

MEMORANDUM '92

Gegen den ökonomischen Niedergang – Industriepolitik in Ostdeutschland

© 1992 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Lux siebenzwo, Hölzel/Kubowitz, Köln
Lektorat: Jürgen Hartmann, Köln
Satz: Fotosatz Klaußner GmbH, Köln
Druck: Druckhaus Dresden

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Gegen den ökonomischen Niedergang – Industriepolitik in
Ostdeutschland / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.**

– Köln: PapyRossa-Verl., 1992

(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 92)

(Neue kleine Bibliothek ; 25)

ISBN 3-89438-043-8

NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

PapyRossa Verlag

1. Tiefgreifende Spaltung: Die soziale Lage in Ost- und Westdeutschland

Die 1991 von der internationalen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelte Sonderkonjunktur in Westdeutschland resultierte wesentlich aus der ostdeutschen Nachfrage nach westdeutschen Produkten. Damit einher ging ein drastischer Abbau der Produktions- und Beschäftigungskapazitäten in den neuen Bundesländern. Dem höchsten Beschäftigungsstand nach 1945 in Westdeutschland steht der niedrigste in Ostdeutschland gegenüber.

1.1 Arbeitsmarkt West: Mehr Beschäftigung bei hoher Arbeitslosigkeit

Die Lage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt wurde 1991 durch eine außerordentliche konjunkturelle Dynamik beeinflusst, die – wie schon 1990 – wesentlich von der ostdeutschen Binnennachfrage profitierte. Die Erwerbstätigenzahl (Inlandskonzept) stieg im November auf 29,53 Millionen und lag damit um 597.000 über dem Stand des Vorjahres. Massenentlassungen hat es praktisch nicht gegeben. Trotz des enormen Beschäftigungszuwachses um jahresdurchschnittlich 800.000 Personen (an dem überproportional Frauen partizipierten), der sogar über dem vorjährigen Arbeitsplatzaufbau von 700.000 lag, ging die Arbeitslosenzahl nur leicht zurück. Im Jahresdurchschnitt 1991 wurden mit 1,689 Millionen nur 194.000 weniger Arbeitslose registriert als im Vorjahr. Die

Arbeitslosenquote lag bei 6 vH. Trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Situation liegt die Massenarbeitslosigkeit in Westdeutschland noch sehr hoch.

Diese Zahlen lassen darüber hinaus das Niveau der Arbeitslosigkeit infolge von Veränderungen des statistischen Erfassungskonzeptes unberücksichtigt. Nach den zahlreichen »Bereinigungen« der letzten Jahre tauchen nunmehr u. a. folgende Personengruppen nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik auf:

- ältere Arbeitslose, die auf ihre Verrentung warten (ähnlich der Vorruhestands- bzw. Altersübergangsregelung in den neuen Bundesländern),
- krank geschriebene Arbeitslose und solche, die von Amtsärzten als nur noch eingeschränkt arbeitsfähig klassifiziert wurden,
- Arbeitslose, die keine Leistungen beziehen und sich drei Monate lang nicht beim Arbeitsamt melden.

Schätzungen zufolge belaufen sich diese »Korrekturen« der Arbeitslosenstatistik auf mindestens 150.000 Personen im Jahr.

Neben der konjunkturellen Entwicklung trugen 1991 auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Fortbildung, Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Zahlung von Kurzarbeitergeld) zur Verringerung der Arbeitslosenzahl bei. Mit jahresdurchschnittlich 145.000 Kurzarbeitern, 83.000 ABM-Beschäftigten und 237.000 TeilnehmerInnen an Fortbildungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen wurde der Arbeitsmarkt um etwa 368.000 Personen entlastet – stärker als im Vorjahr. Dies liegt vor allem daran, daß sich die Zahl der Kurzarbeiter gegenüber 1990 nahezu verdreifacht hat. In ökonomischer Betrachtung muß dies als ein Hinweis auf Stagnationstendenzen beachtet werden. Im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit gab es Einsparungen und Umverteilungen zugunsten der neuen Bundesländer, insbesondere bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese Politik soll auch 1992 durch die Kürzung der Mittel für neue ABM-Stellen in den alten Ländern

um 560 Mio. DM fortgesetzt werden. Von den Arbeitslosen muß es als geradezu zynisch empfunden werden, wenn die ABM-Kürzungen politisch u. a. mit einer »ausgezeichneten gesamtwirtschaftlichen Situation« begründet werden.

Die Zahl der jeweils im September ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen – arbeitslos seit einem Jahr und länger – lag 1991 bei 455.000 und ist damit im Vergleich zum Vorjahr wiederum deutlich gesunken: um 63.000 bzw. 12,2 vH. Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit war jedoch trotz des – für 1992 wiederum verlängerten und aufgestockten – Regierungsprogramms »Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose« geringer als in den Vorjahren. Seit Beginn der Förderung durch dieses Programm am 1. Juli 1989 konnten so lediglich 72.900 ehemals Langzeitarbeitslose durch die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen wieder in Arbeit gebracht werden. Der Gesamtrückgang seit 1989 um ein Drittel (gut 200.000 Personen) ist demzufolge auch in statistischen Korrekturen zu suchen. Stärkere Kontrollen seitens der Arbeitsämter sowie die automatische Tilgung jener Personen aus der Statistik, die nicht wenigstens einmal innerhalb von drei Monaten von sich aus Kontakt mit dem Arbeitsamt aufnehmen, haben die Langzeitarbeitslosigkeit statistisch gesenkt.

Das Arbeitskräfteangebot stieg in Westdeutschland im Verlauf des Jahres 1991 um 780.000 Personen. Maßgebliche Gründe dafür waren:

- ein Anstieg des Erwerbspotentials um 170.000 Zuwanderer aus den neuen Bundesländern,
- ein Zuwachs von 154.000 arbeitssuchenden oder beschäftigten Aussiedlern sowie
- ein Anstieg des Pendlersaldos mit den neuen Bundesländern um 290.000 Personen auf 360.000 im Jahresdurchschnitt 1991.

Da die Zahl der Erwerbstätigen (Arbeitskräftenachfrage) im gleichen Zeitraum um 800.000 zunahm, kam es nur zu einem geringfügigen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Tabelle 1: Erwerbstätige und Arbeitslose in Westdeutschland (Jahresdurchschnitte in 1.000)

Jahr	Erwerbstätige insgesamt	beschäftigte Arbeitnehmer – im Inland –	Arbeitslose	Leistungs- empf.- Quote in vH	ABM- Beschäftigte	jährliche Eintritte in FuU
1980	27.059	23.897	889	64,8	41	247
1985	26.489	23.455	2.304	63,1	87	409
1986	26.856	23.806	2.228	62,9	102	530
1987	27.050	24.034	2.229	63,4	115	596
1988	27.264	24.259	2.242	65,8	115	566
1989	27.635	24.651	2.038	67,9	97	490
1990	28.410	25.445	1.883	65,5	83	574
1991	29.237		1.689		83	594

1.2 Arbeitsmarkt Ost: Beschäftigungskatastrophe trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik

Im November 1989 gab es in der DDR etwa 9,7 Millionen Erwerbstätige – Anfang 1992 waren es in den neuen Bundesländern etwa 5,9 Millionen. Mit 1,343 Millionen Arbeitslosen, darunter 61,6 vH Frauen, lag die offizielle Arbeitslosenquote bei 16,5 vH (Frauen 22,4 vH, Männer 12,2 vH), wobei beträchtliche regionale Differenzierungen bestehen und einzelne Arbeitsamtsnebenstellen Quoten von 30 vH ausweisen. So verweisen die Kreise Teterow und Ribnitz-Damgarten auf Quoten von 30,7 bzw. 28,2 vH; in Dresden umgekehrt lag die Arbeitslosenquote besonders niedrig. Hinzu kommt das sehr unterschiedliche Angebot an neuen Arbeitsplätzen. Während z. B. in Potsdam auf eine offene Stelle 28 Arbeitslose kamen, betrug die Relation im Kreis Ribnitz-Damgarten 1 zu 88. Unter den Erwerbstätigen befanden sich mit 519.700 Kurzarbeitern und 393.500 Beschäftigten in ABM zahlreiche Personen, die lediglich in instabilen bzw. zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt wurden und zu großen Teilen künftig in die Arbeitslosigkeit verdrängt werden. Unter

Anlegung westdeutscher Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten ist in den neuen Ländern perspektivisch mit nur noch 5 bis maximal 6 Millionen Arbeitsplätzen zu rechnen.

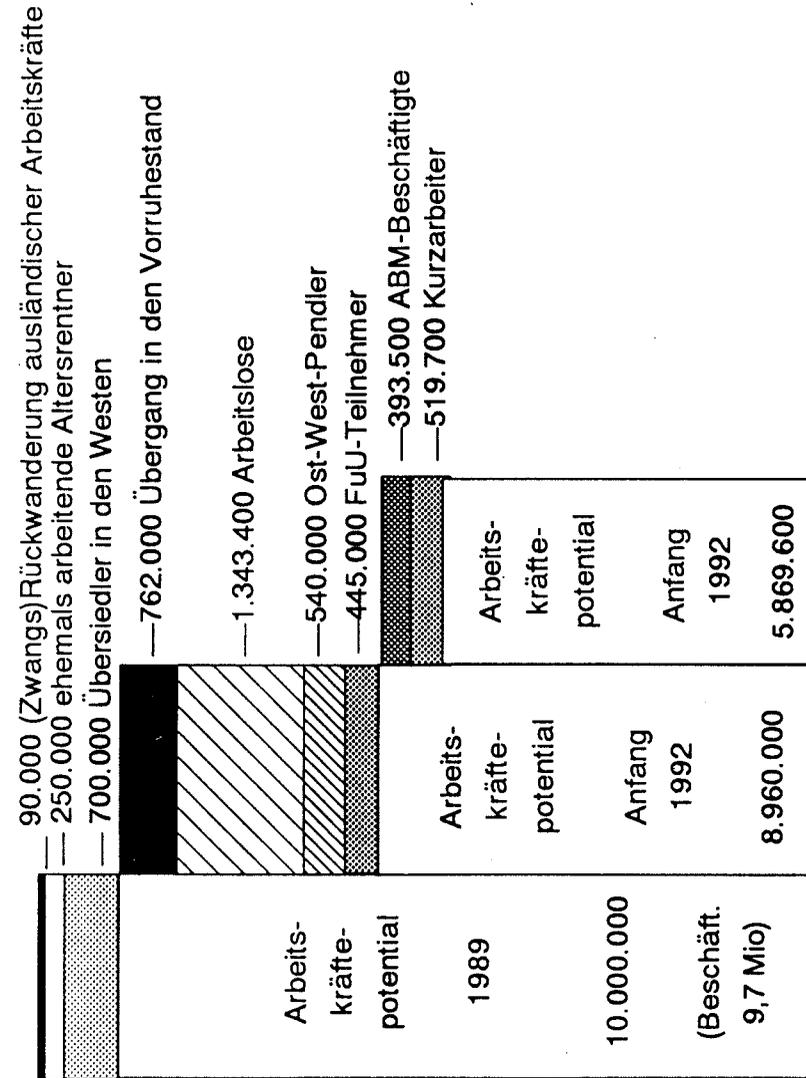
Der Beschäftigtenabbau verlief im wesentlichen in zwei Etappen.

- Der Rückgang der Erwerbstätigkeit von Ende 1989 bis zum Vorabend der Währungsunion belief sich auf rund 600.000 Personen (Arbeitslose, Vorruehständler und Pendler).

- Mit Wirksamwerden der Währungsunion am 1. Juli 1990 wurden die DDR-Betriebe über Nacht der westdeutschen und internationalen Konkurrenz ausgesetzt, der sie im Regelfall nicht standhalten konnten. Gleichzeitig war mit der Einführung der DM klar, daß trotz Bereitstellung von Bürgschaften die bisherigen Haupthandelspartner in Osteuropa aufgrund ihrer Devisenknappheit nicht in der Lage waren, die osteuropaorientierte Exportwirtschaft der DDR zu stützen. Schließlich wirkte sich neben einem teilweise veränderten Kaufverhalten der DDR-Bürger verheerend aus, daß westdeutsche sowie ostdeutsche Groß- und Einzelhandelsketten und ihre vornehmlich westdeutschen Lieferanten quasi über Nacht den größten Teil der DDR-Waren aus den Einzelhandelsgeschäften verdrängten. Das Dreigestirn von Konkurrenzunfähigkeit breiter Teile der DDR-Wirtschaft, Schwerpunktsetzung der Treuhandanstalt auf Privatisierung statt Sanierung und abgeschnittenen Osteuropamärkten, vervollkommnet durch die zum Teil grundgesetzwidrige Abwicklungspraxis, führte dazu, daß seit Einführung der Währungsunion weitere 3,1 Mio. und somit seit Ende 1989 insgesamt fast 3,7 Mio. Dauerarbeitsplätze vernichtet wurden.

Die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern erfolgte im wesentlichen mit dem Einsatz aus Westdeutschland übernommener Instrumente, hat jedoch hinsichtlich ihres Ausmaßes und des relativen Gewichts im Wirtschafts- und Arbeitsmarktgeschehen auch im Westen keine Tradition. Obwohl mit diesen Instrumenten der Arbeitsmarkt zum Jahresanfang

Schaubild 1: Arbeitsplatzbilanz in den neuen Bundesländern 1989-1992



1992 um mehr als zwei Millionen Personen entlastet wurde, blieben sie nicht widerspruchsfrei.

Bei 892.100 Eintritten in eine Fortbildung, Umschulung oder betriebliche Einarbeitung, davon 55 vH durch Frauen, unterzog sich nahezu jede zehnte ostdeutsche Erwerbsperson den Weiterbildungsnotwendigkeiten. Sowohl die Qualität als auch die Struktur dieser Maßnahmen ließ, insbesondere in der Aufbauphase der benötigten Bildungsträgerlandschaft, jedoch teilweise zu wünschen übrig. Vor allem der Anteil der Umschulungen von 20 vH an allen FuU-Maßnahmen scheint angesichts des radikalen Strukturbruchs unzureichend. Deshalb reagierte im September 1991 die Bundesanstalt für Arbeit mit einer Dienstanweisung zur restriktiveren Anwendung der Zulassungsbestimmungen für freie Bildungsträger auf die z. T. ungenügende Qualität der Lehrkräfte, der Lehrinhalte und der technischen Ausstattung bei Auftragsmaßnahmen durch die Arbeitsämter.

Zur Entlastung des Arbeitsmarktes trugen darüber hinaus die Vorruhestandsregelungen (Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld) bei. Ende 1991 bezogen 705.000 Personen diese Leistungen. Der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit muß man jedoch entgegen halten, daß mit der beschlossenen Herabsetzung der Altersgrenze auf 55 Jahre und dem Ausbleiben des wirtschaftlichen sowie arbeitsmarktpolitischen Aufschwungs in den neuen Bundesländern zu konstatieren ist, daß eine bisher schon von der Geschichte benachteiligte Generation, im Zweiten Weltkrieg geborene bzw. aufgewachsene Kinder und im Nachkriegsaufbau verschlissene junge Menschen, zur Alters- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie zur Altersarmut verurteilt ist.

Während zu Anfang des Jahres lediglich 20.300 Personen in ABM beschäftigt waren, lag ihre Zahl Ende 1991 bei 389.900. Angesichts dieser rasanten Entwicklung und der inhaltlichen Struktur der AB-Maßnahmen (50 vH der Maßnahmen wurden in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Küstenschutz, Geländeerschließung und Hochbau, aber nur

27 vH in den Bereichen Büro, Verwaltung und Soziale Dienste durchgeführt) ist es nicht verwunderlich, daß ihr eigentlicher Vorteil, die Förderung spezieller Zielgruppen, nicht erreicht wurde; Frauen sind zur Zeit nur zu 36 vH an den ABM beteiligt. Die Tatsache, daß 1991 mehr als 65 vH der insgesamt von den Arbeitsämtern vermittelten Personen in ABM vermittelt wurden, zeigt aber auch, daß Wirtschaft und Staat nur unzureichend zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen.

Nicht zuletzt durch die Restriktionen der Treuhandanstalt und die langwierigen Verhandlungen um die Zukunft der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie durch den Druck der Gewerkschaften entstand in der Öffentlichkeit und unter den Betroffenen ein Erwartungshorizont an dieses weitgehend neue arbeitsmarktpolitische Instrument, der jetzt in krassm Widerspruch zu den radikal verschlechterten Förder- und Finanzierungsbedingungen steht. Die Trägerstruktur von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist vielfältig; große Bedeutung dürfte insbesondere den Kommunen zukommen. Damit werden freilich häufig auch aus Beitragsmitteln der Versicherten öffentliche Pflichtaufgaben finanziert. Auch private Betriebe nutzen in Ostdeutschland das ABM-Instrument. Hingegen ist die Bedeutung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) geringer geblieben als vielfach erwartet. Zum Jahreswechsel 1991/92 existierten in den neuen Bundesländern 333 Gesellschaften mit rund 130.000 Teilnehmern. Bezogen auf die durchgeführten Maßnahmen betrug der Anteil an allen FuU-Teilnehmern in den neuen Bundesländern 5 vH, an den ABM-Beschäftigten 13,3 vH und an den »Null-Stunden-Kurzarbeitern« 13,9 vH.

Durch den umfangreichen Einsatz aktiver Elemente der Arbeitsmarktpolitik konnte der Beschäftigungsabbau zwar teilweise sozial abgefedert, jedoch nicht kompensiert werden. Hinzu kommt der schnelle Anstieg von Langzeitarbeitslosigkeit, der Anfang 1992 bereits etwa 250.000 Personen betraf.

Auch die auf mittlerweile neun Monate gestiegene durchschnittliche Dauer der ostdeutschen Arbeitslosigkeit ist ein Zeichen dafür, daß langfristig mit einem krassen Arbeitsplatzdefizit gerechnet werden muß. Für eine große Zahl von ehemaligen DDR-Bürgern entsteht demzufolge ein Kreislauf von Langzeitarbeitslosigkeit – Armut – Sozialhilfe mit all seinen negativen psycho-sozialen Folgen.

Der gewaltige Arbeitsplatzabbau in den neuen Bundesländern betraf ausnahmslos alle Volkswirtschaftsbereiche und Berufsgruppen, auch die bislang als unterbesetzt charakterisierten Bereiche, wie die wirtschaftsnahen sowie infrastrukturellen Dienstleistungen, den Handel, das Gesundheitswesen, hier auch Ärzte u. a. Beschäftigungsgruppen.

Für bestimmte Teilssegmente des ostdeutschen Arbeitsmarktes könnte die gespaltene wirtschaftliche Entwicklung verheerende Auswirkungen haben.

– Im Zuge der Umstrukturierung der großen Kombinate und der Wissenschaftslandschaft, insbesondere der Akademie der Wissenschaften, wurde das Forschungs- und Entwicklungspersonal um etwa zwei Drittel verringert. Die langfristigen Folgen könnten schwerwiegend sein, denn die Bedeutung solcher Potentiale als infrastruktureller Standortfaktor und Voraussetzung für Industrieansiedlungen ist hoch.

– Zu der zerstörerischen Umstrukturierung des ostdeutschen Gesundheitswesens trugen westdeutsche Kliniken, Universitäten, Pflegeeinrichtungen und Ärzte das Ihre bei. Mit Kopfprämien wird die Bestandsunsicherheit ostdeutscher Einrichtungen dazu benutzt, qualifiziertes medizinisches Personal abzuwerben. Eine faktische Unterstützung erhielten sie dabei von den öffentlichen Arbeitgebern, die es lange Zeit ablehnten, die abgeleisteten Dienstjahre des ostdeutschen Personals anzuerkennen. Bereits jetzt zeigt sich deutlich, daß durch diese Entwicklungen in einzelnen Regionen der ehemaligen DDR die medizinische Versorgung nicht mehr in ausreichender Quantität und Qualität gesichert werden kann.

– Grundsätzlich ist die massenhafte Abwanderung und zum Teil auch die Pendelwanderung qualifizierter Arbeitskräfte kritisch einzuschätzen. Durch diese Wanderungsbewegung droht der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern auszubluten. Wie schwer es ist, Beschäftigungsverluste solchen Ausmaßes durch den Aufbau neuer Beschäftigungsfelder zu kompensieren, zeigen die regionalpolitischen Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet und den Küstenländern. Zu befürchten ist ein sich langsam verfestigender Prozeß hoher Arbeitslosigkeit, der zur De-Industrialisierung und soziokulturellen Verödung ganzer Regionen führen kann.

Auch die Entwicklung auf dem ostdeutschen Ausbildungsstellenmarkt ist für die künftige Bereitstellung eines qualifizierten Facharbeiterpotentials besonders wichtig, die aktuelle Situation jedoch mehr als angespannt. Das vom Bildungsministerium aufgelegte Ausbildungsplatzförderungsprogramm (Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten erhalten einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 5.000 DM, wenn sie einen Lehrling neu einstellen bzw. einem Konkurslehrling die Weiterführung der Lehre ermöglichen) wurde nur zögerlich angenommen. Bis zum Oktober 1991 wurden von den Zielbetrieben lediglich 17.000 Anträge auf Ausbildungsförderung gestellt, wohingegen das verfügbare Finanzvolumen für 50.000 geförderte Plätze ausgelegt war. Die aktuelle Situation der Kleinbetriebe und des Mittelstandes ist offensichtlich so prekär, daß eine zusätzliche »Belastung« mit Lehrlingen von der Mehrzahl der Unternehmen nicht akzeptiert wird. Insgesamt bestand im Jahre 1991 eine Gesamtnachfrage nach knapp 160.000 Ausbildungsstellen; davon blieben rund ein Viertel in den neuen Ländern unversorgt – und von diesen wiederum fanden höchstens die Hälfte eine Lehrstelle im Westen.

Ein erstes Indiz für die mittel- und langfristig gravierenden psycho-sozialen sowie gesundheitlichen Folgen der Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern lieferte jüngst der AOK-Bundesverband. Danach verzichteten viele ostdeutsche Beschäftigte aus Angst vor Arbeitslosigkeit auf notwen-

Tabelle 2: Eckwerte des Arbeitsmarktes in der DDR bzw. den neuen Bundesländern (in 1.000)

Monat/ Jahr	Arbeits- lose	Leistungs- empfänger in vH	Kurz- arbeiter	ABM- Beschäftigte	Bestand an FuU
Dez. 1989	5	—	—	—	—
Juni 1990	142	61,4	—	—	—
Juli 1990	272	44,7	656	0	—
Dez. 1990	642	71,7	1.795	20	15
Jan. 1991	757	68,9	1.855	34	—
Dez. 1991	1.038		1.035	390	200
Jan. 1992	1.343		520	394	—

dige Gänge zum Arzt. 1991 war der dortige Krankenstand mit 3,34 vH fast nur halb so hoch wie in Westdeutschland (6,15 vH).

Forderungen und Alternativen

Die aktiven Elemente der Arbeitsmarktpolitik müssen ausgebaut und verbessert werden. Die Aufstockung der ABM auf 500.000 Plätze in den neuen Bundesländern ist sozial-, aber auch struktur- und wirtschaftspolitisch (Nachfrageinduzierung) geboten. In Westdeutschland sollten die aktiven Elemente der Arbeitsmarktpolitik insbesondere mit Blick auf Langzeitarbeitslose und andere Problemgruppen weitergeführt werden.

Die Wirksamkeit alter und neuer, chancenreicher Instrumente – wie das der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften – sollte erhöht werden. Dazu gehört die effizientere Durchführung von ABM, eine Umverteilung von strukturpolitisch wirkungslosen Maßnahmen bei öffentlichen Gebietskörperschaften oder solchen ABM-Stellen, die der Erfüllung von Regelaufgaben dienen, oder von nur unzulänglich

organisierbaren Groß-ABM hin zu kleineren, straffer organisierbaren und mit größeren Ausgründungs- oder Existenzgründungschancen versehenen AB-Maßnahmen.

Darüber hinaus sind weitere Aktivitäten nötig, um der arbeitsmarktpolitischen Dramatik gerecht zu werden:

– Die derzeit gültige Kurzarbeiterregelung ist solange fortzuführen, bis betriebsbezogene Einzelfallentscheidungen über die Sanierung oder Liquidation getroffen sind.

– Bei der Genehmigung von ABM, FuU sowie Einarbeitungszuschüssen ist der Anteil von besonders betroffenen Personengruppen (Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose) mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu gestalten. Die bisherige Berücksichtigung von Frauen bei ABM (36 vH), FuU (55 vH) und Einarbeitung (10 vH) ist völlig unzureichend.

– Trotz weitgehender Tabuisierung ist die Frage der Arbeitszeitverkürzung als arbeitsmarktpolitisches Instrument neu zu stellen, jedoch nicht in ihrer unsozialsten Form der Verdrängung von älteren Beschäftigten aus dem Arbeitsleben, sondern in Form der Verkürzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, durch großzügigere Freistellungsregelungen für Familien mit Kindern, Sabbaticals und andere Formen.

– Ein beschäftigungswirksamer Abbau der Überstunden könnte diese Maßnahmen unterstützend flankieren.

Die Bewältigung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Probleme ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Daher ist ein großer Teil der bisher beitragsfinanzierten Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes, aus Arbeitgeberumlagen sowie einem Arbeitsmarktbeitrag für Selbständige und Beamte zu finanzieren. Darüber hinaus ist denjenigen Käufern von Treuhandunternehmen, die ihre Beschäftigungszusagen nicht einhalten, ein Bußgeld in Höhe der gesellschaftlichen Opportunitätskosten eines Arbeitslosen (mindestens 300.000 DM) aufzuerlegen und in den Haushalt der Bundes-

anstalt für Arbeit einzustellen. Die derzeitige vertragliche Praxis, daß sich Investoren durch die Zahlung von 30.000 DM je nicht realisierter Arbeitsplatzzusage freikaufen können, ist zu unterbinden.

1.3 Beschäftigungsgesellschaften: Chancen und Grenzen

Die massenhaften Entlassungen von Arbeitskräften in Ostdeutschland erfolgen noch immer schneller als die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Zwischen Schließung, Konsolidierung und Aufschwung entsteht ein riesiges beschäftigungspolitisches Vakuum.

Dieses Vakuum erfordert nicht nur kurzfristig enorme arbeitsmarktpolitische Anstrengungen. Auch mittelfristig ist selbst bei günstigsten Entwicklungsverläufen nicht damit zu rechnen, daß Vollbeschäftigung in den neuen Bundesländern erreicht wird. Aufgrund dieser Problemdimension ergibt sich die Notwendigkeit, alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente wirkungsvoll einzusetzen. Dies bezieht sich zum einen auf solche Instrumente, mit denen bereits umfangreiche Erfahrungen in den westlichen Bundesländern gesammelt wurden. Zum anderen gilt es, neue Instrumente zu initiieren, experimentell zu testen und – falls erfolgreich – zu verstetigen.

Besonders von den Gewerkschaften wurde frühzeitig ein neues Instrument gefordert und in die arbeitsmarktpolitische Diskussion eingebracht: *Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften* (BQG). Obwohl in den alten Bundesländern bereits seit einigen Jahren bekannt, blieben sie dort eine Randerscheinung und weitgehend auf den zweiten Arbeitsmarkt und die Realisierung von Qualifizierungsmaßnahmen beschränkt.

Zunächst waren Beschäftigungsgesellschaften als betriebs-

oder kombinatsbezogene Auffangbecken konzipiert, die den direkten Sturz der Entlassenen in die Arbeitslosigkeit verhindern, sozialverträglich auffangen, Qualifikationen erhalten und eine zeitliche Brücke zu den neu entstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten schlagen sollten. Des weiteren sollte durch die Schaffung eines – wenn auch befristeten – regionalen Arbeitsplatzangebots den Wanderungstendenzen entgegengewirkt und das vorhandene Qualifikationspotential weiterentwickelt werden.

Im Zuge des immer wieder vorhergesagten, bisher aber ausgebliebenen Aufschwungs in den neuen Bundesländern wurden an sie die zusätzlichen Erwartungen und Hoffnungen geknüpft, daß aus den Gesellschaften heraus Potentiale für privatwirtschaftliche Ausgründungen oder Existenzgründungen entstehen könnten. Darüber hinaus sollte die Tätigkeit im Rahmen solcher Beschäftigungsgesellschaften strukturgestaltende Wirkungen in den Regionen oder Kommunen hinterlassen.

Das aktuell diskutierte Potential von BQG könnte perspektivisch einem erneuten Funktionswandel unterliegen. Durch das dauerhafte Auseinanderklaffen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und die damit verbundene Herausbildung von Langzeitarbeitslosen und anderen arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen ist eine stärkere Hinwendung zu sozialpädagogischen und psychologischen Aufgabenfeldern nicht ausgeschlossen.

Die neue arbeitsmarkt- und strukturpolitische Ausrichtung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wurde in einen neuen Begriff gefaßt: *Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung* (ABS). Mit diesem Begriff wurde die entstandene Chance dieses Instrumentariums deutlich artikuliert: die angestrebte Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.

Ob diese strukturpolitische Chance der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern genutzt wird, aufgrund ständig wechselnder Rahmenbe-

dingungen überhaupt genutzt werden kann, hängt nicht zuletzt von der weiteren Gestaltung der förderrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ab.

Zur Geschichte der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Nachdem bereits im Sommer 1990 vereinzelt Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften entstanden, fanden die gewerkschaftlichen Forderungen die erste breitere praktisch-politische Aufnahme im Land Brandenburg. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Frauen und Soziales initiierte mit dem brandenburgischen arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm vom Februar 1991 die ersten Förderprogramme für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Bevor es freilich in den neuen Ländern zu einer breiten Gründung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften kam, entstand für viele diesbezügliche Initiativen ein erhebliches Hindernis: Am 7. Juni 1991 untersagte die Treuhandanstalt allen in ihrer Verwaltung befindlichen Unternehmen die Beteiligung an neu zu gründenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Ziel dieses gesellschaftsrechtlichen Rückzuges war es, eine Verstärkung der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Treuhandanstalt möglichst zu verhindern und auf andere Träger abzuwälzen.

Obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits zahlreiche Gesellschaften existierten, stellte die Verfügung doch viele weitere Projekte in Frage. Immerhin hatten Mitte 1991 mehr als 800 Treuhandunternehmen die Absicht, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften für 97.000 ArbeitnehmerInnen zu gründen bzw. sich daran zu beteiligen.

Die sich an das Treuhand-Veto anschließenden Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, der Treuhandanstalt und den Landesregierungen der neuen Bundesländer endeten am 17. Juli 1991 in der »Rah-

menvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)«. Damit war der Weg zur Bildung weiterer Gesellschaften jedoch noch nicht frei. Erst die im September erschienenen »Richtlinien zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)« gestatteten den Vertragspartnern, an die praktische Umsetzung ihrer Vereinbarungen zu gehen.

Nach diesen drei Monaten gewollter oder ungewollter Verzögerungstaktik durch die Treuhandanstalt waren jedoch die günstigen Förderkonditionen für Ostdeutschland – Gewährung von 100 vH Lohnkosten- und 30–60 vH Sachkostenzuschüssen bei der Durchführung von ABM – bereits erheblich eingeschränkt worden. Mit dem Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit vom 26. August 1991 wurden zudem erste Kontingentierungen der Stellen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geschaffen.

Während so die Rahmenbedingungen sich eher verschlechterten, bestand in der Öffentlichkeit und unter den Betroffenen eine Erwartung an dieses arbeitsmarktpolitische Instrument, die in Widerspruch zu den radikal verschlechterten Förderbedingungen geraten mußte.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften können freilich auch derzeit noch wichtige Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehören sowohl soziale und arbeitsmarktpolitische Funktionen im Sinne eines zeitlich befristeten Auffangbeckens als auch strukturpolitische, qualifikatorische sowie innovative Funktionen, die in ihrer Kombination jedoch nicht konfliktfrei sind.

Zur aktuellen Situation der Gesellschaften

Zum Jahreswechsel 1991/92 existierten in den neuen Bundesländern 333 Gesellschaften mit rund 130.000 Teilnehmern,

dies ergab eine Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Obwohl in vielen dieser Gesellschaften eine Verknüpfung von Beschäftigung (ABM) und Qualifizierung (FuU oder berufsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen von ABM-Kräften, die bis zu 20 vH ihrer Arbeitszeit für solche Bildungselemente einsetzen können) realisiert wird, so ist doch der Schwerpunkt auf öffentlich finanzierte Arbeitsbeschaffung gelegt. Ihr Anteil an den etwa 400.000 ABM-Stellen liegt mit 52.000 ABM-Kräften bei 13 vH. Die 22.000 TeilnehmerInnen an FuU-Maßnahmen in den BQG machen einen Anteil am Gesamtbestand der BildungsteilnehmerInnen von nur 5 vH aus. Demgegenüber spielen einerseits andere Träger von ABM (öffentliche Gebietskörperschaften, freie Wohlfahrtsverbände, Treuhandbetriebe usw.) und andererseits freie Bildungsträger bei FuU eine bedeutendere Rolle.

Eine massive Entlastung des Arbeitsmarktes und eine Expansion der BQG auf diesem Wege ist derzeit nur begrenzt möglich. Unter Berücksichtigung dieser Situation läge es nahe, den Gesellschaften eine stärkere Orientierung auf die berufliche Qualifizierung zu empfehlen. Auf dem Gebiet der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen herrscht jedoch jetzt schon ein erbitterter Wettbewerb freier Bildungsträger, welcher den Zutritt weiterer Konkurrenten erschwert. Während in Westdeutschland 8.000 Bildungsträger aktiv sind, konkurrieren in den neuen Bundesländern etwa 20.000 dieser Institutionen um potentielle TeilnehmerInnen und um die Finanzierung durch die Arbeitsämter.

Die strukturpolitische Relevanz der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und der durch sie getragenen Maßnahmen ist quantitativ wie qualitativ begrenzt. Da eine Vielzahl von teilweise gegensätzlichen Interessen (Eigeninteresse der BQG, Interesse der Drittmittelgeber, kommunale Interessen und solche der Verbände) zu koordinieren sind, ist der Aufwand bei strukturpolitisch relevanten ABM-Projekten zudem größer als üblich. Dennoch zeigen Beispiele, daß

es durchaus möglich ist, struktur- und sozialpolitisch relevante ABM-Projekte zu initiieren. Hinzu kommt, daß die Bedeutung einzelner BQG für die Region überragend ist: In der Landgemeinde Küstrow (Kreis Ribnitz-Damgarten in Mecklenburg-Vorpommern) mit seinen 250 Einwohnern stellt der Verkehrsverein Küstrow e.V.-Beschäftigungsgesellschaft mit 80 Arbeitsplätzen den einzigen relevanten Arbeitgeber dar; die darniederliegende Landwirtschaft, die Gemeindeverwaltung und zwei Kleinstbetriebe geben dagegen nur noch etwa 20 Menschen Arbeit.

Aufgrund der akuten Finanzschwäche der ostdeutschen Gebietskörperschaften und der unzureichend fließenden privaten Investitionen stellen die BQG in der Regel auch nicht die befürchtete Konkurrenz zur privaten Wirtschaft dar.

In Zusammenhang mit den finanziellen Beschränkungen ist auf weitere Probleme der BQG hinzuweisen. Die in Ostdeutschland bisher realisierten Massenentlassungen konnten erst vor dem Hintergrund des scheinbar sicheren Auffangbeckens der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften so konfliktlos umgesetzt werden. Diese soziale Befriedigungsfunktion muß nicht zwangsläufig negativ sein, kann aber in das Gegenteil umschlagen, wenn dadurch die Kampfkraft der Gewerkschaften und Betriebsräte zur Durchsetzung anderer wichtiger Forderungen faktisch geschwächt wird. Zudem befanden sich Anfang 1992 rund 45.000 Kurzarbeiter (Kug »0«) in den ABS-Gesellschaften. Einerseits blieben dadurch Ansprüche auf die zum 1. April im Tarifbereich der IG Metall durchgeführte Lohnanpassung erhalten. Andererseits verkehrt sich der Sinn der BQG, wenn angesichts der Deckelung der ABM-Stellen für viele der Übergang in eine Beschäftigungsgesellschaft mit Kurzarbeit-Null verbunden ist. Ein großer Teil der ohnehin begrenzten Managementkapazitäten der Gesellschaften wird durch den administrativen Verwaltungsaufwand für Tausende von Kurzarbeitern blockiert und wichtigeren konzeptionellen und strukturpolitisch orientierten Arbeiten entzogen. Zugleich wird so den bereits in der

Vergangenheit (damals allerdings zu Unrecht) geäußerten politischen Vorwürfen, die BQG seien nur Aufbewahrungsanstalten, neue Nahrung gegeben. Gleichzeitig konnte sich die Treuhandanstalt ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung für 100.000 Menschen auf elegante Weise entledigen und den schwarzen Peter der Entlassungen den BQG zuspielen.

Aufgrund der zum Jahresanfang 1992 eskalierten Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt und um den in die BQG eingetretenen Kurzarbeitern die Chance auf die Einmündung in eine Maßnahme zu ermöglichen, fordern wir die sinnvolle Aufstockung der ABM-Stellen um 100.000.

Perspektiven der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Trotz aller Probleme und Konflikte führt an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften kein Weg vorbei, will man nicht ganze Regionen in den neuen Bundesländern in eine Arbeitsmarktkatastrophe treiben lassen. Ob die hohen, wenn nicht gar überzogenen Erwartungen und Ansprüche an die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften von diesen erfüllt werden können, hängt von den weiteren politischen Rahmensetzungen ab.

Diese ABS-Gesellschaften sind zwar nicht als arbeitsmarktpolitisches Allheilmittel zu betrachten, es lohnt sich jedoch, die hoffnungsvollen Ansätze dieses Instruments aufzunehmen und weiterzuentwickeln. Die Zielrichtung sollte dabei in einer experimentellen Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung liegen. Dies gilt um so mehr in einer Zeit, in der die marktwirtschaftlichen Konzepte allein offensichtlich nicht greifen. Auf diese Weise könnten auch die Chancen von privatwirtschaftlichen Gründungspotentialen gestärkt, der Übergang aus einer weitgehend öffentlich finanzierten in eine marktmäßig organisierte Beschäftigung erleichtert und die strukturpolitische Einbindung der

BQG und ihrer Arbeiten in regionale/kommunale Entwicklungskonzeptionen gefördert werden.

Konkret sollten die BQG folgende Unterstützungen bekommen:

– Durch gezielte Beratung und die Veränderung förderrechtlicher Bestimmungen sind die BQG in die Lage zu versetzen, Mittel der Wirtschaftsförderung zu akquirieren.

– In Anlehnung an die Funktionen von Technologiezentren in Westdeutschland sollten zukunftssträchtige ABM-Projekte mit Ausgründungs- oder Existenzgründungschancen entsprechende finanzielle, logistische, personelle und betriebswirtschaftliche Dienstleistungen zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt bekommen.

– Der Weg in die Selbständigkeit ist (auch förderrechtlich) schrittweise zu ermöglichen. Existenzgründung eines Management-Kopfes – Vergabe-ABM – Zugründung von gewerblich Beschäftigten an diesen Kopf könnten Schritte eines solchen Vorgehens sein.

– Die ansonsten fällige Arbeitslosenunterstützung könnte bei einem Übergang in die Selbständigkeit in Eigenkapitalzuschüsse umgewandelt werden.

– Sicherlich kann nur ein geringer Teil der bisher in den BQG betreuten Personen über diesen Weg den Schritt in den ersten Arbeitsmarkt finden. Arbeitsvermittlung über das Arbeitsamt, selbständige Beschäftigungssuche und verstärkte Wanderungsbewegungen dürften der bedeutendere Weg in eine neue Beschäftigung sein. Gleichwohl sollten die aufgezeigten struktur- und arbeitsmarktpolitischen Potentiale der BQG besser als bisher genutzt und für den Umbauprozess in den neuen Bundesländern aktiviert werden.

1.4 Realeinkommen in Deutschland: Stagnation im Westen, Nachholbedarf im Osten

Die durchschnittliche Erhöhung der westdeutschen *Tarifverdienste* betrug im vergangenen Jahr 6 vH (auf Monatsbasis) – das waren nicht nur gut zwei Prozentpunkte mehr als 1990, die Erhöhung lag auch erstmals wieder deutlich über dem Mittel der achtziger Jahre (3,8 vH), während derer die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bekanntlich zu großen Teilen durch die Verkürzung der Arbeitszeit »gedrückt« wurden. Die gesamtwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die noch im Jahre 1990 auch die westdeutschen ArbeitnehmerInnen zu den vermeintlichen Gewinnern der deutschen Vereinigung werden ließen (mit 4,8 vH erreichten sie 1990 die höchste Reallohnsteigerung seit 1971), haben sich allerdings zwischenzeitlich deutlich verändert.

Zwar nahm die *Bruttolohn- und -gehaltssumme* je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer mit 6,2 vH (Vorjahr: 4,7 vH) noch einmal deutlich zu, die *Nettolohn- und Gehaltssumme* stieg allerdings nur noch um 3,2 vH (Vorjahr: 7,5 vH). Ursächlich hierfür waren vor allem folgende Faktoren:

– Die außerordentliche nominale Nettolohnsteigerung des Jahres 1990 war größtenteils Folge der dritten Stufe der Steuerreform; deren Effekte allerdings »verflachen« zunehmend.

– Zum anderen wurde der Nettolohnanstieg 1991 infolge der Beitrags- und Steuererhöhungen stark gebremst: Im April stiegen die Beiträge zur Sozialversicherung, und seit Juli mindert der 7,5prozentige »Solidaritätszuschlag« den Nettolohn- und -gehaltsanstieg.

Da gleichzeitig die Verbraucherpreise (Index der Lebenshaltungskosten von 4-Personen-Haushalten von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen) merklich um 3,6 vH anzogen, sank die *Kaufkraft* der Nettolöhne und -gehälter im vergangenen Jahr um 0,4 vH gegenüber dem Vor-

jahr. Die einigungsbedingten »Gewinne« der westdeutschen Arbeitnehmerschaft werden nunmehr wieder zurückgefordert. Die Nettolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer (1991 rund 2.500 DM monatlich) lag – gemessen an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten – im vergangenen Jahr lediglich um 8,2 vH höher als 1981. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die *Arbeitsproduktivität* (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Preisen von 1985) um rund 17 vH.

Die *Bruttolohnquote* (definiert als Anteil der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung am Volkseinkommen) ist im vergangenen Jahr wieder leicht auf 71,2 vH angestiegen. Sie lag damit allerdings immer noch deutlich unter ihrem Stand von 1981 (76,8 vH). Stellt man zudem in Rechnung, daß sich im gleichen Zeitraum die Erwerbstätigenstruktur weiter zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben hat (Anstieg der Arbeitnehmerquote), so wird der Umverteilungseffekt zu Lasten der abhängig Beschäftigten noch deutlicher: Die um die Veränderung der Beschäftigtenstruktur (Basis 1970) bereinigte *Bruttolohnquote* lag im vergangenen Jahr bei 66,2 vH. Zwar ist sie im Vorjahresvergleich wieder leicht angestiegen – lag damit aber immer noch gut 6 Prozentpunkte niedriger als zehn Jahre zuvor (1981: 72,4 vH).

Die Betrachtung allein dieser »funktionellen« Einkommensverteilung berücksichtigt allerdings weder die Tatsache, daß Einkommen meist von Haushalten, Familien oder allgemeiner: von »Verbrauchseinheiten« bezogen und bewirtschaftet werden, noch gehen in diese Betrachtung die zunehmenden Vermögenseinkommen der abhängig Beschäftigten ein. Mitunter versucht dieser berechtigte Hinweis zu suggerieren, daß sich die Einkommenslage der Arbeitnehmerhaushalte in Wirklichkeit günstiger darstellt, als die lediglich auf die Entwicklung der Arbeitseinkommen beschränkte Betrachtung nahelegt.

Doch auch die Betrachtung der *verfügbaren Einkommen nach Haushaltsgruppen* (»personelle« Einkommensverteilung

lung) bestätigt das Bild eines massiven Umverteilungsprozesses. Von 1980 bis 1990 nahmen die verfügbaren Einkommen der Selbständigen-Haushalte (außerhalb der Landwirtschaft) kräftig um rund 77 vH zu. Die Steigerungsraten der verfügbaren Einkommen aller übrigen Haushalte bewegten sich demgegenüber nur zwischen 23 vH und 33 vH. Da der Preisindex der Lebenshaltung im gleichen Zeitraum um knapp 28,9 vH angestiegen ist, lagen die realen Einkommen nur bei den Angestellten-Haushalten erwähnenswert (+3,2 vH) über dem Niveau von 1980, die der Arbeitslosen-Haushalte sind sogar um rund 4,4 vH gesunken. Allein die Selbständigen-Haushalte (außerhalb der Landwirtschaft) verzeichneten mit knapp 38 vH eine eindrucksvolle Verbesserung ihrer real verfügbaren Einkommen.

Dieses Bild rundet sich ab durch die Einbeziehung der *Geldvermögensentwicklung* in die Verteilungsbetrachtung. Im Jahre 1990 belief sich die Brutto-Geldvermögensbildung der privaten Haushalte auf knapp 203 Mrd. DM (netto: knapp 179 Mrd. DM); das waren rund 21 vH mehr als im Vorjahr. Der Geldvermögensbestand (einschließlich der Ansprüche an betriebliche Pensionsfonds) erhöhte sich damit auf fast 3 Billionen DM. Dem standen Verpflichtungen in Höhe von rund 275 Mrd. DM gegenüber, so daß sich ein Netto-Geldvermögensbestand von knapp 2,7 Billionen DM ergab – im Durchschnitt aller Haushalte entsprach dies fast 100.000 DM. Der Vermögensbestand ist aber bekanntlich sehr ungleich verteilt: So entfielen nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1988 auf rund die Hälfte der privaten Haushalte nur knapp 2 vH des erfaßten Gesamtvermögens, andererseits verfügten 1 vH der Haushalte über 14 vH des gesamten Netto-Geldvermögensbestandes. Ein Vergleich mit der vorletzten EVS aus dem Jahre 1983 weist eine zunehmende Verteilungsdisparität des Geldvermögens aus.

Was die *Vermögenseinkommen* der privaten Haushalte anbetrifft, so sind sie von 1980 bis 1990 deutlich stärker ange-

stiegen als die Arbeitseinkommen. Mit rund 147 Mrd. DM lagen die Bezüge aus Geldvermögen vor Abzug der Zinsen auf Konsumentenkredite (rund 122 Mrd. DM nach Abzug) 1990 doppelt so hoch wie 1980; allein 1990 stiegen sie um fast 17 vH.

Im Durchschnitt erzielten die Privathaushalte 1990 Vermögenseinkommen von rund 5.100 DM, allerdings waren die Vermögenseinkommen noch ungleicher verteilt als die Vermögensbestände. Das DIW stellt hierzu fest: »Die Arbeitnehmer- und die Nichterwerbstätigen-Haushalte bezogen im Berichtsjahr jeweils zwei Fünftel, die Selbständigen-Haushalte ein Fünftel der Zins- und Dividendensumme. Im Durchschnitt betragen die Vermögenseinkommen der Arbeitnehmer-Haushalte 4.000 DM, die der Nichterwerbstätigen-Haushalte 4.800 DM und die der Selbständigen-Haushalte 15.200 DM« (DIW WB 31/91, S. 440). Werden diese Beträge bereinigt um die Zinsgutschriften auf Versicherungen – die ja kein aktuell verfügbares Einkommen darstellen – und saldiert mit den auf Konsumentenkredite geleisteten Zinsen, so belaufen sich die Zins- und Dividendeneinkünfte 1990 im Durchschnitt der Arbeitnehmerhaushalte auf 1.300 DM, der Nichterwerbstätigen-Haushalte auf 3.300 DM und der Selbständigen-Haushalte auf 6.500 DM. Die Geldvermögensinkommen sind also alles andere als ein verteilungspolitischer »Gleichmacher«.

Den alten Bundesländern vergleichbare Daten hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensverteilung liegen bislang für die *neuen Bundesländer* nur zum Teil und/oder in Form hochgerechneter Stichprobenergebnisse vor. Anfang 1991 erreichte das durchschnittlich verfügbare Einkommen *aller Haushalte* in den neuen Bundesländern gut die Hälfte, das durchschnittlich verfügbare Einkommen *je Haushaltsmitglied* knapp die Hälfte des westdeutschen Niveaus. Bezogen auf Haushaltsgruppen war der interregionale Niveauunterschied am geringsten bei den Arbeitslosen-Haushalten – am stärksten ausgeprägt war er bei den Selbständigen-Haushal-

ten, obwohl diese auch in Ostdeutschland an vorderster Stelle auf der Einkommensskala stehen.

Bis zum Herbst vergangenen Jahres stiegen die durchschnittlich *verfügbaren Einkommen* aller ostdeutschen Haushalte um 10 vH – die der Arbeitslosen-Haushalte um mehr als ein Drittel, die der Rentner um gut 17 vH, die der Arbeitnehmer um rund 10 vH und die der Selbständigen um gut 15 vH. Im Jahresdurchschnitt 1991 schätzt das DIW die durchschnittlich verfügbaren Einkommen der ostdeutschen

- Arbeiter-Haushalte auf rund 2.700 DM,
- Angestellten-Haushalte auf rund 3.100 DM,
- Arbeitslosen-Haushalte auf rund 1.800 DM,
- Rentner-Haushalte auf rund 1.400 DM.

Die Disparität der Einkommensverteilung in Ostdeutschland ist also (noch) geringer als in den alten Bundesländern.

Dennoch vollziehen sich hinter diesen durchschnittlichen Entwicklungen der nominalen Einkommen soziale Differenzierungsprozesse von wachsender Dynamik:

– Die Steigerung der Realeinkommen verläuft wesentlich langsamer als die der Nominaleinkommen. Nach der Freigabe der meisten Preise und dem Abbau vieler Preissubventionen lag das Verbraucherpreisniveau bereits im dritten Quartal 1991 um etwa 15 vH über dem Stand von 1989. Für die ostdeutschen Haushalte besonders spürbar waren die im Verlauf des vergangenen Jahres wirksam gewordenen Erhöhungen der Energiepreise (+300 vH), der Eisenbahntarife (+80 vH), der Nahverkehrstarife (+250 vH), der Posttarife (+500 vH). Die in der Regel größte Zusatzbelastung verursachten die Mieterhöhungen vom vergangenen Oktober; die Lebenshaltungskosten lagen danach gegenüber dem Vorjahresmonat um gut 26 vH höher.

– Hauptsächlich infolge der Mieterhöhungen hat sich das Realeinkommen der privaten Haushalte Ostdeutschlands *im Verlauf* des Jahres 1991 verschlechtert – nach anfänglich schnellem Wachstum ist das Realeinkommen insbesondere seit Oktober letzten Jahres also wieder zurückgegangen. Die

speziell für Ostdeutschland inkraft gesetzten besonderen Wohngeldregelungen minderten zwar die Auswirkungen der Mieterhöhungen – sie konnten und sollten sie jedoch nicht voll kompensieren.

– Die Unterschiede im Realeinkommen der verschiedenen Haushaltsgruppen werden zusehends größer, eine wachsende Differenzierung von Einkommen und Lebenslagen ist die Folge.

1.5 Armut: Keine Besserung im Westen, vor der Katastrophe im Osten

Die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen in *Westdeutschland* hat sich seit 1973, dem letzten Jahr mit Vollbeschäftigung, verdoppelt. Schätzungen taxieren die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen in Westdeutschland derzeit auf ca. 4 Mio. Dabei liegt der Hauptzuwachs nach wie vor bei den Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU). Ihre Zahl hat sich von 1973–1989 mehr als verdreifacht, wobei nach wie vor nur jeder zweite Anspruchsberechtigte tatsächlich beim Sozialamt Hilfe einfordert.

Ein Strukturvergleich der HLU-EmpfängerInnen von 1973 und 1989 zeigt insbesondere bei der Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen rasanten Anstieg. Die Zahl der HilfeempfängerInnen ist hier insgesamt um das 13fache gestiegen, bei den jungen Frauen um das 10fache, bei den jungen Männern um das 20fache. Nach wie vor stellen Frauen das Gros der SozialhilfeempfängerInnen, aber Männer sind von Armut nicht mehr in dem Maße verschont wie früher. Insbesondere bei den jungen Erwachsenen liegt sozialer Konfliktstoff: Junge Menschen fallen, noch bevor sie eine Chance hatten, ins Erwerbsleben einzutreten, in das letzte Netz der sozialen Sicherung, das materiell unzureichend und mit zahl-

reichen Reglementierungen und demütigenden Kontrollen ausgestattet ist.

Daneben ist der Anstieg der ausländischen SozialhilfeempfängerInnen signifikant. Während die Zahl der deutschen HilfeempfängerInnen 1989 bei 2,1 Mio. liegt und damit gegenüber 1973 um das 2,4fache angestiegen ist, verzeichnet die Gruppe der ausländischen LeistungsempfängerInnen einen besonders hohen Zuwachs: 1989 bezogen 633.700 AusländerInnen HLU, seit 1985 hat sich diese Zahl mehr als verdoppelt. Auch unter den AusländerInnen verzeichnet die Gruppe der 18- bis 25jährigen mit 70 vH einen hohen Anstieg. War die Zahl der ausländischen HilfeempfängerInnen 1973 noch vernachlässigenswert niedrig, ist 1989 jede(r) 5. EmpfängerIn ein(e) AusländerIn. Mit der Zunahme der Zahl der Asylsuchenden gerade in den letzten Jahren dürfte die Zahl der ausländischen LeistungsbezieherInnen und deren Anteil an den gesamten SozialhilfeempfängerInnen weiter gestiegen sein.

Somit stehen auf der einen Seite vor allem Jugendliche und junge Erwachsene, die zu behördlich verwalteter Passivität und kontrollierter Alltagsgestaltung verurteilt sind, auf der anderen Seite nimmt die Zahl hilfebedürftiger AusländerInnen zu: bereits lange Zeit in Deutschland lebende und arbeitende ausländische ArbeitnehmerInnen, Ausländer der 2. und 3. Generation, Asylbewerber und anerkannte Asylberechtigte oder Menschen, die der wirtschaftlichen Not in ihrem Land entronnen sind und hier Hilfe suchen. Beide Gruppen – junge hilfebedürftige Deutsche und Ausländer – werden von der vorherrschenden Politik und großen Teilen nicht nur der Stammtisch-Öffentlichkeit stigmatisiert, als Belastung des sozialen Systems empfunden und an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Gerade aber unter solchermaßen Marginalisierten steigt das Bedürfnis nach Abgrenzung, nach einer neuen »Ordnung«, in der man wieder einen geachteten Platz hat und die mit Aggression und Gewalt hergestellt werden soll.

Dieser soziale Sprengstoff ist zum großen Teil in der Bundesrepublik selbst geschaffen worden. In der Phase des Überangebots von Jugendlichen auf dem Ausbildungsmarkt wurden zahlreiche Jugendliche nicht so gefördert, wie es möglich und notwendig gewesen wäre. Von den Geburtsjahrgängen 1960–1969, die seit Mitte der siebziger Jahre auf den Ausbildungsmarkt gelangten, sind 1,5 Millionen unversorgt geblieben, das sind im Schnitt 15 vH dieser Jahrgänge; vor allem aber blieben 48,6 vH der ausländischen Jugendlichen auf dem Ausbildungsmarkt unversorgt. Die solchermaßen wenig, falsch oder gar nicht Qualifizierten stellen insgesamt einen großen Teil des derzeitigen und zukünftigen Armutspotentials in Deutschland.

Neben den EmpfängerInnen von HLU sind nach wie vor die Pflegebedürftigen und deren Familien in hohem Maße von Verarmung betroffen. Von den ca. zwei Millionen überwiegend älteren Pflegebedürftigen werden ca. 80 vH zu Hause von der Familie, Verwandten oder Nachbarn betreut, in den meisten Fällen von Frauen. Die vom Sozialamt und inzwischen von den Krankenkassen gewährten Leistungen liegen weit unter den tatsächlich entstehenden Kosten. Hier wie bei der Heimunterbringung verbleiben große Teile der Kosten bei den Betroffenen selbst und im Rahmen der Familiensubsidarität bei den Angehörigen. Den Rest müssen die Kommunen übernehmen, die sich gegen den damit verbundenen Kostenanstieg mit einer restriktiven Gewährungspraxis zur Wehr setzen. Die jahrelang unterbliebene Absicherung des Pflegerisikos im Rahmen der Sozialversicherung hat Hunderttausende Menschen in Armut gestürzt. Zugleich wurde das tradierte Rollenverständnis der Frauen als Pflegenden zementiert, dienen doch die Substandards in der stationären Pflege vor allem dazu, die Schuldgefühle bei den Angehörigen zu verstärken.

Armut (Ost)

Von 1.000 Einwohnern in *Ostdeutschland* erhielten im zweiten Halbjahr 1990 insgesamt acht (alte Länder: 28) Sozialhilfeleistungen. Die Sozialhilfeträger der neuen Länder unterstützten 134.400 Personen – 65.600 Männer und 68.800 Frauen. Der Anteil der EmpfängerInnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt belief sich hierbei auf knapp 98 vH; Hilfe in besonderen Lebenslagen spielte also (noch) keine erwähnenswerte Rolle. Die erstaunlich niedrigen Zahlen von SozialhilfeempfängerInnen lassen sich zum Teil damit erklären, daß die entsprechend dem (Bundes)Sozialhilfegesetz zu gewährenden Leistungen nach wie vor unter dem Niveau in den westdeutschen Ländern liegen. Seit Mitte vergangenen Jahres gewähren Berlin (östliche Bezirke) 468 DM, Brandenburg 450 DM, Mecklenburg-Vorpommern 440 DM, Sachsen 435 DM, Sachsen-Anhalt 440 DM und Thüringen 440 DM als monatlichen Eckregelsatz. Im Westen übliche Mehrbedarfszuschläge in Höhe von 20 vH des Regelsatzes entfallen weiterhin für bestimmte Personengruppen – und über die materielle Sicherstellung hinausgehende gesetzliche Ansprüche werden nur soweit eingelöst, als die im Einzelfall dafür erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen vorhanden sind.

Armut im Alter wird häufig noch dadurch abgefangen, daß Feierabend- und Pflegeheime mit knapp 140.000 Plätzen aus Mitteln des Staatshaushalts bei nur geringer Beteiligung der Bewohner (die meist aus der Rente bestritten werden kann) finanziert werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die bislang vorliegenden Zahlen zum Sozialhilfebezug durch die verwaltungstechnische Umsetzung und Erhebung sowie durch Unkenntnis bei vielen potentiell Berechtigten »gedrückt« werden – und schließlich stammen die verfügbaren Zahlen insgesamt noch aus dem Beginn der Um- und Zusammenbruchperiode in den neuen Ländern. Inzwischen aber hat sich die soziale Lage erheblich verändert. DDR-typische Vor-

kehrungen für ein Leben auf niedrigem materiellen Niveau (Mindestrenten, Subventionierung von Waren und Diensten, äußerst niedrige Mieten) sind zwischenzeitlich zum Teil entfallen. Insbesondere die Vervielfachung der Mieten zum Oktober letzten Jahres – die Neubaumieten stiegen um fast das Dreifache und die Altbaumieten erhöhten sich um fast das Dreieinhalbfache – hat die Angleichung der Lebenshaltungskosten forciert.

Wichtiger Schutz vor Verarmung im Sinne des Erreichens oder Unterschreitens der Sozialhilfeschwelle ist neben einem ausreichenden Erwerbseinkommen die bisherige Gewährung von Sozialzuschlägen in der Arbeitslosen-, Unfall- und Rentenversicherung. Bereits zum Jahreswechsel sind diese aber bei Neuansträgen in der Arbeitslosenversicherung entfallen – und die laufenden Leistungen des AFG werden längstens bis Mitte 1995 auf den nicht dynamisierten Mindestbetrag von 495 DM aufgestockt. Die verglichen damit günstigere Sozialzuschlagsregelung in der Rentenversicherung (seit Beginn dieses Jahres werden die Renten auf einen Mindestbetrag von 600 DM aufgestockt, bei Ehepaaren auf 960 DM) entfällt bei Rentenansträgen mit Ende des Jahres 1993 und bei den Bestandsrenten Ende 1996.

Von den knapp 2,9 Millionen RentnerInnen erhielten Anfang 1991 fast 663.000 (23 vH) den Sozialzuschlag. Unter den Zuschlagsberechtigten waren Frauen (rund 630.000) sehr viel stärker vertreten als Männer (rund 32.000). Unter den BezieherInnen von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld, Unterhaltsgeld oder Altersübergangsgeld erhielten Mitte vergangenen Jahres rd. 142.000 Personen einen Sozialzuschlag, der den zu niedrigen Unterstützungssatz auf 495 DM monatlich aufstockte. Die Erfahrungen aus den alten Ländern legen nahe, daß die bekannten Aussteuerungsmechanismen den Anteil von Nicht- und Niedrig-SozialleistungsempfängerInnen deutlich erhöhen werden.

Damit ist eine Entwicklung skizziert, die schon mittelfristig dazu führen wird, daß die (noch) »verdeckte« und durch

Sozialzuschläge »abgefangene« Einkommensarmut in erheblichem Maße auf die überwiegend kommunal finanzierte Sozialhilfe zukommen wird. Vor allem vielen Westdeutschen scheint es immer noch nicht klar zu sein, daß es sich dabei um Menschen handelt, die ihre Lebenslage zunehmend weniger an den Zuständen in der alten DDR messen (die eine breite Schicht dürftiger Lebensverhältnisse beherbergt hat), sondern sich zu recht mit den »neuen Reichen« und hinreichend »Wohlhabenden« in den neuen und alten Bundesländern vergleichen.

Angesichts einer Entwicklung, die möglicherweise der Rede vom Weg in eine »halbierte Gesellschaft« Realität verschaffen könnte, wäre es verfehlt, die unumgänglich werdende materielle Absicherung erheblicher Bevölkerungsgruppen und -schichten über die Sozialhilfe abwickeln zu wollen. Dagegen spricht nicht nur die nun schon traditionell unzureichende Leistungshöhe der Sozialhilfe ganz allgemein und in den neuen Bundesländern im besonderen; die abschreckende, individualisierende, dem Fürsorgeprinzip folgende Ausgestaltung dieses Instruments der Armutspolitik – zu Beginn der sechziger Jahre geschaffen, um einzelne, individuelle Notstände in einer ansonsten »intakten« Gesellschaft zu beheben – verfehlt das Wesen und die Handlungserfordernisse angesichts des neuen, des modernen Pauperismus in Ost und West.

Die soziale Lage im Osten Deutschlands sollte Alternativüberlegungen zum Tragen bringen, die für die alten Bundesländer schon seit langem gefordert werden:

1. Für die gesamte Bundesrepublik müssen die Regelsätze der Sozialhilfe erhöht und bedarfsgerecht ausgestaltet werden – Regelsätze, die derzeit durch die Umstellung ihrer Berechnungsmethode auf das sog. Statistik-Modell das Ziel der Sicherung eines »menschenwürdigen Lebens« verfehlen. Unterschiede zwischen den Regelsätzen in Ost und West sowie die Nichtgewährung bestimmter Mehrbedarfszuschläge lassen sich nicht länger rechtfertigen. Besondere Anstrengungen

sind schließlich erforderlich, um die sozialen Dienste und Einrichtungen zu schaffen, die für die Durchführung der Sozialhilfe unentbehrlich sind. Bei den niedrigen Löhnen im Osten darf insbesondere das sogenannte »Abstandsgebot« der Sozialhilfe kein Argument sein, die Regelsätze auf ihrem unzulänglichen Niveau zu belassen.

2. Unsere Forderung nach Weiterentwicklung der Sozialhilfe zu einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (vgl. MEMORANDUM '85 und MEMORANDUM '87) ist aktueller denn je. An unserer seinerzeitigen Begründung für diesen Weg hat sich nichts Grundsätzliches geändert. Auf der Grundlage verbesserter Sozialhilfesätze und der Begrenzung des gegenseitig unterhaltsverpflichteten Personenkreises auf Eltern und minderjährige sowie unverheiratete Kinder bzw. auf nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten untereinander wäre es Ziel der Mindestsicherung, in Fällen von Erwerbsunfähigkeit, Alter sowie Arbeitslosigkeit den gleichzeitigen Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zu verhindern.

Insbesondere mit Blick auf die Verarmungs- und Ausgliederungsprozesse in den neuen Bundesländern darf allerdings nicht übersehen werden, daß die psychischen, sozialen und möglicherweise auch bedrohlichen politischen Auswirkungen sozialen Abstiegs und sozialer Ausgliederung durch eine verbesserte finanzielle Unterstützung allein nicht behoben werden. Wenn es auch mittel- und langfristig nicht gelingen sollte, im Wege einer Politik der Arbeitszeitverkürzung, der Arbeitsverteilung und durch eine sozial und ökologisch orientierte Beschäftigungspolitik den Weg in eine »halbierte Gesellschaft« zu blockieren – und die Erfahrungen im Westen über die letzten gut 15 Jahre geben wenig Anlaß zu solchen Hoffnungen –, dann ist auch der subjektiven, sozialen und politischen Seite dieser Auflösungsvorgänge der Arbeitsgesellschaft und Normalbiographien sozialpolitisch erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen; eine Aufmerksamkeit, die sich deutlich abheben muß von herkömmlichen Konzepten sozialpolitischer, sozialarbeiterischer oder auch polizeilicher Inter-

vention. Gegenüber einer dann dauerhaft von Lohnarbeit ausgegrenzten Bevölkerung käme es auf Hilfestellungen an, die es ihr ermöglichen, auch ohne traditionelle Berufsarbeit nicht nur ihre materielle Existenz zu sichern. Wahrhaft massenhafte Hilfe wäre auch anzubieten zur (Wieder-)Erlangung von Identität und Lebenssinn ohne Lohnarbeit, zur Entwicklung einer Orientierung weg von traditionellen Arbeitsformen, hin zu neuen Formen des Lebens und Arbeitens – also Hilfen zur Neubewertung von Nichtarbeit oder zur Hinwendung zu Arbeiten, die der unmittelbaren persönlichen Bedarfsdeckung und der Verbesserung der eigenen Lebensqualität dienen. In der Tat ein breites Betätigungsfeld für eine neu zu konzipierende kommunale Sozialpolitik.

2. Risiken der Weltwirtschaft – wirtschaftliche Spaltung in Deutschland

2.1 Zur Lage der Weltwirtschaft

Im Frühjahr 1992 befindet sich die Weltwirtschaft noch in der konjunkturellen Schwächephase, die im zweiten Halbjahr 1990 eingesetzt hatte. Hinzu kommt die tiefe Strukturkrise des ehemaligen RGW, die mit einer massiven Verschlechterung des Lebensstandards der Bevölkerung verbunden ist. In der Dritten Welt droht vielen Ländern Lateinamerikas und Afrikas die weltwirtschaftliche Marginalisierung, während

Tabelle 3: Veränderung des Sozialprodukts in der Welt (in vH)

	Jährliche Zunahme				
	1980–1985	1985–1990	1989	1990	1991 ¹
Welt insgesamt	2,6	3,2	3,3	2,2	0,9
Industrieländer	2,4	3,2	3,3	2,6	1,3(1,1) ³
Osteuropa/SU	2,9	1,1	1,9	-4,6	-10,6
Entwicklungs- länder ² , darunter	2,0	3,1	3,7	2,5	2,4
Afrika	1,8	2,3	3,5	2,1	3,2
Mittlerer Osten	–	–	4,6	0,7	-4,0
Lateinamerika	1,1	1,6	1,4	-0,9	1,2
Asien	2,7	4,4	5,4	5,5	5,0

¹ Vorhersage des IMF.

² Ohne Osteuropa/Sowjetunion.

³ In Klammern: Schätzung der OECD vom Dezember 1991.

Quelle: UNCTAD, Trade and Development Report 1991, S. 5; Internationaler Währungsfonds (IWF), World Economic Outlook, Oktober 1991, S. 2; OECD, Economic Outlook Nr. 50.

– Finanzierung und Gestaltung des noch für lange Zeit notwendigen Einkommenstransfers von West- nach Ostdeutschland. Hier muß der Übergang zu einem nichtinflationären Transfer von Ressourcen und Finanzen erfolgen, der in beiden Teilen Deutschlands Wachstumspotenzen erschließt. (Vergleiche hierzu den Abschnitt 5.4 im vorliegenden Memorandum.)

– Konstruktive Umgestaltung der weiteren Politik der Treuhandanstalt. Besonders in diesem komplizierten Bereich der Wirtschaftspolitik müssen Kurskorrekturen erfolgen, bevor es zu spät ist und ganze Wirtschaftsbereiche bzw. Standorte nicht mehr zu retten sind. (Dazu siehe Kapitel 3.)

– Installierung von besonderen Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer in Vorbereitung des gemeinsamen Binnenmarktes Westeuropa und für die Neuerschließung von Ostmärkten. Die gegenwärtig wirksamen Maßnahmen reichen nicht aus, um Rückschläge infolge der neuen Wettbewerbsbedingungen ab 1993 zu vermeiden. Hierzu werden besondere nationale Initiativen notwendig sein, da die EG-Interventionsnormen der ostdeutschen Situation nicht gerecht werden. Besondere Maßnahmen sind auch notwendig, um den »Aufschwung Ostdeutschland« mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen der osteuropäischen Länder so zu verbinden, daß sich gegenseitiges Wachstum stimuliert.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer kritischen konjunkturellen Situation, die entschlossenes wirtschaftspolitisches Handeln verlangt. Zugleich ist die tiefe und umfassende Struktur- und Anpassungskrise in Ostdeutschland keineswegs abgefangen.

3. Treuhandpolitik – Kurswechsel erforderlich

3.1 Magere Bilanz – Treuhandpolitik am Wendepunkt

Die Treuhandanstalt hat innerhalb von 18 Monaten die Zahl der Arbeitsplätze in ihren Firmen von 4,08 auf 1,65 Millionen Ende 1991 und ca. 1,4 Millionen Anfang 1992 reduziert. Tabelle 13 weist Bestände und Abgänge in absoluten Zahlen und prozentual aus.

Tabelle 13: Bestände und Verbleib der Abgänge der Beschäftigten von THA-Firmen von Mitte 1990 bis Anfang 1992

A) Bestände (in Millionen)		
30. 6. 1990	4,08	
1. 1. 1991	2,979	
31. 12. 1991	1,65	
1. 1. 1992	1,40	
B) Verbleib der Abgänge vom 30. 6. 1990 bis 31. 12. 1991		
	(in Mill.)	(in vH)
Privatisierung	1,0	41,1
in andere Unternehmen oder Selbständigkeit	0,37	15,2
Pendler Westberlin und Westdeutschland	0,27	11,1
Rente, Vorruhestand	0,22	9,1
ABM, FuU	0,235	9,7
Arbeitslosigkeit	0,336	13,8
Summe der Abgänge 30. 6. '90–31. 12. '91	2,241	100,0

Quellen: Treuhandanstalt Informationen 11, Februar 1992, S. 2, und IAB-Kurzbericht Nr. 2, 21. 1. 1992.

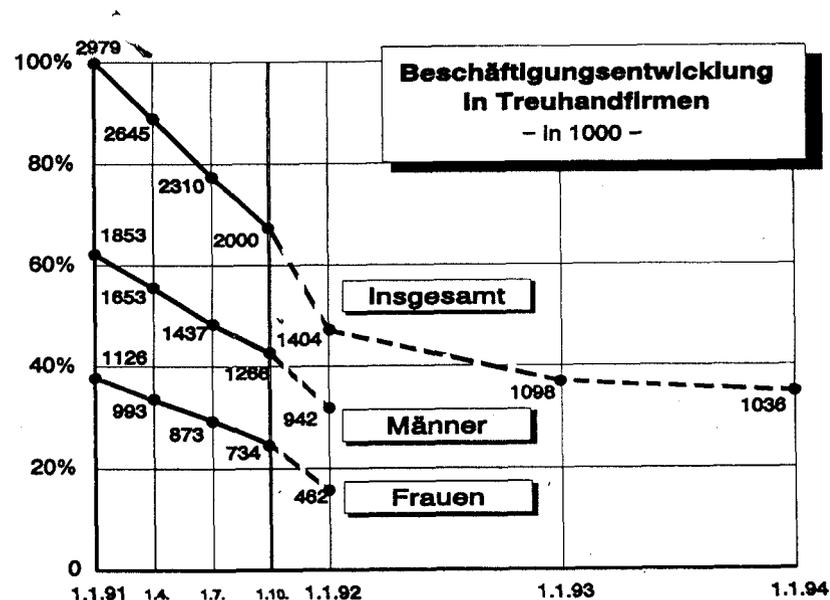
Die Zahlen sind mit Unsicherheiten behaftet. Der Posten »Privatisierung« umfaßt auch Unternehmen aus den Bereichen Handel, Banken, Versicherungen und sonstige Dienstleistungen sowie Rückübertragungen an Kommunen und Länder. Er sagt nichts Genaues darüber aus, wieviele dieser Arbeitsplätze tatsächlich gesichert sind, obwohl die THA behauptet, daß sie über Vertragsstrafen in Höhe von mindestens 30.000 DM pro Arbeitsplatz »verbindlich gesichert« seien. Ehemalige Treuhandunternehmen haben auch nach ihrer Privatisierung weiterhin Arbeitsplätze abgebaut, was einzelwirtschaftlich oftmals gut begründet sein mag und zu akzeptieren ist, es sei denn, die Unternehmen wären aus Gründen der Bodenspekulation oder zwecks Ausschaltung von Konkurrenzkapazitäten erworben worden. So sank die Beschäftigung der zwischen Juli 1990 und September 1991 vollständig privatisierten 2.039 Treuhandfirmen nach der Privatisierung von 355.000 auf 285.000 (1. 10. 1991). Bis Ende 1992 rechnen diese Betriebe mit einem weiteren Abbau von 50.000 Arbeitsplätzen. Erst 1993 ist auch in den privatisierten früheren Treuhandbetrieben mit einer Stabilisierung der Beschäftigung zu rechnen (IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 21. 1. 1992).

3.2 Kritik der Treuhandpolitik

Die Treuhandanstalt und die Bundesregierung bemühen sich, diese Institution als äußerst erfolgreich darzustellen. Ihren vermeintlichen Erfolg will die THA mit vier Indikatoren bilanzieren (so vor dem Wirtschaftsausschuß des Bundestages im Januar 1992):

- Bis Ende 1991 hat die THA 5.210 Unternehmen bzw. Unternehmensteile verkauft.
- Die Verkaufserlöse betragen bis Ende 1991 knapp 19,5 Mrd. DM.

Schaubild 2: Beschäftigungsentwicklung in Treuhandbetrieben



- Die Investoren haben 84 Mrd. DM an Investitionen in den nächsten Jahren zugesagt; hinzu kommen rund 30 Mrd. DM Investitionszusagen durch die westlichen Energieversorgungsunternehmen.

- Gleichzeitig haben die Investoren bis Ende 1991 982.000 Mitarbeiterzusagen (einschließlich Energiewirtschaft) vertraglich vereinbart.

Schaut man sich die Lage jedoch etwas genauer an, so erscheint die Bilanz wesentlich düsterer:

1. Die Zahl der von der THA genannten Privatisierungsfälle wächst rasch, weil die privatisierten Einheiten immer kleiner werden. Die Fallzahl selbst ist deshalb ohne hinreichende Aussagekraft.

2. Die THA »verwaltet« Mitte Februar 1992 immer noch knapp 6.000 Unternehmen, die sie möglichst rasch privatisieren will. 70 vH davon, so heißt es offiziell seit bereits knapp einem Jahr, gelten als sanierungsfähig, 10 vH seien stillzulegen, 20 vH müßten erneut geprüft werden. Kaum jemand außer den Managern der THA und der sie beratenden Consultingfirmen weiß genau, welche Benotungskriterien die THA bei dieser Einstufung verwendet und ob für alle Unternehmen die gleichen Kriterien verwendet werden. Zu den 6.500 THA-Unternehmen gehören auch viele Großunternehmen, die überwiegend kurzfristig nicht privatisierbar sind. Wenn tatsächlich 70 bis 90 vH der THA-Unternehmen überlebensfähig sind, also etwa 4.500 bis 5.800 Unternehmen, deren Zahl sich mittlerweile durch Auf- und Abspaltung vergrößert hat, so ist doch sicher, daß sie nicht allesamt in kurzer Zeit privatisierbar sind. Aber die THA wie auch das fachaufsichtführende Finanzministerium haben keine Konzeption dafür, was mit der Mehrheit dieser Firmen zu tun ist.

3. Die THA »verwaltet« diese Unternehmen und »begleitet« ihre Sanierung, wie sie selbst formuliert. Faktisch werden diese Firmen hängen gelassen: Die meisten sind unterkapitalisiert und durch Altschulden überschuldet; da sie nach banküblichen Standards kreditunwürdig sind, muß die THA Liquiditätskredite vergeben bzw. verbürgen, es muß also ein Teil der laufenden Kosten durch teure Kredite finanziert werden. 80 vH der THA-Firmen können große Teile der laufenden Kosten nicht finanzieren. Sanierungspläne und Investitionen werden faktisch durch die THA massiv blockiert, weil die Unternehmen angehalten werden, sich für potentielle Investoren offen zu halten. Faktisch gewährt die THA auf diese Weise Erhaltungssubventionen. So bluten viele THA-Firmen aus, sie verhungern gewissermaßen am ausgestreckten Arm und verlieren weiter Marktanteile.

4. Die THA betrachtet schnelle Privatisierung als Allheilmittel der Sanierung: »Privatisierung ist die beste Form der Sanierung« (Rohwedder). Demnach wäre eine schnelle, aber

schlechte Privatisierung immer noch besser als eine eigenständige Sanierung in THA-Obhut mit einer späteren Privatisierung. Viele Investoren verstehen unter Sanierung »Gesundschumpfen«, manche beschränken sich sogar auf die bloße Grundstücksverwertung, andere wollen bloße Marktsicherungsinvestitionen, um potentielle Konkurrenz zu ersticken; manche bauen nur Vertriebsstützpunkte oder reine Montagebetriebe auf.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß die THA diese Probleme vielfach sieht und mit Hilfe von vertraglichen Beschäftigungsaufgaben bemüht ist, Investoren zu finden, die ernsthaft sanieren, investieren und möglichst viele Arbeitsplätze dabei schaffen wollen. Auch wenn die Auflagen mit Konventionalstrafen verbunden sind, darf nicht verkannt werden: Im Zweifelsfall werden sie nicht einzuhalten sein, beispielsweise wenn die Investoren auf eine verschlechterte konjunkturelle Entwicklung verweisen können; zudem führen die Beschäftigungsaufgaben zu Abschlägen bei den Verkaufspreisen. Durch diese gutgemeinten Auflagen läßt sich nicht verhindern, was durch die Strategie der schnellen Privatisierung unvermeidbar programmiert wird: Wo wenige Nachfrager nach Unternehmen einem großen Angebot gegenüberstehen, bestimmt die kürzere Marktseite die Konditionen. Die Treuhand muß ihre Verkaufspreise senken, je mehr Auflagen sie aushandelt; der Markt zwingt sie gewissermaßen zum »Verscherbeln«, solange sie an der schnellen Privatisierung festhält.

5. Die Zahl ausländischer Investoren ist noch relativ gering. Bis Dezember 1991 wurden z. B. nur 248 Unternehmen bzw. Betriebsteile an ausländische Investoren mit Beschäftigungszusagen für 92.000 Arbeitsplätze und 10,5 Mrd. DM Investitionszusagen (einschließlich Developer-Zusagen für Gewerbeparks) verkauft. Allerdings hat die THA ihre Auslandsakquisition inzwischen wesentlich verbessert und mit den Verkäufen der Stahlwerke Henningsdorf und Brandenburg an den italienischen Riva-Konzern sowie dem Paket

Minol/Raffinerien Leuna und Zeitz an das Konsortium Elf-Aquitaine-Thyssen-Handelsunion mit einer Investitionszusage von allein 5 Mrd. DM spektakuläre Erfolge erzielt.

6. Umfragen haben ergeben, daß die wichtigsten Investitionsmotive in der Erschließung des ostdeutschen Absatzmarktes und längerfristig der osteuropäischen Märkte liegen. Nur wenn für die Produktion in Ostdeutschland Standortvorteile wie zum Beispiel Absatznähe sprechen, wird investiert, andernfalls wird der ostdeutsche Markt von westlichen Standorten aus bedient. Für die potentiellen Investoren aus Westdeutschland oder dem Ausland sind die Investitionsrisiken relativ groß. Nur in guten konjunkturellen Lagen mit positiven langfristigen Erwartungen werden Erweiterungsinvestitionen in größerem Stil getätigt. Großunternehmen sind nur bereit, einen begrenzten Teil ihres Investitionsbudgets in riskanten und schwer kalkulierbaren THA-Firmen zu investieren, deren Sanierung in der Regel nicht mit Sanierungen in strukturschwachen westlichen Branchen vergleichbar ist; zudem ist erfahrene und kompetentes Management, das in Ostdeutschland zu arbeiten bereit ist, extrem knapp. Mitunter ist das Management der entscheidende Engpaßfaktor für Investitionen im Osten. Hinzu kommt, daß die drastischen Abwertungen der Währungen osteuropäischer Länder die Produktion westlicher Firmen in diesen Ländern enorm verbilligen. Langfristig ist es durchaus möglich, daß bei offenen Grenzen eher in Osteuropa als in den neuen Bundesländern investiert wird. Anzeichen hierfür gibt es eindeutig in der Bekleidungsindustrie. Und auch VW dürfte den osteuropäischen Markt nach dem Erwerb von Skoda wegen der Wechselkurse in erster Linie aus der Produktion in der CSFR bedienen.

7. Die Beschäftigungszusagen, die die Investoren abgegeben haben, beziehen sich wie die Investitionszusagen »auf die nächsten Jahre«. Faktisch bauen die meisten Investoren die übernommenen, ohnehin schon stark geschrumpften Belegschaften weiter ab. Auf der Basis von Hochrechnungen über

notwendige Investitionen pro saniertem Arbeitsplatz wird angenommen, daß es trotz der Beschäftigungszusagen von etwa 980.000 Ende 1991 kaum mehr als 500.000 real existierende Arbeitsplätze in privatisierten Unternehmen gibt. Diese Angabe ist insofern realistisch, als mit dem zugesagten Investitionsvolumen von 84 Mrd. DM (ohne Energiewirtschaft, die mit 30 Mrd. DM Investitionen nur 77.000 Arbeitsplätze schaffen oder erhalten will) bei einer Kapitalausstattung von 150–200.000 DM je Arbeitsplatz nur rund 420.000 bis 560.000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden können.

8. Die in Ostdeutschland geplanten Investitionen bleiben nicht nur weit hinter dem zurück, was an Arbeitsplätzen in einer auch nur annähernd hinreichend großen industriellen Basis erforderlich ist. Hinzu kommen eine ganze Reihe weiterer Probleme:

– In Ostdeutschland existiert außer im Ver- und Entsorgungsbereich bislang kaum ein selbständiges Großunternehmen mit eigener Unternehmenszentrale, und auch im mittleren und kleineren Größenbereich fehlen nach wie vor eigenständige Ost-Firmen. Fast alle Betriebe sind von West-Firmen abhängige Dependancen, die »höherwertigen« Unternehmensfunktionen befinden sich im Westen (Unternehmenszentralen, F & E, zentrale Unternehmensfunktionen) und ebenso die hierauf bezogenen sog. produktionsorientierten Dienstleistungen anderer Unternehmen. Überdies ist die Konjunkturanfälligkeit abhängiger Betriebe meist größer. Dennoch ist die Einstufung der Ost-Firmen als »verlängerte Werkbänke« zu grob und zu negativ. Beispielsweise werden in der Region Jena auch High-Tech-Betriebe aufgebaut, allerdings viel zu wenige, die überwiegend nur für Marktnischen produzieren werden, weil das Hauptgeschäft von den westlichen Mutterfirmen bedient wird. Die Treuhand-Politik ist viel zu wenig mit Forschungs- und Technologiepolitik verzahnt.

– In vielen ostdeutschen Branchen wurden Chancen für

mehr gesamtdeutschen Wettbewerb auf oligopolistisch strukturierten und vermachteten Märkten verpaßt. Meist wurden die verkrusteten westdeutschen Wettbewerbsstrukturen einfach nach Ostdeutschland verlängert, und die westdeutschen Marktführer haben mit Argusaugen darauf geachtet, daß ihnen weder kurz- noch mittelfristig ebenbürtige Ost-Konkurrenz entsteht. In einigen Branchen wäre dies durchaus möglich gewesen. In anderen Fällen hat jedoch die THA aus der Kritik gelernt und bemüht sich nicht ohne Erfolg, Ost-Firmen an potente Außenseiter (z. B. ausländische Stahl- oder Mineralölunternehmen) zu verkaufen, die den gesamtdeutschen Wettbewerb beleben könnten. Allerdings besteht die Gefahr, daß dadurch mittelfristig bei verlangsamtem Wirtschaftswachstum gesamtdeutsche Überkapazitäten erhalten bzw. neu geschaffen werden.

– Auch dort, wo westliche (überwiegend westdeutsche) Firmen ohnehin geplante Erweiterungsinvestitionen im Osten statt im Westen plaziert haben, könnte es im Falle einer Wachstumsschwäche zu Produktionsverlagerungen von West-Standorten auf modernere neue Ost-Standorte kommen. Solche Gefahren – aus der Sicht westdeutscher Arbeitnehmer – könnten sich bald u. a. in der Stahlindustrie, im Schiffbau oder auch in der Automobilindustrie ergeben. Derartige Tendenzen können jedoch nicht für alle Industriezweige verallgemeinert werden. Sie machen deutlich, daß eine aktive Industriepolitik auf längere Sicht nicht allein im Osten praktiziert werden kann. Die beiden letzten Argumente sprechen allerdings nicht gegen den Erhalt bzw. die Schaffung neuer Industriebetriebe in Ostdeutschland, sondern eher dafür, eventuell auch in Westdeutschland Kapazitäten zu reduzieren, die anlässlich des Einigungsbooms ausgeweitet worden waren.

– Die mit den Investitionen in Ostdeutschland nachgefragten Investitionsgüter werden voraussichtlich zum überwiegenden Teil in Westdeutschland bzw. im westlichen Ausland hergestellt, so daß sie unmittelbar kaum Produktionseffekte

im Osten auslösen und dort die akuten Nachfrageprobleme mindern könnten. Local-Content-Klauseln könnten diese Probleme reduzieren.

– Die Treuhandanstalt vernachlässigt das Bemühen um die ökologische Ausrichtung der Unternehmenspolitik der Investoren bzw. ihrer eigenen Firmen häufig. Dies gilt sowohl für die auf die lange Bank geschobene Altlastensanierung, die vielfach zum Neubau von Fabriken und Gewerbebetrieben auf der grünen Wiese führt, als auch für die Produktpolitik; vielfach fördert die THA Investoren, die umweltpolitisch bedenkliche Produktionslinien (z. B. Chlorchemie) aufbauen. Eine ökologisch orientierte Industriepolitik erfordert nicht nur, daß bestehende Umweltgesetze eingehalten werden, sondern auch, daß ökologischer Strukturwandel aktiv vorangetrieben wird.

9. Die Finanzlage der Treuhand ist äußerst prekär. Bis Ende 1991 hat die THA ihren Kreditrahmen von 25 Mrd. DM nahezu ausgeschöpft, in den kommenden drei Jahren wird ein Kreditrahmen von jeweils 30 Mrd. DM durch die Bundesregierung zugestanden. Ob die Kreditaufnahme in den kommenden Jahren ausreicht, ist angesichts der zahlreichen finanziellen Verpflichtungen der THA, etwa für den Kreditabwicklungsfonds, und der schwer kalkulierbaren Sanierungsaufwendungen kaum zu ermesen. Zudem dürften die Privatisierungserlöse in Zukunft geringer sein, da die »Filetstücke« bereits verkauft sind. Hinzu kommen etwa 70 Mrd. DM (von insgesamt 104 Mrd. DM) betriebliche Altschulden, um die die THA ihre Firmen in diesem Jahr entschulden will. Rechnet man noch ungewisse Ausgleichsforderungen, die Inanspruchnahme von Bürgschaften für Liquiditätskredite, ökologische Altlasten und Entschädigungen hinzu, muß bis 1994 mit einer Gesamtverschuldung der THA von 250 Mrd. DM gerechnet werden. Diese Schätzung des BDI wurde vom Finanzvorstand der THA bestätigt. Sie kann niedriger, aber auch höher ausfallen, da wichtige potentielle Verbindlichkeiten noch in der Schwebe bzw. noch nicht genau bezifferbar

sind. Den Schulden stehen Vermögenswerte gegenüber, die im Kern aus dem Grundvermögen der THA bestehen. Das Bonner Finanzministerium hatte das Bruttovermögen der THA im Oktober 1991 auf 110 Mrd. DM (Wert der Immobilien) bis 200 Mrd. DM taxiert, den Oberwert jedoch für zu hoch angesetzt gehalten. Das Grundvermögen soll nur schrittweise wegen der begrenzten Aufnahmefähigkeit des Marktes verkauft werden.

Die hohe Verschuldung hat zur Folge, daß die THA bereits jetzt einen sehr großen Teil ihrer Einnahmen zum Schuldendienst verwenden muß, 1991 etwa ein Drittel ihrer Ausgaben (einschließlich Abführungen zu den Kreditabwicklungsfonds). In Zukunft werden in noch stärkerem Maße Kredite aufgenommen, um Zinsen und Tilgung zu zahlen. Irgendwann müssen die hohen Restschulden bzw. der Schuldendienst vom Bundeshaushalt übernommen werden. Schätzt man – optimistisch – das Bruttovermögen der THA auf 150 Mrd. DM und die bis 1994 auflaufenden Schulden auf 250 Mrd. DM, dann ist mit einer Überschuldung der THA von 100 Mrd. DM bis 1994 zu rechnen; mindestens dieser Finanzierungsanteil sollte bereits jetzt direkt aus dem Bundeshaushalt und damit überwiegend aus Steuereinnahmen finanziert werden. Ob darüber hinaus aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen die hohe Verschuldung der THA tragbar ist, wird an anderer Stelle erörtert. Hier ist nur zu betonen, daß der größte Teil der THA-Ausgaben nicht investiver Natur ist (Schuldendienst, Subventionierung der laufenden Ausgaben der Betriebe, Sozialplan-Zuschüsse usw.), aber dennoch kredit-finanziert wird.

3.3 Industriepolitik in Ostdeutschland

– Leitideen für eine industriepolitische Alternative

Die Grundidee einer industriepolitischen Alternative zur derzeitigen Treuhand-Strategie läßt sich wie folgt beschreiben: Da die volkswirtschaftlichen Kosten einer weitgehenden De-Industrialisierung Ostdeutschlands sehr hoch sind, sollte die vorhandene industrielle Basis so weit wie möglich gerettet und innerhalb von einigen Jahren unter staatlicher oder halbstaatlicher Obhut restrukturiert werden, sofern nicht kurzfristig »akzeptable« Privatisierungen möglich sind. Die sanierten Firmen können dann – auch über die Börse oder mit Hilfe einer besonderen vermögenspolitischen Konzeption – privatisiert und die Eigentumsanteile breit gestreut werden.

Private Investoren scheuen die hohen Investitionsrisiken, so daß das derzeitige Privatisierungspotential nur begrenzt ist, jedenfalls wenn »schlechte« Privatisierungen vermieden werden sollen. Sanierungsfähige Unternehmen dürfen weder zwecks bloßer Grundstücksverwertung »verschleudert« noch aus Kapitalmangel stillgelegt werden. Jedoch sollten Firmen, die zu »vernünftigen« Konditionen kurzfristig privatisiert werden können, auch möglichst rasch verkauft werden, ebenso wie nicht sanierungsfähige Unternehmen schnell stillgelegt werden sollten, insbesondere wenn sie vorgeschriebene Umweltstandards nicht einhalten bzw. in der vom Einigungsvertrag vorgeschriebenen Zeit nicht erreichen können. Durch die Sanierung in staatlicher Obhut soll gewissermaßen »Zeit gekauft« werden, die zur Restrukturierung erforderlich ist, aber durch die Rahmenbedingungen der schnellen Währungsunion nicht gewährt werden konnte. Restrukturierung bedeutet: Veränderung des Produktprogramms, Modernisierung der Produktionsverfahren, Veränderung der Unternehmensorganisation und des Managements, umfassende Qualifizierung der Belegschaften, sozialverträglicher Abbau überschüssigen Personals. Hinzu müssen gezielte Vermarktungs-

hilfen kommen (z. B. Wiederaufstockung der Hermes-Bürgschaften für GUS-Geschäfte, Präferenzregeln für ostdeutsche Firmen, Selbstbeschränkungsabkommen westdeutscher Konkurrenten). Während des Sanierungsprozesses können in der Regel die laufenden Kosten durch Einnahmen nicht voll gedeckt werden, so daß der Staat einen Teil der Verluste übernehmen muß. Die Verlustübernahme sollte schrittweise abnehmen, damit keine Dauersubventionen gezahlt werden müssen. Von vornherein muß die staatliche Unterstützung befristet werden, damit ein wirksamer Druck zur raschen Restrukturierung entsteht.

Zusammenfassend und im Überblick können die Alternativen zur Treuhand-Politik in folgender Weise dargestellt werden:

- aktive eigenständige Sanierung der überlebensfähigen, aber kurzfristig nicht privatisierungsfähigen Treuhand-Unternehmen durch die THA selbst oder andere öffentliche Institutionen bzw. Unternehmen;
- rasche Stilllegung der nicht sanierungsfähigen Unternehmen bei arbeitsmarktpolitisch ausgerichteter Restrukturierung und Nutzung verwertbarer Betriebsteile, Verbindung der Stilllegung mit aktiver Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften;
- Anwendung transparenter Entscheidungsregeln für die Stilllegung, Sanierung und Privatisierung von THA-Betrieben bei Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten (Folgekosten der Arbeitslosigkeit und der De-Industrialisierung);
- Einbeziehung ökologischer Kriterien in die Sanierungskonzeptionen;
- stärkere Verkoppelung der Unternehmenssanierung mit der Forschungs- und Technologiepolitik;
- Förderung der Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern durch investitionslenkende Maßnahmen in Westdeutschland sowie durch »local content«-Klauseln und andere Marktsicherungsstrategien;

- finanzielle Unterstützung der Sanierung der Treuhand-Unternehmen bei harten Restrukturierungsaufgaben;
- Schaffung einer neuen Finanzierungsstruktur für die THA;
- Demokratisierung der zentralistischen THA.

Die wichtigsten Punkte dieser industriepolitischen Strategie sollen nun etwas näher skizziert werden.

Industriepolitik in Ostdeutschland – die wichtigsten Maßnahmen

a) Gründung von Industrieholdings

Die THA in ihrer jetzigen Form sollte sich weiterhin im Kerngeschäft auf die Privatisierung sowie auf die sozialverträgliche Stilllegung nicht überlebensfähiger Firmen konzentrieren. Diejenigen großen und größeren Firmen, die nach bestimmten Entscheidungsregeln (siehe Punkt b) als sanierungsfähig, aber kurzfristig nicht als privatisierungsfähig gelten, sollten in neu zu gründende Branchenindustrieholdings (BIHAG) oder Einzelunternehmen in Form von Aktiengesellschaften überführt werden, die zusammen mit den Geschäftsführungen der Unternehmen die unternehmerische Führung wahrnehmen. Die BIHAG (z. B. der Chemieindustrie, des Schwermaschinenbaus, der Textilindustrie und der Stahlindustrie) sollen in der Regel mehrheitlich im Besitz des Bundes sein. Die neuen Bundesländer, Banken, private Beteiligungsfonds oder auch private Investoren können sich an diesen Holdings bzw. auch an einzelnen Unternehmen beteiligen. Möglich ist auch eine Beteiligung von privaten Investoren im Umfang von getätigten Investitionen. Die Landesregierungen können, wenn sie diesen Weg bevorzugen, einzelne Unternehmen in eigener Regie übernehmen, so daß diese aus dem Vermögen der THA oder später auch der BIHAG herausgelöst werden. Die Konditionen für die Eigentumsübernahme durch die Länder sind politisch zu verhandeln.

Vermutlich würden mehrere Dutzend der derzeitigen Treuhand-Unternehmen in die Holdings übernommen. Auf jeden Fall sollten die sanierungsfähigen regional bedeutsamen Großbetriebe einbezogen werden. Für die ca. 6.000 kleinen und mittleren Unternehmen sind alle bereits bisher praktizierten und neue Formen der Privatisierung anzuwenden (Aufträge für Investment-Banken, MBOs, MBIs, Beteiligungs-Holdings wie der Sachsenfonds oder die Deutsche Industrie-Holding, Management-Gesellschaften usw.).

Auch nachdem die Unternehmen in die BIHAG eingegliedert sind, können sie jederzeit privatisiert oder auch stillgelegt werden, wenn sich die Entwicklungschancen entsprechend geändert haben und eine Weiterführung auch bei Berücksichtigung der Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit nicht mehr gerechtfertigt ist. Andernfalls verbleiben sie für vier bis sechs Jahre in unternehmerischer Obhut der Holdings. In ihnen erhalten sie die Chance, eine Reihe von finanziellen Unterstützungen zu beziehen, müssen sich aber gleichzeitig harten Regeln für die Restrukturierung unterwerfen.

Das Management der Industrieholdings wird aus den derzeitigen Führungen der THA-Unternehmen, durch neue Akquisitionen im Westen sowie aus den entsprechenden Abteilungen der THA gewonnen, die ihrerseits bekanntlich branchenmäßig strukturiert sind. Eine weitere enge Zusammenarbeit mit dem inzwischen gewachsenen Managementpotential der THA erscheint sinnvoll. Der Unterschied zur Weiterführung dieser Firmen in den bisherigen Branchenabteilungen der THA besteht im wesentlichen darin, daß das Vertagen von Investitions- und Unternehmensplanungsentscheidungen wegen fehlender privater Käufer beendet wird.

Für die vielen hundert kleinen und mittleren sanierungsfähigen Unternehmen, die derzeit bereits von den THA-Niederlassungen verwaltet werden, sollte eine Erhöhung der Mittel für die Ausstattung mit Eigenkapital sowie mit Investitionsmitteln vorgesehen werden, um MBOs und MBIs erleichtern zu können.

Die BIHAG und die großen öffentlichen Unternehmen bleiben deshalb eigentumsmäßig beim Bund, weil die Länder finanziell überfordert werden, weil viele größere Firmen länderübergreifend strukturiert sind und weil einheitliche länderübergreifende Sanierungsgrundsätze gewährleistet werden sollten. Um den Ländern gleichwohl Einfluß auf die Entscheidungsprozesse einzuräumen, müssen demokratische Regeln für Entscheidungsabläufe gefunden werden (siehe f).

Nach vier bis sechs Jahren wird erneut über die Privatisierung entschieden. Angestrebt wird unter anderem der Gang an die Börse mit dem Ziel einer breiten Aktienstreuung. Bis dahin sollte der Gesetzgeber eine vermögenspolitische Konzeption vorlegen, durch die eine breite Vermögensbildung bei ostdeutschen Bürgern ermöglicht und finanziell (auch steuerlich) gefördert wird. Dies gilt namentlich für diejenigen Sparer, die im Zuge der Währungsumstellung benachteiligt wurden.

b) *Entscheidungsregeln*

THA-Firmen sind dann überlebensfähig, wenn sie zwei Kriterien erfüllen: wenn erstens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, daß die Firmen spätestens in vier bis sechs Jahren kostendeckend arbeiten und nicht überschuldet sind; wenn zweitens während dieses Zeitraums der Sanierungsaufwand je erhaltenen oder neu geschaffenen Arbeitsplatz nicht größer ist als die volkswirtschaftlichen Kosten andauernder Arbeitslosigkeit sowie die Kosten der Wirtschaftsförderung zur Schaffung eines neuen Industriearbeitsplatzes in der Region. Diese Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit sollten regional differenziert werden, denn sie sind in monostrukturierten Regionen mit extremer Arbeitslosigkeit höher als in anderen Regionen. Die Unternehmensberatung McKinsey hat den Rahmen für volkswirtschaftlich förderungswürdige Subventionen auf 150–300.000 DM je industriellen Arbeitsplatz geschätzt (McKinsey & Co., Überlegungen zur kurzfristigen Stabilisierung und langfristigen

Steigerung der Wirtschaftskraft in den neuen Bundesländern, April 1991). Auf die Opportunitätskosten je verlorenen Arbeitsplatz nicht anrechenbar sind die verschiedenen Altlasten: die betrieblichen Altschulden, die praktisch in keinem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens stehen, und die Kosten für die ökologischen Altlasten. Sozialplankosten gehören zu den Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit und nicht zu den Sanierungskosten. Betriebe, die die genannten beiden Voraussetzungen nicht erfüllen, sollten stillgelegt werden. Diese Regeln sollten für Betriebe aus denjenigen Branchen modifiziert werden, die auch in Westdeutschland dauerhaft auf staatliche Subventionen angewiesen sind (Bergbau, Werften, Landwirtschaft).

Der betriebswirtschaftlich ermittelte Wert eines Treuhand-Unternehmens errechnet sich aus dem kapitalisierten Wert zukünftiger Erträge abzüglich dem kapitalisierten Wert des Restrukturierungsaufwands, zuzüglich dem Liquidationserlös, dessen Untergrenze der Wert der Immobilien darstellt. Altschulden und ökologische Altlasten sollten dabei nicht veranschlagt werden. Zweifellos ist der betriebswirtschaftliche Vermögenswert angesichts vielfältiger Bewertungsunsicherheiten schwer zu beziffern. Diese Unsicherheiten schlagen sich in Risikoabschlägen bei der Bewertung zukünftiger Erträge nieder. Die volkswirtschaftliche Bewertung der Vermögenssubstanz unterscheidet sich von der betriebswirtschaftlichen dadurch, daß zum betriebswirtschaftlichen Wert die Opportunitätskosten derjenigen Arbeitslosigkeit hinzugezogen werden müssen, die im Falle einer Stilllegung als Dauerarbeitslosigkeit entstünde. Ist die volkswirtschaftliche Bilanzierung positiv, sollte saniert und nicht stillgelegt werden. Ist eine rasche Privatisierung möglich, und zwar zu Konditionen hinsichtlich des Kaufpreises und der Zahl erhaltener und geschaffener Arbeitsplätze, die in der Summe günstiger sind als die Sanierung durch die Industrieholding, dann sollte rasch verkauft werden.

Derartige Rechnungen mögen abstrakt und zu theoretisch

erscheinen, aber sie sind – wenigstens überschlägig – unvermeidlich, wenn nicht willkürlich und opportunistisch entschieden werden soll.

c) *Finanzielle Unterstützung der Sanierung*

Im Rahmen der erwähnten Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit können die BIHAG ihre Firmen finanziell durch eine Palette geeigneter Beihilfen unterstützen. Eine pauschale Verlustübernahme durch die BIHAG würde dazu führen, daß die Betriebe keiner wirksamen Kontrolle unterliegen. Werden ausschließlich maßgeschneiderte Einzelfallösungen gewählt, droht wiederum Intransparenz und Willkür. Die Obergrenze der Beihilfen während des 4- bis 6jährigen Anpassungszeitraums sollte nicht in jedem Fall ausgenutzt werden. D. h. die Betriebe müssen nachweisen, daß sie ohne die beantragten Beihilfen ihre Sanierungskonzeption nicht erreichen können.

Das gegenwärtige Finanzierungssystem für THA-Betriebe ist widersinnig. Zum einen ist die THA für ihre Betriebe immer noch mit den Altschulden und dem entsprechenden Schuldendienst belastet. Zum anderen müssen Teile der laufenden Ausgaben, also auch der Lohnkosten, durch Liquiditätskredite finanziert werden, die zwar von der THA verbürgt werden, aber zu einer steigenden Schuldenlast führen. Soweit die Unternehmen Investitionen durchführen können, werden diese (mit Abstrichen) im Rahmen der Förderkulisse für Ostdeutschland subventioniert. Betriebswirtschaftlich ist es widersinnig und paradox, laufende Kosten durch Kredite zu finanzieren und Investitionen (zu einem großen Teil) nicht. Auch volkswirtschaftlich ist dies außerordentlich problematisch. Sinnvoller wäre es, wenigstens zu einem Teil Lohnkostensubventionen zu gewähren. Insgesamt sollten die BIHAG – in Verbindung mit der regionalen und sektoralen Strukturpolitik – ihren Firmen ein gleichartiges Subventionspaket anbieten, das in der Summe den erwähnten Grenzwert nicht überschreiten darf. Die jährliche Subventionssumme sollte von Jahr zu Jahr abnehmen.

Das Beihilfenpaket ist mit der Europäischen Gemeinschaft abzustimmen, es schafft aber gegenüber der derzeitigen wildwüchsigen Beihilfepraxis keine grundsätzlich neuen EG-rechtlichen Probleme.

Unabhängig von den gewährten Subventionen sollten die Firmen der Industrieholdings von den Altschulden mindestens im Ausmaß ihrer Überschuldung befreit werden. Dieser Teil der Altschulden sollte vom Bund übernommen werden (siehe e).

d) *Investitionsförderung*

Da die private Investitionstätigkeit in Ostdeutschland sowohl in bezug auf den Kauf von THA-Unternehmen als in bezug auf sonstige Direktinvestitionen in den produktiven Sektoren zu gering ist, müssen die Anreize und der Druck hierzu verstärkt werden. Die bloße verbale Beschwörung der westdeutschen Unternehmen ist nicht sonderlich effizient, und die finanziellen Anreize in Ostdeutschland sind erstens für die öffentlichen Hände sehr teuer, zweitens nach allen Erfahrungen mit der regionalen Wirtschaftsförderung nicht sehr lenkungseffizient (Mitnehmereffekte), und drittens führen sie zu unerwünschten Verteilungseffekten. Eine zusätzliche Form der indirekten Investitionslenkung wäre die Erhebung einer Investitionshilfeabgabe (vgl. Kap. 5.4). Sie sollte zweckgebunden zur Finanzierung der Industrieholdings in Ostdeutschland verwendet werden.

e) *Marktsicherungsmaßnahmen*

Zeitlich befristete Marktförder- und auch Marktschutzmaßnahmen für die produktiven Sektoren der ostdeutschen Wirtschaft sind notwendig, damit sich ihre Marktanteile »vor der eigenen Haustür« wieder erhöhen können. Hierzu zählen besondere Absatzförderstrategien, z. B. gute Verbraucherinformationen, in Ausnahmefällen auch Quotenregelungen, etwa für bestimmte landwirtschaftliche Rohstoffe oder für Stahl, freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen der west-

deutschen Wirtschaft bezüglich der Lieferungen nach Ostdeutschland sowie Selbstverpflichtungen bei der Auftragsvergabe westdeutscher an ostdeutsche Firmen.

Es sollten »local content«-Klauseln eingeführt werden, um finanzielle Präferenzen für ostdeutsche Produktion zu schaffen. Derartige Maßnahmen wirken nachfragesteigernd für die ostdeutschen Anbieter. Derartige Klauseln, die zeitlich zu befristen sind, sind in verschiedener Form denkbar:

– Investoren sollten verpflichtet werden, einen Teil der Investitionsgüter, die sie für ihre Investitionen in Ostdeutschland benötigen, bei ostdeutschen Firmen zu beschaffen, auch wenn diese möglicherweise ungünstigere Preise/Konditionen anbieten.

– Ebenso sollten Firmen der Industrieholdings verpflichtet werden, einen Mindestanteil der von ihnen benötigten Investitionsgüter bei Ost-Firmen zu kaufen.

– Die Investitionszuschüsse und -zulagen der Regionalförderung könnten ebenfalls an die Auflage geknüpft werden, daß die beschafften Investitionsgüter zu einem bestimmten Mindestanteil aus Ostdeutschland bezogen werden müssen.

– Denkbar wäre auch, daß die öffentlichen Stellen – Bund, Länder, Gemeinden, öffentliche Unternehmen – in Ost- und Westdeutschland angehalten werden, die benötigten Güter zu einem bestimmten Anteil in Ostdeutschland zu kaufen.

Natürlich können derartige Regeln betriebswirtschaftliche Effizienzverluste bewirken. Der Vorteil dieser »Quotierung« besteht darin, daß ostdeutsche Anbieter zum einen eine »Aufmerksamkeitswirkung« erzielen: Die potentiellen Nachfrager müssen ostdeutsche Angebote in ihr Kalkül einbeziehen, willkürliche Diskriminierung wird schwieriger. Ferner wiegen die langfristigen Vorteile einer erfolgreichen Re-Industrialisierung Ostdeutschlands schwerer als die kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Nachteile, die noch dadurch gemindert werden, daß keine starren Vorschriften erlassen werden, sondern die Nachfrager nur ihre »Ost-Quote« erfüllen müssen. Überdies stehen den betrieblichen Nachteilen finanzielle

Gratifikationen für diejenigen gegenüber, die im Osten investieren und Subventionen der verschiedensten Art erhalten.

– Schließlich sollten die großen Einkäufer von Konsumgütern aller Art, die Einzelhandelskonzerne und Versandhäuser, die enorm vom Einigungsboom profitiert haben (das Versandhaus Quelle hatte 1991 ein Umsatzplus von 40 vH zu verzeichnen!), durch politischen Druck dazu veranlaßt werden, einen größeren Teil ihres Sortiments in ostdeutschen Betrieben fertigen zu lassen.

f) *Erhöhung der Hermes-Bürgschaften für Exporte in die osteuropäischen Länder*

Die extrem knappe Deckelung der Hermes-Bürgschaften für die GUS-Länder seit Januar 1992 wird die Existenzkrise zahlreicher Großunternehmen (Werften, Waggonbau, Schwermaschinenbau, Elektrotechnik, Allgemeiner Maschinenbau usw.) in den neuen Bundesländern erneut verschärfen. Die THA schätzt, daß ca. 150.000 Arbeitsplätze direkt und noch einmal 300.000 im Verflechtungsbereich verloren gehen werden, wenn die Ostmärkte nicht auf dem Niveau von 1991 gesichert werden. Natürlich ist diese Absicherung zur Zeit für den Bund sehr teuer, vermutlich aber dennoch billiger als eine zusätzliche Arbeitslosigkeit von 500.000 Menschen. Außerdem liegt es im langfristigen Interesse Deutschlands und ganz Westeuropas, wenn die Wirtschaft der GUS-Länder durch die Belieferung mit modernen Investitionsgütern, vor allem Transportmitteln, mittelfristig funktionsfähiger gemacht wird. Aktuell muß das Instrument der Barter-Geschäfte stark aktiviert werden. Großzügige Bürgschaften ersetzen natürlich nicht die allgemeinen materiellen und ideellen Hilfen bei der makroökonomischen Stabilisierung und Reformierung der Länder Osteuropas und der GUS durch die Bundesrepublik, die EG sowie die OECD-Länder insgesamt.

g) *Neue Finanzierungsstruktur der Treuhandanstalt*

Die Erlöse der THA aus dem Privatisierungsgeschäft sollten zur Finanzierung der sozialverträglichen Abwicklung der Stilllegungen verwendet werden und darüber hinaus an die Industrieholdings abgeführt werden. Die THA ist von den sachfremden finanziellen Belastungen, die ihr im Einigungsvertrag aufgebürdet wurden, zu befreien; dies betrifft vor allem ihre Aufgaben bei der Finanzierung des Kreditabwicklungsfonds. Diese Aufgaben sollten auf den Bund übergehen. Auch die geplante Entschuldung der THA-Firmen in Höhe von 70 Mrd. DM sollte vom Bund übernommen werden. Dadurch träte bereits eine erhebliche Reduzierung der bis 1994 erwarteten Überschuldung der THA in Höhe von rund 100 Mrd. DM (siehe oben) ein. Darüber hinaus sollte ein Teil der laufenden Ausgaben der THA sowie der Holdings steuer- oder abgabenfinanziert werden. Hierzu könnten die Erlöse aus der Investitionshilfeabgabe verwendet werden, die jährlich etwa 15 Mrd. DM einbringt, wenn sie in Höhe von 1,5 vH der Bruttowertschöpfung des warenproduzierenden Gewerbes erhoben wird.

h) *Demokratisierung der THA und der Holdings*

Zunächst sollte der Bundestag einen Vollausschuß »Treuhandanstalt und Industrieholding« anstelle des derzeitigen Unterausschusses des Finanzausschusses einrichten. Der Ausschuß sollte u. a. den Wirtschaftsplan der THA sowie die Mittelvergabe an die Holdings beschließen. Ferner sollte der Verwaltungsrat der THA so zusammengesetzt werden, daß eine Parität zwischen Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern gewährleistet wird. Um die Ländervertretung im Verwaltungsrat der THA zu sichern, sollte der Bund Sitze an die neuen Länder abtreten. THA-Entscheidungen von besonderer arbeitsmarkt-, struktur- und umweltpolitischer Bedeutung sollten der ausdrücklichen Zustimmung der jeweiligen Landesregierung bedürfen. Dadurch wird eine Konsensbildung zwischen THA, Holdings und Ländern erzwungen.

Die branchenbezogenen Holdings sowie die großen staatlichen Aktiengesellschaften unterliegen der Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsrecht von 1976. In den Aufsichtsräten sollten nicht nur Vertreter des Bundes auf der Eigentümerbank sitzen, sondern der Bund sollte Aufsichtsratssitze an Ländervertreter abtreten. Beteiligen sich die Länder an den BIHAG mit einer Sperrminorität, so erhalten sie faktisch ein Vetorecht, das in einem Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte der Aufsichtsräte ausdrücklich garantiert werden sollte. Auf diese Weise könnte eine Abstimmung zwischen Landeswirtschafts- und Strukturpolitik einerseits und der Industriepolitik der Holdings andererseits gewährleistet werden. Gleichzeitig erhalten die Länder einen Anreiz, sich aktiv an den BIHAG zu beteiligen.

3.4 Zum Stellenwert der neuen Industriepolitik im Rahmen der Gesamtpolitik für Ostdeutschland

Die Treuhandpolitik, deren Hauptziel die Herstellung möglichst vieler wettbewerbsfähiger Unternehmen und Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern sein sollte, kann die notwendige Politik auf anderen Feldern natürlich nicht ersetzen:

Die regionale Strukturpolitik versucht mit Hilfe hoher Subventionen für Investitionen (bis zu 33 vH der Investitionen sowie unter Einbeziehung der Sonderabschreibungsmöglichkeiten bis zu 50 vH) den Standort neue Bundesländer generell gegenüber den alten Bundesländern zu verbessern. Die Treuhandbetriebe sind hier zur Zeit systematisch benachteiligt, weil die Länder sich teilweise weigern, ihren Anteil zu den Investitionszuschüssen zu zahlen.

Eine offene Frage ist allerdings, ob es sinnvoll ist, das gesamte Gebiet der neuen Bundesländer mit den gleichen Fördersätzen zu bedienen. Die mehr die Wachstumspoltheorie

vertretenden RegionalwissenschaftlerInnen neigen eher der These zu, die Förderorte drastisch zu reduzieren und dann zu »klotzen, statt zu kleckern«, während die eher ausgleichsorientierten Theoretiker und Politiker am Ziel der vom Grundgesetz geforderten Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse festhalten. Die Auflösung dieses Konflikts fällt der Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder zu, die das System der zentralen Orte auch für die neuen Länder zu definieren hat. In jedem Falle muß verhindert werden, daß das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse selbst substantiell in Frage gestellt wird.

Die Infrastrukturpolitik auf allen Feldern ist ebenfalls eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um langfristig gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Eine gute Telekommunikations- und Verkehrsinfrastruktur z. B. ersetzt nicht eine aktive Industriepolitik. Die Beschäftigungseffekte beim schnellen Aufbau der Infrastrukturen können sogar für eine gewisse Zeit verdecken, daß die Industriepolitik nur sehr geringe Erfolge aufweist. In der Regionalwissenschaft bekannt sind z. B. die Entleerungseffekte, die durch die verkehrlich gute Erschließung von peripheren Regionen entstehen können, wenn in diesen Regionen nicht gleichzeitig wirksam für qualitativ hochwertige Arbeitsplätze in allen Sektoren gesorgt wird. Und hierfür zuständig ist dann das gesamte Spektrum der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, der Forschungs- und Entwicklungspolitik einschließlich der Bildungs- und Hochschulpolitik, der Umweltpolitik, Landwirtschaftspolitik usw., alles Politiken, die die Wettbewerbsnachteile von peripheren Regionen verringern sollen.

Auch die Mittelstandspolitik, die für die neuen Bundesländer absolut notwendig ist und weiter ausgebaut werden sollte, indem z. B. auch die THA viel mehr tut, um Management-Buy-Outs, -Buy-Ins und die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zu unterstützen, kann eine aktive Industrie- und Landwirtschaftspolitik nicht ersetzen. Vielmehr sind diese Politiken komplementär zueinander. Größenstruk-

turpolitik ist essentiell für die Durchsetzung einer modernen Wirtschaftsstruktur (vgl. MEMORANDUM '91, Exkurs – Unterschiedliche Unternehmensgrößen erforderlich). Sie darf aber nicht ins Gegenteil verkehrt werden und dem Erhalt bzw. der Schaffung von Großunternehmen und auch von Konzernzentralen in Ostdeutschland keine Bedeutung mehr beimessen. Schließlich muß es auch trotz der derzeit notwendigen Priorität der Betonung des regionalwissenschaftlichen Export-Basis-Theorems Ziel der Politik sein, die endogenen Potentiale zu stärken, die möglicherweise in einem langen Entwicklungsprozeß dann auch exportfähig werden können. Es ist z. B. absolut skandalös, auf dem flachen Lande die siedlungsnahе Versorgung im Handel weitgehend zusammenbrechen zu lassen (vgl. die Konkursserie der Konsumgenossenschaften). Dies wird neben der ignoranten Landwirtschaftspolitik, die die Zahl der Arbeitsplätze in kürzester Zeit hat dramatisch zurückgehen lassen, die Entleerung der ländlichen Kommunen forcieren und damit zu einer drastischen Überalterung der Landbevölkerung führen. Neue Chancen im Bereich der ökologischen Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung, des sanften Tourismus, der Kleinindustrie auf dem Lande usw. können unter diesen Bedingungen nur schwerlich gedeihen. Das Handwerk und die produktionsorientierten Dienstleistungen haben selbstverständlich nur geringe Chancen, wenn die – aus der Industriegeschichte der DDR bekannt – relativ wenigen großen Industriebetriebe in den Kleinstädten auf dem Lande ersatzlos geschlossen oder auf Minibetriebe heruntersaniert werden. Eine zentrale Rolle für die langfristige Gesundung des Industriestandortes Ostdeutschland spielen ebenfalls die Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie die Hochschulpolitik. Die Stärkung dieses Feldes kann langfristig der Auslöser für die Neugewinnung und den modernisierten Erhalt von hochtechnologischer Produktion sein. In Einzelfällen mag die Vergabe öffentlicher Mittel für diese Politikfelder mit der Sanierungsfinanzierung für vorhandene Industrien konkurrieren. Gene-

rell muß jedoch daran festgehalten werden, daß beide Politikbereiche sich komplementär zueinander verhalten. Dieses Herangehen ist z. B. ein wesentlicher Grund dafür, daß die Modernisierung des Ruhrgebiets in den letzten 20 Jahren wesentlich vorangekommen ist.

Die von uns vorgeschlagene Industrie- und Treuhandpolitik kann also ihre Wirksamkeit nur voll entfalten, wenn sie in die hier knapp skizzierten anderen Politiken eingebettet ist. Umgekehrt gilt dies gleichermaßen.