

*Dietrich Fischer, Golm*

## **Öffentlich geförderte Beschäftigung**

Der Kapitalismus mit immer wiederkehrenden Krisen war stets mit *Arbeitslosigkeit* verbunden. Die Arbeitslosigkeit stürzte die Betroffenen in vielen Fällen in Armut und Verzweiflung.

Im 19. Jahrhundert bemühten sich Kirchen – besonders Caritas und Innere Mission – um die Arbeitslosen und ihre Familien. Aber auch die Gewerkschaften versuchten immer mehr die Not ihrer arbeitslosen Mitglieder zu lindern. Daneben gab es Hilfe durch die Heilsarmee und z. B. Einrichtungen der „Wanderarbeitsfürsorge“. Zahlen sind schwer zu errechnen, da eine staatliche Registrierung unterblieb. Die erste staatliche Unterstützung wurde um 1900 in Belgien eingeführt, beginnend auf kommunaler Ebene. Es wurde eine Arbeitslosenunterstützung gezahlt, zunächst indirekt. Es wurde nicht an die Arbeitslosen ausgezahlt, sondern an Einrichtungen, die Arbeitslosen halfen.

In Deutschland wurden erst nach dem 1. Weltkrieg Arbeitslose erfasst. Sie bekamen befristet eine Arbeitslosenunterstützung, danach Krisenunterstützung. Damit lagen auch konkrete Zahlen über erfasste Arbeitslose vor. Im Winter 1923/24 wurden 1,5 Millionen, im Winter 1925/26 bereits über 2 Millionen Arbeitslose erfasst.

Danach wurden jeweils im Januar gezählt: 1929 – 2,85 Mio., 1930 – 3,22 Mio., 1931 – 4,89 Mio. und 1932 die höchste Zahl von 6,04 Mio. Arbeitslosen. Danach begann bereits die Besserung, nicht erst nach 1933.

Obwohl die Höhe der Arbeitslosen- und Krisenunterstützung nicht das Existenzminimum erreichte, bedingte die hohe Zahl der Arbeitslosen eine enorme Belastung der Staatsfinanzen. Durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 wurde die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung errichtet. Sie hatte ihren Sitz in Berlin, Scharnhorststraße (heute Bundeswirtschaftsministerium). Aber bereits vor der Gründung der Reichsanstalt gab es Gedanken, dass statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit, eine Finanzierung von Arbeit sinnvoller sei. Es wurden erste Notstandsarbeiten für Arbeitslose organisiert. Zum anderen gab es durch Arbeitslose selbst organisierte freiwillige Arbeitsdienste. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 27. Juli 1927 regelte daher neben der Förderung der Arbeitsaufnahme im „Ersten Arbeitsmarkt“ im § 139 auch die „*Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten*“ mit Mitteln der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Dieses Instrument hatte seine Vorläufer in den in der Weimarer Republik 1925 eingeführten „Notstandsarbeiten“.

Während die Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme sowohl Eingang in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 und in das SGB III (1998) fanden, ergaben sich bei der „*Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten*“ Veränderungen. Die durch die Reichsanstalt zu schaffenden „zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten“ sollten die Notstandsarbeiten fortsetzen und weitere Felder erschließen. Die Gesamtheit der Maßnahmen wurde *wertschaffende Arbeitslosenfürsorge* genannt.

Die Forderung nach „Werte schaffen“, wurde im § 139 Absatz 1 fixiert:

„Es dürfen nur solche Maßnahmen gefördert werden, die für die Volkswirtschaft von produktivem Werte sind und insbesondere solche, die geeignet sind, die Menge einheimischer *Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Betriebsstoffe* zu vermehren“.

Anschließend wurde geregelt, dass dafür *Darlehen oder Zuschüsse* der Reichsanstalt gegeben werden können, die jedoch nicht an Unternehmen gehen dürfen. Darlehen und Zuschüsse an

private, auf Erwerb gerichtete Unternehmen dürfen nicht gewährt werden, regelt deshalb ebenfalls der Absatz 1 des § 139.

Der Absatz 3 erschließt die Möglichkeit, dass die Länder die Darlehen bzw. Zuschüsse aufstocken können.

Der Abschnitt 4 regelt die Bezahlung der Notstandsarbeiter. Das Landesarbeitsamt kann eine obere Grenze der Bezahlung festlegen. Zugleich wurde aber die Möglichkeit eingeräumt, Tarifverträge zur Grundlage der Entlohnung festzulegen.

In Durchsetzung des § 139 wurden Listen von möglichen Arbeiten erstellt, die mehrfach erweitert wurden. Während zunächst von Straßenbauten, Ödlandkultivierung, Moorkulturen, Regulierung von Wasserläufen die Rede war, wurden später die Anlage von Parks und Spielplätzen als förderfähig eingestuft. Besonders in Orten mit Fremdenverkehr sollten Parks und Wege angelegt, durften sogar Denkmäler aufgestellt werden. Es wurde aber Wert auf die Abgrenzung zu Pflichtaufgaben der Kommunen gelegt. Die Beschäftigung als Notstandsarbeiter war ein Arbeitsverhältnis und grundsätzlich der „freien Arbeit“ gleichgestellt.

Welchen zahlenmäßigen Umfang die Notstandsarbeiter angenommen hatten, zeigt die letzte Zahl vor der NS-Herrschaft: Im Januar 1933 gab es in Deutschland 650 000 Notstandsarbeiter. Dass „normaler“ Unternehmen nicht zu den Trägern solcher Maßnahmen gehörten, wurde bereits betont. Träger waren öffentlich-rechtliche Körperschaften, aber auch „gemischtwirtschaftliche oder gemeinnützige Unternehmen“. Die Ergebnisse der Arbeit werden z. T. heute noch genutzt. So sind z. B. die Wanderwege und Rastplätze in der ganzen Sächsischen Schweiz Ergebnis solcher Notstandsarbeiten, die z. T. sehr schwierige Arbeiten, auch Sprengungen erforderten. Zur Finanzierung wurde geregelt, dass ein Land, das „Nutzen“ hat, sich beteiligen muss.

Insgesamt wurden die Darlehen und Zuschüssen aus Beitragseinnahmen der Reichsanstalt finanziert; es wurde eine Gegenüberstellung der „Wert schaffenden Arbeitslosenfürsorge“ zu den passiven Leistungen der Arbeitslosenfürsorge vorgenommen. Es stand also nie die „Beschäftigung“ im Vordergrund, sondern stets der Nutzen, die Wertschaffung.

Andererseits handelte es sich um normale Arbeitsverhältnisse, der „freien Arbeit“ gleichgestellt, die Bezahlung zumeist nach Tarif, eine obere Grenze wurde festgelegt.

Nach 1945 galt dieses Gesetz aus der Weimarer Republik zunächst in allen Besatzungszonen, später auch in der Bundesrepublik und der DDR. In welchem Maße der § 139 dieses Gesetzes angewandt wurde, müsste untersucht werden. In der DDR war etwa 1954 offiziell die Arbeitslosigkeit beseitigt, die Arbeitsämter wurden aufgelöst. In der Bundesrepublik blieb das Gesetz – mit Änderungen – bis 1969 in Kraft, dann wurde es durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) abgelöst.

Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 beschrieb als Zielvorgabe direkt die Verhinderung oder Beseitigung von:

- Arbeitslosigkeit,
- unterwertiger Beschäftigung und
- eines Mangels an Arbeitskräften.

Die im § 2 AFG aufgezählten „Maßnahmen“ lenkten direkt hin zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach §§ 91 ff. AFG. Diese ABM waren im Gesetz insbesondere auf ältere Arbeitslose (über 45) gerichtet. Das erklärt sich aus der Struktur der Arbeitslosen im Jahre 1969. Im Frühjahr 1969 stellten die über 45-Jährigen 66 Prozent der Arbeitslosen, aber nur 28

Prozent der Beschäftigten. Deshalb spielten die Älteren in der Diskussion zum AFG eine besondere Rolle.

Welchen geringen Umfang die tatsächlich nach dem Gesetz geschaffenen ABM hatten, zeigt das Jahr 1971: rund 1500 Arbeitnehmer waren im Rahmen einer ABM tätig, davon ganze 80 ältere Arbeitnehmer! Je nach Konjunkturlage stiegen die Zahlen an: 1987 und 1988 je 114 000 – 1990 83 000. Mit der Wiedervereinigung schnellten sie dann im Osten auf vorher nie erreichte Höhe, z. B. allein in Brandenburg auf 65 000!

### **Zur Charakterisierung der ABM**

– Wie die Notstandsarbeiten waren auch die ABM eine „Kann“- , also *Ermessensentscheidung der Bundesanstalt für Arbeit (BA)*.

– Im AVAVG wurde Gewicht auf das „Werte schaffen“ gelegt, das AFG behält davon den Begriff des „*öffentlichen Interesse*“, versteht darunter aber ganz andere Felder, in denen ABM genutzt werden dürfen. Unabhängig von der Rechtsnatur des *Trägers der Maßnahme* ist nach dem AFG im öffentlichen Interesse, wenn das *Ergebnis der Maßnahme* der *Allgemeinheit unmittelbar oder mittelbar dient* und der Nutzen des Maßnahmeergebnisses für die Allgemeinheit offensichtlich gegeben ist. Durch aufeinander folgende ABM-Anordnungen wurde das mal eingengt, mal erweitert.

– Aus diesen Forderungen entwickelten sich zunächst einzelne Träger, später – vor allen im Osten – ganze Trägerlandschaften, die Maßnahmen entwickelten, beantragten, durchführten und abrechneten. Da kein Vereinswesen wie im alten Bundesgebiet bestand, entwickelte sich vor allem mit Hilfe der öffentlich geförderten Beschäftigung ein solches Vereinswesen auf sozialem, kulturellen, ökologischen u. a. Gebieten und ebenso wurde die Jugendarbeit mit Hilfe dieser Förderung geschaffen bzw. ausgeweitet. Typische Beispiele dafür sind der Behindertenverband, der Arbeitslosenverband u. a. Mit Hilfe der geförderten Beschäftigung konnten vor allem wichtige Beratungen und Hilfe für alle Bürger (Bürgerberatung) bzw. für spezifische Belange (Arbeitslosenberatung, Schuldnerberatung) aufgebaut werden. Diese zu Beginn der 1990er Jahre entstandenen „Strukturen“ wurden ergänzt durch die Arbeitsförderungsgesellschaften, die Tausende „abgewickelte“ Betriebs-, und Verwaltungsangehörige auffingen und beschäftigten, ebenfalls auf der Basis von ABM.<sup>1</sup>

– Das AFG fordert zum anderen *arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit*, jeweils konkretisiert in ABM-Anordnungen. Es war eigentlich daran gedacht, Arbeitslose in einer ähnlichen Tätigkeit wie bisher zu fördern, um Qualifikation zu erhalten bzw. auszubauen. Damit sollte die spätere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Dieses Ziel war immer schwieriger zu erfüllen, im Osten endete die „Brücke“ ABM zumeist im Nichts, da keine Arbeitsplätze vorhanden waren, in die eingegliedert werden konnte.

– *Die Forderung Zusätzlichkeit* wurde aus dem AVAVG übernommen. Wie die Notstandsarbeiten sollten auch die ABM „zusätzlich“ sein und keine „normale“ Arbeit ersetzen. Im Unterschied zum AVAVG wurde die Zusätzlichkeit aber etwas aufgeweicht, indem auch Arbeiten verrichtet werden durften, die später erst geplant, *also zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt* werden. Hier lagen Möglichkeiten der Auslegung.

– Wie das AVAVG kennt auch das AFG die *verstärkte Förderung* für bestimmte Arbeiten, die jeweils aktualisiert wurden und über das sonstige Maß an Mitteln gefördert wurden. Das

---

<sup>1</sup> Ausführlicher zur Nutzung der öffentlich geförderten Beschäftigung in Ostdeutschland siehe Exkurs am Ende des Beitrages.

AFG ließ dazu, wie das AVAVG auch, eine zusätzliche Förderung durch das jeweilige Land zu. Andererseits musste bei der Bewilligung von ABM die Beschäftigungslage bzw. die *Höhe der Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk* berücksichtigt werden. Bei geringerer Arbeitslosigkeit als der Bundesdurchschnitt – um mindestens 40 Prozent – waren ABM nur nach intensiver Prüfung – insbesondere für Schwervermittelbare – möglich. Insgesamt war sicher 1969 bei dem Inkrafttreten des AFG nicht an solche hohen Zahlen von ABM gedacht, wie sie dann ab 1990/1991 in den neuen Bundesländern erreicht wurden. Und erst recht war nicht daran gedacht, damit eine Infrastruktur auf sozialem, kulturellen, ökologischen u .a. Gebieten aufzubauen, die ohne öffentliche Beschäftigung nicht oder wesentlich eingeschränkt hätte geschaffen werden können.

Zur *Entlohnung der ABM-Kräfte* kann festgestellt werden, dass sich an den *Tarifen* orientiert wurde, dass die Bezahlung nach Tarif zumeist eine Voraussetzung der Förderung war. Bei schwieriger Einstufung wurde ortsüblich entlohnt.

In Ostdeutschland waren 1990/1991 auf verschiedenen Gebieten keine Tarife vorhanden, vor allem auf den Gebieten, in denen mit Hilfe der öffentlichen Förderung erst eine Infrastruktur aufgebaut wurde, waren Tarife erforderlich. So schloss z. B. der Arbeitslosenverband am 27. Juni 1991 mit der Gewerkschaft HBV einen Tarifvertrag; zu gleicher Zeit der Demokratische Frauenbund in Ostdeutschland. Dieses Arbeitsentgelt war Ausgangspunkt der Berechnung der Fördersumme. Zunächst hieß es im Gesetz, „der Zuschuss beträgt *mindestens sechzig von Hundert des Arbeitsentgelts*, das die zugewiesenen Arbeitnehmer für die innerhalb der Arbeitszeit geleisteten Arbeitsstunden ...“ erhalten.

Später wurde das eingeschränkt auf das „*berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt*“. Bei letzterem wurden sowohl Arbeitsstunden und Entlohnungshöhe mit dem Bewilligungsbescheid vorgegeben. Den fehlenden Anteil von höchstens 40 Prozent musste der Träger als Eigenanteil selbst aufbringen. Im Osten konnten – das wurde sehr schnell klar – die Träger keinen Eigenanteil aufbringen, bis auf wenige Ausnahmen. Deshalb wurden in den Arbeitsämtern besondere Festlegungen getroffen. Aber auch Mittel der Landesregierungen und aus dem Programm „Aufbau Ost“ wurden zur Vollfinanzierung, einschließlich Arbeitgeberanteile, wurden den Trägern überwiesen, z. T. auch Gelder für nötige Qualifizierungsmaßnahmen. In den ersten Jahren wurden darüber hinaus *Sachkosten* gefördert, die unbedingt zum Aufbau der Infrastruktur auf dem jeweiligen Gebiet notwendig waren. Da die ABM zunächst grundsätzlich für zwei Jahre genehmigt wurden, war eine kontinuierliche Arbeit gesichert. Diese Ausnahmen waren durch die ABM-Verordnung für die Gebiete gesichert, in denen die Arbeitslosigkeit 30 Prozent über dem Bundesdurchschnitt lag, was in ganz Ostdeutschland der Fall war.

Ein Einschnitt in die Förderung war die *Festlegung, nur noch 90 Prozent des Tariflohnes* für ABM zu bezahlen. Eine Aufstockung durch die Träger, diese 10 Prozent aus Eigenmitteln zu finanzieren, war nicht möglich, da dann eine weitere Kürzung der Fördersumme durch die Arbeitsämter erfolgte. Diese Maßnahme aus dem Jahre 1993 wurde kurze Zeit danach durch die Festlegung *auf 80 Prozent des Tariflohnes* noch weiter zugespitzt. Bei dieser Festlegung ist es bis heute geblieben, bzw. es gab weitere Eingriffe in die Tarifhoheit, indem Höchstgrenzen der Bezahlung – unabhängig von der zu leistenden Arbeit und der Qualifikation der ABM-Kräfte – festgelegt wurden.

Neben der ABM als geförderter Beschäftigung gab es ab 1993 eine neue Form öffentlich geförderter Beschäftigung: Am 27. Januar 1993 wurde die Anordnung *Lohnkostenzuschuss Ost* in Kraft gesetzt. Diese Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit ging davon aus, das Mittel der BA, die für einen Arbeitslosen insgesamt zu zahlen waren, zusammengefasst und in einen Lohnkostenzuschuss umgewandelt wurden. Sie basierte auf dem *neu-*

en § 249 h AFG und galt nur in Ostdeutschland. Der *Förderbetrag* wurde in jedem Jahr neu festgesetzt. Im Gegensatz zur ABM wurden hier die Felder, auf denen dieser § 249 h AFG angewandt werden durfte, eingegrenzt. Nur auf den Gebieten Maßnahmen zur *Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste und der Jugendhilfe* war eine Förderung möglich.

Zum anderen – da noch die Forderung der Bezahlung nach Tarif galt – war eine *Kofinanzierung* erforderlich. Diese erfolgte von den ostdeutschen Ländern, den Stadt- und Landkreisen und z. T. auch von den Kommunen, wobei zwei und auch drei Kofinanzierer nicht selten waren. Durch eine Änderung (2. Änderung – Anordnung zum § 249 h AFG) wurden die Gebiete erweitert: *Arbeiten zur Erhöhung des Angebots im Breitensport, in der freien Kulturarbeit und zur Vorbereitung denkmalpflegerischer Maßnahmen*. Insgesamt gab es sechs Gebiete für die Anwendung des § 249 h AFG.

Der begünstigte Personenkreis bezog sich auf Arbeitslose, die mindestens drei Monate arbeitslos waren. Eine besondere Möglichkeit der Stabilisierung der mittels ABM geschaffenen Infrastruktur lag in der Festlegung, dass auch *ABM-Kräfte nach § 249 h AFG gefördert werden durften*. Dadurch verblieben viele ABM-Kräfte in diesen Vereinen, Verbänden usw. und es konnte eine kontinuierliche Arbeit geleistet werden.

Positiv festzustellen ist, dass der § 249 h AFG vom Ansatz her als Projektförderung konzipiert war und sich somit von den bis dahin entwickelten Instrumenten der Arbeitsförderung unterschied. Im Unterschied zu ABM, mussten Projekte gemäß § 249 h AFG nicht dem Kriterium der Zusätzlichkeit entsprechen. Auch die grundsätzlich längere Laufzeit dieser Maßnahmen – bis zu fünf Jahren – wurde positiv aufgenommen. Nach den Erfahrungen im Osten wurde auch in den alten Bundesländern eine ähnliche Regelung erlassen.

Die Anordnung *Lohnkostenzuschüsse West* ermöglichte auf der Basis des § 242 s Abs. 4 in Verbindung mit § 249 h Abs. 5 und § 191 Abs. 3 des AFG ab dem 1. Januar 1995 diese neue Form in den alten Bundesländern.

Hier wurden, wie in den neuen Bundesländern, auch die Gebiete der Förderung festgeschrieben:

- Arbeiten zur Beseitigung und Verminderung von Umweltschäden,
- Arbeiten zur Beseitigung, Verminderung und Vermeidung von Umweltgefährdungen,
- Arbeiten zur Verbesserung der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe.

Damit waren vier Gebiete – z. T. abweichend von denen im Osten – förderfähig. Der Personenkreis, der als förderfähig eingeschätzt wurde, war in den alten Bundesländern nur auf *schwervermittelbare Arbeitnehmer* eingeschränkt. Damit war auch in den alten Bundesländern eine neue Form der öffentlich geförderten Beschäftigung eingeführt, die in Ost und West als *Strukturanpassungsmaßnahme (SAM)* in das SGB III übernommen wurde.

Die Grundidee, die im Land Brandenburg entwickelt wurde, war dabei, Gelder, die für die Arbeitslosigkeit ausgegeben werden mussten, in Gelder zur Finanzierung öffentlich geförderter Arbeit umzuwandeln. Hinderlich war die nötige Kofinanzierung durch weitere Quellen. Alles war damit von der Finanzkraft dieser Quellen abhängig, die im Osten nicht günstig war. Sicher war auch die Begrenzung auf bestimmte Gebiete hinderlich.

Hinsichtlich der *Finanzierung* wurde jedoch ein *grundsätzliches Problem* sichtbar. Die Bundesanstalt konnte nur die Ausgaben berücksichtigen, die sie selbst vornahm und die durch diese Umwidmung auch eingespart wurden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) weist jedoch seit Jahren die *fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit* aus. Dazu gehören die Kosten der Arbeitslosigkeit bei der BA, die Steuerausfälle bei Kommunen, Ländern und dem Bund durch die Arbeitslosigkeit und die Einnahmeverluste der Teile des Sozial-

systems, also der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung und auch die entgangenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in der BA.

Mitte der 1990er Jahre wies das IAB Gesamtkosten von 130 bis 150 Mrd. DM aus. Sie verteilten sich auf:

- die Bundesanstalt für Arbeit mit 44,8 Prozent,
- die Bundesregierung mit 24,1 Prozent,
- die Länder mit 8,5 Prozent,
- die Kommunen mit 5,7 Prozent,
- die Rentenversicherung mit 13,2 Prozent,
- die Krankenversicherungen mit 3,7 Prozent.

Bei der Gesamtgröße entsprachen die 5,7 Prozent der Kommunen noch zwischen 7 und 8 Mrd. DM!

Wenn von diesen Verlusten ausgegangen wird – die volkswirtschaftlich tatsächlich eintreten – dann wird *jede öffentlich geförderte Beschäftigung* in ein *anderes Licht* gesetzt. Öffentlich geförderte Beschäftigung erbringt nicht nur die Einsparung der passiven Leistungen der BA, einschließlich der Ausgaben in die Sozialsysteme, sondern führt von den geförderten Personen Lohnsteuern ab, ermöglicht Einzahlungen in die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Bis vor einigen Jahren wurden auch Beiträge für die Arbeitslosenversicherung abgeführt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*<sup>2</sup> hat auf diese größeren Zusammenhänge seit Jahren verwiesen. Die Kranken- und Rentenkassen verspüren diese Verluste, eine gesamtgesellschaftliche Finanzierung gegen die Arbeitslosigkeit ist jedoch keinen Schritt vorangekommen. Die Betrachtung ist zu erweitern, da durch die öffentlich geförderte Beschäftigung Arbeiten verrichtet werden, die tatsächlich notwendig sind, und – da sie keine Gewinne abwerfen – wird zumeist auch kein Wirtschaftsunternehmen derartige Arbeiten leisten. Der Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern auf sozialem, ökologischem, kulturellem Gebiet, in der Jugend- und Altenarbeit und die erbrachten Leistungen im gesellschaftlichem Umbruch, haben eindeutig die Leistungsfähigkeit der ABM- und SAM-Arbeiten bewiesen, wie auch die Notstandsarbeiten in der Weimarer Republik.

Und ein weiterer Aspekt wird immer wieder in der Einschätzung *nicht berücksichtigt*. Tausende, durch die Abwicklung der Betriebe und Verwaltungen im Osten arbeitslos gewordene Frauen und Männer, haben eine fleißige Arbeit geleistet, ihre Arbeitskraft erhalten und sich auf neuen Gebieten weitergebildet und qualifiziert. Sie haben ihre Würde behalten und sind stolz auf die erbrachten Leistungen. Das muss gesagt werden, auch wenn es ABM und SAM gegeben hat, wo nicht sinnvoll bzw. wenig oder schlecht qualifiziert gearbeitet und auch Missbrauch mit diesen Instrumenten betrieben wurde. Diese negativen Beispiele wurden in den Medien leider weit mehr dargestellt, als die vielen positiven Beispiele.

**Wenn alle Aspekte der Wirkungen der öffentlich geförderten Beschäftigung zusammengetragen werden und auch die menschlichen Schicksale mit berücksichtigt werden, fällt die Bilanz positiv für die öffentliche Beschäftigung aus.**

In den Diskussionen zur Vorbereitung des *Sozialgesetzbuches III – Arbeitsförderung* – in den 1990er Jahren, wurden auch die Instrumente der Arbeitsförderung – ABM, § 249 h und § 242 s AFG – analysiert und bewertet. Im Zuge der vollständigen Ersetzung des AFG durch

---

<sup>2</sup> In der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik arbeiten nach Selbstdarstellung „Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler sowie Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter an der Entwicklung wirtschaftspolitischer Vorschläge und Perspektiven, die sich an der Sicherung sinnvoller Arbeitsplätze, der Verbesserung des Lebensstandards, dem Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie wirksamer Umweltsicherung in Deutschland orientieren.“ – [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de).

das SGB III wurden die immer weniger überschaubaren „Verästelungen“ des AFG beseitigt; es war seit 1969 mehr als 100 mal verändert worden. Ziele des SGB III sollten sein, die Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit und die Wirksamkeit der öffentlich geförderten Arbeit zu erhöhen.

Auch die Verantwortung der Arbeitsämter sollte direkt gestärkt und die Bilanzen über den Mitteleinsatz, die geförderten Personengruppen und die Wirksamkeit der Förderung verbessert werden. Insgesamt sollte alles vergleichbarer und öffentlich transparenter werden.

Im Mai 1995 lag der erste Vorentwurf des SGB III vor. Durch die Notwendigkeit, das SGB III auch im Bundesrat zu beschließen, zog sich der Prozess über mehrmalige Vermittlungsausschüsse und veränderte Entwürfe bis in den März 1997 hin.

Im Rahmen des *Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung* vom 24. März 1997 wurde das *SGB III* beschlossen und am 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt.

In einem sechsten Kapitel – *Leistungen an Träger* – wurden im Fünften Abschnitt die ABM und im Sechsten Abschnitt die bisherigen *Lohnkostenzuschüsse OST und WEST §§ 249 h und 242 s AFG* – als Förderung von *Strukturanpassungsmaßnahmen SAM* jeweils zusammengefasst bzw. übersichtlich strukturiert. Man wollte dadurch – so in der Begründung im Bundestag – an die „positiven Erfahrungen mit den Lohnkostenzuschüssen“ anknüpfen.

Bei den ABM wurde auf das AFG zurückgegriffen und nochmals betont, dass:

„... die Förderung von ABM, die sowohl durch Zuschüsse, wie durch Darlehen erfolgen kann, einem Maßnahmeträger anzuvertrauen ist.“ Er soll in die Lage versetzt werden, entweder selbst oder – bei „Vergabe-ABM“ mittelbar, mit den von der BA überwiesenen Arbeitslosen, Arbeitsverträge abzuschließen.

Es ist dabei geblieben, dass es eine individuelle Förderung für arbeitslose Arbeitnehmer ist, die besondere Vermittlungsschwierigkeiten haben. Es blieb auch bei den Anforderungen an Zusätzlichkeit und dem Kriterium des öffentlichen Interesses bei den zu fördernden Arbeiten. Wie im AFG § 91 Abs. 3 werden drei Maßnahmegruppen hervorgehoben, die eine verstärkte Förderung rechtfertigen.

Insgesamt wurde im Grunde bei ABM der Entwicklungsstand aus dem AFG übernommen. Die bisherigen Probleme, die vor allem in der unzureichenden Finanzierung und der dadurch notwendigen Kofinanzierung bestanden, wurden nicht gelöst.

Mit der Regierung Schröder/Fischer setzte die *Verschlechterung der Regelung zu ABM und SAM* ein und beschleunigte sich durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (HARTZ III). Durch dieses Gesetz wurden folgende Veränderungen des SGB III zu ABM und SAM vorgenommen:

- Ab 1.1.2004 wurden die Strukturanpassungsmaßnahmen (*SAM*) *abgeschafft*. Die laufenden Maßnahmen konnten nach altem Recht weiter gefördert werden.
- Abschaffung des individuellen, zugunsten des *pauschalierten Zuschusses*. Die Zuschüsse richten sich nun nach der Art der Tätigkeit des Arbeitnehmers. Dabei werden vier Stufen unterschieden:
  1. bei nötiger Hochschul- oder Fachhochschulausbildung höchstens 1300 Euro monatlich,
  2. bei einer Aufstiegsfortbildung höchstens 1200 Euro monatlich,
  3. bei einer Ausbildung in einem Ausbildungsberuf höchstens 1000 Euro monatlich,
  4. bei keiner Ausbildung höchstens 900 Euro monatlich,in der Folge wurden diese Werte willkürlich weiter gekürzt.
- Abschaffung der Versicherungspflicht zur *Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte in ABM*. Damit wurde der Erwerb eines neuen Anspruches auf Arbeitslosengeld (heute ALG I) unmöglich.

- Verkürzung der ABM bei Übernahmegarantie von drei auf zwei Jahre. Die Übernahme des ABM-Beschäftigten in ein Dauerarbeitsverhältnis beim Träger der Maßnahme wurde durch Kürzung erschwert.
- Verkürzung der Förderung für Arbeitslose ab dem 55. Geburtstag von 60 auf 36 Monate. Damit wurde dieser Weg zur Rente erschwert und die langfristige Tätigkeit Älterer bei den Trägern wesentlich verkürzt.
- Förderung von ABM nur noch vorrangig in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Verzicht auf 20prozentigen Qualifizierungs-/Praktikumsanteil. Bisher wurde dieser Anteil gefordert und zum Teil auch gefördert.
- Verzicht auf Erfordernis der Verbesserung der Eingliederungsaussichten. In der Begründung des Gesetzes im Deutschen Bundestag hieß es durch die Regierung, dass „auf das bisherige Ziel, dass die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, verzichtet wird, ... weil es in dieser Allgemeinheit nicht erfüllbar ist“. Damit wurde endlich die Realität – vor allem im Osten – im Bundestag und bei der Regierung zur Kenntnis genommen!

In der weiteren Folge kam es durch die Bundesagentur für Arbeit und die einzelnen Agenturen für Arbeit zur *Begrenzung der Laufzeit* der ABM auf 3 bzw. 4 Monate. Weitere Eingriffe auf die Pauschalen der Zuschüsse mussten festgestellt werden und z. T. wurde von den 4 Stufen abgegangen und nur ein „Durchschnitt“ gezahlt. Die Träger gerieten dadurch in immer größere Schwierigkeiten.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schätzte 2005 (Arbeitsmarkt 2004/Sondernummer vom 30. August 2005) die *Wirkung der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach dem SGB III* vor der Einführung des SGB II ein:

- Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren danach gegenüber 2003 im Jahre 2004 erneut rückläufig. Lediglich jahresdurchschnittlich 85 700 Personen waren 2004 noch in derartigen Maßnahmen. Das war nochmals ein Rückgang um 11 Prozent. Es war zum anderen eine ungleiche Verteilung von Maßnahmen in Ost und West festzustellen. Während in den alten Bundesländern im Durchschnitt 20 500 Personen in ABM waren, betrug die Zahl im Osten 65 200! Zum anderen wurde eingeschätzt, dass der Anteil Älterer im Osten mehr als doppelt so groß war, wie in Westdeutschland. Im Osten waren 38 Prozent der Teilnehmerinnen Ältere.
- Durch die Gesetzesänderung waren die Strukturanpassungsmaßnahmen 2004 um 33 Prozent zurückgegangen. Insgesamt im Jahresschnitt waren es nur noch 12 300 Personen. Der größte Teil war auf dem Gebiet der Umweltsanierung eingesetzt. Die Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (BSI) hatten sich auch 2004 am Markt – mangels Kofinanzierung – nicht durchgesetzt. Es gab jahresdurchschnittlich nur 1800 Beschäftigte, nahezu ausschließlich im Osten (1700). Dieses Mittel hat sich also eindeutig nicht bewährt.
- Die seit Herbst 2004 probeweise durchgeführten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für Arbeitslosenhilfebezieher fanden sofort reges Interesse. Von September 2004 bis Dezember nahmen 88 400 Arbeitslosenhilfe (Alhi)-Bezieher eine solche Möglichkeit wahr.

Es wurde also durch das IAB festgestellt, dass alle Möglichkeiten der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB III zurückgefahren wurden bzw. sich nicht bewährten. Der Versuch, mit dem Vorziehen der Arbeitsgelegenheiten beweist m. E. zwei Dinge:

1. Die Alhi-Empfänger/innen nehmen jede Gelegenheit wahr, um einen Zuverdienst zu erreichen, da das Geld benötigt wird.
2. Die Alhi-Empfänger/innen waren in der Mehrzahl an einer Tätigkeit interessiert und wollten in den Arbeitsprozess zurückkehren.



## **BSHG und SGB II**

Um auf die im SGB II fixierten *Arbeitsgelegenheiten* eingehen zu können, ist sich zunächst dem *Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. Juni 1961* zuzuwenden. Das BSHG trat am 1. Juni 1962 in Kraft. Zuvor galten die Bestimmungen des *Fürsorgerechts* aus dem Jahre 1924.

Neben der Regelung der Leistungen für Bedürftige, regelt das BSHG in den §§ 18 bis 20 den *Einsatz der eigenen Arbeitskraft* des Bedürftigen.

„Jeder Hilfesuchende muss seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen“

regelt Absatz 1 des § 18 BSHG. Im Absatz 2 wird die *Aufgabe des Trägers der Sozialhilfe* fixiert, in dem gefordert wird:

“... Es ist darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Gelegenheit zur Arbeit erhält ...“.

Die Träger der Sozialhilfe werden dabei zur Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit aufgefordert.

Im § 18, Abs. 3 wird die Zumutbarkeit der Arbeit geregelt. An dieser Regelung ist eindeutig der § 10 SGB II orientiert, in beiden werden zunächst Gründe genannt, die eine Arbeit unzumutbar machen, danach erfolgte eine Aufzählung von Gründen, die die Arbeit *nicht unzumutbar* machen.

Die vier Gründe im SGB II wurden wörtlich aus dem BSHG übernommen. Sie sind daher auch mit den Zumutbarkeitsregelungen des SGB III zu vergleichen. So ist z. B. nicht eine konkrete Pendelzeit zur Arbeitsstelle geregelt, sondern als zumutbar festgelegt, wenn

„der Beschäftigungsort vom Wohnort des Hilfeempfängers weiter entfernt ist, als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort.“

Der Unterschied besteht in diesen Regelungen allein darin, dass das BSHG von „Hilfempfängern“ spricht, das SGB II von „*erwerbsfähigen Hilfebedürftigen*“.

Es ist deshalb festzuhalten, *dass grundsätzlich die Regelungen der Arbeit im SGB II nicht aus dem Recht der Arbeitsförderung, sondern der Sozialgesetzgebung hergeleitet wurden.*

Im Laufe der Zeit wurden auf der Grundlage des BSHG, zum Teil auch in Verbindung mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), dem Kinder- und Jugend-Hilfe-Gesetz und auch auf der Grundlage des BGB bzw. dem GmbH-Gesetz verschiedene Ansätze *kommunaler Beschäftigungsförderung* entwickelt. Dazu gehörten auch gemeinnützige GmbH, Sozial-Betriebe und ähnliche Formen. Prof. Dr. Achim Trube von der Universität/Gesamthochschule Essen hat diese Erfahrungen analysiert. In seinem Buch „Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes“, Münster 1997 gibt es eine Übersicht über derartige Erfahrungen in den Kommunen.

Der § 19 BSHG regelte die „*Schaffung von Arbeitsgelegenheiten*“. Entsprechend sind im § 16 SGB II die *Leistungen zur Eingliederung* geregelt. Wenn der Hilfesuchende selbst keine Arbeit findet, sind ihm durch den Träger der Sozialhilfe „Arbeitsgelegenheiten“ zu schaffen, regelte das BSHG. Es soll sich um „gemeinnützige und zusätzliche Arbeit“ handeln. Dafür kann ihm „das übliche Arbeitsentgelt“ oder zusätzlich zur Sozialhilfe eine „angemessene Entschädigung für *Mehraufwendungen* gewährt werden“. Dazu wird im § 19 (3) BSHG betont, dass bei Mehraufwandsentschädigung

„kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung begründet“

wird. Betont wird jedoch, dass „*die Vorschriften über den Arbeitsschutz*“ Anwendung finden. § 16 (3) SGB II greift diese „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ auf und betont ebenfalls, dass es sich *nicht* um Arbeitsverhältnisse nach dem Arbeitsrecht handelt.

Die Bestimmungen über den Arbeitsschutz sind entsprechend anzuwenden, es wird jedoch im Gegensatz zum BSHG betont, dass auch die Bestimmungen des *Bundesurlaubsgesetzes* entsprechend anzuwenden sind!

Das BSHG forderte zwar vom Träger der Sozialhilfe, mit der Bundesanstalt für Arbeit zusammenzuarbeiten. Es gab jedoch keine Regelungen über Formen der Förderung.

Im SGB II § 16 (1) dagegen wird auf die Gesamtheit der „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ der Agentur für Arbeit verwiesen, also z. B. ABM, berufliche Weiterbildung.

Erst im Absatz 3 dieses § 16 SGB II werden die Arbeitsgelegenheiten mit Entschädigung von Mehraufwand genannt. Sie sind demnach *nachrangig*, zuvor sind alle anderen Möglichkeiten der Eingliederung in Arbeit zu prüfen.

Die Praxis in den Job-Centern sieht jedoch anders aus, angeboten werden Arbeitsgelegenheiten mit MAE, die berüchtigten „Ein-Euro-Jobs“. Diese Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandentschädigung können vielleicht einen jungen Arbeitslosen, der bisher keine Ausbildung abgeschlossen hat und über keine Erfahrungen in der Arbeit verfügt – wie der Paritätische Wohlfahrtsverband einschätzt –, an Ausbildung bzw. Arbeit heranbringen.

*Für die Mehrzahl der Arbeitslosen führt der Weg über MAE nicht in den Arbeitsmarkt, nicht zu einer Beschäftigung nach dem Arbeitsrecht.*

Dass trotzdem viele Arbeitslose in derartige Arbeitsgelegenheiten drängen, zeigt nur, dass die Mehrheit der Arbeitslosen nicht „faul“, sondern an Arbeit interessiert ist. Natürlich ist auch die Zahlung des Mehraufwandes ein Anreiz bei dem niedrigen Regelsatz.

Die Arbeitsgelegenheiten nach BSHG haben in den Jahren der Gültigkeit des BSHG nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit geführt. Es gab jedoch z. T. gute Erfahrungen mit Förderungen im Rahmen der Programme „Arbeit statt Sozialhilfe“.

Natürlich gab es auch dort Missbrauch durch die Regelung, dass nach einem Jahr Anspruch auf Arbeitslosengeld bestand und der Träger der Sozialhilfe die Hilfebedürftigen „los“ wurde.

Der Arbeitslosenverband und andere Träger haben jedoch in einer Vielzahl von Fällen tatsächlich Sozialhilfeempfänger über diesen Weg in den „normalen“ Arbeitsmarkt integriert. Die einzelnen Beispiele der genannten Verschiebung in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit – als „Verschiebebahnhöfe“ bezeichnet – wurden u. a. als Argument für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe angeführt. Tatsächliche Zahlen dazu wurden nicht vorgelegt.

Während aber die Arbeitsgelegenheiten von den Trägern der Sozialhilfe in überschaubarer Zahl entwickelt wurden, wurden seit dem 1. Januar 2005 durch die Job-Center weit über 200 000 derartige Arbeitsgelegenheiten mit MAE geschaffen! Es zeigt sich dabei, dass alle anderen Wege aus der Arbeitslosigkeit nach SGB II, in Verbindung mit dem SGB III, nur minimal genutzt wurden.

Es ist daher verständlich, dass *Forderungen nach Umwandlung der Arbeitsgelegenheiten mit MAE in geförderte Beschäftigung mit Existenz sichernden Löhnen und mit voller Sozialversicherung* von Betroffenen und verschiedenen gesellschaftlichen Kräften erhoben werden. Dabei wurden verschiedene Berechnungen vorgenommen und Modelle entwickelt, die deutlich machen, dass mit einem bestimmten Aufwand durchaus eine Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglich ist. Durch den Senator für Wirtschaft in Berlin, Harald Wolf, und z. B. der Memorandum-Gruppe<sup>3</sup> wurden solche Modelle entwickelt. Gleichzeitig wird z. T. darauf verwiesen, dass das SGB II – wie das BSHG zuvor – auch die Variante „Ar-

---

<sup>3</sup> Andere Bezeichnung für Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.

*beitsgelegenheit mit Entgelt*“ enthält. Diese Variante wird aus folgenden Gründen als geeignet eingeschätzt:

- Es ist nur die arbeitsrechtliche Stellung durch die Versicherungspflicht geregelt, die Träger könnten diese Variante also flexibler als z. B. ABM anwenden.
- Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandentschädigung gilt das Arbeitsrecht und nicht das Sozialrecht.
- Im Unterschied zu den ABM nach jüngsten Regelungen ist bei dieser Variante eine volle Versicherung aller Zweige der Sozialversicherung gegeben, also auch der Arbeitslosenversicherung.

Axel Troost von der Fraktion „DIE LINKE“ im Deutschen Bundestag unterbreitete für die Nutzung dieser Variante des SGB II eine Reihe von Vorschlägen. Mit dem SGB II sind also Formen der geförderten Beschäftigung geschaffen worden, die nicht geeignet sind, aus der Arbeitslosigkeit herauszufinden. Sie können nur als *Sackgasse* bezeichnet werden, wie die Arbeitsgelegenheiten mit MAE. Dagegen bietet die Arbeitsgelegenheit mit Entgelt bessere *Möglichkeiten der Integration*.

Wenn also rückblickend auf die etwa 80 Jahre Praxis der öffentlich geförderten Beschäftigung gesehen wird, so ist es m. E. erforderlich, den Sinn und den Nutzen öffentlich geförderter Beschäftigung neu zu analysieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass alle Versuche der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit Druck und Leistungskürzungen kein Ergebnis gebracht haben.

Die Gesellschaft ist immer mehr in der Lage, notwendige Produkte und Leistungen mit einem immer geringeren Arbeitsumfang herzustellen. Weder Konjunktur noch langfristiges Wachstum sind unter diesen Bedingungen in der Lage, das Problem der Arbeitslosigkeit grundsätzlich zu lösen.

Wenn es andererseits aber Arbeiten gibt, die für die Gesellschaft nützlich getan werden müssen, dann kann nur die öffentlich geförderte Beschäftigung hier eine Lösung bringen.

## Exkurs

In der DDR gab es ab Mitte der 1950er Jahre offiziell keine Arbeitslosigkeit mehr, die Arbeitsämter wurden aufgelöst. Die dann gebildeten „Ämter für Arbeit“ hatten einen sehr geringen Umfang und beschäftigten sich z. B. mit der Eingliederung von ehemaligen Häftlingen in die Betriebe.

Mit dem Umbruch 1989/1990 entwickelte sich rasch Arbeitslosigkeit. Zuerst betraf es aufgelöste Strukturen des ehemaligen gesellschaftlichen Systems. Dann schlossen, vor allem nach der Währungsunion ab dem 1. Juli 1990, reihenweise Betriebe, die sich nicht am Markt halten konnten. Es war also für Bürgerinnen und Bürger der DDR eine neue Erfahrung; bisher suchten Betriebe nach Arbeitskräften, nunmehr waren plötzlich „Überflüssige“ und Arbeitslose vorhanden! Dabei ist hervorzuheben, dass es ganze Belegschaften von Betrieben betraf, unabhängig von Qualifikation, Motivation und Einstellung zu den bisherigen gesellschaftlichen Verhältnissen. Typisch war, dass diese Arbeitslosen unter allen Umständen nach Beschäftigung strebten, wobei einzelne Bedingungen der Beschäftigung zurückstanden. Deshalb wurden auch neue Möglichkeiten ehrenamtlicher Arbeit aufgegriffen. Erste Angebote der geförderten Beschäftigung, vor allem ABM, wurden sofort genutzt, ohne immer Beruf, Qualifikation usw. zu berücksichtigen. Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger der DDR konnte sich ein Leben ohne Arbeit nicht vorstellen! Die Einstellungen der Arbeitslosen, die in die ABM drängten, war damals durch die Losung „Hauptsache Arbeit“ geprägt, Überlegungen über Konsequenzen unterqualifizierter Beschäftigung und die Auswirkungen auf die zukünftige Höhe des Arbeitslosengeldes spielten, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle. So entstanden schnell Initiativen von Arbeitslosen in dem Bestreben, gemeinsam eine Beschäftigung oder ehrenamtliche Tätigkeiten aufzunehmen.

Bereits 1990 zeigten sich bei den Arbeitslosen-Initiativen im Osten andere Einstellungen zur öffentlich geförderten Beschäftigung, als bei den Initiativen in den alten Bundesländern. Beim neu gegründeten „Arbeitslosenverband der DDR e. V.“, ab Oktober 1990 „Arbeitslosenverband Deutschland e. V.“, bei der gewerkschaftsnahen Arbeitslosen-Initiative Thüringen e.V. (ALI Thüringen) und beim Teltower Arbeitslosen Verein (TAV), initiiert durch die Evangelische Kirche Teltow und Berlin-Zehlendorf, wurde – neben der Beratung von Arbeitslosen – sofort mit dem Ausarbeiten von Projekten begonnen, die dann noch vor Jahresende in eine Reihe von ABM-Projekten mündeten.

Die neuen Vereine wurden sehr schnell Träger von Maßnahmen und damit Arbeitgeber für die ABM-Beschäftigten. In breiterem Maße traf das natürlich auf die Arbeitsförderungs- und Beschäftigungsgesellschaften zu, die einer Vielzahl von Arbeitslosen nach ihrer Entlassung aus den ehemaligen volkseigenen Betrieben eine Beschäftigung ermöglichten. Hier gab es unterschiedliche juristische Formen, aber auch unterschiedliche Gesellschafter. Kommunen, Gewerkschaften und Landkreise wurden zumeist Gesellschafter dieser Gesellschaften.

Bei den Arbeitslosen-Initiativen waren zunächst ABM für die Beratung von Arbeitslosen typisch. Das notwendige Wissen zum AFG usw. wurde z. B. in Ostberlin und Brandenburg vor allem durch Unterstützung Westberliner Arbeitslosen-Initiativen erworben. Besonders die evangelische Kirche mit ihren Arbeitslosenzentren ermöglichte eine sehr gute Qualifizierung, aber auch das „Falz“ aus Frankfurt a. Main. In der Folge gab es auch andere Felder für ABM-Projekte. Zunächst waren es Wärmestuben und andere Treffpunkte für Arbeitslose. Danach immer mehr direkte Beschäftigungsprojekte außerhalb der Arbeitslosenzentren. Die „ALI-Thüringen“ beteiligte sich z. B. an einem Recyclingzentrum in Sömmerda, der „TAV“ an der Arbeit eines Kirchen-Bau-Vereins und der ALV an einer Reihe von Gärtnereien.

Typisch für die ersten Jahre war, dass die in den Initiativen organisierten Arbeitslosen von sich aus Projekte entwickelten, die z. T. über die von den Arbeitsämtern gewünschten Projekte in Größe und in den Feldern der Arbeit hinausgingen. Bei Treffen mit Westberliner Initiativen und denen aus den alten Bundesländern wurden die ostdeutschen Initiativen vor ABM gewarnt, „... da sie nichts bringen und man danach sowieso wieder arbeitslos sei ...“

Auch von Gewerkschaftsseite – vor allem der ÖTV – gab es Vorbehalte gegen ABM, da die Gefahr der Verdrängung normaler Arbeitsplätze bestehe. Eindeutig neu war daher die Tatsache, dass im Osten regelrechte Strukturen mit ABM aufgebaut wurden – auf sozialem, ökologischem und kulturellem Gebiet und in der Sport- und Jugendarbeit.

Es ist also festzustellen, dass ohne diese öffentlich geförderte Beschäftigung durch die Bundesanstalt für Arbeit, derartige Strukturen nicht oder erst später langsam entstanden wären. Auch die Förderung durch die neu entstandenen Länder und durch die Europäische Union, vor allem durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) ist unbedingt zu würdigen.