von rd. 350 innovatorisch anerkannten Ausbildungsplätzen sind 1986 insgesamt rd. 12,2 Mio DM EG-Sozialfondsmittel für Bremen inkl. Bremerhaven gewonnen worden. Diese Mittel stehen in einem direkten Zusammenhang zur Finanzierung des ABM-Programms für Ausbilder und ausbildungsbegleitendes Personal.

Weitere Drittmittel als Komplementärfinanzierung von ABM stammen aus **Städtebauförderungsmitteln** (1985/86 = 3,6 Mio DM).

Hinzu kommen bereits bewilligte Mittel aus dem **Europäischen Regionalfonds** in Höhe von 1,3 Mio DM für den Aufbau eines Werkhofs für örtliche Beschäftigungsinitiativen, der über ein Vergabe-ABM-Projekt gefördert werden soll. Diese Mittel werden allerdings erst 1987 eingesetzt werden können.

Die ABM-Programme des Landes Bremen bewegten also unter Berücksichtigung aller ausgeschöpften Finanzierungsquellen ein Finanzierungsvolumen von insgesamt rd. 118 Mio DM im Jahre 1985 und 210 Mio DM im Jahre 1986.

Die Gesamtgrößenordnungen unterstreichen den Stellenwert, den der ABM-Sektor mittlerweile im Rahmen bremischer Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturpolitik einnimmt.

Wie die folgende Analyse der quantitativen und qualitativen Entwicklung von ABM im Lande Bremen zeigen wird, gehen die Wirkungen dieser Programme über die kurzfristige Beschäftigungskomponente zur Entlastung des bremischen Arbeitsmarktes weit hinaus.

2. Quantitative und qualitative Entwicklung von ABM im Lande Bremen

2.1 ABM als Beitrag zur Senkung der Arbeitslosenquote

Die Zahl der Beschäftigten im Rahmen von ABM i. S. des § 91 AFG konnte in den letzten Jahren ständig erhöht werden. Im Lande Bremen wurden Ende November 1986 insgesamt 4 680 zuvor arbeitslose Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt (Bremen-Stadt: 4 008, Bremerhaven: 672). Für 1986 ergibt sich bisher eine Beschäftigtenzahl im Lande Bremen von 5 112 im Jahresdurchschnitt.

Im Vergleich zu 1980 bedeutet dieses eine Steigerung von 431,4 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosigkeit um 177,8 %, d. h., daß insbesondere in den letzten Jahren das arbeitsmarktpolitische Instrument ABM überproportional eingesetzt werden konnte. Die Entwicklung im einzelnen zeigt die folgende Übersicht:

ABM-Beschäftigte im Jahresdurchschnitt

Jahr	Stadt Bremen absolut	Veränd. z. Vorj.	Stadt Bremerhaven absolut	Veränd. z. Vorj.	Land Bremen absolut	Veränd. z. Vorj.
1980	804	—	158	—	962	—
1981	791	− 1,6	215	+ 36,1	1 006	+ 4,6
1982	839	+ 6,1	154	− 28,4	993	− 1,3
1983	1 695	+ 102,0	308	+ 100,0	2 003	+ 101,7
1984	2 908	+ 71,6	496	+ 61,0	3 404	+ 70,0
1985	4 024	+ 38,4	526	+ 6,1	4 551	+ 33,7
1986*	4 541	+ 12,8	571	+ 8,6	5 112	+ 12,3

*bis einschl. November 1986

2.1.1 Entlastungswirkung auf den Arbeitsmarkt

Die aktuelle Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instruments ABM zeigt sich insbesondere in der folgenden Gegenüberstellung (November 1986):

Region	Arbeitsmarktdaten mit Einsatz von ABM	Arbeitsmarktdaten ohne Einsatz von ABM
Stadt Bremen:		
a) Arbeitslose	30 984	34 992
b) Arbeitslosenquote	14,7 %	16,6 %
Stadt Bremerhaven:		
a) Arbeitslose	8 886	9 558
b) Arbeitslosenquote	16,8 %	18,1 %
Land Bremen:		
a) Arbeitslose	39 870	44 550
b) Arbeitslosenquote	15,1 %	16,9 %

Die Entlastungswirkung — Anteil der Teilnehmer an AB-Maßnahmen, gemessen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen in % — von ABM am Arbeitsmarkt betrug im November 1986:

Stadt Bremen	12,9 %
Stadt Bremerhaven	7,6 %
Land Bremen	11,7 %

Die o. g. Indikatoren geben lediglich die direkten Entlastungswirkungen von ABM wieder. Die ABM-Beschäftigung erzeugt aber auch mittelbar Beschäftigung in vor- und nachgelagerten Sektoren der ABM-Projekte; die ABM-Beschäftigten können aufgrund ihres erhöhten Einkommens — im Vergleich zum Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe — mehr nachfragen und Konsum in der Region entfalten.

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit lassen sich diese mittelbaren Beschäftigungseffekte von ABM im Durchschnitt mit einem Beschäftigungsmultiplikator von 1,5 quantifizieren, d. h. aufgrund des im Jahresdurchschnitt 1986 im Lande Bremen realisierten ABM-Beschäftigungsvolumens von rd. 5 112 ABM-Kräften konnten für über 2 600 Arbeitnehmer weitere Arbeitsplätze außerhalb des ABM-Sektors geschaffen bzw. gesichert werden. Somit ergibt sich für 1986 (Januar bis November '86) durch den Einsatz von ABM im Lande Bremen ein Gesamtbeschäftigungseffekt von rd. 7 700 Arbeitskräften.

2.1.2 **ABM im überregionalen Vergleich**

Wie aus nachfolgenden Tabellen hervorgeht, liegt der Entlastungseffekt von ABM im Verhältnis zur Zahl der Arbeitslosen im Lande Bremen erheblich über dem Bundesdurchschnitt, aber auch anderer vergleichbarer Städte.

Vergleichende Gegenüberstellung der Arbeitslosenzahlen und -quoten der ABM-Beschäftigten einiger ausgewählter Amtsbezirke in der Bundesrepublik Deutschland

Stand: Ende November 1986

Arbeitsamtsbezirke	Arbeitslose	Arbeitslosenquote	ABM-Beschäftigte	Entlastungseffekt — Anteil am Gesamtvolumen der Arbeitslosen —
Bremen	34 640	14,3 %	4 227	12,2 %
Bremerhaven	12 019	15,3 %	1 010	8,4 %
Hannover	39 978	12,3 %	1 582	4,0 %
Hamburg	92 815	12,8 %	4 303	4,6 %
Dortmund	42 378	16,0 %	1 750	4,1 %
Düsseldorf	39 414	10,4 %	926	2,4 %
Duisburg	31 113	15,7 %	920	3,0 %
Köln	51 903	13,7 %	1 538	3,0 %
Wuppertal	19 273	9,1 %	348	1,8 %
Essen	32 516	14,5 %	1 447	4,5 %
Bochum	30 371	15,2 %	1 215	4,0 %
Gelsenkirchen	25 548	15,1 %	1 768	6,9 %
Frankfurt	33 364	6,4 %	683	2,1 %
Wiesbaden	11 172	6,6 %	430	3,9 %
Mainz	14 342	7,9 %	551	3,8 %
Stuttgart	17 089	4,3 %	247	1,5 %
Nürnberg	30 263	6,7 %	1 522	5,0 %
Würzburg	10 867	7,1 %	592	5,5 %
München	49 413	5,4 %	638	1,3 %
Berlin	84 110	10,4 %	7 107	8,5 %
Bundesgebiet	2 067 690	8,3 %	110 039	5,3 %

Die Entlastungswirkung ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen:

Entlastungswirkung von ABM am Arbeitsmarkt (Jahresdurchschnitt)

Jahr	Land Bremen	Bundesgebiet	Hamburg
1982	3,5 %	1,6 %	1,2 %
1983	5,5 %	1,9 %	2,1 %
1984	8,8 %	3,0 %	3,5 %
1985	11,3 %	3,6 %	4,1 %
1986*	12,5 %	4,6 %	4,4 %

* bis einschl. November 1986

Arbeitslosenquoten 1982-1986 in % (Jahresdurchschnitte)

	Mit Einsatz von ABM			Ohne Einsatz von ABM		
	Land Bremen	Bundes-gebiet	Hamburg	Land Bremen	Bundes-gebiet	Hamburg
1982	10,1	7,5	7,4	10,5	7,6	7,5
1983	13,1	9,1	10,2	13,8	9,3	10,4
1984	13,8	9,1	11,2	15,0	9,4	11,6
1985	15,2	9,3	12,3	16,9	9,6	12,8
1986*	15,5	9,0	13,0	17,5	9,4	13,5

* bis einschl. November 1986

Diese Entwicklung ist nicht nur Ausdruck des im Lande Bremen durch überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit erzeugten besonderen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarfs, sondern auch Ergebnis intensivster arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der regionalen Arbeitsmarktpolitik des Senats in enger Kooperation mit den örtlichen Arbeitsämtern. Hannover, Hamburg, Dortmund oder Köln z. B. mit ebenfalls sehr hohen Arbeitslosenquoten konnten vergleichsweise nur niedrige Entlastungswirkungen mit ABM erzielen. Eine Ursache hierfür mag die in diesen und anderen Städten bzw. Arbeitsamtsbezirken noch nicht so weit entwickelte organisatorische und vor allem planerische „Infrastruktur" für den Einsatz von ABM sein. ABM-Projekte und -Programme gestalten sich nicht von allein, sondern setzen eigene planerische und gestalterische Initiativen der regionalen Arbeitsmarktpolitik von Ländern und Kommunen voraus.

2.1.3 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Wirtschaftsbereichen, Träger-, Lohn- und Gehaltsstrukturen

Entsprechend der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Wirtschaftssektoren wurden in den AA-Bezirken Bremen und Bremerhaven mit unterschiedlicher Intensität AB-Maßnahmen durchgeführt. Schwerpunkte bildeten dabei Ende September 1986 der Bereich soziale Dienste mit 25,9 %, der Garten- und Landschaftsgartenbau mit 13,1 % und der Baubereich mit 8,8 %. Unter dem Begriff „Sonstige AB-Maßnahmen" sind Sonderprogramme für arbeitslose Jugendliche zusammengefaßt. In diesen AB-Programmen wurden vornehmlich Jugendliche, Ausbilder und sozialpädagogisches Betreuungspersonal nach der Konzeption „Arbeiten und Lernen" beschäftigt. Mit einem Anteil von 39,9 % an der Gesamtzahl der AB-Beschäftigten nehmen die Jugendprogramme den höchsten Anteil ein.

In der nachfolgenden Tabelle wird die ABM-Beschäftigtenstruktur nach Wirtschaftsbereichen in den Arbeitsamtsbezirken Bremen und Bremerhaven der ABM-Verteilung im Bundesgebiet insgesamt gegenübergestellt:

ABM-Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen:

— Stand: September 1986 —

Bereich	Arbeitsamtsbezirke Bremen und Bremerhaven		Bundesgebiet	
	absolut	in %	absolut	in %
I. Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	713	13,1	26 452	23,4
II. Küstenschutz und Landgewinnung	11	0,2	659	0,6
III. Forstwirtschaft	13	0,2	7 406	6,5
IV. Verkehrswesen	43	0,8	2 265	2,0
V. Bau-, Ind.- und Freizeitgelände-erschließung, Hochbau	477	8,8	8 666	7,7
VI. Versorgungsanlagen	30	0,6	1 283	1,1
VII. Büro und Verwaltung	575	10,6	15 559	13,8
VIII. Soziale Dienste	1 411	25,9	30 906	27,3
IX. Sonstige	2 175	39,9	20 001	17,7
Insgesamt	5 447	100,0	113 197	100,0

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt spielen die traditionellen Einsatzbereiche für ABM im Lande Bremen eine weniger bedeutsame Rolle. In einem Zwei-Städte-Bundesland können naturgemäß in den Wirtschaftsbereichen Garten- und Landschaftsbau, Küstenschutz und Forstwirtschaft nicht mit Flächenstaaten vergleichbare ABM-Anteile realisiert werden.

Entsprechend den durch die bremische ABM-Politik vorgegebenen Planungszielen konzentrierten sich ABM auf Kombi-Projekte nach dem Programm „Arbeiten und Lernen" und auf Soziale Dienste.

Eine Analyse der Strukturentwicklung in den letzten vier Jahren für die Arbeitsamtsbezirke Bremen und Bremerhaven zeigt, daß der Anteil dieser beiden Schwerpunktbereiche ausgeweitet werden konnte, während die ABM-Beteiligung des Sektors „Büro und Verwaltung" (im wesentlichen öffentlicher Dienst) reduziert worden ist (siehe auch Tabellen in der Anlage 4). Der Anteil lag 1986 mit 10,6 % deutlich unter dem des Bundes, wo 13,8 % der ABM-Beschäftigten im Bereich Büro und Verwaltung tätig waren. Die Reduzierung der ABM-Beschäftigung für Büro und Verwaltung im öffentlichen Dienst ist erklärtes Ziel bremischer ABM-Politik, soweit es die Entwicklung neuer ABM-Beschäftigtenfelder z. B. im gewerblich-technischen Bereich und im Bereich sozialer Dienste zuläßt. Mit dieser Strukturveränderung im Einsatz von ABM werden vermehrt qualitative Kriterien bei der ABM-Projektplanung zugrunde gelegt. Es soll aber auch der Tatsache Rechnung getragen werden, daß sich zusätzliche Aufgaben im Büro und der Verwaltung des öffentlichen Dienstes im Sinne der Zielvorgaben von ABM nach dem Arbeitsförderungsgesetz bei gleichzeitigem Zwang zum Einsparen von Planstellen nur noch in wenigen Fällen überzeugend entwickeln lassen. Sie beschränken sich im wesentlichen auf Beschäftigungen, die sich aus der Erschließung neuer Maßnahmefelder auch im öffentlichen Dienst (z. B. Umweltschutz) mittelbar als Sekundäreffekt ergeben.

Zur Struktur der Träger von ABM ist für das Jahr 1986 eine Auswertung der bewilligten ABM-Anträge für den Bereich des Arbeitsamtes Bremen vorgenommen worden. Danach beträgt der Anteil privater Träger 51,5 % und der des öffentlichen Dienstes 48,5 %.

Von den ABM-Arbeitsplätzen entfielen auf

— den gewerblichen Bereich 905 (23,0 %)

— den Angestelltenbereich 2 162 (54,9 %)

— die Jugendlichen (ABM Arbeiten und Lernen) 869 (22,1 %).

Die Gehaltsstruktur bei den bewilligten ABM-Arbeitsplätzen zeigt folgendes Bild:

a) 2 162 ABM-Arbeitsplätze im Angestelltenbereich, davon in

BAT IIa/III	18,4 %
BAT IVa/IVb	28,0 %
BAT Va/b/c	19,2 %
BAT VIb	11,7 %
BAT VII/VIII/IX	22,7 %
	100,0 %

b) 905 gewerbliche Lohnempfänger, davon in

Lohngruppe VII	6,0 %
Lohngruppe VI	14,3 %
Lohngruppe V	2,7 %
Lohngruppe IV	77,0 %
	100,0 %.

Aufgrund einer für 1985 vorgenommenen Auswertung der ABM-Fallzahlen nach einzelnen Trägern ergibt sich folgende Trägerstruktur für die Stadt Bremen:

öffentlicher Dienst	2 068
Jugendwerkstätten e. V.	296
Arbeiterwohlfahrt	106
Deutsches Rotes Kreuz	45
Arbeitersamariterbund	5
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband	7
selbstverwaltete Projekte und Initiativen	1 153
kirchliche Träger	69
sonstige	275

2.2 ABM für Zielgruppen des Arbeitsmarktes

2.2.1 Zielgruppenorientierung von ABM — vorrangige Orientierungsrichtlinie

Die Zielgruppenorientierung bei der Entwicklung und Durchführung von ABM spielt seit Jahren für bremische Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle. Bremische Landeskomplementärmittel werden im wesentlichen für die Förderung besonders benachteiligter Gruppen des Arbeitsmarktes eingesetzt. Regionale Arbeitsmarktpolitik und die Vorgaben der Bundesanstalt für Arbeit stehen hier voll im Einklang.

Durch § 2 der ab 1. März 1985 gültigen ABM-Anordnung ist der Personenkreis, der für eine Förderung durch das arbeitsmarktpolitische Instrument ABM in Frage kommt, wie folgt eingegrenzt worden:

„(1) Schwervermittelbare Arbeitslose sollen bevorzugt zugewiesen werden. Besonderen Vorrang haben Arbeitslose, die aus mehreren Gründen schwer vermittelbar sind.

(2) Schwer vermittelbar sind insbesondere Arbeitslose, die

1. schwerbehindert sind,
2. mindestens fünfzig Jahre alt sind,
3. unter fünfundzwanzig Jahre alt sind, keinen beruflichen Abschluß haben, innerhalb der letzten sechs Monate mindestens drei Monate arbeitslos gemeldet waren und in absehbarer Zeit weder in eine berufliche Ausbildungsstelle vermittelt werden noch an einer beruflichen Bildungsmaßnahme teilnehmen können,

4. ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet sind oder

5. der Direktor eines Arbeitsamtes mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses oder der Direktor der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung mit Zustimmung eines Ausschusses des Vorstandes aus anderen Personengruppen unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes im jeweiligen Geschäftsbereich für längstens 12 Monate als schwer vermittelbar bestimmt hat. Dabei sollen mehrere Merkmale zusammentreffen."

Aufgrund der Öffnungsklausel in § 2 Abs. 2 Ziffer 5 ABM-Anordnung hat der Direktor des Arbeitsamtes nach Beratung im ABM-Ausschuß und mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses über die in der ABM-Anordnung genannten Zielgrupen hinaus folgende Personengruppen als schwer vermittelbar bestimmt (seit 1. 3. 1986 für 12 Monate):

a) Arbeitnehmer unter 25 Jahren, die **einen beruflichen Abschluß** haben, innerhalb der letzten 6 Monate mindestens 3 Monate arbeitslos gemeldet waren und in absehbarer Zeit nicht in ein Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden können,

b) Aussiedler, Übersiedler aus der DDR,

c) entlassene Strafgefangene,

d) Rehabilitanden nach Abschluß der berufsfördernden Maßnahme,

e) Teilzeitarbeitnehmer,

f) Hochschul-/Fachhochschulabsolventen und Studienabbrecher, die innerhalb der letzten 12 Monate mindestens 6 Monate arbeitslos gemeldet waren und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe haben,

g) Arbeitslose, die aus wirtschaftlichen Gründen infolge Veränderung ihrer persönlichen Verhältnisse wieder in das Erwerbsleben eintreten müssen,

h) Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung,

i) arbeitslose Ausbilder.

Bei der Zuweisung von Personen gemäß Nr. 5 a-i sollen mindestens **zwei** Merkmale zutreffen.

2.2.2 **Struktur der Zielgruppen**

In einem Forschungsbericht der zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb" der Kooperationsstelle der Universität Bremen und Arbeiterkammer Bremen vom Juni 1986 zur ABM-Politik in der Region Bremen wird auf der Grundlage einer sehr differenzierten statistischen Analyse des Jahres 1984 folgendes Fazit gezogen:

„Insgesamt läßt sich das Bemühen erkennen, mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrument ABM im Jahre 1984 eine bessere Förderung der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen zu erreichen.

Dies ist — rein quantitativ — allerdings nur zum Teil gelungen: Vor allem bei den Jugendlichen, dann bei den Frauen, zum Teil bei den Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen, überhaupt nicht bei den längerfristigen Arbeitslosen. Hinsichtlich der berufsfachlichen Qualifikation ist ein Trend hin zur Vermittlung besser Qualifizierter auszumachen, was möglicherweise ja auch mit dem Wandel eines Teils der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hin zu sinnvolleren Tätigkeiten und damit gestiegenen Ansprüchen an die berufliche Qualifikation zusammenhängt." [1])

Die Verfasser weisen weiter darauf hin, daß in der Praxis der Region Bremen der Zielgruppenkonflikt innerhalb der allgemeinen Aufgabe von ABM deutlich wird, besonders risikobelastete Arbeitslose zu fördern:

---

[1]) vgl. Wilhelm Eberwein, Jochen Tholen: Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß — Über die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Region Bremen

Forschungsberichte der Zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb" des Kooperationsvertrages zwischen der Universität Bremen und der Arbeiterkammer Bremen, Juni 1986, S. 338

„Denn es gibt nicht den „Problemarbeitslosen", zudem nicht nur **einer** Merkmalkombination. Oft bedeutet die verstärkte Förderung einer bestimmten Gruppe eine Vernachlässigung einer anderen. Hinzu kommt, daß die Förderung besonders risikobelasteter Gruppen nur eine Seite der Zielkataloge von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sein kann, die mit anderen Zielen konkurriert." [1])

Nachfolgende Statistik aus September 1986 belegt, daß das Urteil der Wissenschaftler, bei den längerfristig Arbeitslosen sei eine zielgruppenorientierte Förderung überhaupt nicht gelungen, überholt ist. Im Gegenteil, der Anteil der längerfristig Arbeitslosen (12 Monate und länger) ist mit 61,3 % in Bremen und 44 % in Bremerhaven im Vergleich zu allen anderen Gruppen Schwervermittelbarer überdurchschnittlich hoch. Diese Entwicklung ist im wesentlichen auf das vom Senat 1985 eingeleitete arbeitsmarktpolitische Zusatzprogramm zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit zurückzuführen.

ABM-Beschäftigte in Bremen und Bremerhaven nach Zielgruppen in v. H.
— September 1986 —

ABM	**Stadt Bremen**		**Stadt Bremerhaven**	
		Anteile in %		Anteile in %
insgesamt:	4 184		635	
davon				
— Frauen	1 508	36,0	211	33,2
— jugendliche AN unter 25 Jahre ohne Berufsausbildung	1 113	26,6	134	21,1
— Schwerbehinderte	240	5,7	52	8,2
— ältere AN ab 50 Jahre	391	9,3	56	8,8
— Langfristarbeitslose	2 564	61,3	279	44,0
— Personen nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 ABM-AO	267	6,4	—	—
— mit gesundheitlichen Einschränkungen	327	7,8	24	3,8
— Teilzeitbeschäftigte				
a) Programm „Arbeiten und Lernen"	815	19,5	30	4,7
b) Sonstige	134	3,2	25	3,9

Das Ausmaß der Zielgruppenorientierung bremischer ABM kann mit der Statistik der Arbeitsämter allerdings nicht hinlänglich widergespiegelt werden. In den weitaus meisten Maßnahmen werden Arbeitnehmer beschäftigt, bei denen sich mehrere Vermittlungserschwernisse konzentrieren, so daß die zugewiesenen Arbeitnehmer durch Zurechnung zu einer Zielgruppe des Arbeitsmarktes nur unzureichend beschrieben werden. Insgesamt ist für das bremische ABM-Programm festzustellen, daß rd. 80 % aller Teilnehmer zu den benachteiligten Zielgruppen des Arbeitsmarktes gehören. Dies ist das Ergebnis einer im Oktober 1986 erfolgten Sonderauswertung des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen.

Wegen der zunehmenden Strukturierung der Arbeitslosigkeit zu Lasten benachteiligter Gruppen des Arbeitsmarktes hat der Senat seine Programmplanungen und Landeskomplementärmittelzuweisungen auf besondere Zielgruppen konzentriert. D. h. es sind bewußt ABM-Felder entwickelt worden, die den Belangen der überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit Betroffenen weitgehend entsprechen. Die Orientierung auf die Zielgruppe war also das maßgebliche Entscheidungskriterium beim Zuschnitt dieser Maßnahmen und Projekte.

Im folgenden sollen zwei Zielgruppenprogramme zusammenfassend vorgestellt werden, die sich wegen ihres Ausmaßes und auch ihres Finanzierungsvolumens

[1]) vgl. ebenda, S. 339.

aus dem Gesamt-ABM-Programm besonders herausheben. Es sei aber darauf verwiesen, daß auch die später unter Projektfeldern beschriebenen ABM vorrangig zielgruppenorientiert konzipiert worden sind.

2.3 ABM-Sonder- und Schwerpunktprogramm für benachteiligte Zielgruppen

2.3.1 Dringlichkeitsprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit — Bremisches Jugendwerkstättenkonzept —

— Zielsetzungen

Trotz der massiven Förderungsprogramme des Senats zur Schaffung von Berufsausbildungsplätzen vorrangig im außerschulischen Bereich erforderte die dramatische Zuspitzung der Jugendarbeitslosigkeit weitere auch unkonventionelle schnelle Hilfen.

Neben dem Ausbau der Förderungsprogramme im Bereich vollzeitschulischer Berufsausbildung hatte der Senat deshalb im März 1983 beschlossen, auch das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ABM gezielt für die Gruppe der arbeitslosen Jugendlichen einzusetzen. Es entstand die aus der Not der Jugendarbeitslosigkeit und Lehrstellenknappheit geborene Idee, im Rahmen von ABM berufliche Bildungsinhalte zu vermitteln und sozialpädagogische Betreuung zu übernehmen. Den Jugendlichen sollte zumindest der Einstieg in die berufliche Qualifizierung eröffnet werden, bevor sie — ohne überhaupt den Einstieg jemals geboten bekommen zu haben — als „Aussteiger" der Gesellschaft abgestempelt werden.

Folgende Zielgruppen sollten mit diesem Dringlichkeitsprogramm zunächst für rd. 900 Jugendliche erreicht werden:

— unversorgte Ausbildungsplatzbewerber, insbesondere auch Mädchen

— arbeitslose Jugendliche ohne qualifizierten Schulabschluß, die wegen sozialer Defizite entweder noch nicht ausbildungsfähig oder ausbildungsbereit sind, insbesondere auch ausländische Jugendliche

— arbeitslose Jugendliche mit Berufsausbildung, die nach Abschluß der Ausbildung nicht übernommen werden

— längerfristig Arbeitslose ohne Berufsausbildung bzw. mit wenig zukunftsträchtiger Berufsausbildung

— längerfristig Arbeitslose mit qualifizierter Berufsausbildung und Berufserfahrung, vorrangig aus dem gewerblich-technischen Bereich (Meister, Ausbilder)

— arbeitslose Lehrer, Sozialarbeiter, Sozialpädagogen.

— Programmverlauf und Programmstruktur

Nicht genutzte öffentliche oder im Privatbesitz befindliche Gebäude, stillgelegte Betriebswerkstätten, Lagerhallen u. a. sind mit dem Einsatz von ABM-Beschäftigten, Landeskomplementärmitteln und bei Ausschöpfung der nach dem Arbeitsförderungsgesetz gegebenen ABM-Förderungsmöglichkeiten (Arbeitsentgelt, zinsgünstige Darlehen) zu funktionsfähigen Werkstätten hergerichtet und mit den erforderlichen Maschinen, Werkbänken etc. ausgestattet worden.

Diese Jugendwerkstätten — die auch im Verbund mit Jugendfreizeitheimen entstanden sind — sind stadtteilorientiert konzipiert worden und bieten heute in Bremen und Bremerhaven für rd. 1200 Jugendliche kombinierte Maßnahmen „Arbeiten und Lernen". Arbeitslose Jugendliche werden dort unter Anleitung von Meistern, Ausbildern sowie pädagogischem Fachpersonal in einzelne Berufsfelder eingeführt und mit Herstellungs- und Instandsetzungsarbeiten betraut.

Im Vordergrund dieses Jugendwerkstättenkonzepts steht allerdings nicht die Produktion, sondern ein Qualifizierungstyp, der

a) die Förderungsmöglichkeiten des Instrumentes Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nutzt bei produktiver Arbeit von 20 Stunden in qualifizierten Werkstätten und

b) ein Theorieangebot mit fachpraktischer Unterweisung in 19 Wochenstunden unterbreitet.

Eine reguläre Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz konnte zunächst nicht angeboten werden, da das Arbeitsförderungsgesetz eine Förderung der Berufsausbildung ausschließt.

Die gegenüber diesem Qualifizierungstyp „Arbeiten und Lernen" geäußerte Kritik, Jugendliche hiermit lediglich mit Parkmaßnahmen versorgt zu haben, war sicherlich nicht ganz unberechtigt. Dieser Weg ist jedoch als **Ergänzung** zum Ausbildungsplatzförderungsprogramm des Senats — einschließlich des 1985 beschlossenen zusätzlichen 70-Mio-Programms — eine bessere Alternative als bloße Tatenlosigkeit.

Hinzu kommt, daß die Jugendwerkstätten sich vor allem der Gruppe der benachteiligten Jugendlichen verpflichtet fühlen. Von daher war und ist es auch heute noch notwendig, für Jugendliche mit schulischen und sozialen Defiziten möglichst praxisorientierte Qualifizierungsmaßnahmen im Vorfeld der Berufsausbildung anzubieten. Für diese Zielgruppe der Jugendlichen, die von sich aus keine oder noch keine berufliche Ausbildung anstreben, ist „Arbeiten und Lernen" nicht nur eine Notlösung, sondern kann auch ein Weg sein, sie zu einer regulären Berufsausbildung hinzuführen.

— Jugendwerkstätten Bremen e. V.

Dies ist jedenfalls die Hauptzielsetzung des 1983 auf Initiative von Mitarbeitern des Arbeitsressorts und mit Unterstützung des Senats, der Arbeiterwohlfahrt und der Angestelltenkammer gegründeten Jugendwerkstätten Bremen e. V.

Er ist mit seinen Werkstätten in Hastedt, in der Neustadt, in Gröpelingen und in Bremen-Nord im Lande Bremen ein Hauptträger dieses Programms. Bis Ende 1986 ließen sich rd. 600 ehemals arbeitslose Jugendliche in Trägerschaft des Jugendwerkstätten Bremen e. V. über solche „Kombimaßnahmen" unterweisen, und zwar in den Berufsbereichen

— Holz

— Metall

— Elektro

— Maler und Lackierer.

In vielen Fällen (40-50 % der Absolventen der Berufsvorbereitungsmaßnahmen) konnte das Ziel, Jugendliche unmittelbar nach Abschluß der ABM/Berufsvorbereitung in eine anerkannte Berufsausbildung zu übernehmen, verwirklicht werden. Für sie war das Jahr „Arbeiten und Lernen" keine Parkmaßnahme, sondern zum Teil sogar Voraussetzung, um nach den Förderungskriterien des Benachteiligten-Programms oder des EG-Sozialfonds in eine reguläre Berufsausbildung übernommen zu werden. Der Jugendwerkstätten Bremen e. V. steht dabei bis heute unter dem besonderen Vorzeichen, als zusätzliche Initiative nicht nur die Projekte und das Ausbildungsprogramm im wesentlichen aus Drittmitteln finanzieren zu müssen, sondern auch das Personal: Ausbilder, Lehrer, Sozialpädagogen, Techniker, Verwaltungspersonal. Rund 120 ehemals Arbeitslose sorgen dafür, daß Projektarbeit und Qualifizierung für rund 600 Jugendliche laufen können, neben einem Stammpersonal von 15 Mitarbeitern.

Der Jugendwerkstättenverein ist also in besonderer Weise vom Engagement der im wesentlichen über zeitlich begrenzte ABM-Verträge beschäftigten Mitarbeiter und des ehrenamtlich tätigen Vorstandes und seiner Mitglieder abhängig. Das „Unternehmen" Jugendwerkstätten Bremen e. V. bewegte 1986 ein Geschäftsvolumen von rd. 11 Mio DM bei rund 750 Beschäftigten bzw. Auszubildenden.

Die Übernahme der Jugendlichen in reguläre Ausbildungsgänge nach dem Berufsbildungsgesetz war im wesentlichen auch deshalb möglich, weil der Verein — ebenfalls unter Ausschöpfung von „Drittmitteln" — kontinuierlich den Anteil der Ausbildungsplätze ausweiten konnte.

1986 wurde in folgenden Berufen ausgebildet:

Maler und Lackierer,

Kfz-Schlosser,

Maschinenschlosser,

Betriebsschlosser, Bauschlosser,

Maurer/Zimmerer,

Teilezurichter,

Polsterer,

Holzmechaniker,

Dreher,

Rohrinstallateure,

Schmelzschweißer,

Damenschneiderinnen,

Gärtner.

Rd. 450 Ausbildungsplätze werden aus Mitteln des Sonderprogramms der Bundesregierung, des Benachteiligten-Programms, des EG-Sozialfonds und aus dem 70-Mio-DM-Programm des Senats finanziert.

In Berufsvorbereitungsmaßnahmen nach dem Typ „Arbeiten und Lernen" werden 1986 120 Jugendliche unterwiesen, und zwar in den Berufsbereichen

— Holztechnik

— Metalltechnik

— Elektrotechnik

— Raumausstatter/Polsterer

— Textil und Bekleidung

— Farb- und Raumgestaltung.

Die Ende 1986 neu aufgenommenen Kombi-Projekte richten sich insbesondere an die Adressatengruppe der Mädchen und ausländischen Jugendlichen. Ihnen soll über die Vermittlung von berufsfeldbezogenen, ausbildungsrelevanten manuellen Fähigkeiten durch nutzbringende, produktionsorientierte Beschäftigung und arbeitsbegleitenden Teilzeitunterricht der Einstieg in eine berufliche Ausbildung und/oder Beschäftigung erleichtert werden. Der fachpraktische Lernbereich (Beschäftigung) wird durch Auftragsarbeiten im Rahmen gemeinnütziger Projekte berufspädagogisch sinnvoll gestaltet. Diese Maßnahmen sind arbeitsmarktpolitisch als berufliche Teil- und Vorqualifizierung zu verstehen. Im Vordergrund stehen:

— Vermittlung von Basisqualifikation des Berufsfeldes und damit Heranführung an Bildungs- und Leistungsnormen der beruflichen Bildung (Ausbildung) und/oder beruflicher Tätigkeit

— Kompensation von Leistungsdefiziten, insbesondere im schulischen Leistungsbereich

— individuelle soziale Stabilisierung

— Aufzeigen von konkreten Ausbildungs- und Beschäftigungsperspektiven.

Die Aktivitäten des Jugendwerkstätten e. V. erstrecken sich ferner auf regelmäßige Weiterbildungsmaßnahmen für die Ausbilder und das ausbildungsbegleitende Personal, insbesondere auf dem Sektor der Ausbildungspädagogik (allgemein) und der Ausländerpädagogik, auf integrative Freizeitangebote und Bildungsurlaubsmaßnahmen für die Jugendlichen.

Dem Verein ist es gelungen, vielfältige Kontakte zu bremischen Unternehmen zu knüpfen, die den Jugendlichen während ihrer Qualifizierung Praktikazeiten in ihren Betrieben ermöglichen.

Als weitere Schwerpunktaufgabe ist für 1987 geplant, Absolventen der Maßnahme „Arbeiten und Lernen" und arbeitslosen Jugendlichen, die nach Berufsausbildungsabschluß keine Beschäftigung finden können — sogenannte zweite Schwellenproblematik — kombinierte ABM mit Anpassungsqualifizierung anzubieten. Die mangelnden Beschäftigungsperspektiven insbesondere derjenigen ausgebildeten Jugendlichen, die eben wegen der Lehrstellennot über den Bedarf einiger Wirtschaftsbereiche hinaus ausgebildet worden sind und nach Berufsausbildungsabschluß nicht übernommen werden, erfordern Programme zur Praxissammlung und Zusatzqualifizierung. Hier können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, kombiniert mit beruflicher Qualifizierung, eine wichtige arbeitsmarktpolitische Funktion übernehmen.

2.3.2 **Programm zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit**

— Zielsetzungen des Programms

Der Senat hat im Februar 1985 „Arbeitsmarktpolitische Zusatzmaßnahmen für langfristig Arbeitslose" beschlossen.

Ziele des Programms sind:

— die absolute Anzahl von Langfristarbeitslosen im Bereich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung deutlich zu erhöhen,

— die Qualifikation der Teilnehmer zu erneuern, zu erhalten und zu erweitern,

— die „Erwerbsfähigkeit" der Langfristarbeitslosen wieder herzustellen,

— die wechselseitige Durchlässigkeit von Beschäftigungs- und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für die Teilnehmer herzustellen.

Die ABM-Programme sollen vorrangig auf die Eingliederung von Langfristarbeitslosen zugeschnitten sein. Dies hat zur Konsequenz, daß neben ABM in den Jugendwerkstätten und in Bereichen der Verwaltung sowie sozialer Dienste vermehrt Beschäftigungsfelder im kostenintensiveren gewerblich-technischen Bereich erschlossen werden müssen, um entsprechende ABM-Beschäftigung für eine breitere Berufspalette, vor allem auch für ungelernte und angelernte Arbeitnehmer in gewerblich-technischen Bereichen anbieten zu können.

Insgesamt werden für die ABM-Programme zugunsten einer gezielten Berücksichtigung der Langfristarbeitslosen 5 Mio DM p. a. an Komplementärmitteln in den Jahren 1985, 1986 und 1987 zusätzlich eingesetzt. Diese Mittel werden für die Einrichtung der Arbeitsplätze im gewerblich-technischen Bereich und für den laufenden Materialverbrauch benötigt. Sie werden aus dem Sozialhilfehaushalt des Senators für Jugend und Soziales zur Verfügung gestellt. Mit der Umsteuerung der Sozialhilfemittel zugunsten aktiver arbeitsmarktpolitischer Programmgestaltung wird der Versuch unternommen, die Ausgrenzung von immer mehr Langfristarbeitslosen aus dem Beschäftigungs- und Arbeitslosensicherungssystem zu verhindern bzw. rückgängig zu machen.

Die quantitativen Zielvorgaben des Programms sind:

— 200 arbeitslose Sozialhilfeempfänger ohne AFG-Ansprüche und

— 400 Arbeitslose, die ergänzend zur Arbeitslosenhilfe noch Sozialhilfe erhalten,

in eine mindestens einjährige Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zu bringen.

U. a. wurden folgende Projektschwerpunkte geplant und vorbereitet:

a) Maßnahmebereich des Gartenbaus und der Landschaftspflege

b) weitere gezielte Umweltschutzprogramme, Recycling

c) Maßnahmen zum Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktureinrichtungen

d) Ausbau ambulanter sozialer Dienste.

Im Rahmen dieser ABM-Programme sollen auch arbeitslose Sozialhilfebezieher — zum Teil auch ohne Leistungsansprüche an die Bundesanstalt für Arbeit — berücksichtigt werden, sofern sie ein Jahr als arbeitsuchend beim Arbeitsamt gemeldet sind. Ihnen soll die Chance eröffnet werden, über eine ABM und gegebenenfalls eine anschließende berufliche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme entweder den Einstieg bzw. die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu finden oder — falls dies nach Abschluß der Maßnahme nicht gelingt — zumindest wieder in das Arbeitslosenversicherungssystem aufgenommen zu werden.

— Programmumsetzung, ABM-Programmstruktur

a) **Vereinbarungen mit dem Präsidenten des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen und den Direktoren der Arbeitsämter Bremen und Bremerhaven**

Nach § 93 Arbeitsförderungsgesetz darf das Arbeitsamt in der Regel nur Personen zuweisen, die für die Zeit unmittelbar vor der Zuweisung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder Anspruch auf eine dieser Leistungen hatten und innerhalb der letzten 12 Monate vor der Zuweisung mindestens 6 Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren. Nur ausnahmsweise können im Rah-

men von ABM Personen beschäftigt werden, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe erhalten. Mit dem Präsidenten des Landesarbeitsamtes und den Direktoren der Arbeitsämter in Bremen und Bremerhaven wurde abgestimmt, daß auch Sozialhilfeempfänger, die in einer ABM arbeiten möchten, vorgeschlagen werden können. Sie werden — das ist in Einzelfällen zulässig — aus sozialpolitischen Gründen einbezogen.

Die Sozialhilfeempfänger müssen bereit sein, die angebotenen Arbeitsplätze anzunehmen, und — auch wenn sie kein Arbeitslosengeld oder keine Arbeitslosenhilfe bekommen — beim Arbeitsamt mindestens 12 Monate arbeitslos gemeldet sein. Es wurde ferner zur Bedingung gemacht, daß höchstens 33 % der Arbeitsplätze eines ABM-Projektes mit Sozialhilfeempfängern ohne AFG-Ansprüche besetzt werden können.

b) **Aufbau einer Arbeitsorganisation**

— Bildung einer speziellen Arbeitsgruppe beim Senator für Arbeit für die Umsetzung des Zusatzprogramms und Besetzung der vom Senat beschlossenen 2 ½ zusätzlichen Stellen;

— Organisation einer direkten Kooperation mit dem Senator für Jugend und Soziales über die Arbeitshilfe beim Sozialamt mit dem Ziel, arbeitslose Sozialhilfebezieher für die Eingliederung in ABM-Programme zu beraten, zu motivieren und entsprechende Vermittlungswünsche zum Arbeitsressort und dem Arbeitsamt weiterzugeben; Prüfung der rechtlichen Zugangsvoraussetzungen für ABM;

— Entwicklung von neuen ABM-Aufgabenfeldern auf der Grundlage der vom Sozialamt übermittelten Daten und Qualifikationsprofile.

c) **Programmstruktur und Fallzahlen**

Die entwickelte ABM-Programm-Struktur entspricht im wesentlichen sowohl den Belangen der Zielgruppe der Langfristarbeitslosen als auch den mit den einzelnen Projekten verfolgten inhaltlichen Zielsetzungen der Struktur- und Sozialpolitik. Nach einer Auswertung des Arbeitsamtes Bremen konnte diese Zielsetzung in die Praxis umgesetzt werden. Im laufenden Jahr 1986 befinden sich mehr als 80 % Langfristarbeitslose in ABM. Damit wird der Bundeswert von 42 % nahezu um das Doppelte überschritten. Eine Programmausweitung zugunsten des gewerblich-technischen Bereichs mit dem Schwerpunkt „Arbeit und Umwelt" konnte mit der vorrangigen Berücksichtigung von Langfristarbeitslosen verknüpft werden.

Bis zum Ende des Jahres 1986 sind im Rahmen dieser ABM-Projekte rd. 800 Langfristarbeitslose integriert worden, davon waren rd. ein Drittel Sozialhilfeempfänger ohne AFG-Ansprüche und rd. zwei Drittel Arbeitslosenhilfeempfänger mit ergänzendem Sozialhilfebezug.

— **Perspektiven**

Alle Erfahrungen aus dem bisherigen Programmverlauf sprechen dafür, an der Grundkonzeption dieses ABM-Zusatzprogramms für Langfristarbeitslose längerfristig festzuhalten. Es ist arbeitsmarkt- und sozialpolitisch zwingend erforderlich, Sozialhilfemittel für zusätzliche arbeitsmarktpolitische Aktivitäten für besonders benachteiligte Zielgruppen einzusetzen. Auch die relativ aufwendige Vorauswahl über das Sozialamt muß beibehalten werden.

Vor dem Hintergrund wachsender Langfristarbeitslosigkeit und damit auch einhergehender zunehmender Ausgrenzung aus der Anspruchsberechtigung des Arbeitsförderungsgesetzes ist erwiesen, daß der forcierte Einsatz von ABM für diese Zielgruppe arbeitsmarkt-, sozial- und finanzpolitisch nicht nur zweckmäßig, sondern notwendig ist.

Nach Ablauf der ersten Konsolidierungsphase des Programms ist geplant, neben der Durchführung von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen als Anschlußprogramm auch kombinierte ABM und Fort- und Umschulungsprojekte (Kombiprojekte) zu entwickeln.

2.4 ABM als landespolitisches Gestaltungsfeld für Strukturpolitik — innovative Wege der Arbeitsbeschaffung im Lande Bremen

Im Vordergrund der Planung und Gestaltung von ABM muß entsprechend der Rechtsgrundlage und der Intention der Selbstverwaltung der Bundesanstalt das Arbeitsmarktergebnis und damit im wesentlichen die Zielgruppenorientierung

stehen. Es ist das Bemühen bremischer ABM-Politik, diesen Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarktergebnis und Maßnahmeergebnis im Sinne einer bestmöglichen Abstimmung zwischen arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Zielsetzung zu lösen. Das Ergebnis einer ABM kann und sollte möglichst auch beschäftigungspolitisch relevant sein, d. h. über die zeitlich befristete Wirkung der ABM hinausgehen. Kennzeichnend hierfür sind die oben beschriebenen Maßnahmen nach dem bremischen Jugendwerkstättenkonzept, in denen das Ziel der beruflichen Integration den Maßnahmeinhalt bestimmt.

Im folgenden sollen weitere im Lande Bremen organisierte ABM-Maßnahmefelder vorgestellt werden, die in einem direkten Zusammenhang zu strukturpolitischen Zielen des Landes entwickelt worden sind. Diese Darstellung kann — bei über 5000 ABM-Beschäftigten in insgesamt rd. 1000 Einzelmaßnahmen — nicht flächendeckend erfolgen, sondern muß sich auf typische Beispiele beschränken. Eine Übersicht und Kurzbeschreibung über einen wesentlichen Ausschnitt der mit bremischen Komplementärmitteln geförderten Maßnahmen sind dem beigefügten Band „ABM als Instrument bremischer Arbeitsmarktpolitik" zu entnehmen.

2.4.1 ABM für Umwelt- und Naturschutz

ABM im Umwelt- und Naturschutzbereich stellen seit Jahren einen wesentlichen Schwerpunkt bremischer ABM-Politik dar. Die Handlungsfelder in diesem Bereich bieten hervorragende Ansatzpunkte, die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen von ABM mit strukturpolitischen Zielen — hier mit der Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes — zu verbinden.

Im Umwelt- und Naturschutz besteht ein politischer Handlungsbedarf mit einem hohen Maß an Akzeptanz in der Bevölkerung. Da der Natur- und Umweltschutz in unserer Gesellschaft immer mehr an Bedeutung gewinnt — und gewinnen muß —, sind ABM ein wichtiger Impulsgeber und damit Faktor im wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel.

Das Ergebnis der ABM ist nicht nur gesellschaftspolitisch von hoher Priorität, sondern eröffnet auch Chancen zur beruflichen Eingliederung nach Ende der Maßnahme. Eine solche Perspektive ist zumindest dann nicht unrealistisch, wenn über ABM neue Arbeitsfelder erschlossen werden, die sich unter umweltpolitischen Gesichtspunkten als notwendig erweisen.

Die Gesetze zum Schutz der Natur und der Umwelt, die Aufgaben der Schadenserkennung, der Schadensbeseitigung und der Vorsorge im Naturschutz, die Wiederherstellung oder Einrichtung sich selbst erhaltender ökologischer Kreisläufe haben sich noch lange nicht so entwickelt, daß man in der Regel hier von rechtlichen Verpflichtungen von Trägern ausgehen müßte oder gar befürchten müßte, daß eine Konkurrenzsituation gegenüber Stammarbeitnehmern entstehen könnte. Im Gegenteil, hier bietet sich mit dem Einsatz von ABM für zusätzliche Aufgaben die Chance, im Sinne einer Vorreiterrolle Beweise und Erfahrungen dafür zu sammeln, daß in absehbarer Zeit solche Aufgabenfelder als Pflichtaufgaben gesetzlich verankert, institutionalisiert und beruflich organisiert werden müssen.

Arbeitsfelder im Umwelt- und Naturschutz genießen in der bremischen ABM-Politik aber auch deshalb Vorrang, weil sie ein breites Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Die Integration in den Arbeitsprozeß ist für die gesamte Bandbreite von Qualifikationen möglich, von un- und angelernten Kräften über qualifizierte Handwerker/Techniker bis hin zu diplomierten Berufen.

Die Aufgabe der beruflichen Weiterqualifizierung — z. B. für Chemiker, Biologen ohne Berufserfahrung, für Absolventen mit herkömmlichen Berufsausbildungen, die eine Zusatzqualifizierung für Umweltschutzaufgaben erfahren müssen — spielt deshalb im Zusammenhang mit Natur- und Umweltschutz eine zunehmende Bedeutung.

Ein entsprechendes Qualifizierungsprogramm wird gegenwärtig vom Landesamt für Weiterbildung beim Senator für Arbeit vorbereitet. Es ist im wesentlichen darauf ausgerichtet, Zusatzqualifikationen für umweltschutzrelevante Aufgaben in Kombination mit ABM in diesen Aufgabenfeldern zu organisieren. Diese berufliche Qualifizierungskomponente spielt für die Ausweitung der ABM-Einsatzfelder gerade dort eine ausschlaggebende Rolle, wo neue Aufgaben höhere Sachkompetenz im biologischen, chemischen, physikalischen und technischen Bereich bei der Durchführung erfordern.

2.4.1.1 Grünflächenarbeiten, Bodenschutz/Gewässerschutz

Bei diesen ABM handelt es sich zwar um „traditionelle" ABM-Aufgabenfelder, die in bezug auf den Einsatz von Beschäftigten die zahlenmäßig stärkste Maßnahmegruppe darstellen. Sie bieten vor allem für weniger qualifizierte Langfristarbeitslose Beschäftigungsmöglichkeiten, die zielgruppenorientiert kaum durch andere Maßnahmen zu ersetzen sind.

Die Zielsetzungen und Funktionen dieser ABM gehen jedoch über die der „traditionellen" Arbeiten hinaus. Der Natur- und Umweltschutz bildet neben der Verschönerung des Landschafts- und Stadtbildes sowie der Erschließung der Landschaft für Erholungssuchende eine neue entscheidende Entwicklungslinie. Die im folgenden exemplarisch skizzierten Einsatzfelder weisen in die eben geschilderte Richtung.

So wurde im Bereich Bodenschutz/Naturschutz mit dem Gartenbauamt Bremen ein Sonderprogramm „Arbeit und Umwelt" entwickelt, das 22 Projekte umfaßt. Die dort durchzuführenden Arbeiten gehören nicht zu den Pflichtaufgaben des Gartenbauamtes. Das Spektrum der Arbeiten umfaßt im wesentlichen: zusätzliche Pflege von Grünanlagen in verschiedenen Stadtteilen. Hierzu gehören Auslichtungs- und Kultivierungsarbeiteu, Anpflanzungen, Anlegen von Rasenflächen, Kompostierungs- und Düngemaßnahmen, Durchführung von Bodenanalysen, Bodenaustausch zur Baumbestandssicherung, Beseitigung von Umweltschäden und wilden Müllkippen und Anlegen von Rad- und Fußwegen.

Ferner werden in einer Sondermaßnahme einzelne Wanderwegepläne zu einem umfassenden Wanderwegekonzept (Bremen-Nord) zusammengefaßt und darüber hinaus ein Straßenbaumkataster erstellt.

Die hier geschilderten Tätigkeitsfelder tragen sicherlich dazu bei, eine bessere Nutzung der Grünanlagen durch die Bevölkerung zu ermöglichen und eine Bestandssicherung auch zukünftig zu garantieren, da fast alle Tätigkeiten einen präventiven Charakter im Sinne des Umweltschutzgedankens haben.

Einen weiteren Schwerpunkt stellt der **Gewässerschutz** dar. Folgende Maßnahmen werden im wesentlichen durchgeführt:

Vorbeugende umweltrelevante Arbeiten an den Abhängen zur Weser und Lesum, Ufergestaltungsarbeiten an der Schönebecker Aue.

Die in der Vergangenheit praktizierte „Kanalisierung" von Flüssen und Auen bewirkte eine Unterbrechung der ökologischen Kette, die schwerwiegende negative Auswirkungen in Flora und Fauna hinterließ.

Um praktisch eine Rückführung in den ursprünglichen Zustand zu realisieren, werden in den genannten Uferbereichen Nachpflanzungen, manueller Einbau von Faschinen und weitere Arbeiten zur Ufersanierung durchgeführt.

Des weiteren werden in verschiedenen Stadtteilen Grunderneuerungen von Gräben, Böschungen und Bermen durchgeführt, die eine wichtige Funktion für den Ab- und Zufluß von Oberflächenwasser darstellen.

In einer weiteren Maßnahme werden in einem Kleingartengebiet geeignete Wasserläufe zu funktionsfähigen Kleinbiotopen, die ebenfalls eine wichtige Bedeutung für Flora und Fauna haben, umgewandelt.

Um einen Überblick über Lagerung und Beförderung wassergefährdender Stoffe zu erhalten, wird in einer weiteren Maßnahme eine entsprechende flächendekkende Prüffristenkartei für die Anlagen zur Lagerung wassergefährdender Stoffe angelegt.

Die ständige Beobachtung und Beurteilung der Grundwassergüte ist das Ziel einer anderen Maßnahme, die eine Bestandsaufnahme aller in Bremen vorhandenen Brunnen vornimmt, um ein Brunnenkataster zu erstellen.

Da die Verschmutzung der Weser ein großes Problem darstellt, wird auch in diesem Zusammenhang eine Maßnahme durchgeführt. Die Arbeit umfaßt: Sammlung, Zusammenfassung und Auswertung von Daten über die Belastungssituation des Ökosystems Weser.

Die hier aufgeführten Maßnahmen werden sicherlich dazu beitragen, Altschäden weitestgehend zu reparieren und Neuschäden bereits im Ansatz zu verhindern im Interesse eines vorbeugenden Gewässerschutzes.

2.4.1.2 Schadstoffnachweis für Umwelt- und Arbeitsschutz, Dokumentation über die Schadstoffbelastung durch Schwermetalle in der Bremer Luft

Unter der Trägerschaft der Meßstelle für Arbeits- und Umweltschutz (MAUS) wird mit Unterstützung von ABM-Beschäftigten ein neuartiges und sehr umfassendes Programm und Meßverfahren zur Erfassung der Schwermetalle in der Atemluft entwickelt. Dabei handelt es sich um Verfahren und Analysen, die über die routinemäßig nach der Technischen Anleitung Luft durchgeführten Messungen hinausgehen. Die Auswertevorschrift nach der Technischen Anleitung Luft beschränkt sich auf den Nachweis von Blei, Cadmium und Schwebstoffen.

Mit dem Einsatz von zwei Diplom-Physikern und einer Schreibkraft über ABM wird ein Programm zur Erfassung der Belastung der Atemluft in Bremen durch Schwermetalle auf Aerosolen und ihrer Emittenten konzipiert und erprobt. Mit einer Röntgenfluoreszenzanalyse sollen weitere quantitative Informationen über eine Vielzahl von toxikologisch sehr relevanten Elementen gewonnen werden. Die prinzipielle Nützlichkeit dieser neuen Verfahren ist im Rahmen der wissenschaftlichen Arbeiten der Universität nachgewiesen worden. Bis zur Aufnahme dieser Meßprogramme in den Routinebetrieb sind die beschriebenen Analysen und Erprobungen erforderlich. Es handelt sich also um zusätzliche Aufgaben, die nicht zu den Regelaufgaben der Forschungstätigkeit der Universität zählen.

Beide Wissenschaftler werden im Rahmen der ABM weiterqualifiziert, ebenso die Schreibkraft.

Neben den Meß- und Analyseprogrammen wird mit ABM-Beschäftigten ferner ein Bericht über den aktuellen Stand der Schwermetallbelastung im Bremer Stadtgebiet auf der Grundlage umfangreichen Datenmaterials, gewonnen aus eigenen Meßprogrammen der MAUS, erarbeitet.

Anhand dieser Dokumentation können Belastungsschwerpunkte festgelegt werden, die als Voruntersuchung für eventuell notwendige Sonder- und Schwerpunktmeßprogramme dienen können. Im Sinne eines vorbeugenden Umweltschutzes kann ein solcher Bericht Orientierungshilfe für neue umfangreiche Meßprogramme sein.

Der Einsatz weiterer ABM-Beschäftigten erfolgt für die „Entwicklung eines statistischen Modells zur Ermittlung von Emittenten von Luftschadstoffen" sowie zur „Entnahme und Konservierung von Umweltproben". Beide Maßnahmen haben zum Ziel, die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der gemeinnützigen Umweltuntersuchungen zu erhöhen.

2.4.1.3 Modellversuch „Recycling-Hof Findorff des Jugendwerkstätten Bremen e. V."

Der Recycling-Hof Findorff des Jugendwerkstätten Bremen e. V. ist ein weiteres herausragendes Beispiel dafür, wie Ziele der ABM-Förderung mit Zielen des Umweltschutzes optimal verbunden werden können.

Der Jugendwerkstätten e. V., der sich zunächst vorrangig der Aufgabe der Berufsorientierung und Berufsqualifizierung arbeitsloser Jugendlicher widmete, sah sich schon bald mit dem Problem konfrontiert, neben Qualifizierung auch nützliche und motivierende Arbeitsfelder zu entwickeln. Leitmotiv der ca. einjährigen konzeptionellen Vorbereitungsphase war das Bestreben, auf der Grundlage von Analysen und Erfahrungen der bisherigen Formen der Abfallbeseitigung herauszufinden, welchen Beitrag eine zunächst auf ABM-Basis gegründete Beschäftigungsinitiative zur Problemlösung leisten kann. Maßgeblich angetrieben vom Engagement und von umweltschutzrelevanter Kompetenz der beim Jugendwerkstätten e. V. in ABM Beschäftigten ist die Idee entwickelt worden, daß verwertbare Ergebnisse zur Umorientierung von der Abfallbeseitigung hin zur Abfallverwertung nur durch praktische oder praxisnahe Versuche zu erhalten sind. Im April 1985 hat der Jugendwerkstätten Bremen e. V. das Pilotprojekt „Recycling-Hof" als ABM-Projekt mit folgenden Zielsetzungen begonnen:

— Schonung der begrenzten Rohstoffe durch Rückführung der Wertstoffe in den Kreislauf (Recycling)

— Information und Beratung zu Fragen der Abfallvermeidung bzw. -verminderung, zu Problemen von Sondermüll und Umweltschutz

— Entwicklung von Maschinen und Anlagen in den Bereichen Sortierung von Abfällen und Recycling

— Erforschung neuer Absatzmärkte und Einsatzmöglichkeiten für Wertstoffe aus Haushalts- und Gewerbeabfällen

— Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze im Bereich der Entsorgung

— Erforschung und Auswertung der Akzeptanz bei der Bevölkerung.

Die „gebündelte" Zielsetzung dieses Pilotprojekts dokumentiert sich in einer maßgeblichen Förderung durch die Senatoren für Arbeit, Umweltschutz und Bau. Zunächst wurde ein vom Bausenator überlassenes, ehemalig von einer Spedition genutztes Gebäude und Gelände über ABM instand gesetzt und für die neuen Aufgaben hergerichtet.

Nach einer umfassenden Informationskampagne über Einwohnerversammlungen und Informationsbroschüren an alle Haushalte in den entsprechenden Straßen des Stadtteils konnten aufgrund der stetig wachsenden Resonanz in der Bevölkerung mit dem Einsatz von 18 ABM-Beschäftigten und 4 Mitarbeitern im Rahmen von Verträgen nach § 19 Bundessozialhilfegesetz vier Systeme der Entsorgung praktiziert und erprobt werden:

a) Holsystem

Im Bremer Weidedammviertel tägliche Entsorgungsfahrten, Entsorgung von 533 Haushalten;

b) Bringsystem

Alle interessierten Bremer Bürger, Initiativen etc. können ihre vorsortierten Wertstoffe direkt zum Betriebsgelände des RECYCLING-Hofes bringen;

c) Holsystem — Feste Touren

Bei großen, regelmäßigen Wertstoffaufkommen holt der RECYCLING-Hof diese regelmäßig nach einem festen Tourenplan direkt bei Hausgemeinschaften, Initiativen, Behörden, Schulen, Gewerbetreibenden etc., ab;

d) Abrufsystem

Der RECYCLING-Hof holt außerhalb des festen Tourenplanes ebenso wie unter c) Wertstoffe ab, und das Abrufsystem wird mit dem festen Tourenplan und dem Holsystem koordiniert.

Hinzu kommt ein **Kompostierungsversuch,** mit dem die Verwertungsmöglichkeit des organischen Anteils im Hausmüll untersucht wird. An dem Entsorgungs- bzw. Wertstoffsammelsystems des Recycling-Hofs wurden ca. 90 % kompostierbarer Abfälle der Kompostierungsanlage zugeführt.

Der Aufgabenbereich **Beratung in Abfallfragen/Öffentlichkeitsarbeit** hat mit zunehmender Etablierung des Recycling-Hofes an Bedeutung gewonnen. Von Schulklassenführungen über Einzelberatung von Bürgern bis zu Informationsveranstaltungen für eine breite Öffentlichkeit reicht das breite Spektrum der nachgefragten und angebotenen Leistungen.

Mit dem vom Recycling-Hof bereitgestellten Dienstleistungsangebot werden wichtige öffentliche Aufgaben auf dem Abfall- und Umweltsektor wahrgenommen.

Die **wissenschaftliche Begleitung** der verschiedenen Projekte des Recycling-Hofes liefert für die Entwicklung des Recycling-Hofes selbst und für die zukünftige Gestaltung der Abfallbehandlung in Bremen notwendige und wichtige Entscheidungshilfen.

Die weit über den primären Recyclingbereich hinausgehenden Aufgaben des Recycling-Hofes werden von folgender Belegschaft ausgeführt:

— ein Dipl.-Ing. für Verfahrens- und umweltschutztechnik als Projektleiter

— ein Maschinenbau-Ingenieur (grad.) im Bereich Entwicklung von technischen Anlagen

— ein Dipl.-Soziologe in den Bereichen statistische Versuchsauswertung und Öffentlichkeitsarbeit

— ein Betriebswirt (grad.) im kaufmännischen Bereich sowie im Bereich Büro- und Tourenorganisation, Absatz und Marketing

— eine Büroschreibkraft

— ein Elektromeister

— ein Maurer

— 12 Jungfacharbeiter aus den Bereichen Betriebs- und Maschinenschlosser

— 3 ungelernte Arbeitskräfte

Zur Betreuung des Kompostierungsprojektes ist ein Diplom-Biochemiker projektbezogen (Werkvertrag) beschäftigt. Diese Arbeitsstelle wird nicht über ABM, sondern über einen Zuschuß des Bremer Senators für Umweltschutz finanziert.

Das Gelingen des Projekts mußte auf eine hohe Motivation der Mitarbeiter setzen. Die allgemeinen Probleme, die in anderen ABM betriebenen Projekten vorliegen, wie z. B. überhöhte Fehlzeiten, sind hier nicht aufgetreten.

Die Gründe für die relativ hohe Motivation werden von den Mitarbeitern selbst wie folgt begründet:

— sinnvolle Tätigkeit

— eine Arbeit, die dem Umweltschutz dient

— eine verantwortungsvolle Tätigkeit

— eine Tätigkeit, bei der man sich neue für den Umweltschutz wichtige Kenntnisse aneignet

— gutes Arbeitsklima

— Hoffnung auf neue Arbeitsfelder

— Mitarbeit bei einem „Pionierprojekt"

— Hoffnung auf eine Vergrößerung des Arbeitsfeldes

— Kontakt und Gespräch zu Mitbürgern

— eine in der Öffentlichkeit und den Medien ernstgenommene Tätigkeit

Die Grundtendenz ist, daß sich jeder Einzelne für das gesamte Gelingen mitverantwortlich fühlt und die Thematik Abfall und Umwelt besonders im politischen Rahmen intensiv mitverfolgt.

Dieses Mitarbeiterteam des „Recycling-Hof Findorff" des Jugendwerkstätten Bremen e. V. hat Ende 1986 eine erste umfassende Auswertung und Dokumentation des Pilotprojekts vorgelegt.

Die nach einem Jahr praktischer Entsorgung in alternativer Form gewonnenen Erfahrungen belegen, daß durchaus Chancen bestehen, vorhandene Entsorgungssysteme durch den weitläufigen Bereich der Abfallverwertung zu ergänzen und auf diesem Wege zugleich nützliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Ob das Ziel, auf diesem Wege auf Dauer sich selbsttragende Arbeitsplätze zu entwickeln, erreicht werden kann, ist nach der ersten Phase des Probelaufs nicht abschließend zu beurteilen.

Fest steht jedoch, daß diese zunächst über ABM-Beschäftigung eröffneten Beschäftigungsfelder außerordentlich nutzbringend sind, sowohl für die Beschäftigten als auch für die Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft. Der Mitteleinsatz für dieses Pilotprojekt der Bundesanstalt für Arbeit und des Landes Bremen lohnt sich arbeitsmarkt- und strukturpolitisch.

Der Senator für Arbeit plant deshalb, dieses Projekt sowohl investiv als auch personell im Verbund mit dem Jugendwerkstätten e. V. weiter auszubauen.

2.4.1.4 **Kompostierungsanlage Blockland-Deponie**

Im Rahmen eines ABM-Modellversuchs ist in Abstimmung mit dem Senator für das Bauwesen auf der Blocklanddeponie eine Kompostierungsanlage eingerichtet worden, die sperrige Abfälle wie Baumschnitt, pflanzliche Abfälle des Straßenblattgrüns und aus öffentlichen Grünanlagen, organische Abfälle von Gewerbebetrieben und Bremer Haushalten aufbereitet (kompostiert). Der entstehende Kompost wird für die Baumsanierung und Wiederbegrünung verwandt. In diesem Modellversuch, der wissenschaftlich ausgewertet wird, werden drei ABM-Kräfte beschäftigt.

2.4.1.5 Pilotprojekt „Getrenntes Sammeln von Müll in einer Großwohnanlage" — Vorberger Straße —

Mit dem unter Trägerschaft des Senators für das Bauwesen/Bauamt Bremen-Nord laufenden Projekt wird ebenfalls der Versuch unternommen, über ABM-Beschäftigung neue Wege der Abfallbeseitigung zu entwickeln. Schwerpunkt der Projektarbeit mit insgesamt 3 ABM-Beschäftigten ist die Wiederverwertung der Abfälle, die Trennung von Haushaltsmüll und die Kompostierung organischer Küchenabfälle.

Alle angesprochenen 30 Haushalte mit 80 Personen beteiligen sich seit einem Jahr an der Sammlung von Wertstoffen aus dem Hausmüll. Weitere Haushalte aus der Umgebung haben sich mittlerweile diesem Projekt angeschlossen, so daß jetzt 135 Haushalte an der Aktion teilnehmen. Aus einer Fragebogenaktion geht hervor, daß ausnahmslos alle Befragten mit dem Projekt zufrieden sind.

2.4.1.6 Herstellung eines Hartbrennstoffs aus Abfällen

An der Nahtstelle der Müllentsorgung und Energiegewinnung ist ein weiteres ABM-Projekt angesiedelt. Das in Kooperation mit der Universität Bremen geplante Vorhaben zielt darauf ab, verfahrenstechnisch bereits prinzipiell bekannte Methoden der Verschichtung von Hausmüll und anderen organischen Abfällen zu einem umweltschonenden festen Brennstoff einer konkreten technischen Lösung zuzuführen. Die sich aus einem Ingenieur, einem technischen Zeichner und einem Techniker zusammensetzende ABM-Projektgruppe hat neben notwendigen Systemuntersuchungen nunmehr den Entwurf einer Versuchspresse einschließlich der konstruktiven Auslegung erarbeitet, die die Herstellung von Müllpreßlingen erlaubt. Bei der Konstruktion handelt es sich um eine hydraulische Preßvorrichtung, deren Einsatz noch weiterer wissenschaftlicher Untersuchung bedarf.

Die Finanzierung der Herstellung der Presse konnte durch Firmenunterstützung gesichert werden.

Parallel zur Konstruktion einer Hydraulikpresse werden Proben geschredderten Mülls an Pressehersteller geschickt und die erzeugten Preßlinge — vergleichbar mit Briketts — technisch begutachtet. Die bisher laufenden Firmenkontakte zeigen, daß ein reges wirtschaftliches Interesse besteht, die noch offenen Probleme der Müllverpressung zu lösen.

Dieses innovative ABM-Projekt eröffnet also nicht nur Chancen zur Verbesserung der Umwelt (umweltverträglichere Wiederverwendung von Abfällen), sondern ist bei positivem Abschluß der noch laufenden Versuche geeignet, eine Fertigung von kompletten Müllhartbrennstoffanlagen aufzubauen. Der Aufbau und die Führung solcher Anlagen hätten entsprechende Arbeitskraftbedarfe im Ingenieur-, Fertigungs-, Montage- und Vertriebsbereich zur Folge. Gemeinden, die keine eigene Müllverbrennungsanlage errichten können oder wollen, zeigen sich an der Realisierung des hier angestrebten Verfahrens bereits interessiert.

2.4.1.7 Aufklärung und Beratung in Umweltschutzfragen

Um den Gedanken des Umweltschutzes in das Bewußtsein breiter Bevölkerungsschichten einzubringen, bedarf es sicherlich auch einer umfassenden Aufklärung und Beratung. So werden im Rahmen der ABM-Förderung z. B. Experten zur Beratung in Fragen des Garten- und Landschaftsbaus, des Umweltschutzes, des Energiesparens etc. eingesetzt.

In einem weiteren ABM-Projekt sollen Großstadtkindern die natürlichen Zusammenhänge der Tier- und Pflanzenwelt aufgezeigt werden. Zu diesem Zweck ist eine Jugendfarm errichtet worden, die den Kindern bereits in einem frühen Stadium die ökologischen Zusammenhänge näherbringt.

2.4.2 ABM für soziale Dienste

Das Prognos-Institut hat in seiner Untersuchung „Soziale Dienste als Träger potentiellen Wachstums und ihr Beitrag zum Abbau der längerfristigen Arbeitslosigkeit" aus dem Jahre 1980 bereits ausgewiesen, daß in diesem Bereich ein nahezu beliebig ausweitbarer Bedarf vorhanden ist.

Der Ausbau sozialer Dienste liegt ohne Zweifel im öffentlichen Interesse. In diesem Bereich können gesellschaftlich nutzbringende zusätzliche Aufgabenfelder erschlossen und benachteiligte Zielgruppen des Arbeitsmarktes, insbesondere Frauen, berücksichtigt werden. Die Berufsstrukturen der Arbeitslosen zeigen, daß

gerade im Berufsbereich der sozialen Dienste (Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Sozialpfleger, Erzieher, Psychologen, Lehrer, Krankenpfleger etc.) auch beruflich qualifizierte Arbeitslose in überdurchschnittlich hoher Zahl zur Verfügung stehen.

Der Ausbau der sozialen Dienste mit ABM hat deshalb auch im Rahmen bremischer ABM-Politik eine wesentliche Rolle gespielt.

Bei der Einführung zusätzlicher und neuer sozialer Dienste über ABM stellt sich jedoch in besonders krasser Weise das Problem der Befristung, und zwar in doppelter Hinsicht. Neben den für alle ABM-Bereiche geltenden befristeten Arbeitsverträgen kommt das Dilemma hinzu, daß ein als sinnvoll anerkannter „sozialer Dienst" mit Ablauf der ABM-Förderungszeit eingestellt werden mußte, d. h. auch die Maßnahme nicht mit anderen ABM-Beschäftigten fortgeführt werden konnte.

Auf Initiative Bremens hin ist dem Bereich der sozialen Infrastruktur im Rahmen des ABM-Rechts ein besonderer Stellenwert zuerkannt worden. Aufgabenfelder der sozialen Dienste können über den maximalen Förderungszeitraum der ABM-Beschäftigung einer bestimmten Person hinaus als Maßnahme — allerdings mit wechselnder personeller Besetzung — fortgeführt werden.

Damit wird zwar der Aufbau zusätzlicher sozialer Dienstleistungen über ABM erleichtert, das grundsätzliche Dilemma aber bleibt erhalten. Mit ABM initiierte soziale Dienste — z. B. in der Alten- und Krankenpflege, Drogenberatung — sind stark abhängig von den personellen Bezügen, die zwischen den ABM-Dienstleistenden und der Klientel aufgebaut werden und für den Erfolg des sozialen Dienstes entscheidend sind. Mit Ein- und Zweijahresverträgen ist der Aufbau kontinuierlicher Bezüge kaum möglich. Aber auch losgelöst von der personellen Kontinuität stellt sich die Frage, ob Träger in der Lage sind, die mit ABM initiierte Verbesserung z. B. der Betreuung alter oder behinderter Menschen aufrechtzuerhalten; ob mit oder ohne ABM-Förderung.

ABM-Förderung der Bundesanstalt bezieht sich immer nur auf eine 60 bis maximal 100 %ige Übernahme des Arbeitsentgelts. Die Ergänzungsmittel und laufenden Sachkosten bzw. Folgekosten müssen entweder vom Träger selber oder vom Land bzw. der Kommune geleistet werden. In Anbetracht der angespannten öffentlichen Haushaltslage sind die Chancen für ein verstärktes finanzielles Engagement im Sozialbereich begrenzt.

Diese kritischen Anmerkungen vorausgeschickt, wird dennoch für einen Ausbau sozialer Dienste mit ABM-Förderung unter bestimmten Voraussetzungen plädiert: Als Folge anhaltender Massenarbeitslosigkeit ist gerade im Bereich sozialer Dienste (Sozialpolitik in der ökonomischen Krise!) ein offenkundiger gesellschaftlicher Handlungsbedarf ersten Ranges zusätzlich entstanden.

Die von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffenen Kommunen — als entscheidende finanzielle Träger der sozialen Dienste — haben zunehmend die Folgekosten der Arbeitslosigkeit wegen der Ausgrenzung der Arbeitslosen aus Versicherungsleistungen in die Sozialhilfe zu finanzieren. Von daher ist es nur folgerichtig, diesen Kommunen bei der Entwicklung neuer sozialer Handlungsfelder mit dem Einsatz Arbeitsloser über ABM aus Mitteln der Versichertengemeinschaft zu helfen. Die faktisch stattfindende Verlagerung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Kommunen rechtfertigt sogar, die Frage der Abgrenzung von Pflichtaufgaben bzw. Regelaufgaben der Kommunen unter diesen veränderten finanziellen Rahmenbedingungen neu zu stellen. Feststehen muß allerdings, daß nur solche soziale Aufgaben für ABM in Betracht kommen können, die keinen politischen Sparbeschlüssen unterliegen.

Die Tatsache, daß die Einführung neuer sozialer Dienste stets latenten Bedarf aktiviert und mit ABM initiierte Verbesserungen z. B. in der Behindertenbetreuung nur schwer rückgängig zu machen sind, sollte nicht grundsätzlich gegen die Anwendung von ABM ins Feld geführt werden. Aufgabenfelder, die ihrer Natur nach häufig auf Dauer angelegt sind — und Kontinuität ist den sozialen Diensten eigen —, können für ABM geeignet sein, wenn ABM als Vorreiterrolle und Erprobungsphase für die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen begriffen werden.

Eine solche Rolle kann zumindest von den freien Trägern der sozialen Dienste übernommen werden, sofern die mit ABM nach dem Prinzip der Gemeinnützigkeit aufgebaute Dienstleistung nach entsprechender Einführungs- und Erprobungsphase zu einer sich selbstfinanzierenden Aufgabe organisiert wird.

Solche Strategien sind möglich, wie die nachfolgende beispielhafte Darstellung von bremischen ABM-Projekten im Bereich sozialer Dienste beweist. Unter arbeits-

marktpolitischen Gesichtspunkten ist daher entscheidend, daß über die Organisation **neuer** „Märkte" für soziale Dienstleistungen über ABM-Förderung in der Regel keine privatwirtschaftlichen Angebote verdrängt und damit vorhandene Beschäftigung gefährdet wird. Von daher ist der Einsatz von ABM in diesem Bereich unter Beachtung aller direkten und indirekten arbeitsmarktpolitischen Folgewirkungen extensiver und qualifizierter zu entwickeln als im gewerblich-technischen Produktionsbereich. Der Aufbau von sogenannten Nischenproduktionen in Eigenregie über ABM stößt sehr schnell auf Grenzen in der Konkurrenz vor allem zu kleineren und mittleren Betrieben des Handwerkes.

Die Alternative im gewerblichen Bereich, ABM-Aufträge über Vergabe zu organisieren, scheitert oft an Kostenüberlegungen. Diese Probleme stellen sich nicht im sozialen Dienstleistungsbereich. Hier könnte allenfalls eine Konkurrenz zu staatlich oder aus Versichertenbeiträgen finanzierten Großsystemen der institutionalisierten sozialen Versorgung entstehen.

Da ABM immer nur für neue oder zusätzliche Aufgabenfelder in Betracht kommen sollten, kann ein Verdrängungswettbewerb zu öffentlichen Großsystemen oder gar die Gefahr einer Privatisierung staatlicher Aufgaben über eine ABM-Einstiegsphase ausgeschlossen werden.

Der Aufbau und Ausbau spezifischer **ambulanter** sozialer Dienste im Sinne neuer sozialer Aufgabenfelder bietet einer ABM-Politik mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zugleich gute Chancen. Voraussetzung zur optimalen Nutzung dieser Chancen ist allerdings eine Veränderung des ABM-Förderungsrechts, vor allem eine Verlängerung der Förderungsfristen für den einzelnen Arbeitnehmer. Hierzu werden unter Kapitel III nähere Ausführungen gemacht. Die im folgenden dargestellten Projekte müssen sich innerhalb der gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen bewegen.

2.4.2.1 Nachbetreuung von Strafentlassenen und Vermeidung von Untersuchungshaft

Der Verein Hoppenbank e. V., der die Betreuung von Strafentlassenen zum Ziel seiner Aufgaben gemacht hat, führt seit 1984 mehrere Modellprojekte im Haus Fedelhören mit ABM-Beschäftigten durch.

So werden z. B. die ehemaligen Bewohner des Hauses Fedelhören, die als Strafentlassene aus den Justizvollzugsanstalten dort zunächst aufgenommen worden sind, nach ihrem Auszug weiterhin sozialpädagogisch betreut. Den in der Mehrzahl arbeitslos und wohnungslos bleibenden Strafentlassenen soll ein spezielles sozialpädagogisches Angebot helfen. Mit ABM-Kräften ist ein umfassendes Beratungsangebot in den Bereichen „Leben — Wohnen — Arbeiten" aufgebaut worden. Diese ambulante Betreuungsarbeit zielt darauf hin, die Strafentlassenen zu befähigen, mit sozialpädagogischer Intervention ihr eigenes Leben in die Hand zu nehmen, selbständig in Wohnungen zu leben, Arbeits- und berufliche Bildungsmöglichkeiten zu suchen. Die Sozialarbeiter und -pädagogen leisten in Form von Gruppenarbeit und Einzelfallarbeit konkrete Hilfestellung bei Behörden und beim Schriftverkehr, bei der Schuldenregulierung, der Vermittlung von Wohnungen, der Kontaktaufnahme zum Arbeitsamt für ABM-Anträge, Rehabilitations- und Umschulungsmaßnahmen u. a..

Dieses in der Bundesrepublik bisher einmalige Projekt wird vom Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt a. Main, wissenschaftlich begleitet und ausgeweitet.

Der Verein Hoppenbank e. V. finanziert sich über Pflegesätze, die mit dem Senator für Jugend und Soziales vereinbart werden.

Das ABM-Projekt „Nachgehende Betreuung" ist zusätzlich und stellt eine notwendige und sinnvolle Ergänzung der bisherigen Arbeit dar. Dies gilt auch für das über ABM geförderte „Haftvermeidungsmodell für Probanden aus der Untersuchungshaftanstalt Bremen", mit dem der Übergang von U-Haft in freies Wohnen im Haus Fedelhören ermöglicht werden soll. Durch das Betreuungs- und Wohnungsangebot soll der Haftgrund der Fluchtgefahr insgesamt ausgeräumt und somit eine Verringerung der Haftdauer in der Untersuchungshaftanstalt erreicht werden. Insgesamt soll die Maßnahme dazu dienen, die Lebenslage des Inhaftierten (Wohnung, Arbeit, Sozialhilfe) zu verbessern, um damit seine Chance für eine günstigere Sozialprognose im Rahmen des Strafverfahrens zu erhöhen.

Im Rahmen eines weiteren ABM-Modellversuchs in Bremen-Nord werden strafentlassene Jugendliche durch sozialpädagogische Betreuung in einem großen

Sportverein erfolgreich sozial integriert. Als zusätzliches Hilfsmittel der Bewährungshilfe werden mit ABM-Beschäftigten individuelle Entschuldungspläne erstellt, denn häufig ist eine hohe Schuldenlast ein Hinderungsgrund für eine Resozialisierung.

Eine andere Initiative, der Verein Wohnungshilfe e. V., bemüht sich mit dem Einsatz von ABM-Kräften um Beratung und Betreuung bei der Wohnraumbeschaffung, um Obdachlosigkeit zu vermeiden. Diese Beispiele zeigen, daß mit ABM-Förderung zusätzliche und neue sozialpolitisch äußerst wirkungsvolle Aufgaben erfüllt werden, die geeignet sind, soziale Folgekosten zu vermindern oder zu vermeiden.

2.4.2.2 Hilfe für Opfer von Straftaten

Ein Beispiel dafür , wie mit der Aufnahme einer neuen Aufgabe über ABM-Förderung auch Perspektiven für eine Dauerbeschäftigung entwickelt werden können, liefert die Opferhilfe — Hilfe für Opfer von Straftaten e. V. —. Dieser 1984 gegründete Verein hat eine Anlaufstelle für Opfer von Straftaten über ABM eingerichtet, um ihnen Beratung und Betreuung anbieten zu können. Der sonst ausschließlich mit ehrenamtlichen Helfern arbeitende Verein geht davon aus, daß mit der Einrichtung der Anlaufstelle und einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit die Mitgliederzahl und somit auch das Spenden- und Bußgeldaufkommen erhöht werden kann, um hiermit Dauerarbeitsplätze finanzieren zu können.

2.4.2.3 Suchtkrankenhilfe — Aufbau eines therapeutischen Wohnheims für langjährig Suchtkranke

Eine optimale Verbindung zwischen arbeitsmarktpolitischer und projektbezogener Zielsetzung wird mit dem Ausbau und der Einrichtung eines Wohnheims für suchtkranke (alkoholkranke) Männer unter Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt, Kreisverband Bremen e. V., erreicht. Dort sollen bis zu 30 Suchtkranke lernen, frei von Suchtmittelgebrauch und wieder integrierter ohne professionelle Betreuung leben zu können. Der Tagesablauf wird durch Selbstversorgungsarbeiten in der Wohnanlage in der Neuenlander Straße bestimmt: Renovierungsarbeiten, Garten- und Holzarbeiten, Aufbau entsprechender Werkstätten. Durch gezielte Aktivitäten soll der von Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit betroffene Personenkreis zu Alkoholfreiheit und Arbeitsfähigkeit hingeführt werden, wobei Bezüge zu Selbsthilfegruppen (z. B. Anonyme Alkoholiker) hergestellt werden. Ein ABM-Team mit vier auch pädagogisch erfahrenen Handwerkern, einer Hauswirtschaftsleiterin und zwei weiblichen Verwaltungskräften mit entsprechenden pädagogischen Erfahrungen leistet seit ca. zwei Jahren pädagogische, therapeutische, handwerkliche und verwaltungstechnische Arbeiten, um das Modellprojekt erfolgreich in der Aufbauphase voranzutreiben. Das Projekt hat sich mittlerweile stabilisiert, eine kontinuierliche Auslastung scheint gewährleistet. Aus Mitteln der Aktion Sorgenkind wird ein Ausbau der Einrichtungen geplant und somit auch eine Erhöhung der Platzzahl. Des weiteren wird eine „Nachbetreuungs-Wohngemeinschaft" mit Hilfe von ABM eingerichtet, um die zur Entlassung anstehenden Bewohner weiter zu stabilisieren.

Dieses ABM-Modellprojekt, das in Zusammenarbeit mit den Senatoren für Jugend und Soziales, Gesundheit und Arbeit gefördert wird, hat neben dem vorrangigen sozialpolitischen Anliegen mehrfache beschäftigungspolitische Wirkungen:

Wegen des erfolgreichen Verlaufs des Modellvorhabens und des geplanten Ausbaus können mehrere der über ABM zunächst zeitlich befristet Beschäftigten auf zusätzlich einzurichtende Dauerarbeitsplätze in dieser Einrichtung der Arbeiterwohlfahrt übernommen werden. Mit der Erweiterung des Werkstattbereichs für Suchtkranke aus der ganzen Region Süd Bremens werden über die Anlaufphase nach ABM weitere hauptamtliche Kräfte eingestellt werden. Das sozialpolitische Ergebnis dieses Projekts, die Verhinderung, daß Alkoholkranke in die völlige Arbeitsunfähigkeit und Desintegration abgleiten, ist zugleich finanzpolitisch bedeutsam: Es werden erhebliche langfristige öffentliche finanzielle Aufwendungen vermieden.

Nach einer ähnlich gestalteten inhaltlichen Konzeption hat die Arbeiterwohlfahrt in Bremen-Blumenthal eine Übergangseinrichtung für suchtkranke (alkoholkranke) Frauen mit ABM-Förderung aufgebaut. Mit fünf Fachkräften aus dem Bereich Textiles Gestalten, Gartenbau, Hauswirtschaft, Verwaltung wird diese Einrichtung nach dem Modell der therapeutischen Gemeinschaft als professionell begleitete Lebensgemeinschaft betrieben. Die eingesetzten ABM-Kräfte sollen nach Ablauf der Aufbauphase — bei erfolgreichem Verlauf — auf Planstellen übernommen werden.

2.4.2.4 **Berufsvorbereitung und Integration für junge erwachsene Sinti**

— Projekt „Sinti — Wohnen und Arbeiten —"

Die Integration der Sinti bei Wahrung ihrer ethnischen Identität ist vor dem Hintergrund jahrhunderterlanger Verfolgung und Diskriminierung eine besonders sozialpolitische Herausforderung, die viel Engagement und Geduld voraussetzt. Unter Federführung des Senators für Jugend und Soziales und Beteiligung des Arbeits- und Bauressorts wurde gemeinsam mit dem Bremer Sinti-Verein und der Bremischen Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau m. b. H. das Projekt „Sinti — Wohnen und Arbeiten —" entwickelt. Auf der Grundlage der Forschungsergebnisse der Universität Bremen zur Wohnsituation der Sinti entstand der Plan, für sechs Bremer Sinti-Familien die Möglichkeit zu bieten, eigenständiges Gewerbe aufzubauen und mit angemessenem und preiswertem Wohnraum zu verbinden.

Das Bauprojekt, das auch mit Hilfe von ABM-Förderung realisiert werden sollte, dient der allgemeinen Integration der Sinti in die Gesellschaft. Eine unerläßliche Voraussetzung dabei ist die Eingliederung in das Berufsleben. Jugendliche und erwachsene Sinti sollten im Rahmen des Neubauvorhabens durch praktische Tätigkeit für geregelte Arbeit motiviert und beruflich qualifiziert werden.

Das Gesamtprojekt in Bremen-Nord wird neben der ABM-Förderung aus mehreren Finanzierungsquellen gespeist: Städtebauförderungsmittel, Sozialhilfemittel, Landeskomplementärmittel des Senators für Arbeit zu ABM, EG-Sozialfondsmittel. Die Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau m. b. H. hat sich als Bauträger zur Verfügung gestellt und das Grundstück von der Stadtgemeinde erworben. Die Bremische Gesellschaft vermietet die Wohnungen an die Sinti. ABM-Bauträger für den Gewerbeteil des Projekts ist die „Modernisierungs-, Miet- und Selbsthilfeberatung e. V.", die z. T. aus dem Bremer Sinti-Verein hervorgegangen ist. Zwischen der Bremischen Gesellschaft und den künftigen Bewohnern werden Nutzungs- und Pachtverträge abgeschlossen.

Auch dieses mit ABM geförderte Projekt verfolgt neben den im Vordergrund stehenden integrations- und sozialpolitischen Zielen beschäftigungspolitische Ziele, die weit über den zeitlich befristeten ABM-Beschäftigungseffekt von 2 Jahren für 14 Baukräfte und einen Sozialpädagogen hinausgehen: Motivierung zum Erwerbsleben, Anleitung einzelner Familienmitglieder in bestimmte Grundqualifikationen (z. B. Buchhaltung, Korrespondenz), um die spätere Gewerbetätigkeit zu erleichtern, schulische und allgemeine Betreuung von Einzelfällen in Ausbildung, Umfeldarbeiten in der Familie und Begleitung bei der Ausbildung und am Arbeitsplatz. Die Zielperspektive des Gesamtprojektes ist also der Versuch, mit Hilfe von ABM- und EG-Sozialfondsförderung alle betroffenen Familien beim Aufbau einer weitgehend von der Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe unabhängigen Existenz zu unterstützen. Der Einzug der Sinti-Familien in die neuen Häuser ist Ende 1986 erfolgt. Die Erarbeitung von realistischen Perspektiven zum Aufbau und zur Ausübung eines Gewerbes unter Berücksichtigung der rechtlichen Möglichkeiten der ABM-Förderung sowie der Finanzierung aus dem EG-Sozialfonds nach dem Bundessozialhilfegesetz und der Landesförderung zur Existenzgründung örtlicher Beschäftigungsinitiativen wird der nächste Schritt sein.

2.4.2.5 **Einrichtung stationärer Mittagstische für ältere und behinderte Mitbürger**

Ein zusätzliches Angebot ambulanter Dienstleistungen ist mit der Einrichtung stationärer Mittagstische für ältere und behinderte Mitbürger unter Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt der Kreisverbände Bremen und Bremerhaven entstanden. Die in verschiedenen Stadtteilen über ABM-Förderung eingesetzten weiblichen Halbtagskräfte ermöglichen örtliche Mittagstische zu angemessenen Preisen für eine Zielgruppe, die auf ein solches Angebot, auch auf Diätbasis, angewiesen ist. Ein Heimaufenthalt kann somit vielen erspart werden; Kommunikationsmöglichkeiten werden aufgebaut.

Das ABM-Personal hat die Aufgabe, an eingerichteten Essensausgaben bzw. Einnahmestellen das in der Zentralküche vorbereitete Essen auszugeben und auch als Ansprechpartner zur Vermittlung sozialer Dienste zu fungieren.

2.4.2.6 **Psychosoziale Beratung und Betreuung von Arbeitslosen**

Unter Trägerschaft des Deutschen Roten Kreuzes ist im Zusammenhang mit ABM für Jugendliche und deren Modell „Arbeiten und Lernen" eine psychosoziale Beratungs- und Betreuungsstelle über ABM eingerichtet worden. Im Rahmen der allgemeinen Sozialarbeit des DRK werden Erfahrungen dahingehend gesammelt,

daß ein steigender Bedarf an Hilfen im psychosozialen Bereich mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entsteht. Diese Erfahrungen decken sich mit den Ergebnissen der medizinischen und psychologischen Arbeitslosenforschung, die aufzeigen, daß Arbeitslosigkeit sofortige Auswirkungen auf die körperliche und seelische Gesundheit der Betroffenen hat. Folgende Aufgaben werden von der Stelle wahrgenommen: Betreuungsarbeit vorwiegend für einzelne arbeitslose Jugendliche aus den ABM-Projekten „Arbeiten und Lernen", die aufgrund besonderer Verhaltensauffälligkeiten intensive Hilfe benötigen, Planung und Organisation von Seminaren für Jugendliche, Koordination und Zusammenarbeit mit den sozialen Diensten der Stadtteile.

2.4.2.7 Erprobung und Schaffung neuer Arbeitbereiche für Schwer- und Schwerstbehinderte

Im Rahmen dieser ABM werden spezielle Arbeitsfelder erprobt, die von blinden Menschen übernommen werden können. Dabei werden auf der Grundlage der technischen Hilfsmittel spezielle Informations- und Kommunikationsstrukturen entwickelt, die eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit mit nichtbehinderten Mitarbeitern ermöglicht. Darüber hinaus sollen Erfahrungen und Möglichkeiten für eine bessere Beratung behinderter Arbeitsloser, vor allem auch unter Einbeziehung der beruflichen Umschulungs- und Fortbildungsangebote, ausgelotet werden.

2.4.2.8 Alphabetisierungslehrgänge und Schulaufgabenbetreuung für Benachteiligte

Es ist bekannt, daß Jugendliche trotz Durchlaufens unseres Schulsystems teilweise die elementaren Bildungsvoraussetzungen, die für einen erfolgreichen Einstieg in das Berufsleben unabdingbar sind, nicht oder nur unzureichend erfüllen.

Aber auch Erwachsene verfügen zum Teil nicht über die eben geschilderten Voraussetzungen, um auf dem Arbeitsmarkt zu bestehen.

Um diese Benachteiligungen im Sinne extremer Bildungsdefizite abzubauen, wird z. B. mit der Volkshochschule ein Alphabetisierungslehrgang über ABM durchgeführt.

Zusätzliche Projekte befassen sich mit stadtteilbezogenem Förderunterricht und Schulaufgabenbetreuung benachteiligter Kinder, insbesondere ausländischer Kinder. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die von den Schulen in dieser gezielten Form nicht wahrgenommen werden können.

2.4.2.9 Freizeitangebote und Betreuungsmaßnahmen für Asylbewerber

Ein aktuelles zusätzliches Feld der Sozialarbeit erstreckt sich auf Hilfen und Betreuungsmaßnahmen für Asylbewerber. So hat z .B. der Magistrat der Stadt Bremerhaven zusätzliche Sozialarbeiter über ABM-Förderung eingesetzt, um Asylbewerbern bei Behördengängen, beim Einrichten der Wohnungen, bei der Bewältigung der Alltagsprobleme und der Entwicklung von Freizeitangeboten Hilfestellungen zu geben.

2.4.3 ABM für den Ausbau und die Herrichtung von Werkstätten für berufliche Ausbildung, Umschulung und Fortbildung

Ein wesentlicher Schwerpunkt bremischer ABM-Politik im gewerblich-technischen Bereich lag in den letzten Jahren in der Sanierung und Herrichtung von Werkstätten für berufliche Qualifizierung. Nicht mehr genutzte ehemalige Fabrikationsstätten in Bremen und Bremerhaven sind im Rahmen von ABM-Baumaßnahmen umgebaut, saniert und zu Werkstätten für berufliche Qualifizierung eingerichtet worden.

Diese ABM-Baumaßnahmen mit weiteren gewerblich-technischen Anschlußmaßnahmen sind Beispiele dafür, wie zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben zur sinnvollen Beschäftigung von benachteiligten Zielgruppen des Arbeitsmarktes (hier schwervermittelbare gewerbliche Arbeitnehmer der Bauberufe) mit Zielen der Arbeitsmarktstrukturpolitik verbunden werden können.

Ziel der Arbeitsmarktstrukturpolitik ist es, ein ausreichendes Angebot an außerbetrieblichen Qualifizierungsplätzen im Bereich der Berufsorientierung (Arbeiten und Lernen), der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung zu schaffen.

Mit dieser Zielsetzung ist ein über die Stadtgebiete Bremen und Bremerhaven verteiltes Netz von beruflichen Qualifizierungszentren im gewerblich-technischen

Bereich mit unterschiedlichen Schwerpunkten mit Hilfe von ABM errichtet worden. Beispielhaft seien hier genannt:

für **Bremen:**

— das gewerblich-technische Bildungszentrum in Hastedt auf dem ehemaligen Gelände von Hansa-Waggon-Bau mit dem Schwerpunkt der beruflichen Umschulung und Fortbildung,

— das Projekt „Weserburg" in der vorderen Neustadt,

— das berufliche Weiterbildungszentrum in dem ehemaligen „Haus der fremden Firmen" auf dem Gelände der ehemaligen AG-Weser,

— die Werkstätten des Jugendwerkstätten Bremen e. V.,:

in Gröpelingen auf dem Gelände der ehemaligen Maschinenfabrik Voith,

in Hastedt auf dem Gelände der ehemaligen Tubenfabrik Ketels,

in der Neustadt auf dem Gelände der ehemaligen Dreßler-Brauerei,

in Bremen-Burg in Hallen der Bundesvermögensverwaltung

— Werkstätten des Technischen Hilfswerks in Osterholz-Tenever;

für **Bremerhaven:**

— im ehemaligen Baubüro der Bundesvermögensverwaltung die Werkstätten von Arbeit und Leben e. V. in der Hansastraße,

— auf dem Gelände des Fischereihafens Jugendwerkstätten zur Berufsorientierung.

Ein größeres ABM-Bauprojekt läuft gegenwärtig als Vergabemaßnahme zum Ausbau und zur Herrichtung der ehemaligen Produktionshallen und Bürogebäude von **Spinnbau-Farge in Bremen-Nord** zu einem modernen Aus- und Weiterbildungszentrum. Das bisher von einem Maschinenbauunternehmen genutzte Gebäude bietet die Voraussetzungen, mit einem vertretbaren Kostenaufwand dieses Projekt zu verwirklichen. Die Gesamtfläche umfaßt rd. 10 200 qm. Davon werden gegenwärtig schon rd. 4 000 qm für Aus- und Weiterbildungszwecke genutzt. Brachliegende Hallenflächen, die stark sanierungsbedürftig sind, umfassen weitere 5 100 qm. Das Büro- und Verwaltungsgebäude mit rd. 480 qm soll nach dem Um- und Ausbau sowohl als Verwaltungsgebäude für die Aus- und Weiterbildungsträger als auch für die Erteilung des theoretischen Unterrichts durch Schaffung von entsprechenden Klassenräumen genutzt werden. Die Baukonzeption beinhaltet ein hohes Maß an Flexibilität, d. h. die ineinandergehenden Hallenflächen können bedarfsorientiert jederzeit ohne großen finanziellen Aufwand neuen Umschulungszwecken entsprechend gestaltet werden. Das Büro- und Verwaltungsgebäude in unmittelbarer Nähe zu den Werkstätten garantiert die notwendige Verknüpfung von Theorie und Praxis.

Das mit ABM- und Landeskomplementärmitteln geförderte berufliche Aus- und Weiterbildungszentrum für Bremen-Nord wird bei dieser Konzeption den sich vom Arbeitsmarkt her für die Zukunft ergebenden Aufgaben der Weiterqualifizierung von Arbeitslosen und Erwerbstätigen voll gerecht. Mit dem ABM-Projekt wird also eine wichtige Voraussetzung zur Veränderung der Wirtschaftsstruktur geschaffen.

2.4.4 ABM als Hilfe für Existenzgründungen/Örtliche Beschäftigungsinitiativen

ABM werden — soweit dies die förderungsrechtlichen Bestimmungen zulassen — auch im Zusammenhang mit dem Aufbau örtlicher Beschäftigungsinitiativen einschließlich alternativer Betriebe eingesetzt.

ABM für erwerbswirtschaftliche Existenzgründungen können allerdings nur im Vorfeld z. B. zum Aufbau der Infrastruktur für Pilotprojekte und für wissenschaftliche Untersuchungen in Frage kommen. Diese Möglichkeiten werden allerdings in Ergänzung des aus bremischen Mitteln finanzierten Programms zur Förderung „örtlicher Beschäftigungsinitiativen" und der EG-Förderung genutzt.

So wird gegenwärtig in Kooperation zwischen dem Senator für Arbeit und dem Netzwerk Bremen in Trägerschaft der Hochschule für öffentliche Verwaltung ein Forschungsprojekt „Arbeit und Leistung in lokalen Beschäftigungsinitiativen in

der Region Bremen" über ABM-Förderung durchgeführt. Dieses Projekt soll u. a. Fragen der quantitativen und qualitativen Arbeitsmarkteffekte und der Finanzierungsprobleme der örtlichen Beschäftigungsinitiativen nachgehen.

Ein weiteres im Zusammenhang mit Existenz-Gründungsförderung stehendes größeres ABM-Projekt wird gegenwärtig im Arbeitsressort vorbereitet. Eine leerstehende ehemalige Berufsschule für Nahrungs- und Genußmittel im Stadtteil Gröpelingen soll zu einem „Werkhof für örtliche Beschäftigungsinitiativen" über ABM-Förderung entsprechend umgebaut und renoviert werden. Das Objekt verfügt über eine Nutzfläche von ca. 1 700 qm auf 4 Etagen. Das Bauvolumen umfaßt eine bedarfsgerechte Aufteilung der vorhandenen Räumlichkeiten in Werkstätten, zeitgerechte Wärmeschutzmaßnahmen, Sanierung der Fassade und der Dacheindeckung.

Grundidee dieses geplanten Projektes ist, örtlichen Beschäftigungsinitiativen bei der Beschaffung geeigneter Räumlichkeiten einschließlich der dazugehörigen Infrastruktur Hilfestellung zu geben. Erst nach einer Phase der Konsolidierung der Existenzgründung sollen marktübliche Mieten gezahlt werden.

Zudem ist vorgesehen, ein gemeinschaftlich zu nutzendes professionell geführtes Dienstleistungszentrum in diesem Werkhof anzubieten. Dieses Angebot soll sich auf eine Infrastruktur stützen, die dem aktuellen Stand der Ausstattung entsprechender Büro- und Kommunikationseinrichtungen entspricht.

Das Werkhofangebot soll sich an folgende Nutzergruppen wenden:

— ehemalige Arbeitnehmer der Werften, die durch die Strukturkrise ihren Arbeitsplatz verloren haben (insbesondere Know-how-Träger in den Bereichen Engineering, Steuerungstechnik etc.) und selbständige Existenzen gründen wollen,

— örtliche Beschäftigungsinitiativen (bevorzugt mit stadtteilbezogenen Gewerbe- und Dienstleistungsangeboten),

— „klassische" Existenzgründer (bevorzugt aus dem Bereich innovativer Verfahren und Produkte),

— bestehende Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe mit stadtteilbezogenen Zusatzangeboten (z. B. Energieberatung, Wissenschaftsladen etc.), wenn damit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Der Schwerpunkt bei den Nutzern soll jedoch bei den örtlichen Beschäftigungsinitiativen liegen. Nutzungsinteressenten aus dem Bereich örtlicher Beschäftigungsinitiativen sind in ausreichender Anzahl bereits vorhanden.

Im Interesse entsprechender fachlicher Qualifikationen der Nutzer des Gebäudes wird eine Vernetzung mit den zahlreichen Angeboten im Bereich Fortbildung und Umschulung in Bremen angestrebt.

Die Finanzierung dieses Projekts (ca. 2,5 Mio DM) soll neben der ABM-Bau-Förderung aus dem EG-Sonderprogramm zum Ersatz von wegfallenden Schiffbau- bzw. Fischereiarbeitsplätzen sowie aus Landeskomplementärmitteln erfolgen.

Ein weiteres Beispiel der ABM-Förderung für örtliche Beschäftigungsinitiativen ist die unter Trägerschaft des Diakonischen Werkes Bremen e. V. und dem Verein der Inneren Mission gegründete „Neue Arbeit GmbH". Ziel dieses Unternehmens ist, schwervermittelbaren Arbeitslosen durch Angebot gemeinnütziger Arbeit, Ausbildung, Berufsförderung und sozialpädagogischer Betreuung zu helfen. Als erstes Projekt wurde in Friedehorst ein leerstehendes Gebäude werkstattgerecht umgebaut. Weitere Projekte werden folgen.

2.4.5 **ABM für Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit**

Eine bestmögliche Abstimmung zwischen dem ABM-Ziel „Arbeitsmarkteffekt bzw. Zielgruppenorientierung" einerseits und einem optimalen Maßnahmeergebnis i. S. der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses läßt sich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erreichen.

Unter Beachtung auch der Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit sind im Rahmen von ABM und Ausbildung beim Jugendwerkstätten Bremen e. V. und in der Ausbildungsstätte „Im Holter Feld" in Bremen Prototypen des **„Pico-Trucks"** gebaut worden, die in Ländern der Dritten Welt in der Landwirtschaft eingesetzt werden sollen und von ihrer Technik her besonders gut geeignet sind, den Be-

dingungen konstruktiver Entwicklungshilfe zu entsprechen. Die „Pico-Trucks" sind den spezifischen Einsetzungsmöglichkeiten in der Dritten Welt angepaßt und dienen dem Zweck, in diesen Ländern mit einfachem technischen Standard produziert zu werden. Die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen dieses Projektes waren arbeitslose Jugendliche im Rahmen berufsqualifizierender Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Ein weiteres Beispiel ist die unter Trägerschaft der Bremer Arbeitslosenhilfe (BRAS) auf der Ebene „mittlerer Technologie" gebaute **Windkraftanlage,** die für Nicaragua bestimmt ist. Dieses ABM-Projekt läuft mit 12 arbeitslosen Jugendlichen in einer Jugendwerkstätte nach dem Modell „Arbeiten und Lernen", die in einem Jugendfreizeitheim (Bremen-Horn) integriert ist. Die erste Anlage ist bereits fertiggestellt und soll im April 1987 in Nicaragua von den Jugendlichen und dem Ausbildungsleiter dort installiert werden. Die Motivation der Jugendlichen und die Identifikation mit dem Projekt sind hier besonders groß.

Entscheidend für den Erfolg dieses herausragenden ABM-Projektes mit benachteiligten Jugendlichen war die engagierte Kooperation mit dem Konstrukteur dieses Windkonvertertyps, dem Bremer Dipl. Ing. Horst C r o m e, und fünf Studenten, die spezielle Entwicklungsprobleme der Windenergieanlage zum Thema ihrer Diplomarbeit gemacht hatten.

Bereits in technisch einfach ausgerüsteten Werkstätten — die Werkstatt im Jugendfreizeitheim ist lediglich als Provisorium zu bezeichnen — und mit grundsätzlichen Kenntnissen und Fertigkeiten läßt sich die Anlage aus leicht beschaffbaren Materialien bauen.

Die Steuerung kommt ohne elektronische, hydraulische oder pneumatische Bauteile aus. Der Wind selber reguliert die Anlage mit Hilfe von zwei Steuerfahnen. Bereits bei Windstärke 2 drehen sich die Flügel, und die — zunächst schwache — Energieproduktion beginnt. Bei Windstärke 6 gibt der Generator seine Nennleistung ab. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ist entscheidend, daß vor allem Entwicklungsländer mit einfachem technischen Standard ohne weiteres beginnen können, solche Windräder zu produzieren und zu betreiben, vorausgesetzt sie verfügen über die wenigen, aber unverzichtbaren Kaufteile.

Daß der Bau solcher Prototypen im Rahmen von „Arbeiten und Lernen" für Jugendliche ein motivierendes Erlebnis ist, liegt auf der Hand.

Es ist vereinbart worden, den Bau und die Weiterentwicklung von Prototypen für Windkraftanlagen im Rahmen von Kooperationen und unter Nutzung auch der Werkstätten des Jugendwerkstätten Bremen e. V. gemeinsam mit der Bremer Arbeitslosenhilfe voranzutreiben.

Der Jugendwerkstätten Bremen e. V. kooperiert seit längerem mit dem **Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit,** um sinnvolle gemeinnützige Auftragsarbeiten für Entwicklungshilfe zu leisten.

Den Jugendlichen sollen mit Hilfe solcher Projekte ausbildungsrelevante Qualifikationen und zugleich Einblicke in gesellschaftspolitische Strukturen vermittelt werden. Als Beispiel sei hier angeführt ein Auftrag für den Umbau von zwei Lastkraftwagen für den African National Congress (ANC). Die Lastkraftwagen sind als Werkstattwagen für Schulfarmprojekte in Flüchtlingslagern des ANC in Tansania (Mazimbu/Dakane) hergerichtet worden. Die Mittel hierfür sind vom Senator für Wirtschaft und Außenhandel zur Verfügung gestellt worden.

Des weiteren hat der Jugendwerkstätten Bremen e. V. im Auftrag des Vereins Städtepartnerschaft Bremen/Corinto die Reparatur und den Ausbau von Lastkraftwagen für Projekte in Nicaragua vorgenommen.

Der Verein Jugendwerkstätten Bremen e. V. beabsichtigt, den Bereich der Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt über gemeinnützige Projekte zu intensivieren. Aus diesem Grunde hat das Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit auf Initiative des Arbeitssenators zwei Experten der Entwicklungshilfe über ABM beauftragt, solche weiteren Projektbereiche festzustellen, die den Zielen der bremischen Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt gerecht werden.

2.4.6 ABM für die Förderung von sozialen und beruflichen Frauenprojekten

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wenden sich grundsätzlich an arbeitslose Frauen und Männer. Vor allem wegen der einseitigen Berufsstruktur weiblicher Arbeitsloser ist es allerdings bislang nicht gelungen, Frauen entsprechend ihrem Anteil

an der Gesamtarbeitslosigkeit im Rahmen von ABM ausreichend zu berücksichtigen. Es ist deshalb das Bemühen bremischer ABM-Politik, über spezifische ABM-Frauenprojekte gezielt zusätzliche Arbeitsfelder für Frauen zu schaffen, die ihren besonderen Problemlagen und Bedürfnissen gerecht werden. Dabei sollen möglichst Elemente der allgemeinen und beruflichen Qualifizierung in die Projektgestaltung mit einfließen, um in Bildungsdefiziten begründet liegende berufliche Diskriminierungen abzubauen.

2.4.6.1 Projekt „Bremer Frauenwochen"

Wesentliches Ziel des vom Trägerverein „Familien lernen gemeinsam e. V." initiierten ABM-Projektes „Bremer Frauenwochen" ist die Entwicklung frauenspezifischer Weiterbildung in Bremen. Dabei sollen auch aktuelle Forschungsergebnisse aus allen Fachbereichen der Universität Bremen aufgenommen werden, um sie unter frauenspezifischen Gesichtspunkten zu behandeln und auf breiter Ebene zu diskutieren, wie z. B. Gen-Technologie, Leben und Technologie.

Des weiteren bemüht sich die Gruppe im Sinne einer Kooperationsfunktion zwischen Frauen der Region Bremen, Frauenprojekten und Universität um die Vermittlung wissenschaftlicher Kleinforschung, die im Rahmen von frauen-spezifischen Lehrprojekten und wissenschaftlichen Abschlußarbeiten in den verschiedensten Studiengängen und Fachbereichen zu leisten ist. Hinzu kommt die Entwicklung und Gestaltung von Bildungsurlaubsangeboten für Frauen.

2.4.6.2 Mädchenprojekt im Jugendfreizeitheim Neustadt

Unter Trägerschaft der Bremer Arbeitslosenselbsthilfe e. V. (BRAS) soll einer Gruppe von 16 Mädchen der Erwerb des Hauptschulabschlusses sowie die Vermittlung von Grundkenntnissen in den Berufsfeldern Holz und Hauswirtschaft ermöglicht werden. Die Mädchen sind Sonderschulabgänger oder Abgänger ohne Hauptschulabschluß oder mit einem Hauptschulabschluß, jedoch mit schlechten Leistungsbewertungen. Die Mädchen sollen deshalb im Rahmen der Kombimaßnahme „Arbeiten und Lernen" dahingehend qualifiziert werden, daß sie selbstbewußt und stringent den Weg in Ausbildung und Arbeit suchen können. Durch Einbeziehung eines handwerklichen Arbeitsfeldes sollen die Mädchen motiviert werden, sich exemplarisch mit einem Bereich auseinanderzusetzen, zu dem sie bislang aufgrund schulischer/familiärer Sozialisation keinen Zugang hatten.

Es ist erklärtes Ziel der BRAS, durch konkrete Absprachen mit Trägern von außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen den Mädchen reale Möglichkeiten zu eröffnen, eine reguläre Ausbildung nach Abschluß der ABM zu verwirklichen.

2.4.6.3 Initiierung und Betreuung von Frauen-Selbsthilfegruppen — „Frauen beraten Frauen"

Da durch zunehmende Arbeitslosigkeit und vermindertes Familieneinkommen gerade Frauen einem besonderen Problemdruck ausgesetzt sind, besteht ein großer Bedarf an psycho-sozialen Selbsthilfegruppen. Frauen müssen vielfach neben ihren eigenen Problemen noch die ihrer Familienangehörigen auffangen (arbeitslose Männer, Jugendliche ohne Lehrstelle, Schulprobleme etc.). Der eingetragene Verein „Beratung, Therapie und Weiterbildung mit Frauen und Kindern e. V." bemüht sich deshalb, mit der Gründung und Stabilisierung von Selbsthilfegruppen im Bereich der präventiven psycho-sozialen Versorgung konkrete Hilfestellungen zu geben.

Mit sechs über ABM-Förderung teilzeitbeschäftigten Frauen (Diplompsychologinnen, Sozialpädagoginnen) wurden die organisatorischen Vorarbeiten für die Gründung der Selbsthilfegruppen geleistet und laufende Hilfe zur Stabilisierung der Gruppen gegeben. Hinzu kommt die Aufgabe der Kinderbetreuung während der Teilnahme der Mütter an den Selbsthilfegruppen. Auch diese ABM ist ein Beispiel dafür, wie mit einer sinnvollen Beschäftigung von Arbeitslosen zugleich wertvolle soziale Dienste wahrgenommen werden. Die Selbsthilfegruppen für Frauen im ambulanten Bereich können die Inanspruchnahme von psychiatrischen Kliniken und Diensten verhindern helfen. Durch fachkundige, verantwortungsbewußte Vorgespräche kann die Frau als zentrale Bezugsperson in der Familie eine Hilfe zur Selbsthilfe erfahren.

2.4.6.4 Eröffnung von dauerhaften Arbeitsplatzperspektiven für arbeitslose Frauen in der Nachbarschaftshilfe — Erprobung über Pilotprojekte —

Ausgangspunkt dieses gerade unter längerfristigeren arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten relevanten ABM-Projektes ist die Tatsache, daß die bisher fast

ausschließlich über ehrenamtliche Helfer der Arbeiterwohlfahrt Bremen organisierte häusliche Versorgung älterer Menschen wegen der zunehmenden Hilfsbedürftigkeit des Personenkreises nicht mehr zu bewältigen ist. Die organisierte Nachbarschaftshilfe hat eine Entwicklung angenommen, die den Rahmen der Ehrenamtlichkeit sowohl vom Umfang als auch von den Qualifikationsanforderungen übersteigt.

Aufgrund dieser Bedarfsentwicklung sieht die Arbeiterwohlfahrt die Chance, längerfristig reguläre Arbeitsplätze in der organisierten Nachbarschaftshilfe zu schaffen. Zielgruppe für diese Arbeitsplätze sollen bisher beruflich nicht qualifizierte arbeitslose Frauen sein. Da der Arbeiterwohlfahrt für diese Aufgaben keine Eigenmittel zur Verfügung stehen, wird zur Zeit über einen mit ABM-Förderung organisierten Probelauf geprüft, ob finanziell abgesicherte Perspektiven für solche Arbeitsplätze entwickelt werden können. Der ABM-Probelauf soll also mit dem Ziel ausgewertet werden, eine Verhandlungsposition gegenüber späteren Kostenträgern zu erarbeiten und ein Berufsbild mit entsprechender Ausbildungsplanung für die „hauptamtliche Nachbarschaftshelferin" zu entwerfen und zu konkretisieren.

Für die auf zwei Jahre angelegte Projektphase sind 10 bisher beruflich nicht qualifizierte arbeitslose Frauen über ABM-Teilzeitbeschäftigung (wöchentlich 30 Stunden) und eine ABM-Sozialarbeiterin als Einsatzleiterin (40 Stunden) bei der Arbeiterwohlfahrt eingestellt worden.

Die erste Phase der ABM-Zeit (ca. 3 Monate) war der zentral organisierten Ausbildung vorbehalten (Kursus für Pflege in der Familie, häusliche Krankenpflege, fachliche Anleitung). Darüber hinaus findet laufend eine weitere begleitende Fortbildung statt, so z. B. mindestens wöchentliche Auswertungs-, Erfahrungs- und Supervisionstreffen. Der Einsatz der Mitarbeiterinnen im Bereich der ambulanten Betreuung älterer und behinderter Menschen wird zentral koordiniert, wobei der Einsatz in den Gebieten der Dienstleistungszentren „Bremer Westen", „Hemelingen", „Neue Vahr" und „Neustadt-Woltmershausen" erfolgt.

Die Zielsetzung dieses Modellprojektes, die schrittweise Einführung von hauptamtlichen Mitarbeiterinnen in Teilbereichen der ambulanten Haushilfe/Betreuung, wird von den anderen Wohlfahrtsverbänden, die Träger von Dienstleistungszentren sind, unterstützt.

Mit diesem ABM-Projekt, das auch mit Komplementärmitteln des Arbeitsressorts unterstützt wird, läßt sich nicht nur die beschäftigungspolitische Bedeutung der Entwicklung zusätzlicher Arbeitsfelder im Bereich ambulanter sozialer Dienste über ABM im Sinne einer Vorreiterrolle unterstreichen, sondern auch die Funktion der Zielgruppenorientierung und Qualifizierung.

2.4.7 ABM für den Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur

Im Rahmen bremischer ABM-Politik sollen diejenigen Projekte Vorrang haben, die neben einer klaren Zielgruppenorientierung zugunsten benachteiligter Arbeitsloser möglichst zugleich aufgrund ihrer produktiven Inhalte starke Sekundäreffekte erzielen und damit Chancen für die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in der gewerblichen Wirtschaft eröffnen. Mit Maßnahmen zum Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur sollen die Voraussetzungen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, zum Beispiel über Neuansiedlungen oder Erweiterung bestehender Betriebe, verbessert werden. Gewerbeflächenerschließung, die Errichtung von Technologie-Gewerbeparks, von Gewerbehöfen und der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen sind deshalb typische Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die dazu beitragen sollen, die Standortqualität für Betriebe in der Region im interregionalen Wettbewerb zu verbessern.

Zur Optimierung der Standortqualität zählen selbstverständlich auch alle Maßnahmen, die geeignet sind, den Faktor Arbeit durch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen den zukünftigen beruflichen Anforderungen — vor allem im technologischen Bereich — anzupassen. Der Beitrag, den bremische ABM-Projekte zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur im Sinne der Förderung zukunftsträchtiger Berufsstrukturen leisten, ist unter Kapitel 2.4.3 (ABM für den Aufbau und die Herrichtung von Werkstätten für berufliche Ausbildung, Umschulung und Weiterbildung) aufgezeigt worden.

Diese Projekte werden zum Teil auch aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur gefördert. Die folgenden Beispiele beschränken sich deshalb auf Maßnahmen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur,

der Gewerbeflächenerschließung und der wirtschaftlichen Attraktivitätssteigerung des Oberzentrums Bremen. Diese Maßnahmen sind — ebenso wie die Projekte der Berufsqualifizierung — integraler Bestandteil des bremischen Wirtschaftsstrukturprogramms.

Im Rahmen der ABM-Prioritätenfestlegung für diesen Bereich steht die Wiedernutzbarmachung von brachliegendem Industrie- und Gewerbegelände (Altlastensanierung bzw. Industrieflächenrecycling) und die Schaffung einer Infrastruktur für Existenzgründungen (siehe Kapitel 2.4.4 — ABM als Hilfe für Existenzgründungen/örtliche Beschäftigungsinitiativen) im Vordergrund.

Die bisher im Zusammenhang mit Gewerbeerschließungen und Bauprojekten gesammelten praktischen Erfahrungen in der Anwendung des Instruments ABM sind jedoch nicht ermutigend.

Die Forderung, größere Bauprojekte über Vergabe und nicht in Eigenregie zu organisieren, setzt einer vorrangig zielgruppenorientierten und auf benachteiligte Arbeitnehmergruppen ausgerichteten ABM-Politik schnell Grenzen. Die mit dem Einsatz von ABM zu erfüllenden rechtlichen Voraussetzungen (genau abgegrenzter Einsatz von ABM-Kräften in bestimmten Gewerken, Kalkulation des Ausfallrisikos der ABM-Beschäftigten — häufige Fehlzeiten, Abrechnungsmodalitäten u. a.) schrecken nicht nur die zuständigen Planungs- und Baubehörden, sondern auch die mit der baulichen Ausführung beauftragten Unternehmen ab. Gerade in Zeiten der Unterbeschäftigung vermögen Wirtschaftsunternehmen nicht zu verstehen, im Rahmen des vorgegebenen Projektes zusätzliche ABM-Kräfte einstellen zu müssen, zumal wenn ihre eigene Stammbelegschaft nicht ausgelastet ist. Die ABM-Philosophie und der Umgang mit dem ABM-Recht ist vielen Unternehmen aber auch den auf kontinuierliche und langfristige Planung ausgerichteten Planungs- und Baubehörden immer noch fremd und z. T. sogar suspekt.

Hinzu kommt das Gebot, über ABM einen möglichst arbeitsintensiven Einsatz zu organisieren, also Formen der Arbeitsgestaltung festzulegen, die zu einer möglichst hohen Anzahl von Arbeitsstunden führen. Dieser Aspekt ist nicht nur unter beschäftigungspolitischen, sondern auch unter finanziellen Gesichtspunkten relevant. Die Höhe der ABM-Förderung, Arbeitsentgelt und Darlehen, orientiert sich an der Lohnsumme. Ein technologisch ausgereiftes Projekt mit hoher Kapitalintensität und damit hohem maschinellen Einsatz lohnt sich nicht über ABM-Förderung.

Unter Berücksichtigung dieser aus der Praxis gewonnenen Erfahrungen müssen die Chancen, im gewerblich-technischen Bereich im direkten Zusammenhang zum Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur expansiv ABM-Felder zu entwickeln, eher skeptisch beurteilt werden.

Diese Einschränkungen vorausgeschickt, werden im folgenden beispielhaft ABM-Projekte aufgezeigt, mit denen die diskutierten Hürden zumindest weitgehend genommen werden konnten.

2.4.7.1 Wiedernutzbarmachung von brachliegenden Industrie- und Gewerbeflächen auf dem ehemaligen AG-Weser-Gelände

Mit maßgeblicher Unterstützung des Arbeitsressorts ist aus dem Kreis ehemaliger Arbeitnehmer der AG-Weser auf Initiative des damaligen Betriebsrats und mit Unterstützung des DGB und der IG-Metall ein „Arbeiterverein Use Akschen e. V." gegründet worden. Mit dieser Gründung wurde u. a. das Ziel verfolgt, ehemaligen älteren Werftarbeitnehmern der AG-Weser Chancen für eine Wiederbeschäftigung auf dem Gelände der AG-Weser, so z. B. auch über ABM-Projekte zu eröffnen.

Der Senator für Arbeit hat mit Unterstützung des Wirtschaftsressorts zunächst ein ABM-Projekt konzipiert, mit dem umfangreiche Geländeaufräumungsarbeiten sowie Reparaturen an Gebäuden auf den dem Lande Bremen gehörenden Grundstücksflächen der ehemaligen AG-Weser durchgeführt werden sollten. Mit dem Einsatz von zehn Facharbeitern aus der Metallbranche, ehemalig beschäftigt auf der AG-Weser, sind u. a. nicht mehr benötigte Gleise, ein Gleiswaagenhaus, eine Gas-Übergabestation, eine Unfallstation, Hallenreste etc. entfernt und mehrere unbrauchbar gewordene Versorgungs- und Entsorgungsanlagen abgebaut worden. Diese Maßnahmen dienen dem Ziel, das Gelände wieder für Interessenten der Industrieansiedlung und damit zur Schaffung von neuen Ersatzarbeitsplätzen attraktiv zu machen. Der Gesamtzustand des Areals ist im Zuge der ABM überholt, und Parkplätze sind angelegt worden. Weitere Projekte zur Sanierung der Verwaltungsgebäude der ehemaligen AG-Weser-Werft sind in Angriff genommen wor-

den. Einige kleinere mittelständische Unternehmen haben sich im großen Verwaltungsgebäude etabliert. Die Nutzung weiterer gegenwärtig mit ABM sanierter Gebäudeteile ist noch offen.

Die Bemühungen des Arbeitsressorts, das ehemalige Gelände der AG Weser zum Kristallisationspunkt auch technologisch-innovatorischer Entwicklungen z. B. über die Ansiedlung einer Technologieberatungsstelle bzw. des Innovationszentrums zu machen, sind aufgrund von Standortentscheidungen zugunsten universitätsnaher Standorte mit dem Anliegen eines möglichst engen Forschungsverbundes zunächst gescheitert.

Es bleibt abzuwarten, ob die mit ABM geförderten Industrieflächen- und Gebäudesanierungen zur Neuschaffung sich selbsttragender gewerblicher Arbeitsplätze oder auch Dienstleistungsarbeitsplätze führen werden. Skepsis ist hier angebracht, solange nicht direkte Impulse über staatlich geförderte Wirtschaftsprojekte z. B. über die Ausstattung eines Gewerbehofes oder einer technologischen Infrastruktur gegeben werden.

Im Rahmen einer jetzt laufenden ABM auch in Trägerschaft des „Arbeitervereins Use Akschen e. V." wird das ehemalige Verwaltungsgebäude saniert und modernisiert. Ein Nutzer wird der Dachverband der ausländischen Kulturvereine im Lande Bremen sein, der dort eine Kommunikations- und berufliche Qualifizierungsstätte einrichten wird.

2.4.7.2 Zusätzliche Gewerbeflächenerschließung in Bremen und Bremerhaven

Im Rahmen von Gewerbeerschließungsmaßnahmen werden zusätzliche und vorgezogene Projekte auch mit dem Einsatz von ABM-Beschäftigten durchgeführt. Dies gilt sowohl für die praktischen Arbeiten vor Ort als auch für Planungsarbeiten.

Ein umfassendes ABM-Projekt zur Erschließung von Gewerbegebieten in Bremen-Niedervieland mit insgesamt 28 ABM-Kräften ist durch die Bundesanstalt mit einer Zuschußhöhe für Arbeitsentgelt von rd. 1 Mio DM und einem Darlehen von rd. 1,2 Mio DM bewilligt worden. Die als Vergabemaßnahme an Wirtschaftsunternehmen konzipierte ABM konnte jedoch bislang nicht umgesetzt werden, weil die Organisation als ABM mit akzeptablen, d. h. mindestens einjährigen Beschäftigungszeiten, und die Zuweisung entsprechender Fachkräfte aus dem Bereich des Tiefbaus aus der Sicht der zu beteiligenden Wirtschaftsunternehmen und des Hafenbauamtes als äußerst schwierig eingeschätzt werden. Die Frage der Umsetzung dieser ABM als Vergabemaßnahme wird gegenwärtig weiter geprüft. Dieses infrastrukturpolitisch bedeutsame ABM-Projekt im gewerblich-technischen Bereich ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie kompliziert sich die Durchführung von ABM über Vergabe an Wirtschaftsunternehmen gestalten kann. Die Einstellung zusätzlicher ABM-Kräfte wird seitens vieler Unternehmen als kaum erfüllbare Voraussetzung angesehen, ohne ABM sei der Auftrag kostengünstiger zu erledigen. Ohne ABM-Förderung ist jedoch die Gesamtfinanzierung des Projektes (einschließlich zinsgünstiger Darlehen, verstärkter Förderung des Bundes) nicht darstellbar.

Mit diesem Beispiel werden die Grenzen offensichtlich, die sich für ABM im gewerblich-technischen Bereich abzeichnen. Besonders problematisch wird ABM-Förderung vor allem auch arbeitsmarktpolitisch, wenn ABM-Vergabeaufträge zusammenfallen mit Kurzarbeit und genereller Unterbeschäftigung der Stamm-Belegschaft.

2.4.7.3 ABM zum Aufbau infrastruktureller Vorleistungen in Bremerhaven

Die ehemalige Jungfischerschule im Fischereihafen Bremerhaven ist über ABM-Förderung saniert und baulich erweitert worden, um sie als Büro- und Verwaltungsgebäude im Zuge der Gewerbeansiedlungspolitik als infrastrukturelle Vorleistung mit anbieten zu können. Die Bereitstellung von Bürokapazitäten, insbesondere im Rahmen der Ansiedlungsbemühungen für mittlere und kleine Unternehmen, hat sich als ein wichtiger werdendes Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung erwiesen.

2.4.7.4 ABM für die Attraktivitätssteigerung der Innenstadt

Die Erhaltung kultur-historisch wertvoller Bausubstanz und damit auch die wirtschaftspolitisch bedeutsame Attraktivitätssteigerung der Innenstadt Bremens stehen im Vordergrund eines größeren ABM-Bauprojekts. So werden im Rahmen von ABM seit Jahren auftretende Feuchtigkeitsschäden in weiten Teilen des Bacchuskellers des Rathauses behoben. Zugleich wird im Zuge dieses Projektes der

Platz vor der Kirche „Unser Lieben Frauen" neugestaltet. Die mit Asphalt bedeckten Teile des Liebfrauenkirchhofs werden mit einem historisch angepaßten Kleinpflaster verlegt, der Platz wird durch Verschiebung der Gleisanlagen erweitert, umgestaltet und mit Bäumen bepflanzt. Obwohl diese Maßnahmen unter städteplanerischen Gesichtspunkten nicht als vorrangig oder gar zwingend anzusehen sind, sondern im Sinne des ABM-Förderungsrechts „zusätzliche" Arbeiten darstellen, so sind sie doch unter stadtbildnerischen Aspekten und dem Ziel der Erhaltung der historisch wertvollen Gewölbe des Bacchuskellers von hohem gemeinnützigen Nutzen.

Die Tatsache, daß sich die Handelskammer Bremen, bremische Kaufleute und andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens für dieses Gesamtprojekt nicht nur ideell, sondern auch finanziell engagiert haben, unterstreicht auch die Rolle dieses Vorhabens für die Attraktivitätssteigerung der bremischen Innenstadt.

2.4.8 ABM für die Förderung von Sport und Freizeit

ABM dienen mittelbar auch der Förderung von Sport, Freizeit und Kommunikation. So werden z. B. unter der Trägerschaft des Landessportbundes e. V. mit 13 Langfristarbeitslosen Vereinssportanlagen im stadtbremischen Bereich erweitert, technisch verbessert und mit wärmedämmenden Materialien versehen. Mit diesen Verbesserungen wird eine Angebotserweiterung der Vereine für Schüler, Jugendliche, ältere Einwohner und benachteiligte Gruppen angestrebt.

Mit dem Umbau des Vereinshauses des Turn- und Rasensportvereins Bremen e. V. (TURA) mit rd. 30 schwer vermittelbaren Langfristarbeitslosen zu einem Vereins- und Kommunikationszentrum im Lindenhofviertel in Gröpelingen will sich der Verein verstärkt auch mit integrativen Freizeit- und Sportangeboten an die türkische Stadtteilbevölkerung wenden. So sieht das ABM-Bauprojekt den Ausbau von Mehrzweck- und Versammlungsräumen vor, die als Begegnungsstätte für Jugendliche und ausländische Mitbürger genutzt werden sollen. Die Geschäfts- und Beratungsräume sollen Senioren, Jugendlichen, aber auch ausländischen Mitbürgern zur Verfügung stehen. Ferner ist eine Kooperation mit dem Dachverband der Ausländer-Kulturvereine in Bremen e. V. (DAB) vorgesehen, der sich in unmittelbarer Nachbarschaft befindet.

Der Turnverein Eiche-Horn e. V. ist Träger eines ABM-Pilotprojektes zur sportlichen Talentförderung von Jungendlichen in den Sparten Volleyball und Fußball. Diese Aktivitäten gehen über die dem Verein gestellten Aufgaben der Breitensportförderung hinaus und erfüllen somit die Voraussetzungen für ABM.

2.4.9 ABM für Kultur

ABM-Programme im Kulturbereich bieten für die besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Berufsgruppen der Künstler, Kunsthandwerker und Kulturpädagogen Arbeitsfelder, die zugleich das kulturelle Leben in Bremen bereichern. Zum anderen bieten diese ABM arbeitslosen Sozialpädagogen und Lehrern eine Berufsqualifikation, die ihnen den Ein- bzw. Umstieg in alternative Tätigkeitsfelder im Bereich kultureller Medien ermöglichen.

2.4.9.1 ABM in der kulturellen Breitenarbeit

Mit dem Programm der „kulturellen Stadtteilarbeit" versucht die Kulturbehörde seit einigen Jahren die bildungsbenachteiligten Bevölkerungsgruppen am kulturellen Leben dieser Stadt stärker zu beteiligen. In Anlehnung an bestehende laienkulturelle Aktivitäten werden gezielt Projekte gefördert, die sich um eine kulturelle Belebung der Wohnbereiche bemühen und dabei auf die spezifischen Probleme bestimmter Zielgruppen wie Arbeitnehmer, Jugendliche, Ausländer, Arbeitslose eingehen. Ziel ist es dabei, die von gesellschaftlicher Benachteiligung besonders betroffenen Stadtteile und Bewohnergruppen im Freizeitbereich an eine sinngebende Betätigung heranzuführen, ihnen über den Umgang mit künstlerischen Medien Kreativität und Identität zu vermitteln, um sie so auch an einer aktiven Gestaltung ihrer sozialen Umwelt zu beteiligen.

Stadtteilfeste in mehr als 20 Stadt- und Ortsteilen, die Gründung vieler Kulturinitiativen, 12 Kulturläden und viele andere gemeinschaftsbildende Aktivitäten zeugen vom Erfolg dieser Bemühungen.

Für die organisatorische Betreuung dieses weitverzweigten sozio-kulturellen Netzes hat die Kulturbehörde die Beratungsstelle für kulturelle Stadtteilarbeit eingerichtet. Beide hauptamtlichen Mitarbeiter sind ursprünglich aus einem ABM-Programm hervorgegangen.

Diese Beratungsstelle wird von jeweils mehreren Kulturpädagogen (sog. Kulturkoordinatoren) ebenfalls im ABM-Programm unterstützt, die mit wechselnden, zeitlich begrenzten Einsätzen in bestimmten Problemgebieten die Kulturarbeit vor Ort initiieren, die verschiedenen Aktivitäten zusammenführen und nach und nach die Kulturarbeit den Initiativen selbst überlassen.

Weitere ABM-Programme dienen u. a. der Aufbauarbeit im Kulturzentrum Schlachthof und der Unterstützung von Kulturfesten wie z. B. dem Kulturfest Weserlust. Die offenen Kulturprogramme dieses Festes aber auch des „Schlachthofes" bilden wiederum die Treffpunkte für all die vielen dezentralen Kulturinitiativen und sorgen für eine künstlerische Qualifizierung der gesamten Arbeit vor Ort.

Kulturelle Zielgruppenarbeit mit Ausländern, Qualifizierung betrieblicher und überbetrieblicher Kulturgruppen, Kulturarbeit für und mit Arbeitnehmern sind weitere Programme, die mit ABM gefördert werden.

2.4.9.2 ABM im Bereich „Kunst im öffentlichen Raum"

Die Schwerpunkte, in deren Rahmen bisher Maler, Bildhauer, Designer/Fotografen, Architekten und Kunstwissenschaftler für künstlerisch-gestalterische Aufgaben, Kulturarbeit im Bildungs- und Freizeitbereich tätig sind, liegen in folgenden Bereichen:

— in großflächigen Wandmalereien auf Hausflächen und Bunkern, die thematisch häufig Gedichte und akute Motive des Stadtteils und ihrer Menschen aufgriffen (Beispiele: Findorff, Woltmershausen, Gröpelingen);

— in der künstlerischen Ausstattung von Innenräumen für einzelne Zielgruppen, besonders im gewerkschaftlich-kulturellen und auf das Arbeitsleben bezogenen Bereich;

— in der Kulturarbeit von Künstlern mit Laien in Jugendfreizeitheimen, türkischen Wohnvierteln, aber auch sozio-kultureller Arbeit in der Strafanstalt Oslebshausen (Bildhauerwerkstatt);
Der Anteil, den Laien hier in Planung und Ausführung einbringen, ist oft der wesentliche Bestandteil der Projekte, denn soziale und persönliche Probleme der Beteiligten gestalten und formen die Arbeit unmittelbar;

— in der Anlage architektonisch-abwechslungsreicher öffentlicher Platzräume (Obervieland) und der Veränderung monotoner Pausenhöfe (Nordstraße). Hier sind vor allem Jugendliche an Planung und Ausführung beteiligt;

— Produktdesign für den Martinshof;

— in Organisation und im Aufbau einer kommunalen Galerie inkl. Ausstellungstätigkeit in der Weserburg, über die ständig Werke regionaler Künstlerinnen und Künstler gezeigt werden und die langfristig das wesentliche Informationszentrum überregionaler Kunst sein soll;

— in der Planung, Koordination und Darstellung öffentlicher Kunstmaßnahmen.

2.4.9.3 ABM im Bereich der Literatur-, Musik- und Theaterarbeit

Auch in diesen Kunstsparten wird einzelnen Künstlern über ABM-Projekte die Möglichkeit gegeben, sich beruflich weiterzuqualifizieren, neue Produktionen einzustudieren, um sich so im Anschluß daran wieder mit neuer künstlerischer Kraft der Öffentlichkeit zu stellen.

So wird mit einem ABM-Schauspielprojekt mit arbeitslosen Schauspielern das Thema Arbeitslosigkeit mit theatralischen Mitteln in Szene gesetzt und in Schulen, Bürgerhäusern und anderen öffentlichen Orten aufgeführt.

Die Planung und Entwicklung eines regelmäßigen Konzertangebots durch Amateurchöre, -orchester und -bands in den Stadtteilen Bremens und die Förderung und Qualifizierung von Jugendlichen in Pop-Musikgruppen sind weitere Beispiele von Kulturarbeit mit ABM-Förderung.

2.4.10 ABM für Forschung

Wegen der steigenden Zahl arbeitsloser Akademiker ist es notwendig, spezifische auf diese Zielgruppe hin orientierte ABM zu entwickeln. Vor allem ist es erforderlich, Berufsanfängern über ABM-Projekte Möglichkeiten zu eröffnen, erste Berufserfahrungen zu sammeln und sich weiterzuqualifizieren. Zahlreiche Maßnahmen werden deshalb im Bereich der zusätzlichen Forschung von Hochschulen, Universität und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen gefördert. Dabei handelt es

sich immer um Aufgaben, die nicht zu den Regelaufgaben der Forschungstätigkeit der Einrichtungen zählen.

Von arbeitsmarktpolitischer Relevanz ist z. B. die Erarbeitung einer Längsschnittanalyse über die Verläufe von Teilnehmern an ABM sowie den Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung in der Region Bremen. Anhand ausgewählter Fallstudien sollen Erkenntnisse gewonnen werden, in welchem Umfang dauerhafte Eingliederungen mit arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen erzielt werden können.

Die Dokumentation und Evaluierung des Sonderprogramms des Senats für arbeitslose Jugendliche ist ein weiteres Beispiel über ABM geförderte Forschung, die als Entscheidungshilfe für Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik wichtige Hinweise geben kann.

Weitere zahlreiche ABM-Forschungsprojekte laufen z. B. im Bereich des Umweltschutzes.

ABM-Forschung dient aber auch der Gesundheitspolitik z. B. mit der Erarbeitung einer Dokumentation aller Herzinfarkte und Schlaganfälle in Bremen in Trägerschaft des Bremer Instituts für Präventionsforschung und Sozialmedizin.

Von wirtschaftspolitischem Interesse ist die über ABM-Förderung laufende Katalogisierung bremischer Firmenmonographien mit dem Ziel, eine vollständige Übersicht und Darstellung bremischer Unternehmen zu erhalten.

II. Probleme des ABM-Förderungsinstrumentariums

1. ABM-Beschäftigte sind keine zweitklassigen Arbeitnehmer

John Maynard Keynes machte 1936 in seinem berühmten Werk „Allgemeine Theorie der Beschäftigung des Geldes und des Zinses" den folgenden Arbeitsbeschaffungsvorschlag:

„Wenn das Finanzministerium alte Flaschen mit Banknoten füllen und diese in angemessener Tiefe in einem stillgelegten Bergwerk versenken ließe, dessen Schacht man anschließend mit Abraum füllen würde, und wenn man dann einer Privatfirma die Erlaubnis gäbe — auf der Basis wohlerprobter Freihandelsprinzipien —, die Banknoten wieder auszugraben . . ., brauchte es keine Arbeitslosigkeit mehr zu geben und mit Hilfe des Multiplikators würde das Realeinkommen der Gesellschaft bald ein großes Stück größer werden als es heute ist. Natürlich wäre es vernünftiger, Häuser und dergleichen zu bauen, aber wenn es praktisch Schwierigkeiten gäbe, das zu tun, dann wäre das oben Beschriebene besser als nichts."

Würde man diese Philosophie für ABM zugrunde legen, wäre es sicherlich nicht unberechtigt, von erst- und zweitklassigen Arbeitsmärkten zu sprechen.

Der in einer Studie der evangelischen Kirche zur Arbeitslosigkeit geprägte und von der Politik aufgenommene Begriff des „zweiten Arbeitsmarktes" für ABM kann zu Irritationen führen. Es würde den Zielsetzungen bremischer Arbeitsmarktpolitik, aber auch den Zielsetzungen des Arbeitsförderungsgesetzes widersprechen, den Arbeitsmarkt in erst- und zweitklassige Bereiche zu unterteilen. Birgt doch eine solche Klassifizierung die Gefahr in sich, daß die in ABM Beschäftigten sich als auf den „Arbeitsmarkt zweiter Klasse" abgeschobene Arbeitnehmer diskriminiert fühlen. Die in ABM Beschäftigten sind nicht „zweitklassige Arbeitnehmer", die auf dem „ersten Arbeitsmarkt" versagt haben. Sie sind vielmehr Opfer einer politisch-ökonomischen Krise, die zwar wieder wirtschaftliches Wachstum schafft, aber ausreichende Beschäftigung verweigert. Die Tatsache, daß ABM lohnsubventionierte Beschäftigungen sind, rechtfertigt ebenfalls nicht eine solche Deklassierung. Die Existenz und damit auch die Beschäftigung weiter Bereiche der Privatwirtschaft sind in gleichem oder noch höherem Maße von staatlicher Subventionierung abhängig, auch wenn sich die Subventionen auf Investitionen, Grundstücke, Auftragsfinanzierung, Bürgschaften etc. beziehen. Man braucht sich nur das Beispiel der Werften vor Augen zu halten.

ABM sind gezielte beschäftigungspolitische Maßnahmen, um den Arbeitsmarkt **insgesamt** zu erweitern und Impulse für eine dauerhafte Beschäftigung zu geben.

Der Umstand, daß eine Beschäftigung in ABM in der Regel nur maximal zwei Jahre gefördert werden kann, macht allerdings ABM zu einem Notinstrument zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen. Solange für ABM-Beschäftigte keine Perspektiven auf einen unbefristeten Arbeitsplatz eröffnet werden können — und dies muß für

die Mehrzahl der Fälle konstatiert werden —, sind sie gegenüber den unbefristet Beschäftigten benachteiligt. Diese im Fehlen einer Beschäftigungspolitik des Bundes und im förderungsrechtlichen Instrumentarium von ABM begründete Benachteiligung darf nicht zu einer Diskriminierung der in ABM Beschäftigten und der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben führen.

Ein großer Teil besetzter ABM-Felder ist Beweis dafür, daß gesellschaftspolitisch notwendige und volkswirtschaftlich sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten noch reichlich vorhanden sind. Sie müssen allerdings im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Finanz- und Wirtschaftspolitik des Bundes erschlossen werden. Regionale Arbeitsmarktpolitik kann hierzu wegen mangelnder finanzieller Mittel und Handlungskompetenz nur einen kleineren Beitrag leisten. Aber im Verbund mit dem Einsatz von ABM ist sie gefordert, auf der Ebene der Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat und der Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit oder auch mit ihren eigenen ABM-Programmen das Instrument ABM so weiterzuentwickeln, daß Diskriminierungen der ABM-Beschäftigten abgebaut und mehr Perspektiven zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen eröffnet werden.

Nachfolgend sollen deshalb die Probleme des ABM-Förderungsinstrumentariums und die immanenten Zielkonflikte aufgezeigt und untersucht werden, um auf dieser Grundlage Vorschläge für qualitative Verbesserungen der ABM-Förderung zur Diskussion zu stellen. Eine solche offene und kritische Analyse bewegt sich nicht im luftleeren Raum, sondern kann auf eine breitgefächerte Erfahrung praktischer ABM-Politik im Lande Bremen zurückgreifen, wie die vorausgestellte Darstellung bewiesen hat.

2. Stellung der ABM-Beschäftigten im Tarif- und Arbeitsrecht

2.1 Tarifrechtliche Regelungen

Nach der ABM-Anordnung sollen ABM-Beschäftigte ortsüblich und tarifgemäß entlohnt werden. Arbeitslose Arbeitnehmer dürfen nur in Maßnahmen zugewiesen werden mit Beschäftigungen, die den tariflichen oder — soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht — den ortsüblichen Bedingungen vergleichbarer nichtgeförderter Beschäftigungen entsprechen (§ 3 ABM-Anordnung).

Für den öffentlichen Dienst hat die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) Grundsätze für die vertragliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen für ABM-Arbeitnehmer als Richtlinien beschlossen und entsprechende Arbeitsvertragsmuster eingeführt. Dies wurde für notwendig gehalten, weil der Bundesangestelltentarifvertrag und die Manteltarifverträge für Arbeitnehmer bei Bund, Ländern und Kommunen für zugewiesene ABM-Arbeitnehmer ausdrücklich nicht gelten.

In den Muster-Arbeitsverträgen der TdL sind ausschließlich Vorschriften des BAT bzw. des MTL II aufgenommen worden, die auf das Arbeitsverhältnis angewendet werden sollen. So ist die Kommission der Auffassung, daß die Geltung des Tarifvertrages über ein Urlaubsgeld für Angestellte bzw. Arbeiter nicht arbeitsvertraglich vereinbart werden sollte. Eine arbeitsvertragliche Vereinbarung des Tarifvertrages über vermögenswirksame Leistungen an Angestellte bzw. Arbeiter kann nach Auffassung der TdL-Kommission wegen der Art des ABM-Beschäftigungsverhältnisses ebensowenig in Betracht kommen wie eine Versicherung im Rahmen der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Die bremischen ABM-Arbeitsverträge sehen — abweichend von dem Beschluß der Mitgliederversammlung der TdL — die Gewährung von Urlaubsgeld als auch vermögenswirksame Leistungen vor.

Beihilfen und Sterbegeld sowie die tariflichen Regelungen über Reisekosten sind in den Verträgen nicht aufgenommen worden, weil sie durch das Arbeitsamt nicht als förderungsfähiges Arbeitsentgelt erstattet werden. Dies gilt auch für die Versicherung im Rahmen der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Die für Bremen geltenden Arbeitsvertragsentwürfe sind mit dem Gesamtpersonalrat verhandelt worden, er hat keine Einwände erhoben. Die Arbeitsvertragsentwürfe für Angestellte und Arbeiter werden als Anlage beigefügt.

Obwohl die bremische Regelung von dem Beschluß der Mitgliederversammlung der TdL positiv abweicht, kann sie noch nicht den Anspruch einer vollen Übernahme der tarifrechtlichen Regelungen erheben.

Eine volle Anwendung scheitert an der Tatsache, daß die Bundesanstalt für Arbeit nicht alle tarifrechtlichen vereinbarten Regelungen auch als förderungsfähiges Arbeitsentgelt im Sinne des ABM-Rechts anerkennt.

2.2 Auswirkungen der Absenkungsregelung für die Eingangsbezahlung im öffentlichen Dienst

Aber auch eine völlige tarifrechtliche Gleichstellung kann sich für ABM-Beschäftigte nachteilig auswirken. Bund und Tarifgemeinschaft deutscher Länder haben — im Interesse der Gleichbehandlung im Verhältnis zu der Absenkung der Eingangsbesoldung und Art. 30 des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 — zum 31. Dezember 1983 die Vergütungsordnung zum BAT gekündigt. Ab 1. Januar 1984 gilt demnach für neu begründete Angestelltenverhältnisse in bestimmten Vergütungsgruppen die Absenkung der Eingangszahlung, d. h. der Angestellte wird in die jeweilige (vom Arbeitsplatzinhalt her anerkannte) Vergütungsgruppe erst eingruppiert, wenn er

a) bei Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale der Vergütungsgruppe Vb/Va und IVb **drei Jahre,**

b) bei Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale der Vergütungsgruppe IIa **vier Jahre**

hauptberuflich, d. h. mit mindestens der Hälfte der durchschnittlichen regelmäßigen Arbeitszeit eines entsprechenden Vollbeschäftigten, als Angestellten im öffentlichen Dienst gestanden hat.

Diese Voraussetzung ist von einem ABM-Beschäftigten mit einer maximalen ABM-Förderungszeit von **zwei Jahren** nicht zu erfüllen, es sei denn, daß ein ABM-Beschäftigter nach Beendigung der ABM und anschließender Arbeitslosigkeit von mindestens sechs Monaten wieder als ABM-Kraft dem öffentlichen Dienst zugewiesen würde. Dies ist ein sehr unwahrscheinlicher Fall. Die Absenkungsregelung — bezogen auf die Stammbelegschaft eine Bewährungszeit — wirkt sich für ABM-Beschäftigte als generelle Senkung der Vergütung aus. Sie haben in der Regel nicht die Chance, auch bei Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale der oben genannten Vergütungsgruppen, ihre adäquate Eingruppierung zu erreichen. Diese eindeutige Benachteiligung soll über eine angemessene Berücksichtigung von zurückliegenden Beschäftigungszeiten, insbesondere gleichwertige Beschäftigungszeiten im letzten Dauerarbeitsverhältnis aufgehoben werden.

2.3 Mitbestimmungsregelungen

Personen, die in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung beschäftigt sind, sind Arbeitnehmer i. S. d. Betriebsverfassungsgesetzes (Betr.VG) und damit grundsätzlich wahlberechtigt und auch wählbar. Soweit der Arbeitsvertrag von ABM-Mitarbeitern vor Ablauf der Amtszeit des Betriebsrats endet, was die Regel sein dürfte, erlischt mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses automatisch auch das Amt als Betriebsrat. Einer besonderen Kündigung bedarf es insoweit nicht.

Aufgrund der meist kurzen Vertragszeiten bestehen für ABM-Beschäftigte in Betrieben, bei freien Trägern und auch im öffentlichen Dienst also kaum Möglichkeiten, sich als Personal- oder Betriebsräte wählen zu lassen. Von daher kann es für ABM-Beschäftigte schwierig sein, ihre besonderen Interessen durch die Betriebs- bzw. Personalräte vertreten zu lassen.

Das Bremische Personalvertretungsgesetz schließt ABM-Beschäftigte mit ein.

3. Orientierung an Zielgruppen oder am Maßnahmeergebnis?

3.1 ABM-Planung ist durch rechtliche Vorgaben erheblich eingeschränkt

Regionale ABM-Politik im Sinne einer gezielten mittelfristigen Planung von ABM-Programmen im engen Verbund zur überregionalen und regionalen Beschäftigungspolitik weiterzuentwickeln, stößt auf finanzielle, rechtliche und administrative Grenzen. Die Konsequenzen der immer wieder kurzfristig geänderten administrativen und finanziellen Vorgaben durch Bund — also der „Stop-and-go-Politik" — wurden oben bereits aufgezeigt.

Solange von einer expansiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik des Bundes nicht die Rede sein kann, ist **die** zentrale Rahmenbedingung für das Funktionieren einer offensiven ABM-Strategie nicht erfüllt.

Es bleibt also der Versuch — im Sinne zweitbester Lösungen —, den Weg auf regionaler Ebene weiterzugehen. Bei der quantitativen und qualitativen Ausweitung von ABM müssen Maßnahmefelder entwickelt werden, die zugleich folgende Anforderungen erfüllen:

— die durchzuführenden Arbeiten müssen den Anforderungen an die Beschäftigung Schwervermittelbarer genügen,

— es muß eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz bezüglich ihrer Durchführung bestehen,

— die Träger müssen an den Maßnahmeergebnissen interessiert sein, obwohl die Aufgabe nicht zum Kernbereich ihrer Aufgaben zählt,

— die Projektförderung muß sich in längerfristige und umfassendere Konzepte der regionalen und kommunalen Beschäftigungspolitik einpassen, ohne zum Kreis der Pflichtaufgaben der Kommune bzw. des Landes zu gehören.

Diese Rahmenbedingungen zeigen, daß Zielkonflikte in der Praxis unweigerlich auftreten, die die Planungen und Entscheidungen erschweren:

— beim Personenkreis zwischen der zielgruppenorientierten Angebotsseite (Arbeitsamt) und der aufgabenorientierten Bedarfsseite (Träger),

— bei den förderungsfähigen Arbeiten, die „zusätzlich" sein müssen, jedoch nicht überflüssig und sinnlos sein sollen,

— bei der Gewinnung von Maßnahmen und der Höhe der Förderung zwischen der Vorgabe, für möglichst viele Arbeitslose Beschäftigungsmöglichkeiten bei geringstmöglichem Mitteleinsatz zu schaffen, und der aufgrund der angespannten Finanzlage unzureichenden oder fehlenden Eigenleistungsfähigkeit der Träger (öffentlich-rechtliche und private Träger).

3.2 Zielgruppenorientierung hat absoluten Vorrang — Projektförderung ist Mittel zum Zweck

Der absolute Vorrang der **Zielgruppenorientierung** von ABM ist nach dem Willen des Gesetzgebers und aller drei Gruppen der Selbstverwaltung der BA **unbestrittene Handlungsmaxime.**

Für die Praxis der ABM-Planung und -Durchführung hat dieses zur Konsequenz, daß die Arbeitsanforderungen in der Maßnahme entsprechend den vorhandenen Qualifikationen und gesundheitlichen Belastungen der Zielgruppen gewählt werden müssen. Die Organisation strukturpolitisch bedeutsamer innovativer Handlungsfelder mit spezifischen Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer stößt damit auf Grenzen. Handelt es sich doch oft um Qualifikationsprofile, die trotz Massenarbeitslosigkeit in der Privatwirtschaft gefragt sind. Typische Beispiele aus der bremischen aktuellen Praxis ist der Mangel an Fachkräften aus den Bereichen des Gartenbaus und der Landschaftspflege, der Techniker und Ingenieure und neuerdings auch der Bauwirtschaft.

Damit werden die Handlungsmöglichkeiten z. B. zur Entwicklung von zusätzlichen anspruchsvollen Aufgabenfeldern im Umweltschutz über ABM begrenzt. Generell gilt zumindest für den gewerblich-technischen Bereich, daß die vorhandenen Qualifikationsstrukturen der Langfristarbeitslosen sich nur sehr schwer mit den beruflichen Anforderungen gerader innovativer zukunftsträchtiger ABM-Felder in Übereinstimmung bringen lassen. Nicht die Projektförderung ist das Ziel der AFG-Förderung, sondern die Förderung von einzelnen Personen, die sonst keine Vermittlungschance auf dem Arbeitsmarkt hätten. Die Projektförderung — und sei sie beschäftigungs- und strukturpolitisch noch so bedeutsam — gilt nur als Mittel zum Zweck der Förderung von Zielgruppen.

3.3 Zielkonflikt zwischen Zielgruppen- und Projektorientierung läßt sich nur über Qualifizierungsmaßnahmen lösen

Dieser Zielkonflikt läßt sich nur über berufliche Qualifizierungsmaßnahmen lösen, die entweder den ABM vorgeschaltet, in den Maßnahmen oder parallel zu ihnen organisiert und gefördert werden müssen. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung — und dies zeigen nicht nur die Grenzen zukunftsorientierter Gestaltung von ABM — nehmen die Schlüsselfunktion der nach dem AFG geförderten Arbeitsmarktpolitik wahr.

Die vom Senat in Kooperation mit der Bundesanstalt forcierte berufliche Qualifizierungsoffensive wird dieser zentralen Bedeutung gerecht.

Wie bereits ausführlich dargelegt worden ist, hat Bremen mit dem 1983/84 eingeleiteten Sonderprogramm — Bremisches Jugendwerkstättenkonzept —, aber auch im direkten Zusammenhang mit ABM Qualifizierungsmaßnahmen für die Zielgruppe arbeitsloser Jugendlicher organisiert. Diese ersten „Kombi-Maßnahmen" nach dem Modell „Arbeiten und Lernen" haben bundesweit Nachahmung gefunden und sind im Rahmen der 7. Novelle zum AFG, d. h. mit Wirkung vom **1. Januar**

1986 förderungsrechtlich verankert worden. Danach ist Teilzeitarbeit in ABM kombiniert mit beruflicher Fortbildung — ebenfalls auf Teilzeitbasis (über Erstattung der Maßnahmekosten und Teilunterhaltsgeld) grundsätzlich möglich. Entsprechende Kombi-Maßnahmen sind nach Öffnung der förderungsrechtlichen Grundlagen nunmehr auch für Zielgruppen angelaufen, die nicht den Jugendlichen ohne Berufsabschluß angehören. Die integrierten ABM/Weiterbildungsmaßnahmen werden zukünftig einen wesentlichen Schwerpunkt bremischer Arbeitsmarktpolitik ausmachen, insbesondere mit der Zielsetzung der Zusatz- und Anpassungsqualifizierung für Jugendliche, die nach Berufsabschluß keinen Arbeitsplatz erhalten (2. Schwellenproblematik).

Diese Anstrengungen in der beruflichen Qualifizierungspolitik können aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die aktuelle und auch mittelfristige ABM-Planung mit dem Zielkonflikt fertig werden muß, vorrangig für solche Arbeitslose passende Arbeitsbereiche schaffen zu müssen, die den gegebenen Qualifikationen und der Leistungsfähigkeit insbesondere der Langfristarbeitslosen gerecht werden.

Die Weiterqualifizierungspolitik — auch als Kombi-Projekte — kann erst mit zeitlicher Verzögerung Früchte tragen. Ob sie unbedingt einer forcierten strukturpolitisch orientierten Projektförderung im Zuge von ABM zugute kommt, ist fraglich, denn das Ziel der Qualifizierung ist ja gerade die unmittelbare berufliche Eingliederung auf einen Dauerarbeitsplatz in der Privatwirtschaft.

4. Schließt das Gebot der Zusätzlichkeit von ABM die Planung strukturpolitisch bedeutsamer Aufgabenfelder aus?

4.1 Zusätzliche Aufgaben und Pflichtaufgaben eines Trägers

Obwohl das Förderungsrecht private, nicht gemeinnützige Träger für ABM zuläßt, schränkt die Förderungsvoraussetzung „öffentliches Interesse" den Kreis von ABM-Trägern in erster Linie auf kommunale und andere öffentlich-rechtliche Träger sowie auf gemeinnützige Einrichtungen karitativer Art ein. Überwiegt nämlich das Eigeninteresse des Trägers, können Arbeiten im Rahmen von ABM nicht gefördert werden.

Damit ist die Struktur der Handlungsmöglichkeiten und Aufgabenfelder für ABM bereits durch die typische Aufgabenstruktur der Träger ohnehin begrenzt.

Hinzu kommt das unverzichtbare Gebot der Zusätzlichkeit der Aufgaben. Für die Planung und Gestaltung von ABM stellt sich auf der einen Seite die Bedingung, solche Arbeiten zu wählen, die nicht zum Bereich der Kernaufgaben des Trägers zählen, die also nicht vom Träger wegen seiner Rechts- oder Interessenlage ohnehin und üblicherweise sofort durchzuführen sind. Auf der anderen Seite erhebt sich struktur- und beschäftigungspolitisch der Anspruch, öffentliche Gelder nur für solche Arbeiten und Projekte einzusetzen, die gesellschaftspolitisch notwendig und volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Der Einsatz der Versichertenbeiträge rechtfertigt nicht die Erledigung nachrangiger Aufgaben. Dieses Dilemma, zwischen Pflichtaufgaben und zusätzlichen Arbeiten von potentiellen ABM-Trägern abwägen zu müssen, ist um so schwieriger zu lösen, je stärker ABM in längerfristige und umfassendere Konzepte einer regionalen und/oder kommunalen Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden sollen, also möglichst nützliche und qualifizierende Arbeitsfelder für ABM-Beschäftigte geschaffen werden. ABM können nur dann arbeitsmarktpolitisch sinnvoll sein, wenn dadurch nicht die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen verhindert oder andere Beschäftigte verdrängt bzw. Arbeitsplätze von Stammarbeitnehmern gefährdet werden. Vor allem die Gewerkschaften drängen immer wieder, verstärkt darauf zu achten, daß die zum größten Teil von Städten und Gemeinden durchgeführten ABM nicht dazu mißbraucht werden, Pflichtaufgaben aus ABM-Mitteln zu finanzieren.

Die sich weiter verschlechternde Finanzlage gerade derjenigen Regionen, die auch von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, gebietet allerdings auch ein Umdenken, was unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen noch unter Pflichtaufgaben zu verstehen ist.

Die Interpretation des Begriffs Zusätzlichkeit ist im Kreis der Entscheidungsträger der Selbstverwaltung der BA weit gespannt. Sie reicht von der Auffassung, alle Arbeiten der öffentlichen Hände seien Pflichtaufgaben und erfüllten damit das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht, bis zu der Meinung, als zusätzliche Aufgabe all das zu erklären, was wegen der engen Finanzlage aus den kommunalen Haushalten bzw. dem Landeshaushalt gegenwärtig nicht finanziert werden kann.

Diese Diskussion spiegelt im Grunde genommen dieses Dilemma wider, in dem sich die Arbeitsmarktpolitik befindet, organisiert im System der Bundesanstalt für Arbeit und im wesentlichen finanziert durch das Beitragsaufkommen der Versicherten.

Arbeitsmarktpolitische Ziele müssen zwangsweise in diesem Prozeß zu kurz kommen, wenn die Folgekosten der Arbeitslosigkeit zunehmend auf Länder und Kommunen verlagert werden, das finanzpolitische „Topfdenken" aber nach wie vor die Arbeitsmarktpolitik des Bundes prägt. Solange Arbeitsmarktpolitik und damit auch ABM-Politik nicht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe konzipiert und aus dem öffentlichen Haushalt finanziert wird, ist dieses Dilemma nicht zu lösen.

4.2 Koordination zwischen dem Landesarbeitsamt, den Arbeitsämtern und staatlicher regionaler Arbeitsmarktpolitik ist notwendig

Eine Möglichkeit, das oben beschriebene Dilemma zumindest in Teilbereichen zu durchbrechen, ist die Einbindung von ABM in längerfristige und umfassendere Konzepte der regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturpolitik. Bremen hat diesen Weg seit längerem beschritten, wie die oben dargelegten ABM-Programme des Landes Bremen zeigen. ABM ist damit bereits zum Faktor einer integrierten regionalen Arbeitsmarktpolitik geworden dank des koordinierten Vorgehens mit den örtlichen Arbeitsämtern und dem Landesarbeitsamt.

Eine großzügigere und systematische Einbeziehung von ABM in die regionalpolitische Strukturentwicklungsplanung des Senats und des Magistrats der Stadt Bremerhaven setzt jedoch eine Veränderung der Rechtsgrundlagen oder deren Auslegung durch den Anordnungsgeber der Selbstverwaltung voraus.

So dürfen selbstbindende Beschlüsse der politischen Instanzen im Zuge der mittelfristigen Strukturplanung unter Einschluß von ABM-Planungen nicht die Anerkennung der Zusätzlichkeit von ABM in Frage stellen. Die systematische Einbeziehung von ABM in regionale Gesamtkonzepte instrumentalisiert ABM, die teilweise vorrangige Ausrichtung von ABM auf Projektförderung müßte zugelassen werden. Der eigene arbeitsmarktliche Stellenwert von ABM und die beschäftigungspolitische Relevanz der Projekt- bzw. Programmplanung müssen allerdings gewährleistet sein.

4.3 Gebot der Zusätzlichkeit am ehesten durch Erschließung neuer Handlungsfelder gewährleistet

Um das Ziel der Entwicklung nützlicher und qualifizierter Aufgabenfelder mit dem Gebot der Zusätzlichkeit in Übereinstimmung zu bringen, sollte ein Schwerpunkt von ABM in jenen Arbeitsfeldern liegen, die neu erschlossen werden. Damit würde man dem Zwang entgehen, in nachrangige marginale Tätigkeiten für ABM ausweichen zu müssen. Bei der Entwicklung gesellschaftspolitisch anerkannter neuer Handlungsfelder stellen sich zumindest in der Anfangsphase nicht die Probleme der rechtlichen Verpflichtung der Träger, noch haben sich die Arbeiten als eigene Aufgabe soweit verfestigt, daß eine Konkurrenzsituation gegenüber Stammarbeitnehmern entstehen könnte. Typische Beispiele hierfür sind der Einsatz von ABM in der Schadenserkennung, Schadensbeseitigung und Vorsorge im Umwelt- und Naturschutz, in der Verbesserung des Wohnumfeldes, der Stadt- und Dorferneuerung, im Aufbau spezifischer ambulanter sozialer Dienste, in der Entwicklung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen, im Ausbau der Entwicklungshilfe (Technologietransfer in die 3. Welt), in Beratungseinrichtungen für lokale Beschäftigungsinitiativen.

Mit der Entwicklung solcher innovatorischer ABM im Sinne von Starthilfe, Erprobungs- und Einführungsphasen ist zwar das Problem der „Zusätzlichkeit" gelöst, aber es bleibt die Frage der Anschlußperspektiven. Je relevanter das neu mit ABM eröffnete Aufgabenfeld gesellschafts- und beschäftigungspolitisch ist, desto stärker wird der Druck, die Aufgaben als Pflichtaufgaben dauerhaft zu etablieren und zu finanzieren. Dies gilt zumindest für den Bereich von Dienstleistungen, ob im Zusammenhang sozialer Dienste, Selbsthilfe, Beratung oder Umweltschutz. Dies sind keine vorübergehenden Aufgaben. Einbindung in eine integrierte Beschäftigungs- und Strukturpolitik hat also zur Konsequenz, daß als notwendig anerkannte Bedarfe mittelfristig losgelöst von ABM finanziell abgesichert werden müssen. Diese Aufgabe wird von denjenigen Kommunen und Ländern, die überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und damit auch von Finanzproblemen betroffen sind, nicht geleistet werden können. Dreh- und Angelpunkt bleibt also die Frage, ob der Bund zu einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bereit sein wird, die mit dazu

beiträgt, über ABM eröffnete Beschäftigungsfelder zu Dauerarbeitsplätzen zu entwickeln und zu finanzieren.

Privatwirtschaftlich organisierte Anschlußperspektiven könnten sich im Bereich der Existenzgründung über lokale Beschäftigungsinitiativen einstellen. Arbeitsmarktpolitisch würde es durchaus sinnvoll und vertretbar sein, Existenzgründungen durch Arbeitslose im erwerbswirtschaftlichen Bereich in der Anlaufphase mit ABM zu fördern, indem zunächst „Humankapital" kostengünstig eingebracht würde. Allerdings würde der erwerbswirtschaftliche Charakter solcher Existenzgründungen nicht mit dem Gebot des „öffentlichen Interesses" nach dem AFG zu vereinbaren sein, obwohl es durchaus im öffentlichen Interesse läge, Arbeitslosen bei der Existenzgründung mit dem Ziel, sich selbst tragende Bechäftigung zu schaffen, Hilfestellung zu geben. Eine Rechtsänderung wäre also notwendig, um auf diesem Sektor mit ABM beschäftigungspolitisch aktiver werden zu können.

5. **ABM als Konkurrenz zur privaten Wirtschaft?**

Kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere aus dem Bereich des Handwerks und des Gartenbaus, klagen darüber, daß die öffentlichen ABM-Träger zu viele Arbeiten in Eigenregie durchführten. Somit würden Betrieben Aufträge entzogen mit der Gefahr, daß vorhandene Dauerarbeitsplätze gefährdet würden.

Nach § 8 der ABM-Anordnung soll mit der Durchführung der Arbeiten grundsätzlich ein Wirtschaftsunternehmen beauftragt werden. Für die Vergabe von Bauarbeiten sind dementsprechend die Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) maßgeblich.

Die Möglichkeit der Vergabe an Betriebe wird im Rahmen bremischer ABM-Politik grundsätzlich geprüft, insbesondere mit dem Ziel, in den Betrieben Arbeitsplätze zu sichern und ABM-Beschäftigten die Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis außerhalb des öffentlichen Dienstes in den Privatbetrieben zu eröffnen.

Die Vergabe an Wirtschaftsunternehmen scheitert jedoch in vielen Fällen daran,

— daß seitens der Betriebe keine Möglichkeit gesehen wird, ausreichend viele zusätzliche schwervermittelbare Arbeitslose bei der Auftragserledigung zu beschäftigen,

— daß die unternehmensbezogenen Zuschläge (z. B. Gemeinkosten) zu einer erheblichen Verteuerung der Maßnahme führen.

In diesen Fällen kann der Träger nach dem Förderungsrecht die Arbeiten selbst durchführen (Regiearbeit), d. h. wenn das nach der Art der Arbeiten oder unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der zuzuweisenden Arbeitnehmer zweckmäßig ist oder wenn der Träger bei Vergabe der Arbeiten finanziell außerstande wäre, die Maßnahme durchzuführen.

Gerade im Zusammenhang mit dem bremischen ABM-Programm zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit müssen die ABM im öffentlichen Bereich überwiegend in Eigenregie durchgeführt werden, um besonders benachteiligten Zielgruppen des Arbeitsmarktes überhaupt Vermittlungschancen zu eröffnen und die ABM mit sozialpädagogischer Betreuung zu verbinden.

Ein Abweichen vom Grundsatz der Vergabe wird in der Regel nur dann praktiziert, wenn das Arbeitsamt die Einverständniserklärung in Form einer Unbedenklichkeitsbescheinigung von der zuständigen Kammer eingeholt hat.

Auch wenn ABM in Eigenregie der Träger durchgeführt werden, kann nicht die Rede davon sein, daß ABM auf diesem Wege der privaten Wirtschaft Aufträge entziehe. Diese Arbeiten in ABM würden ohne die zusätzlichen Haushaltsmittel der BA und die ABM-Komplementärmittel des Landes nicht durchgeführt werden. Sie sind vorrangig zielgruppenorientiert und in der Regel ohnehin im eigenen Regiebereich des öffentlichen Dienstes oder der privaten Träger angesiedelt. Die Alternative ist in diesen Fällen eben nicht Eigenregie oder Vergabe, sondern aus förderungsrechtlicher und finanzierungsbedingter Notwendigkeit Eigenregie oder Verzicht auf ABM und damit auf die Aufgabe und Beschäftigung.

Die ABM-Finanzmittelplanung des Arbeitsressorts sieht aber von vornherein auch vor, daß größere Bauprojekte in ABM an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden.

Daneben werden einige ABM im Rahmen einer Teilvergabe durchgeführt. Fachkräfte und Maschineneinsatz werden vom Wirtschaftsunternehmen bereitgestellt

und organisiert, während die zugewiesenen ABM-Kräfte beim Träger eingestellt werden.

III. Perspektiven bremischer ABM-Politik

1. Gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die ABM-Förderung müssen verbessert werden

Die Analyse der Probleme des ABM-Förderungsrechts vor dem Hintergrund der im Lande Bremen seit Jahren gewonnenen praktischen Erfahrungen hat die Grenzen einer strukturpolitisch- und zukunftsorientierten Ausgestaltung von ABM deutlich werden lassen. Die Bilanz bremischer ABM-Politik dokumentiert, daß die gesetzlichen und finanziellen Möglichkeiten für den Einsatz des ABM-Instrumentariums im Lande Bremen ausgeschöpft worden sind. Dies gilt nicht nur im quantitativen Sinne, sondern vor allem auch in qualitativer bzw. strukturpolitischer Hinsicht.

Gerade weil das Instrument ABM im Lande Bremen seit Jahren offensiv und regionalpolitisch gestaltend in die regionale Arbeitsmarktpolitik einbezogen worden ist, sind die aus diesem Prozeß gewonnenen Erfahrungen des kleinsten Bundeslandes besonders geeignet, die aus den Widersprüchen und Zielkonflikten von ABM-Politik zu ziehenden Konsequenzen für eine notwendige Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Diese sollen im folgenden thesenartig dargestellt und zusammenfassend aus dem Erfahrungsbericht bremischer ABM-Politik begründet werden.

1.1 ABM als Teil einer aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Ihre maßgebliche Finanzierung aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung wird dieser umfassenden Aufgabe nicht gerecht. ABM müssen aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes finanziert werden, um sie zu einem strukturpolitischen Instrument ausgestalten zu können.

Das heutige System der Finanzierung von ABM im wesentlichen aus Mitteln der Versichertengemeinschaft setzt einem quantitativen und qualitativen Ausbau von ABM Grenzen. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit entstehen bei der Bundesanstalt für Arbeit finanzielle Engpässe, weil einem wachsenden Handlungs- und Finanzierungsbedarf in sämtlichen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Arbeitslosenversicherung, berufliche Qualifizierung, Kurzarbeitergeld, Eingliederungshilfen und Einarbeitungszuschüsse u. a.) sinkende Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gegenüberstehen.

Hinzu kommt, daß bei ungünstiger allgemeiner wirtschaftlicher Situation sich auch die Möglichkeiten der öffentlichen und privaten ABM-Träger zur Finanzierung der notwendigen Komplementärmittel verschlechtern. Eine konsequente konjunktur- und strukturpolitische Gegensteuerung mit Hilfe von ABM im Sinne einer integrierten Beschäftigungspolitik setzt also eine grundlegende Veränderung des Finanzierungssystems voraus; allgemeine Steuermittel müssen für diese staatliche Aufgabe eingesetzt werden. Die gesamtfiskalische Kosten-Nutzenrechnung für ABM kommt zu dem eindeutigen Ergebnis, daß der Einsatz von ABM auch finanzpolitisch die günstigere Alternative gegenüber den volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit ist. Solange jedoch das heutige System der ABM-Finanzierung bestehen bleibt, wird das „Topfdenken" der Finanzierungsträger von ABM — Bundesanstalt für Arbeit als Hauptfinanzier, Bund, Länder, Kommunen, private und öffentliche Träger — einen bedarfsgerechten Ausbau verhindern.

Die Finanzierungsquelle ist aber nicht nur eine Barriere für den quantitativen Ausbau, sondern auch ein Hindernis für eine notwendige verbesserte strukturpolitische Ausgestaltung von ABM. Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit sträuben sich zu Recht dagegen, die aus Versicherungsbeiträgen finanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorrangig für Projektförderung und damit stärker für Interessen der Träger einzusetzen.

Eine Finanzierung von ABM aus dem allgemeinen Steueraufkommen des Bundes anstelle aus Beitragsaufkommen würde die Möglichkeiten einer strukturpolitisch orientierten ABM-Politik erheblich verbessern, weil die Auflösung des unmittelbaren Finanzierungsbezugs zu den Beiträgen der Versicherten einen ungleich größeren Handlungsspielraum mit weitergehenderen Zielsetzungen, als im AFG-Recht festgelegt, eröffnen würde.

Das Land Bremen hat mehrere Vorstöße für eine grundlegende Veränderung des Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik — z. B. auf der Ebene der Arbeits-

und Sozialministerkonferenz oder mit Bundesratsinitiativen gemeinsam mit anderen Ländern — unternommen. Die Forderung nach der Einführung einer Arbeitsmarktabgabe ist z. B. ebenso gescheitert wie die Forderung nach Einführung einer Wertschöpfungssteuer.

Die Neuordnung des Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik bleibt aber die wesentliche Rahmenbedingung, die erfüllt werden muß, um ABM nachhaltig zu einem Instrument integrierter Beschäftigungspolitik auszugestalten.

Alle Lösungen innerhalb des bestehenden Finanzierungssystems müssen unvollkommen bleiben. Dieses vorausgesetzt, werden im folgenden Verbesserungen der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der ABM-Politik vorgeschlagen, die sich innerhalb des geltenden Finanzierungssystems bewegen.

1.2 **ABM müssen einen stärkeren Programmcharakter erhalten, um sie im Verbund mit anderen beschäftigungspolitischen Programmen planerisch und gestalterisch im Interesse arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Ziele einsetzen zu können. Hierzu ist eine mittelfristige Finanzplanung der ABM-Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer regionalen Verteilung erforderlich.**

Die Bemühungen bremischer ABM-Politik, ABM-Programmplanungen für einen mittelfristigen Zeitraum in Abstimmung mit regionalpolitischen Programmen zu entwickeln, stoßen auf Grenzen der mangelnden Kalkulierarbeit der ABM-Finanzmittelzuweisungen, aber auch der Entwicklung der ABM-Förderungskonditionen. Wie bereits ausgeführt, unterlag die Finanzmittelentwicklung einer „Stop-and-go-Politik" mit der Folge, daß für ABM-Projekte gewonnene Träger das Vertrauen verloren und ihr Engagement, personelle Planungskapazitäten für die Planung und Organisation in ABM einzusetzen, nachließ.

Hält man sich vor Augen, daß Ende 1986 noch keine Klarheit darüber besteht, in welchem Umfang ABM-Mittel für 1987 den Arbeitsamtsbezirken Bremen und Bremerhaven zur Verfügung gestellt werden, so sind die Grenzen mittelfristiger programmatischer Planung offensichtlich. Die Praxis der Bundesanstalt, bei der ersten Runde der Mittelvergabe zu Beginn eines Jahres hohe Restbeträge festzuhalten, um dann zum Ende des Jahres je nach Mittelabfluß und arbeitsmarktlichem Bedarf in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken weitere Zuschläge zu verteilen, steht einer systematischen Planung ebenfalls entgegen.

Eine ABM-Vorratsplanung bzw. die Entwicklung von „ABM-Eventualprogrammen" durch die regionale Arbeitsmarktpolitik in Abstimmung mit den örtlichen Arbeitsämtern und ihren Selbstverwaltungsgremien überfordert viele Träger. Die Durchführung von ABM-Projekten geht nämlich in der Regel nicht auf Knopfdruck, sondern setzt eine ausreichende Vorbereitungsphase und Kalkulierbarkeit der notwendigen personellen und sächlichen Komplementärmittel voraus. Diese Gesichtspunkte schlagen um so stärker zu Buche, je bedeutsamer die Planungen für strukturpolitische Vorhaben und je intensiver diese Projekte mit anderen Finanzierungstöpfen verbunden sind. Gerade wenn der Anspruch erhoben wird, ABM nicht nur als willkommene, sondern auch als strukturpolitisch relevante Zusatzmaßnahme zu begreifen, sind Stetigkeit und Zuverlässigkeit bei der Finanzmittelzuweisung unabdingbare Voraussetzungen. Grundlage für eine längerfristig orientierte Finanzplanung und regionale Mittelverteilung der Bundesanstalt für Arbeit sollten sein:

— mittelfristige Prognosen der bundesweiten und regionalen Arbeitsmarktentwicklung,

— Prognosen der Entwicklung der benachteiligten Zielgruppen,

— Vorlage von mittelfristigen ABM-Rahmenprogrammen der Länder und Kommunen inkl. der Komplementärmittelplanungen.

Eine solche Vorgehensweise erfordert eine stärkere Verzahnung der Politik der Bundesanstalt mit der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Sie würde bei aller Skepsis gegenüber der Prognostizierbarkeit wirtschaftlicher Entwicklungen den Vorteil haben, programmatischer und gezielter auf spezifische Arbeitsmarktstrukturentwicklungen Einfluß nehmen zu können. Mit Sicherheit würde sich bei einer mehrjährigen Finanzplanung auf der Grundlage von regionalen Daten und Rahmenprogrammen weniger Zufallsergebnisse nach dem „Windhundprinzip" einstellen. Eine regionale Differenzierung entsprechend den Problemschwerpunkten der Arbeitsmarktentwicklung könnte mit dem Einsatz von ABM erreicht werden.

Das Gebot der Abgrenzung gegenüber Pflicht- und Regelaufgaben, also die Bedingung der Zusätzlichkeit, darf dabei allerdings nicht in Frage gestellt werden. Mitnahme- und Umverteilungseffekte müssen ausgeschlossen bleiben.

1.3 **ABM müssen eine längerfristigere Zuweisungsdauer für besonders benachteiligte Zielgruppen und für innovative Aufgabenfelder eröffnen, um nachhaltige Struktur- und Eingliederungseffekte erreichen zu können. Mit einer mindestens fünfjährigen personenbezogenen Zuweisung sollten Probeläufe für die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen, verbunden mit beruflicher Qualifizierung gefördert werden.**

Die bremische ABM-Praxis zeigt, daß bei einem maximalen Förderungszeitraum von zwei Jahren für eine in ABM zugewiesene Arbeitskraft in vielen Fällen das arbeitsmarktpolitische Ziel des ABM-Projektes unterlaufen wird.

Bei dem Zielkonflikt, möglichst viele Arbeitslose im Rahmen von ABM-Förderungen berücksichtigen zu wollen und dem Bemühen, mit dem Aufbau von ABM-Projekten Chancen zur Entwicklung von Dauerarbeitsplätzen zu erschließen, gerät die ABM-Politik in ein Dilemma. Das geltende „Rotationsprinzip" mit maximal zweijähriger Förderungsdauer erweist sich immer dann als besonders fragwürdig, wenn im Zuge von ABM innovative Aufgabenfelder erschlossen werden, die einen über zwei Jahre hinausgehenden Probelauf und berufliche Qualifizierungen oder sozialpädagogische Stabilisierungsmaßnahmen erfordern. Das vorrangige Ziel von ABM, nämlich die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen, wird zunichte gemacht, wenn in solchen Fällen die personenorientierte Förderung abgebrochen wird. Als praktisches Beispiel soll hier der Aufbau innovativer Arbeitsfelder im Bereich ausbildungsrelevanter sozialer Dienste und des Umweltschutzes genannt werden, also Aufgabenbereiche, die von der Bundesanstalt ausdrücklich als besonders für ABM geeignet herausgestellt werden.

Der Versuch, ein neues Arbeitsfeld im Bereich ambulanter sozialer Dienste zu entwickeln, das auch längerfristig Bestand hat und von potentiellen Kostenträgern anerkannt wird, setzt in der Regel einen längeren als zwei Jahre umfassenden Probelauf voraus. Nach zwei Jahren sind nur wenige Träger in der Lage, eine verbindliche Zusage für eine Festeinstellung abzugeben, die nach geltendem Recht Voraussetzung wäre, um ein drittes Zuweisungsjahr zu fördern.

Die notwendige personelle Kontinuität ergibt sich zum einen aus den personellen Bezügen, die bei ambulanten sozialen Diensten, z. B. der Nachbarschaftspflege für ältere und behinderte Mitbürger, aufgebaut werden, und zum anderen aufgrund der in ABM integrierten beruflichen Qualifizierung in diesem spezifischen Aufgabengebiet. Gerade wenn die Zielgruppenorientierung auch bei der Konzipierung innovativer ABM-Handlungsfelder zum Tragen kommen soll, ist die Qualifizierungskomponente z. B. in diesem Fall für arbeitslose Frauen ohne Berufsabschluß unabdingbar. Dies gilt aber auch für anspruchsvollere neue Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes. Die Entwicklung z. B. eines gesetzmäßig noch nicht vorgeschriebenen Meßprogramms für Schadstoffe über ABM-Förderung würde erfolglos bleiben müssen, wenn eingearbeitete und während der ABM-Projekte spezifisch weitergebildete ABM-Kräfte abgezogen werden müssen.

Besonders problematisch ist die Begrenzung der Zuweisungsdauer auch bei Personengruppen, die über ABM-Förderung beruflich und sozial integriert und stabilisiert werden sollen, wie z. B. für Suchtgefährdete, Strafentlassene, Schwerstbehinderte. Für solche besonders benachteiligte Zielgruppen sind in der Regel Zweijahresmaßnahmen bei der absehbaren weiteren Arbeitsmarktentwicklung ohne nachhaltige integrative Wirkung. Für sie kann sich nach Abschluß der ABM eine um so tiefer gehende Hoffnungslosigkeit einstellen.

Qualitative Verbesserung von ABM im Sinne arbeitsmarkt-, struktur- und sozialpolitischer Ziele setzt also zwingend längere Förderungszeiten von mindestens fünfjähriger ABM-Zuweisungsdauer voraus. Diese Forderung nach mehr Kontinuität ist auch dann berechtigt, wenn sie zu Lasten einer möglichst hohen Beteiligungsquote von Arbeitslosen an ABM realisiert werden sollte.

Die Möglichkeit der Verlängerung der Zuweisungsdauer auf mindestens fünf Jahre sollte von folgenden Kriterien abhängig gemacht werden:

a) — zielgruppenorientiert —

Soziale und berufliche Integration besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser,

z. B. — Suchtgefährdete

— Schwerstbehinderte,

— Strafentlassene,

verbunden mit therapeutischen Maßnahmen und beruflichen Qualifizierungsprogrammen **oder**/und

b) — aufgabenorientiert —

Es muß sich um innovative Aufgabenfelder handeln, die aufgrund einer zu erwartenden Nachfrage nach der neuen Dienstleistung oder dem neuen Gut und sich anbahnender Finanzierungsverhandlungen mit potentiellen Kostenträgern aussichtsreiche Chancen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen eröffnen. Erprobungsphasen müssen mit beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden.

1.4 **ABM müssen für alle Arbeitslosen grundsätzlich möglich sein, auch wenn sie nicht dem Kreis der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung angehören.**

Grundsätzlich stehen ABM nur für Arbeitslose offen, die für die Zeit unmittelbar vor der Zuweisung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder Anspruch auf eine dieser Leistungen hatten. Nur in Ausnahmefällen ist die ABM-Förderung von Nichtbeitragszahlern möglich. Damit wird der Zugang bestimmter Personengruppen, wie z. B. arbeitsloser Hochschulabsolventen, ehemaliger Selbständiger und mithelfender Familienangehörigen, erheblich erschwert. Sie müssen zunehmend von der Sozialhilfe aufgefangen werden; präventive Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG ist für diese Gruppen kaum möglich.

Auch wenn das auf die Versichertengemeinschaft der Beitragszahler ausgerichtete Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG die Öffnung des Förderungsinstrumentariums für Nichtbeitragszahler problematisch macht, darf die Alternative nicht darin bestehen, sie aus der Arbeitsmarktpolitik auszugrenzen. Die dadurch entstehenden gesellschaftlichen Folgekosten der wachsenden Dauerarbeitslosigkeit sind ungleich größer als die Kosten, die durch Öffnung des AFG-Förderungssystems entstehen.

1.5 **ABM müssen stärker mit beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden. Die Kombination von ABM und beruflicher Qualifizierung sollte nach einheitlichen Kriterien und Verfahren gefördert werden. Nahtlose Übergänge zwischen ABM und Fortbildung und Umschulung müssen für alle Zielgruppen möglich sein.**

Bremen hat mit seinem Modellprogramm „Arbeiten und Lernen" Pionierarbeit für die Einführung von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen von ABM geleistet. Erst mit der 7. Novelle des AFG, d. h. mit Wirkung vom 1. Januar 1986, ist die kombinierte Förderung von Teilzeit-ABM und Unterhaltsgeld für berufliche Qualifzierung gesetzlich verankert worden.

Aus den in Bremen mit solchen Kombimaßnahmen bereits gewonnenen Erfahrungen ist die Forderung abzuleiten, das Antrags- und Bewilligungsverfahren möglichst flexibel zu handhaben. Der Einsatz unterschiedlicher Förderungsinstrumente im Rahmen einer Kombimaßnahme darf nicht zu mehrgleisigen und aufwendigen Bewilligungspraktiken führen, die die Träger überfordern.

Zudem bleibt die Forderung nach mehr Qualifizierungselementen in den Fällen wirkungslos, in denen ein nahtloser Übergang vom ABM-Förderungsgleis zum Förderungsgleis der beruflichen Umschulung und Fortbildung im Sinne einer unmittelbaren Anschlußförderung über Unterhaltsgewährung rechtlich ausgeschlossen ist.

Dies ist z. B. in der Regel dann der Fall, wenn der Betroffene nicht innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Maßnahme mindestens zwei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt hat. Danach ist eine sinnvolle Förderungskonzeption — nach einem Jahr ABM-Beschäftigung nahtloser Übergang in eine Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahme bzw. Anpassungsqualifizierung — für diejenigen ausgeschlossen, die eine zweijährige Berufspraxis nicht nachweisen können. Vor einer solchen Situation stehen vor allem arbeitslose Jugendliche, die als Nichtleistungsbezieher arbeitslos waren und zunächst über ABM-Förderung (in Bremen nach dem Modell „Arbeiten und Lernen") einen Einstieg in das Berufsleben gefunden haben. Es ist arbeitsmarktpolitisch kontra-

produktiv, gerade solchen Jugendlichen, die Opfer der Lehrstellenmisere geworden sind, den Weg in berufliche Weiterqualifizierung zu verbauen. Diese Problematik trifft auch zu für in ABM geförderte ehemalige Sozialhilfebezieher. Gerade für diese Gruppen sind ineinandergreifende produktive ABM und berufliche Qualifizierung besonders wichtig. Die Unterbrechung solcher zielgerichteten Konzeptionen über ein Jahr Warteposition im Stand der Arbeitslosigkeit stellt den Gesamterfolg der Förderung in Frage. Die Wahrscheinlichkeit, daß der ehemalige ABM-Teilnehmer nach einem Jahr Wartezeit dann noch motiviert zur Stange hält, ist äußerst gering. Ebenso sinnlos wäre der Ausweg, ein weiteres reines ABM-Jahr zu fördern, obwohl der Einstieg in die Anschlußqualifizierung für notwendig und möglich gehalten wird.

Das Förderungsrecht nach dem AFG erfüllt also wesentliche Voraussetzungen zur Realisierung der von der Bundesregierung und Bundesanstalt proklamierten beruflichen Qualifizierungsoffensive nicht. Dies gilt vor allem für benachteiligte Zielgruppen, die gerade der besonderen Förderung bedürfen.

1.6 **ABM müssen sich nahtlos an Landes- oder Kommunalprogramme zur beruflichen Eingliederung von Sozialhilfeempfängern anschließen**

Es liegt im besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesse, ehemaligen Sozialhilfeempfängern mit zurückliegenden langen Zeiten der Arbeitslosigkeit zielgerichtete berufliche Eingliederungsmaßnahmen anzubieten.

Langfristarbeitslose stellen zu Recht eine Hauptzielgruppe arbeitsmarktpolitischer Förderungsprogramme dar, so auch der ABM- und Qualifizierungsförderung. Länder und Kommunen bemühen sich ebenfalls um diese Zielgruppe, namentlich um langfristig arbeitslose Sozialhilfeempfänger ohne AFG-Leistungsansprüche. Beispielhaft hierfür sind die von Hamburg, Nordrhein-Westfalen und auch Bremen mit Sozialhilfeempfängern abgeschlossenen und auf ein Jahr befristeten, tariflich bezahlten und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse für gemeinnützige Aufgaben. Durch diese arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Länder und Kommunen werden Beiträge zur beruflichen Eingliederung und zum Erwerb neu entstandener Leistungsansprüche an die Arbeitslosenversicherung für die Zielgruppe Langfristarbeitsloser erreicht.

Einer problemgerechten Anschlußförderung z. B. über ABM, verbunden mit Qualifizierung, stehen jedoch rechtliche Barrieren entgegen. Aus dem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsjahr über § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erwachsen dem ehemaligen Sozialhilfebezieher zwar Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe, jedoch nicht für ABM nach Qualifizierungsförderung mit Unterhaltsgeld. Erst nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit kann eine ABM-Förderung in Betracht kommen, eine Qualifizierung nach einem Jahr Arbeitslosigkeit.

Aus den aktuellen Erfahrungen, die Bremen mit dem Zusatzprogramm des Senats zur Bekämpfung der Langfristarbeitslosigkeit gewonnen hat, muß die Schlußfolgerung gezogen werden, daß gerade die Zielgruppe langfristig arbeitsloser Sozialhilfebezieher ganz besonderer arbeitsmarktpolitischer Hilfe kombiniert mit sozialpädagogischer Betreuung und beruflicher Qualifizierung bedarf, um sie sukzessive an die Bedingungen des Arbeitsmarktes wieder heranzuführen. Die Entlassung in die Arbeitslosigkeit nach einem Jahr Beschäftigung nach § 19 BSHG stellt den Erfolg der Landesförderung bzw. Kommunalförderung insgesamt in Frage. Eine direkte Anschlußförderung über ABM — möglichst mit Qualifizierungselementen — ist schon allein zur sozialen Stabilisierung zwingend erforderlich. Hier müssen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von Kommunen, Ländern und der Bundesanstalt harmonisiert werden, um arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv wirkende Ergebnisse zu vermeiden. Die ausschließlich arbeitsmarkt- und sozialpolitisch begründeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse nach § 19 BSHG dürfen nicht als Hemmnis für den nahtlosen Übergang in ABM-Förderung gelten. Es kann auch nicht im Interesse der Bundesanstalt für Arbeit liegen, arbeitsmarktpolitische Anstrengungen von Ländern und Kommunen wirkungslos werden zu lassen und statt dessen auf Dauer Arbeitslosenversicherungsleistungen oder Arbeitslosenhilfe zu zahlen.

1.7 **ABM müssen auch für die Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen mit erwerbswirtschaftlichem Charakter eingesetzt werden können. Existenzgründungen durch Erwerbslose mit dem Ziel, sich selbsttragende Dauerarbeitsplätze zu schaffen, rechtfertigen zumindest in der Einführungsphase ABM-Förderung auch kombiniert mit beruflicher Qualifizierung.**

Selbsthilfeinitiativen von Arbeitslosen zur Gründung einer selbständigen Existenz und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen sind an der Nahtstelle zwischen klassischer Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik angesiedelt. Da solche Initiativen — sich aus dem Status der Arbeitslosigkeit entwickelnd — in der Regel über kein Eigenkapital verfügen können und sich in einer noch zwangsläufig sehr unsicheren Experimentierphase befinden, sollte hier das zentrale Kriterium für ABM-Förderung, das Gebot der Gemeinnützigkeit durchbrochen werden können. Es ist zwar richtig, daß die Beschäftigung von Arbeitslosen durch die Schaffung einer subventionierten Beschäftigung allein noch kein öffentliches Interesse begründet. Es besteht aber ein arbeitsmarktpolitisches Interesse, auch mit ABM Impulse für die Entwicklung solcher innovativer Beschäftigungs- und Dienstleistungsfelder durch Arbeitslosenselbsthilfegruppen zu geben, die nicht auf einen gemeinnützigen Bedarf angewiesen sind. Die Abgrenzung gegenüber der normalen Wirtschaftsförderung zur Existenzgründung und Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen sollte nach folgenden Kriterien vorgenommen werden:

— die örtliche Beschäftigungsinitiative muß ausschließlich von Arbeitslosen gegründet sein,

— die beabsichtigte Dienstleistung oder das zu produzierende Gut bewirkt keine Konkurrenz gegenüber bestehenden örtlichen Kleinunternehmen (zusätzliches innovatives Beschäftigungsfeld).

Die ABM-Förderung sollte sich auf die Dauer des Betriebsaufbaus, maximal auf zwei Jahre erstrecken und mit der Bedingung verknüpft werden, diese Phase auch für berufliche Qualifizierung in den angestrebten Tätigkeitsfeldern zu nutzen, insbesondere für Weiterbildung in Betriebswirtschaft, Bilanzbuchhaltung, Organisation. Die Erwirtschaftung von Gewinnen muß erlaubt sein; sie sollten allerdings während der ABM-Förderungsphase ausschließlich für Erweiterungs- oder Rationalisierungsinvestitionen genutzt werden.

Mit einer solchen ABM-Förderung würde sich ein weiteres Feld abgestimmter Arbeitsmarktpolitik zwischen Bundesanstalt, Kommunen und Ländern ergeben.

Mehrere Länder und Kommunen — so auch das Land Bremen — haben Förderungsprogramme für die Gründung örtlicher Beschäftigungsinitiativen aufgelegt, so z. B. für Darlehen, Zuschüsse oder Beratungshilfen. Diese Hilfen können wegen der mangelnden Eigenkapitalbasis solcher Initiativen immer nur begrenzt sein. Eine ABM-Förderung in der Aufbauphase würde eine sinnvolle und notwendige Ergänzung darstellen.

1.8 **ABM müssen mit Strukturprogrammen des Bundes z. B. im Umweltschutzbereich verknüpft und regional differenziert eingesetzt werden.**

Die Durchführung von ABM in strukturpolitisch bedeutsamen Bereichen ist in der Regel mit hohen Aufwendungen für Investitionen und laufenden Materialbedarf sowie für Anleitungs- und Aufsichtspersonal verbunden. Dies gilt insbesondere für ABM, die im gewerblich-technischen Bereich an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden sollten. Diese hohen Zusatzkosten, die durch ABM-Förderung bei weitem nicht abgedeckt sind, können gerade von denjenigen Kommunen und Ländern nicht getragen werden, die wegen überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und daraus resultierenden Haushaltsproblemen besonders auf einen offensiven Einsatz von ABM angewiesen sind. Vor allem arbeitsmarktpolitische Problemregionen haben enorme Schwierigkeiten, über ihre Pflicht- und Regelaufgaben hinaus für zusätzliche Aufgaben hohe Aufwendungen für ABM-Komplementärmittelfinanzierung aufzubringen.

Um dennoch für diese Regionen strukturpolitisch sinnvolle ABM-Projekte zu ermöglichen, z. B. im Umweltschutzbereich oder zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, sollten ABM-Projekte mit Strukturprogrammen des Bundes verknüpft werden, um auf diesem Wege den erforderlichen Sachmittelaufwand zu finanzieren. Solche mit der Wirtschaftsstruktur-, Umweltschutz- und Verkehrspolitik des Bundes verknüpften ABM-Programme sollten entsprechend der voraussichtlichen Entwicklung auf den regionalen Arbeitsmärkten regional differenziert eingesetzt werden.

1.9 **ABM müssen in arbeitsmarktpolitischen Problemregionen mit einer vollen Übernahme des Arbeitsentgelts gefördert werden, auch wenn eine weitaus überwiegende Zuweisung von schwervermittelbaren Arbeitslosen in einzelne ABM-Projekte nicht möglich ist. Zielgruppenorientierung und strukturpolitische Wirkungen der Maßnahmen müssen in Einklang gebracht werden.**

ABM in arbeitsmarktpolitischen Problemregionen werden nur dann mit einer Zuschußhöhe bis zu 100 Prozent des Arbeitsentgelts gefördert, wenn im Rahmen solcher ABM weitaus überwiegend schwervermittelbare Arbeitslose zugewiesen werden. Diese zielgruppenorientierte Konzentration hat bei den Trägern immer dann zu Problemen geführt, wenn gerade anspruchsvollere, strukturpolitisch bedeutsame ABM-Projekte durchgeführt werden sollten. Die aus bremischer Praxis gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß die Träger auf aufgabengerechte Personalmischungen angewiesen sind. Vor allem wenn es darum geht, über ABM-Förderung in Form einer Aufbauphase anspruchsvolle innovative Aufgabenfelder mit dem Ziel der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen zu erproben, ist eine richtige Gruppenkombination für den Erfolg der ABM von ausschlaggebenderBedeutung. Qualifizierte Fachkräfte können so arbeitsmarktpolitische „Sorgenkinder" stabilisieren, wenn deren Anteil nicht überwiegt, und zugleich entscheidend zum optimalen Ergebnis der ABM beitragen. Sofern dieses Ergebnis der ABM arbeitsmarktstrukturpolitisch relevant ist — also zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen führen kann —, sollte eine 100prozentige Förderung des Arbeitsentgelts auch dann möglich sein, wenn nicht überwiegend Schwervermittelbare zugewiesen werden. Diese finanzielle Voraussetzung muß zumindest in arbeitsmarktpolitischen Problemregionen geschaffen werden, um dort mehr qualifizierte ABM mit Sekundareffekten entwickeln zu können.

2. Leitlinien bremischer ABM-Strukturpolitik zum quantitativen und qualitativen Ausbau von ABM

Die aus bremischer ABM-Politik gewonnenen Erfahrungen und die daraus zu ziehenden Konsequenzen für notwendige Veränderungen der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen werden in allen dafür zuständigen Gremien

— der Arbeits- und Sozialministerkonferenz,

— des Bundesrats,

— der Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere im Verwaltungsrat des Vorstandes der Bundesanstalt und seiner Fachausschüsse,

— des Bund-Länderausschusses „Arbeitsmarktpolitik"

durch bremische Vertreter eingebracht und begründet. Dies gilt vor allem im Zusammenhang mit der dringend erforderlichen Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes.

Die oben aufgestellten Thesen werden für diese überregionalen Aktivitäten Grundlage sein.

Solange sich aber durchgreifende Veränderungen dieser Rahmenbedingungen nicht durchsetzen lassen, muß bremische ABM-Politik mit den aufgezeigten Problemen und Widersprüchen des ABM-Förderungsinstrumentariums möglichst so umzugehen versuchen, daß negative Konsequenzen vermieden werden.

Der durch Bundesrecht und Bundespolitik festgelegte gesetzliche und finanzielle Rahmen kann jedoch mit bremischen Programmen nicht gesprengt werden.

Unter diesen sehr einschränkenden Vorzeichen müssen die folgenden Leitlinien bremischer ABM-Strukturpolitik zum qualitativen und quantitativen Ausbau von ABM gewürdigt werden:

2.1 Die weiterhin dramatisch hohe Arbeitslosigkeit im Lande Bremen erfordert eine optimale Ausschöpfung der jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit und vom Bund zugewiesenen ABM-Mittel, um einen höchstmöglichen Entlastungseffekt für die Arbeitsmärkte in Bremen und Bremerhaven zu erreichen.

Trotz aller Vorbehalte gegenüber ABM bleibt keine andere Alternative, als alle notwendigen Vorbereitungen dafür zu treffen, die ABM-Mittel für das Land Bremen zu akquirieren und in ABM-Projekte zu binden und auch abfließen zu lassen. Diese Anstrengung sind wir den Arbeitslosen schuldig.

Die quantitativen und qualitativen Erfolge der ABM-Politik des Vorjahres sind eine maßgebliche Entscheidungsgröße für die Mittelzuweisung des folgenden Jahres. Gefordert sind deshalb: schnelles und flexibles Handeln der Arbeitsmarktpolitik des Senats und des Magistrats Bremerhaven in enger Kooperation mit allen örtlichen Arbeitsämtern, dem Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen und den Selbstverwaltungsorganen.

Schnelligkeit und Flexibilität dürfen allerdings nicht zu Lasten der Einhaltung arbeitsmarktpolitischer Grundsätze von ABM gehen. Diese zu ignorieren, würde gleichbedeutend damit sein, auf zusätzliche arbeitsmarktpolitische Wirkungen zu verzichten. Die Nutzung von ABM-Mitteln ist vor allen Dingen eine arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit und weniger eine fiskalpolitische Zweckmäßigkeit. Mitnahme- und Umverteilungseffekte über ABM sind arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv und werden deshalb von bremischer Arbeitsmarktpolitik weder angestrebt noch akzeptiert.

2.2 Um die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen von ABM abzusichern und zu stärken, sollen nur in jenen Bereichen ABM entwickelt werden, die ohne Zweifel das Kriterium der zusätzlichen Beschäftigung erfüllen. ABM dürfen weder Ersatzstrategien für finanzpolitisch bedingte Sparzwänge des öffentlichen Bereichs oder gemeinnütziger Träger noch ein Motor für arbeitskräftesparende Rationalisierungsmaßnahmen sein.

Im Vordergrund aller ABM-Aktivitäten müssen zweifelsfrei arbeitsmarktpolitische Ziele stehen. Nicht nur die zeitlich befristete Eingliederung des einzelnen Arbeitslosen ist dafür entscheidend, sondern auch die Beurteilung der ABM im Gesamtkontext der Aufgabenstellung des Trägers und deren beschäftigungspolitischen Langzeitwirkung.

Für den **öffentlichen Dienst** bedeutet dieses konkret, daß ABM in jenen Bereichen, die politisch der Aufgabenkritik des Senats im Sinne von Sparbeschlüssen untergeordnet worden sind, arbeitsmarktpolitisch nicht akzeptiert werden können.

Damit steht der öffentliche Dienst als Träger von ABM vor schwierigen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen, solange Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen und Stelleneinsparungen in vielen Sektoren notwendig sind.

Die Entwicklung zusätzlicher und/oder neuer Aufgabenfelder und deren klare Abgrenzung zu bestehenden Regel- und Pflichtaufgaben erfordert unter diesen Vorzeichen ein sehr viel sorgfältigeres Vorgehen und differenziertere Prüfungen, als dies in einer Lage ohne Stelleneinsparungen der Fall wäre.

Die Bilanz bremischer ABM-Politik zeigt, daß auch die unter Trägerschaft des öffentlichen Bereichs entwickelten ABM in der Mehrzahl der Fälle den Ansprüchen vorrangig arbeitsmarktpolitischer Zwecksetzungen gerecht werden konnten; dies gilt vor allem unter dem Aspekt der Zielgruppenorientierung. ABM ist hier bewußt als Instrument der beruflichen Förderung von schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen eingesetzt worden, eine Funktion, die in dieser Konsequenz wohl von keinem anderen Träger so wahrgenommen werden konnte. Gleichwohl sind auch die Gefahren einer Zweckentfremdung nicht zu leugnen, die mit dem Einsatz von ABM unter den veränderten Rahmenbedingungen von Einsparungen im personellen Bereich verbunden sind.

Um die arbeitsmarktpolitische Rolle des öffentlichen Dienstes als ABM-Träger im Zuge des qualitativen Ausbaus von ABM abzusichern und zu stärken, wird der Senator für Arbeit als koordinierende Zentralstelle Umsetzungskriterien für die Durchführung von ABM im öffentlichen Dienst zugrunde legen.

2.3 Vorrangiges Entscheidungskriterium bei der Entwicklung von ABM muß die Orientierung zugunsten benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes bleiben. Selbst auf die Gefahr hin, daß regional- und strukturpolitisch bedeutsame Ziele mit ABM-Projekten vernachlässigt werden müssen, darf das Gebot der Zielgruppenorientierung nicht in Frage gestellt werden.

Die aktuellen Strukturanalysen des bremischen Arbeitsmarktes unterstreichen die zwingende Notwendigkeit, arbeitsmarktpolitische Eingliederungsstrategien für schwervermittelbare Arbeitslose in noch größerem Umfang durchzuführen.

Die bremische ABM-Praxis, die immer bemüht war, ABM-Politik möglichst auch im Sinne wirtschaftsstrukturpolitischer Ziele einzusetzen, belegt mit aller Deutlichkeit, daß innovative ABM-Felder, vor allem auch dann, wenn eine Vergabe an Wirtschaftsunternehmen angestrebt wird, entweder die „Sorgenkinder" des Arbeitsmarktes unberücksichtigt lassen oder die ABM wegen eines vermeintlichen Mangels an qualifizierten Arbeitskräften überhaupt scheitert.

Die Erfahrungen aus der praktischen ABM-Politik lehren, daß zur Erfüllung des Gebots der ausreichenden Berücksichtigung von benachteiligten Zielgruppen eine Vielzahl von sogenannten „klassischen" ABM erforderlich ist. Typisch hierfür sind

bewährte Maßnahmen im Garten- und Landschaftsbau, die gleichwohl bedeutsame Ziele des Umweltschutzes mit einschließen, aber auch Maßnahmen im Bereich von Büro und Verwaltung, z. B. im Rahmen von Archivierungsarbeiten. Mit solchen ABM-Projekten wird nicht in jedem Fall ein regional- bzw. strukturpolitischer Anspruch erhoben, sie sind aber vom Umfang her unter Beachtung des Gebots der Zielgruppenorientierung nicht wegzudenken.

2.4 **Umfangreiche ABM-Programme für Langfristarbeitslose erfordern den Einsatz von geschultem Beratungs- und Betreuungspersonal**

Die Erfahrungen aus der Praxis lehren, daß zielgruppenorientierte ABM-Programme größeren Ausmaßes den Einsatz von geschultem Beratungs- und Betreuungspersonal erfordern.

Die z. B. im wesentlichen unter Trägerschaft des öffentlichen Dienstes organisierten ABM-Programme für Langfristarbeitslose zielen darauf hin, über sinnvolle Beschäftigungsmaßnahmen die soziale und berufliche Reintegration der seit längerer Zeit aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen zu erreichen. Bei den Betroffenen handelt es sich überwiegend um Personen, die entweder ohne jede Berufsausbildung sind oder seit sehr langer Zeit aus dem Berufsleben ausgeschieden sind und von daher keine anwendbare berufliche Qualifikation mitbringen. Besondere Probleme entstehen häufig nach erfolgter Zuweisung am Arbeitsplatz. Arbeitstugenden wie Zuverlässigkeit, Leistungsbereitschaft und Pünktlichkeit, aber auch soziales Verhalten in der Arbeitsgruppe müssen nach jahrelangem Fehlen des Kontaktes zur Arbeitswelt erst wieder erlernt und Selbstwertgefühl wieder aufgebaut werden.

Dieser eigentliche Sinn der ABM für sozialschwache Langfristarbeitslose kann mit der Organisation einer ABM für die Betroffenen allein nicht erfüllt werden. Auch mit einer über ABM-Förderung eingesetzten sozialpädagogischen Begleitung ist dieses Problem nicht annähernd zu lösen. Notwendig ist vielmehr ein zusätzlicher Beratungs- und Betreuungsdienst, der sich aus lebens- und berufserfahrenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zusammensetzt.

Ein solches Mitarbeiterteam soll den ABM-Beschäftigten aber auch den für die Anleitung und Betreuung der ABM-Beschäftigten vor Ort benannten Vorgesetzten als zentrale Ansprechpartner mit Rat und Tat zur Seite stehen.

Konkrete Aufgaben werden u. a. sein, durch Einleitung vorbeugender Hilfsmaßnahmen fristlose Kündigungen von ABM-Beschäftigten soweit wie möglich zu vermeiden, notwendige berufliche Qualifizierungsmaßnahmen als Anschluß- oder Ergänzungsmaßnahmen zu planen, Vermittlung an spezifische soziale Beratungsdienste z. B. auch zur Bekämpfung von Suchtgefährdung, Hilfestellung bei Überschuldungsproblemen u. a..

Der zentrale Beratungs- und Betreuungsdienst soll mit älteren (über 50jährigen) ehemaligen Arbeitslosen über ABM-Förderung nach § 97 AFG besetzt werden. Die Mitarbeiter sollen ein Grundwissen in sozialarbeiterischer Tätigkeit mitbringen und nach einer Einarbeitungs- und Einführungsphase für mindestens drei Jahre für diese Aufgabe im Rahmen des öffentlichen Dienstes eingestellt werden. Ein solches mit zwei bis drei Fachkräften arbeitendes zentrales Team kann und soll natürlich nicht Einzelfallberatung für mehrere hundert ABM-Beschäftigte im öffentlichen Dienst leisten. Es kann nicht die Aufgabe und Verantwortung der aus der Stammbelegschaft vor Ort benannten Betreuungspersonen (Paten) ersetzen, sondern lediglich zusätzliche aus gebündelter Erfahrung gesammelte Hilfe geben und vor allem Wege für gezielte Beratung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes ebnen.

2.5 **Es sollen vermehrt freie Träger für ABM gewonnen werden. Die Rolle des öffentlichen Dienstes als ABM-Träger soll sich auf das zielgruppenorientierte und arbeitsmarktpolitisch notwendige Maß konzentrieren.**

Der Anteil der ABM-Beschäftigten unter direkter Trägerschaft des öffentlichen Dienstes ist in den letzten Jahren sukzessive reduziert worden. Er lag Ende 1986 bei rd. 41 Prozent mit insgesamt 2072 ABM-Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven.

Diese Entwicklung ist nicht Ausdruck nachlassenden Engagements staatlicher ABM-Politik, sondern politisch gewollt. Die Zielsetzungen von ABM, vor allem die Entwicklung innovativer Arbeitsfelder, lassen sich mit freien Trägern in der Regel effizienter umsetzen, als dies im öffentlichen Dienst der Fall sein kann. Dies gilt

vor allem unter den veränderten Rahmenbedingungen notwendiger Stelleneinsparungen und personeller Konsolidierung.

Aufgrund der Gewährung von Landeskomplementärmitteln für freie ABM-Träger konnte ihr Engagement verstärkt und ein weiterer Kreis von ABM-Trägern gewonnen werden.

Diese Entwicklung wird bewußt gefördert, da eine breitgefächerte Trägerstruktur wesentliche Voraussetzung für innovative ABM-Politik ist.

ABM sind eben keine Regel- oder Pflichtaufgaben, die zwingend im öffentlichen Dienst angesiedelt sein müssen.

Bremische ABM-Politik wird jedoch ihre Steuerungsmöglichkeiten — über Komplementärmittelfinanzierung für notwendige Personal- und Sachmittel und Abstimmungsprozesse in den Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit — ausschöpfen, um auf eine den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen angepaßte ABM-Struktur hinzuwirken.

Die Rolle des öffentlichen Dienstes als ABM-Träger kann jedoch immer nur so weit zurückgenomemn werden, als die Orientierung an benachteiligten Zielgruppen und der quantitative und qualitative Einsatz von ABM durch freie Träger dieses zulassen. Der weiterhin durch bremische ABM-Politik angestrebte quantitative und qualitative Ausbau von ABM darf durch veränderte Trägerstrukturen nicht gefährdet werden. Diese Ausgleichsfunktion werden das Land Bremen und der Magistrat der Stadt Bremerhaven als ABM-Träger größeren Ausmaßes weiterhin wahrnehmen müssen.

2.6 **Die Aufgaben und Projekte der ABM-Träger müssen besser untereinander koordiniert und die Zusammenarbeit der Träger intensiviert werden. In die Kooperation müssen sich auch anerkannte Träger der beruflichen Weiterbildung einschalten.**

In dem Maße, in dem sich immer mehr auch kleinere Träger für ABM-Projekte engagieren, steigt der Bedarf an Abstimmung, Koordinierung und Zusammenarbeit der Träger untereinander, um zu einer insgesamt arbeitsmarktgerechten ABM-Struktur zu gelangen. Dieser Abstimmungs- und Koordinierungsprozeß ist ungleich schwieriger, als es noch bei einem wesentlichen Hauptträger von ABM, nämlich dem öffentlichen Dienst mit 80—90 Prozent an der Gesamtzahl der ABM-Beschäftigten, der Fall gewesen ist.

Die ABM-Koordinierungsstelle beim Senator für Arbeit hat bereits erste Kooperationsformen zwischen freien Trägern initiiert und organisiert.

Einige Träger praktizieren von sich aus eine enge Zusammenarbeit, z. B. über Dachverbände und zentrale Beratungsinstitutionen.

Diese Ansätze der Abstimmung und Kooperation reichen aber bei weitem nicht aus, um die entwickelten Aufgabenschwerpunkte, das personelle Know-how und die sachlichen Kapazitäten der Träger im Interesse einer optimalen Gesamtausschöpfung und des zielgerechten Einsatzes insgesamt zu nutzen.

Der Senator für Arbeit wird sich deshalb dieser Aufgabe der Förderung von Kooperationsformen und der Abstimmung sowie Koordinierung der über ABM geförderten Projektschwerpunkte verstärkt widmen. Die Bewilligung von Komplementärmitteln durch den Senator für Arbeit und die mit den Trägern laufend zu führenden Beratungs- und Abstimmungsgespräche sind ein wesentlicher Ansatzpunkt der praktizierten Zusammenarbeit. Kooperationsförderung muß jedoch darüber hinausgehen. Das Arbeitsressort plant deshalb, mit den Trägern gemeinsame Strategien der Vernetzung zu beraten und umzusetzen.

So sollen z. B. Ideen und laufende Projekte der Träger zur Entwicklungshilfe gebündelt werden, um größere Realisierungschancen durch intensive Zusammenarbeit zu erreichen. Exemplarisch sei hier die bereits eingeleitete Kooperation zum Pilot-Projekt Bau einer Windkraftanlage erwähnt, die eine Fortführung des Projekts in größerem Ausmaß über eine Kooperation der Bremer Arbeitslosen-Selbsthilfeinitiative (BRAS), des Jugendwerkstätten Bremen e.V., der Ausbildungswerkstatt GmbH, des Landesamtes für Entwicklungszusammenarbeit und der Arbeitnehmergesellschaft Umweltschutzanlagen- und Maschinenbau GmbH verwirklichen soll.

Kooperation erfordert aber nicht nur das Projektmanagement im Rahmen von

ABM, sondern auch die Zielgruppenorientierung. Maßnahmen der ersten Berufsorientierung verbunden mit der Vermittlung des Hauptschulabschlusses und sozialer Gruppenarbeit, organisiert in Jugendfreizeitheimen, sollen z. B. mit entsprechenden Anschlußprogrammen solcher Träger abgestimmt werden, die eine reguläre Berufsausbildung oder berufliche Weiterqualifizierung ermöglichen.

Die vom Senator für Arbeit wahrzunehmende Koordinierungsfunktion versteht sich allerdings nicht als ein Instrument der Lenkung, sondern der Anregung, Hilfestellung, Vermittlung und der Sicherstellung des notwendigen Informationsflusses für alle potentiell zu beteiligenden Träger. Die Initiative, Kreativität und das Eigenengagement der Träger sollen unangetastet bleiben.

Zur Förderung von Kooperationsformen wird der Senator für Arbeit auch mit bereits bestehenden Initiativen und Vereinen zusammenarbeiten, die trägerübergreifende Hilfe- und Beratungsfunktionen übernehmen können, wie z. B. Förderwerk e. V., Planungswerkstatt Bremen e. V., Netzwerk e. V. u. a..

2.7 ABM sollen noch stärker mit Förderungsmaßnahmen der beruflichen Qualifizierung verbunden werden

Nachdem mit der 7. Novelle des AFG, d. h. mit Wirkung vom 1. Januar 1986, die kombinierte Förderung von Teilzeit-ABM und Unterhaltsgeld für berufliche Qualifizierung ermöglicht worden ist, soll die Kombination von Qualifizierung und ABM zu einem wesentlichen Schwerpunkt bremischer Arbeitsmarktpolitik entwickelt werden. Das bereits seit 1983 laufende bremische Programm „Arbeiten und Lernen" für arbeitslose Jugendliche soll auf ABM-Kombiprogramm mit qualifizierten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen ausgeweitet werden.

Der Senator für Arbeit hat Konzepte, Projekte und Maßnahmen zur Qualifizierungsoffensive und auch zur Kombination von Qualifizierung und Beschäftigung — zunächst für das Programm Arbeit und Umwelt — vorgelegt. Sie werden zu umsetzungsreifen Programmpaketen in Abstimmung mit den Arbeitsämtern und Trägern weiterentwickelt und konkretisiert.

Mehrere Kombi-Maßnahmen — ABM verbunden mit Fortbildung und Umschulung — sind bereits angelaufen, sowohl im kaufmännischen als auch gewerblichen Bereich.

Vorrangige Zielgruppe von Kombimaßnahmen sollen arbeitslose Jugendliche an der „zweiten Schwelle" sein, d. h. Jugendliche mit Berufsabschluß, die nach der Ausbildung nicht in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen werden. Diese Gruppe wird in den nächsten Jahren allen Prognosen zur Folge deutlich ansteigen.

Diese jungen Arbeitnehmergruppen stehen vor großen Problemen:

— gewonnene Berufsqualifikationen in der Praxis nicht anwenden zu können,

— Berufsabschlüsse erworben zu haben, die vom Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden (als eine Folge der Lehrstellenknappheit ist in vielen Fällen nicht arbeitsmarktgerecht ausgebildet worden).

Gerade für diese Gruppen sind praxisorientierte Zusatzqualifikationen, Anpassungsqualifikationen, z. T. aber auch schon echte Umschulungen notwendig. Durch die Kombination mit ABM in produktiven Bereichen kann die „Lernmüdigkeit" aufgefangen und zugleich auch Praxiserfahrung vermittelt werden.

Die Notwendigkeit, berufliche Qualifizierung mit Beschäftigung zu koppeln, stellt sich aber auch für andere Zielgruppen, so z. B. vor allem für Langfristarbeitslose, die z. T. erst über sinnvolle, produktive Arbeit auch für arbeitsmarktpolitisch notwendige Qualifizierungsmaßnahmen motiviert werden können.

2.8 ABM sollen auch zur Sicherung vorhandener Arbeitsplätze in Wirtschaftsunternehmen beitragen

ABM im gewerblich-technischen Bereich sollen grundsätzlich durch Vergabe an Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden.

Mit der Vergabe von ABM-Projekten muß jedoch sichergestellt werden, daß die vorrangigen Ziele von ABM, die Beschäftigung schwervermittelbarer Arbeitnehmer, auch verwirklicht werden.

Der Mitteleinsatz der Bundesanstalt für Arbeit und des Landes Bremen bzw. des Magistrats der Stadt Bremerhaven muß in einem vertretbaren Verhältnis zu der

Zahl der in dem ABM-Vergabeprojekt ABM-Beschäftigten stehen. Die vom AFG-Recht vorgegebene Bedingung der Beschäftigung zusätzlicher ABM-Arbeitnehmer darf allerdings nicht zu einer Gefährdung von Stammarbeitsplätzen führen. Die Abstimmungsgespräche mit der örtlich zuständigen Kreishandwerkerschaft, Handwerkskammer oder Handelskammer sollen zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufgenommen werden. Dabei sollten ABM-Einzelprojekte im Gesamtzusammenhang zur bremischen ABM-Schwerpunktplanung erörtert und bewertet werden. Dabei darf zunächst nicht die Frage im Vordergrund stehen, ob ABM in Eigenregie des Trägers oder als ABM-Vergabe laufen soll, sondern welche arbeitsmarktpolitischen Ziele mit dem bremischen Gesamt-ABM-Programm erreicht werden sollen und können. Die ABM-Bilanz für Bremen zeigt eine Unterrepräsentanz gewerblicher Arbeitnehmer. Gerade dieser Gruppe gehören die meisten schwervermittelbaren Langfristarbeitslosen an. Es ist also die Frage zu klären, ob Privatunternehmen — über Vergabe von ABM — überhaupt in der Lage sind, hier einen arbeitsmarktpolitischen Beitrag zu leisten. Dies muß allerdings unter der Rahmenbedingung beurteilt werden, daß bremische Haushaltsmittel für zusätzliche ABM-Aufgaben, die nicht Pflichtaufgaben sind, knapp bemessen sind. Die Arbeitsintensität, der Eingliederungseffekt für Arbeitnehmer, und nicht das Projekt muß in diesem Abwägungsprozeß im Vordergrund stehen.

Das berechtigte Anliegen gerade der kleineren und mittleren Unternehmen, über ABM-Vergabemaßnahmen bestehende Arbeitsplätze zu sichern, unterstreicht die Notwendigkeit, ABM-Politik im Zusammenhang zur regionalen Strukturpolitik, insbesondere zur Wirtschaftsförderungspolitik zu bewerten.

2.9 ABM-Programme müssen als integrale Bestandteile bremischer Strukturpolitik weiterentwickelt werden

Die Bilanz bremischer ABM-Politik lehrt, daß ABM immer nur im Verbund mit strukturpolitischen Programmen auch längerfristigere, über die ABM-Förderungslaufzeit hinausgehende beschäftigungs- und regionalpolitische Wirkungen entfalten können. ABM können Initialzündungen geben, Vorreiterrolle spielen, gesellschaftlich wichtige Bedarfe aufzeigen.

Mit ABM **allein** können aber keine Perspektiven für Beschäftigungssicherung entwickelt werden. Die Einbeziehung der ABM-Politik in die regionale Strukturpolitik muß von daher eine Selbstverständlichkeit sein. Die aufgezeigten innovativen Wege bremischer ABM-Politik sollen deshalb in noch engerem Bezug zu regionalpolitischen Schwerpunktaufgaben unter absoluter Prioritätensetzung der Zielgruppenorientierung fortentwickelt werden.

Die Chancen, **zusätzliche** regionalpolitisch bedeutsame Aufgaben mit ABM anzupacken, stehen und fallen jedoch auch mit der Bereitschaft des Bundes, über beschäftigungspolitische Aufgabenprogramme für arbeitsmarktpolitische Problemregionen aktiv zu werden.

3. Planungsschwerpunkte und Prioritätenkatalog bremischer ABM-Politik

Unter Beachtung der sehr restriktiven Rahmenbedingungen, innerhalb derer ABM-Politik gestaltet werden kann, insbesondere

— der Einbindung in die Gesetzesnormen des Arbeitsförderungsgesetzes und in die Politik der Bundesanstalt für Arbeit,

— der nicht vorhersehbaren ABM-Mittelzuweisung durch die Bundesanstalt für Arbeit und den Bund,

— der Abstimmung in den Selbstverwaltungsorganen der Arbeitsämter,

können ABM-Programmplanungen immer nur als Rahmenplanungen entwickelt werden. Diese Rahmenplanungen bremischer ABM-Politik müssen sich an den unter Ziffer 2 aufgestellten Leitlinien orientieren und Flexibilitätsspielräume offenlassen, die Reaktionen und Anpassungen an veränderte Arbeitslosenstrukturen einerseits und veränderte ABM-Mittelzuweisungen andererseits ermöglichen.

Unter diesen Voraussetzungen wird sich bremische ABM-Politik mit dem Instrumentarium der Komplementärmittelsteuerung und der Kooperation mit den örtlichen Arbeitsämtern sowie Selbstverwaltungsgremien noch stärker folgenden ABM-Schwerpunktfeldern stellen:

— Ausbau neuer sozialer Dienste bei freien Trägern (außerhalb des öffentlichen Dienstes) vorrangig in den Bereichen, die Chancen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen eröffnen;

— ABM-Projekte für das Programm „Arbeit und Umwelt", einschließlich Recycling;

— ABM-Programm im Verbund mit Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und städtischen Infrastrukturen, einschließlich Wohnumfeldverbesserung;

— Aufbau innovativer Beschäftigungsfelder im Bereich der Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit;

— ABM-Förderung für Arbeitslosenselbsthilfegruppen und örtliche Beschäftigungsinitiativen;

— ABM-Projekte im Bereich der Forschung;

— ABM-Programme zur kulturellen Stärkung Bremens und Bremerhavens als Oberzentrum;

— ABM-Projekte zur Förderung technologischer Innovationen, die der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen dienen.

Das gesamtpolitisch erfolgreiche Bearbeiten der so priorisierten Aufgabenfelder wird wesentlich davon abhängen, inwieweit eine Integration einschlägig relevanter Teilpolitiken erreicht wird. Denn es wird arbeitsmarktpolitisch u. a. darauf ankommen, sich an möglichst langfristig gesicherten wirtschaftspolitischen Programmen orientieren zu können; es wird sozialpolitisch u. a. darauf ankommen, auch im Rahmen von ABM eine Arbeitsmarktpolitik zugunsten von Langfristarbeitslosen insbesondere auch von Frauen realisieren zu können; und es wird strukturpolitisch u. a. darauf ankommen, von möglichst gesicherten Orientierungsdaten so ausgehen zu können, daß Qualifizierung und ABM konsequent miteinander verbunden werden.

Tatsächlich stehen also die Bestimmungsgründe von ABM-Politik nicht additiv nebeneinander, sondern sind sich — bezogen auf einen politischen Gesamterfolg von ABM — gegenseitig in komplizierten Abhängigkeiten verpflichtet. Um es exemplarisch konkret zu formulieren: Ein instrumenteller Einsatz von ABM für das Programm „Arbeit und Umwelt" ist zweifellos auch schon an sich ein politischer Erfolg; aber der politische Erfolg ist — gemessen an den arbeitsmarktpolitischen Ansprüchen des Senators für Arbeit — dann deutlich größer, wenn dieser instrumentelle Einsatz gleichzeitig einem personellen Einsatz besonders benachteiligter Arbeitnehmergruppen entspricht, und

— wenn dieser Einsatz konzeptionell verbunden ist mit dem — z. B. qualifikatorisch auf die Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben vorbereitenden — Einsatz des Instruments Qualifizierung, und

— wenn dieser Einsatz zugleich Teil einer perspektivischen regionalen Strukturpolitik des Landes Bremen ist.

Anlage I

Auszug aus dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG)
vom 25. Juni 1969 (Bundesgesetzblatt I Seite 582),
zuletzt geändert durch
das Siebte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom
20. Dezember 1985 (Bundesgesetzblatt I Seite 2484):

§ 41 a

Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten

(1) Die Bundesanstalt fördert die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Vermittlungsaussichten, um insbesondere

1. über Fragen der Wahl von Arbeitsplätzen und die Möglichkeiten der beruflichen Bildung zu unterrichten oder

2. zur Erhaltung oder Verbesserung der Fähigkeit beizutragen, Arbeit aufzunehmen oder an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen.

(2) Die Maßnahmen nach Absatz 1 stehen den Maßnahmen der beruflichen Fortbildung gleich; § 42 gilt nicht.

§ 42

Förderungsfähiger Personenkreis

(1) Gefördert werden

1. Antragsteller mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, wenn sie danach mindestens drei Jahre beruflich tätig waren und
2. Antragsteller ohne abgeschlossene Berufsausbildung, wenn sie mindestens sechs Jahre beruflich tätig waren.

Die Dauer der beruflichen Tätigkeit verkürzt sich um zwei Jahre, wenn der Antragsteller an einer Maßnahme mit Vollzeitunterricht und einer Dauer bis zu sechs Monaten oder an einer Maßnahme mit Teilzeitunterricht oder berufsbegleitendem Unterricht und einer Dauer bis zu vierundzwanzig Monaten teilnimmt. Eine berufliche Tätigkeit ist nicht erforderlich, wenn die Teilnahme an einer Maßnahme notwendig im Sinne des § 44 Absatz 2 Satz 2 Nummern 1 bis 3 oder Absatz 2 b ist; ein Antragsteller ohne abgeschlossene Berufsausbildung wird nur gefördert, wenn er vor Beginn der Maßnahme mindestens drei Jahre beruflich tätig war.

(2) Ist der Antragsteller als Teilnehmer an einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme bereits einmal nach diesem Gesetz gefördert worden, so wird er nur gefördert, wenn er danach mindestens weitere drei Jahre beruflich tätig gewesen ist. Die Dauer der beruflichen Tätigkeit verkürzt sich um ein Jahr, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 erfüllt sind. Eine berufliche Tätigkeit ist nicht erforderlich,

1. wenn der Antragsteller als Teilnehmer an einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme mit Vollzeitunterricht bis zu drei Monaten oder mit Teilzeitunterricht oder berufsbegleitendem Unterricht bis zu zwölf Monaten gefördert worden ist oder wenn er an einer solchen Maßnahme teilnimmt,
2. wenn die Teilnahme an einer Maßnahme notwendig im Sinne des § 44 Satz 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 3 oder Absatz 2 b ist.

(3) Auf die nach den Absätzen 1 und 2 erforderliche Dauer der beruflichen Tätigkeit werden Zeiten, in denen der Antragsteller beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet oder als Gefangener (§ 168 Absatz 3 a), aus Gründen, die nicht in seiner Person lagen, beschäftigungslos war, angerechnet. Die Dauer der nach Absatz 1 erforderlichen beruflichen Tätigkeit verkürzt sich jedoch höchstens auf die Hälfte.

(4) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kann bei ungünstiger Beschäftigungslage durch Rechtsverordnung jeweils für ein Jahr bestimmen, daß auch Antragsteller, die die Voraussetzungen nach den Absätzen 1 und 2 nicht erfüllen, gefördert werden können.

§ 43

Fortbildungsmaßnahmen

(1) Gefördert wird die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen, die gerichtet sind insbesondere auf

1. einen beruflichen Aufstieg,
2. die Anpassung der Kenntnisse und Fähigkeiten an die beruflichen Anforderungen,
3. den Eintritt oder Wiedereintritt weiblicher Arbeitssuchender in das Berufsleben,
4. eine bisher fehlende berufliche Abschlußprüfung,
5. die Heranbildung und Fortbildung von Ausbildungskräften,
6. die Wiedereingliederung älterer Arbeitssuchender in das Berufsleben.

(2) Liegt die Teilnahme eines Antragstellers an einer Maßnahme überwiegend im Interesse des Betriebes, dem er angehört, so wird die Teilnahme nicht gefördert; dies gilt insbesondere, wenn der Antragsteller an einer Maßnahme teilnimmt, die unmittelbar oder mittelbar von dem Betrieb getragen wird oder im überwiegenden Interesse des Betriebes liegt. Die Teilnahme wird jedoch gefördert, wenn dafür ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht.

§ 44

Unterhaltsgeld

(1) Teilnehmern an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung mit ganztägigem Unterricht wird ein Unterhaltsgeld gewährt.

(2) Das Unterhaltsgeld beträgt

1. für einen Teilnehmer, der die Voraussetzungen des § 111 Absatz 1 Nummer 1 erfüllt oder dessen Ehegatte, mit dem er in häuslicher Gemeinschaft lebt, eine Erwerbstätigkeit nicht ausüben kann, weil er der Pflege bedarf, 73 vom Hundert,
2. für die übrigen Teilnehmer 65 vom Hundert

des um die gesetzlichen Abzüge, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen, verminderten Arbeitsentgelts im Sinne des § 112. Voraussetzung für das Unterhaltsgeld nach Satz 1 ist, daß die Teilnahme an der Bildungsmaßnahme notwendig ist, damit ein Antragsteller, der

1. arbeitslos ist, beruflich eingegliedert wird,
2. von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht ist, nicht arbeitslos wird,
3. keinen beruflichen Abschluß hat, eine berufliche Qualifikation erwerben kann,
4. einen Beruf ergreifen will, in dem ein Mangel an Arbeitskräften auf dem für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarkt besteht oder in absehbarer Zeit zu erwarten ist, diesen ausüben kann; dies gilt nicht, wenn der Antragsteller einen Beruf ausübt, in dem ein Mangel an Arbeitskräften auf dem für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarkt besteht.

Von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht ist ein Arbeitnehmer insbesondere dann, wenn eine Kündigung bereits ausgesprochen oder die Eröffnung des Konkursverfahrens bereits ausgesprochen oder die Eröffnung des Konkursverfahrens über das Vermögen des Arbeitgebers beantragt ist.

(2a) Sind die Voraussetzungen des Absatzes 2 nicht erfüllt und kann von dem Antragsteller die Teilnahme an einer gleichwertigen Bildungsmaßnahme mit berufsbegleitendem Unterricht nicht erwartet werden, wird ein Unterhaltsgeld in Höhe von 58 vom Hundert des um die gesetzlichen Abzüge, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen, verminderten Arbeitsentgelts im Sinne des § 112 als Darlehen gewährt.

(2b) In der Zeit vom 1. Januar 1986 bis zum 31. Dezember 1989 wird Teilnehmern an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung mit Teilzeitunterricht,

1. die bei Beginn der Maßnahme das 25. Lebensjahr nicht vollendet haben, eine Teilzeitbeschäftigung von mindestens 12 und höchstens 24 Stunden wöchentlich ausüben und deren Teilnahme an der Bildungsmaßnahme zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung notwendig ist oder
2. die nach der Betreuung und Erziehung eines Kindes in das Erwerbsleben zurückkehren oder nach ihrer Rückkehr nicht länger als ein Jahr erwerbstätig gewesen sind und die Voraussetzungen nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 oder 3 erfüllen und von denen die Teilnahme an einer Maßnahme mit ganztägigem Unterricht wegen der Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen nicht erwartet werden kann,

ein Unterhaltsgeld gewährt. Der Unterricht muß mindestens 12 Unterrichtsstunden in der Woche umfassen. Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 gelten mit der Maßgabe, daß der Bemessung des Unterhaltsgeldes die Hälfte des Arbeitsentgelts im Sinne des § 112 zugrunde zu legen ist. Teilnehmern, die vor dem 1. Januar 1990 in eine Maßnahme eingetreten sind, werden die Leistungen nach diesem Absatz bis zum Ende der Maßnahme gewährt.

(2c) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bestimmt die Leistungssätze nach den Absätzen 2 und 2a jeweils für ein Kalenderjahr durch Rechtsverordnung, § 111 Absatz 2 Satz 2 bis 6 gilt entsprechend.

(3) Das Unterhaltsgeld bemißt sich

1. bei Teilnehmern, die unmittelbar vor Eintritt in die Bildungsmaßnahme Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben, mindestens nach dem Arbeitsentgelt, nach dem das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe zuletzt bemessen worden ist;

2. bei Teilnehmern, die im Bemessungszeitraum zur Berufsausbildung beschäftigt waren und die Abschlußprüfung bestanden haben, nach einem Arbeitsentgelt in Höhe von 75 vom Hundert des Arbeitsentgelts nach § 112 Absatz 7, mindestens nach dem Arbeitsentgelt der Beschäftigung zur Berufsausbildung. Das gleiche gilt für Teilnehmer, die zu dem in § 46 Absatz 1 Satz 5 genannten Personenkreis gehören und nach Abschluß der Berufsausbildung kein Arbeitsentgelt im Sinne des § 112 erzielt haben;

3. wie in einem Fall des § 112 Absatz 7, wenn es unbillig hart wäre, von dem Arbeitsentgelt nach den Absätzen 2, 2a oder 2b auszugehen.

In den Fällen der Nummern 2 und 3 ist von dem Arbeitsentgelt derjenigen Beschäftigung auszugehen, für die der Teilnehmer zu Beginn der Maßnahme in Betracht kommt.

(4) Einkommen, das der Bezieher von Unterhaltsgeld aus einer neben der Teilnahme an der Maßnahme ausgeübten unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit erzielt, wird auf das Unterhaltsgeld angerechnet, soweit es nach Abzug der Steuern, der Sozialversicherungsbeiträge, der Beiträge zur Bundesanstalt und der Werbungskosten dreißig Deutsche Mark wöchentlich übersteigt. Einmalige und wiederkehrende Zuwendungen im Sinne des § 112 Absatz 2 Satz 3 bleiben außer Betracht. Satz 1 gilt nicht, soweit das Einkommen aus einer Teilzeitbeschäftigung im Sinne des Absatzes 2b Nummer 1 erzielt wird.

(5) Leistungen, die der Bezieher von Unterhaltsgeld

1. von seinem Arbeitgeber wegen der Teilnahme an einer Maßnahme oder

2. aufgrund eines früheren oder bestehenden Arbeitsverhältnisses ohne Ausübung einer Beschäftigung

für die Zeit der Teilnahme erhält oder zu beanspruchen hat, werden auf das Unterhaltsgeld angerechnet, soweit sie nach Abzug der Steuern, der Sozialversicherungsbeiträge und der Beiträge zur Bundesanstalt zusammen und mit dem Unterhaltsgeld das für den Leistungssatz maßgebende Arbeitsentgelt nach § 111 übersteigen. Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend. § 117 Absatz 1a bis 4 gilt entsprechend.

(6) Bricht ein Bezieher von Unterhaltsgeld nach Absatz 2 die Teilnahme an der Maßnahme vor deren Beendigung ohne Grund ab, so kann die Bundesanstalt von ihm das gewährte Unterhaltsgeld insoweit zurückfordern, als ihm für die gleiche Zeit weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe zugestanden hätte. Dies gilt nicht, wenn er nach Beratung durch die Bundesanstalt eine Tätigkeit aufnimmt, die zu einer dauerhaften beruflichen Eingliederung führt.

(7) Die Vorschriften des Vierten Abschnittes über das Arbeitslosengeld gelten entsprechend, soweit die Besonderheiten des Unterhaltsgeldes nicht entgegenstehen.

(8) gestrichen.

§ 45

Umfang der Förderung

Die Bundesanstalt trägt ganz oder teilweise die notwendigen Kosten, die durch die Fortbildungsmaßnahme unmittelbar entstehen, insbesondere Lehrgangskosten, Kosten für Lernmittel, Fahrkosten, Kosten der Arbeitskleidung, der Kranken- und Unfallversicherung sowie Kosten der Unterkunft und Mehrkosten der Verpflegung, wenn die Teilnahme an einer Maßnahme notwendig ist, die auswärtige Unterbringung erfordert. Die Bundesanstalt kann die Kosten für die Betreuung der Kinder des Teilnehmers ganz oder teilweise bis zu 60 Deutsche Mark monatlich tragen, wenn sie durch die Teilnahme an einer Maßnahme unvermeidbar entstehen und die Belastung durch diese Kosten für den Teilnehmer eine unbillige Härte darstellen würde. Von der Erstattung geringfügiger Kosten ist abzusehen.

§ 46

Weitere Leistungsvoraussetzungen, Rückzahlung

(1) Die Leistungen nach § 44 Absatz 2, 2a und 2b sowie nach § 45 werden Antragstellern gewährt, die innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Maßnahme mindestens zwei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt oder Arbeitslosengeld aufgrund eines Anspruchs von einer Dauer von mindestens 156 Tagen oder im Anschluß daran Arbeitslosenhilfe bezogen haben.

Die Frist von drei Jahren gilt nicht für Antragsteller, die zur Sicherung des Lebensunterhaltes zur Aufnahme einer Beschäftigung gezwungen sind und die überwiegend wegen der Betreuung und Erziehung eines Kindes keine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben. Die Frist von drei Jahren verlängert sich

1. um höchstens fünf Jahre für jedes Kind, soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde,

2. um die Dauer einer Beschäftigung als Arbeitnehmer (§ 168 Absatz 1 Satz 1) im Ausland, die für die weitere Ausübung des Berufes oder für den beruflichen Aufstieg nützlich und üblich ist, jedoch höchstens um zwei Jahre,

wenn die Zeiten nach Nummer 1 oder 2 in die Frist nach Satz 1 oder in die jeweils verlängerte Frist hineinreichen.

§ 104 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und Satz 3 sowie § 107 gelten entsprechend. Die Leistungen nach § 44 Absatz 2 und 2b Nummer 1 sowie nach § 45 erhalten auch Antragsteller, die innerhalb des letzten Jahres vor Beginn der Maßnahme einen Berufsausbildungsabschluß aufgrund einer Zulassung zur Prüfung nach § 40 Absatz 3 Berufsbildungsgesetz oder § 37 Absatz 3 Handwerksordnung erworben haben oder deren Prüfungszeugnis aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 43 Absatz 1 Berufsbildungsgesetz oder nach § 40 Absatz 1 Handwerksordnung dem Zeugnis über das Bestehen der Abschlußprüfung in einem nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung anerkannten Ausbildungsberuf gleichgestellt worden ist; der Zeitraum von einem Jahr verlängert sich um Zeiten, in denen der Antragsteller nach dem Erwerb des Prüfungszeugnisses beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet war.

(2) Antragstellern, die nicht die Voraussetzungen nach Absatz 1, jedoch die Voraussetzungen nach § 44 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 erfüllen und bis zum Beginn der Bildungsmaßnahme Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben, wird ein Unterhaltsgeld in Höhe des Betrages gewährt, den sie als Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe zuletzt bezogen haben. Hätte sich das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe in der Zeit, in der der Antragsteller an der beruflichen Bildungsmaßnahme teilnimmt, erhöht, so erhöht sich das Unterhaltsgeld vom gleichen Tage an entsprechend. Daneben werden die Leistungen nach § 45 gewährt.

(3) Antragstellern, die nicht die Voraussetzungen nach Absatz 1, jedoch die Voraussetzungen nach § 44 Absatz 2 Satz 2 erfüllen und sich verpflichten, im Anschluß an die Maßnahme mindestens drei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung auszuüben, werden die Leistungen nach § 45 gewährt.

Die Leistungen sind zurückzuzahlen, wenn der Antragsteller innerhalb von vier Jahren nach Abschluß der Maßnahme ohne wichtigen Grund nicht mindestens drei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt hat.

DRITTER UNTERABSCHNITT

MASSNAHMEN ZUR ARBEITSBESCHAFFUNG

1. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

§ 91

Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt

(1) Die Bundesanstalt kann die Schaffung von Arbeitsplätzen nach folgenden Vorschriften fördern (Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt).

(2) Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, können durch die Gewährung von Zuschüssen an die Träger der Maßnahmen gefördert werden, soweit die Arbeiten sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden und die Förderung nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint. Die Förderung von Arbeiten, die ohne Verzug durchzuführen sind, ist ausgeschlossen. Gleiches gilt für Arbeiten, die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, es sei denn, daß es sich um Arbeiten im Sinne des Absatzes 3 Nummer 2 oder 4 in Arbeitsamtsbezirken handelt, deren Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate vor der Bewilligung der Förderung mindestens dreißig vom Hundert über dem Bundesdurchschnitt gelegen hat. Neben den Zuschüssen können auch Darlehen gewährt werden.

(3) Bevorzugt zu fördern sind Arbeiten, die geeignet sind

1. die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit zu schaffen, insbesondere die Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung auszugleichen oder
2. strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen oder
3. Arbeitsgelegenheiten für langfristig arbeitslose Arbeitnehmer zu schaffen oder
4. die soziale Infrastruktur zu verbessern oder der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt zu dienen.

(4) Die Förderung von Arbeiten in Arbeitsamtsbezirken mit einer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt guten Beschäftigungslage ist ausgeschlossen.

Absatz 2 ist in der bis zum 31. Juli 1979 geltenden Fassung anzuwenden, wenn die Förderung einer Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung vor dem 1. August 1979 bewilligt worden ist.

§ 92

Träger der Maßnahme

(1) Träger ist, wer die Maßnahmen für eigene Rechnung ausführt oder ausführen läßt.

(2) Träger können sein

1. juristische Personen des öffentlichen Rechts,
2. Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts, die gemeinnützige Zwecke verfolgen,
3. sonstige Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts, wenn zu erwarten ist, daß die Förderung den Arbeitsmarkt in wirtschafts- oder sozialpolitisch erwünschter Weise belebt.

§ 93

Personenkreis — Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitnehmer und Träger

(1) Die Förderung wird nur für die Arbeitnehmer gewährt, die vom Arbeitsamt zugewiesen sind. Es dürfen grundsätzlich nur Arbeitnehmer zugewiesen werden, die

1. für die Zeit unmittelbar vor der Zuweisung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder Anspruch auf eine dieser Leistungen hatten oder die Voraussetzungen des § 46 Absatz 1 für einen Anspruch auf Unterhaltsgeld erfüllt haben und
2. innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Zuweisung mindestens sechs Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren.

Arbeitnehmer, die nicht zugewiesen sind, dürfen nur in dem notwendigen Umfange beschäftigt werden.

(2) Die Beziehung zwischen den zugewiesenen Arbeitnehmern und dem Träger oder dem Unternehmer richten sich nach den Vorschriften des Arbeitsrechts. Das Arbeitsverhältnis kann ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden, wenn das Arbeitsamt den Arbeitnehmer abberuft; der Arbeitnehmer kann das Arbeitsverhältnis auch dann ohne Einhaltung einer Frist kündigen, wenn er eine andere Arbeit oder eine berufliche Ausbildungsstelle findet oder an einer Maßnahme zur beruflichen Bildung teilnehmen kann.

(3) Das Arbeitsamt kann den zugewiesenen Arbeitnehmer abberufen, wenn es ihm einen Dauerarbeitsplatz oder eine berufliche Ausbildungsstelle vermitteln oder ihm die Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Bildung ermöglichen kann.

§ 94

Höhe des Zuschusses

(1) Der Zuschuß soll mindestens sechzig vom Hundert des tariflichen oder, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, des für vergleichbare Beschäftigungen orts-

üblichen Arbeitsentgelts betragen; er soll achtzig vom Hundert des Arbeitsentgelts nicht übersteigen. Der Zuschuß wird nur für die von den zugewiesenen Arbeitnehmern innerhalb der Arbeitszeit des § 69 geleisteten Arbeitsstunden gezahlt.

(2) Absatz 1 ist in der bis zum 31. Juli 1979 geltenden Fassung anzuwenden, wenn die Förderung einer Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung vor dem 1. August 1979 bewilligt worden ist.

§ 95

Antragstellung und Verfahren

(1) Die Förderung ist von dem Träger vor Beginn der Maßnahme bei dem Arbeitsamt zu beantragen, in dessen Bezirk die Maßnahme durchgeführt werden soll. § 49 Absatz 3 gilt entsprechend.

(2) gestrichen.

(3) Die Bundesanstalt bestimmt unter Berücksichtigung des Zweckes der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sowie der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes durch Anordnung das Nähere über die Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt, insbesondere über die Höhe des Zuschusses und die Bedingungen des Darlehens, über die Abberufung von zugewiesenen Arbeitnehmern, über die Förderungsfrist sowie über das Verfahren. Dabei soll sie für schwer vermittelbare Arbeitslose Ausnahmen von den Vorschriften des § 91 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 4 zulassen, wenn dies nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint. § 82 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 96

Förderung von Bundesmitteln

(1) Zur Verstärkung der Förderung nach § 91 kann der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aus den verfügbaren Haushaltsmitteln des Bundes Beträge für die Gewährung von Darlehen oder Zuschüssen bereitstellen (Förderung aus Bundesmitteln). Aus diesen Mitteln sollen Zuschüsse vor allem für die Arbeiten gewährt werden, durch die in angemessenem Umfange Dauerarbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden. Vorzugsweise sollen Arbeiten gefördert werden, die der Vorbereitung oder Ergänzung anderer wirtschaftsfördernder Maßnahmen, insbesondere der Anpassung an wirtschaftliche Strukturveränderungen oder dem wirtschaftlichen Fortschritt dienen.

(2) Darlehen und Zuschüsse sollen in der Regel nur bewilligt werden, wenn auch das Land, dem die Arbeit zugute kommt, Darlehen oder Zuschüsse in angemessener Höhe und zu nicht weniger günstigen Bedingungen gewährt.

(3) Der Präsident der Bundesanstalt teilt die Bundesmittel nach Weisungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zu. Er kann auf Antrag des Landes auch die Landesmittel zuteilen und verwalten.

§ 97

Zuschüsse zu den Lohnkosten

(1) Die Bundesanstalt kann Arbeitgebern zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer, die

1. mindestens fünfundfünfzig Jahre alt sind,
2. innerhalb der letzten achtzehn Monate vor Beginn des Arbeitsverhältnisses mindestens zwölf Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet oder in einer nach den §§ 91 bis 96 geförderten, allgemeinen Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung beschäftigt waren und
3. zusätzlich eingestellt und beschäftigt werden,

Zuschüsse gewähren, soweit dies nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint, um Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer zu beheben. Die Zuschüsse dürfen nur für Arbeitnehmer gewährt werden, die in absehbarer Zeit auch mit Hilfe von Leistungen nach dem Zweiten Abschnitt nicht in ein Arbeitsverhältnis vermittelt werden können.

(2) Die Zuschüsse betragen in der Regel fünfzig vom Hundert des tariflichen oder, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, des für die Beschäftigung ortsüblichen

Arbeitsentgelts. Sie dürfen siebzig vom Hundert, soweit Arbeitgeber eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, sechzig vom Hundert dieses Arbeitsentgelts nicht übersteigen. Jeweils spätestens nach Ablauf eines Förderungsjahres vermindert sich der Zuschuß um mindestens zehn vom Hundert des Arbeitsentgelts bis auf mindestens dreißig vom Hundert des Arbeitsentgelts. Die Förderung endet spätestens mit Ablauf des Förderungsjahres für das der Zuschuß dreißig vom Hundert, soweit Arbeitgeber eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, vierzig vom Hundert des Arbeitsentgelts beträgt. § 93 Absatz 1 Satz 1 und 2 Nummer 1 sowie Absatz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) In der Zeit vom 1. Januar 1986 bis zum 31. Dezember 1989 gilt Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 mit der Maßgabe, daß die Bundesanstalt Arbeitgebern Zuschüsse auch zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer, die mindestens fünfzig Jahre alt sind, gewähren kann. Für Maßnahmen, deren Förderung vor dem 1. Januar 1990 bewilligt wird, gilt Satz 1 bis zum Ende der Förderung.

§ 98

Leistungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen

Die Bundesanstalt kann Arbeitgebern Darlehen oder Zuschüsse für den Aufbau, die Erweiterung und die Ausstattung von Betrieben und Betriebsabteilungen gewähren, die die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zum Ziel haben. Zuschüsse sollen nur gewährt werden, soweit das Ziel der Förderung nicht durch Darlehen erreicht werden kann. Die Bundesanstalt kann die Förderung von Bedingungen oder Auflagen abhängig machen, insbesondere davon, daß auch eine andere Stelle den Betrieb in angemessenem Umfang fördert.

§ 99

Durchführung der Förderung

Die Bundesanstalt kann zur Durchführung der §§ 97 und 98 durch Anordnung das Nähere über Voraussetzung, Art, Umfang und Überwachung der Förderung bestimmen. Dabei kann sie die Zuschüsse nach § 97 pauschalieren.

Anlage II

Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt (ABM-Anordnung)

vom 13. Dezember 1984

(Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1985, S. 71)

Inhaltsübersicht

§ 1 Zielsetzung

§ 2 Personenkreis

§ 3 Zuweisung

§ 4 Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung und Abberufung

§ 5 Arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit

§ 5a Maßnahmen für arbeitslose Ausbilder

§ 6 Zusätzliche Arbeiten

§ 7 Öffentliches Interesse

§ 8 Sonstige Förderungsvoraussetzungen

§ 9 Förderungsdauer/Maßnahmebeginn

§ 10 Zuschuß

§ 11 Darlehen

§ 12 Darlehensbedingungen

§ 13 Antragstellung

§ 14 Entscheidung über den Antrag

§ 15 Auszahlung und Abrechnung der Zuschüsse

§ 16 Arbeitsentgelt

§ 17 Sonderbestimmungen zur Auszahlung und Abrechnung des Darlehens

§ 18 Aufhebung von Entscheidungen, Erstattung von zu Unrecht gewährten Förderungsleistungen

§ 19 Übergangsregelung

§ 20 Inkrafttreten

Aufgrund des § 95 Abs. 3 in Verbindung mit § 191 Abs. 3 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), das zuletzt geändert wurde durch Artikel 5 des Gesetzes vom 15. Oktober 1984 (BGBl. I S. 1277), erläßt der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit mit Genehmigung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung folgende Anordnung.

§ 1

Zielsetzung

(1) Die Bundesanstalt für Arbeit fördert Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Maßnahmen) mit dem Ziel, im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung

1. Arbeitslosigkeit abzubauen,
2. eine dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer zu erreichen,
3. Impulse zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zu sonstigen Strukturverbesserungen zu geben, um auch dadurch zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen.

(2) Bei der Planung und Förderung von Maßnahmen sind die erhöhte Arbeitslosigkeit bestimmter Personengruppen und die regionalen und überregionalen Unterschiede des Arbeitsmarktes unabhängig von den Grenzen der Arbeitsamtsbezirke besonders zu beachten.

(3) Die Ausnahme nach § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG gilt auch für Nebenstellenbezirke, wenn

1. ihre Arbeitslosenquote die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt und
2. sie unmittelbar oder über einen Nebenstellenbezirk im Sinne der Nr. 1 an einen Arbeitsamtsbezirk angrenzen, der von der Ausnahme nach § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG erfaßt wird.

(4) Bei der Feststellung der Arbeitslosenquote im Sinne des § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG ist maßgebend der Durchschnitt der letzten sechs Kalendermonate, der zu einem Stichtag während der letzten vier Monate vor Erteilung des Anerkennungsbescheides festgestellt wird.

(5) Die Vorschrift des § 91 Abs. 4 AFG gilt in Arbeitsamtsbezirken, deren Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate vor der Bewilligung der Förderung mindestens vierzig vom Hundert unter dem Bundesdurchschnitt gelegen hat. Absatz 4 gilt entsprechend.

(6) Zur Feststellung der Arbeitslosenquoten im Sinne des § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG und des Absatzes 5 ist die Zahl der in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung beschäftigten geförderten Arbeitnehmer der Zahl der Arbeitslosen hinzuzurechnen.

§ 2

Personenkreis

(1) Schwer vermittelbare Arbeitslose sollen bevorzugt zugewiesen werden. Besonderen Vorrang haben Arbeitslose, die aus mehreren Gründen schwer vermittelbar sind.

(2) Schwer vermittelbar sind insbesondere Arbeitslose, die

1. schwerbehindert sind,
2. mindestens fünfzig Jahre alt sind,

3. unter fünfundzwanzig Jahre alt sind, keinen beruflichen Abschluß haben, innerhalb der letzten sechs Monate mindestens drei Monate arbeitslos gemeldet waren und in absehbarer Zeit weder in eine berufliche Ausbildungsstelle vermittelt werden noch an einer beruflichen Bildungsmaßnahme teilnehmen können,
4. ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet sind oder
5. der Direktor eines Arbeitsamtes mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses oder der Direktor der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung mit Zustimmung eines Ausschusses des Vorstandes aus anderen Personengruppen unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes im jeweiligen Geschäftsbereich für längstens zwölf Monate als schwer vermittelbar bestimmt hat. Dabei sollen mehrere Merkmale zusammentreffen.

(3) Von der Erfüllung der Voraussetzungen nach § 93 Abs. 1 Satz 2 AFG ist ausnahmsweise ganz oder teilweise abzusehen, sofern dies aus arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gründen in besonderer Weise geboten ist. Das gilt insbesondere für Arbeitnehmer, die zu einer der in Abs. 2 Nrn. 1 bis 5 genannten Personengruppe gehören.

(4) Arbeitnehmer, die voraussichtlich nur noch kurzfristig arbeitslos sein werden, sollen in der Regel nicht zugewiesen werden.

(5) Bei der Auswahl der Arbeitslosen für Maßnahmen ist der Vorrang des § 5 AFG zu beachten.

§ 3

Zuweisung

(1) Arbeitslose Arbeitnehmer dürfen nur in Maßnahmen zugewiesen werden mit Beschäftigungen, die den tariflichen oder, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, den ortsüblichen Bedingungen vergleichbarer nichtgeförderter Beschäftigungen entsprechen.

(2) Es ist anzustreben, die arbeitslosen Arbeitnehmer in Maßnahmen zuzuweisen, in denen ihre beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten oder erweitert werden.

(3) Die Dauer der Zuweisung richtet sich unter Berücksichtigung der Art der Arbeiten insbesondere nach den persönlichen Verhältnissen der Arbeitslosen sowie den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen.

(4) Das Arbeitsamt soll Arbeitslose in der Regel bis zu einem Jahr zuweisen. Die Zuweisung kann bis zu zwei Jahre erfolgen oder bis zu dieser Dauer verlängert werden, wenn dies aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen zweckmäßig ist, insbesondere wenn auch die Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis zu erwarten ist. Die Zuweisungsdauer nach Satz 2 kann in Ausnahmefällen, insbesondere bei Maßnahmen im Bereich der sozialen Dienste, verlängert werden, wenn die anschließende Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis gesichert ist. Die Zuweisung darf insgesamt drei Jahre nicht überschreiten.

§ 4

Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung und Abberufung

(1) Die Bemühungen, den zugewiesenen Arbeitnehmer in Dauerarbeit zu vermitteln, sind auch während der Zuweisung fortzusetzen. Dazu ist dieser in angemessenen Zeitabständen zur Arbeitsberatung einzuladen.

(2) Will das Arbeitsamt einen zugewiesenen Arbeitsnehmer abberufen (§ 93 Abs. 3 AFG), sind dem Arbeitnehmer, dem Träger der Maßnahme und dem beauftragten Unternehmen die Abberufung und der Zeitpunkt, zu dem sie wirksam werden soll, unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Die Zuweisung endet mit diesem Zeitpunkt, auch wenn das Arbeitsverhältnis nicht gemäß § 93 Abs. 2 Satz 2 AFG gekündigt worden ist. Bei der Entscheidung über eine Abberufung ist zu berücksichtigen, ob die Übernahme des Arbeitnehmers in ein Dauerarbeitsverhältnis bei dem Träger oder dem Unternehmen gesichert ist.

§ 5

Arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit

(1) Die Maßnahmen sind so zu planen und durchzuführen, daß sie Beschäftigungs-

möglichkeiten entsprechned den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte schaffen. Sie sollen die wirtschaftsfördernden und strukturverbessernden Planungen oder Maßnahmen des Bundes, der Länder und anderer öffentlicher Stellen ergänzen und entsprechend abgestimmt werden. Dabei sind Maßnahmen, die geeignet sind, die in § 91 Abs. 3 AFG genannten Ziele zu verwirklichen, bevorzugt zu berücksichtigen.

(2) Vorrangig zu fördern sind Arbeiten, durch die berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten oder erweitert werden, Maßnahmen, die arbeitsbegleitend auch eine berufliche Qualifzierung oder sozialpädagogische Betreuung vorsehen, soweit dies zur dauerhaften und qualifikationsgerechten Wiedereingliederung der zugewiesenen Arbeitnehmer zweckmäßig ist, sowie Arbeiten, die geeignet sind, die in § 30 Abs. 1 Nr. 3 Schwerbehindertengesetz genannten Ziele zu verwirklichen.

(3) Die Vorschriften des § 91 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 AFG gelten nicht für Arbeiten, die mindestens überwiegend der Beschäftigung von Personengruppen im Sinne des § 2 Abs. 2 dienen.

§ 5a

Maßnahmen für arbeitslose Ausbilder

(1) Förderungsfähig sind auch Maßnahmen für arbeitslose Ausbilder, die der Ausbildung im Sinne von § 2 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 und § 3 der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung (A Ausbildung) vom 31. Oktober 1969 (ANBA 1970 S. 213) in der jeweils geltenden Fassung dienen und die es Trägern im Sinne des § 92 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AFG ermöglichen, zusätzliche Ausbildungsverhältnisse auf von ihnen neu geschaffenen Ausbildungsplätzen abzuschließen.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 können jedoch nur gefördert werden, wenn die Zuweisung geeigneter arbeitsloser Ausbilder nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes für Ausbilder zweckmäßig erscheint und die sonstige Finanzierung der Ausbildung gesichert ist.

(3) Die Förderungsdauer ist abweichend von § 9 Abs. 2 bis zum Ende der Berufsausbildungsverhältnisse festzusetzen, denen die Maßnahme dient.

(4) Die Dauer der Zuweisung richtet sich abweichend von § 3 Abs. 4 nach der gemäß Absatz 3 festgesetzten Förderungsdauer.

(5) Bei der Festsetzung der Höhe der Förderung bleibt § 10 Abs. 3 außer Betracht.

(6) Die Vorschriften der Absätze 1 bis 5 gelten für Maßnahmen, die bis zum 31. Dezember 1987 begonnen haben.

§ 6

Zusätzliche Arbeiten

(1) Zusätzlich sind Arbeiten, die ohne Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Arbeiten, die ohne Verzug durchzuführen sind oder üblicherweise ohne Verzug durchgeführt werden, dürfen nicht gefördert werden.

(2) Durch die Förderung der Maßnahme darf die Einrichtung zusätzlicher oder die Wiederbesetzung bestehender Dauerarbeitsplätze nicht verhindert werden.

§ 7

Öffentliches Interesse

Die Arbeiten liegen, unbeschadet der Rechtsnatur des Trägers, im öffentlichen Interesse (§ 91 Abs. 2 Satz 1 AFG), wenn das Ergebnis der Maßnahme der Allgemeinheit unmittelbar oder mittelbar dient.

§ 8

Sonstige Förderungsvoraussetzungen

(1) Der Träger hat die Finanzierung der Maßnahme sicherzustellen.

(2) Eine Förderung darf nur insoweit gewährt werden, als eine Verpflichtung Dritter, dem Träger der Maßnahme Zuschüsse oder Darlehen für die gleichen Zwecke zu gewähren, nicht besteht, oder der Dritte außerstande ist, solche Leistungen zu gewähren. Satz 1 gilt entsprechend, wenn ein Dritter dem Träger Leistungen gewährt, ohne dazu verpflichtet zu sein.

(3) Leistungen nach den §§ 97 und 98 AFG sowie solche, die nach anderen Anordnungen Vorrang haben sollen, schließen Leistungen nach den §§ 91 bis 95 AFG aus.

(4) Mit der Durchführung der Arbeiten soll der Träger grundsätzlich ein Wirtschaftsunternehmen beauftragen. Für die Vergabe von Bauarbeiten sind die Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) maßgeblich.

(5) Der Träger kann die Arbeiten selbst durchführen (Regiearbeiten), wenn das nach der Art der Arbeiten oder unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der zuzuweisenden Arbeitnehmer zweckmäßig ist oder wenn der Träger bei Vergabe der Arbeiten außerstande wäre, die Maßnahme durchzuführen.

§ 9

Förderungsdauer/Maßnahmebeginn

(1) Für die Förderung einer Maßnahme sind eine Förderungsdauer und der voraussichtliche Beginn festzusetzen. Dabei sind Art und Umfang der Maßnahme, der zuzuweisende Personenkreis sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen.

(2) Die Förderungsdauer soll in der Regel ein Jahr nicht überschreiten. Sie kann bis zu zwei Jahren festgesetzt oder bis zu dieser Dauer verlängert werden, wenn dies aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen zweckmäßig ist, insbesondere wenn hierdurch die Schaffung zusätzlicher Dauerarbeitsplätze zu erwarten ist. Die Förderungsdauer nach Satz 2 kann in Ausnahmefällen, insbesondere bei Maßnahmen im Bereich der sozialen Dienste, verlängert werden, wenn hierdurch zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen werden. Die Förderungsdauer darf insgesamt drei Jahre nicht überschreiten.

(3) Arbeiten, die vorrangig mit dem Ziel einer vorübergehenden Beschäftigung wechselnder, schwer vermittelbarer arbeistloser Arbeitnehmer (§ 2 Abs. 1) durchgeführt werden, können ohne zeitliche Unterbrechung erneut gefördert werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Maßnahmen eine soziale Betreuung oder arbeitsbegleitend eine berufliche Qualifizierung der zugewiesenen Arbeitnehmer vorsehen.

§ 10

Zuschuß

(1) Der Zuschuß (§ 94 AFG) soll entsprechend dem Eigeninteresse des Trägers an der Durchführung der Maßnahme und seiner Eigenleistungsfähigkeit sowie der arbeitsmarktlichen Bedeutung der Maßnahme, insbesondere nach dem Anteil zu beschäftigender schwer vermittelbarer Arbeitsloser (§ 2 Abs. 1), in Höhe von sechzig vom Hundert bis zu achtzig vom Hundert des Arbeitsentgelts bemessen werden.

(2) Bei Maßnahmen, in denen überwiegend Arbeitnehmer aus den in § 2 Abs. 2 Nrn. 1 bis 4 bestimmten Personengruppen beschäftigt werden, beträgt der Förderungssatz

1. in Arbeitsamtsbezirken im Sinne des § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG bis zu hundert vom Hundert,
2. in den übrigen Arbeitsamtsbezirken mit Ausnahme der Bezirke mit einer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt guten Beschäftigungslage (§ 91 Abs. 4 AFG) bis zu neunzig vom Hundert

des Arbeitsentgelts.

Die Höchstbeträge nach Absatz 1 und Satz 1 Nr. 2 können überschritten werden, wenn an der Durchführung der Maßnahme ein besonderes arbeitsmarktliches Interesse besteht und die Maßnahme sonst nicht durchgeführt werden könnte. Der Zuschuß darf hundert vom Hundert des Arbeitsentgelts nicht übersteigen.

(3) Der Zuschuß ist nach Ablauf einer Förderungsdauer von zwei Jahren um zwanzig Prozentpunkte herabzusetzen.

(4) Bei Maßnahmen, deren Kosten ganz oder zum Teil auf Dritte umgelegt werden können oder die nach Beendigung zu Einnahmen führen, soll der Zuschuß sechzig vom Hundert des Arbeitsentgelts nicht übersteigen.

(5) Für Rohbauarbeiten, die auf ausreichend geschützten Baustellen innerhalb der Förderungszeit im Sinne des § 75 Abs. 2 Nr. 1 AFG durchgeführt werden, wird auf

Antrag (§ 13 Abs. 4) für jede mit Mehrkostenzuschuß zu fördernde Arbeitsstunde (§§ 78 und 79 AFG) ein Zuschuß von 3,50 DM gewährt. Das gilt nicht für Baustellen, auf denen innerhalb der Förderungszeit weniger als tausend Arbeitsstunden mit Rohbauarbeiten geleistet worden sind. Der Zuschuß bleibt bei der Bemessung der übrigen Förderung unberücksichtigt.

§ 11

Darlehen

(1) Ein Darlehen kann neben dem Zuschuß gewährt werden, wenn die Maßnahme mit dem Zuschuß allein nicht oder nicht in dem arbeitsmarktpolitisch erwünschten Umfang durchgeführt werden kann und an der Förderung wegen der Art der zuzuweisenden Arbeitslosen ein besonderes arbeitsmarkt- oder sozialpolitisches Interesse besteht.

(2) Die Gewährung eines Darlehens setzt eine angemessene Eigenleistung des Trägers voraus. Das Eigeninteresse des Trägers an der Durchführung der Maßnahme ist dabei zu berücksichtigen.

(3) Das Darlehen darf den Zuschuß nur bis zu achtzig vom Hundert der Gesamtkosten der Maßnahme ergänzen. Es soll die einfache und darf die doppelte Höhe des Zuschusses nicht übersteigen.

(4) Liegen die Voraussetzungen für die Gewährung eines Darlehens von weniger als 100 000 DM vor, ist an seiner Stelle ein kapitalisierter Zinszuschuß zu bewilligen, der aufgrund eines Zinssatzes von jährlich vier vom Hundert, einer Laufzeit von 10 Jahren und des auf volle 100 DM nach unten gerundeten nicht ausgezahlten Darlehensbetrages zu berechnen ist.

§ 12

Darlehensbedingungen

(1) Das Darlehen ist jährlich mit vier vom Hundert zu verzinsen. Bei Maßnahmen von besonderer arbeitsmarkt- oder sozialpolitischer Bedeutung kann eine geringere Verzinsung eingeräumt oder das Darlehen zinslos gewährt werden. Das Darlehen ist mit vier vom Hundert unter Zuwachs der ersparten Zinsen zu tilgen. Es können bis zu zwei tilgungsfreie Jahre eingeräumt werden.

(2) Ist der Träger der Maßnahme keine juristische Person des öffentlichen Rechts, ist das Darlehen durch selbstschuldnerische Bürgschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder eines Kreditinstituts zu sichern. Eine dingliche Sicherung ist nur in Ausnahmefällen zuzulassen.

(3) Die Tilgung beginnt am Ersten des Monats, der auf den Tag der Auszahlung der letzen Darlehensrate folgt. Absatz 1 Satz 2 bleibt unberührt.

(4) Die erste Rate der Zins- und Tilgungsbeträge ist sechs Monate nach Beginn der Tilgungsfrist, die weiteren Raten sind jeweils halbjährlich fällig; Absatz 5 bleibt hiervon unberührt.

(5) Die Zinsen für die Zeit von der Auszahlung des Darlehens bis zum Beginn der Tilgungsfrist (Zwischenzinsen) — im Falle der Vorschaltung von Freijahren bis zu deren Beginn — sind innerhalb eines Monats nach Beginn der Tilgungsfrist bzw. im Falle der Vorschaltung von Freijahren innerhalb eines Monats nach deren Beginn fällig.

(6) Nicht gestundete Tilgungsbeiträge sind in Höhe von drei vom Hundert über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen. Für nicht gestundete Zinsbeträge ist der Bundesanstalt ein Verzugsschaden in gleicher Höhe zu ersetzen.

§ 13

Antragstellung

(1) Der Antrag auf Förderung einer Maßnahme ist schriftlich bei dem Arbeitsamt zu stellen, in dessen Bezirk die Maßnahme durchgeführt werden soll. Umfangreiche Arbeiten sind in zeitlich und räumlich übersehbare Abschnitte zu unterteilen. Auf Verlangen des Arbeitsamtes ist eine Stellungnahme des Personal-/Betriebsrates zu den Angaben im Antrag vorzulegen. Eine solche Stellungnahme ist zu verlangen, wenn die Förderungsdauer auf mehr als ein Jahr festgesetzt oder über diesen Zeitraum hinaus verlängert werden soll.

(2) Bei Maßnahmen, für die nur ein Zuschuß beantragt wird, sind auf Verlangen des Arbeitsamtes die voraussichtlichen Kosten und deren Finanzierung nachzuweisen.

(3) Bei Maßnahmen, für die ein Darlehen beantragt wird, sind die voraussichtlichen Gesamtkosten und deren Finanzierung nachzuweisen. Dies gilt auch, wenn der Träger Leistungen Dritter (§ 8 Abs. 2) erhält oder beanspruchen kann.

(4) Der Antrag auf einen Zuschuß nach § 10 Abs. 5 ist bei dem nach Absatz 1 bzw. 5 zuständigen Arbeitsamt bis zum 30. Juni nach Ablauf der Förderungszeit, in der die Rohbauarbeiten ausgeführt werden, schriftlich einzureichen.

(5) Sind nach Absatz 1 mehrere Arbeitsämter zuständig, so bestimmt der Präsident des Landesarbeitsamtes das zuständige Arbeitsamt. Erstreckt sich eine Maßnahme auf die Bezirke mehrerer Landesarbeitsämter, so bestimmt der Präsident der Bundesanstalt das zuständige Landesarbeitsamt.

(6) Bei Maßnahmen, die von den Fachvermittlungsdiensten geplant werden, kann der Präsident des Landesarbeitsamtes bestimmen, daß der Antrag beim Arbeitsamt am Sitz des Fachvermittlungsdienstes zu stellen ist.

(7) Bei Maßnahmen, die von der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung geplant werden, ist der Antrag bei dieser Dienststelle zu stellen.

§ 14

Entscheidung über den Antrag

(1) Über einen Antrag auf Förderung entscheidet der Direktor des Arbeitsamtes nach Anhörung des Verwaltungsausschusses. Will der Direktor des Arbeitsamtes von der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses abweichen, bedarf es der Zustimmung des Präsidenten des Landesarbeitsamtes.

(2) Für die Entscheidung über einen Antrag auf Förderung bedarf es

1. der Zustimmung des Präsidenten des Landesarbeitsamtes,

   a) wenn eine Gesamtförderung aus Mitteln der Bundesanstalt von mehr als 500 000 DM gewährt werden soll,

   b) für Maßnahmen im Sinne des § 10 Abs. 2 Satz 2;

2. der Zustimmung des Präsidenten der Bundesanstalt, wenn eine Gesamtförderung aus Mitteln der Bundesanstalt von mehr als einer Million Deutsche Mark oder ein die einfache Höhe des Zuschusses übersteigendes Darlehen (§ 11 Abs. 3 Satz 2) gewährt werden soll.

(3) Der Präsident des Landesarbeitsamtes hat vor seiner Zustimmung nach den Absätzen 1 und 2 den Verwaltungsauschuß des Landesarbeitsamtes, der Präsident der Bundesanstalt den Verwaltungsratsausschuß für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen anzuhören. Will der Präsident des Landesarbeitsamtes von der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes abweichen, so ist die Entscheidung des Präsidenten der Bundesanstalt einzuholen. Will dieser von der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes abweichen, so ist eine Stellungnahme des Verwaltungsratsausschusses für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen einzuholen. Will der Präsident der Bundesanstalt von der nach Satz 1 oder 3 abgegebenen Stellungnahme des Verwaltungsratsausschusses für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen abweichen, so entscheidet der Vorstand.

(4) Bei Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung fallen, tritt an die Stelle des Verwaltungsausschusses ein Ausschuß des Vorstands.

(5) Die Entscheidung über den Antrag ergeht durch schriftlichen Bescheid.

(6) Mit dem Anerkennungsbescheid ist der Träger zu verpflichten, dem Arbeitsamt unverzüglich anzuzeigen, wenn

a) die zugewiesenen Arbeitnehmer vorübergehend gegen im Betrieb beschäftigte Stammkräfte auf andere als die durch die Maßnahme geschaffenen Arbeitsplätze ausgetauscht werden müssen,

b) die Maßnahme nicht in dem angegebenen Umfang durchgeführt oder über den angegebenen Umfang hinaus erweitert werden soll,

c) über die Angaben im Antrag hinaus Leistungen Dritter zuerkannt oder erhöht wurden.

(7) Der Anerkennungsbescheid kann weitere Auflagen und Bedingungen enthalten.

(8) Für bestimmte Arbeiten kann für einen festzulegenden Geltungsbereich festgestellt werden, daß die Voraussetzungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses gegeben sind. Für den Bereich des Landesarbeitsamtes trifft die Entscheidung der Präsident des Landesarbeitsamtes nach Anhörung des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes, für das Bundesgebiet der Präsident der Bundesanstalt nach Anhörung des Verwaltungsausschusses für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Abs. 3 Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.

§ 15

Auszahlung und Abrechnung der Zuschüsse

(1) Die Zuschüsse zum Arbeitsentgelt werden in der Regel monatlich nachträglich nach Vorlage eines Nachweises über gezahltes oder zu zahlendes Arbeitsentgelt ausgezahlt. Vor Prüfung beim Träger/Unternehmer können diese Zahlungen nur geleistet werden, wenn der Träger sich verpflichtet, etwa hierdurch zu Unrecht gewährte Beträge zu erstatten.

(2) Soweit es zum Anlaufen einer Maßnahme erforderlich ist, kann eine Abschlagszahlung geleistet werden. Sie darf ein Drittel der mit Anerkennungsbescheid bewilligten Förderung nicht übersteigen.

(3) Nach Abschluß der Maßnahme hat der Träger innerhalb von 6 Monaten nach Beendigung der Maßnahme eine Gesamtabrechnung vorzulegen. Ein nach Fristablauf eingehender Antrag kann als rechtzeitig gestellt anerkannt werden, wenn die Anspruchsvoraussetzungen noch zweifelsfrei festgestellt werden können.

(4) Mit der Gesamtabrechnung hat der Träger das maßgebliche Arbeitsentgelt, die Leistungen Dritter und auf Verlangen des Arbeitsamtes die Gesamtkosten der Maßnahme nachzuweisen.

(5) Erhält der Träger nach Erteilung des Anerkennungsbescheides zusätzlich Leistungen Dritter, so sind diese zu zwei Drittel auf den Zuschuß anzurechnen; sie sind darüber hinaus anzurechnen, soweit der Zuschuß und die Leistungen Dritter sonst die Gesamtkosten der Maßnahme überschreiten würden.

(6) Der Träger hat über die Einhaltung seiner Verpflichtungen, die sich gegenüber der Bundesanstalt aus dem Arbeitsförderungsgesetz, dieser Anordnung, dem Anerkennungsbescheid und etwaigen vertraglichen Verpflichtungen ergeben, Rechenschaft abzulegen. Auf Verlangen des Arbeitsamtes hat der Träger eine Stellungnahme seines Personal-/Betriebsrates vorzulegen. Eine solche Stellungnahme hat das Arbeitsamt zu verlangen, wenn die Förderungsdauer auf mehr als ein Jahr festgesetzt oder über diesen Zeitraum hinaus verlängert wurde.

(7) Der Träger hat die Maßnahmebelege mindestens 10 Jahre nach Ablauf der Förderungsdauer für Prüfungszwecke aufzubewahren.

§ 16

Arbeitsentgelt

(1) Als förderungsfähiges Arbeitsentgelt im Sinne des § 94 AFG gelten auch Leistungen, die an die zugewiesenen Arbeitnehmer (§ 93 Abs. 1 AFG) aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder tarifvertraglicher Vereinbarungen für Zeiten gezahlt worden sind, in denen diese Arbeitnehmer eine Arbeitsleistung nicht erbracht haben. Satz 1 gilt nicht, soweit diese Leistungen dem Arbeitgeber aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder tarifvertraglicher Vereinbarungen im Rahmen eines Ausgleichssystems erstattet werden.

(2) Die Summe des Arbeitsentgelts ist zur pauschalen Abgeltung

a) der Beitragsanteile zur Sozialversicherung und der Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit, die der Arbeitgeber für die zugewiesenen Arbeitnehmer aufzubringen hat,

b) der Beträge, die der Arbeitgeber im Rahmen eines Ausgleichssystems für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle und

c) der Beträge, die der Arbeitgeber im Rahmen eines Ausgleichssystems für die Zahlung von Urlaubsentgelt zu leisten hat,

jeweils um einen Vomhundertsatz zu erhöhen. Bei der Berechnung der Vomhundertsätze hat der Präsident der Bundesanstalt für den Beitragsanteil zur Krankenversicherung sowie für den Umlagebetrag des Ausgleichssystems für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle die durchschnittlichen Sätze der Ortskrankenkassen, für alle anderen Beiträge und Umlagen die tatsächlichen Sätze heranzuziehen. Maßgebend für die Berechnung ist jeweils der Monat Januar. Die berechneten Vomhundertsätze sind bekanntzugeben. Änderungen der Beitrags- und Umlagesätze sind zu berücksichtigen, sobald sie zu einer Änderung des jeweiligen Vomhundertsatzes um mehr als einen Prozentpunkt gegenüber dem letzten bekanntgegebenen Satz führen.

§ 17

Sonderbestimmungen zur Auszahlung und Abrechnung des Darlehens

(1) Das Darlehen wird nach Abschluß der Maßnahme fällig, wenn vom Träger die in § 15 geforderten Voraussetzungen nachgewiesen wurden.

(2) Bis zur Fälligkeit des Darlehens können auf die nachgewiesenen Kosten Abschläge geleistet werden. Die Zahlung darf neunzig vom Hundert des anerkannten Darlehensbetrages nicht überschreiten.

(3) Erhält der Träger nach Erteilung des Anerkennungsbescheides zusätzlich Leistungen Dritter, so ist zunächst das Darlehen um diese Leistungen zu kürzen. Dies gilt nicht, wenn eine entsprechende Erhöhung der Gesamtkosten der Maßnahme eingetreten ist. Übersteigen die Leistungen Dritter den Darlehensbetrag, gilt § 15 Abs. 5.

(4) Verringern sich die Gesamtkosten der Maßnahme, ist das Darlehen und ggf. der Zuschuß anteilig zu kürzen. Erhöhen sich die Gesamtkosten, kann grundsätzlich kein höheres Darlehen gewährt werden.

(5) Wurde aus Gründen, die weder vom Träger noch vom Unternehmen zu vertreten sind, das im Anerkennungsbescheid genannte förderungsfähige Arbeitsentgelt nicht erreicht, kann anstelle des ausgefallenen Zuschusses auf Antrag des Trägers ein Darlehen gewährt werden. Werden die Arbeiten mit Darlehen gefördert, kann dieses beim Vorliegen der in Satz 1 genannten Voraussetzungen abweichend von § 11 Abs. 3 Satz 2 in der sich aus dem Anerkennungsbescheid ergebenden Höhe ausgezahlt werden, wenn die Maßnahme in dem beantragten Umfang durchgeführt wurde.

(6) Vor Auszahlung des kapitalisierten Zinszuschusses hat der Träger die Gewährung eines entsprechenden Darlehens grundsätzlich durch ein Kreditinstitut nachzuweisen.

(7) Der Träger hat die Maßnahmebelege bis zum Ablauf von drei Jahren nach Tilgung des Darlehens aufzubewahren.

§ 18

Aufhebung von Entscheidungen, Erstattung von zu Unrecht gewährten Förderungsleistungen

(1) Die Förderung wird insbesondere dann nicht mehr ihrem Zweck entsprechend im Sinne des § 151 Abs. 1 AFG verwendet, wenn für die bewilligte Maßnahme nachträglich Leistungen Dritter zuerkannt oder erhöht werden, die zu einer Verminderung der Förderung gemäß § 15 Abs. 5 bzw. § 17 Abs. 3 führen.

(2) Hat der Träger die ihm durch Anerkennungsbescheid auferlegte oder auf sonstiger Rechtsvorschrift beruhende Anzeigepflicht auf einen Dritten übertragen, hat er für dessen Unterlassung wie für eigenes Verschulden einzustehen.

(3) Das Arbeitsamt kann auf die Erstattung zu Unrecht gewährter Beträge verzichten, wenn und soweit die Förderung im Falle der unverzüglichen Anzeige gewährt worden wäre.

§ 19

Übergangsregelung

Die Förderung von Maßnahmen, die vor dem 1. März 1985 durch Anerkennungsbescheid (§ 14 Abs. 5) bewilligt worden ist, ist nach den für die Zeit vor dem Inkrafttreten dieser Anordnung geltenden Vorschriften mit der Maßgabe durchzuführen und abzuwickeln, daß die §§ 15 und 17 in der Fassung dieser Anordnung angewendet werden können.

§ 20

Inkrafttreten

Die Anordnung tritt am 1. März 1985 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt (ABM-Anordnung) vom 25. Juni 1980, zuletzt geändert durch die 4. Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung vom 3. Dezember 1984, außer Kraft.

Anlage III

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche

Hans-Uwe Bach, Hans Kohler, Eugen Spitznagel

1. Die Kosten der Arbeitslosigkeit 1985

Auch bei relativ optimistischen Grundannahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf mittlere Sicht, ist — trotz ansteigender Beschäftigung und nachlassenden Anstiegs des Arbeitskräfteangebots — mindestens bis in die 90er Jahre hinein mit hoher Arbeitslosigkeit zu rechnen. Zu diesem Ergebnis kommt eine Skizze der mittelfristigen Arbeitsmarktentwicklung im ersten Teil.

Bei dieser Konstellation bleibt u. a. auch der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums des Arbeitsförderungsgesetzes geboten. Dem wird oft das „Kostenargument" entgegengestellt. Es bedarf deshalb einer realitätsnahen, gesamtfiskalischen Betrachtung, einer Bilanzierung der Maßnahmekosten einerseits und der infolge von Entlastungswirkungen anfallenden Minderausgaben und Mehreinnahmen andererseits.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen sind die Kosten der Arbeitslosigkeit. In gesamtfiskalischer Betrachtung sind dies die Ausgaben und Einnahmenverluste, die den öffentlichen Haushalten aus der Arbeitslosigkeit entstehen. Das zugrundeliegende Konzept nachfolgender Berechnungen ist an anderer Stelle ausführlich beschrieben.[19]) Für die vergangenen Jahre wurden hier mehrfach solche Berechnungen vorgelegt.[20]) Die folgende Aktualisierung für 1985 wird deshalb nur kurz kommentiert, vor allem im Hinblick auf Veränderungen gegenüber 1984.

Die durchschnittlichen Kosten je Arbeitslosen sind von knapp 24 000 DM 1984 auf rund 24 700 DM 1985 angestiegen. Für rund 2,3 Mill. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1985 ergibt sich somit ein Gesamtkostenvolumen von rund 57 Milliarden DM (Übersicht 10). Dies entspricht gut 3 Prozent des Bruttosozialprodukts (in laufenden Preisen) und einem Zehntel der öffentlichen Gesamtausgaben.[21])

Bei allen hier unterschiedenen Personengruppen — Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslose ohne Leistungen — ist ein Anstieg der gesamtfiskalischen Kosten zu verzeichnen. Die durchschnittlichen Ausgaben für Lohnersatzleistungen und daran gekoppelte Sozialbeiträge für Arbeitslose allerdings sind gegenüber 1984 fast unverändert geblieben (rund 10 100 DM pro Arbeitslosen, 23 Milliarden insgesamt), weil die höheren Durchschnittsbeträge bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe durch den zunehmenden Anteil von Nicht-Leistungsempfängern ausgeglichen wurden. Ihr Anteil hat 1985 gegenüber dem Vorjahr um 1,2-Prozent-Punkte zugenommen.

---

[19]) Vgl. Koller, M., L. Reyher, E. Spitznagel, Kosten der Arbeitsmarktpolitik, Fiskal- und Kreislaufwirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in: BeitrAB 70.

[20]) Vgl. zuletzt Spitznagel, E., Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkungen und Kostenvergleiche, in: MittAB 1/1985.

[21]) Ausgaben der öffentlichen Haushalte in der Abgrenzung der Finanzstatistik.

Übersicht 10: Kosten der Arbeitslosigkeit 1985

Kostenart	Für Empfänger von		Für Arbeitslose ohne Leistungsbezug	Für Arbeitslose im Durchschnitt	Für 2,3 Mio. Arbeitslose	
	Arbeitslosengeld (Alg)	Arbeitslosenhilfe (Alhi)				
	— DM pro Person und Jahr —				Mrd. DM	%
Mehrausgaben	**17 152**	**15 836**	**2 005**	**11 210**	**25.8**	**45.4**
— Alg bzw. Alhi	11 412	9 611	.	6 718	15.5	27.2
— Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose	2 179	1 828	.	1 281	2.9	5.2
— Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslose	3 243	3 348	.	2 075	4.8	8.4
— Sozialhilfe und Wohngeld	318	1 049	2 005	1 136	2.6	4.6
Mindereinnahmen	**13 203**	**11 879**	**14 899**	**13 474**	**31.0**	**54.6**
— Rentenversicherung (Saldo)	3 955	4 025	4 769	4 274	9.8	17.3
— Krankenversicherung (Saldo)	529	251	2 933	1 341	3.1	5.4
— Bundesanstalt für Arbeit	1 384	1 321	1 076	1 254	2.9	5.1
— Einkommensteuer	5 904	4 695	3 825	4 813	11.1	19.5
— Indirekte Steuern	1 431	1 587	2 296	1 792	4.1	7.3
Mehrausgaben und Mindereinnahmen	**30 355**	**27 715**	**16 904**	**24 684**	**56.8**	**100**

Quelle: Berechnungen des IAB

Höher zu veranschlagen als im Vorjahr sind 1985 die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen infolge von Arbeitslosigkeit. Nach einer Sonderuntersuchung zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug[22]) erhalten rund 13 Prozent der registrierten Arbeitslosen aufgrund von Arbeitslosigkeit Sozialhilfe, und zwar im Durchschnitt rund 600 DM pro Monat[23]).

Dies sind rund 2,2 Milliarden DM pro Jahr. Fast unverändert hoch sind 1985 die durchschnittlichen Einnahmenverluste der Sozialhaushalte (Rentenversicherung, Krankenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit) gewesen: Je Arbeitslosen rund 7000 DM, insgesamt rd. 16 Milliarden DM. Etwas angestiegen sind die Mindereinnahmen bei den direkten und indirekten Steuern (rund 6600 DM pro Arbeitslosen, rd. 15 Milliarden DM insgesamt).

Wie im Vorjahr entfällt knapp die Hälfte der Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit bei den verschiedenen Haushalten auf Ausgaben, der überwiegende Teil auf Einnahmenausfälle. Der Anteil der Lohnersatzleistungen, die direkt an Arbeitslose gezahlt werden, ist leicht (auf 27 Prozent) gesunken.

Der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeitskosten (rund 60 Prozent) wird — zu etwa gleichen Teilen — von der BA und vom Bund getragen, 1/6 entfällt auf die Rentenversicherung, 1/10 auf die Länder, der Rest belastet annähernd zu gleichen Teilen Gemeinden und Krankenversicherung (Übersicht 11).

2. Entlastung der Arbeitslosenzahl durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die BA-Maßnahmen „Kurzarbeitergeld", „Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)" und „Fortbildung und Umschulung (FuU)" (Übersicht 12) haben dazu beigetragen, daß die Arbeitslosigkeit 1986 nicht höher ausgefallen ist.

[22]) Vgl. Sonderuntersuchung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit, Zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im September 1985. Erste Ergebnisse.

[23]) 1984 war für den Anteil der Sozialhilfeempfänger als Untergrenze 6 % und ein jährlicher Durchschnittsbetrag von 800 DM angenommen worden. Der Anteil erscheint etwas zu niedrig, der Betrag etwas zu hoch angesetzt. Beides kompensiert sich tendenziell.

Übersicht 11: Institutionelle Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit 1985

Kostenträger	Je Arbeitslosen und Jahr	Für 2,3 Mio. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1985	
	— DM —	— Mrd. DM —	— % —
Bundesanstalt für Arbeit	7 364	17.0	29.8
Bund	7 600	17.5	30.8
Länder	2 447	5.6	9.9
Gemeinden	1 658	3.8	6.7
Rentenversicherung	4 274	9.8	17.3
Krankenversicherung	1 341	3.1	5.4
Insgesamt	24 684	56.8	100

Quelle: Berechnungen des IAB

Übersicht 12: Beschäftigungswirkung und Entlastung der Arbeitslosenzahl durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit 1984 bis 1987 (Jahresdurchschnitte in 1000)

	Inanspruchnahme				Beschäftigungswirkung				Entlastung der Arbeitslosenzahl			
Maßnahmeart	1984	1985	1986[1])	1987*)	1984	1985	1986[1])	1987[1])	1984	1985	1986[1])	1987[1])
Kurzarbeit[2])	384	235	200	200	132	90	84	84	92	63	59	59
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)[3])	71	87	100	110	105	128	140	154	95	116	127	140
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung)[4])	124	130	150	160	124	130	150	160	114	120	140	150
Vorruhestandsgeld[5])	.	12	35	65	.	12	35	65	.	12	35	65
Zusammen	579	464	485	535	361	360	409	463	301	311	361	414

*) Haushaltsvoranschlag der BA für 1987

[1]) Schätzung

[2]) Zu den methodischen Grundlagen der Schätzung vgl. Flechsenhar, H.-R., Kurzarbeit — Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: MittAB 3/1979.

[3]) Zu den methodischen Grundlagen der Schätzung vgl. Spitznagel, E., Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: BeitrAB 45.

[4]) Fortbildung und Umschulung ohne Einarbeitung; darunter für 1986 125 000, für 1987 135 000 Empfänger von Unterhaltsgeld. Es ist unterstellt, daß die Zahl der Teilnehmer an FuU-Vollzeitmaßnahmen entsprechend zunimmt.

[5]) Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld (Jahresdurchschnitte).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

Die Zahl der Kurzarbeiter wird aufgrund der mäßigen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung 1986 unter dem Stand des Vorjahres liegen. Wie vor einem Jahr unterstellt, ist im Jahresdurchschnitt mit rd. 200 000 Kurzarbeitern zu rechnen. Dem ist eine Entlastungswirkung im Hinblick auf den Jahresdurchschnitt der registrierten Arbeitslosen von rund 60 000 Personen zuzuschreiben. Die im Haushaltsvoranschlag der BA für 1987 enthaltene Zahl von 200 000 Kurzarbeitern entspricht einer Entlastung der Jahres-Arbeitslosigkeit um wiederum rund 60 000 Personen.

Die Zahl der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) geförderten Arbeitnehmer hat auch 1986 planmäßig weiter zugenommen. Bei rund 100 000 Teilnehmern im Jahresdurchschnitt wird die Arbeitslosigkeit durch ABM — Sekundärwirkungen mit eingerechnet — um knapp 130 000 Personen entlastet. Für 1987 ist eine weitere

Expansion im ABM-Bereich geplant: Bei rund 110 000 geförderten Arbeitnehmern ist eine Gesamtentlastung von rund 140 000 Personen zu erwarten.

Die Gruppe der Arbeitslosen, die mit ABM vor allem erreicht werden sollen, ist allerdings ungleich größer:

ABM sollen bevorzugt schwervermittelbaren Personen zugute kommen. Hierzu werden (lt. ABM-Anordnung § 2 Abs. 2) Arbeitslose gezählt, die

— 50 Jahre oder älter,

— schwerbehindert,

— unter 25 Jahren, ohne Berufsausbildung und mindestens 3 Monate arbeitslos,

— ein Jahr oder länger arbeitslos sind.

Von den im September 1985 registrierten Arbeitslosen wiesen rund 1,025 Mio. Personen eines oder mehrere dieser Merkmale auf, zählten somit zur bevorzugten Zielgruppe von ABM. Diese Gruppe gliedert sich auf in Arbeitslose mit

— einem vermittlungserschwerenden Merkmal: rund 692 000 (32,2 Prozent),

— zwei vermittlungserschwerende Merkmale: rund 287 000 (13,3 Prozent),

— drei vermittlungserschwerende Merkmale: rund 46 000 (2,1 Prozent).

Vorrangig sollen in ABM (lt. ABM-Anordnung) Arbeitslose gefördert werden, die aus mehreren dieser Gründe schwer vermittelbar sind. Dies war im September 1985 bei rund 332 000 Personen (15,4 Prozent der Arbeitslosen insgesamt) der Fall. Während die Zahl der Arbeitslosen insgesamt im September 1985 nur mehr wenig über dem Vorjahresstand lag (+ 0,4 Prozent), hat die ABM-Zielgruppe im engeren Sinne (Personen mit 2 oder mehr vermittlungserschwerenden Merkmalen) noch deutlich zugenommen (+ 1,1 Prozent).

Obwohl eine beträchtliche Zahl hiervon auch anderweitige Vermittlungschancen haben dürfte oder zweckmäßigerweise auch für andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Betracht kommt, weist das doch auf den nach wie vor großen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf im ABM-Bereich hin.

Auch bei den Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung ergab sich im Rahmen der „Qualifizierungsoffensive" eine weitere Zunahme der Zahl der Geförderten. Bei rund 150 000 Teilnehmern an Vollzeit-Maßnahmen zur beruflichen Bildung ergibt sich 1986 schätzungsweise eine Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit um 140 000 Personen. Auch hier soll 1987 die Teilnehmerzahl nochmals steigen — auf 160 000 im Jahresdurchschnitt. Dem entspräche eine Gesamtentlastung der Arbeitslosigkeit um rund 150 000 Personen.

Hinzugekommen ist seit 1984 die Vorruhestandsregelung. Durch die von der BA mitfinanzierten Fälle wird die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1986 um rund 35 000 Personen entlastet. 1987 wird die Entlastungswirkung hier auf 65 000 Personen veranschlagt.

Diese Zahlen spiegeln allerdings nicht das volle Ausmaß des Vorruhestandseffekts wider, da sie nur die (Wiederbesetzungs-)Fälle enthalten, die bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldet werden. Neben den Wiederbesetzungen müssen aber auch die vermiedenen Entlassungen zur Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen insgesamt herangezogen werden.[24])

Durch die aufgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der BA, einschließlich des Vorruhestandsgeldes, wurde die Arbeitslosigkeit im Jahre 1986 insgesamt um rund 360 000 Personen entlastet. 1987 ist mit einem weiteren Entlastungseffekt von 414 000 Personen zu rechnen.

3. Die gesamtfiskalischen Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU)

3.1 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)

Den Entlastungswirkungen der ABM am Arbeitsmarkt sind erhebliche Minderausgaben und Mehreinnahmen bei den verschiedenen öffentlichen Haushalten zuzu-

[24]) Zur Wiederbesetzung und zur Beschäftigungswirkung vgl. Kühlewind, G., Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer. Empirische Befunde zu Erwerbsbeteiligung, Rentenübergang, Vorruhestandsregelung und Arbeitslosigkeit, in: MittAB 2/1986, S. 209 ff.

rechnen. Unmittelbar, d. h. nur infolge der Beschäftigung von geförderten, vorher arbeitslosen Arbeitnehmern, sind dies gut 25 000 DM pro Person und Jahr. Bei 87 000 ABM-Teilnehmern 1985 errechnet sich ein Gesamtbetrag von 2,2 Milliarden DM. Nimmt man mittelbare Arbeitsmarkt-Entlastungswirkungen, die sich aus Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekten herleiten, mit ins Bild, so erhöht sich die fiskalische Entlastung um gut 10 000 DM pro Teilnehmer bzw. rund 900 Mill. DM insgesamt (Übersicht 13).

Den Gesamtkosten von ABM (Förderung + Eigenleistung der Träger) von knapp 39 000 DM pro Teilnehmer (3,4 Milliarden DM insgesamt) stehen somit Minderausgaben und Mehreinnahmen von gut 35 000 DM (3,1 Milliarden DM insgesamt) gegenüber. Selbst wenn nur unmittelbare Entlastungswirkungen einbezogen werden, finanzieren sich die ABM somit bereits zu 65 Prozent selbst. Bezieht man zusätzlich mittelbare fiskalische Wirkungen mit ein, so erhöht sich die Selbstfinanzierungsquote auf 91 Prozent.

Die Selbstfinanzierungsquote ist gegenüber 1984 leicht gesunken, weil einerseits — entgegen früheren Schätzungen — der durchschnittliche Zuschuß zum Arbeitsentgelt der geförderten Arbeitnehmer etwas höher anzusetzen ist, andererseits 1985 weniger Arbeitslosengeld-Empfänger als früher in ABM vermittelt wurden. Die Kosten der Förderung sind demzufolge leicht gestiegen, die Minderausgaben leicht gesunken.[25])

Fast die Hälfte der fiskalischen Entlastung geht zugunsten des Bundeshaushalts, weil dort im erheblichen Maße Ausgaben für Arbeitslosenhilfe vermieden werden: Die Hälfte aller geförderten Arbeitnehmer hat vor der Vermittlung in ABM Arbeitslosenhilfe bezogen. Hinzugerechnet sind potentielle Arbeitslosenhilfe-Empfänger, die vorher Arbeitslosengeld bezogen haben, ohne die Möglichkeit der ABM-Beschäftigung arbeitslos geblieben wären und über kurz oder lang aus dem Arbeitslosengeld-Bezug ausgeschieden wären und dann teilweise Arbeitslosenhilfe erhalten hätten.

Auf den BA-Haushalt entfällt rund 1/6 der fiskalischen Entlastung, ebensoviel auf die Rentenversicherung. Aber auch Länder und Gemeinden profitieren über die Umverteilung von direkten und indirekten Steuern sowie aufgrund ersparter Sozialhilfeleistungen hiervon (Übersicht 14).

3.2 Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU)

Durch Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung sollen vorrangig berufliche Kenntnisse festgestellt, erhalten, erweitert oder der technischen Entwicklung angepaßt werden (Fortbildung) und die berufliche Beweglichkeit gesichert und verbessert werden, um den Übergang in eine andere berufliche Tätigkeit mit neuem Inhalt zu ermöglichen (Umschulung).

Wie die ABM so sind auch FuU-Maßnahmen — gesamtfiskalisch betrachtet — nicht nur kostenwirksam. Als eine Alternative zur Arbeitslosigkeit entlasten sie den Arbeitsmarkt und führen zu Minderausgaben und Mehreinnahmen. Grundlage der fiskalischen Beurteilung von FuU können somit nur die „Netto-Kosten" sein, der Saldo, der sich ergibt, wenn finanzielle Be- und Entlastungen bilanziert werden. Nachstehende Übersicht stellt die den betreffenden Haushalten entstehenden durchschnittlichen Kosten eines Uhg-Empfängers (auf Jahresbasis gerechnet) den entsprechenden Alternativkosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1985 gegenüber.

Dieser Kostenvergleich bezieht sich auf berufliche Bildungsmaßnahmen im Vollzeitunterricht. Den Teilnehmern wird fast allen Unterhaltsgeld (Uhg) als Zuschuß oder Darlehen gezahlt. Ein Uhg-Empfänger kostet gesamtfiskalisch durchschnittlich rund 358 000 DM — einschließlich der Nebenkosten der Förderung (wie Lehrgangskosten, Lernmittel, Fahrkosten, Arbeitskleidung, Zuschuß zu Unterricht und Verpflegung, Kinderbetreuungskosten) sowie Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen. Im Falle der Arbeitslosigkeit wären demgegenüber gesamtfiskalische Kosten von 25 800 DM je Teilnehmer entstanden. Die Nettokosten der Förderung betragen folglich 10 000 DM (Übersicht 15). Bei den einzelnen Positionen haben sich im Vergleich zu 1984 keine erheblichen Verschiebungen ergeben.

FuU-Maßnahmen (Vollzeit-Unterricht) finanzieren sich somit, gesamtwirtschaftlich betrachtet, zu 72 Prozent durch vermiedene Ausgaben und Einnahmenverluste, die alternativ (ohne die Maßnahmen) bei entsprechender Arbeitslosigkeit entstanden wären.

---

[25]) Bei diesem Kostenvergleich wurden erste Ergebnisse der Sonderuntersuchung des IAB über ABM verwertet.

Übersicht 13: Kosenvergleich ABM/Arbeitslosigkeit 1985 (Jahresbasis)

	Je geförderten Arbeitnehmer	Bei 87 000 geförderten Arbeitnehmern 1985
	DM	Mio. DM
Kosten der ABM		
Förderung[1])	30 720	2 672.6
davon: Zuschüsse	30 559	2 658.6
Darlehen (Zinsverlust)	161	14.0
Trägerleistung[2])	8 000	696.0
Kosten insgesamt	**38 720**	**3 368.6**
Fiskalische Entlastung		
Unmittelbare Minderausgaben/Mehreinnahmen	**25 141**	**2 187.5**
davon:		
Minderausgaben	12 481	1 085.8
— Erspartes Alg/Alhi einschl. Sozialbeiträge für Arbeitslose	11 283	981.6
— Sozialhilfe/Wohngeld	1 198	104.2
Mehreinnahmen	12 709	1 105.7
— Rentenversicherung	4 034	
— Krankenversicherung	866	
— Bundesanstalt für Arbeit	1 228	
— Einkommensteuer	4 947	
— Indirekte Steuern	1 586	
Mittelbare Minderausgaben/Mehreinnahmen	**10 188**	**880.5**
davon:		
Minderausgaben	3 779	328.8
— Erspartes Alg/Alhi einschl. Sozialbeiträge für Arbeitslose	3 126	
— Sozialhilfe/Wohngeld	653	
Mehreinnahmen	6 409	557.5
— Rentenversicherung	2 039	
— Krankenversicherung	854	
— Bundesanstalt für Arbeit	551	
— Einkommensteuer	2 066	
— Indirekte Steuern	899	
Unmittelbare und mittelbare Minderausgaben und Mehreinnahmen insgesamt	**35 329**	**3 074**

[1]) Einschl. verstärkte Förderung

[2]) Einschl. Drittmittel.
Aufgrund der abrechnungstechnisch bedingten Verzögerung zwischen Durchführung der ABM und Mittelabfluß stimmen die Angaben nicht genau mit den kassenmäßigen Ausgaben überein.

Quelle: Berechnungen des IAB

Übersicht 14: Institutionelle Verteilung der Minderausgaben und Mehreinnahmen durch ABM 1985 (Jahresbasis)

Kostenträger	Unmittelbare Entlastung			Gesamtentlastung[1])		
	je geförderten Arbeitnehmer	bei 87 000 geförderten Arbeitnehmern		je geförderten Arbeitnehmer	bei 87 000 geförderten Arbeitnehmern	
	in DM	in Mio. DM	in %	in DM	in Mio. DM	in %
Bundesanstalt für Arbeit	3 416	297	13.6	5 864	510	16.6
Bund	12 627	1 099	50.3	15 524	1 351	44.0
Länder	2 458	214	9.8	3 538	308	10.0
Gemeinden	1 740	151	6.9	2 614	227	7.4
Rentenversicherung	4 034	351	16.0	6 068	528	17.2
Krankenversicherung	866	75	3.4	1 717	149	4.8
Insgesamt	25 141	2 187	100	35 325	3 073	100

[1]) Einschließlich der Minderausgaben und Mehreinnahmen aufgrund mittelbarer Beschäftigungseffekte

Quelle: Berechnungen des IAB

Übersicht 15: Kostenvergleich FuU / Arbeitslosigkeit 1985 (Jahresbasis)

Kostenart	Je Unterhaltsgeld (Uhg)-empfänger	Je Arbeitslosen	Saldo[1])	Saldo bei 105 900 Uhg-Empfängern
	— DM —			— Mio. DM —
Beiträge aus Arbeitnehmereinkommen (einschl. Arbeitgeberanteile)				
— Rentenversicherung	5 638	5 638	—	—
— Krankenversicherung	3 467	3 467	—	—
— BA	1 272	1 272	—	—
Sozialbeiträge insgesamt	10 377	10 377	—	—
Ausgaben der BA				
— Uhg/Alg/Alhi (netto)	11 868	7 470	+ 4 398	+ 465.7
— Rentenversicherung	2 243	1 424	+ 819	+ 86.7
— Krankenversicherung	3 360	2 351	+ 1 009	+ 106.9
Ausgaben der BA insgesamt	17 471	11 245	+ 6 226	+ 659.3
Sozialhilfe	0	874	− 874	− 92.6
Wohngeld	0	200	− 200	− 21.2
Einkommensteuer	5 125	5 125	—	—
Minderung indirekter Steuern	1 197	1 737	− 540	− 57.2
Steuermindereinnahmen insgesamt	6 322	6 862	− 540	− 57.2
Mindereinnahmen der				
— Rentenversicherung	3 395	4 214	− 819	− 86.7
— Krankenversicherung	107	1 116	− 1 009	− 106.9
— BA	1 272	1 272	—	—
Mindereinnahmen bei Sozialbeiträgen insgesamt	4 774	6 602	− 1 828	− 193.6
Ausgaben und Mindereinnahmen	28 567	25 783	+ 2 784	+ 294.7
Tilgung/Darlehen[2])	− 1 572	—	− 1 572	− 166.5
Nebenkosten (§ 45 AFG)	8 850	—	+ 8 850	+ 937.2
Gesamtfiskalische Kosten insgesamt	35 845	25 783	+ 10 062	+ 1 065.6

[1]) Erste Spalte minus zweite Spalte

[2]) Darlehen je Uhg — Empfänger abzüglich Gegenwartswert der Zinsverluste der BA

Quelle: Berechnungen des IAB

Für die BA fällt die Bilanz allerdings schlechter aus: Uhg wird nämlich z. T. auch an Personen gezahlt, die sonst keine Leistung bezogen hätten oder aus dem Leistungsbezug ausgeschieden wären, und ist individuell höher als Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Hinzu kommen die erheblichen Nebenkosten der Förderung. Die Ausgaben der BA für Uhg und die daran gekoppelten Zahlungen an Rentenversicherung und Krankenversicherung sowie die Beitragsausfälle, die einem Empfänger von Uhg zuzurechnen sind, finanzieren sich kassenmäßig nur zu rund 50 Prozent durch finanzielle Entlastungen infolge der durch die Maßnahmen vermiedenen Arbeitslosigkeit.

Hier ist allerdings zu differenzieren: Entlastungen bei der Arbeitslosenhilfe schlagen sich letztlich im Bundeshaushalt nieder. Lediglich Arbeitslosengeld-Zahlungen entlasten die Ausgabenseite des BA-Haushalts. Wie bei den ABM, haben zahlreiche Teilnehmer von beruflichen Bildungsmaßnahmen aber während ihrer Arbeitslosigkeit Arbeitslosenhilfe bezogen. Darüber hinaus wäre ein Teil der Teilnehmer, die vorher Arbeitslosengeld bezogen haben ohne die Bildungsmaßnahme über kurz oder lang in Arbeitslosenhilfe-Bezug übergewechselt. Dies hat auch Konsequenzen für sonst angefallene Sozialhilfe- und Wohngeldleistungen, das Aufkommen an indirekten Steuern sowie für die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung.

Folgende institutionelle Aufgliederung von Be- und Entlastungen (Übersicht 16) zeigt die Netto-Position der (direkt und/oder indirekt) beteiligten Haushalte: Die BA wendet fast viermal so viel für die Förderung eines Uhg-Empfängers auf, wie sich in ihrem Haushalt als fiskalische Entlastung niederschlägt. Die Selbstfinanzierungsquote in diesem engeren Sinne liegt bei rund 27 Prozent. Demgegenüber werden alle anderen Haushalte per Saldo entlastet, vor allem der des Bundes: Er trägt nur ein rundes Drittel der fiskalischen Belastung, die sich für ihn alternativ aus der Arbeitslosigkeit herleiten würde. Relativ günstig schneidet auch die Krankenversicherung ab, weil für alle Uhg-Empfänger vergleichsweise hohe Beiträge bezahlt werden, während im Falle der alternativen Arbeitslosigkeit dies nur für einen Teil, nämlich die Leistungsempfänger, der Fall wäre.

wirtschaftliche Erträge dieser Bildungsinvestitionen, die erst auf mittlere und längere Sicht eintreten, müßten Eingang finden. Auch die positiven Arbeitsmarkt- allem den Bildungsmaßnahmen nicht völlig gerecht wird. Individuelle und gesamt- Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die fiskalische, gegenwartsbezogene Bilanzierung von Maßnahmekosten und Alternativkosten der Arbeitslosigkeit vor wirkungen, die sich aus den beträchtlichen Nebenkosten der Förderung herleiten, wären einzubeziehen.

Der Saldo der vorstehend genannten Effekte dürfte — insbesondere in mittelfristiger Sicht — eher zugunsten als zu Lasten der öffentlichen Haushalte ausgehen und das Finanzierungsdefizit, das sich in rein fiskalischer Rechnung bei FuU ergibt, ausgleichen.

Übersicht 16: Institutionelle Verteilung der gesamtfiskalischen Kosten 1985 bei FuU / Arbeitslosigkeit 1985 (Jahresbasis)

Kostenträger	Je Empfänger von Uhg	Je Arbeitslosen	Saldo	
			je Uhg-Empfänger[1])	Bei 105 900 Uhg-Empfängern
		— DM —		— Mio. DM —
Bundesanstalt für Arbeit	26 020	7 046	+ 18 974	+ 2 009.3
Bund	3 108	9 198	− 6 090	− 644.9
Länder	2 447	2 567	− 120	− 12.7
Gemeinden	769	1 642	− 873	− 92.4
Rentenversicherung	3 394	4 214	− 820	− 86.8
Krankenversicherung	107	1 116	− 1 009	− 106.9
Insgesamt	35 845	25 783	+ 10 062	+ 1 065.6

[1]) Spalte 1 minus Spalte 2

Quelle: Berechnungen des IAB

Tabelle 1

Anlage IV

Zahl der ABM-Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen in den AA-Bezirken Bremen und Bremerhaven sowie im Bundesgebiet

Stand: September 1986

Bereich	Arbeitsamtsbezirk Bremen		Arbeitsamtsbezirk Bremerhaven		Bundesgebiet	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
I. Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	458	10,2	255	27,0	26.452	23,4
II. Küstenschutz und Landgewinnung	11	0,2	—	—	659	0,6
III. Forstwirtschaft	—	—	13	1,4	7.406	6,5
IV. Verkehrswesen	43	1,0	—	—	2.265	2,0
V. Bau-, Industrie- und Freizeitgeländererschließung sowie Hochbau	387	8,6	90	9,5	8.666	7,7
VI. Versorgungsanlagen	14	0,3	15	1,6	1.283	1,1
VII. Büro und Verwaltung	472	10,5	103	10,9	15.559	13,8
VIII. Soziale Dienste	1.091	24,2	320	33,9	30.906	27,3
IX. Sonstige	2.027	45,0	148	15,7	20.001	17,7
Insgesamt	4.503	100,0	944	100,0	113.197	100,0

Tabelle 2

Verteilung der ABM-Beschäftigten auf Bereiche/Branchen im Arbeitsamtsbezirk Bremen

— jeweils im September —

Bereich	1983		1984		1985		1986	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
I. Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	352	16,4	250	7,7	459	10,0	458	10,2
II. Küstenschutz und Landgewinnung	—	—	—	—	—	—	11	0,2
III. Forstwirtschaft	27	1,3	28	0,9	50	1,1	—	—
IV. Verkehrswesen	7	0,3	10	0,3	11	0,2	43	1,0
V. Bau-, Industrie- und Freizeitgeländererschließung sowie Hochbau	151	7,0	238	7,4	275	6,0	387	8,6
VI. Versorgungsanlagen	—	—	7	0,2	10	0,2	14	0,3
VII. Büro und Verwaltung	296	13,8	559	17,3	640	14,0	472	10,5
VIII. Soziale Dienste	436	20,3	653	20,2	1038	22,7	1091	24,2
IX. Sonstige (ABM-G/3 — Jugendwerkstättenprogramm)	880	40,9	1488	46,0	2090	45,8	2027	45,0
Zusammen:	2149	100,0	3233	100,0	4573	100,0	4503	100,0

Tabelle 3

Verteilung der ABM-Beschäftigten auf Bereiche/Branchen im Arbeitsamtsbezirk Bremerhaven

— jeweils im September —

Bereich	1983		1984		1985		1986	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
I. Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	26	4,5	130	17,5	136	19,5	255	27,0
II. Küstenschutz und Landgewinnung	—	—	—	—	—	—	—	—
III. Forstwirtschaft	3	0,5	—	—	11	1,6	13	1,4
IV. Verkehrswesen	—	—	—	—	23	3,3	—	—
V. Bau-, Industrie- und Freizeitgeländererschließung sowie Hochbau	154	26,7	36	4,9	62	8,9	90	9,5
VI. Versorgungsanlagen	—	—	4	0,5	11	1,6	15	1,6
VII. Büro und Verwaltung	51	8,8	94	12,7	66	9,5	103	10,9
VIII. Soziale Dienste	220	38,0	291	39,0	268	38,5	320	33,9
IX. Sonstige	124	21,5	189	25,4	119	17,1	148	15,7
Zusammen	578	100,0	744	100,0	696	100,0	944	100,0

Tabelle 4

Arbeitslosenzahl, Arbeitslosenquote und ABM-Beschäftigtenzahl nach einzelnen Arbeitsamtsbezirken im Landesarbeitsamt Niedersachsen—Bremen

Stand: Ende November 1986

Arbeitsamtsbezirke	Arbeitslose	Arbeitslosenquote	ABM-Beschäftigtenzahl	Entlastungseffekt — Anteil der ABM-Beschäftigten an der Gesamtarbeitslosenzahl
Braunschweig	21.712	11,3 %	1.502	6,9 %
Bremen	34.640	14,3 %	4.227	12,2 %
Bremerhaven	12.019	15,3 %	1.010	8,4 %
Celle	13.642	9,8 %	715	5,2 %
Emden	15.974	18,1 %	2.665	16,7 %
Goslar	7.113	10,0 %	419	5,9 %
Göttingen	19.457	11,8 %	1.414	7,3 %
Hameln	16.266	11,3 %	928	5,7 %
Hannover	39.978	12,3 %	1.582	4,0 %
Helmstedt	10.630	8,2 %	553	5,2 %
Hildesheim	14.634	10,4 %	860	5,9 %
Leer	12.021	19,8 %	2.585	21,5 %
Lüneburg	11.575	10,3 %	811	7,0 %
Nienburg	7.962	9,8 %	778	9,8 %
Nordhorn	9.960	11,8 %	1.107	11,1 %
Oldenburg	22.692	13,6 %	2.037	9,0 %
Osnabrück	16.638	11,2 %	1.430	8,6 %
Stade	12.156	11,2 %	1.032	8,5 %
Uelzen	8.068	12,2 %	567	7,0 %
Vechta	9.038	16,3 %	815	9,0 %
Verden	9.855	10,3 %	651	6,6 %
Wilhelmshaven	9.719	14,0 %	840	8,6 %
Landesarbeitsamt Niedersachsen—Bremen	335.749	10,9 %	28.528	8,5 %

Arbeitsvertrag

Zwischen der Freien Hansestadt Bremen — Land und Stadtgemeinde — vertreten durch die Senatskommission für das Personalwesen und

Herrn/Frau .....

geb. am ....., wird folgender Arbeitsvertrag geschlossen:

§ 1

Der/Die Arbeitnehmer(in) wird ab .....

als .....

☐ unbefristet ☐ befristet bis .....

☐ befristet für die Dauer der .....

☐ längstens für ..... Monate

unter Einreihung in die Lohngruppe ..... Fallgruppe Nr. ..... beschäftigt.

Die Probezeit beträgt ..... Wochen. Während dieser Zeit kann das Arbeitsverhältnis ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zum Schluß einer Arbeitsschicht gelöst werden.

§ 2

Auf das Arbeitsverhältnis finden die Bestimmungen des Manteltarifvertrages für Arbeiter der Länder (MTL II) vom 27. 02. 1964 und die diesen ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträge Anwendung.

§ 3

Die durchschnittliche regelmäßige Arbeitszeit

☐ richtet sich nach § 15 (1) MTL II

☐ beträgt die Hälfte der in § 15 (1) MTL II festgelegten Arbeitszeit

☐ beträgt ..... Stunden wöchentlich.

§ 4

Nebenabreden zu diesem Vertrag sind nur wirksam, wenn sie schriftlich vereinbart werden.

§ 5

Jede Vertragspartei erhält eine Ausfertigung dieses Arbeitsvertrages.

Bremen, den .....

Senatskommission
für das Personalwesen

Im Auftrag

Arbeitsvertrag

Zwischen der Freien Hansestadt Bremen — Land und Stadtgemeinde —, vertreten durch die Senatskommission für das Personalwesen,

und .....

geboren am .....

wird folgender Arbeitsvertrag geschlossen:

§ 1

Der/Die vorgenannte Bewerber(in) wird

ab .....

als .....

☐ mit voller Arbeitszeit (§ 15 Abs. 1 BAT/vollbeschäftigt)

☐ mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit eines vollbeschäftigten Angestellten

☐ mit einer durchschnittlichen regelmäßigen Arbeitszeit von ..... Stunden wöchentlich

auf unbestimmte Zeit eingestellt.

§ 2

Das Arbeitsverhältnis bestimmt sich nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und den diesen ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträgen in der für die Freie Hansestadt Bremen geltenden Fassung. Außerdem finden die für die Freie Hansestadt Bremen jeweils geltenden sonstigen Tarifverträge Anwendung.

§ 3

Die Probezeit beträgt sechs Monate. Während der Probezeit kann das Arbeitsverhältnis von jeder Seite mit einer Frist von zwei Wochen zum Monatsschluß gekündigt werden (§ 53 Abs. 1 BAT).

§ 4

Der/Die Angestellte ist in der Vergütungsgruppe ..... der Anlage 1a zum BAT eingruppiert (§ 22 Abs. 3 BAT).

§ 5

Änderungen des Arbeitsvertrages sind nur wirksam, wenn sie schriftlich vereinbart werden.

Bis zum Wiederinkrafttreten der Vergütungsordnung (Anlagen 1a und 1b) zum BAT bestimmt sich die Vergütung nach der Vergütungsordnung in der am 31. Dezember 1983 geltenden Fassung mit den Maßgaben der Richtlinien der Senatskommission für das Personalwesen vom 27. Dezember 1983 (Brem. ABl. Nr. 22/1984 S. 137) in ihrer jeweiligen Fassung.

§ 6

Jede Vertragspartei erhält eine Ausfertigung dieses Arbeitsvertrages.

Bremen, den .....

....

Senatskommission
für das Personalwesen

Im Auftrag

Arbeitsvertrag

Zwischen der Freien Hansestadt Bremen — Land und Stadtgemeinde —, vertreten durch die Senatskommission für das Personalwesen,

und .....

geboren am .....

wird folgender Arbeitsvertrag geschlossen:

§ 1

Der/Die vorgenannte Berwerber(in) wird

ab .....

als .....

☐ mit voller Arbeitszeit (§ 15 Abs. 1 BAT/vollbeschäftigt)

☐ mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit eines vollbeschäftigten Angestellten

☐ mit einer durchschnittlichen regelmäßigen Arbeitszeit von ..... Stunden wöchentlich

auf unbestimmte Zeit eingestellt.

§ 2

Das Arbeitsverhältnis bestimmt sich nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und den diesen ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträgen in der für die Freie Hansestadt Bremen geltenden Fassung. Außerdem finden die für die Freie Hansestadt Bremen jeweils geltenden sonstigen Tarifverträge Anwendung.

§ 3

Die Probezeit beträgt sechs Monate. Während der Probezeit kann das Arbeitsverhältnis von jeder Seite mit einer Frist von zwei Wochen zum Monatsschluß gekündigt werden (§ 53 Abs. 1 BAT).

§ 4

Der/Die Angestellte ist in der Vergütungsgruppe ..... der Anlage 1a zum BAT eingruppiert (§ 22 Abs. 3 BAT).

§ 5

Änderungen des Arbeitsvertrages sind nur wirksam, wenn sie schriftlich vereinbart werden.

§ 6

Jede Vertragspartei erhält eine Ausfertigung dieses Arbeitsvertrages.

Bremen, den .....

Senatskommission
für das Personalwesen

Im Auftrag

....

Teil B

Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen im Lande Bremen

— Erfahrungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung —

I. Ziele der bremischen Konzeption

Der Senat hat am 18. Juni 1984 ein Programm zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen beschlossen und diese Förderung mit seinem Beschluß vom 16. Juli 1985 aufgrund der aufgezeigten positiven Erfahrungen bestätigt.

Mit der Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen hatte der Senat bundesweit „Neuland" betreten. Die Initiativen, die mit diesem Programm erreicht werden sollen, unterscheiden sich vom traditionellen Sektor der kleinen und mittleren Betriebe einerseits durch den Personenkreis, der diese Projekte betreibt, und andererseits durch eine teilweise Integration von ökonomischen und sozialen Zielsetzungen:

— Die Projekte werden örtlich initiiert und bauen stärker auf lokale Ressourcen auf.

— Sie dienen primär der Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen bzw. sind auf die Beschäftigung von vorher Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen ausgerichtet.

— Sie schaffen diese dauerhafte Beschäftigung hauptsächlich in Kleinunternehmen. Dieser Begriff ist sehr weit gefaßt und schließt Kooperativen, Vereine und freie Berufe ein. Bei aller Unterschiedlichkeit in der Rechtsform wird die dauerhafte Unabhängigkeit von Subventionen, d. h. die ökonomische Lebensfähigkeit angestrebt.

— Die Projekte erfüllen oftmals durch die Integration von gesellschaftlich Benachteiligten (Problemgruppen des Arbeitsmarktes, z. B. Langzeitarbeitslose) neben ökonomischen auch soziale Funktionen.

Das **bremische** Programm stellt auf erwerbswirtschaftliche Initiative ab. Es konzentriert sich auf Aktivitäten, in denen nachgefragte Bedarfe und Kaufkraft es den Initiatoren ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Soziale oder kulturelle Initiativen können aus dem Programm nur dann gefördert werden, wenn eine eigene wirtschaftliche Tragfähigkeit gewährleistet ist.

Zusammengefaßt sollen die Projekte u. a. folgenden arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Zielen dienen:

— der Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen,

— der Versorgung der Region durch die Region und der Verbesserung der Versorgungsstruktur,

— der Revitalisierung von Wohngebieten,

— der Erprobung von neuen Strukturen in der Arbeitswelt (soziale Innovation, Humanisierung und Demokratisierung der Arbeitswelt),

— der Förderung innovativer Impulse für neue Projekte und Dienstleistungen (Energie, Ernährung),

— der Erhaltung und Belebung von Fertigkeiten und Techniken in kostengünstig arbeitenden Kleinbetrieben.

Die Zielsetzung örtlicher Beschäftigungsinitiativen sind überwiegend nicht Gegenstand der bestehenden Wirtschaftsförderungsprogramme des Bundes und der Länder. So kann z. B. die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) nur gefördert werden, wenn in den Betriebsstätten Produkte erstellt und Dienstleistungen erbracht werden, die überregional abgesetzt werden können.

Darüber hinaus sind die Initiativen aufgrund formaler Beurteilungskriterien oftmals nicht antragsberechtigt. Das betrifft insbesondere das Eigenkapitalhilfeprogramm und das ERP-Programm des Bundes, weil dort die Voraussetzungen (Eigenkapital in bestimmter Höhe, Mindestinvestitionssumme pro Gesellschafter, Mindestkreditsumme und branchenbezogene Förderung) nicht erfüllt werden.

Mit der bremischen Konzeption zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen sollen also möglichst alle beschäftigungsrelevanten Initiativen mit erwerbswirtschaftlichem Charakter aufgegriffen und im Sinne arbeitsmarktstrukturpolitischer

Ziele gefördert werden, sofern bestehende Programme des Bundes bzw. Gemeinschaftsprogramme von Bund und Ländern sie aus ihrem Förderungskatalog ausgrenzen. Diese Ausgrenzung aufgrund formaler Beurteilungskriterien — die arbeitsmarktpolitisch nicht zu begründen sind — treffen Beschäftigungsinitiativen mit genossenschaftlichen Formen der innerbetrieblichen Strukturen in besonderer Weise. Die formalen Beurteilungskriterien stellen aber auch eine Barriere für Kleinunternehmen ohne Anspruch auf Selbstverwaltung bzw. genossenschaftliche Organisationsformen dar. Von daher richtet sich das bremische Programm unter primär arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen an eine umfassendere Zielgruppe, als dies in der Mehrzahl der anderen Programme der Länder der Fall ist. Die Zielgruppen der örtlichen Beschäftigungsinitiativen lassen sich unterteilen:

a) Selbstverwaltete Betriebe, die auf genossenschaftlicher Basis versuchen, arbeitsintensive und ökologieverträgliche Produkte und Produktionsverfahren in Projekten zu realisieren und dabei bewußt neue innerbetriebliche Strukturen erproben sowie Belegschaftsfirmen in Selbstverwaltung,

b) Initiativen und Einzelpersonen, die durch Selbsthilfe versuchen, sich mit Produkten, Dienstleistungen oder Produktionsverfahren eine wirtschaftliche Existenz aufzubauen, um sich aus der Arbeitslosigkeit zu befreien oder drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden.

Das bremische Programm ist also an der Nahtstelle zwischen klassischer Wirtschaftsförderung und innovativer Arbeitsmarktpolitik angesiedelt. Mit ihm soll auch eine Brücke zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz der Bundesanstalt für Arbeit geschlagen werden. Das Programm richtet sich also auch bewußt an Zielgruppen, die zunächst über gemeinnützige Beschäftigung in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Versuch unternehmen, eine sich selbsttragende Beschäftigung zu entwickeln, um auf eine Dauersubventionierung nicht angewiesen zu sein.

Diese komplexe Zielsetzung des bremischen Programms zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen ist auch ausschlaggebend dafür, daß dem Senator für Arbeit die zentrale Koordinierungsfunktion für diese Aufgabe übertragen worden ist, nämlich:

— die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in enger Kooperation mit dem Senator für Wirtschaft und Außenhandel, um alle bestehenden Förderungsprogramme der Wirtschaftsstrukturpolitik auch für die Initiativen auszuschöpfen und wirtschaftlich tragfähige Arbeitsplatzstrukturen aufzubauen;

— die Integration benachteiligter arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen wie Langfristarbeitslose, Frauen, Sozialhilfeempfänger in enger Zusammenarbeit mit dem Senator für Jugend und Soziales sowie den örtlichen Arbeitsämtern;

— die berufliche Qualifizierung in Kooperation mit den anerkannten Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung und den Arbeitsämtern.

II. Bestandsaufnahme zum bisherigen Programmverlauf

1. Quantitative Entwicklung seit Juli 1984

Die positiven Erfahrungen, über die der Senator für Arbeit mehrfach berichtet hat, sind aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zu bestätigen. Seit Beginn des Programmes konnten fast 200 Arbeitsplätze in diesen Initiativen geschaffen bzw. gesichert werden.

Die bisher in Bremen und Bremerhaven im Rahmen dieses Programms geförderten Betriebe ordnen sich in ihrer Struktur trotz des erkennbaren Bemühens, „Marktnischen" zu finden, in der Mehrzahl der Fälle in die breite Angebotspalette des vorhandenen Marktes ein.

Seit Beginn des Programms im Juli 1984 sind bei der Geschäftsstelle für die örtlichen Beschäftigungsinitiativen beim Senator für Arbeit bis Mitte Mai 1987 149 Anträge und 8 sog. Aufstockungsanträge gestellt worden. Von den insgesamt 157 Anträgen sind 135 aus Bremen und 22 aus Bremerhaven eingegangen.

Der proportional und quantitativ wesentlich geringere Antragseingang aus Bremerhaven findet seine Begründung sowohl in der strukturellen Zusammensetzung potentieller Antragsteller als auch in den bis 1985 fehlenden organisatorischen Voraussetzungen. Während die Antragsteller in Bremen von Anfang an auf die bereits bestehenden Beratungskapazitäten des Vereins „Netzwerk Selbsthilfe Nord-Niedersachsen — Bremen" zurückgreifen konnten, ist diese Möglichkeit in

Bremerhaven erst durch die von Landes- und Kommunalpolitikern betriebene Gründung des Vereins „Solidarität mit Arbeitslosen Bremerhaven-Wesermünde" geschaffen worden.

Übersicht über die Anzahl der Anträge

Antragseingang (Stand 15. Mai 1987)	**157**
davon:	
positiv (inkl. 1 Aufstockungsantrag) beschieden	65
abgelehnt	27
zurückgezogen	42
wegen mangelnder wirtschaftlicher Tragfähigkeit des Konzepts	
im Entscheidungsverfahren	23
insgesamt	157

Über diese schriftlich eingereichten Anträge hinaus hat die Geschäftsstelle beim Senator für Arbeit nach wie vor einen erheblichen Beratungsaufwand für Interessierte zu leisten.

Dem Förderungsprogramm steht bislang ein revolvierender Fonds in Höhe von 1,8 Mio DM zur Verfügung. Der Vergabeausschuß zur Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen hat bis jetzt durch Darlehensverträge über rd. 1,4 Mio DM disponiert. In zwei Fällen wurden Zuschüsse gewährt.

Mit den bisher ausgegebenen 1,4 Mio DM sind nominal rd. 200 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert worden, durch Betriebsaufgaben beläuft sich jedoch die Anzahl gegenwärtig real auf 170 Arbeitsplätze.

Von den 64 geförderten Betrieben haben sieben Konkurs angemeldet bzw. sind eingestellt worden. In zwei weiteren Fällen konnten durch rechtzeitig von der Geschäftsstelle initiierte Sanierungskonzepte Betriebsauflösungen abgewendet werden.

Vor allem mangelhafte kaufmännische Erfahrung und Probleme der zwischenmenschlichen Beziehung sind die häufigsten Gründe für eine Betriebseinstellung. Die Ausfallquote beträgt 11 v.H., gemessen an der Gesamtzahl der geförderten Betriebe. Ob mit einer höheren Verlustrate zu rechnen sein wird, dürfte sich spätestens im Laufe des Jahres 1988 herausstellen. Zu diesem Zeitpunkt endet für die meisten 1984/85 geförderten Betriebe die tilgungsfreie Zeit der Darlehen. Positiv ist zu vermerken, daß sich mehrere Antragsteller wegen der wirtschaftlichen Prosperität ihrer Projekte und aus Gründen der Zinsersparnis zu einer vorzeitigen Tilgung entschließen konnten.

Die 57 bestehenden und positiv beschiedenen örtlichen Beschäftigungsinitiativen — davon 8 in Bremerhaven — verteilen sich auf die folgenden Bereiche:

2. **Struktur der geförderten Betriebe**

Handwerk

2 Kfz-Werkstätten

3 Fahrradläden mit Werkstatt

3 Druckereien

2 Tischlereien

2 fotografische Betriebe

1 Werkhof mit den Gewerken Elektro/Elektronik und Fahrrad

1 Elektrogeschäft

1 Kürschnerei

1 Friseurgeschäft

1 Restaurierungsbetrieb

1 Änderungsschneiderei

Landwirtschaftliche Nebenbetriebe

2 Gärtnereien mit Bio-Anbau

1 Wurm- und Humusproduktion

Handelsgeschäfte und gastronomische Betriebe

4 Bio-Läden einschl. Betriebe auf vegetarischer Basis

2 Imbiß-Betriebe

2 Restaurants

3 Buchläden

2 Kfz-Teile-Handlungen

1 Modeatelier

1 Juweliergeschäft

1 Blumengeschäft

1 Bilderrahmenhandlung

1 Segeltuch-Import/Export-Geschäft

1 Geschäft mit elektronischen Tasteninstrumenten

1 Geschäft für Silberschmuck und Lederwaren

Dienstleistungsbetriebe

4 Verlage

1 Kulturzentrum

1 Materialprüfungsinstitut

1 Schadstoffanalysen-Institut

1 Konzertagentur

1 Musikakademie

1 Betrieb zur Herstellung von Video-Filmen

1 Satzbüro

1 Werbegestaltungsunternehmen

1 Spedition

1 Betrieb zur Entwicklung von pädagogischer Software sowie Ausbildung und Beratung auf dem Gebiet der EDV

1 Heilpraktiker-Praxis

1 Institut für Rhetorik-Kurse

Bei der statistischen Analyse der einzelnen Projekte war zu berücksichtigen, daß vielfach handwerkliche Aktivitäten von Handels- und Dienstleistungsangeboten und umgekehrt nicht exakt zu trennen sind.

Die Struktur der geförderten Betriebe läßt keine einheitliche Tendenz erkennen, ist vielmehr breit gefächert und kann vom Vergabeausschuß zur Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen auch nicht gesteuert werden. Aus Erfahrung kann gesagt werden, daß neben den Handwerksbetrieben handwerksähnliche Betriebe aufgrund der Ausbildung der Antragsteller größere Chancen haben sich am Markt zu behaupten als Handels- und Dienstleistungsbetriebe wie z. B. Restaurants und Gaststätten.

Die meisten der bislang geförderten 57 Projekte werden als Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) und als Einzelfirmen geführt. 16 Unternehmungen können im weitesten Sinne als selbstverwaltete Betriebe oder Belegschaftsfirmen angesehen werden, 4 weitere betreiben ihre erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten als Vereine.

Wenn man die Projekte und Initiativen nach ihrem gesellschaftspolitischen Selbstverständnis bzw. Anspruch auf Selbstverwaltung unterscheidet, so ist fest-

zustellen, daß — sowohl gemessen am Antragseingang als auch nach der inzwischen erfolgten Förderung — sich das Verhältnis selbstverwalteter Beschäftigungsinitiativen zu sonstigen Initiativen und Kleinunternehmen auf etwa 1 : 3 beläuft.

Die Unternehmensgröße variiert nach wie vor zwischen 1 und 10 Personen. Die Mehrzahl der Beschäftigungsinitiativen haben zwischen 1 und 4 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert, wobei das statistische Mittel bei 3,2 Arbeitsplätzen liegt.

3. Organisation

Mit Senatsbeschluß im Juni 1984 wurde für die Entscheidung über Anträge ein Vergabeausschuß aus Vertretern der Ressorts Jugend und Soziales, Arbeit sowie Wirtschaft und Außenhandel gebildet. Für Entscheidungen über Anträge aus Bremerhaven wird der Vergabeausschuß um einen Vertreter Bremerhavens erweitert. Die Geschäftsführung für den Ausschuß sowie der Vorsitz liegt beim Senator für Arbeit. Der Ausschuß wird kurzfristig einberufen, sobald die gestellten Anträge entscheidungsreif sind.

Diese Organisation und Entscheidungsform der Vergabe wurde gewählt, um einerseits langwierige Abstimmungsverfahren zwischen den Ressorts zu vermeiden und andererseits das Fachwissen — Sozialpolitik, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie Wirtschaftspolitik — in diesem Ausschuß zu binden. Für die Antragsteller bedeutet dies eine Verkürzung des bürokratischen Verfahrens.

Die Entscheidungen des Vergabeausschusses können nur einstimmig erfolgen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre bestätigen die damaligen Annahmen. Die Kurzfristigkeit, mit der der Vergabeausschuß einberufen wird, die Verkürzung der Entscheidungswege sowie das praktizierte Abstimmungsverfahren haben wesentlich dazu beigetragen, daß den Antragstellern und den von ihnen initiierten Projekten auf unkonventionelle Art und Weise schnell geholfen werden kann.

4. Probleme aus der bisherigen Förderungspraxis

4.1 Beratungsbedarf

Dem Personenkreis, dessen vorrangiges Ziel darin besteht, der Arbeitslosigkeit zu entgehen, steht in Bremen mit dem Fonds zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen ein insgesamt bewährtes Instrument zur Verfügung. Die Erfahrungen lassen erkennen:

Trotz der bisher erreichten Erfolge ist nicht zu übersehen, daß das Engagement der Antragsteller allein nicht ausreicht, um mit den Problemen fertig zu werden, die ihre Ursache

— in mangelhafter kaufmännischer Erfahrung,

— fehlender beruflicher Qualifikation,

— fehlender Handlungskompetenz als Voraussetzung für selbstbestimmte betriebliche Organisationsformen

haben. Weiterhin fehlt eine gezielte Betreuung, damit gewährleistet werden kann, daß die neu gegründeten Betriebe auf veränderte Bedingungen des Marktes angemessen reagieren und damit ihre Existenz nachhaltig sichern können.

Die Vielzahl der über die bestehenden Anträge hinaus gestellten Anfragen deutet darauf hin, daß zur Entwicklung und Konkretisierung von Projektideen eine frühzeitige **Orientierungsberatung** notwendig ist.

Die Geschäftsstelle zur Förderung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen kann, bedingt durch die vorhandenen personellen Kapazitäten und in Anbetracht der Probleme dieses Personenkreises und der Vielschichtigkeit der Projektideen, nur im Einzelfall eine weitergehende Beratungshilfe leisten.

4.2 Mangelnde Eigenkapitalbasis kleiner Unternehmen bzw. Initiativen

Die bestehenden Untersuchungen der betriebswirtschaftlichen Kennziffern kleiner und mittlerer Unternehmen zeigen durchgängig eine Unterkapitalisierung auf. Mit diesem Problem haben in gleicher Weise die Projekte der örtlichen Beschäftigungsinitiativen zu kämpfen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit dem Eigenkapitalhilfeprogramm versucht, jungen Unternehmen in der Existenzgründungsphase Kapitalhilfe zu günstigen Konditionen zur Verfügung zu stellen. Da

Kleinstunternehmen aufgrund der geforderten Investitionssummen nicht antragsberechtigt sind, sollen durch eine Einbeziehung in das ÖBI-Programm die **dort** vorhandenen Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen genutzt werden.

4.3 Bürgschaftsbedarf —Erweiterung der Förderung durch Bürgschaften

Die bisherige Entscheidungspraxis hat gezeigt, daß statt oder neben der Gewährung von Darlehen die Gewährung von Bürgschaften erforderlich sein kann:

— Den Initiativen fehlt aufgrund formaler Kriterien (Rückbürgschaftserklärungen des Bundes und der Länder) die Möglichkeit, Anträge bei den Kreditgarantiegemeinschaften zu stellen. Allein deshalb können Projekte möglicherweise nicht durchgeführt werden.

— Es gibt Projekte, bei denen nicht die Gewährung von Darlehen nachgefragt wird, sondern ausschließlich die Stellung einer Bürgschaft oder einer Garantie. Insofern besteht hinsichtlich des § 23 LHO und der Ziffer 2.1 der Verwaltungsvorschriften ein Zielkonflikt. Dem dort niedergeschriebenen Postulat, daß Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden sollen, wenn der Zuwendungszweck nicht durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen erreicht werden kann, kann mit der bisherigen Regelung nicht Rechnung getragen werden.

  Darüber hinaus soll durch die Gewährung von Bürgschaften und Garantien kleinen genossenschaftlichen Initiativen die Gründungsphase erleichtert werden.

  Die begonnene Diskussion um die „neuen Genossenschaften" hat aufgezeigt, daß die Gründung kleiner Genossenschaften durch formal-rechtliche und organisatorische Zwänge sehr erschwert wird (die Bedeutung der genossenschaftlichen Prüfungsverbände, die vorgeschriebene Dreigliedrigkeit der Organe mit der Einrichtung eines Aufsichtsrates etc.).

  Eine Änderung der die kleinen Genossenschaften benachteiligenden Gesetzesvorschriften kann nur durch den Bundesgesetzgeber erfolgen. Gleichwohl kann als bremische Hilfe zur Sicherung der wirtschaftlichen Verhältnisse einer genossenschaftlichen Beschäftigungsinitiative die Gewährung von Bürgschaften oder Garantien dienen.

III. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Förderungsinstrumentariums und der Förderungskonzeption

Verschiedene Bundesländer wie z. B. Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland sind unterschiedliche Wege zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen gegangen bzw. stellen entsprechende Überlegungen an. Näheres ist aus der Anlage 1 (Lösungsmodelle anderer Bundesländer) zu entnehmen. Die bremischen Ansätze sind für andere Länder und Kommunen beispielgebend gewesen. Mit der Weiterentwicklung der Förderkonzeption wird sowohl veränderten Projektideen Rechnung getragen, es werden auch vor allem Beschäftigungsinitiativen, die die Wiederbelebung des genossenschaftlichen Gedankens betreiben, neue Möglichkeiten eröffnet.

Erste Zwischenergebnisse des vom Senat unterstützten Forschungsprojektes an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung bestätigen bereits jetzt in wesentlichen Teilen die Vorschläge zur Weiterentwicklung, obwohl der Bericht über die Befragung lokaler Beschäftigungsinitiativen in Bremen erst Ende dieses Jahres erwartet wird.

1. Beratungshilfen

Die bestehenden Beratungskapazitäten der Vereine „Förderwerk", „Netzwerk Selbsthilfe Bremen" und „Solidarität mit Arbeitslosen in Bremerhaven" und der Geschäftsstelle beim Senator für Arbeit stehen weiterhin zur Verfügung. Der darüber hinaus erkennbare Bedarf an Intensivberatungen soll durch freie Unternehmensberater gedeckt werden. Für deren Dienstleistungen können die Beschäftigungsinitiativen in der Regel während der ersten drei Jahre Zuschüsse beantragen, soweit die Möglichkeiten zur Finanzierung im Rahmen der bestehenden Richtlinien des Bundes über die Förderung von Unternehmensberatungen für kleine und mittlere Unternehmen ausgeschöpft sind.

Für die erforderlichen Orientierungsberatungen können zukünftig die Vereine „Förderwerk", „Netzwerk" und „Solidarität mit Arbeitslosen" für die Konzipierung von Projektideen bis zur Formulierung eines Förderungsantrages mit quali-

fizierter Stellungnahme entsprechend den Leitsätzen Zuschüsse als teilweisen Kostenersatz erhalten.

Diese Hilfen sind beim Senator für Arbeit zu beantragen. Es soll eine 50prozentige Refinanzierung durch die EG-Programme zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in den Bereichen Schiffbau und Fischerei erreicht werden.

2. **Verbesserung der Eigenkapitalsituation**

Die Gewährung der Darlehen unter den bestehenden Bedingungen (günstiger Zinssatz, mittlere Laufzeit mit Freijahren, weitestgehende Finanzierung des betriebsnotwendigen Anlage- und Umlaufvermögens) führt finanzierungstechnisch im Ergebnis zu einem Ersatz des fehlenden Eigenkapitals.

Dieser Vorteil soll zukünftig auch Kleinunternehmen aus den Bereichen Handel, Handwerk und Dienstleistungen zur Verfügung stehen, wenn diese aufgrund der formalen Beurteilungskriterien im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsförderungsprogramme keine Hilfe zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen bekommen können.

Wenn diese Wirkungen bei größeren Projekten allein durch die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften nicht erreicht werden können, ist zu prüfen, ob dies durch die Übernahme einer Beteiligung oder die Gewährung eines verlorenen Zuschusses erreicht werden kann.

Diese Hilfen werden sich aus der Sicht des Senators für Arbeit nur auf innovative Projekte mit bedeutenden arbeitsmarktpolitischen Effekten beschränken können.

3. **Gewährung von Bürgschaften**

Zukünftig ist auch die Gewährung von Bürgschaften möglich.

Als Deckungsmittel kommen dafür sowohl der ÖBI-Fonds als auch das Bürgschaftskontingent des Senators für Finanzen in Betracht. Soll der Plafond beim Senator für Finanzen in Anspruch genommen werden, ist eine Entscheidung der Bürgschaftsdeputationsausschüsse herbeizuführen.

4. **Initiierung eines Programmbeirates für örtliche Beschäftigungsinitiativen (ÖBI-Programmbeirat)**

Der Senator für Arbeit beabsichtigt, einen Beirat für das ÖBI-Programm zu berufen. Der Beirat hat im wesentlichen folgende Aufgaben:

— Abstimmung über die Beratung und Betreuung von ÖBI-Projekten,

— Austausch von Projektideen,

— Formulierung von gemeinsamen Projekten,

— Entwicklung von Qualifizierungsangeboten für Mitarbeiter in örtlichen Beschäftigungsinitiativen,

— Beratung der Ressorts bei der Fortschreibung der Förderungskonzeption.

Aufgrund dieser Aufgabenstellung soll es

— dem DGB Bremen sowie

— dem Verein „Solidarität mit Arbeitslosen" in Bremerhaven,

— dem Verein „Förderwerk e.V.",

— dem Verein „Netzwerk Selbsthilfe Bremen e.V.",

— der Handwerkskammer Bremen,

— der Handelskammer Bremen,

— der IHK Bremerhaven

ermöglicht werden, je einen Vertreter ihrer Betriebsberatungsstellen zu entsenden. Die formalen Gespräche zur Konstituierung dieses Beirates werden nach Abschluß der Beratungen über diese Förderungskonzeption aufgenommen.

5. **Neufassung der Leitsätze**

Die bisher im Entwurf vorliegenden Leitsätze sind aufgrund der vorgeschlagenen Ergänzungen entsprechend der in der Anlage 2 beigefügten Form zu ändern.

Grundsätzlich ist zum revolvierenden Fonds folgendes anzumerken:

Zur Finanzierung der Beschäftigungsinitiativen steht ein revolvierender Fonds zur Verfügung, der zur Zeit mit DM 1,8 Mio ausgestattet ist. Die Idee der Initiatoren des Förderprogramms ist die Selbstfinanzierung des Fonds. Nach der erfolgten Bereitstellung von zunächst DM 1,2 Mio und dann noch ergänzend DM 0,6 Mio und im Hinblick auf die vorgesehene Dotierung nach dem wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven (WAP '95) ist davon auszugehen, daß sich der Fonds mittelfristig selbst finanzieren kann, wenn die Darlehenstilgungen dem Fonds wieder direkt zufließen.

Im Sinne dieses Fondsgedankens und des Finanzierungsmodells ist darauf zu achten, daß

— sich die Gewährung von Zuschüssen (vor allem für Beratungshilfen und für wertverbessernde Investitionen an stadteigenen Immobilien) in einem angemessenen Verhältnis zur Gewährung von Darlehen bewegt,

— zur Sicherung der Darlehen weiterhin Bürgschaften der Gesellschafter/Darlehensnehmer oder Dritter hereingenommen werden und die Sicherungsübereignung von Teilen des finanzierten Anlagevermögens auf wertbeständige Wirtschaftsgüter zu beschränken ist.

6. **Notwendige Verbesserungen des Förderungsrechts auf Bundesebene**

Die Bundesanstalt für Arbeit kann nach § 55a Arbeitsförderungsgesetz Arbeitslosen bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit ein Überbrückungsgeld gewähren, sofern der Antragsteller vorher Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen hat und die Tragfähigkeit seiner Existenzgründung von einer fachkundigen Stelle begutachtet wird.

Das Überbrückungsgeld kann längstens für 13 Wochen und höchstens bis zu dem Betrag gewährt werden, den der Antragsteller als Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe zuletzt bezogen hat.

Mit diesem Angebot der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung erwerbswirtschaftlicher örtlicher Beschäftigungsinitiativen ist eine wirksame finanzielle Hilfe für berufliche Existenzgründungen aus der Position der Arbeitslosigkeit heraus kaum gegeben. Mit der Aufnahme dieser neuen Vorschrift wird lediglich ein Zeichen gesetzt, daß der Gesetzgeber den örtlichen Beschäftigungsinitiativen einen arbeitsmarktpolitischen Stellenwert einräumt.

Der Senator für Arbeit hat mehrere Gesetzesinitiativen in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, um das arbeitsförderungsrechtliche Instrumentarium für die Gründung selbständiger Existenzen von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten auszubauen. Vorgeschlagen wurde die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen für den Aufbau, die Erweiterung und Ausstattung von Betrieben oder Betriebsabteilungen. Zudem sollten Zuschüsse auch an Einrichtungen zur regionalen Beratung lokaler Beschäftigungsinitiativen ermöglicht werden.

Diese Gesetzesinitiativen des Landes Bremen sind jedoch von der Mehrheit der CDU/CSU/FDP-regierten Länder abgelehnt worden und fanden auch keine Unterstützung durch die Bundesregierung. Der Senator für Arbeit wird im Zuge weiterer Beratungen des Arbeitsförderungsgesetzes erneut den Versuch unternehmen, die förderungsrechtlichen Voraussetzungen für die Entwicklung örtlicher Beschäftigungsinitiativen zu verbessern.

Darüber hinaus wird das Land im Rahmen der Beratung in überregionalen Gremien darauf hinwirken, daß auch die Wirtschaftsförderungsprogramme des Bundes für die Entwicklung örtlicher Existenzgründungen geöffnet werden. Das betrifft namentlich die Richtlinien des Bundeswirtschaftsministeriums für das Eigenkapitalhilfeprogramm und die jährliche Fortschreibung des ERP-Programms.

Anlage 1

Vergleichende Betrachtung der Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen **mit erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung** im Lande Bremen und weiteren Bundesländern (Stand: 1. März 1987)

Inhalt:

1. Ausgangslage

2. Übersicht

2.1 Antragsberechtigung/Zielgruppen

2.2 Förderungsart und -umfang

2.3 Entscheidungsverfahren

3. Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten durch die Europäische Gemeinschaft (EG)

1. Ausgangslage

Uberall in der Bundesrepublik Deutschland haben die Krise des Arbeitsmarktes und eine sich wandelnde Einstellung zur Erwerbsarbeit die Entwicklung örtlicher Beschäftigungsinitiativen begünstigt. In ihnen schließen sich meist jüngere Menschen zusammen, um im Rahmen eines bewußt örtlich gehaltenen Wirtschaftskonzepts Dienstleistungen und Waren für einen eher sozialen als industriellen Gebrauch anzubieten. Die Gründe für die Herausbildung des Alternativsektors sind im einzelnen:

— Eine Reaktion auf die Krise des Arbeitsmarktes;

— eine sozial-kulturelle Kritik an der Bürokratisierung unserer Gesellschaft und der Entfremdung im Zusammenleben, insbesondere eine Kritik an der Organisation öffentlicher Dienstleistungen und der Institutionalisierung kultureller Angebote;

— als Lernfeld für neue Formen solidarisch-kreativer Arbeits- und Lebensorganisation und damit Alternative zu den von einzelwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien bestimmten Organisationsformen und Zielsetzungen der vorherrschenden Wirtschaftsform;

— die zunehmenden Versuche von Betriebsfortführungen durch die Belegschaften selbst angesichts der hohen Zahl an Betriebszusammenbrüchen.

Die unterschiedlichen Ansatzpunkte haben zu sehr verschiedenen Organisationsformen, Finanzierungen und Zielsetzungen der staatlichen bzw. kommunalen Förderung im Alternativsektor insgesamt geführt, die in der folgenden Übersicht dargestellt werden.

2. Übersicht

2.1 Antragsberechtigung	Zielgruppen
1. Land Bremen	a) Selbstverwaltete und genossenschaftliche Betriebe und Belegschaftsfirmen b) Initiativen und Kleinunternehmen aus den Bereichen Handel, Handwerk und Dienstleistungen ohne Antragsberechtigung in der traditionellen Wirtschaftsförderung
2. Nordrhein-Westfalen	Erwerbswirtschaftliche Beschäftigungsinitiativen
3. Hessen	Selbstverwaltete Betriebe auf genossenschaftlicher Basis mit mindestens drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
4. Hamburg	Selbstverwaltete Betriebe auf genossenschaftlicher Basis mit mindestens drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
5. Saarland	Selbstverwaltete Betriebe auf genossenschaftlicher Basis mit mindestens drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

2.2 Förderungsart und -umfang	
1. Land Bremen	a) Darlehen pro Arbeitsplatz in Höhe von ca. 10 000,— DM (Einzelfallprüfung) **Eigenkapital nicht erforderlich** b) Beratungshilfen und Zuschüsse im Einzelfall

2. Nordrhein-Westfalen	a) Darlehen von mindestens 10 000,— DM bis zu maximal 150 000,— DM (30 000,— DM pro Person), insgesamt 90 % der förderbaren Kosten **— 10 % Eigenkapitalanteil —** b) Beratungshilfen (regional begrenzt) 20 Tagwerke innerhalb von drei Jahren (max. 600,— DM/Tag) Existenzgründungsberatung 4 Tage 100 %, danach 90 % c) Förderung von Beschäftigungsinitiativen mit Modellcharakter (im Rahmen der traditionellen Wirtschaftsförderung)
3. Hessen	a) Investitionszuschüsse bis zu 25 % der Gesamtinvestitionen — **regional gestaffelt** — b) Investitionskredite bis zu 80 % der förderfähigen Investitionen; grundsätzlich nicht mehr als DM 300 000,— c) Beratungshilfen; Zuschüsse in der Vorbereitungsphase; betriebsbegleitende Beratung mit 10%iger Eigenbeteiligung
4. Hamburg	a) Darlehen von höchstens 12 % des gesamten Kapitalbedarfs zur Inanspruchnahme des Eigenkapitalhilfeprogramms der Bundesregierung b) Besicherte Darlehen in Höhe bis zu 30 % des Kapitalbedarfs, maximal 300 000,— DM c) Beratungshilfen in der Vorbereitungsphase (maximal 6 Tage) kostenlos, danach 10 % Beteiligung; insgesamt 24 Tage.
5. Saarland	a) Beratungshilfen 90 % innerhalb von zwei Jahren für maximal 12 Tage, danach 50 % innerhalb von 5 Jahren für 12 Tage b) Zinszuschüsse in Höhe von 2 % für Investitionskredite bis zu max. 80 % der Investitionssumme, höchstens 100 000,— DM c) Zuschüsse für Forschung und Entwicklung/ zur Verbesserung der Umweltbedingungen

2.3 Entscheidungsverfahren

1. Bremen	**Antragstellung:** Geschäftsstelle für örtliche Beschäftigungsinitiativen beim Senator für Arbeit **Entscheidung:** Vergabeausschuß, bestehend aus je einem Vertreter der Senatoren für Wirtschaft u. Außenhandel, Arbeit, Jugend und Soziales sowie ggf. Finanzen und zusätzlich bei Bremerhavener Anträgen des Amtes für Wirtschaftsförderung in Bremerhaven
2. Nordrhein-Westfalen	**Antragstellung:** Bei den jeweiligen Hausbanken unter Einschaltung der Westdeutschen Landesbank **Entscheidung:** Durch den Wirtschaftsminister des Landes NRW nach Anhörung einer „gutachtenden Stelle"

3. Hessen	**Antragstellung:** Bei der Hessischen Landesentwicklungs- u. Treuhandgesellschaft (HLT) **Entscheidung:** Durch den Hessischen Minister für Wirtschaft und Technik nach Anhörung des Arbeitsausschusses der HLT
4. Hamburg (geplant)	**Antragstellung:** Bei einem noch zu gründenden Verein Hamburger selbstverwalteter Betriebe **Entscheidung:** Durch einen noch zu bestimmenden Beirat, bei dem die Vertreter der Senatoren für Wirtschaft, Arbeit und Jugend und Soziales Vetorecht besitzen sollen.
5. Saarland (geplant)	**Antragstellung:** Bei einem noch zu bildenden interministeriellen Ausschuß mit Vertretern von selbstverwalteten Betrieben und Projekten beim Minister für Finanzen **Entscheidung:** Durch den jeweiligen Fachminister

3. Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten durch die Europäische Gemeinschaft (EG)

Nach Art. 5 Abs. 4 des Beschlusses des Rates der EG über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds (ESF) werden Beschäftigungsmaßnahmen mit pauschalen Sätzen bezuschußt, sofern nach Abs. 1 die öffentliche Hand einen Beitrag in gleicher Höhe leistet.

— Beschluß 83/516 EWG vom 17. 10. 1983

Nach Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2950/83 können höchstens für 12 Monate je Person Beihilfen für die Schaffung von selbständigen Erwerbstätigkeiten, mit Ausnahme der freien Berufe, oder Lohnkostenzuschüsse im Rahmen von Vorhaben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gewährt werden.

Für Maßnahmen, bei denen weniger als 40 Stunden pro Woche Arbeitszeit geleistet wird, werden die Zuschußbeträge anteilig umgerechnet.

Diese Beihilfen bzw. Zuschüsse können nur dann gewährt werden, wenn es sich um Arbeitsplätze auf „unbestimmte Zeit", also Dauerarbeitsplätze, handelt.

Bei der Förderung von Maßnahmen, die bei gewinnorientierten Unternehmen durchgeführt werden, sollen die Betriebe 10 Prozent der Kosten tragen.

Der Art. 1 dieser Verordnung regelt im übrigen die Kostenarten, an denen sich der ESF beteiligen kann.

— Verordnung (EWG) Nr. 2950/83 vom 17. 10. 1983

Die Leitlinien des ESF regeln in den Nummern 2.3, 3.2 und 4.6 die vorrangigen Maßnahmen u. a. auf unbestimmte Zeit für Beschäftigung oder Niederlassung.

Unterschieden werden dabei zwischen Maßnahmen für Jugendliche unter 25 Jahren, für Personen über 25 Jahre und Maßnahmen ohne Altersbegrenzung.

Neu ist seit 1986 in den Leitlinien die Förderung der Existenzgründung unter dem Begriff „Niederlassung". Somit können Beihilfen und Lohnkostenzuschüsse auch zur Schaffung selbständiger Erwerbstätigkeiten gewährt werden. Gedacht ist hierbei insbesondere an kleinere lokale (örtliche) Initiativen, d. h. den Zusammenschluß von Personen zur Gründung eines Unternehmens.

— Leitlinien K (87) 814 endg. vom 29. 4. 1987

Anmerkung

Die Einwerbung von Finanzmitteln aus dem ESF ist für das ÖBI-Programm nur sehr bedingt möglich:

1. a) ÖBI-Mittel werden für Investitionen vergeben, dagegen stehen ESF-Mittel nur als Lohnkostenzuschüsse bzw. Beihilfen zu den Personalkosten zur Verfügung.

   b) ÖBI-Mittel werden vorwiegend als Darlehen, ESF-Mittel als Zuschüsse mit 50prozentiger Beteiligung der öffentlichen Hand gewährt.

   c) ÖBI-Mittel kommen relativ kurzfristig zur Auszahlung, dagegen können ESF-Mittel erst nach mehrmonatiger Prüfung und Entscheidung durch die EG freigegeben werden. Nach unserer Erfahrung können die Initiatoren aber nicht so lange auf eine Finanzierungsentscheidung warten. Eine Vorfinanzierung schafft neue Probleme bei Ablehnung eines Antrages.

2. Trotz der unterschiedlichen Strukturen und Zielrichtungen des ÖBI-Programms und des ESF soll bei kapital- und personalintensiven Projekten auch weiterhin im Einzelfall die Einwerbung von ESF-Mitteln versucht werden.

Anlage 2

(Die inhaltlichen, nicht redaktionellen Änderungen/Ergänzungen gegenüber den bisherigen vorläufigen Leitsätzen sind durch seitliche Markierungen kenntlich gemacht)

Leitsätze zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen

1. **Antragsberechtigung**

a) Selbstverwaltete und genossenschaftliche Betriebe sowie Belegschaftsfirmen in Selbstverwaltung,

b) Initiativen und Kleinunternehmen aus den Bereichen Handel, Handwerk und Dienstleistungen, wenn diese aus formalen Beurteilungskriterien im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsförderungsprogramme nicht unterstützt werden können.

Betriebssitz und Wohnsitz der Antragsteller müsen sich im Lande Bremen befinden.

2. **Zielsetzung**

2.1 Die Förderung soll der Umwandlung von Transfer-Einkommen in Erwerbseinkommen dienen und Dauerarbeitsplätze sowie Ausbildungsplätze sichern und schaffen.

2.2 Die Projekte sollen u. a. dazu führen:

— Schaffung einer besonderen Binnenqualität von Beschäftigungsinitiativen (Erprobung von neuen Strukturen in der Arbeitswelt);

— Förderung innovativer Impulse für neue Projekte und Dienstleistungen (Energie, Ernährung usw.);

— Erhaltung und Belebung von Fertigkeiten und Techniken in kostengünstig arbeitenden Kleinbetrieben;

— Revitalisierung von Wohngebieten;

— Verbesserung der Versorgungsstruktur durch ein kleinmaschiges Netz von Angeboten an Gütern und Dienstleistungen;

— Versorgung der Region durch die Region.

3. **Förderungsmaßnahmen**

3.1 Aus einem revolvierenden Fonds können rückzahlbare **Darlehen** mit einer Laufzeit von höchstens bis zu 10 Jahren und in der Regel 2 Freijahren gewährt werden. Die Darlehen sind im ersten und zweiten Jahr zinsfrei. Danach erfolgt eine Verzinsung in Höhe des Diskontsatzes der Deutschen Bundesbank. Bei vorzeitigem Tilgungsbeginn kann auf eine Verzinsung insgesamt verzichtet werden.

3.2 Für Betriebsberatungen während der Gründungsphase, darunter sind Beratungen über wirtschaftliche, organisatorische (einschl. Betriebsführung) und technische Fragen innerhalb von 3 Jahren nach der Existenzgründung zu verstehen, können im Rahmen der bestehenden Richtlinien des Bundes Zuschüsse zur Förderung der Beratung von kleinen und mittleren Unternehmen gewährt werden. Ergänzend können aus dem Fonds Beratungshilfen finanziert werden.

Der Umfang dieser Förderung beträgt im Einzelfall max. DM 2000,—. Der Antragsteller hat sich an den Beratungskosten angemessen zu beteiligen. Zu den Beratungskosten gehören neben dem Honorar auch die Auslagen und Reisekosten des freien Unternehmensberaters, nicht jedoch die Umsatzsteuer. Für die Orientierungsberatungen können für die Konzipierung von Projektideen bis zur Formulierung eines Förderungsantrages mit qualifizierter Stellungnahme Zuschüsse im Einzelfall bis zu DM 500,— gewährt werden.

3.3 Für wertverbessernde Investitionen an stadteigenen bzw. dem gegebenenfalls zu bildenden Treuhandvermögen zuzurechnenden Betriebsstätten können **Zuschüsse** gewährt werden, da in diesem Fall der Wertzuwachs langfristig nicht den Projekten zugute kommt, sondern bei städtischen Liegenschaften im Eigentum der Stadt verbleibt.

3.4 **Bürgschaften** werden nur dann übernommen, wenn keine bankmäßig ausreichenden Sicherheiten zur Verfügung stehen. Die Gewährung von Bürgschaften nach diesen Leitsätzen ist ausdrücklich nur auf die Projekte beschränkt, die im Rahmen der bestehenden Bürgschaftsrichtlinien für die bremischen Kreditgarantiegemeinschaften sowie der Stadtgemeinde Bremerhaven keine Hilfe bekommen können.

Dabei ist die Bürgschaftsrichtlinie der Freien Hansestadt Bremen in der jeweils gültigen Fassung zugunde zu legen. Die dort getroffenen Regelungen sind gegebenenfalls sinnentsprechend anzuwenden.

Für die Verwaltung der Bürgschaften ist ein Entgelt in Höhe von 0,5 v.H. p. a. des Bürgschaftsbetrages bzw. des verbleibenden Bürgschaftsbetrages zu entrichten.

4. **Betriebswirtschaftliche und haushaltsrechtliche Förderungskriterien**

4.1 Die Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen kann nur soweit erfolgen, wie eigene Mittel und eine Finanzierung über ein Kreditinstitut oder sonstige Förderungen nicht ausreichen. Aus diesem Grunde sind die wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller und der mit ihr gesellschaftsrechtlich verbundenen Personen offenzulegen.

4.2 Die Förderung soll grundsätzlich nur eine Anlauffinanzierung ermöglichen, d. h. es ist beabsichtigt, nur gewerbliche Aktivitäten zu fördern, für die eine begründete Aussicht besteht, daß sie nach einer Anlaufphase kostendeckend arbeiten können.

4.3 Das Projekt muß über eine Kostendeckung hinaus einen angemessenen Ertrag ermöglichen (angemessene Verzinsung des Eigenkapitals). Eine mittelfristig anzustrebende Kostendeckung schließt in der Regel die Fähigkeit ein, Tariflöhne zu zahlen. Für den Unternehmerlohn gilt eine angemessene Entlohnung. Die Kostendeckung meint insgesamt Vollkostendeckung, also zum Beispiel auch Abschreibungen.

4.4 Überschüsse müssen zur Risikoabdeckung eingesetzt werden, d. h. zur Bildung von Reserven für allgemeine Marktrisiken und zur Eigenfinanzierung von Investitionen.

4.5 Die Rückzahlung der Darlehen bzw. Rückführung der Bürgschaften muß gewährleistet sein.

4.6 Bei den Zuwendungsempfängern soll es sich um Betriebe mit zuverlässiger und fachkundiger Leitung handeln. Das betriebliche Rechnungswesen muß geordnet sein und dem geltenden Recht (Handels- und Steuerrecht) entsprechend. Eine ordnungsgemäße Geschäftsführung muß gesichert sein.

4.7 Der Zuwendungsempfänger muß Gewähr dafür bieten, daß die mit der Zuwendung beschafften Güter ordnungsgemäß verwendet und unterhalten werden können. Es muß gewährleistet sein, daß z. B. eine mit Darlehen finanzierte Maschine so untergebracht, genutzt, bedient und gewartet wird, daß die erwarteten Einkünfte zu erbringen sind. Die Investitionen sind angemessen zu versichern.

4.8 Der Zuwendungsempfänger muß sich mit eigenen Mitteln entsprechend seinen Möglichkeiten in ausreichendem Maße an der Finanzierung des Projektes beteiligen. Die eigenen Mittel sollen in einem nach dem Betriebszweck tragbaren Verhältnisse zu den Fremdmitteln stehen. Eigene Mittel sind Geldmittel,

Sachmittel und Eigenleistungen. Der Eigenkapitalanteil wird unter zwei Aspekten verlangt,

— das eigene Risiko garantiert eine sorgsame Abwägung der gesamten Risiken;

— das Projekt wird vor zu hoher Zinslast für Fremdmittel geschützt.

4.9 Die Gesellschafter bzw. der/die Darlehensnehmer müssen persönlich ihrem Anteil entsprechend für das Darlehen bürgen. Die Entlassung aus dieser persönlichen Haftung ist nur bei Übernahme der Haftungssumme durch Dritte, also z. B. verbleibende oder eintretende Gesellschafter, möglich.

Die Darlehen bzw. Bürgschaften sind im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten bestmöglich zu besichern bzw. zu unterlegen; dafür dienen insbesondere die Sicherungsübereignung von werthaltigen und wertbeständigen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens.

5. **Verfahren**

5.1 Antragstellung

5.1.1 Förderungsanträge sind bei der Geschäftsstelle einzureichen. Die Geschäftsstelle ist beim Senator für Arbeit, Contrescarpe 73, 2800 Bremen 1.

5.1.2 Folgende Unterlagen sind vorzulegen:

a) Beschreibung der gesellschaftlichen Verhältnisse (Gesellschaftsverträge, sonstige wichtige Verträge);

b) Beschreibung des Projektes;

c) bei entsprechender Existenz des Projektes Jahresabschlüsse der letzten drei Jahre;

d) Kosten- und Ertragsvorschau (Rentabilitätsplan);

e) Finanzierungs- und Liquiditätsplanung; Nachweis sonstiger Finanzierungsmittel;

f) Auskünfte über bestehende und zukünftige Arbeitsplätze;

g) Darlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschafter.

5.1.3 Die Geschäftsstelle kann zusätzlich im Einzelfall eine gutachtliche Stellungnahme eines Fachkundigen (z. B. einer Kammer, eines Betriebsberaters) fordern.

5.2 Entscheidung

Die Entscheidungen über die Gewährung der beantragten Hilfen werden von einem Vergabeausschuß getroffen. Die Entscheidungen sind einstimmig zu treffen. Kann Einstimmigkeit nicht erreicht werden, entscheiden die Senatoren.

Entscheidungen über die Gewährung von Beratungshilfen trifft der Senator für Arbeit.

Dem Vergabeausschuß gehören je ein Vertreter der Ressorts

— Arbeit (Vorsitz)

— Jugend und Soziales

— Wirtschaft und Außenhandel

an.

Der Vergabeausschuß wird um einen Vertreter des Amtes für Wirtschaftsförderung für Anträge aus der Stadtgemeinde Bremerhaven erweitert.

Druck: Anker-Druck Bremen