

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Kühl

Arbeitslosigkeit in der vereinigten  
Bundesrepublik Deutschland

Hartmut Häußermann/Heiner Heseler

Massenentlassungen, Mobilität und  
Arbeitsmarktpolitik

Das Beispiel zweier ostdeutscher Großbetriebe

Wolfgang Beywl/Wolfgang Helmstädter/Michael Wiedemeyer

In die beschäftigungspolitische Abseitsfalle?

Die Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und  
Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern

Friedhelm Wolski-Prenger

Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern

Eine Bilanz nach drei Jahren Massenarbeitslosigkeit

B 35/93

27. August 1993

Jürgen Kühl, Diplom-Volkswirt, geb. 1941; seit 1969, zuletzt als Wissenschaftlicher Direktor im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg; Mitarbeit im „Arbeitskreis sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung“ (SAMF), in der „Europäischen Vereinigung von Arbeitsmarktwissenschaftlern“ (EALE) und in der „Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels“ in den neuen Bundesländern (KSPW).

Veröffentlichungen u. a.: Konzeptionelle Überlegungen für die Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Schwerpunktheft „Reform der Arbeitsmarktpolitik“, WSI-Mitteilungen, (1992) 7; Betriebliche Beschäftigungspolitik – Ein Problemaufriß, in: Schwerpunktheft „Beschäftigungspolitik“, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1992) 3; Die Rolle der Treuhandanstalt für die Beschäftigungsentwicklung und -perspektiven in Ostdeutschland, in: Renate Neubäumer (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik kontrovers – Analysen und Konzepte für Ostdeutschland, Darmstadt 1993 (i. E.); Zur Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente seit 1990, in: Gerhard Bosch/Hubert Heinelt/Bernd Reissert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1993 (i. E.).

Hartmut Häußermann, Dr. rer. pol., geb. 1943; Professor für Stadt- und Regionalsoziologie im Fachbereich Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin; bis September 1993 Mitglied der Zentralen Wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Region“ an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Jürgen Friedrichs und Walter Siebel) Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik?, Opladen 1986; (zus. mit Walter Siebel) Neue Urbanität, Frankfurt am Main 1987; (Hrsg.) Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas, Basel 1992;

Heiner Heseler, Dr. rer. pol., geb. 1948; Leiter des Kooperationsbereichs Universität, Arbeiterkammer in Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Bert Warich) Strukturwandel und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf in Rostock, Nürnberg 1992; (zus. mit Heike Löser) Die Transformation des ostdeutschen Schiffbaus, Rostock 1992; (zus. mit Joachim Eisbach) Strukturwandel, Fertigungstiefe und Ausgründungspotentiale im ostdeutschen Schiffbau, Eschborn 1992.

Wolfgang Beywl, M. A., Dr. päd., geb. 1954; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl „Wirtschaftswissenschaft und ihre Didaktik“ der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen. Förderung von Selbsthilfeansätzen gegen die Arbeitslosigkeit im internationalen und nationalen Vergleich, Düsseldorf 1986; Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegung, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation, Frankfurt am Main 1988; Soziale Sicherung – Eine Einführung anhand kontroverser Quellentexte, Bonn 1993.

Wolfgang Helmstädter, Dipl.-Soz.-Wiss., geb. 1963; Studium der Sozialwissenschaften in Wuppertal, Promotionsstipendiat der Hans-Böckler-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Wolfgang Beywl/Stephanie Jentgens/Udo Schramm) Betriebe in Selbstverwaltung. Ergebnisse einer empirischen Bestandsaufnahme in NRW, Darmstadt 1990.

Michael Wiedemeyer, Dipl.-Volksw., geb. 1958; bis Mai 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität zu Köln; Forschungsaufenthalte an der London School of Economics und am Massachusetts Institute of Technology.

Veröffentlichungen u. a.: Contre les atteintes à l'environnement social. Une coopération transfrontières entre chercheurs et syndicalistes, in: Alain Chouraqui/Alain Touraine (Hrsg.), La Coopération Syndicat-Recherche en Europe, Paris 1991; (Hrsg.) Studierende und Arbeitswelt – Tagungsdokumentation, Köln 1992; (zus. mit Horst Friedrich) Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem im vereinten Deutschland?, Opladen 1992.

Friedhelm Wolski-Prenger, Dr. phil., geb. 1952; Studium der Sozialwissenschaften und der Germanistik in Paderborn, dort Mitbegründer eines Arbeitslosenprojektes; Lehrer in Meppen/Ems.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitslosenprojekte zwischen sozialer Arbeit und sozialer Bewegung, Frankfurt am Main u. a. 1989; „Niemandem wird es schlechter gehen...“ Armut, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosenbewegung in Deutschland, Köln 1993.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

– Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

– Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

– Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Arbeitslosigkeit in der vereinigten Bundesrepublik Deutschland

## I. Vielfältige Ursachen steigender Massenarbeitslosigkeit

Als vor fünf Jahren in dieser Zeitschrift „15 Jahre Massenarbeitslosigkeit – Aspekte einer Halbzeitbilanz“ festgestellt wurden, waren Analyse und Prognose äußerst umstritten<sup>1</sup>. Nachdem ein Drittel der zweiten Halbzeit vergangen ist, wird im Jahresdurchschnitt 1993 für das alte Bundesgebiet eine noch höhere Arbeitslosigkeit erwartet als 1988: 2,3 Millionen in offizieller Zählung. Damals nicht absehbar, kommen außerdem 1,1 Millionen im Osten Deutschlands hinzu. Alles sieht eher nach einer Verlängerung der Massenarbeitslosigkeit aus als nach einer grundlegenden Lösung des Problems durch Vollbeschäftigungspolitik.

Die OECD stellte auf dem Wirtschafts- und Finanzministertreffen Anfang Juni 1993 fest, daß die international vergleichbar gemachte gesamtdeutsche Arbeitslosenquote von 7,7 Prozent im vergangenen Jahr auf 10,1 Prozent im laufenden und 12,1 Prozent im kommenden Jahr steigen könnte, wenn Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung nicht angekurbelt werden<sup>2</sup>. Damit würde Deutschland fast den Durchschnitt der anderen europäischen OECD-Länder erreichen. Insgesamt 36 Millionen Arbeitslose werden 1994 in den westlichen Industrieländern erwartet, davon fast 20 Millionen in der EG; das wäre die höchste Zahl seit deren Bestehen.

### 1. Konjunkturelle Ursachen

In Westdeutschland kann der Anstieg der Arbeitslosigkeit im ersten Quartal 1993 um fast eine halbe Million gegenüber dem Vorjahr weit überwiegend konjunkturell interpretiert werden. Denn die Beschäftigung sank gegenüber ihrem konjunkturellen Höhepunkt im März/April 1992 ebenfalls um eine halbe Million Erwerbstätige. Die Kurzarbeit verdreifachte sich fast, gut ein Viertel der im Vorjahr geleisteten Arbeitsstunden fiel im Mai 1993 aus; damit ist der Weg in die schwerste Krise seit 20

Jahren markiert. Das reale Bruttoinlandsprodukt lag im ersten Halbjahr um rund drei Prozent unter dem des Vorjahres, zur Jahresmitte liegt die Kapazitätsauslastung mit 76 Prozent ähnlich tief wie 1974/75 und 1981/82. Real lagen die Ausrüstungsinvestitionen im ersten Quartal 1993 um 15, die Bauinvestitionen um gut 5 Prozent unter denen des Vorjahres. Die Ausfuhr, insbesondere von Investitionsgütern, ist eingebrochen. Moderate Lohnabschlüsse, steigende Steuern und Abgaben, Massenarbeitslosigkeit und Rückführungen der zentralen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten (neun Prozent weniger Arbeitsvermittlungen, sieben Prozent weniger Teilnehmer an Fortbildung und Umschulung [FuU], 43 Prozent weniger Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [ABM] im Juni 1993 gegenüber dem Vorjahr) beeinträchtigten den privaten Verbrauch als größte Nachfragekomponente. Schließlich ist auch der Staatsverbrauch rückläufig, weil Defizite der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Höhe von von 20 Milliarden Mark, hohe Neuverschuldung, Zins und Tilgung auf eine überbordende Staatsschuld zu bewältigen sind.

### 2. Strukturelle Ursachen

Strukturelle Ursachen der Arbeitslosigkeit kommen mittelfristig hinzu. Die Hälfte der befragten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes hält ihren Personalstand derzeit für zu „hoch“. In den nächsten drei bis fünf Jahren wird wegen eines deutlich abgeschwächten Umsatzwachstums bei unverändertem Produktivitätsfortschritt ein starker Personalabbau erwartet. Gegenüber 1991 könnte dies einen Stellenabbau um eine halbe Million in Betrieben mit 20 und mehr Beschäftigten mit sich bringen<sup>3</sup>.

Hinzu kommen Auswirkungen verschärften Wettbewerbs auf europäisch integrierten und globalisierten Märkten, von Abwanderungsdruck in osteuropäische Billiglohnländer und von schlanker Verwaltung, Leitung und Produktion. Bereits Ende 1992 war die Beschäftigung des verarbeitenden Gewerbes überall in Deutschland rückläufig und lag (bei einem Abbau von 841 000 Stellen) um

1 Vgl. Jürgen Kühl, 15 Jahre Massenarbeitslosigkeit – Aspekte einer Halbzeitbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 3–15.

2 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 2. 6. 1993; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 7. 1993.

3 Vgl. Wolfgang Ruppert/Peter Schnur, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe – Alte Bundesländer, Herbst 1992, IAB-Werkstattbericht (IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) Nr. 7 vom 24. 5. 1993.

10 Prozent unter dem Vorjahr. Die beschriebenen Prozesse struktureller De-Industrialisierung strahlen erfahrungsgemäß auf produzierendes Handwerk, Mittelstand, Unternehmensdienstleistungen, Forschung und Entwicklung (FuE) usw. negativ aus.

### 3. Wachstumsdefizite bei hohem Zugang an Erwerbspersonen

Wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit ergibt sich aus der für die neunziger Jahre zu erwartenden schwachen Wachstumsdynamik, wonach die westdeutsche Wirtschaft 1992/2000 nicht mehr – wie bisher im IAB-Westphal-Szenario unterstellt – um real drei Prozent durchschnittlich wächst, sondern nur noch um zwei Prozent jährlich<sup>4</sup>. Rezession, schleppende Weltkonjunktur und eine hausgemachte Stabilisierungskrise vermässelten den Start in die goldenen Neunziger, von Antriebskräften des Binnenmarktes keine Spur. Die Bundesrepublik als Herrin der Ankerwährung des Europäischen Währungssystems (EWS) macht Geldpolitik für alle anderen EG-Länder mit, so daß die deutsche Ausfuhrschwäche als Reimport unserer eigenen Probleme gilt<sup>5</sup>.

Zu erwähnen sind schließlich Erwerbspersonenschübe von plus fünf Millionen in den letzten 15 Jahren seit Verlust der Vollbeschäftigung, eine Zuwachsrate, die das westdeutsche Beschäftigungssystem trotz erfreulicher Beschäftigungssteigerung auf Rekordwerte von 29,5 Millionen in 1992 nicht absorbierte. Zwar mindert die demographische Entwicklung der ansässigen deutschen Bevölkerung das Arbeitskräfteangebot seit Jahren, sogar stärker als vor allem durch steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen gewonnen wurde. Doch wird dieser Rückgang (per saldo) mehr als ausgeglichen durch Wanderungsgewinne von deutschen Aus- und Übersiedlern, Pendlern aus den neuen Bundesländern und von Ausländern von innerhalb und außerhalb der EG, von Asylbewerbern, Werkvertragsarbeitnehmern, Saisonkräften usw.

*Saisonale Arbeitslosigkeit* ist nach wie vor nennenswert, hat doch ein Drittel aller Arbeitnehmer keine ganzjährige Beschäftigung und treten jährlich Millionen Arbeitnehmer in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein bzw. verlassen diese wieder.

4 Vgl. IAB-Westphal-Szenario, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), (1992) 101, S. 24; Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung PROGNOSE: Auszug aus Deutschland-Report Nr. 1; Die demographische und ökonomische Entwicklung im Überblick, Basel, April 1993, S. 28.

5 Vgl. Olaf Sievert, Deutsche Wirtschaft: Konjunkturflaute oder Strukturkrise, Manuskript eines Vortrages vom 3. Mai 1993, S. 12.

*Regionale Arbeitslosigkeit* wird an den anhaltenden Differenzen von Arbeitslosenquoten zwischen drei und 18 Prozent, je nach Arbeitsamt, deutlich. Die *strukturalisierte Arbeitslosigkeit* in Form einer mehr als einjährigen Beschäftigungslosigkeit sank zwar seit ihrem Maximum von 685 000 im Jahr 1988 auf 455 000 im Jahr 1991, doch stieg sie 1992 wieder auf 474 000; das entspricht rund 27 Prozent aller Arbeitslosen. Die *Langzeitarbeitslosigkeit*, vor allem der Älteren, steigt somit wieder. Selbst wenn die Rezession 1993/94 überwunden sein sollte, ist nach Modellrechnungen eine noch höhere Strukturarbeitslosigkeit zu erwarten als nach den Rezessionen 1975/76 und 1981/82. Schließlich mag es *Sucharbeitslosigkeit* und unvereinbare bzw. zum Zeitpunkt der Arbeitslosenzählung noch nicht übereinstimmende Angebote und Nachfragen nach Arbeit geben, wobei auch Bedarfsäußerungen der Arbeitgeber von den Arbeitsplatzanforderungen abweichen mögen.

Zwar widerspricht es allen historischen Erfahrungen, daß auf Dauer beträchtliche Beschäftigungsgewinne mit steigenden Inflationsraten zu erkauften wären. Es kann aber „nicht nachdrücklich genug betont werden, daß überhaupt keine Rede davon sein kann, Arbeitslosigkeit sei notwendig zur Aufrechterhaltung einer stabilen Inflationsrate“<sup>6</sup>.

Der Anteil von Einstellungen aus vorangehender Nichtbeschäftigung (Arbeitslose, Nichterwerbspersonen) hat seit Beginn der siebziger Jahre zugenommen. Also haben Beschäftigte (insider) in den achtziger Jahren anteilig mehr Nichtbeschäftigte (outsider) in das Beschäftigungssystem „hereingelassen“. Jedoch kann „dieser Trend nicht als empirische Stütze für Theorien herangezogen werden, die den Anstieg der Arbeitslosigkeit primär mit Regulierungen des Arbeitsmarktes und mit abnehmender Mobilität begründen“<sup>7</sup>. Allerdings fällt auf, daß die Wiederbeschäftigungsquote (Abgang in Arbeit als Prozentsatz aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit) bis Mitte der achtziger Jahre auf 74 Prozent stieg, bis Mitte 1992 aber auf 40 Prozent fiel<sup>8</sup>. Insofern kamen zwar mehr Nichtbeschäftigte in Erwerbsarbeit, doch ein abnehmender Teil von ihnen war zuvor arbeitslos.

Arbeitslosigkeit ist für die Menschen in den neuen Bundesländern eine völlig neue Erfahrung. Zwar war die DDR-Ökonomie eine der effizientesten

6 Wolfgang Franz, Arbeitslosigkeit, Ein makrotheoretischer Analyserahmen, in: Wolfgang Franz u. a., Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit, BeitrAB, (1992) 165, S. 23.

7 Ronald Schettkat, Mobilität im Arbeitsmarkt – eine Funktion der Makroökonomie, in: W. Franz (Anm. 6), S. 33.

8 Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), (1993) 5, S. 840.

der Länder des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und konnte sich schon beinahe mit südlichen EG-Mitgliedern messen. Dennoch war nach westlichen Effizienzmaßstäben eine Halbierung der Beschäftigtenzahlen binnen drei Jahren notwendig – trotz beträchtlicher Lohnsubventionen durch Treuhandanstalt (THA) und BA. Zu dieser *Effizienzangel-Arbeitslosigkeit* kam ungeachtet rasch eingeleiteter umfangreicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bald eine *Transformationskrisen-Arbeitslosigkeit* hinzu. In Zukunft werden diese beiden Formen ostdeutscher Arbeitslosigkeit in die genannten westdeutschen übergehen. Eine getrennte theoretische und empirische Behandlung wird hier deshalb nicht weiter verfolgt.

## II. Offene Arbeitslosigkeit und verdeckte Unterbeschäftigung

So erfreulich alle statistischen und sozialstaatlich zulässigen Differenzierungen von Beständen, Bewegungen und Strukturen der Arbeitslosigkeit sind<sup>9</sup>, entscheidend bleibt das unerträglich hohe, im Westen stark steigende, im Osten immerhin leicht rückgängige *Niveau der offenen Arbeitslosigkeit* von 3,5 Millionen in 1993 und 3,7 Millionen als Erwartung für 1994 (vgl. Tabelle 1). Der westdeutsche Negativwert erreicht fast den saisonalen Spitzenwert 1986 von 2,59 Millionen. Selbst für den Fall, daß die westdeutsche Wirtschaft 1994 real wieder wächst, erwartet die Bundesregierung für den Beginn des Jahres über vier Millionen Arbeitslose.

**Tabelle 1: Registrierte Arbeitslosigkeit in West-, Ost- und Gesamtdeutschland 1990 bis 1994 (in 1000)**

Jahr	WEST	OST	D
1990	1 883	240	2 123
1991	1 689	912	2 601
1992	1 808	1 170	2 978
1993	2 300	1 150	3 450
1994 <sup>1</sup>	2 570	1 100	3 670

1 Prognose des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, vom März 1993.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Zugänge von 5,5 Millionen Arbeitslosen in 1992 und Abgänge von 5,2 Millionen (vgl. Tabelle 2) weisen die derzeitige Arbeitslosigkeit zwar als in

<sup>9</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1992. Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer, ANBA, (1993) 5, S. 792–983.

Bewegung befindlich, zugleich aber als im Niveau steigend aus, eine Tendenz, die sich in den Bewegungen von Januar bis Mai 1993 verstärkt hat, als westdeutsche Zugänge zur Arbeitslosigkeit um ein Fünftel über denen des Vorjahres lagen, während in Ostdeutschland die Abgänge aus Arbeitslosigkeit immerhin um 20 Prozent zunahmen. Hinzu kommen bis Mai 1993 knapp eine Million ältere Arbeitnehmer, die nicht als Arbeitslose gezählt werden (Tabelle 3).

Betroffen ist im Westen die stark wachsende Gruppe der 58jährigen und Älteren, vor allem Männer, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen; im Mai 1993 waren 126 300 unregistrierte Arbeitslose verzeichnet. Während im Westen der Effekt der Vorruhestandsregelung als „Überdruckventil“ 1993 ausläuft, hatte er im Osten zusammen mit dem Altersübergangsgeld bis zuletzt steigende Bedeutung für fast 900 000 Betroffene. Wegen des Auslaufens der Regelung Ende 1992 werden für 1993 nur noch rund eine dreiviertel Million Arbeitnehmer vor der Rente solche Maßnahmen in Anspruch nehmen, statt in die offene Arbeitslosigkeit zu gehen. Da in der DDR u. a. wegen Arbeitskräftemangel und der niedrigen Renten 10 bis 15 Prozent der Rentner arbeiteten, wäre der Altersabgang aus Arbeit in Rente, ohne daß dabei Arbeitslosigkeit entsteht, zu der gesamten Unterbeschäftigung hinzuzurechnen.

Wurden die bisher genannten Gruppen wenigstens außerhalb der Arbeitslosenstatistik erfaßt, so stellt die *Stille Reserve* (vgl. Tabelle 4) eine Rechengröße dar, die den Unterschied zwischen dem gesamten Erwerbspersonenpotential und der Summe aus Erwerbstätigen plus Arbeitslosen ausmacht. Während die Stille Reserve im Westen von 1990 bis 1993 um 600 000 Personen, bestehend vor allem aus Ausländern, auf 1,8 Millionen stieg, baut sie sich in den neuen Ländern aus entmutigten Frauen, Jugendlichen und verdrängten Erwerbspersonen auf dem Lande gerade erst auf.

Es hat sich eingebürgert, *Teilnehmer an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik* (vgl. Tabelle 5) der gesamten Unterbeschäftigung zuzurechnen, da sie zuvor zu Teilen (im Falle von Kurzarbeit bei durchschnittlichem Arbeitsausfall von 25 Prozent im Westen und 45 Prozent im Osten im Juni 1993) oder voll arbeitslos (im Falle von AB- und FuU-Maßnahmen) bzw. von Arbeitslosigkeit bedroht waren.

Die individuellen Beschäftigungsrisiken, Existenznöte, Selbstzweifel und Hoffnungen werden klarer, wenn man sich die – gegenüber den Beständen – wachsende Zahl von Eintritten in diese Maßnahmen, deren zeitliche Befristung und die damit verbundenen mehr oder weniger großen Lohnein-

**Tabelle 2: Zugänge zur und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit 1990 bis Mai 1993 (in 1000)**

Jahr	Zugänge			Abgänge		
	WEST	OST	D	WEST	OST	D
1990	3 703	—	3 703	3 971	—	3 971
1991	3 660	1 443	5 103	3 712	1 047	4 759
1992	3 961	1 574	5 535	3 667	1 511	5 178
1993 bis Mai	1 888	626	2 514	1 766	495	2 261

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

**Tabelle 3: Nicht als Arbeitslose gezählte Gruppen 1990 bis Mai 1993 (in 1000)**

Jahr	58jährige und Ältere, die der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen (§ 105 c AFG)	Empfänger von Vorruhestandsgeld (VOG) und Altersübergangsgeld (ALÜG)			
		VOG		ALÜG	Insgesamt
		WEST	OST	OST	D
1990	63,1	36	180,0	10,0	226,0
1991	63,4	23	365,0	189,0	577,0
1992	82,1	12	295,0	515,8	822,8
1993 bis Mai	126,3	2	220,2	646,4	868,6
1993 <sup>1</sup>	—	—	210,0	540,0	750,0

1 Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt 1992 und 1993 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, (1992) 4, S. 466.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

**Tabelle 4: Stille Reserve von Erwerbslosen ohne Registrierung als Arbeitslose 1990 bis 1993 (in 1000)**

Jahr	WEST	OST	D
1990	1 164	—	1 164
1991	1 321	—	1 321
1992	1 527	20	1 547
1993	1 771	110	1 881

Quelle: Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt 1992 und 1993 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, (1992) 4, S. 459 und 466.

bußen vergegenwärtigt. Waren 1991 noch zwei Drittel der 2,4 Millionen Teilnehmer ostdeutsche Kurzarbeiter, die bei Null-Stunden-Beschäftigung eher Arbeitslosen gleichstanden, so ist es 1993 die rezessionsbedingte Kurzarbeit im Westen, die allein ein Drittel der Teilnehmer ausmacht. Tabelle 6 zeigt die Entlastung der Arbeitslosenzahl durch ABM, Kurzarbeit, FuU sowie Vorruhestands- und Altersübergangsregelung, also einschließlich der induzierten Altersabgänge laut Tabelle 3.

Vorruhestands- und Altersübergangsregelung machen einen stark steigenden Anteil an der Gesamt-

**Tabelle 5: Teilnehmer an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik 1990 bis 1993 (in 1000)**

Jahr	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ABM			Kurzarbeit			Förderung der beruflichen Bildung - Vollzeit - FuU			Insgesamt D
	WEST	OST	D	WEST	OST	D	WEST	OST	D	
1990	83	3	86	56	758	814	215	7	222	1 122
1991	83	183	266	145	1 616	1 761	237	169	406	2 433
1992	78	388	466	283	370	653	250	425	675	1 794
1993	65	300	365	650	120	770	210	280	490	1 625

Quelle: wie Tabelle 4, S. 472 f.

**Tabelle 6: Entlastung der gesamtdeutschen Arbeitslosenzahl durch AFG-Instrumente 1990 bis 1993 (in 1000)**

Jahr	ABM (einschl. § 249 h – AFG-Maßnahmen im Osten)	Kurzarbeit	Förderung der beruflichen Bildung	Vorruhestand, Altersübergang	Insgesamt
1990	110	354	198	226	888
1991	362	930	379	577	2248
1992	642	252	645	823	2362
1993	560	189	463	756	1968

Quelle: wie Tabelle 4, S. 472 f.

entlastung aus: 1991 waren es 25,7, 1993 sogar 38,4 Prozent, obwohl Neuzugänge ab 1993 nicht mehr möglich sind. Dadurch steigt die Arbeitslosigkeit älterer Erwerbsfähiger. Doch kann der Einstieg in die Vor-Rente kaum als aktive Arbeitsmarktpolitik gelten, da weder Beschäftigung noch Qualifikation gefördert oder erhalten werden; es erfolgt eine rechnerische Entlastung der Arbeitslosenzahl. So erleichtert mancher auch sein mag, früher aufhören zu können, es gibt keine gleitenden Ausgänge, keine Altersteilzeit, keine Rückkehr-, kaum Nebenerwerbsmöglichkeiten.

Noch entscheidender ist, daß alle vier Maßnahmen 1993 den Arbeitsmarkt weniger als im Vorjahr entlasten:

- Nach einem haushaltsrechtlichen Neubewilligungsstopp bei ABM bringen die vom Sturm der Entrüstung ertrotzten zwei Milliarden Mark zusätzlich (ABM-Konsolidierungsprogramm) und die Beschäftigungsförderung nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in Umwelt, sozialen Diensten und Jugendhilfe des Ostens (10 440 Teilnehmer im Mai 1993 von geplanten 77 000) keine größere Entlastung als 1992.
- ABM-West lag im Mai 1993 um 38, ABM-Ost um 34 Prozent unter dem Vorjahr (zusammen 318 200 Teilnehmer), so daß fraglich ist, ob die ausgewiesene Entlastung – trotz Einschluß der § 249h-Maßnahmen – erreicht wird.
- Nachdem Auftragsmaßnahmen der Arbeitsämter zur Förderung der beruflichen Bildung völlig zum Erliegen gekommen sind, andere Neubewilligungen möglichst auf 1994 verschoben werden sollen, die Neueintritte 1993 massiv um zwei Drittel unter denen des Vorjahres liegen, so daß schon die Teilnehmerbestände (im Mai 1993) um 5 Prozent im Westen und 16 Prozent im Osten unter denen des Vorjahres liegen, ist auch ein teilweiser Wegfall der Entlastungen durch FuU-Maßnahmen zu erwarten. Diese werden möglicherweise, trotz ihres

vorbeugenden Charakters im Westen und ihrer Unerläßlichkeit zur Systemtransformation im Osten, noch über das bisher ausgewiesene Maß hinaus reduziert.

Zusammengenommen liegt das *gesamtdeutsche Beschäftigungsdefizit* bei dem größten Teil der 1993 rund 3,5 Millionen Arbeitslosen und der knapp 2 Millionen in der Stillen Reserve sowie bei den knapp 1,2 Millionen in arbeitsmarktentlastenden Maßnahmen (ohne Vor-Rente) „Geparkten“ (insgesamt also bei 6,7 Millionen). Diese Situation bedingt *erstens* auf hohem Niveau konsolidierte, mittelfristig in Budgets, Programmhäushalten und Entscheidungen vor Ort verfestigte Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik. *Zweitens* wird vor allem globale und strukturelle Beschäftigungspolitik für Rezessionsüberwindung, Wachstums- und Strukturförderung unerläßlich. Die bislang verfolgten Muster zur Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit ähneln jedoch stark den Passivreaktionen früherer Zeiten<sup>10</sup>.

### III. Bewegung und Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit

#### 1. Bewegung von Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit ist stark in Bewegung: Rund das Doppelte des Ausgangsbestandes 1992 von 2,77 Millionen kam im Laufe des Jahres noch einmal hinzu (5,54 Millionen), so daß Arbeitslosigkeit in Deutschland 1992 8,3 Millionen erfaßte, 800 000 mehr als 1991 (vgl. Tabelle 7). Freilich konnten auch 5,2 Millionen Abgänge verzeichnet werden, so daß am Jahresende noch 3,13 Millionen Men-

<sup>10</sup> Vgl. Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung, in: MittAB, (1982) 3, S. 276ff.; Douglas Webber, Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis, Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, (1982) 3, S. 261ff.

**Tabelle 7: Bestände, Zu- und Abgänge von Arbeitslosen 1991 und 1992 (in 1000)**

	WEST		OST		D	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Jahresanfangsbestand	1784,1	1731,2	642,2	1037,7	2426,4	2768,9
Zugang im Jahr	3659,9	3961,4	1442,7	1574,0	5102,6	5535,4
Anwesenheit in Arbeitslosigkeit insgesamt	5444,1	5692,6	2084,8	2611,7	7528,9	8304,3
Abgang aus Arbeitslosigkeit	3712,9	3667,1	1047,1	1511,0	4760,0	5178,1
- in Arbeit durch Vermittlung	913,3	781,6	439,2	541,2	1352,5	1322,8
- in Arbeit durch Selbstsuche	898,6	772,2	} 607,9	119,8 <sup>1</sup>	} 3407,6	892,0
- nicht in Arbeit	1901,1	2113,3		850,0 <sup>1</sup>		2963,3
Arbeitslose am Jahresende	1731,2	2025,5	1037,7	1100,7	2768,9	3126,2

1 1992 nahmen 600 500 zuvor Arbeitslose eine Vollzeitmaßnahme beruflicher Fortbildung oder Umschulung auf, die Zahl der Empfänger von Altersübergangsgeld stieg um 250 000 gegenüber dem Vorjahr. Die übrigen Abgänge aus Arbeitslosigkeit wurden als Arbeitsaufnahme in selbstgesuchte Arbeit, z. B. als Westpendler oder Abwanderer, eingeschätzt, vgl. ANBA, (1993) 5, S. 939. Der Abgang in Stille Reserve wird hier vernachlässigt. Für 1991 wurden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit außer durch Arbeitsvermittlung nicht getrennt erhoben. Sie umfassen selbstgesuchte Arbeit und sonstige Abgänge.

Quelle: Berechnungen aus ANBA, (1993) 5.

schen im Arbeitslosenbestand waren, 357 000 mehr als am Jahresanfang. Von den Abgängen aus Arbeitslosigkeit führte weniger als die Hälfte (rund 42,7 Prozent) wieder in Erwerbstätigkeit, und zwar im Westen je zur Hälfte durch Vermittlung der Arbeitsämter und Eigeninitiative der Arbeitslosen. Dies kann in den neuen Ländern so nicht ablaufen, weil es dort noch keinen funktionsfähigen Arbeitsmarkt gibt, so daß die Arbeitsvermittlungen im Vordergrund standen.

Besonders in Westdeutschland ist die Beendigung der Arbeitslosigkeit durch Eigeninitiative, Suche oder Arbeitsvermittlung 1992 gegenüber 1991 stark zurückgegangen:

- Die konjunkturelle Abschwächung der Beschäftigung und der Neueinstellungen um fast 500 000 ist ausschlaggebend für die schlechteren Wiederbeschäftigungschancen.
- Die Einschränkungen der Arbeitsmarktpolitik machten sich deutlich bemerkbar: 1992 wurden gegenüber 1991 16 700 weniger AB-Maßnahmen und 20 700 weniger Einarbeitungszuschüsse zu Vermittlungshilfen bewilligt. Mit Lohnzuschüssen für Ältere und den Beschäftigungshilfen des Bundesprogramms wurden weniger Langzeitarbeitslose wieder in Arbeit gebracht.
- Mehr als verdreifacht (auf 96 000) hat sich die Zahl der arbeitslosen Leistungsempfänger, die vom sog. „Nichtverfügbarkeitsprivileg“ (§ 105c AFG) Gebrauch machten und nicht mehr als Arbeitslose gezählt wurden.

- Das Angebot zusätzlicher Arbeitskräfte von Abwanderern und Pendlern aus dem Osten, Aussiedlern, Asylbewerbern, Werkvertragsarbeitnehmern, Leihkräften usw. begünstigte die Einstellung von Nichtarbeitslosen.

Tabelle 8 zeigt, daß der Anteil der Arbeitslosen an allen Abgängen, der (wieder) eine Arbeit aufnahm, von fast zwei Dritteln Anfang der achtziger auf fast drei Viertel Mitte der achtziger Jahre stieg, seither aber rapide auf nun 40 Prozent in 1992 gefallen ist. Für nur 36 Prozent der Abgänge von Frauen aus Arbeitslosigkeit ergab sich neue Erwerbsarbeit. Obwohl die Einstellungen (ohne Auszubildende) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von fünf über sieben auf 6,4 Millionen im Jahr 1992 gestiegen waren, ging die Wiederbeschäftigungsquote mittelfristig stark zurück. Nach erfreulichen Fortschritten Mitte der achtziger Jahre sank 1992 auch der Arbeitsvermittlungsanteil in Form der Beendigung von Arbeitslosigkeit durch Arbeit auf das Niveau der achtziger Jahre.

## 2. Verfestigung von Arbeitslosigkeit

Der dramatische Rückgang der Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen auf 40 Prozent im Jahr 1992 ist Ausdruck des arbeitsmarktwirtschaftlichen Ausiebnungsprozesses bei Beschäftigungsabbau und (Wieder-)Einstellungen. Fortgeschrittenes Alter, gesundheitliche Einschränkungen und fehlende Berufsausbildung gelten als Kriterien für die geringen Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen.

**Tabelle 8: Einmündung von westdeutschen Arbeitslosen in Arbeit (1981 bis 1992)**

Jahr	Abgang an Arbeitslosen in 1000	Einstellungen <sup>1</sup> in 1000	Wiederbeschäftigungsanteil <sup>2</sup>			Arbeitsvermittlunganteil <sup>2</sup> (in Prozent)
			insgesamt	Männer	Frauen	
			in Prozent			
1981	2945,5	5809,5	63	—	—	47
1982	3187,2	5086,5	67	—	—	41
1983	3578,6	5060,1	69	74,0	60,5	41
1984	3696,6	4953,5	66	70,7	58,9	42
1985	3728,3	5139,2	74	78,2	64,3	41
1986	3766,2	5300,0	73	78,0	63,7	45
1987	3636,4	5400,3	68	72,4	61,0	46
1988	3786,2	5527,4	68	72,3	60,3	48
1989	3944,8	6191,9	59	62,0	54,8	49
1990	3971,2	7054,5	54	57,2	49,6	48
1991	3712,9	6887,7	49	51,0	46,1	48
1992	3667,1	6400,0	40	42,5	35,9	44

1 Begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, ohne Ausbildungsverhältnisse betrieblicher Art.

2 Wiederbeschäftigungs- und Vermittlungsanteil sind nach der Erhebung vom Mai/Juni angegeben. Auf das Jahr bezogen, weichen die Werte davon ab.

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA, (1992) 5 und frühere Jahrgänge.

Ein gutes<sup>11</sup> Drittel des Arbeitslosenbestandes, aber 42 Prozent der Abgänger aus Arbeitslosigkeit hatten 1992 eine abgeschlossene Berufsausbildung, waren jünger als 55 Jahre und hatten keinerlei (vermittlungrelevante) Gesundheitseinschränkungen. Im Durchschnitt waren Angehörige dieser Gruppe knapp 22 Wochen arbeitslos, nur jeder zehnte länger als ein Jahr<sup>11</sup>. Dagegen führen gesundheitliche Einschränkungen oder fortgeschrittenes Alter zu deutlich höherer Dauer und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, insbesondere wenn keine Berufsausbildung abgeschlossen wurde. Diese Gruppe stellt zwar nur ein knappes Viertel aller Arbeitslosen, trägt aber 39 Prozent der Arbeitslosigkeit, die dann durchschnittlich fast 49 Wochen dauert; ein Viertel der Betroffenen ist länger als ein Jahr arbeitslos. Das Alter ist das Merkmal, was die Dauer der Arbeitslosigkeit am stärksten beeinflusst. Für ältere Arbeitslose auch ohne gesundheitliche Einschränkungen stieg das Verbleibsrisiko auf 65 Wochen. Die Konzentration der Arbeitslosigkeit auf die älteren und/oder gesundheitlich eingeschränkten Arbeitslosen wird immer deutlicher. Von 1986 bis 1992 hat sich für sie die Dauer der Arbeitslosigkeit trotz des Beschäftigungsbooms im Vergleich zu anderen weniger oder gar nicht verkürzt.

<sup>11</sup> Helmut Rudolph/Heinz Gommlich, Arbeitslosigkeit konzentriert sich immer mehr auf Problemgruppen, in: IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 3. 6. 1993.

Der Wiedereinstieg in Arbeit gelang 1992 im Vergleich zur durchschnittlichen Wiederbeschäftigungsquote von 40 Prozent

- 30 Prozent der 45jährigen oder älteren Abgänger aus Arbeitslosigkeit,
- 29 Prozent der gesundheitlich eingeschränkten Abgänger,
- 34 Prozent der ungelerten oder formal nicht qualifizierten Abgänger.

Nur jeder sechste, der alle diese Eigenschaften aufwies, fand 1992 wieder Arbeit, vielfach nur mit mehrjährigen Lohnzuschüssen und Mitteln der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte.

## IV. Kosten der Arbeitslosigkeit

### 1. Arbeitslosigkeit ist teuer

Für die Betroffenen ist wichtig, daß rasch nach Arbeitslosigkeitsbeginn eine lohnbezogene, für die erworbene Anspruchsdauer gesicherte und für die Zeit danach, wenn auch bedürftigkeitsabhängig, eine zeitlich unbefristete *Arbeitslosenunterstützung* gezahlt wird. Tabelle 9 beziffert das durchschnittliche Arbeitslosengeld im Westen 1992 auf 1300,- DM, im Osten auf 979,- DM; das entspricht 75 Prozent und damit gerade soviel, wie die

**Tabelle 9: Entwicklung der monatlichen Durchschnittsbeiträge von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe<sup>1</sup> 1987 bis 1992 in DM**

Art der Leistung/ Personengruppe	WEST						OST	
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1991	1992
<i>Arbeitslosengeld</i>								
Empfänger insgesamt	984	1035	1059	1144	1213	1300	712	979
Männer	1208	1270	1301	1390	1470	1551	825	1127
verheiratet	1390	1431	1443	1526	1618	1708	—	1175
nicht verheiratet	964	1019	1059	1158	1224	1287	—	977
Frauen	773	817	845	924	957	1010	652	843
verheiratet	750	791	816	892	919	965	—	829
nicht verheiratet	815	871	908	996	1042	1102	—	882
<i>Arbeitslosenhilfe</i>								
Empfänger insgesamt	806	829	845	903	921	975	—	666
Männer	865	890	907	967	986	1042	—	756
verheiratet	949	970	982	1038	1048	1104	—	779
nicht verheiratet	806	835	853	915	940	998	—	748
Frauen	661	685	703	755	770	817	—	605
verheiratet	627	633	637	675	684	708	—	523
nicht verheiratet	674	706	731	790	810	870	—	694

1 Für die Berechnung wurde die Zahl der Leistungsempfänger von Ende Oktober zugrunde gelegt.

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA, (1993) 5, S. 832 und 935.

Arbeitslosenhilfe im Westen ausmacht. Die Arbeitslosenhilfe Ost erreicht nur zwei Drittel des Westniveaus. Die Leistungsunterschiede folgen den Lohndifferenzen, Frauen erhalten folglich weniger als Männer.

Arbeitslosenunterstützung wird nach dem zuletzt in tariflicher Arbeitszeit erzielten, pauschalierten Nettoarbeitsentgelt errechnet. Da dieses Überstunden und andere Zuschläge, Sonderzahlungen usw. aus dem Durchschnittseinkommen nicht enthält, liegen die Unterstützungsbeträge effektiv unter den amtlichen Lohnersatzraten (Arbeitslosenunterstützung in Prozent des um die gesetzlichen Abzüge verminderten Arbeitsentgelts) und geraten mitunter in die Nähe des Existenzminimums der Sozialhilfe<sup>12</sup>. Insofern ist das Abstandsgebot zu

den geringsten Löhnen zumutbarer Arbeit gewahrt.

Im Mai 1993 gab es im Westen 1,709, im Osten 0,922 Millionen Leistungsempfänger. Der Anteil der Leistungsempfänger an den Arbeitslosen ist hoch (West 1992 72,5; Ost 82,2 Prozent) und steigend, im Osten auch durch bedürftige Empfänger von Arbeitslosenhilfe. 1992 wurde mit 40,7 Milliarden DM fast die Hälfte der BA-Ausgaben (43,5 Prozent) für Arbeitslosenunterstützung verwendet. Allerdings kamen 9,1 Milliarden DM für die Arbeitslosenunterstützung aus Bundesmitteln.

In Tabelle 10 werden die Einnahmen und Ausgaben je 100 000 Personen für 1993 miteinander verglichen.

## 2. Gesamtfiskalische Betrachtung

Erst die gesamtfiskalische Betrachtung aller Ausgaben und Mindereinnahmen in den Haushalten der drei Gebietskörperschaften und der drei Sozialversicherungsträger (Arbeitslosen-, Kranken-, Rentenversicherung) ergibt die fiskalischen, allerdings rein gegenwartsbezogenen Gesamt-

12 Mangels geeigneter Vergleichsdaten und mangels ausreichender Differenzierung um die Durchschnittswerte von Nettoeinkommen und Arbeitslosenunterstützung bedarf diese Vermutung noch näherer Prüfung. Vergleicht man das Arbeitslosengeld in den neuen Ländern mit den Nettoeinkommen dort, so betrug der Wert laut Tabelle 9 1991 rund 68,7 Prozent und 1992 rund 63,9 Prozent der durchschnittlichen individuellen Nettoeinkommen laut Sozialreport 1992. Hier werden Oktoberwerte mit jahresdurchschnittlichen Einkommen verglichen, was bei den vereinbarten Lohnsteigerungen im Jahresablauf leicht in die Irre führt. Wichtig ist vielmehr der starke Rückgang der Einkommensersatzquote in 1992 um 5 Prozent gegenüber 1991. Die Arbeitslosenhilfe erreichte 1992 nur 43,5 Prozent der Nettoeinkommen. Zu

den Einkommensdaten vgl. Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut Berlin-Brandenburg e. V., Sozialreport 1992, Berlin-Brandenburg Juni 1993 (repräsentative Befragung von 1 500 Ostdeutschen).

**Tabelle 10: Einnahmen und Ausgaben der BA 1993 je 100 000 Personen (in Milliarden DM)**

	WEST	OST
Beitragseinnahmen	0,3	0,2
Arbeitslosengeld	2,4	1,5
Arbeitslosenhilfe	1,6	1,4
Kurzarbeitergeld	0,5	0,5
berufliche Bildung	1,2	1,2
Unterhaltsgeld	2,5	1,7
ABM	3,2	2,4 <sup>1</sup>
Altersübergangsgeld	—	1,9

1 ABM zu alten Bedingungen 2,7; Neufälle 2,2 Milliarden DM.

Quelle: Arbeitsgruppe Gesamtwirtschaftliche Voraussetzungen, in: Sozialpolitische Nachrichten, (1993) 17, vom 26. 4. 1993.

kosten der Arbeitslosigkeit, wie sie für 1991 in Tabelle 11 für die beiden Teilgebiete ausgewiesen sind. Sie betragen damals 55 Milliarden DM im Westen und 15 Milliarden DM im Osten, durchschnittlich pro Arbeitslosen und Jahr 32 330 DM bzw. gut 17 000 DM. Wie stark die gesamtfiskalischen Kosten seither gestiegen sind, mag an der Tatsache abgelesen werden, daß allein die Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe von 1991 rund 31 Milliarden Mark über knapp 41 Milliarden 1992 auf über 52 Milliarden DM 1993 steigen werden.

Der Anteil der Lohnersatzleistungen, die direkt an Arbeitslose gezahlt wurden, lag bei 29 Prozent der Gesamtkosten im Westen und 45 Prozent im Osten, vor allem, weil dort Ansprüche auf das höhere Arbeitslosengeld (noch) überwiegen. Während die BA im Westen 38 Prozent der Gesamtkosten trug, waren es im Osten immerhin 69 Prozent. Dagegen übernahm der Bund im Westen immerhin ein Viertel der Gesamtkosten, in Ostdeutschland lediglich 10 Prozent. Bei Ländern und Gemeinden sowie den Sozialversicherungsträgern zeigen sich entsprechende Belastungsunterschiede. Diese stark unterschiedliche Finanzierung der Arbeitslosigkeit, die sich auch in der Beschäftigungsförderung und der Arbeitsmarktpolitik wiederfindet, hat zu der berechtigten Frage geführt, ob diese Belastungen gerecht zwischen BA-Beitragszahlern und Steuerzahlern verteilt sind, auch wenn man bedenkt, daß der Bund 1991 bis 1993 insgesamt rund 34 Milliarden DM an Defiziten der BA auszugleichen hat.

Neben den Kosten ist Massenarbeitslosigkeit mit Produktions- und Wohlfahrtsverlusten sowie mit der vertanen Chance verbunden, die überbor-

**Tabelle 11: Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit 1991**

Ausgaben/ Mindereinnahmen	Für Arbeitslose im Durchschnitt <sup>1</sup>	
	WEST	OST
Insgesamt (Mrd. DM)	54,6	15,2
Pro Person und Jahr (DM) <sup>2</sup> (Prozent)	32 330 100	17 023 100
davon (Prozent):		
<i>Ausgaben Arbeitslosengeld/ -hilfe (Alg/Alhi)</i>		
– Alg/Alhi netto	43,6	64,6
– Rentenversicherungs- beiträge	29,2	44,9
– Krankenversicherungs- beiträge	5,3	8,4
– Sozialhilfe	9,1	11,3
– Wohngeld	6,4	1,6
<i>Mindereinnahmen Steuern</i>	5,3	1,3
– Einkommensteuer	1,1	0,3
– Indirekte Steuern	23,8	14,0
<i>Mindereinnahmen Sozial- beiträge</i>	18,4	8,6
– Rentenversicherung (Saldo)	5,4	5,4
– Krankenversicherung (Saldo)	26,1	19,8
– Bundesanstalt für Arbeit	14,8	10,9
Bundesanstalt für Arbeit	4,6	2,4
Bund	6,7	6,4
Länder	37,8	69,1
Gemeinden	25,1	10,0
Rentenversicherung	9,6	5,0
Krankenversicherung	8,3	2,6
	14,8	10,9
	4,6	2,4

1 Einschließlich Empfänger von Eingliederungsgeld (Egg).

	WEST	OST
2 Empfänger von Arbeitslosengeld	38 839	17 388
Arbeitslosenhilfe	33 428	17 041
Für Arbeitslose ohne Leistungsbezug	22 373	9 690

Quelle: Hans-Uwe Bach/Eugen Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: BeitrAB, (1992) 163, S. 220 f.

dende Verschuldung des Staates und seiner Sozialversicherung einzudämmen. Auf der individuellen Ebene kommen längerfristig Dequalifizierung, beruflicher und womöglich sozialer Abstieg, Entwertung des Arbeitsvermögens sowie gesundheitliche und psychosoziale Belastungen hinzu. Dies wiederum erhöht die nirgends ausgewiesenen

**Tabelle 12: Selbstfinanzierungsquoten bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 1991 (je Teilnehmer auf Jahresbasis)**

	Bisheriges Bundesgebiet	Neue Bundesländer
<b>1. Vollzeitmaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU)</b>		
<i>Gesamtfiskalisch</i>		
Kosten	31 380 DM	21 090 DM
Minderausgaben und Mehreinnahmen	64 Prozent	52 Prozent
<i>Nur Bundesanstalt für Arbeit (BA)</i>		
Kosten	31 380 DM	21 090 DM
Minderausgaben und Mehreinnahmen	40 Prozent	47 Prozent
<b>2. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)</b>		
<i>Gesamtfiskalisch</i>		
Kosten	45 300 DM	32 180 DM
Minderausgaben und Mehreinnahmen		
– Direkt	70 Prozent	59 Prozent
– Insgesamt	95 Prozent	82 Prozent
<i>Nur Bundesanstalt für Arbeit (BA)</i>		
Kosten	33 840 DM	25 970 DM
Minderausgaben und Mehreinnahmen		
– Direkt	21 Prozent	45 Prozent
– Insgesamt	29 Prozent	64 Prozent

Quelle: H.-U. Bach/E. Spitznagel (Anm. 13), S. 224.

gesellschaftlichen Folgekosten, den späteren Aufwand für erschwerte Arbeitsmarktintegration und die Gefahren mißglückter beruflicher Sozialisation vor allem Jugendlicher, verbunden mit Ausländerfeindlichkeit und Rechtsradikalisierung.

In Tabelle 12 werden die Gesamtkosten der wichtigsten Maßnahmen zur Arbeitsförderung (Fortbildung und Umschulung) und zur Beschäftigungsförderung (ABM) mit den fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit verglichen. Weiterbildungsmaßnahmen finanzieren sich danach zu 64 Prozent im Westen und zu 52 Prozent im Osten selbst, z. T. sogar für die BA. Bei direkter Beschäftigungsförderung in ABM sind die Selbstfinanzierungseffekte mit 95 bzw. 82 Prozent noch viel höher. Gegenüber der Arbeitslosigkeit, die immer auch vertane Arbeit bedeutet, entstehen in der Bildungsförderung und in ABM nützliche Güter und Dienste, Investitionen in Human- und Sachkapital, Verbesserungen der Infrastruktur und der Investitionsbedingungen sowie Dauerarbeitsplätze<sup>13</sup>.

13 Vgl. Hans-Uwe Bach/Eugen Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: BeitrAB, (1992) 163, S. 207–228; ferner für Ostdeutschland Kornelia Hagen/Volker Meinhardt/Wolfgang Scheremet/Angela Scherzinger, Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums, Berlin 1992, besonders S. 29. Dort

Verschiebepolitikmentalität bei den fiskalischen Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit, fehlendes Vertrauen in die weitgehenden Selbstfinanzierungseffekte und die gesamtwirtschaftlichen Vorteile aktiver Maßnahmen sowie finanzpolitische Zersplitterung der betroffenen Haushalte verhindern eine im Budgetausgleich finanzierte Beschäftigungspolitik. Statt dessen werden – wie in den beiden vorangehenden Rezessionen auch – zum dritten Mal empfindliche Einschnitte in das aktive Mittelvolumen und in die Lohnersatzleistungen erwogen und durchgesetzt.

## V. Ausgabenkürzungen statt Finanzierung von Arbeit

Die BA erwartet für 1994 rund 3,6 Millionen Arbeitslose, allein im Westen einen Anstieg um 300 000 auf 2,6 Millionen (was die eingangs erwähnte Prognose bestätigt), und kaum Einsparmöglichkeiten bei Arbeitslosen. Dem stehen Defiziterwartungen von 20 bis 25 Milliarden DM sowie ein sehr umfassender, gleichwohl in vielen Positio-

werden für 1992 die fiskalischen Kosten der Nichtbeschäftigung infolge Arbeitslosigkeit und Teilnahme an AFG-Maßnahmen im Osten auf 84,5 Milliarden DM veranschlagt.

**Tabelle 13: Sparbeschlüsse der Bundesregierung und Entlastung der Haushalte von Bund und BA 1994–96 in Milliarden DM**

	1994	1995	1996	
1. Absenkung der Lohnersatzleistungen Kurzarbeitergeld, Eingliederungsgeld, Eingliederungshilfe, Schlechtwettergeld und Arbeitslosenhilfe um 3 Prozent-Punkte; beim Arbeitslosengeld degressive Ausgestaltung: 1. Vierteljahr 68/63 Prozent des Nettoarbeitsentgelts 2. Vierteljahr 67/62 Prozent des Nettoarbeitsentgelts 3. Vierteljahr 66/61 Prozent des Nettoarbeitsentgelts 4. Vierteljahr 65/60 Prozent des Nettoarbeitsentgelts Restlaufzeit 64/59 Prozent des Nettoarbeitsentgelts	Bund	- 0,47	- 0,36	- 0,36
	BA	- 1,40	- 1,00	- 0,90
2. Absenkung des Unterhaltsgeldes auf Leistungssätze des Arbeitslosengeldes unter Berücksichtigung der degressiven Ausgestaltung und Absenkung des Übergangsgeldes von 80/70 auf 75/68 Prozent	BA	- 0,90	- 1,10	- 1,20
3. Begrenzung Alhi-Bezugsdauer auf 2 Jahre	Bund	- 1,80	- 2,50	- 2,50
4. Streichung der originären Arbeitslosenhilfe z. B. für Widerrufsbeamte und Soldaten auf Zeit	Bund	- 1,70	- 2,50	- 2,50
5. Orientierung der Leistung (z. B. Alg, Alhi) am Entgelt des Arbeitslosen in den letzten sechs Monaten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit (bisher: letzte 3 Monate)	Bund	-	-	-
	BA	- 0,05	- 0,10	- 0,20
6. Umwandlung des Unterhaltsgeldes von Pflicht- in Kann-Leistung mit entsprechenden Auswirkungen bei den Sachkosten	BA	- 1,90	- 1,70	- 1,60
7. Absenkung der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	BA	- 1,30	- 1,30	- 1,30
8. Streichung der Aufstiegsfortbildung (Darlehen)	BA	- 0,30	- 0,60	- 0,80
9. Streichung des Schlechtwettergeldes ab 1. Juli 1994	BA	- 0,20	- 0,90	- 0,90
10. Volle Übernahme der Sozialabgaben beim Kurzarbeitergeld durch die Arbeitgeber auch in den ersten 6 Monaten	BA	- 0,20	- 0,30	- 0,20
11. Abschaffung der Vorfinanzierung des Konkursausfallgeldes durch die BA	BA	- 0,60	-	-
12. Beibehaltung des Beitragssatzes zur BA in Höhe von 6,5 Prozent über 1993 hinaus (sonst automatische Absenkung um 0,2 Prozent-Punkte ab 1. Januar 1994)	BA	- 2,50	- 2,60	- 2,70
13. Eingliederungshilfen Aussiedler – Rücknahme der Verlängerung von 6 auf bis zu 15 (9) Monate	Bund	- 0,40	- 0,90	- 1,00
14. Erstattung der Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung für das Altersübergangsgeld in Höhe der jeweiligen Rentenansprüche durch die RV in den Jahren 1995 und 1996	Bund	-	- 1,50	- 2,00
	BA	-	- 0,50	-
	RV <sup>1</sup>	-	+ 2,00	+ 2,00
Insgesamt BA/Arbeitsmarkt, Sozialhaushalt	Bund	- 4,37	- 7,76	- 8,36
	BA	- 9,35	- 10,10	- 9,80
	RV <sup>1</sup>	-	+ 2,00	+ 2,00

1 Zusatzbelastung der Rentenversicherung.

Quelle: BA intern Nr. 11 vom 30. 6. 1993.

nen unrealistischer Katalog von Sparmaßnahmen gegenüber (vgl. Tabelle 13).

Von den Entlastungen des Bundes gemäß den Sparbeschlüssen der Bundesregierung von Ende Juni 1993 im Umfang von 20 Milliarden DM in 1994 und 27 Milliarden DM entfällt die Hauptlast auf die BA und den Sozialetat des Bundesarbeitsministeriums (BMA): 1994 sind es fast 70 Prozent, nämlich 9,4 Milliarden DM bei der BA und 4,4 Milliarden DM beim BMA, vor allem bei der Arbeitslosenhilfe. 1995 sind es anteilig ebensoviele Sparanteile, nämlich gut 10 Milliarden DM bei der BA und 8,8 Milliarden DM beim Bund. Besonders einschneidend sind die Kürzungen der Lohnersatzleistungen, insbesondere die Absenkung beim Arbeitslosengeld ab 1995 auf 64 Prozent des Arbeitslosengeldes für verheiratete Arbeitnehmer mit Kind bzw. 59 Prozent bei den übrigen Gruppen. Ferner sind die Befristung der bislang bei Bedürftigkeit unbegrenzt gezahlten Arbeitslosenhilfe und die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe bedeutend.

Von den 13,2 Milliarden DM für Arbeitslosenhilfe aus Bundesmitteln sollen also rund 30 Prozent gekürzt werden. Im Westen sind zur Jahresmitte 1993 rund 532 500 Menschen (plus 28 Prozent gegenüber 1991) auf Arbeitslosenhilfe angewiesen, im Osten 232 500 (mehr als doppelt so viele).

Durch die Kürzungen bei Arbeitslosengeld und -hilfe entstehen den Gemeinden jährlich höhere Sozialhilfeausgaben von 2,6 Milliarden DM<sup>14</sup>. Der Deutsche Städtetag geht von Mehrbelastungen durch das Sparpaket im Bereich Arbeit/Soziales von bis zu 8,5 Milliarden DM aus.

Auch die Kürzungen bei den aktiven Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik bringen empfindliche Einschnitte (Summe 1994–96 in Milliarden DM):

– Förderung der beruflichen Bildung  
(Nr. 1, 6 und 8 in Tabelle 13) 9,92

<sup>14</sup> Vgl. Werner Karr u. a., Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Finanzielle Auswirkungen von Leistungskürzungen in öffentlichen Haushalten, in: IAB Kurzbericht Nr. 9 vom Juli 1993.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Nr. 7) 3,90
- Kurzarbeit 0,70
- Aussiedlereingliederung 2,30

Mitte Juni 1993 kristallisierten sich als Einsparungsschwerpunkte die Herabsetzung der Leistungssätze bei Arbeitslosengeld und -hilfe um etwa drei Prozentpunkte, die Senkung des Unterhaltsgeldes bei der Bildungsförderung auf das Arbeitslosengeld und Ausgabenkürzungen bei ABM heraus.

Je nach Ausgestaltung und Umsetzung dieser Vorschläge werden Einsparungen von insgesamt bis zu 50 Milliarden Mark in den Jahren 1994 bis 1996 erwartet, also mit jährlich 16 Milliarden Mark gut 10 bis 15 Prozent der für 1993 geplanten Ausgaben.

Die Ausgaben der BA sind 1993 einschließlich eines Nachtragshaushalts auf rund 100 Milliarden DM gestiegen. Größte passive Ausgabenposten sind Arbeitslosengeld (zusätzlich Arbeitslosenhilfe aus Bundesmitteln), Altersübergangs- und Konkursausfallgeld. Schleierhaft bleibt, wie Kürzungen um 15 Milliarden DM erreicht werden sollen. Die Kürzungen bei den aktiven Ausgaben um 17 Milliarden DM bedeuten auch mehr Arbeitslose, die zu bezahlen sind. Und die Belastungsverschiebung zu den Gemeinden wirkt rezessionsverschärfend, da sie die Hauptträger öffentlicher Investitionen sind. Die Tendenz zu relativer Verarmung wird verstärkt.

Die beschriebene Vorgehensweise, wird sie denn verfolgt und politisch durchgesetzt, erinnert stark an alle bisherigen Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung: strikte Ausschöpfung der Zumutbarkeitsregeln (vor ihrer Verschärfung), Meldepflichten der Arbeitslosen, Kontrolle des Leistungsmissbrauchs, längeres Warten auf die Arbeitslosenunterstützung. Dann können Abkoppelungen von der Einkommensentwicklung und danach geringere Leistungen folgen. Die Strategien zur Bewältigung der Weltwirtschaftskrise 1929/30 und der Rezessionen 1975/76 und 1981/82 sowie der gegenwärtigen Rezession 1993/94 ähneln sich sehr. Immer wenn Massenarbeitslosigkeit angeblich unbezahlbar wurde, gab es Kürzungen, zunächst bei den aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, dann bei den Lohnersatzleistungen selbst. Was bei den Vereinbarungen zum „Solidarpakt“ noch umgangen wurde, steht nun auf der Tagesordnung. Die Opposition prangert den Sozialabbau an, da er die finanziell Schwächsten treffe und zur Sanierung der Staats- einschließlich der BA-Finzen ungeeignet sei. Staatssparpolitik müsse den Sozialbereich unangetastet lassen.

Mit über 40 Milliarden DM im Jahr 1992 und bald 50 Milliarden DM 1993 – das sind 1,6 Prozent des Bruttosozialprodukts – stabilisieren Arbeitslosengeld und -hilfe die Massenkaufkraft. Reicht das Geld vom Arbeitsamt nicht zum Leben, müssen noch mehr Menschen zum Sozialamt der Gemeinden gehen. Oder sollen sie gleich dorthin geschickt werden? Die Gemeinden sind jedoch nicht zur Finanzierung des Gesellschaftsrisikos Arbeitslosigkeit da, sondern sie sollen ihrer Rolle als größter Investor und Infrastrukturanbieter zur Standortsicherung gerecht werden. Noch stärkere Kontrollen, Meldepflichten, längere Wartezeiten, Leistungskürzungen und Sozialhilfeabhängigkeit schaffen bei den 1993 zu erwartenden sechs Millionen Zugängen zur Arbeitslosigkeit (Januar bis Mai: 2,5 Millionen) erhebliche gesellschaftliche Probleme.

---

## VI. Fazit

---

Das Erwerbersonenangebot von gegenwärtig gut 41 Millionen könnte nach PROGNO bis zum Jahr 2000 kaum und auch danach bis 2010 nur leicht zurückgehen (39,5 Millionen)<sup>15</sup>. Doch wird es in den nächsten Jahren stets über der Beschäftigung liegen, also Arbeitslosigkeit und Stille Reserve in Millionenhöhe ausdrücken. Rückwirkungen anhaltender Unterbeschäftigung in Deutschland auf die Erwerbsbereitschaft der Inländer und Ausländer sowie der Zuwanderer sind schwer abschätzbar. Jedenfalls könnte nach PROGNO die Arbeitsplatzlücke gleich Erwerbslosigkeit von 5,2 Millionen 1992 über 6,75 Millionen 1995 auf 5,9 Millionen im Jahr 2000 anwachsen und sich dann erst im Jahr 2010 auf 3,9 Millionen verringern. 1995 kommt die „harte Belastungsprobe“; jeder sechste Arbeitswillige könnte dann ohne Arbeit sein.

Die offiziellen Arbeitslosenzahlen könnten für die Jahre 1993 bis 2000 bei 3,3 bis 3,5 Millionen liegen, das hieße bis 2000 rund 40, danach 30 Prozent unter den Erwerbslosenzahlen. Die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland könnte bis 2000 fast gar nicht sinken, die in Westdeutschland stark steigen.

<sup>15</sup> Vgl. Peter Hofer/Michael Schlesinger (PROGNOS), Auszug aus Deutschlandreport Nr. 1: Die demographische und ökonomische Entwicklung im Überblick, Basel 1992, besonders S. 27–30. Die PROGNO-Ergebnisse stimmen mit den bisherigen Ergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit überein.

Vor fünf Jahren führten Analyse und Prognose der Arbeitslosigkeit zu der auch im geeinten Deutschland immer noch zutreffenden Schlußfolgerung, daß Arbeitslosigkeit für eine große Minderheit zu einer kaum gefährlichen gesellschaftlichen Normalerfahrung geworden sei. Sie bleibe hoch, „aber nach gegenwärtigem Kenntnisstand deutlich unterhalb systemgefährdender Grenzen.“<sup>16</sup> Als Vorbehalt ist heute anzuführen, daß die Ostdeutschen das Phänomen der offenen und arbeitsmarktpolitisch versteckten Massenarbeitslosigkeit erst seit drei Jahre erleben. Ferner liegen keine Erfahrungen vor, zu welchen Reaktionen die geplanten Einschränkungen der BA-Leistungen bei den direkt Betroffenen und bei den öffentlichen Haushalten außerhalb des Bundes führen, die die Kostenverlagerung aufzufangen haben. Längerfristig untergräbt Massenarbeitslosigkeit die wirtschaftlichen und die moralischen Grundlagen der Gesellschaft und der sozialen Komponente der Marktwirtschaft. Sie fördert die Entsolidarisierung und die soziale Spaltung, sie läßt Kriminalität, Ausländerhaß und Fremdenfeindlichkeit sowie Rechtsradikalismus gedeihen. Wegen der verbleibenden immensen Unterschiede im Lebensstandard schon zu unseren nächsten Nachbarn in Europa ist Massenarbeitslosigkeit aber nicht einmal dazu geeignet, den Zuwanderungsdruck einzudämmen.

Anhaltende Massenarbeitslosigkeit erfordert deshalb eine umfassende Beschäftigungs- und eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf – gegenüber 1992 – unverändert hohem Ausgabenniveau. Japan, die OECD, die EG insgesamt und mehrere Mitglieder sowie die deutschen Gewerkschaften und Sozialdemokraten fordern eine mehrjährige Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Wenn Privatwirtschaft und Arbeitslose allein überfordert sind, die Beschäftigungsaufgabe zu lösen, und wenn die staatliche Politik und Verwaltung sie nicht lösen sollen, obwohl sie die Hälfte des Sozialprodukts ausgeben, die Staatsquote hoch bleibt und weitere Deregulierungen kontraproduktiv wirken, während Rahmenbedingungen in bezahlbaren Grenzen nicht mehr zu verbessern sind, dann muß zwischen Wirtschaft und Staat ein eigenständiger Arbeitsmarkt organisiert und finanziert werden. Deshalb mehren sich in letzter Zeit Forderungen, einen zweiten Arbeitsmarkt einzurichten, der Erwerbslose vorübergehend auffängt und für private wie öffentliche Arbeitsmärkte requalifiziert, statt sie auf einem Abstellgleis loszuwerden. Bestehende Lohndifferenzen und befristete Maßnahmen sind Anreiz genug, jederzeit mit und ohne Arbeitsvermittlung

auf die primären Arbeitsmärkte zurückzuwechseln. Speziell ausgehandelte Tarifvereinbarungen wären Vorkehrungen sowohl gegen Bezahlung unter Tarif als auch gegen unzumutbare Arbeit und Arbeitsbedingungen<sup>17</sup>.

Erwerbsarbeit ist finanzierbar, indem

- *erstens* die immense Staatsverschuldung statt passiver Zahlung von Zinsen und Arbeitslosenunterstützung in aktive mittelfristige Förderung von Investitionen und Beschäftigung überführt wird, die die Bezeichnung „deficit spending“ auch verdient. Angesichts der anfänglich recht weitgehenden und mittelfristig vollständigen Selbstfinanzierung solcher Förderprogramme wäre dies eine der wenigen ökonomischen Strategien zur Verringerung der Defizite in allen Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen;
- *zweitens* die immensen Direktausgaben für die Arbeitslosenunterstützung von etwa 50 Milliarden DM in 1993 in die Co-Finanzierung von Beschäftigungsprojekten in ganz Deutschland, in Bereichen auch außerhalb von ökologischen, sozialen und jugendpolitischen Maßnahmen und zugunsten der besonderen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik eingebracht werden.

Die Friedensdividende sinkender Verteidigungslasten könnte für die Konversion der Rüstungsindustrie in zukunftssichernde Produktionen und Arbeitsplätze verwendet werden. Die Verwendung der vielen Milliarden an jährlichen Gewinn- und Vermögenseinkommen für Sachinvestitionen und Arbeitsplätze könnte attraktiver gemacht werden als die reine Geldanlage im In- und Ausland. Schließlich ist Erwerbsarbeit auch teilbar, indem tarifvertraglich und gesetzlich neue und vermehrte Umverteilungen zwischen den zeitlich überbeanspruchten Arbeitsbesitzern und den Arbeitslosen ermöglicht werden. Arbeitszeitverlängerungen bedeuten nur noch mehr Arbeitslose<sup>18</sup>.

17 Vgl. Christa Müller, Wenn fünf Millionen Menschen eine Beschäftigung suchen ... Plädoyer für die Institutionalisierung eines dauerhaften Zweiten Arbeitsmarktes, in: Frankfurter Rundschau vom 9.6. 1993; Friedrich Buttler, Brauchen wir einen zweiten Arbeitsmarkt?, Wirtschaftspolitische Monatsschrift Wirtschaftsdienst, (1993) 6, S. 283–286; Jürgen Kühl, Beschäftigungskreativität zwischen Staat und Wirtschaft, in: Arbeit und Beruf, (1993) 9 (i. E.).

18 Vgl. Ursula Engelen-Kefer/Jürgen Kühl/Peter Peschel/Hans Ullmann, Beschäftigungspolitik, 3., völlig neu erarbeitete Auflage, Köln 1993 (i. E.).

16 J. Kühl (Anm. 1), S. 14–15.

# Massenentlassungen, Mobilität und Arbeitsmarktpolitik

## Das Beispiel zweier ostdeutscher Großbetriebe

---

### I. Einleitung

---

In den neuen Bundesländern erfolgte binnen kürzester Zeit ein beispielloser Abbau von Arbeitsplätzen. Zwischen September 1989 und dem Ende des Jahres 1992 ging die Zahl der Erwerbstätigen um mehr als drei Millionen zurück<sup>1</sup>. Ein solcher extremer Rückgang der Beschäftigung ist historisch ohne Parallele und stellt die Akteure auf dem Arbeitsmarkt vor besondere Herausforderungen. Weit stärker als im Fall westlicher Strukturkrisen kam es in der Transformationsphase in Ostdeutschland zu Massenentlassungen und Betriebs-schließungen. Sie sind in den neuen Bundesländern zu einer nahezu alltäglichen Erfahrung geworden. Bis zum März 1993 waren nach Angaben der Treuhandanstalt 2578 Unternehmen mit rund 301000 Arbeitsplätzen von der Stilllegung betroffen. Die Zahl der von Massenentlassungen Betroffenen dürfte jedoch um ein Vielfaches höher liegen: Die meisten Großbetriebe der ehemaligen DDR konnten bislang allerdings nur durch drastischen Beschäftigungsabbau überleben.

In welcher Form sich der Arbeitsplatzabbau vollzieht, welche Instrumente die Unternehmensleitungen ergreifen, wie die betroffenen Arbeitskräfte und die Belegschaften sowie deren Interessenvertretungen reagieren, die von Massenentlassungen oder der Schließung des gesamten Betriebs betroffen oder bedroht waren bzw. sind, die Beantwortung dieser Fragen ist für eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik bedeutsam. Erfahrungen mit Strukturkrisen in einzelnen Branchen und Regionen in Westdeutschland oder anderen westeuropäischen Ländern in den achtziger Jahren<sup>2</sup> dürften für die Bedingungen in den neuen

Bundesländern kaum verallgemeinerbar sein. Dafür sprechen die folgenden Überlegungen, die sich aus ersten Beobachtungen der Struktur und des Verlaufs des Arbeitsplatzabbaus in Ostdeutschland ergeben:

- Die Schließung großer Betriebe ist auf den lokalen Arbeitsmärkten in Ostdeutschland kein Einzelfall, vielmehr treten mehrere Fälle zu gleicher Zeit auf und haben daher kumulative Wirkung. Gerade erst im Entstehen begriffene lokale Arbeitsmärkte sind unmittelbar durch einen sprunghaften Anstieg von Arbeitssuchenden und Arbeitlosen gekennzeichnet.
- Arbeitsmarktverhalten und Suchprozesse müssen von den betroffenen Arbeitskräften erst eingeübt werden: Die meisten Arbeitskräfte gehörten vor der Schließung nicht nur langjährig dem Betrieb an, was in der Regel mit einer weit höheren Betriebsbindung einhergeht, sondern sie haben auch geringe Erfahrungen mit Suchstrategien und Verhaltensweisen auf externen Arbeitsmärkten.
- In den ersten Phasen des Strukturwandels gab es keine funktionsfähigen und erfahrenen Arbeitsmarktinstitutionen. Diese mußten parallel zum Anstieg der Arbeitslosigkeit erst aufgebaut werden. Arbeitsmarktpolitik – Vermittlung, Qualifizierung, Arbeitsbeschaffung –, die einen großen Einfluß auf die Wiederbeschäftigungschancen hat, konnte also nur unvollständig greifen.
- Überkommene Berufe und Qualifikationen verlieren schnell und in großem Umfang an Bedeutung. Bereitschaft und Fähigkeit zur beruflichen Mobilität ist daher Voraussetzung für erfolgreiche Arbeitsmarktstrategien. Zwar gab es in der ehemaligen DDR ein betriebliches System von Akademien zur Fort- und Weiterbildung, aber gerade bei der Vermittlung überbetrieblicher, auf dem externen Arbeitsmarkt verwertbarer Qualifikationen kann nicht auf Traditionen und Erfahrungen zurückgegriffen werden.
- Während westliche Erfahrungen zeigen, daß die Singularität einer Massenentlassung und

1 Vgl. Infratest Sozialforschung, Arbeitsmarktmonitor für die neuen Bundesländer, Schnellbericht: Daten für November 1992, im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg, Nürnberg 1993.

2 Vgl. J. Gerdes/H. Heseler/M. Osterland/B. Roth/G. Werner, Betriebsstilllegung und Arbeitsmarkt, Bremen 1990; H. Heseler, Die Arbeitsmarktfolgen von Betriebs-schließungen – Erfahrungen im internationalen Vergleich, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (MittAB), (1990) 3.

Betriebsschließung auf einem regionalen Arbeitsmarkt politische Institutionen und einstellende Unternehmen zu einem gezielten, die Wiederbeschäftigung der betroffenen Belegschaft begünstigenden Verhalten veranlaßt, trifft gerade dies für die Arbeitsmärkte der ehemaligen DDR nicht zu. Massenentlassungen und Betriebsschließungen haben hier eine so große Dimension, daß die jeweils Betroffenen weder eine besonders herausgehobene Zielgruppe der regionalen Politik darstellen können, noch die einstellenden Betriebe in den jeweiligen Regionen zu spezifischen Reaktionen in der Lage sind.

- Anders als im Westen, wo auch in Krisenregionen das Ausmaß räumlicher Mobilität vergleichsweise gering blieb, haben mit der Öffnung der Grenzen massive Abwanderungs- und Pendlerströme von Ost nach West eingesetzt. Angesichts der noch lange Zeit anhaltenden Unterschiede in den Arbeits-, Lebens- und Einkommensbedingungen könnte auch in Zukunft der regionalen Mobilität der Arbeitskräfte eine erhebliche Bedeutung zukommen.

Die in den neuen Bundesländern durch Betriebs-schließungen ausgelösten Arbeitsmarktprozesse unterscheiden sich daher sowohl angebots- als auch nachfrageseitig grundlegend von entsprechenden Erfahrungen im Westen. Arbeitslosigkeit wurde in der DDR durch unproduktive Beschäftigung verdeckt, hieraus können nunmehr Ausgrenzungs- und Marginalisierungsprozesse entstehen.

Allerdings gibt es hinsichtlich der Situation auf regionalen Arbeitsmärkten auch innerhalb der neuen Bundesländer – abhängig vom Ausmaß des ökonomischen Wandels, von den regionalen Strukturproblemen und den ökologischen Belastungen – erhebliche Unterschiede. Regionen mit der Perspektive der Deindustrialisierung stehen solche gegenüber, in denen sich schon jetzt Anzeichen für eine Regeneration der Ökonomie zeigen. Sowohl die Folgen von Massenentlassungen als auch die Chancen für die Wiederbeschäftigung sind also regional durchaus unterschiedlich und beeinflussen damit auch die Mobilitätsprozesse.

Trotz unterschiedlicher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ist der ostdeutsche Arbeitsmarkt nicht vollständig blockiert. Die Ergebnisse des Arbeitsmarktmonitors für die neuen Bundesländer zeigen eine beträchtliche Dynamik. So schieden zwischen November 1990 und November 1992 drei Millionen Menschen aus der Erwerbstätigkeit aus, während im gleichen Zeitraum 1,8 Mil-

lionen Zugänge in die Erwerbstätigkeit zu verzeichnen waren und 2,1 Millionen Arbeitnehmer den Betrieb wechselten<sup>3</sup>. In diesem beständigen Strom von Zu- und Abgängen aus Beschäftigungsverhältnissen kristallisieren sich bei dem hohen und wachsenden Arbeitsplatzdefizit die Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt heraus und werden die Chancen zwischen den Arbeitsplatzsuchenden immer wieder neu verteilt. Die betriebliche Beschäftigungspolitik, die staatliche Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Strategien und Verhaltensweisen der Arbeitssuchenden beeinflussen – gerade bei hoher Arbeitslosigkeit – die unterschiedliche Verteilung von Chancen und Risiken einzelner Gruppen von Beschäftigten und Arbeitslosen auf den Arbeitsmärkten. Entscheidend für die zukünftige Entwicklung dürfte überdies sein, wie lange die „Durststrecke“ wirtschaftlicher Stagnation und eines hohen Arbeitsplatzdefizites anhält, wie wirksam in dieser Zeit Motivationen der Arbeitskräfte, sich aktiv an den grundlegenden Wandel anzupassen, erhalten und stabilisiert werden können. Weit stärker als auf den westlichen Arbeitsmärkten könnte großräumige Mobilität die Folgen von Massenentlassungen und Betriebs-schließungen beeinflussen.

Wir werden in unserem Beitrag anhand von zwei Fallbeispielen den folgenden Fragestellungen nachgehen:

1. In welchen Formen vollzogen sich diese *Massenentlassungen*, welche Folgen hatten sie für die betroffenen Arbeitskräfte und wie wirkten sie sich auf die lokalen Arbeitsmärkte aus?
2. In welcher Weise können *arbeitsmarktpolitische Maßnahmen* die Massenentlassung und deren Folgen sozial abfedern und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbessern?
3. Wie entwickelt sich die räumliche *Mobilität* auf einem sich erst konstituierenden Arbeitsmarkt?

---

## II. Die Untersuchungsregionen

---

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf erste Ergebnisse eines laufenden Forschungsprojekts<sup>4</sup>, das Massenentlassungen von zwei Großbetrieben in zwei unterschiedlichen Regionen verfolgt: der Neptun-Werft in Rostock und dem

3 Vgl. Infratest Sozialforschung (Anm. 1) S. 10; vgl. hierzu auch den Beitrag von Jürgen Kühl, Kap. III, in diesem Heft.

4 Das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Forschungsprojekt wird in Kooperation mit der Universität Rostock und dem Umweltforschungszentrum Leipzig durchgeführt. Außer den Autoren arbeiten Johann Gerdes, Martin Osterland, Sigrun Kabisch, Marion Prassek, Ursula Bischoff und Heike Löser mit.

Braunkohleveredlungsbetrieb in Espenhain (Kreis Borna im Südraum Leipzig). In beiden Betrieben, die zu DDR-Zeiten jeweils mehr als 6000 Personen beschäftigten und in den Regionen eine herausragende Arbeitsmarktbedeutung hatten, wurden zwischen 1990 und 1992 mehr als drei Viertel der Arbeitsplätze abgebaut. Über die endgültige Schließung wurde in beiden Fällen zwar immer wieder diskutiert, jedoch ist sie bisher nicht erfolgt. Während die Privatisierung der Neptun-Werft im Mai 1993 vollzogen wurde<sup>5</sup>, steht eine endgültige Entscheidung im Braunkohlebetrieb Mitte 1993 noch aus. In beiden Betrieben haben wir Mitte 1992 jeweils ca. 2000 Arbeitnehmer im Rahmen einer standardisierten schriftlichen Befragungsaktion und zum Jahresende 1992 jeweils rund 100 Arbeitnehmer in mündlichen Intensivinterviews über ihre Arbeitsmarkterfahrungen und -strategien befragt. Einbezogen wurden sowohl die noch im alten Betrieb Beschäftigten als auch die inzwischen in einem anderen Unternehmen Beschäftigten, die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Arbeitslosen. Ergänzend wurden Expertengespräche mit betrieblichen und regionalen Akteuren durchgeführt.

## 1. Der Landkreis Borna

Der Landkreis Borna, südlich von Leipzig gelegen, gehörte aufgrund seiner wirtschaftlichen Monostruktur zu den acht strukturschwächsten Regionen der ehemaligen DDR<sup>6</sup>. 1989 arbeiteten 73,4 Prozent aller ständig Berufstätigen in der Industrie, nur wenige in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor. Damit war der Landkreis Borna eine der drei am stärksten industrialisierten Regionen der DDR und zugleich auch eine der am dichtesten besiedelten<sup>7</sup>. Der aus Autarkiebestrebungen des NS-Staates begonnene Ausbau des Braunkohle-Tagebaus und der Braunkohlenverarbeitung (Briketterzeugung, Karbochemie) wurde von der DDR aus Gründen der Importsubstitution weiter forciert, so daß es zu einer fast völligen Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft von der Braunkohle kam. Noch Ende 1990 arbeiteten von den im Landkreis beschäftigten 55 000 Arbeitneh-

5 Allerdings wurde dort schon 1991 der Schiffsneubau eingestellt. Ausführlicher siehe: H. Heseler/H. Löser, Die Transformation des ostdeutschen Schiffbaus, Restrukturierung, Privatisierung, Arbeitsmarktfolgen 1990-1992, Rostock 1992.

6 Vgl. W. Oswald, Die räumliche Situation in den DDR-Regionen. Anforderungen an eine neue Raumplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, (1990) 4.

7 Vgl. S. Kabisch, Zum sozialen Portrait einer hochindustrialisierten Region in der DDR, unv. Ms. Leipzig 1989; vgl. auch Michael Hofmann/Dieter Rink, Die Auflösung ostdeutscher Arbeitermilieus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27/93, S. 29-36. M. Hofmann/D. Rink wählten ebenfalls den Landkreis Borna als Untersuchungsregion.

mern zwei Drittel im Bereich Kohle/Energie/Chemie.

Der Landkreis zählt zu den am stärksten mit Schadstoffen belasteten Regionen der ehemaligen DDR. 1978 waren schon mehr als ein Zehntel der Fläche des Kreises in Abbauflächen bzw. Ödland verwandelt worden. Borna litt schon seit längerem unter der Abwanderung seiner Bevölkerung. Lebten 1971 noch 96 000 Menschen im Landkreis, so waren es 1989 nur noch 86 000. Von 1981 bis 1989 betrug der Bevölkerungsrückgang 4,9 Prozent, während im gleichen Zeitraum die Einwohnerzahl in Rostock um 7,2 Prozent anstieg. Die Folgen der beständigen Abwanderung meist jüngerer und qualifizierterer Einwohner zeigen sich in einer relativ niedrigen Quote Erwerbsfähiger an der Wohnbevölkerung und in einer geringeren Quote des „demographischen Nachwuchspotentials“.

Die Region Borna befindet sich in einer tiefgreifenden Strukturkrise. Durch die starke Verflechtung der Industriebetriebe mit der Braunkohle kommt es zu einem Zusammenbruch der traditionellen Wirtschaftsstrukturen. Die Anlagen der Karbochemie sind 1990 stillgelegt worden, ebenso drei der zwölf Brikettfabriken im Landkreis, denen 1993 alle weiteren folgen werden. Falls der Braunkohlenabbau überhaupt noch eine Chance hat, wird er erheblich eingeschränkt werden müssen. Von den Stilllegungen und Produktionsbeschränkungen werden circa 15 000 bis 20 000 Beschäftigte in der Region betroffen sein.

## 2. Die Stadt Rostock

Rostock ist eine durch maritime Wirtschaftszweige und Großbetriebe geprägte Stadt. Hafen, Schifffahrt, Schiffbau und Fischwirtschaft waren und sind die Leitsektoren. In ihnen arbeiteten zuletzt (1990) rund ein Drittel der Beschäftigten der 250 000 Einwohner zählenden Stadt<sup>8</sup>. In der Vergangenheit profitierte Rostock gleichermaßen von den ökonomischen Autarkiebestrebungen wie von der chronischen Devisenschwäche der DDR. Die Hansestadt expandierte schneller als viele andere Städte der DDR. Bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre hinein nahm die Bevölkerung kontinuierlich zu. Im Zeitraum von 1981 bis 1989 stieg die Einwohnerzahl um 17 000 (7,2 Prozent), in der DDR insgesamt hingegen sank sie im gleichen Zeitraum um 1,8 Prozent.

Insgesamt ist in Rostock – verglichen mit westdeutschen Großstädten – der Anteil der Industrie hoch,

8 Vgl. H. Heseler/B. Warich, Strukturwandel und Arbeitsmarktpolitik in Rostock, in: MittAB, (1992) 3.

der private Dienstleistungssektor, aber auch die exportorientierten Handelsfunktionen sind deutlich unterentwickelt. Der Verkehrssektor war in der Vergangenheit selbst gegenüber anderen Hafentädten überdimensioniert. Die maritime Ausrichtung Rostocks prägt auch stark die Industriestruktur der Stadt. Ende 1989 arbeiteten noch 12 600 Beschäftigte auf den Werften. Mit 8,6 Prozent lag ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung mehr als dreimal so hoch wie in der Stadt Bremen<sup>9</sup>.

Das Umland der Stadt Rostock ist ländlich geprägt mit geringem Industriebesatz und einer niedrigen Einwohnerdichte. Die Stadt ist das eindeutige Wirtschaftszentrum der Region. Der Einpendlerüberschuß betrug im Juni 1992 17 Prozent von den in der Stadt beschäftigten 123 000 Erwerbstätigen. Im Vergleich zur Region Borna-Espenhain sind die ökologischen Belastungen relativ gering, auch dürften die Chancen einer Revitalisierung der lokalen Ökonomie und des Arbeitsmarkts größer sein.

Die geringe Diversifizierung der Industrie in beiden Regionen (Braunkohle/Chemie einerseits, maritime Wirtschaft andererseits) geht mit einer hohen Verflechtung der Wirtschaftszweige und Unternehmen einher. Die Kombinatiensstruktur verursachte eine hohe Abhängigkeit der regionalen Betriebe von den Schlüsselsektoren. In der Vergangenheit hatte diese starke Verflechtung die Beschäftigungslage der Regionen begünstigt. In einer Schrumpfungphase bildet sie freilich ein zusätzliches Gefährdungspotential.

Die Talfahrt und der erwartete Rekonstruktionsprozeß der regionalen Wirtschaftsstruktur verlaufen in beiden Regionen unterschiedlich. Während Rostocks Bevölkerung bis zur Wende kontinuierlich gewachsen ist, litt Borna schon lange unter Bevölkerungsverlusten. Jungen, überdurchschnittlich qualifizierten Berufstätigen in Rostock steht eine überalterte Bevölkerung mit geringerer Qualifikationsstruktur in Borna gegenüber. Durch den beständigen Zustrom von Arbeitskräften nach Rostock gab es dort eine rege Bautätigkeit, was sich in vergleichsweise guter Wohnqualität niederschlug; vorherrschend sind dabei Großsiedlungen und eine geringe Wohneigentumsquote. Borna dagegen hatte nur geringen Wohnungsneubau, der Siedlungsstruktur entsprechend herrscht alte Bausubstanz mit schlechter Wohnungsqualität vor, die Hauseigentumsquote ist jedoch deutlich höher.

<sup>9</sup> Vgl. H. Heseler/R. Hickel, Der maritime Sektor im Umbruch. Wirtschaftsstrukturelle und beschäftigungspolitische Vorschläge für Rostock, PIW-Studien Nr. 6 (PIW: Progress Institut für Wirtschaftsforschung), Bremen 1990.

---

### III. Massentlassungen, Arbeitsmarktpolitik und Mobilität in Rostock und im Landkreis Borna

---

#### 1. Arbeitsmarktfolgen der Massentlassungen

Betriebe und Beschäftigte in den neuen Bundesländern müssen sich einem fundamentalen ökonomischen, sozialen und politischen Strukturbruch anpassen. Chancen zum Überleben haben die überdimensionierten Großbetriebe der ehemaligen DDR nur, wenn sie innerhalb kürzester Zeit die Zahl ihrer Arbeitsplätze massiv reduzieren und zugleich neue Unternehmenskonzepte entwickeln, mit denen sie sich auf den Märkten behaupten können. Allerdings fehlt es ihnen an erforderlichen Investitionsmitteln, da die Treuhand in der Regel erst nach der Privatisierung Mittel zur Sanierung bereitstellt.

Beim Arbeitsplatzabbau konnten die Betriebe eine Vielzahl von Instrumenten anwenden. Überraschend hoch war die Zahl derjenigen, die um besserer Einkommenschancen und Arbeitsbedingungen willen den Betrieb frühzeitig und freiwillig verließen. Allerdings sind die Folgen dieser natürlichen Fluktuation ambivalent. Einerseits vollzieht sich so der Beschäftigungsrückgang unspektakulär und reibungslos. Andererseits sind es gerade die jüngeren und höher qualifizierten Arbeitskräfte, die als erste den Betrieb verlassen. Darüber hinaus stand den Betrieben die Möglichkeit offen, ältere Arbeitskräfte in den Vorruhestand zu schicken. Angesichts des vergleichsweise hohen Altersdurchschnitts der Beschäftigten früherer DDR-Betriebe war dies ein in quantitativer Hinsicht überaus bedeutsames beschäftigungspolitisches Instrument.

Die Kombinatiensbetriebe zeichneten sich durch eine hohe Fertigungstiefe und die Wahrnehmung von Aufgaben aus, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen typischerweise nicht zu den Aufgaben eines Betriebs gehören (Sozial- und Kultur-einrichtungen wurden unterhalten, es bestand die Verpflichtung zur Produktion von Konsumgütern – auch für Investitionsgüterbetriebe). Ausgliederungen von Betrieben oder Betriebsteilen stellten daher ein weiteres Instrument dar, mit dem ein schneller Arbeitsplatzabbau erzielt werden konnte.

Den Beschäftigten standen von Beginn an verschiedene Optionen offen. Gerade in den ersten beiden Jahren hatten viele die Chance, einen

Arbeitsplatz im Westen zu erhalten oder auch in den neugegründeten Klein- und Mittelbetrieben der Region. Die enorme Expansion arbeitsmarktpolitischer Instrumente eröffnete vielen – als Alternative zur Arbeitslosigkeit – den Weg in eine Arbeitsbeschaffungs- oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme (bei Großbetrieben häufig auch in einer Beschäftigungsgesellschaft<sup>10</sup>).

Angesichts des außerordentlich schnellen Umbruchs auf dem Arbeitsmarkt standen die erst im Aufbau befindlichen Arbeitsämter vor besonderen Problemen. Einerseits mußten sie sehr schnell die aus dem Westen importierten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik einsetzen, um einen noch stärkeren Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Andererseits sollte die Arbeitsmarktpolitik selbst einen Beitrag zur Revitalisierung der regionalen Ökonomie leisten: durch zielgerichtete Qualifizierung für künftige Anforderungen der modernisierten oder neu entstandenen Betriebe, durch Beschäftigungsmaßnahmen, die der Sanierung der Infrastruktur dienen, sowie durch die Förderung von Ausgründungen<sup>11</sup> und Neugründungen von Betrieben.

### *Erste Untersuchungsergebnisse*

Im folgenden geben wir die ersten Untersuchungsergebnisse aus dem laufenden Forschungsprojekt wieder. Beide Fallbeispiele sind gewiß nicht repräsentativ, die Befunde auf keinen Fall zu verallgemeinern. Doch können sie Eindrücke über das Spektrum arbeitsmarktpolitischer Strategien und Handlungsmöglichkeiten im laufenden Transformationsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft vermitteln: Der erste auffällige Befund ist, daß ein großer Teil des Personalabbaus in den beiden untersuchten Betrieben in einem Zeitraum stattfand, in dem die Arbeitnehmer noch durch Kündigungsschutzregeln besonders gut geschützt waren. So wurde für die Metallindustrie und damit für die Werften 1990 ein Tarifvertrag abgeschlossen, der einen bis zum 30. Juni 1991 befristeten Kündigungsschutz für alle Arbeitnehmer enthielt. Mit dem Auslaufen des Tarifvertrags wurde für die zur Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG (DMS) gehörende Neptun-Werft in Rostock eine Konzernbetriebsvereinbarung abgeschlossen, nach der eine betriebliche Kündigung nur zulässig ist, wenn den betroffenen Arbeitnehmern zugleich ein Beschäftigungsverhältnis in einer Beschäftigungsgesellschaft angeboten wird. Da sich die Bildung solcher Beschäftigungsgesellschaften verzögerte, kam

es erst Ende 1991 mit Wirkung zum 1. Januar 1992 zu den ersten betriebsbedingten Kündigungen. Im Bereich des Bergbaus bestand zwar keine derartige Tarifvereinbarung, aber dem Braunkohleveredlungsbetrieb (BV) Espenhain stand insbesondere das Instrument des sehr früh beginnenden Vorruhestands zur Verfügung. Hieraus erklären sich sowohl die vergleichsweise hohen Anteile von freiwilliger Fluktuation als auch die Unterschiede im Verbleib zwischen den beiden Betrieben.

*1. Beschäftigungsverlauf:* Im BV Espenhain vollzog sich der größte Teil des Abbaus, nämlich um nahezu 4000 Arbeitsplätze, zwischen Juni 1990 und Juli 1991; im folgenden Jahr kam es zwar noch einmal zu einer Halbierung der Belegschaft, quantitativ war dies aber eine weit geringere Zahl. Auf der Neptun-Werft sank die Beschäftigung bis Juni 1991 schon um nahezu 2000 Stellen. Der überwiegende Teil des Arbeitsplatzabbaus vollzog sich allerdings im zweiten Halbjahr 1991 (vgl. Abbildung 1). In beiden Betrieben wurden mehr als die Hälfte des Arbeitsplatzabbaus ohne gezielte betriebliche Entlassungsaktionen realisiert.

*2. Formen und Instrumente des Arbeitsplatzabbaus*<sup>12</sup> (vgl. Tabelle 1): Der Spielraum der Beschäftigungspolitik war zunächst groß. Entlassungen spielten nur eine geringe Rolle; Fluktuation und Mobilität der Belegschaften waren in den ersten zwei Jahren des Einigungsprozesses sehr hoch. Über 40 Prozent derjenigen, die bis zum November 1991 die Werften verließen, taten dies auf eigenen Wunsch. Bei der Neptun-Werft waren es 1990 immerhin 30 Prozent. 1991 ging die Zahl der Eigenkündigungen deutlich zurück. Viele kündigten, weil sie in anderen Betrieben der Region, insbesondere in den neu entstandenen privaten Betrieben, einen Arbeitsplatz fanden. Noch größer dürfte freilich die Zahl jener sein, die als Pendler einen Arbeitsplatz in Westdeutschland erhielten oder direkt übersiedelten.

An zweiter Stelle der Gründe für das Ausscheiden aus dem Betrieb stand bis zum November 1991 die Inanspruchnahme des Vorruhestands. Mehr als ein Drittel derjenigen, die Schiffbaubetriebe verließen, sind anschließend in Rente gegangen und somit aus dem Erwerbsleben und dem Arbeitsmarkt ausgeschieden. Rund 10 Prozent des Arbeitsplatzabbaus wurden durch Ausgliederungen<sup>13</sup> von Betrieben oder Betriebsteilen aus den

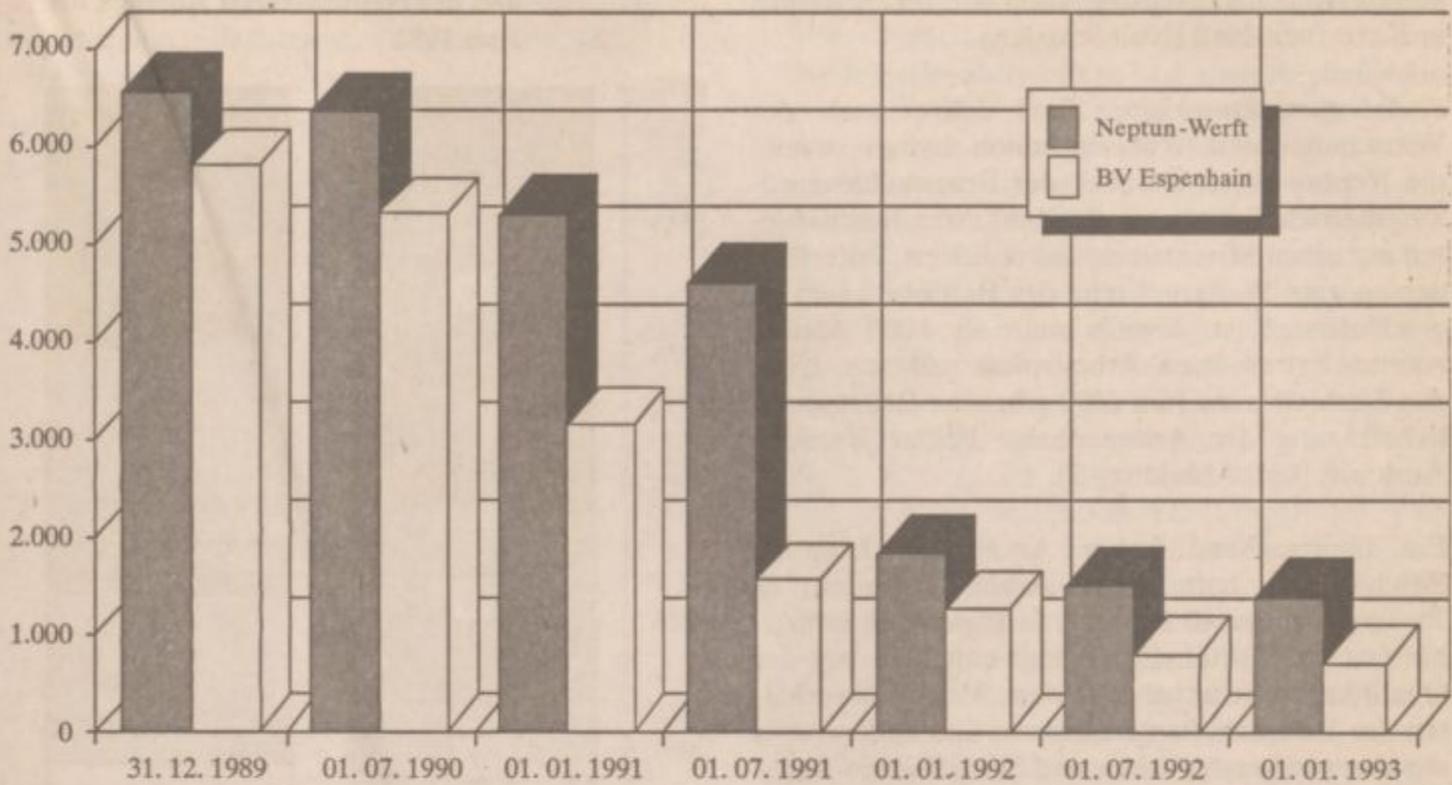
<sup>12</sup> Hier verfügen wir derzeit nur über Informationen zur Neptun-Werft.

<sup>13</sup> Zu unterscheiden ist zwischen Ausgliederung und Entflechtung. Im Fall der Entflechtung scheiden rechtlich selbständige Unternehmen (in der Regel eine GmbH oder AG) aus dem Konzern aus. Bei der Ausgliederung handelt es sich meist nur um Betriebsteile oder Abteilungen, jedenfalls nicht um rechtlich selbständige Unternehmen.

<sup>10</sup> Zu den Beschäftigungsgesellschaften vgl. den Beitrag von Wolfgang Beywl/Wolfgang Helmstädter/Michael Wiedemeyer in diesem Heft.

<sup>11</sup> Damit ist die Ausgliederung und anschließende selbständige Fortführung von Betrieben oder Betriebsteilen gemeint.

**Abbildung 1: Beschäftigungsentwicklung im Braunkohleveredlungsbetrieb Espenhain und auf der Neptun-Werft Rostock im Zeitraum 1989 – 1993**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Erhebungen im Rahmen eines laufenden Forschungsprojektes (vgl. Anm. 4).

**Tabelle 1: Arbeitsplatzabbau nach Gründen bei der Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG (DMS) und der Neptun-Werft Rostock**

Gründe	DMS gesamt Jan. '90 bis Nov. '91		Neptun-Werft (in Prozent)		
	absolut	in Prozent	1990	1991	1992*)
eigene Kündigungen	6 620	42,3	30,3	11,9	18,0
Vorruhestand	5 469	35,0	37,8	16,7	10,3
betriebsbedingte Kündigung	1 884	12,1		59,6	27,3
Ausgliederung	1 660	10,6		8,2	11,4
gesamt (absolut bzw. in Prozent)	15 633	100,0	1 375	3 679	466

Quelle: Deutsche Maschinen- und Schiffbau AG (DMS) – eigene Berechnungen – nicht enthalten sind sieben Unternehmen, die zum 1. Juli 1991 aus der DMS AG ausschieden; \*) 1992: 1. Halbjahr.

Werften oder den Zuliefererbetrieben vollzogen. Das betraf auch die Bildungs- und Sozialeinrichtungen, die in der früheren DDR betriebsbezogen organisiert waren. Sie wurden aufgelöst oder den Kommunen überlassen. In der Schiffbaufertigung wurden Bereiche wie Schiffsreinigung, Konservierung, Tischlerei und Klimatechnik meist von spezialisierten westlichen Schiffbauzuliefererbetrieben übernommen<sup>14</sup>.

Der extrem hohe Arbeitsplatzabbau im ersten Jahr nach der Währungsunion ist somit nicht primär durch betriebliche Kündigungen zu erklären; lediglich jedem achten, der aus den Werften ausschied, wurde seitens des Unternehmens gekündigt. Dies änderte sich zwar nach Auslaufen der Kündigungsschutzregeln und betraf insbesondere die Neptun-Werft. So waren 1991 insgesamt 59,6 Prozent aller Abgänge der Neptun-Werft auf betriebliche Kündigungen zurückzuführen. Dabei war maßgeblich, daß zum 1. Juli die Fusion mit der Warnow-Werft wirksam wurde und ein Teil der Arbeitskräfte zum Standort der Warnow-Werft

14 Vgl. J. Eisbach/H. Heseler, Strukturwandel, Fertigungstiefe und Ausgründungspotentiale im ostdeutschen Schiffbau, Eschborn 1992.

wechselte. Von den zum Ende des Jahres 1991 Entlassenen ging die Mehrheit in die Beschäftigungsgesellschaft Neptun, 1 800 von ihnen freilich in Kurzarbeit-Null (Null Stunden).

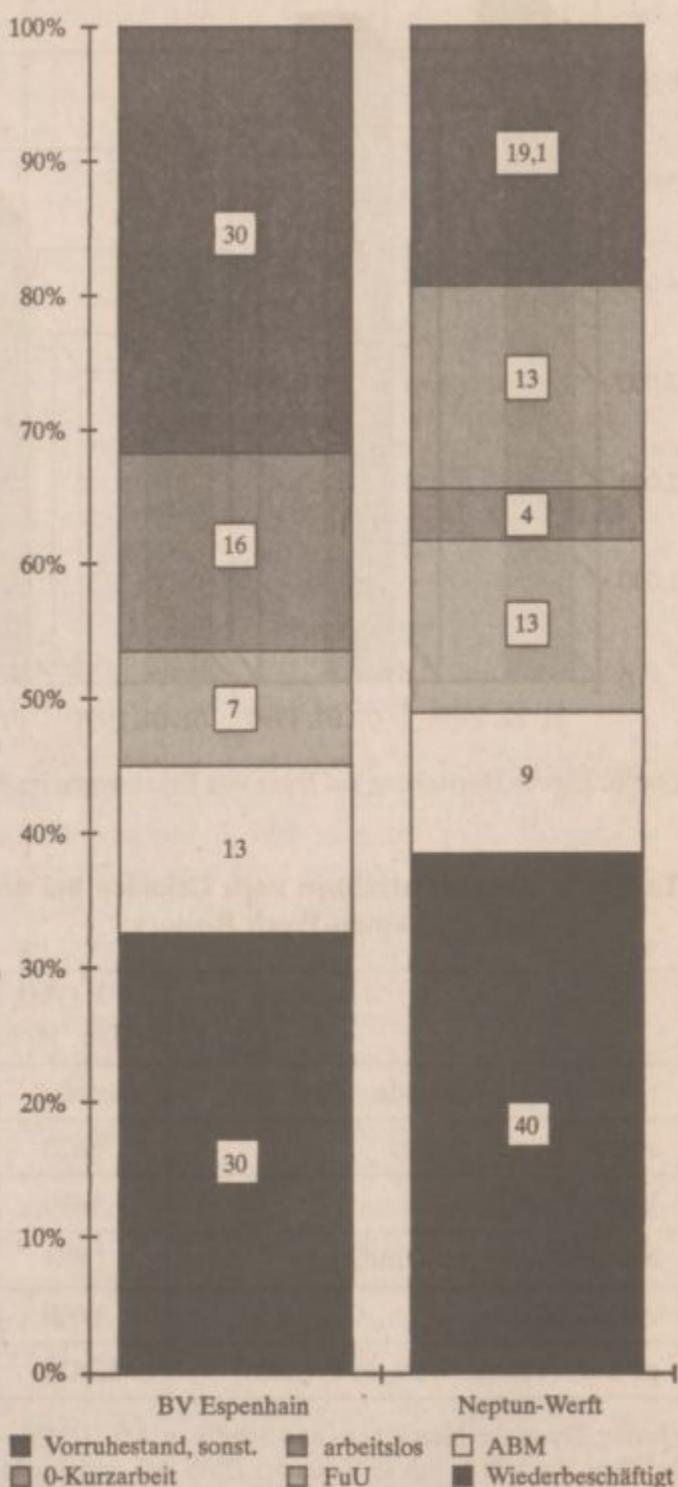
**3. Arbeitsmarktverbleib:** Zwei Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsunion hatten sowohl die Neptun-Werft als auch der Braunkohleeveredlungsbetrieb Espenhain die Zahl ihrer Beschäftigten auf einen Minimalbestand reduziert, unterhalb dessen eine Weiterexistenz des Betriebs kaum zu gewährleisten ist. Jeweils mehr als 4 000 Arbeitnehmer hatten ihren Arbeitsplatz verloren. Über den Verbleib zum Juni 1992 gibt eine Repräsentativbefragung der Arbeitnehmer beider Betriebe Auskunft (vgl. Abbildung 2).

Ein überraschend hoher Anteil der früheren Beschäftigten hatte neue Arbeit gefunden, in Rostock nahezu 40 Prozent, in Espenhain immerhin fast ein Drittel. Dies hängt einerseits mit der Qualifikationsstruktur und dem Mobilitätsverhalten der Belegschaften zusammen und andererseits mit den tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen. In Espenhain war ein weiteres Drittel, in Rostock ungefähr ein Fünftel über Vorruhestand aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Groß ist auch die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (jeweils mehr als 20 Prozent). Schwer zu beurteilen ist zunächst der hohe Anteil von Kurzarbeitern-Null in Rostock. Hierbei handelt es sich um die formal in der Beschäftigungsgesellschaft Neptun Beschäftigten. Ein Teil von ihnen ist später arbeitslos geworden, andere haben ein neues Beschäftigungsverhältnis gefunden. Insofern ist der Anteil von Arbeitslosen zu niedrig ausgewiesen und dürfte nach dem Auslaufen der Kurzarbeitersonderregelungen gestiegen sein.

Gleichwohl ist das Ausmaß offener Arbeitslosigkeit bei beiden Massenentlassungen niedriger, als ursprünglich zu erwarten gewesen wäre. Von den Beschäftigten der Neptun-Werft waren im Juni 1992 lediglich vier Prozent arbeitslos<sup>15</sup>. Dies hängt entscheidend damit zusammen, daß es bis zu diesem Zeitpunkt arbeitgeberseitige Kündigungen nur geben konnte, wenn zugleich ein Beschäftigungsverhältnis in einer Beschäftigungsgesellschaft angeboten wurde. Mit 16 Prozent war die Arbeitslosenquote im Fall des Braunkohlebetriebs deutlich höher. Arbeitslos gemeldet waren fast 600 der 4 000 innerhalb von anderthalb Jahren aus diesem Betrieb ausgeschiedenen Arbeitskräfte. Bedenkt

<sup>15</sup> Selbst wenn man berücksichtigt, daß von den Kurzarbeitern der Beschäftigungsgesellschaft später etwas mehr als die Hälfte arbeitslos wurde, bleibt die Arbeitslosenquote doch beträchtlich niedriger als im Fall Espenhain und auch als im Durchschnitt der Region.

**Abbildung 2: Verbleib der Beschäftigten des Braunkohleeveredlungsbetriebes Espenhain und der Neptun-Werft Rostock bis Juni 1992**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Erhebungen im Rahmen eines laufenden Forschungsprojektes (vgl. Anm. 4).

man jedoch, daß der Arbeitsplatzabbau in der Region immer noch nicht abgeschlossen ist und ein Arbeitsmarkt sich unter erschwerten Bedingungen erst entwickeln mußte, ist eine Zahl von etwa 600 Arbeitslosen vergleichsweise gering. Bei Betriebsstillegungen in den westlichen Ländern lag die Quote anderthalb Jahre nach einer Stilllegung meist deutlich über 20 Prozent<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Vgl. H. Heseler (Anm. 2).

## 2. Reichweite und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik

### a) Spezifische Bedingungen in den untersuchten Regionen

Die Arbeitsmarktwirkungen und die Einflußmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik in den hier vorgestellten Fällen sind aus den folgenden Gründen nicht zu verallgemeinern:

- In beiden Fällen handelt es sich um Großbetriebe, auf die sich frühzeitig die Aufmerksamkeit der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure konzentrierte. Für die vom Arbeitsplatzabbau Betroffenen waren dies vergleichsweise günstige Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, die bei Massenentlassungen in anderen Branchen, in kleineren Betrieben und insbesondere in kleinstädtischen und ländlichen Regionen in der Regel nicht gegeben waren.
- Bei den Werften verfügt eine Belegschaft mit hoher und flexibel einsetzbarer Qualifikation und einer vergleichsweise hohen Mobilitätsbereitschaft über überdurchschnittliche Arbeitsmarktchancen.
- Ein großstädtischer Arbeitsmarkt, auf dem zwar im gleichen Zeitraum auch die meisten anderen Großbetriebe massenhaft Arbeitsplätze abbauten, auf dem zugleich aber neue Betriebe entstanden oder Kleinbetriebe expandierten, begünstigte die Suche nach neuen Arbeitsplätzen in Rostock. Aber auch im Fall Borna dürfte die Nähe zum Wirtschaftszentrum Leipzig, das eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern aufweist, die Arbeitsmarktbedingungen positiv beeinflussen. Wenngleich die expandierenden Betriebe bei weitem nicht den Arbeitsplatzverlust kompensieren konnten, so waren doch für die jüngeren Facharbeiter auch auf dem regionalen Arbeitsmarkt Wiederbeschäftigungschancen gegeben.
- Die räumliche Nähe Rostocks zu westdeutschen Wirtschaftszentren mit ähnlicher Struktur, in denen gerade im Zeitraum des höchsten Arbeitsplatzabbaus in den Ostbetrieben qualifizierte Fachkräfte gesucht wurden, trug ebenfalls zur vergleichsweise geringen Arbeitslosigkeit bei.
- Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten beider Regionen, die schnelle Integration in die westdeutschen Interessenvertretungsstrukturen und die wiederholt demonstrierte Bereitschaft, für den Erhalt von Arbeitsplätzen zu kämpfen, trugen in doppelter Hinsicht zur Verbesserung der Arbeitsmarkt-

chancen bei: Einerseits erreichten die Werftbelegschaften über einen relativ langen Zeitraum einen weitgehenden Schutz vor Entlassungen bzw. Arbeitslosigkeit. Andererseits führten wiederholte betriebliche und gewerkschaftliche Aktionen dazu, daß die politischen Entscheidungsinstanzen den Erhalt aller Werftstandorte faktisch garantierten und außerordentlich hohe Mittel für die Privatisierung und Sanierung bereitstellten. Im Schiffbau wurde zudem im März 1991 als Pilotabschluß die später umstrittene Tariflohnangleichung ausgehandelt. Möglicherweise stellte diese eine Voraussetzung dar, um ein höheres Maß an Abwanderung qualifizierter Fachkräfte aus der Küstenregion zu verhindern. Wenngleich die gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretungen im Fall der Braunkohle auf ähnlich spektakuläre Aktionen verzichteten, konnten sie doch sehr frühzeitig in Betriebsvereinbarungen, Tarifverträgen und Vereinbarungen mit der Treuhandanstalt eine weitreichende Absicherung der Belegschaft erreichen. Diesen Schutz hatten beispielsweise die Beschäftigten der ostdeutschen Landwirtschaft oder Textilindustrie nicht, weswegen hier die negativen Arbeitsmarktfolgen weitaus dramatischer sein dürften.

### b) Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik

Vor diesem Hintergrund sind Reichweite und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik zu beurteilen. Entscheidende Faktoren für die vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktconstellationen lagen in Qualifikationsstrukturen, Verhaltensweisen und Strategien der von Massenentlassungen betroffenen Belegschaften sowie in den regionalen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Gleichwohl hatte der massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wichtige Aufgaben:

*Erstens:* Durch *Vorruhestandsregelungen* wurden im Fall der Neptun-Werft Rostock circa neunzehn Prozent, im Fall des BV Espenhain sogar ein Drittel der Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben ausgegliedert. Ohne dieses Instrument wäre der Anstieg der Arbeitslosigkeit weitaus höher ausgefallen. Wenngleich der Vorruhestand im Vergleich zur Dauerarbeitslosigkeit die sozialverträglichere Form darstellt, bedeutete doch für viele, die jahrzehntelang in stabilen, praktisch unkündbaren Beschäftigungsverhältnissen gearbeitet hatten, das abrupte Ausscheiden aus dem Betrieb und der Verlust des Arbeitsplatzes eine persönliche Katastrophe. Da damit häufig ein finanzieller Abstieg verbunden ist, hat dieses Instrument nicht die gleiche Akzeptanz gefunden wie in vergleichbaren Krisenbranchen im Westen.

*Zweitens: Kurzarbeit* – zunächst im Betrieb und anschließend in der Beschäftigungsgesellschaft – hat nicht unerheblich dazu beigetragen, den erstmaligen Bezug des Arbeitslosengeldes hinauszuzögern und damit die soziale Absicherung derjenigen, die später arbeitslos werden, zu verbessern<sup>17</sup>. Gegen dieses Instrument wird mit gewissem Recht eingewandt, daß es letztlich zur Strukturkonservierung beitrage und notwendige Mobilität und Flexibilität verhindere. Kurzarbeit-Null ging auch – in beiden Fällen – nur selten mit Qualifizierungsmaßnahmen einher. Gleichwohl wechselte ein überraschend hoher Anteil der Kurzarbeiter aus der Beschäftigungsgesellschaft in ein neues Beschäftigungsverhältnis.

*Drittens: Besondere Bedeutung* kam sowohl bei den Rostocker Werften als auch – noch stärker – im Fall des BV Espenhain der Bildung von *Beschäftigungsgesellschaften* zu. Jeder achte der 4000 ehemaligen Espenhainer war im Frühjahr 1993 im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) beschäftigt. Die meisten davon arbeiten in der eigenständigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft der Mitteldeutschen Braunkohle AG (MIBRAG) auf dem Betriebsgelände des Werkes bzw. in stillgelegten Tagebauen. Dort führen sie im Rahmen von sogenannten MEGA-ABM notwendige Sanierungsarbeiten durch, u.a. den Rückbau der Schwelereianlagen und die Rekultivierung der Tagebaue. Auf den Werften bewahrte die Beschäftigungsgesellschaft besonders Angehörige jener Gruppe von Arbeitnehmern zunächst vor Arbeitslosigkeit, die ihren Arbeitsplatz verloren, aber nicht alt genug waren, um in den Vorruhestand zu wechseln. Zugleich hatten diese aber Schwierigkeiten, einen neuen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Anders als im Braunkohlebereich gab es hier keine MEGA-ABM. Die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften nehmen auf den Werften im wesentlichen fünf Funktionen wahr<sup>18</sup>:

- die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen;
- die Durchführung von bzw. Vermittlung in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen;
- die Verwaltung von Kurzarbeitsmaßnahmen;
- die Vorbereitung von Ausgründungen;
- die Bereitstellung eines Pools qualifizierter Arbeitskräfte für neue Investoren in der Region.

Die Hälfte der in die Beschäftigungsgesellschaft „Neptun“ Übergewechselten war freilich in Kurzarbeit-Null, d.h. nur formell beschäftigt, tatsächlich aber ohne Arbeit oder Ausbildung. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) erfolgten zumeist nur als Kurzzeitmaßnahmen nach § 41a Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Strukturpolitisch bedenklich war zudem, daß die Kurzarbeiter faktisch besser gestellt waren als diejenigen, die an einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme teilnahmen.

Mit dem 1. Juli 1992 kam es zu einer drastischen Reduzierung der Belegschaften in den Beschäftigungsgesellschaften. Kurzarbeit-Null war nunmehr aufgrund gesetzlicher Regelungen in Beschäftigungsgesellschaften nicht mehr möglich. Von den verbliebenen Arbeitskräften waren mehr als zwei Drittel im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tätig. Gegenüber dem Jahresbeginn haben längerfristige Bildungsmaßnahmen, aber auch die Kombination von ABM und FuU-Maßnahmen an Bedeutung gewonnen. Es erfolgte somit eine Verschiebung zu arbeitsmarktpolitisch effektiveren Maßnahmen.

Immerhin trug auch die Kurzarbeit in einer Beschäftigungsgesellschaft zum Vermeiden von Arbeitslosigkeit bei. Von den ausgeschiedenen Kurzarbeit-Null-Arbeitskräften der Beschäftigungsgesellschaft „Neptun“ wurden nach Ermittlung der Trägergesellschaft (TGS) Schiffbau lediglich 44 Prozent arbeitslos, die anderen fanden einen neuen Arbeitsplatz – zum Teil im Rahmen von ABM – oder gingen in eine FuU-Maßnahme. Die Beschäftigungsgesellschaft des Braunkohlebetriebs konnte aufgrund geänderter gesetzlicher Regelung einer größeren Zahl von ABM-Beschäftigten eine über die sonst üblichen zwei Jahre hinaus reichende längerfristige Perspektive bieten.

### 3. Entwicklung der Mobilität

Aufgrund der hohen Abwanderung aus dem Gebiet der ehemaligen DDR, die auch noch nach der Vereinigung am 3. Oktober 1990 anhielt, wurde vielfach befürchtet, Ostdeutschland werde ausbluten. Eine anhaltend hohe Ost-West-Wanderung

17 Einerseits nahmen Kurzarbeiter noch an den ausgehandelten Tariflohnsteigerungen teil, wodurch das Arbeitslosengeld anschließend ebenfalls steigt. Andererseits wird der Übergang in die Arbeitslosenhilfe bzw. die Sozialhilfe hinausgezögert, wenn nicht gar verhindert. Kurzarbeiter, die ab Ende 1991 in eine Beschäftigungsgesellschaft eintraten, erhielten bis zum 30. Juni 1992 weiterhin 68 Prozent des tarifvertraglich vereinbarten Lohnes. Erst nach diesem Zeitpunkt wurden sie arbeitslos. Arbeitnehmer, die 1992 in Beschäftigungsgesellschaften in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eintraten, erhielten 100 Prozent des Tariflohnes. Diejenigen, die in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen gingen, erhielten 68 Prozent (Verheiratete mit Kind) bzw. 58 Prozent (Verheiratete ohne Kind) des Tariflohns.

18 Vgl. B. Spies, *Employment and Training Corporations (ETC) – A Tool for Managing the Transition towards a Market Economy*, Ms., Zwickau 1992.

würde mit Sicherheit große Probleme in beiden Teilen des Landes mit sich bringen: im Westen, weil sich die Aufnahmefähigkeit von Arbeits- und Wohnungsmärkten auch bei anhaltend hoher Konjunktur erschöpfen müßte, im Osten, weil das für eine mittelfristige Stabilisierung der ökonomischen Entwicklung notwendige Arbeitskräfte-, vor allem Qualifikationspotential erheblich geschwächt würde. Wir haben die ehemaligen Beschäftigten in Rostock und Espenhain im Herbst 1992 nach ihren Mobilitätsorientierungen gefragt. Über diejenigen, die schon vor diesem Zeitpunkt weggezogen sind, wissen wir zu wenig, um dazu Aussagen machen zu können.

Im Jahre 1989 sind 344 000 Personen aus Ost- nach Westdeutschland abgewandert, 1990 schätzungsweise noch einmal 350 000. 1991 waren es wahrscheinlich nur noch 200 000. Nach Koller und Jung-Hammon<sup>19</sup> haben zwischen 1990 und Juni 1992 insgesamt 315 000 Menschen Ostdeutschland verlassen, das wären also im Jahresdurchschnitt nur noch 150 000. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat die Bevölkerung der neuen Bundesländer im Jahr 1991 um 169 500 Personen abgenommen, in den ersten sechs Monaten des Jahres 1992 dagegen nur noch um 42 786<sup>20</sup>.

Die hohe Abwanderung ist durch die außergewöhnliche Situation im Herbst 1989 und die enorme Anspannung davor zu erklären: Vor der staatlichen Vereinigung (von etwa Mitte 1989 bis Oktober 1990) baute sich ein „Stau“ von Abwanderungswilligen ab, die aus den verschiedensten Gründen die sich bietende Gelegenheit sofort wahrnahmen. Bis Mitte 1990 wurde die „Übersiedlung“ noch durch staatliche Unterstützung erleichtert bzw. angereizt. Danach dürften Nachfolgewanderungen zu Verwandten, die bei der Übersiedlung hilfreich waren, ebenso bedeutend gewesen sein wie der Sog, der auf dem Arbeitsmarkt durch den Vereinigungsboom entstanden war. In den Jahren 1991/92 ist die Abwanderung dann zurückgegangen, sicher auch, weil die Aufnahmefähigkeit – und damit die Attraktivität – des westdeutschen Arbeitsmarktes stark nachgelassen hatte. Ob sich das Wanderungsverhalten der Bevölkerung in den neuen Bundesländern demjenigen in der alten Bundesrepublik angleichen wird, dürfte davon abhängen, wie rasch sich die Lebensbedingungen annähern werden – vor allem aber von der Situation auf dem Arbeitsmarkt.

19 Vgl. M. Koller/T. Jung-Hammon, Regionale und sektorale Schwerpunkte des Arbeitsplatzabbaus in Ostdeutschland, in: MittAB, (1993) 1.

20 Angaben nach S. Grundmann, Migration und Wohnortbindung im Urteil der Bevölkerung von Ost-Berlin, in: BISS-Public. Wissenschaftliche Mitteilungen aus dem Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien, (1993) 4.

In einigen der *alten* Bundesländer, die einem starken industriellen Strukturwandel unterworfen waren, haben in der Vergangenheit ebenfalls die Bevölkerungszahlen infolge von Abwanderung abgenommen. So ging z. B. in Nordrhein-Westfalen die Bevölkerungszahl zwischen 1973 und 1985 um 3,3 Prozent zurück, im Saarland zwischen 1975 und 1986 um 4,9 Prozent<sup>21</sup>. In beiden Ländern ist seitdem die Bevölkerungszahl insbesondere durch Zuwanderungen aus dem Ausland wieder angestiegen.

Von Juli 1991 bis Juni 1992 (das ist der letzte Zeitraum, für den gegenwärtig verlässliche Daten vorliegen) hat die Bevölkerung der *neuen* Bundesländer noch um insgesamt 143 688 abgenommen. Dieser Wert entspricht etwa dem Abwanderungsverlust, den das Saarland aufgrund der Stahlkrise erlitten hat. In unseren Befragungen haben wir zu ermitteln versucht, welche Bedeutung die Abwanderung als Option bei der Bewältigung der Massenentlassungen hat. Wir haben nach den gegenwärtigen Überlegungen gefragt, die bezüglich eines Umzugs in eine andere Region angestellt werden. Aus den Antworten läßt sich erkennen, ob die Abwanderungsbereitschaft größer ist als in vergleichbaren Fällen in der alten Bundesrepublik, d. h. ob es eine über die „normale“, d. h. durch eine tiefgreifende Arbeitsmarktkrise aufgezwungene Orientierung auf Abwanderung hinausgehende Tendenz zum Verlassen des ehemaligen DDR-Gebietes gibt.

#### *Exkurs: Grundlegende Bemerkungen zum Thema Mobilität*

Als „Normalität“ unterstellen wir hier zum Zweck des Vergleichs die Mobilitätsbewegungen, die in der alten Bundesrepublik zu beobachten waren. Die Ergebnisse der Forschung zum Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und regionaler Mobilität in der alten Bundesrepublik können kurz so zusammengefaßt werden: Zwar wird von der ökonomischen Modelltheorie regionale Mobilität als eine Form der Bewältigung von Arbeitsmarktkrisen und regionalen Disparitäten betrachtet und für notwendig gehalten, tatsächlich aber ist sie in der alten Bundesrepublik kontinuierlich zurückgegangen. Blaschke/Nagel<sup>22</sup> bezeichnen es als „dämpfenden säkularen Wohlstandseffekt“, daß die Zwänge zur Mobilität geringer werden. Der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktkrise und Niveau der regionalen Mobilität ist sogar negativ: In der Rezession vermindert sich die Mobilität insbe-

21 Vgl. Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden 1992, S. 93.

22 Vgl. D. Blaschke/E. Nagel, Regionale Mobilität von Erwerbspersonen, in: MittAB, (1984) 2, S. 284.

sondere der Erwerbspersonen<sup>23</sup>. Ein Prozent mehr Arbeitslosigkeit hat drei bis vier Prozent weniger Wanderungen zur Folge<sup>24</sup>.

Generell nimmt die Bereitschaft zur Wanderung mit zunehmendem *Alter* ab. Der Scheitelpunkt zwischen zunehmender und abnehmender Mobilität liegt bei etwa 35 Jahren, was mit dem Lebenszyklus und der Familienbildung erklärbar ist. Ledige sind generell mobiler als Verheiratete, daher ist die Mobilität bei jüngeren Alleinstehenden und kinderlosen Ehepaaren unter 35 Jahren auch am größten. Die Beziehungen zwischen Tätigkeitswechsel und räumlicher Mobilität sind im Alter zwischen 20 und 25 Jahren am engsten<sup>25</sup>.

Wesentlichen Einfluß auf die Mobilitätsrate hat auch das *Qualifikationsniveau*: Die Wanderungshäufigkeit nimmt mit höheren Ausbildungsabschlüssen zu. Die Gründe dafür sind leicht nachvollziehbar: Je höher das Qualifikationsniveau, desto kleiner und regional konzentrierter ist das entsprechende Segment auf den regionalen Arbeitsmärkten und desto größer die überregionale Nachfrage. Nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg<sup>26</sup>, weisen Arbeiter außerordentlich niedrige Quoten bei „arbeitsbedingter“ Wanderung auf, die ungelernten die niedrigsten.

Erwerbspersonen, die irgendwann arbeitslos waren, sind deutlich mobiler als die übrigen<sup>27</sup>. Die Bereitschaft zum Ortswechsel nimmt außerdem mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu. Aber auch bei *Arbeitslosen* ist die Beteiligung an der Mobilität nach Alter und Qualifikation unterschiedlich: Angestellte wechseln im Vergleich zu Arbeitern mehr als doppelt so häufig den Wohnort, um einen neuen Arbeitsplatz anzutreten; Hochschulabsolventen fast viermal so häufig wie Arbeitslose ohne beruflichen Abschluß; und über 45jährige ziehen sehr viel seltener um, weil sie einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben, als jüngere Arbeitslose. Während die regionale Mobilität bei den Unqualifizierten mit zunehmendem Alter drastisch sinkt –

bei den über 55jährigen beträgt sie nur noch 2,4 Prozent –, steigt sie bei den Hochschulabsolventen mit zunehmendem Alter. Dominant für die Selektivität der Wanderungen ist also die berufliche Qualifikation.

Für Arbeitslose mit niedrigem Bildungsniveau ist der *Berufswechsel* die häufigste Strategie, um wieder einen Arbeitsplatz zu finden, während bei höherer Bildung ein *Ortswechsel* die Möglichkeit verbessert, einen Arbeitsplatz entsprechend der persönlichen Qualifikation zu finden. Dies verweist auf einen Zusammenhang, der sich aus der „Strukturierung der Arbeitslosigkeit“<sup>28</sup> ergibt: Bei den Arbeitslosen sind diejenigen Berufsgruppen, die unterdurchschnittliche (Wieder)-Beschäftigungschancen haben, überdurchschnittlich stark vertreten. Das heißt, daß sich die Qualifikationsstrukturen der längerfristig Arbeitslosen auf verschiedenen regionalen Arbeitsmärkten gleichen, regionale Mobilität also die Beschäftigungschancen für diese Gruppe kaum erhöhen würde. Regionale Disparitäten sind für längerfristig arbeitslose Arbeiter bei ihren Bewältigungsstrategien daher kaum relevant. In einer Periode der Massenarbeitslosigkeit sind „Jedermanns“-Arbeitsplätze überall knapp.

Auch Überlegungen zu einem Kosten-Nutzen-Vergleich bei Ortswechsel weisen in die Richtung, daß für gering Qualifizierte Mobilität in der Regel kein Ausweg aus ihrer Situation ist. Die berufliche Karriere von Arbeitslosen mit niedrigem oder ohne formalen Bildungsabschluß verläuft in fast allen Fällen negativ: Bei unterdurchschnittlichen Wiedereingliederungsquoten haben sie mit schlechteren Arbeitsplätzen und geringeren Einkommen zu rechnen<sup>29</sup>. Die finanzielle Belastung bei regionaler Mobilität ist dagegen hoch: Kosten für einen Umzug werden von den Betrieben nur bei den begehrten höchstqualifizierten Arbeitskräften bezahlt. Die Kosten für die Wohnung sind am neuen Arbeitsort für Mieter wie für Hausbesitzer immer höher. Wenn das Einkommen niedriger ist als im vorhergehenden Arbeitsverhältnis und die Wohnkosten deutlich höher sind, sprechen die „finanziellen Erwägungen ... eindeutig gegen einen Umzug“, und „es bedarf schon großer finanzieller Anreize, um auch in der Situation des Entscheidungsdrucks die Suchprozesse in die Richtung zu lenken, in der mögliche Lösungen evtl. mit einem Umzug verbunden wären“<sup>30</sup>. Da insbeson-

23 Vgl. M. Schwarz/H. Birg/E.-J. Flöthmann/I. Heins/I. Reiter, Mobilität und großräumige Wanderungen von Erwerbspersonen, Forschungsbericht, Institut für bevölkerungswissenschaftliche Studien (IBS) Bielefeld 1984.

24 Vgl. W. Karr/M. Koller/H. Kriddé/H. Werner, Regionale Mobilität am Arbeitsplatz, in: MittAB, (1987) 2, S. 199.

25 Vgl. M. Wagner, Räumliche Mobilität im Lebensverlauf. Eine empirische Studie sozialer Bedingungen der Migration, Stuttgart 1989, S. 137.

26 Vgl. den Beitrag von Jürgen Kühl in diesem Heft.

27 C. Brinkmann, Arbeitslosigkeit und Mobilität in: MittAB, (1977) 2. D. Blaschke/E. Nagel (Anm. 22); H. Birg/E.-J. Flöthmann/I. Reiter, Biographische Theorie der demographischen Reproduktion – Demographische Verhaltensweisen regionaler Arbeitsmarktorte im biographischen Kontext, Forschungsbericht, IBS Bielefeld 1990.

28 C. Büchtemann, Der Arbeitslosigkeitsprozeß, Theorie und Empirie strukturierter Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Boß/R. G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt am Main 1984.

29 Vgl. C. Brinkmann (Anm. 27); C. Büchtemann (Anm. 28).

30 Vgl. D. Blaschke/E. Nagel (Anm. 22), S. 212.

dere für hausbesitzende Arbeiter ein erneuter Eigentumserwerb an einem anderen Wohnort unmöglich wäre und weil Hausbesitzer durchschnittlich älter als Mieter sind<sup>31</sup>, bleiben sie auch im Falle von Arbeitslosigkeit eher sesshaft.

Aus den genannten Gründen sind in der alten Bundesrepublik Berufs- und Branchenwechsel sowie tägliches oder Wochenendpendeln die häufigsten Lösungen, die Arbeiter bevorzugen, wenn sie am regionalen Arbeitsmarkt keine Beschäftigung mehr finden. Diese Befunde gelten offensichtlich auch für Extremsituationen, wie erst kürzlich wieder eine Befragung zum Mobilitätsverhalten anlässlich einer „Arbeitsmarktkatastrophe“ in der Oberpfalz bestätigte: Von den ehemaligen Beschäftigten der Max-Hütte trugen sich ausschließlich die beruflich gut qualifizierten Jüngeren mit Abwanderungsgedanken<sup>32</sup>.

Auch für die DDR waren (vor der Wende) sinkende Wanderungsquoten festgestellt worden<sup>33</sup>. Arbeitslosigkeit hat für die Mobilität dort allerdings nie eine Rolle gespielt, denn Migrationsprozesse vollzogen sich auf der Basis einer staatlichen Arbeitsplatzgarantie. Obwohl es in der sozialistischen Planwirtschaft offiziell keinen Arbeitsmarkt gab, waren – wie sich aus den Biographien der Bewohner der ehemaligen DDR ergibt – für die Allokation der Arbeitskräfte dennoch individuelle Suchstrategien bedeutsam. Die Ähnlichkeit der sozialen Strukturierung regionaler Wanderungen (nach Alter und Qualifikation), die sich beim Vergleich von Untersuchungen in der ehemaligen DDR<sup>34</sup> mit denen der alten Bundesrepublik zeigt, ist daher auch nicht überraschend.

Dennoch: Die zuvor beschriebenen Konturen des Arbeitsmarktverhaltens haben sich unter Bedingungen in der alten Bundesrepublik herausgebildet, die in den beiden Untersuchungsregionen für absehbare Zeit nicht vorhanden sind: Das Lohngefälle zu den westlichen Arbeitsmarktregionen ist so groß, daß – im Gegensatz zur alten Bundesrepublik – selbst für Ungelernte regionale Mobilität attraktiv sein könnte; das lokale Arbeitsangebot ist noch für längere Zeit voraussichtlich so gering, daß

31 Vgl. H. Häußermann/W. Petrowsky, Lebenszyklus, Arbeitslosigkeit und Hauseigentum, in: L. Bertels/U. Herlyn (Hrsg.), Lebenslauf und Raumerfahrung, Opladen 1990, S. 101–122.

32 Vg. R. Wiessner, Raumentwicklung im Zeichen einer Arbeitsmarktkatastrophe im ländlichen Raum. Krisenfolgen und Krisenbewältigung nach dem Konkurs der Max-Hütte in Sulzbach-Rosenberg (Oberpfalz), in: Münchner Geographische Hefte, (1991) 66, S. 152 ff.

33 Vgl. S. Grundmann/J. Schmidt, Wanderungsbewegungen in der DDR, Freie Universität Berlin, ZfG, Arbeitshefte zur sozialwissenschaftlichen Forschung, (1990) 30, S. 46 f.

34 Vgl. ebd., S. 82 ff.

unmittelbarer Berufswechsel als Ausweichstrategie nur selten in Frage kommt.

Erste Ergebnisse unserer Befragungen unter den ehemaligen oder noch Beschäftigten der Neptun-Werft in Rostock und des Braunkohleveredlungsbetriebs in Espenhain zeigen jedoch eine verblüffende Übereinstimmung mit westdeutschen Erfahrungen. Nahezu drei Viertel der Befragten im Raum Espenhain wollen „auf gar keinen Fall“ umziehen, in Rostock sind es zwei Drittel. Generell ist der Wunsch, am Wohnort bleiben zu können, trotz aller widrigen Umstände sehr hoch. Dabei gibt es Unterschiede zwischen den beiden Regionen: Die Rostocker Befragten zeigen sich durchgängig mobiler als die Espenhainer, und sie lehnen in geringerem Ausmaß als die Bewohner des Landkreises Borna eine Abwanderung kategorisch ab. Dabei werden als mögliches Umzugsziel die alten Bundesländer häufiger genannt als die neuen. Ein sehr viel größerer Anteil der Arbeitslosen in Espenhain (71 Prozent) als in Rostock (31 Prozent) möchte auf keinen Fall in die alten Bundesländer umziehen. Die regionalen Unterschiede erklären sich zum Teil aus vorhergehenden Mobilitätserfahrungen, denn Rostock war bis 1989 nach Berlin (Ost) bevorzugtes Zuzugsgebiet in der DDR; Stadt-Land-Unterschiede in der Ortsverbundenheit spielen ebenso eine Rolle wie die unterschiedlichen Anteile an Hauseigentum (während von den Befragten in Rostock kaum jemand über Hauseigentum verfügte, waren es in Espenhain immerhin um 20 Prozent). Aber auch die räumliche Entfernung zum „Westen“ dürfte eine Rolle spielen, die bei den Espenhainern zu einer größeren sozialen oder „kulturellen“ Distanz führt.

Die Orientierung darauf, die Arbeitsmärkte der westlichen Bundesländer als Pendler zu nutzen, ist aus naheliegenden Gründen in Rostock ebenfalls stärker. Räumliche Mobilität ziehen am ehesten die Jüngeren, Unverheirateten und Qualifizierten in Betracht, Mieter eher als Hauseigentümer. Die Bereitschaft nimmt allerdings bei den Höchstqualifizierten wieder leicht ab, und sie ist bei Angestellten geringer als bei Arbeitern. Diese Ergebnisse decken sich mit denen aus anderen Befragungen in Ostdeutschland: Als Hauptgrund für die geringe Wanderungsbereitschaft (von Befragten in Ost-Berlin und Sachsen-Anhalt) werden starke soziale Bindungen genannt. „Selbst in Problemgebieten mit einer hohen Arbeitslosigkeit, hohen Umweltbelastungen, schlechter Infrastruktur und dergleichen mehr fühlen sich die meisten Menschen dem Wohnort eng verbunden.“<sup>35</sup> Die wichtigsten Gründe dafür, den Wohnort nicht zu wechseln,

35 S. Grundmann (Anm. 20), S. 86.

**Tabelle 2: Abwanderungsverluste Ostdeutschlands 1990 bis Juni 1992**

Bundesland	Wohnbevölkerung 1989	Arbeitsplatzdefizit (Prozent)	Abwanderung bis Juni '92	Abwanderer (in Prozent)
Mecklenburg-Vorpommern	1 963 909	41,1	46 510	2,4
Brandenburg	2 641 152	40,7	45 880	1,7
Sachsen-Anhalt	2 964 971	41,8	65 680	2,2
Sachsen	4 900 675	38,7	101 650	2,1
Thüringen	2 683 877	46,4	53 630	2,0
Berlin-Ost	1 279 212	50,2	1 600	0,1
Neue Bundesländer gesamt	16 433 796	42,1	314 950	1,9

Quelle: M. Koller/T. Jung-Hammon (Anm. 19): 70 Prozent der Abwanderer sind Erwerbspersonen.

sind die positive Einschätzung von Wohnbedingungen und Einkaufsmöglichkeiten, der geringe Nutzen eines Ortswechsels, die engen Kontakte zu Einwohnern und die Nähe zu Verwandten.

Diese Orientierungen sind um so wichtiger für das Mobilitätsverhalten, je geringer auf den westdeutschen Arbeitsmärkten die Möglichkeiten sind, einen stabilen und gut bezahlten Arbeitsplatz zu finden. Wie sie sich entwickeln, wenn der „Aufschwung Ost“ auf dem Arbeitsmarkt noch lange auf sich warten läßt, ist nicht vorherzusagen. Solange arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für viele eine berufliche Tätigkeit, Fortbildung bzw. Umschulung oder zumindest eine existentielle Sicherheit bieten, werden die meisten von Entlassung Betroffenen in ihrer Heimat bleiben. Diese Einschätzung bestätigt sich, wenn man die vorhandenen Daten zur Abwanderung in den neuen Bundesländern insgesamt betrachtet.

#### a) Arbeitsplatzdefizite und Abwanderung

Stellt man für die neuen Bundesländer das „Arbeitsplatzdefizit“ (= Erwerbspersonen minus „normale“ Arbeitsplätze) den Abwanderungsquoten gegenüber (vgl. Tabelle 2), dann ergibt sich für die Zeit von 1990 bis Juni 1992 kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktsituation und Abwanderung. Die Länder mit überdurchschnittlichen Arbeitsplatzdefiziten haben durchaus nicht die höchsten Abwanderungsraten (Berlin-Ost, Thüringen, vgl. Tabelle 2) und umgekehrt: Die Länder mit unterdurchschnittlichen Defiziten haben vergleichsweise hohe Abwanderungsraten (Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). Eine Erklärung liegt in den Pendlerquoten (vgl. Tabelle 3): Ost-Berlin hat (selbstverständlich) die höchste Auspendlerquote, und Thüringen liegt ebenfalls über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Die genannten Länder

mit hohen Abwanderungsquoten haben vergleichsweise niedrige Pendlerquoten. Unsere beiden Untersuchungsregionen liegen in Ländern, die in dieser Hinsicht Extreme bilden: Das Land mit einer der niedrigsten Auspendlerquote und der höchsten Abwanderung ist Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen hingegen hat die niedrigste Auspendlerquote und eine Abwanderung, die relativ nahe am Durchschnitt liegt.

**Tabelle 3: Auspendler aus den neuen Bundesländern nach Westdeutschland Juni 1992 (in Prozent der Erwerbstätigen)**

Mecklenburg-Vorpommern	6,2
Schwerin	11,9
Brandenburg	6,7
Neuruppin	10,5
Sachsen-Anhalt	5,5
Halberstadt	10,9
Sachsen	3,5
Plauen	8,7
Thüringen	9,6
Suhl	17,1
Berlin-Ost	18,5
insgesamt	7,1

Quelle: M. Koller/T. Jung-Hammon (Anm. 19). Die genannten Arbeitsmarktbezirke sind diejenigen mit der höchsten Auspendlerquote in den einzelnen Bundesländern.

#### b) Sozialstruktur und Zielregion der Abwanderer

Von den Übersiedlern in den Westen waren im Jahr 1989 über 80 Prozent jünger als 40 Jahre (der

Anteil dieser Altersgruppe an der DDR-Bevölkerung betrug 57 Prozent). Für 1991 liegen uns altersgegliederte Daten bisher nur für das Land Thüringen vor, und dabei zeigt sich, daß 78 Prozent der Abwanderer unter 30 Jahre alt waren! Es sind also nach wie vor vor allem die jüngeren Menschen, die in den Westen übersiedeln. In der Befragung des Sozioökonomischen Panels<sup>36</sup>, in der nach der Neigung zur Abwanderung gefragt wird, zeigt sich ebenfalls der sehr starke Zusammenhang mit dem Alter, während der Zusammenhang mit der Lohnhöhe vergleichsweise irrelevant zu sein scheint<sup>37</sup>. Wanderungsanalysen, in denen die Qualifikationsstruktur der Abwanderer aus jüngerer Zeit aufgeschlüsselt wird, gibt es nicht. Im SOEP-Ost läßt sich zumindest ein Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt-Status und Wanderungsneigung erkennen. Die Befragung 1991 ergab das in Tabelle 4 dargestellte Bild:

**Tabelle 4: Kurz- und mittelfristige Bereitschaft erwerbsfähiger Männer unter 50 Jahren, aus den neuen Bundesländern in die alten Bundesländer umzuziehen (in Prozent)**

	kurzfristig	mittelfristig
Insgesamt	4,9	50,2
Voll erwerbstätig	4,6	47,9
Kurzarbeit	2,2	46,1
Arbeitslos oder nicht erwerbstätig	7,4	59,2
Pendler	9,3	61,9

Quelle: G. Wagner, Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Pendeln von Arbeitskräften der neuen Bundesländer, in: Sozialer Fortschritt, 41 (1992), S. 87.

Die größte Umzugsneigung zeigen demnach Pendler, gefolgt von Arbeitslosen bzw. Nicht-Erwerbstätigen. Daraus ist einerseits zu ersehen, daß Pendeln eine Vorstufe zur Abwanderung sein kann, andererseits zeigt die starke Diskrepanz zwischen kurz- und mittelfristiger Option, daß der in jüngster Zeit zu beobachtende Rückgang der Abwanderung noch keineswegs eine stabile Tendenz darstellen muß. Eine Stabilisierung der Arbeits-

marktentwicklung würde aber mit größter Wahrscheinlichkeit die Ost-West-Mobilität erheblich reduzieren.

Ziel der Abwanderung waren bisher vor allem solche Regionen, in denen das Beschäftigungswachstum überdurchschnittlich und die Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich waren<sup>38</sup>. Bisher hat also die Ost-West-Wanderung nicht zu einer Verschärfung der Arbeitsmarktsituation (z.B. durch Verdrängung) in westdeutschen Arbeitsmarktregionen geführt. Dies kann sich jedoch ändern, wenn die Arbeitsmarktlage auch in Westdeutschland für längere Zeit sehr schlecht bleibt. Dann kann die Abwanderung junger und qualifizierter Arbeitskräfte zu einer Substitution westdeutscher Arbeitskräfte führen.

### c) Pendler

Im Jahresdurchschnitt pendelten 1992 circa 422 000 Erwerbstätige (5,3 Prozent) aus Ostdeutschland in den westdeutschen Arbeitsmarkt – ein großer Teil davon allerdings von Ost- nach West-Berlin<sup>39</sup>. 80 Prozent der Pendler sind Männer, sie machen etwa 10 Prozent der männlichen Erwerbstätigen in Ostdeutschland aus. Von den 16- bis 19jährigen pendeln 13 Prozent, von den 20- bis 29jährigen 12 Prozent, von den 30- bis 39jährigen 10 Prozent, und danach sinkt die Rate auf 7 Prozent. Die Pendler sind überdurchschnittlich jung (nur 8 Prozent sind älter als 45 Jahre), der Anteil von Facharbeitern ist „auffallend hoch“<sup>40</sup>.

Die Pendlerquote steigt, je näher ein Bundesland bzw. ein Arbeitsamtsbezirk an der ehemaligen Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten liegt (vgl. Tabelle 3). Wir können daraus schließen: Wo es geographisch möglich ist, wird Pendeln der Abwanderung vorgezogen. Dafür gibt es gute Gründe: Die Kombination aus höheren Verdiensten im Westen und niedrigeren Lebenshaltungskosten im Osten führt zu einer deutlich positiven ökonomischen Bilanz, was bei einem Umzug keineswegs immer der Fall sein muß. Pendeln kann einerseits eine Strategie zur Überwindung der „Durststrecke“ auf dem Arbeitsmarkt im Osten sein, andererseits die Vorstufe zu einem Umzug.

36 Das Sozioökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin ist eine repräsentative Längsschnittuntersuchung privater Haushalte in Deutschland und wird im jährlichen Rhythmus seit 1984 in der alten Bundesrepublik (SOEP-West), seit 1990 auch in den neuen Bundesländern (SOEP-Ost) durchgeführt.

37 M. Burda, The Determinants of East-West German Migration: Some Dirst Results. Discussion-paper FS I 93-306, Berlin: Wissenschaftszentrum 1993, S. 7.

38 Vgl. F. Dietz/H. Gommlich/W. Karr, Ostdeutsche Arbeitskräfte in Westdeutschland, in: MittAB, (1992) 4, S. 499-517.

39 Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, (1993) 1, S. 466.

40 Vgl. R. Ulrich, Arbeitsangebot und Wanderungen nach der Vereinigung, in: H. Hagemann (Hrsg.), Produktivitätswachstum, Verteilungskonflikte und Beschäftigungsniveau, Marburg 1993, S. 139.

---

## IV. Zusammenfassung

---

In beiden hier untersuchten Betrieben – der Neptun-Werft Rostock und dem Braunkohleveredlungsbetrieb Espenhain – kam es seit 1990 zu einem massiven Arbeitsplatzabbau. Mehr als drei Viertel der noch zu DDR-Zeiten Beschäftigten verloren im Verlauf von kaum mehr als zwei Jahren ihren Arbeitsplatz. Die ursprünglich zu erwartenden Betriebsschließungen fanden jedoch nicht bzw. nur in Teilbereichen statt. Dies wirkte sich auch auf den Prozeß des Arbeitsplatzabbaus aus.

Gemessen am gesamten Abschmelzungsprozeß an Arbeitsplätzen kam den arbeitgeberseitigen Kündigungen keine dominierende Rolle zu. Zugleich erklärt sich aus diesen Befunden, daß nur ein sehr kleiner Teil der Belegschaften bisher arbeitslos geworden ist.

Einerseits verließen unerwartet viele Arbeitskräfte in einem frühen Stadium freiwillig den Betrieb, weil sie einen neuen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb der Region oder im Westen fanden. Andererseits wurde das Instrument des vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand zum wichtigsten Instrument der betrieblichen Politik des Personalabbaus in den ersten Jahren der Transformationsphase. Entlastung brachte auch die Ausgliederung von Betriebsteilen oder Abteilungen.

Sozial abgedeckt und zeitlich gestreckt wurde der Arbeitsplatzabbau zudem durch die extensive Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Arbeitsbeschaffungs- sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Nicht zuletzt durch deren Einsatz gelang es, die regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturen vor dem Zusammenbruch zu bewahren und günstigere Voraussetzungen für die Revitalisierung der Regionen zu schaffen. Die Kurzarbeit, ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Instrument, zögerte zumindest für die Betroffenen den erstmaligen Bezug von Arbeitslosengeld hinaus. Auch wenn nur selten Kurzarbeit und Bildungsmaßnahmen kombiniert

wurden, ist doch der Anteil derjenigen beachtlich hoch, die aus der Kurzarbeit, ohne arbeitslos zu werden, in ein neues Beschäftigungsverhältnis wechselten. Ohne den intensiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wäre es auch im Fall der hier dargestellten Massenentlassungen in zwei gewerkschaftlich hoch organisierten Großbetrieben zu einer Arbeitsmarktkatastrophe gekommen.

Die ostdeutschen Arbeitskräfte zeigen sich nicht weniger flexibel bezüglich der regionalen Mobilität, als dies in Westdeutschland in vergleichbaren Fällen zu beobachten ist. Diejenigen, die nach dem Fall der Mauer einen schon länger gehegten Abwanderungswunsch realisiert haben, waren vor allem jüngere und qualifizierte Arbeitskräfte. Bei der Auswahl von Beschäftigten, die beim Arbeitsplatzabbau in den Betrieben entlassen wurden, spielten Kriterien des Alters und der Mobilitätsfähigkeit eine wichtige Rolle<sup>41</sup>; zur Suche nach einem neuen Arbeitsplatz gezwungen wurden also von vornherein stärker diejenigen, die geringere soziale Bindungen an den Wohnort hatten. Bei den jetzt in den neuen Bundesländern Lebenden ist die Neigung umzuziehen, generell gering, sie bilden also ein stabiles Potential für die zukünftige Entwicklung.

Bemerkenswert ist, daß die Pendel- und Umzugsbereitschaft größer ist, je näher eine Region an der ehemaligen Staatsgrenze liegt. Die objektiv günstigere räumliche Erreichbarkeit dürfte dafür eine Erklärung sein, aber auch die größere „kulturelle“ Nähe zum Westen, die sich in häufigeren Reisen und Begegnungen entwickelt hat. Offensichtlich gleichen sich die Orientierungen und Verhaltensweisen zwischen Ost und West in den Regionen um die ehemals so scharf trennende DDR-Grenze rascher an. Nicht ignoriert werden dürfen aber die darin liegenden Gefahren passiver Sanierung ostdeutscher Regionen, denen eine zielgerichtete Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik entgegenwirken sollte.

---

41 Vgl. B. Hartmann, Workforce Reduction in Germany, Some empirical findings. Paper 3rd International Research Conference on Local Justice, Oslo 1992.

## In die beschäftigungspolitische Abseitsfalle?

### Die Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern

---

#### I. Wirtschaftliche Ausgangslage und Arbeitsmarkt

---

Die staatsrechtliche Vereinigung der ehemaligen DDR mit der alten Bundesrepublik Deutschland hat die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration der beiden Teile Deutschlands kurzfristig nicht herstellen können. Erst allmählich wird den Verantwortlichen bewußt, welches Ausmaß die zu bewältigenden Probleme haben.

Die wirtschaftliche Situation Ostdeutschlands ist drei Jahre nach der Vereinigung desolat. Daß dieser Zustand chronisch und strukturell bedingt ist, wird zögerlich auch durch Regierung und liberale Wirtschaftswissenschaftler anerkannt. Die ehemalige DDR-Wirtschaft war bis zur Vereinigung durch weitgehende Abschottung vom Weltmarkt und fehlende Wettbewerbsstrukturen im Binnenmarkt geschützt, zugleich aber auch gelähmt. Dieser Zustand ist durch die Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 abrupt beendet worden. Zudem bedeutete der offizielle ‚Umstellungskurs‘ auf die D-Mark eine sprunghafte, starke Aufwertung der Ost-Mark, die einem Großteil der ostdeutschen Produzenten keine Chance auf Erlangen von Wettbewerbsfähigkeit ließ<sup>1</sup>. Die Einbrüche bei der ostdeutschen Binnennachfrage infolge des „Durchmarschs“ von West-Produkten und das sukzessive Verschwinden des ehemaligen Absatzmarktes des RGW (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) aufgrund der politischen und ökonomischen Umwälzungen in Osteuropa verschlechterten die Absatzbedingungen für ostdeutsche Produzenten und unterminierten die Kalkulationen potentieller Investoren.

Die Transformationskrise hat in fast allen Gebieten der ehemaligen DDR einen drastischen Rückgang von Produktion und Beschäftigung ausgelöst.

1 Amerikanische Wissenschaftler schätzen, daß infolge der Währungsaufwertung nur ca. 8 Prozent aller früheren DDR-Arbeitsplätze dauerhaft wettbewerbsfähig bleiben. Vgl. George A. Akerlof/Andrew K. Rose/Janet L. Yellen/Helga Hessenius, East Germany in from the Cold. The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity 1, Washington 1991, S. 2.

In den Jahren 1990/91 stellten die politisch Verantwortlichen dies noch als kurzfristig zu durchschreitende Talsohle dar. Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung, der Rentenversicherung sowie aus anderen öffentlichen oder staatlich kontrollierten Haushalten sollten diese Phase überbrücken. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes – so hieß es – würde die wirtschaftlichen Verhältnisse vermittelt Kosten-, Lohn- und Preiswettbewerb binnen kurzem angleichen: Es sei davon auszugehen, daß die Vereinigung mittelfristig einen nachhaltigen Konjunkturschub für ganz Deutschland auslöse. Positiv hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang insbesondere der hohe Qualifikationsstand der ostdeutschen Arbeitnehmerschaft.

Abgesehen von der durch den West-Ost-Einkommenstransfer bedingten zweijährigen „super-keynesianischen“ Konjunkturverlängerung in Westdeutschland, der eine tiefgehende Rezession gefolgt ist, hat sich dieser Zweckoptimismus nicht bestätigt. Die Bruttowertschöpfung der ostdeutschen Wirtschaft ist gegenüber dem ersten Quartal 1990 um rund 40 Prozent gesunken und droht wegen der rezessiven Tendenzen in Westdeutschland und -europa auf diesem niedrigen Niveau zu verharren<sup>2</sup>. Die dramatischen Konsequenzen sind nach wie vor besonders am Arbeitsmarkt spürbar. 1989 waren in der damaligen DDR – abgesichert durch die staatliche Beschäftigungsgarantie – ca. 9,8 Millionen Menschen erwerbstätig. Binnen zwei Jahren wurden von diesen Arbeitsplätzen nahezu vier Millionen, das sind ca. 40 Prozent, abgebaut, allein die Hälfte davon im produzierenden Gewerbe. Gut 600 000 vor allem junge, qualifizierte Arbeitskräfte sind dauerhaft in den Westteil Deutschlands übersiedelt und haben dort mehrheitlich eine Beschäftigung gefunden. Mehr als 400 000 Erwerbstätige (überwiegend Männer) pendeln täglich oder wöchentlich von den neuen in die alten Bundesländer<sup>3</sup>.

2 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Weltwirtschaft, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Achter Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 60 (1993) 13, S. 132.

3 Die Zahlenangaben beruhen auf den jeweils neuesten zugänglichen Daten der Bundesanstalt für Arbeit.

Nur durch einen umfassenden, in diesem Ausmaß bisher nicht gekannten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente konnte der rasante Anstieg der Arbeitslosenzahlen abgebremselt werden. Im Frühjahr 1993 sind 1,15 Millionen Menschen in Ostdeutschland offiziell als arbeitslos registriert. Rund 1,7 Millionen befinden sich – bei allerdings rückläufiger Tendenz – in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: knapp 400 000 in Fortbildungs- und Umschulungskursen; 300 000 in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM); 250 000 in Kurzarbeit; 900 000 beziehen Altersübergangsgeld bzw. sind vorzeitig in den Ruhestand gewechselt<sup>4</sup>.

In Gesamtdeutschland addieren sich die zusammen 3,5 Millionen offiziell als arbeitslos registrierten, die ca. 2 Millionen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen „Geparkten“ und geschätzte 1,5 Millionen von der Arbeitsplatzsuche Frustrierte der „Stillen Reserve“ zu insgesamt 7 Millionen von der Arbeitsmarktkrise unmittelbar Betroffenen. Eine Besserung ist kurz- wie mittelfristig nicht in Sicht<sup>5</sup>. Im Gegenteil: Die mit dem Jahreswechsel 1992/93 vollzogene Trendwende zur Rücknahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dürfte verschärfend wirken. Die aktive Arbeitsmarktpolitik droht in naher Zukunft weiter ausgezehrt zu werden.

Gesellschaftspolitisch brisant sind in diesem Zusammenhang geschlechtsspezifische Benachteiligungen: Rund zwei Drittel aller Arbeitslosen in Ostdeutschland sind Frauen. Zu DDR-Zeiten waren dort 84 Prozent der erwerbsfähigen Frauen (ohne Auszubildende und Studierende) berufstätig (in der BRD nur 53 Prozent). Deren amtlich ermittelte Arbeitslosenquote liegt in den neuen Bundesländern derzeit bei über 20 Prozent (gegenüber ca. 10 Prozent bei den Männern). Zudem münden Frauen unterproportional in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein.

Die auf die ‚Psychologie‘ setzende Politik einer Selbstheilung der Wirtschaft ist in Ostdeutschland offensichtlich gescheitert. Trotz vieler Betriebsstillegungen, der teilweisen Schließung ganzer, nicht konkurrenzfähiger Industriestandorte, wächst die Produktivität langsamer als erwartet. Die Spirale von Staatsverschuldung, hohem Zinsniveau und inflationären Tendenzen ist in Gang gesetzt. Der auf Jahre absehbare finanzielle Transferbedarf West-Ost droht die Grenzen einer verantwortlichen öffentlichen Budgetpolitik zu sprengen.

4 Ebd.

5 In einer neuen Langfristprognose erwartet die Prognos AG selbst unter Annahme einer bald wieder günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung keine Entspannung für den deutschen Arbeitsmarkt vor dem Jahr 2000. Vgl. die Kurzfassung von Bolke Behrens, Deutschland 2000 – Wunder mit Webfehlern, in: Wirtschaftswoche vom 30. April 1993, S. 14–21.

In diesem Szenario fällt der Treuhandanstalt eine wesentliche Funktion bei der Reorganisation der ostdeutschen Wirtschaft zu. Ihre Aufgabenschreibung ist Ausdruck der optimistischen Annahme, daß die schnelle Privatisierung des ehemaligen Volkseigentums der direkte Weg zum wirtschaftlichen Aufschwung ist. Als weltgrößte Holding auf Zeit soll sie die Voraussetzungen dafür schaffen, daß private Unternehmer an die Stelle der Staats- und Planbürokratie treten. Während dies für die „Filetstücke“ der ostdeutschen Wirtschaft schnell gelang, erweisen sich die weniger produktiven Betriebe oft als unverkäuflich. Deren rasche Stillegung wird volkswirtschaftlich damit begründet, daß fehlinvestierte Erhaltungssubventionen eingespart und anderweitig eingesetzt werden können.

Die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung an neo-liberalen Wirtschaftsprinzipien wie auch das Festhalten an ordnungspolitischen Grundsätzen (insbesondere der „Rückgabe vor Entschädigung“ von Eigentum) waren schon frühzeitig Ansatzpunkte für die Kritik seitens der politischen Opposition und der Gewerkschaften. Diese bemängeln die viel zu hohe Geschwindigkeit und die „Planlosigkeit“ bei der Veränderung der Rahmenbedingungen zur Überleitung in die freie und soziale Marktwirtschaft. Zeitliche Streckung, struktur- und beschäftigungspolitische Gestaltung sowie längerfristige soziale Abfederung des Übergangsprozesses werden als Therapie empfohlen. In dieser Vorstellung spielt das Instrument der „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ (ABS-Gesellschaften) eine wichtige Rolle. Bis zu 400 derartiger Träger bieten heute in Ostdeutschland befristete Beschäftigung und (oder) führen berufliche Qualifizierung im Rahmen arbeitsmarktlicher Förderprogramme durch.

---

## II. Das Konzept der Beschäftigungsgesellschaften

---

### 1. Zur Entstehung von Beschäftigungsgesellschaften in Westdeutschland

Beschäftigungsgesellschaften sind entstanden als Reaktion auf Arbeitsmarktkrisen der frühen achtziger Jahre, insbesondere in der Bundesrepublik, aber auch z. B. in Frankreich oder Schweden<sup>6</sup>. Sie sollten die personenbezogenen Arbeitsmarktinstrumente (z. B. Lohnersatzleistungen, einzel-

6 Vgl. Gerhard Bosch/Horst Neumann (Hrsg.), Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft, Köln 1991.

fallbezogene Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, zur Fortbildung und Umschulung oder vorgezogene Pensionierung) ergänzen. Die Gewerkschaften sahen in ihnen eine qualitative Weiterentwicklung von Sozialplänen, um Massenentlassungen nicht nur finanziell, sondern auch sozialpolitisch abzufedern. Diese Auffanggesellschaften für von Arbeitslosigkeit bedrohte ArbeitnehmerInnen sollten den Verlust von Arbeitsplatz und Arbeitsrolle zumindest hinausschieben und die Betroffenen für neue Dauerbeschäftigungen auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ qualifizieren. Ein weiteres Anliegen war es, die Gesellschaften in die regionale Strukturpolitik einzubinden. Sie sollten dazu beitragen, in den von Strukturumbrüchen betroffenen Regionen (z.B. Ruhrgebiet, Weser-Ems-Land, Saarland) die technische, ökonomische und auch soziale Infrastruktur zu verbessern. Ehrgeiziges Ziel dieser aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik war die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Zukunftsbranchen.

Bis in die siebziger Jahre gab es eine Beschränkung auf die passive, durch das Arbeitsförderungsgesetz definierte Politik mit traditionellen, personenbezogenen Arbeitsmarktinstrumenten. Deren Konzentration auf Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) sowie individuelle Fortbildung/Umschulung war in den „Zwischenkrisen“ der sechziger und siebziger Jahre breit akzeptiert. Der sich Ende der siebziger Jahre abzeichnende, die achtziger Jahre kennzeichnende dramatische Personalabbau in Krisenbranchen mit schwerwiegenden Folgen für die Wirtschaftskraft monostrukturierter Regionen stellte diese Defensivstrategie in Frage. Die Gewerkschaften in ihrer Mitverantwortung für die Ausgestaltung der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik gerieten in ein Legitimationsproblem. Speziell die zur Abfederung von Massenentlassungen aus Großbetrieben konzipierte Sozialplanpolitik wurde bei Ausbluten des Arbeitsplatzpotentials ganzer Regionen unglaubwürdig. Ein Festhalten an der reaktiven Arbeitsmarktpolitik hätte zu Unglaubwürdigkeit, Mitgliederschwund und schließlich Machtverlust der Arbeitnehmerorganisationen führen können.

Vor diesem Hintergrund initiierten Gewerkschaften Ende der siebziger Jahre in den Krisenbranchen Stahl, Rüstungsgüter, Schiffbau sowie Unterhaltungselektronik erste Beschäftigungsgesellschaften. Diese Träger fassen die (zeitweise) entlassenen ArbeitnehmerInnen eines Großbetriebes in einer Gesellschaft zusammen, die rechtlich selbständig und damit durch Arbeitsmarktmittel leichter zu finanzieren ist<sup>7</sup>. Insgesamt hat es in (der

alten) Bundesrepublik ein gutes Dutzend derartiger Beschäftigungsgesellschaften mit zusammengezählt etwa 2000 bis 3000 Personen in Qualifizierungs- bzw. Beschäftigungsmaßnahmen gegeben<sup>8</sup>.

## 2. Zur Zielsetzung von Beschäftigungsgesellschaften

Beschäftigungsgesellschaften verfolgen ein sozial- und strukturpolitisches Doppelziel:

*Erstens* sollen den betroffenen ArbeitnehmerInnen Chancen zur Weiterqualifizierung und zum Wiedereinstieg in reguläre Beschäftigungsverhältnisse sowie zur sozialen Integration in eine Betriebsgemeinschaft gegeben werden (individuelle Ebene). *Zweitens* soll der Zeitraum für den Anpassungsprozeß des Betriebs und der regionalen Wirtschaft bei Sicherung der qualifikatorischen und organisatorischen Ressourcen gestreckt und – wenn möglich – zur Entwicklung neuer Produkte und Vermarktungskonzepte genutzt werden. Beispielhaft ist der umfassende Beschäftigungsplan des Unterhaltungselektronik-Unternehmens Grundig, in dem durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch besetzte Kommissionen Konzeptionen zur Produktdifferenzierung, zur Qualifizierung und zur menschengerechten Gestaltung von Arbeitsplätzen erarbeiteten<sup>9</sup>.

Wenngleich diese aktive Beschäftigungspolitik den Arbeitgebern ordnungspolitische Konzessionen abverlangt, bietet sie ihnen auch Vorteile: Abschwächung schlechter Öffentlichkeitswirkung von Massenentlassungen, unternehmensnahes, personalkostenparendes Vorhalten einer Arbeitskräfte-Reserve mit aktualisiertem Qualifikationsprofil, Einstieg in neue öffentliche Finanzierungsschienen über regionalpolitische Konsensbildung.

Die Erfolge westdeutscher Beschäftigungsgesellschaften der achtziger Jahre liegen in der *sozialpolitischen Dimension*: Über Wiedereinstellung in den entlassenden Betrieb, Einmündung in neue Beschäftigungsverhältnisse nach oder während der Qualifizierung bzw. Frühpensionierung nach einer gewissen Wartezeit in der Beschäftigungsgesellschaft lassen sich vielfach soziale Härten vermei-

neuen Bundesländern, in: WSI Mitteilungen, 45 (1992) 7, S. 432ff; vgl. auch M. Knuth, ABS-Gesellschaften – Rettungsanker im Strukturbruch, in: Die Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte, 40 (1993) 6, S. 519–524.

<sup>8</sup> Statistisch verlässliche Zahlen fehlen. Als Anhaltspunkt vgl. das Schaubild 6 in Gerhard Bosch, Qualifizieren statt entlassen, Opladen 1990, S. 53–56.

<sup>9</sup> Vgl. Walter Krippendorf/Gerd Lobodda/Heinz Pfäfflin, 4 Jahre Beschäftigungsplan bei Grundig – eine Zwischenbilanz, in: G. B. Bosch/H. Neumann (Anm. 6), S. 43–62.

<sup>7</sup> Zu finanztechnischen Aspekten vgl. Gerhard Bosch/Matthias Knuth, Beschäftigungsgesellschaften in den alten und

den (häufiger als erwartet schlagen ArbeitnehmerInnen jedoch die Qualifizierungsangebote zugunsten einer Abfindung aus, verbunden mit höherem Arbeitslosigkeitsrisiko). Zahlreiche ArbeitnehmerInnen werden nicht nur vorübergehend vor Arbeitslosigkeit, Verlust von Selbstbewußtsein und Arbeitsvermögen bewahrt, sondern ihnen wird darüber hinaus der qualifikationsangemessene Wiedereinstieg in das Berufsleben ermöglicht. Diese insgesamt positive Bilanz ist vor dem Hintergrund des konjunkturellen Aufschwungs seit Mitte der achtziger Jahre zu sehen, insbesondere der Erholung der Stahlkonjunktur.

Demgegenüber werden die *strukturpolitischen Ziele* nur sehr begrenzt erreicht, trotz intensiven Einsatzes öffentlicher Mittel: Die Entwicklung neuer Produkte und Märkte (sei es für den Stammbetrieb, neugegründete Tochterunternehmen oder auch Existenzgründungen aus den Beschäftigungsgesellschaften heraus) gelingt fast nie. Ein Grund dafür liegt darin, daß die Stammbetriebe das beste Personal behalten, daß mobile Hochqualifizierte die Region verlassen und somit eine ‚Negativauswahl‘ für die Beschäftigungsgesellschaften stattfindet. Außerdem müssen sich die regionalen Akteure – von der kommunalen Wirtschaftsförderung bis zu den Gewerkschaften – Kompetenzen für eine mittelfristig angelegte Strukturpolitik erst aneignen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Forschung und Entwicklung, aber auch für Marketing und Kapitalbeschaffung<sup>10</sup>. Schließlich erweist sich die Kooperation der unterschiedlichen Akteure und Interessengruppierungen vor Ort oft als zäher Lernprozeß.

Aus heutiger Sicht liegt ein zentrales Versäumnis darin, daß insbesondere der Bund die Förderung der regionalen Strukturpolitik unter dem Eindruck der Mitte der achtziger Jahre einsetzenden „Zwischenkonjunktur“ vernachlässigt hat, und dies trotz eines hohen Sockels dauerhaft Arbeitsloser. Die Entthematisierung der Arbeitslosigkeit reicht bis in sozialdemokratische und gewerkschaftliche Organisationen. Das nach der Vereinigung in den neuen Bundesländern ausufernde Beschäftigungsproblem trifft die politischen Akteure unvorbereitet und findet unterentwickelte Instrumente vor. Die schlechte konzeptionelle und institutionelle Ausstattung für eine aktive Beschäftigungs- und Strukturpolitik ist in Westdeutschland hausgemacht. Das gigantische Ausmaß der Probleme in Ostdeutschland verführt leicht dazu, auch dieses Defizit unter die Rubrik „Danaergeschenk der Vereinigung“ zu subsumieren.

<sup>10</sup> Vgl. Christa Müller, *Beschäftigungsgesellschaften*, Bonn 1992, S. 41.

---

### III. ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern – Auslaufmodell für viele Jahre?

---

Orientierungslosigkeit ist kennzeichnend für die sozioökonomische und politische Ausgangslage der Arbeitsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern. In der arbeitsmarktpolitischen Notsituation der Jahreswende 1990/1991 importierten die dortigen Industriegewerkschaften das Konzept der Beschäftigungsgesellschaft und setzen es schrittweise, anfangs gegen erheblichen Widerstand der Arbeitgeberverbände, zusammen mit regionalen/kommunalen Kooperationspartnern und einzelnen Betriebsleitungen in die Praxis um<sup>11</sup>.

Die verheerende Situation ein Jahr nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion und der politische Druck der Gewerkschaften ermöglichten einen überraschenden Kompromiß mit den Arbeitgeberverbänden, bei gleichzeitiger Verpflichtung der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Landesregierungen. Seitdem ist die „Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) vom 17. Juli 1991“ politische Arbeitsgrundlage.

Aus ihrem gleichwohl mäßigen Engagement (vgl. III.2.) entstehen der Treuhandanstalt Vorteile für die Privatisierungspolitik: Die Chance, Betriebe an Übernehmer zu veräußern, steigt dadurch, daß die ehemaligen volkseigenen Betriebe durch ABS-Gesellschaften bereits von einem Großteil der später ohnehin zu entlassenden Arbeitskräfte, damit auch von Arbeitskosten und Soziallasten ‚befreit‘ werden.

Betrachtet man den Verlauf der ordnungspolitischen Kontroverse, die Veränderung der Förderbedingungen und schließlich die quantitative Entwicklung der Arbeitsförderungsgesellschaften in Relation zur ostdeutschen Arbeitslosigkeit, drängen sich die im folgenden zu diskutierenden Fragen auf: Wurde ein von den Geldgebern nur halbherzig unterstützter Mitspieler „ABS-Gesellschaft“ in den rauen Konkurrenzkampf geschickt, schlecht ausgerüstet und kaum vorbereitet? Halten die Manager der Wirtschaftsunion an diesem Aufgebot fest, da sie den Entwicklungs-, Trainings- und Investitionsmehraufwand für bessere scheuen? Wird eine dringend der Auffrischung

<sup>11</sup> Die pragmatische Grundhaltung wird z.B. deutlich in dem Handbuch von Winfried Heidemann/Bärbel Maliszewski, *Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen in Ostdeutschland. Ein Leitfadens für die Praxis*, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Manuskript 46, Düsseldorf 1991.

bedürftige Mannschaft im Rennen gelassen, die läuft, und läuft, und läuft... – ins Abseits?

## 1. Ordnungspolitische Kontroverse als Hemmschuh

Laut Rahmenvereinbarung sollen die ABS-Gesellschaften den Umstrukturierungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft „konstruktiv begleiten“. Das aus der bundesdeutschen Diskussion der achtziger Jahre bekannte sozial- und strukturpolitische Doppelziel wird für die ostdeutschen Arbeitsförderungsgesellschaften übernommen. Vorrangig ist allerdings, den Transformationsprozeß für die ArbeitnehmerInnen sozialverträglich abzufedern. Der krisenbedingte Rückgang der Arbeitsplatzzahlen soll durch öffentlich finanzierte Ersatzarbeitsplätze verlangsamt werden, um Menschen aufzufangen, ihnen Hilfen für soziale Stabilisierung und berufliche Weiterentwicklung zu geben. Darüber hinaus sollen Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Umbau der Wirtschaft unterstützen.

Die Auseinandersetzung um den Stellenwert der ABS-Gesellschaften ist trotz o.g. Rahmenvereinbarung weitergegangen. In ihrem Frühjahrsgutachten '92 formulieren die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute die Befürchtung, daß „diese Beschäftigungsgesellschaften zur Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes führen, der mit privaten Unternehmen sowohl beim Güterangebot als auch bei der Arbeitsnachfrage in Konkurrenz tritt“<sup>12</sup>. Damit sind zwei zentrale Einwände der Arbeitgeber sowie wirtschaftsliberaler Politiker und Wissenschaftler angesprochen:

*1. Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse:* Durch staatliche Subventionierung von Löhnen, z.T. auch von Investitionen, würden ABS-Gesellschaften als dauerhafte Markteintrittsbarriere für private Anbieter institutionell verfestigt<sup>13</sup>. Dabei wird unterstellt, daß die ABS-Gesellschaften Leistungen erbringen, welche die Privatwirtschaft ebenfalls rentabel bereitstellen könnte. Das Gegenargument hierzu lautet, daß die Gesellschaften häufig unrentierliche Aufgaben ausführen, wie z.B. Aufräumarbeiten oder Naturschutzmaßnahmen, und daß sie angesichts der gewaltigen Sanierungsarbeiten überhaupt nur Bruchteile davon bewältigen könnten. Bisherige Erfahrungen deuten in eine andere Richtung: Es werden zur Förderung der privaten Wirtschaft

unverzichtbare Infrastrukturvorleistungen bereitgestellt<sup>14</sup>.

*2. Schädliche Beeinflussung des Arbeitsmarktes:* Die tariflich zahlenden ABS-Gesellschaften gaukelten den Menschen Arbeitsplatzsicherheit vor und böten Einkommen, die die Motivation zur Abwanderung in den Privatsektor mit ggfs. geringerem Lohnniveau oder höheren Leistungsanforderungen negativ beeinträchtigten<sup>15</sup>. In der Praxis hat sich auch diese Kritik bislang nicht bestätigt<sup>16</sup>. Sie hat allerdings mit Beginn des Jahres 1993 Niederschlag in einer Ausgestaltung des Arbeitsmarktförderinstrumentariums gefunden, die untertarifliche Bezahlung zur Voraussetzung macht (vgl. III.3.). Dies kann den Trend verstärken, daß sich leistungsgeminderte oder leistungsunwillige ArbeitnehmerInnen noch stärker in den ABS-Gesellschaften konzentrieren und damit deren sozialpolitischer Charakter noch mehr in den Vordergrund tritt (vgl. I.).

Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften konkurrieren beim Thema ABS-Gesellschaften auch um gesellschaftspolitische Machtpositionen. Aus der Sicht der Gewerkschaften sind die in ABS-Gesellschaften Beschäftigten eher bereit, sich gewerkschaftlich zu organisieren als isolierte Arbeitslose. Die Arbeitgeberverbände fürchten demgegenüber eine gewerkschaftliche Einflußzunahme in der regionalen und Landespolitik, basierend auf einer ausgebauten beschäftigungspolitischen Infrastruktur.

In der Konsequenz widersetzen sich die Arbeitgeber insbesondere der dauerhaften Etablierung von Beschäftigungsgesellschaften, wollen sie als „Nothilfe“ nur so lange und in dem Maße tolerieren, wie dies sozialpolitisch unabdingbar ist. Dagegen beabsichtigten die Gewerkschaften von Beginn an, Arbeitsplätze für ArbeitnehmerInnen in möglichst großer Zahl zu sichern. ABS-Gesellschaften sind in diesem Konzept Bausteine einer langfristig angelegten regionalwirtschaftlichen und strukturpolitischen Strategie, in Kombination mit z. B. „Gewerbe- und Technologiezentren,

<sup>14</sup> Empirische Erhebungen für das Land Sachsen-Anhalt haben keine Anhaltspunkte für die Verdrängung privater Anbieter ergeben. Statt dessen konnten Synergieeffekte zwischen ABS-Gesellschaften und privaten Kleinunternehmen nachgewiesen werden. Vgl. Projekt-Team des Europäischen Forschungsinstituts Königswinter/Magdeburg (Ltg. Adolf Kruppa), Sanierungsgesellschaften in Sachsen-Anhalt, Königswinter 1992, S. 136 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Jahresgutachten... (Anm. 13), Ziffer 309.

<sup>16</sup> In Sachsen-Anhalt konnte kein Privatunternehmen ausgemacht werden, das aufgrund der Existenz und Entlohnungspraxis einer ABS-Gesellschaft nicht die benötigten Arbeitskräfte erhalten hätte. Vgl. Projekt-Team (Anm. 14), S. 134.

<sup>12</sup> DIW/HWWA/ifo/IWW/RWI, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, in: ifo – Wirtschaftskonjunktur, (1992) 4, S. A 24.

<sup>13</sup> Vgl. Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 309.

regionalen Forschungs- und Entwicklungspools<sup>17</sup>.

Die Weichen für die Zukunft der ABS-Gesellschaften werden auf der bundespolitischen Ebene gestellt. Hier ist die ordnungspolitische Frontstellung verhärtet und entbehrt seit geraumer Zeit innovativ-kreativer Impulse. Die Entwicklungschancen der Gesellschaften werden von den Kontrahenten (Tarifpartner, Bundesregierung und Opposition) unterhöhlt, allerdings mit entgegengesetzten Absichten: Während die einen deren mittelfristige Einstellung anvisieren, beharren die anderen auf dysfunktional großen Trägern. Eine präzise Bestimmung der Leistungsfähigkeiten, aber auch -grenzen der ABS-Gesellschaften wird ebenso vernachlässigt wie die systematische Arbeit an geeigneten betrieblichen Umsetzungsformen und Ausstattungserfordernissen.

## 2. Erste Hilfe in der Zeit des Umbruchs

Die ordnungspolitische Kontroverse findet in der Landes- und Kommunalpolitik Ostdeutschlands wenig Resonanz<sup>18</sup>. Dort geht es den Initiatoren und Hauptträgern der ABS-Gesellschaften darum, die anstehenden Massenentlassungen aus den ehemals staatseigenen Betrieben kurzfristig aufzufangen.

Exakte Aussagen über Anzahl, Größe und regionale Verteilung der ABS-Gesellschaften sind nicht verfügbar. Die Fachdiskussion leistet keine klare Abgrenzung gegenüber ähnlichen Trägern in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Aktuelle Statistiken der Länder, der Treuhandanstalt oder der Bundesanstalt für Arbeit fehlen<sup>19</sup>. Ende

17 Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), Beschäftigungspolitische Überbrückungskonzepte in den neuen Bundesländern. Zur Organisation von Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Strukturentwicklungsmaßnahmen, Manuskript v. 26. 6. 1991, S. 4.

18 „Polemik gegen Sanierungsgesellschaften als Träger von AB-Maßnahmen ist vornehmlich auf abgehobenen politischen Ebenen zu vernehmen. Je mehr man sich der lokalen Ebene unmittelbar beteiligter Akteure, wie z.B. den Kommunalverwaltungen, Innungen, Kreishandwerkerschaften, Arbeitsämtern und den Geschäftsführern der Sanierungsgesellschaften, nähert, desto deutlicher werden politisch motivierte Positionen durch pragmatische Kooperation abgelöst.“ Olaf Hörtz/Ulrich Hettinger, Kreativ und richtungsweisend. Ökologische Sanierungsgesellschaften in Sachsen-Anhalt, in: Themen, 8 (1993) 1, S. 15.

19 Das hier verwandte Datenmaterial stammt aus einer Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung vom Herbst 1992 (Vgl. Bernd Grass, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Bericht über eine Wiederholungsbefragung in den neuen Bundesländern, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Manuskripte 104, Düsseldorf 1993) sowie einer Erhebung des „Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit“ (IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 17. Februar 1992).

1991 existierten nach Angaben des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 333 ABS-Gesellschaften mit rund 130 000 Beschäftigten. 1992 sind nur wenige Neugründungen bekannt geworden, darunter einige ‚Zweigstellen‘. Ein Drittel aller ABS-Gesellschaften hat den Sitz im Land Brandenburg. Mit nahezu 40 Prozent befinden sich überproportional viele ABS-Arbeitsplätze in Sachsen, bei entsprechend hohen Durchschnittsgrößen<sup>20</sup>. Die überwiegend als GmbH oder e. V. firmierenden Gesellschaften werden zunehmend von den Kommunen getragen; die noch für 1991/92 typische Hauptträgerschaft durch (Groß-)Betriebe ist rückläufig.

Die Arbeitsschwerpunkte der ABS-Gesellschaften haben sich deutlich verschoben. Während anfangs die Sanierung von Betriebsflächen und -gebäuden dominierte, rücken heute Maßnahmen im Umweltschutz und bei der öffentlichen Infrastruktur zunehmend mehr in den Mittelpunkt, gefolgt von sozialen Dienstleistungen<sup>21</sup>. Einige koordinieren Qualifizierungsmaßnahmen, die in der Regel von externen Anbietern durchgeführt werden. Die oft hoffnungsvoll begonnene Entwicklung neuer Produkte führte selten ins Stadium der Marktreife.

Die ABS-Gesellschaften werden hauptsächlich auf Basis des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) finanziert. Zusätzlich können sie Gelder aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ (GA), dem Bundesetat, aus speziellen Landesprogrammen oder dem EG-Sozialfonds in Anspruch nehmen. Die Überlebensfähigkeit von ABS-Gesellschaften hängt wesentlich von den Ausführungsbestimmungen des AFG ab. Während der Haupt-Gründungswelle (Frühjahr bis Herbst 1991) waren die Konditionen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) vergleichsweise günstig. Mit dem „Aktionsprogramm Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1991“ der Bundesanstalt für Arbeit und den zusätzlichen GA-Mitteln in Höhe von 5,5 Mrd. DM für ABM (insbesondere für Sachkosten) „schien man damals eher an ‚organisatorische‘ als an ‚finanzielle‘ Grenzen zu stoßen“<sup>22</sup>.

20 In Brandenburg liegt die Durchschnittsgröße einer ABS-Gesellschaft bei 150 Beschäftigten, in Sachsen bei 850. Die Größenunterschiede sind bedingt durch die Beschäftigtenzahl des ehemaligen Betriebes und durch die jeweiligen absoluten Entlassungszahlen. Die mittlere Größe der ABS-Gesellschaften ist rückläufig.

21 Vgl. B. Grass (Anm. 19) sowie Matthias Knuth, Eine Brücke zu neuen Ufern? Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) in den neuen Bundesländern, in: Sozialer Fortschritt, 41 (1992) 8, S. 177-183.

22 Manfred Kaiser, Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, IAB Werkstattbericht, Nr. 10 vom 21. Juli 1992, S. 4.

Die Rahmenvereinbarung zwischen Treuhandanstalt, Gewerkschaften, Arbeitgebern und den neuen Ländern vom 17. Juli 1991 stellte in Ostdeutschland nachträglich einen gesellschaftlichen Konsens darüber her, was durch kurzfristige Sonderprogramme bereits realisiert worden war. Neu waren die Zusagen der Treuhandanstalt, die in der

- Unterstützung bestehender ABS-Gesellschaften und Mithilfe bei der Gründung von neuen,
- Leistung sachlicher, personeller, räumlicher und finanzieller Hilfen durch Treuhandbetriebe auf Basis je Einzelfall auszuhandelnder Kooperationsverträge<sup>23</sup> und in der
- Schaffung von Trägergesellschaften auf Landesebene, bei denen die Treuhandanstalt sich neben den anderen Akteuren mit 10 Prozent des Gesellschaftskapitals beteiligt<sup>24</sup>

bestehen.

Vertreter der Arbeitnehmerseite sehen im Engagement der Treuhandanstalt eine gleichwohl begrenzte Kompensation für deren Privatisierungspolitik. Die Zielformulierung in der Vereinbarung, „Neugründungen von Unternehmen“ aus den ABS-Gesellschaften vorzunehmen, läßt erkennen, daß diese als Durchgangsstadium hin zu einer (aufgeschobenen) Privatisierung gesehen werden.

### 3. Zunehmend kurzatmige Finanzierungsbedingungen

Nach den anfangs sehr günstigen Finanzierungsmodalitäten erfolgte bereits durch den „Steuerungserlaß“ der Bundesanstalt für Arbeit vom 26. August 1991 eine erste starke Einschränkung<sup>25</sup>. Die 10. Novelle des AFG vom 1. Januar 1993 bringt sowohl für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) als auch für ABM verschlechterte Konditionen. Die Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet der ehemaligen DDR sind weitgehend suspendiert worden. Im FuU-Bereich gehen die TeilnehmerInnen-Zahlen daraufhin in unmittelbarer Folge zurück<sup>26</sup>. Der Abbau von ABM-Arbeitsplätzen verteilt sich über das Jahr 1993, da

23 Es fehlen repräsentative Daten über solche Kooperationsverträge. In Fällen der Übernahme von entlassenen Beschäftigten aus dem privatisierten oder liquidierten Treuhandbetrieb fließen gelegentlich Sozialplanmittel, sofern der einzelne Beschäftigte dem zustimmt.

24 Aufgabe der Trägergesellschaften ist es, bestehende sowie neu zu gründende Gesellschaften zu beraten, vor allem bei der Ausschöpfung von Fördermitteln, und durch geeignete Kontrollen Risiken wie Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit auszuschalten.

25 Mit dem Erlaß werden die Lohnkostenzuschüsse auf 90 Prozent beschränkt, Sachkostenbeiträgen ebenfalls beschnitten.

26 Vgl. Herbert Brücker, Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), (1993) 2, S. 17.

viele Maßnahmen noch Ende 1992 – unter den günstigeren Konditionen – bewilligt wurden. Im Februar 1993 verfügte die Bundesanstalt für Arbeit einen ABM-Genehmigungs-Stopp, den sie damit begründete, daß alle für 1993 vorgesehenen ABM-Mittel (rund 10 Mrd. DM) schon zu Jahresbeginn verplant worden seien. Das in Reaktion auf diese Entwicklung im Rahmen des „Solidarpaktes“ vereinbarte „ABM-Stabilisierungsprogramm des Bundes“ vom 26. März 1993 ist mit zwei Mrd. DM vergleichsweise gering dimensioniert. In den neuen Bundesländern sollen damit 90 000 ABM-Stellen geschaffen werden. Das Stabilisierungsprogramm führt die mit dem Steuerungserlaß begonnene Praxis fort, von den Ländern, den Trägern oder gar den Beschäftigten selbst (über Lohnverzicht/Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich) Eigenanteile einzufordern<sup>27</sup>. Verschlechterte Konditionen und geringerer Umfang sind ursächlich dafür, daß das Stabilisierungsprogramm den im Sommer 1993 – mit Auslaufen des zweijährigen Förderzeitraums – erfolgten umfangreichen Abbau von ABM nicht kompensieren kann.

Die 10. Novelle des AFG bietet allerdings mit dem neugeschaffenen § 249h eine von vielen ABS-Gesellschaften mit Interesse aufgenommene Möglichkeit, bis zum 31. Dezember 1997 Arbeiten zur Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe zu bezuschussen. Die Höhe des Zuschusses berechnet sich als Durchschnittswert aus den monatlichen Pro-Kopf-Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe<sup>28</sup>. Neu ist, daß auch Wirtschaftsbetriebe im Umweltbereich (als derartige gelten auch ABS-Gesellschaften) solche bislang für gemeinnützige Träger reservierten Mittel in Anspruch nehmen können. Kurzfristig hofft man, durch Einsatz dieses Instrumentes bis zu 70 000 Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Einschätzung des § 249h muß ambivalent ausfallen. *Kritik* – aus Arbeitnehmersicht – richtet sich auf drei Aspekte:

- *Untertarifliche Bezahlung:* Es wird ein Arbeitsentgelt gezahlt, das höchstens 90 Prozent des Tarifs beträgt (bei 100 Prozent Arbeitszeit), oder die Arbeitszeit wird auf 80 Prozent des sonst Üblichen reduziert.
- *Unzureichende Förderhöhe:* Der Lohnkostenzuschuß deckt nur etwa ein Drittel der tatsächlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz ab.

27 Es werden lediglich Zuschüsse zu den ABM-Lohnkosten gegeben. Die Sachkostenbezuschussung nach § 96 AFG ist nur noch möglich, wenn die Bezuschussung ausschließlich aus dem Etat der Bundesländer erfolgt.

28 Der Lohnkostenzuschuß wird jährlich angepaßt und beträgt in 1993 15 120 DM pro ArbeitnehmerIn/Jahr.

Zusätzliche stärker kostendeckende Bundesmittel für Lohn- und Sachkosten sind für Großprojekte im Braunkohle- und Chemiesektor reserviert.

- *Im Sozialbereich Beschränkung auf freie Träger (Wohlfahrtsverbände):* Die Einengung der Zuschußfähigkeit im Bereich der Sozialen Dienste und der Jugendhilfe läßt die vielfach in kommunaler Regie geführten Leistungsangebote außen vor.

Positiv bleibt anzumerken, daß mit dem § 249h AFG der bisher gegenseitige Ausschluß von ABM-Förderung und marktnaher Tätigkeit gelockert wird. Zudem wird die Projektierung von Maßnahmen über einen mehrjährigen Zeitraum ermöglicht. Bisher ist nicht abzusehen, ob dieser Maßnahmentyp arbeitsmarkt- und strukturpolitisch effizient ist.

Zahlreiche Fallbeispiele aus den neuen Ländern belegen, daß die fortlaufend verschlechterten finanziellen Rahmenbedingungen zwar kurzfristig nicht zur Schließung von ABS-Gesellschaften führen müssen, aber zum Verlust von Arbeitsplätzen und damit oft des besser qualifizierten Personals. Eine Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, die sich diesem schleichenden Prozeß des Niedergangs nicht ausliefern will, muß langfristig, d. h. auf mindestens 10 Jahre planen<sup>29</sup>. Was aber würde es bedeuten, die von Gewerkschaften und SPD ebenso stark eingeklagten wie von Arbeitgebern und F.D.P. abgelehnten Strukturförderprogramme zu konkretisieren? Wie können die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker als bisher auch investiv eingesetzt und mit Blick auf wirtschaftliche und soziale Stabilisierung chronisch strukturschwacher Regionen qualifiziert werden? Statt Arbeitslosigkeit Beschäftigung zu finanzieren, klingt überzeugend, aber wie kann eine solche Strukturpolitik instrumentiert werden?

#### IV. Eine Zukunft für die ABS-Gesellschaften?

Ob diese Frage mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantworten ist, entscheidet sich vorrangig auf makropolitischen Ebene, in den Verhandlungen über den Solidarpakt, das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ und mit den nachfolgenden finanzpolitischen Weichenstellungen. Dies soll nicht davon freisprechen, die Handlungserfordernisse der betrieblichen Mikro- und der regionalpolitischen

<sup>29</sup> Vgl. Michael Wiedemeyer, „... die illusionäre Arbeitsmarktpolitik beenden!“, in: Die Mitbestimmung, 39 (1993) 4, S. 6–8.

Mesoebene auszuloten. Im Kampf um Fördermittel und Marktanteile müssen sich die ABS-Gesellschaften zu Organisationen mit klaren Zielen, angemessenen Entscheidungs- und Arbeitsabläufen sowie passender Unternehmenskultur profilieren. Tragfähige Unternehmens- und Qualifizierungskonzepte können auf Basis unterschiedlicher betrieblicher Organisationstypen entwickelt werden<sup>30</sup>, wie zum Beispiel:

„*Neue*“ *Selbständigen-Gründungen:* Diese wurden Ende der siebziger Jahre von der westdeutschen Beschäftigungspolitik ‚entdeckt‘, wobei sowohl krisenbedingte als auch kulturelle Bedingungsfaktoren („Wertewandel“, Auflösung des traditionellen Arbeitermilieus<sup>31</sup>) eine Rolle spielten. Die GründerInnen verfügen über qualifizierte Bildungsabschlüsse und siedeln ihre Güter und Dienstleistungen in zukunftsorientierten Branchen an (z. B. High-Tech oder Ökologie<sup>32</sup>). Dabei mangelt es selten an fachspezifischen, wohl aber an betriebswirtschaftlichen Qualifikationen und an Marktkenntnissen. Nur wenigen ABS-Beschäftigten dürfte der Umstieg in die mit hohen Risiken verbundene Selbständigkeit gelingen<sup>33</sup>.

*Produktivgenossenschaften:* Betriebe im Eigentum der Beschäftigten erscheinen bei Eigenkapitalmangel und hohem Arbeitskräfteangebot als Mittel der Wahl. Die Mobilisierung des Selbsthilfepotentials ist in einigen europäischen Krisenregionen wie Baskenland oder Schottland gelungen. Die Produktionsgenossenschaften des Handwerks (PGH) und die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) der ehemaligen DDR, die diesem Modell entsprechen würden, sind bis auf einige hundert Betriebe mit gut 100 000 Arbeitsplätzen aufgelöst. Der politische Widerstand gegen die Produktivgenossenschaft als vorgeblich ‚marktwirtschafts-unverträglich‘ ist erheblich, das zeigt

<sup>30</sup> Vgl. ausführlicher: Wolfgang Beywl/Wolfgang Helmstädter/Michael Wiedemeyer, Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Ausgangspunkt für künftige Organisationen einer aktiven Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern, in: Arbeit, 1 (1992) 4, S. 387–407.

<sup>31</sup> Vgl. Heiko Geiling/Michael Vester, Die Spitze eines gesellschaftlichen Eisbergs: Sozialstrukturwandel und neue soziale Milieus, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hrsg.), Neue Soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1987, S. 237 ff.

<sup>32</sup> Vgl. die Ergebnisse in Jürgen Bärsch/Wolfgang Beywl/Burghard Flieger/Herbert Klemisch/Manfred Lemke, Der Ökologiemarkt für Kleinunternehmen, Darmstadt 1991, die auch Querverbindungen zur Umgestaltung von Krisenregionen ziehen.

<sup>33</sup> Entgegen hohen Erwartungen wird das Ausgründungspotential aus ABS-Gesellschaften auf nur 2–3 Prozent geschätzt (ca. 5 000 Arbeitsplätze). Ausschlaggebend sind die bei ostdeutschen Gründungswilligen besonders große Eigenkapitalschwäche und das Fehlen von Sicherheiten zur Kreditaufnahme.

sich konkret in ungünstigen Regelungen des Einigungsvertrages oder bei der Mittelstandsförderung<sup>34</sup>. Überdies ist praktisches Steuerungswissen für moderne demokratische Unternehmensformen Mangelware. Wie englische oder österreichische Beispiele zeigen, sind betriebsnahe Beratungs- und Entwicklungseinrichtungen ausschlaggebend für Gründung und Konsolidierung<sup>35</sup>.

*Soziale Beschäftigungsinitiativen:* Diese verfolgen vorrangig sozialpolitische bzw. -pädagogische Ziele. Sie integrieren von Arbeitsmarkt- und sozialen Problemen besonders Betroffene und bieten ihnen befristet Beschäftigung. Die Tätigkeitsfelder der Initiativen liegen im öffentlichen Interesse. 1990 gab es in Westdeutschland etwa 150 Sozialbetriebe mit ca. 5000 Beschäftigten. Ein – bei nachlassender Konjunktur schrumpfender – Teil der Beschäftigten kann in nicht-geförderte Arbeit vermittelt werden (etwa 20 Prozent, je nach regionaler Arbeitsmarktlage auch deutlich mehr). „Für rund 25 Prozent wird man jedoch nicht umhin können, unbefristete Arbeitsmöglichkeiten bei Beschäftigungsgesellschaften und anderen Trägern anzubieten, damit sie nach einigermaßen gelungener ‚Stabilisierung‘ nicht wieder arbeitslos werden...“<sup>36</sup>. Hauptproblem der Sozialbetriebe ist die Anschlußperspektive, nach Auslaufen der personengebundenen Förderungen. „Eine Vielzahl von Projekten kämpft im Dschungel des Finanzierungsmix aus AFG-Mitteln, BSHG (Bundessozialhilfegesetz: die Verf.)-Mitteln, Landes- und Bundesförderprogrammen, Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der Notwendigkeit, aus Umsätzen Kosten zu decken, um kurzfristig zu überleben.“<sup>37</sup> Daß dies vielen Beschäftigungsinitiativen gelingt, ist auf Qualifikation und Engagement des – im Vergleich zur Wirtschaft weit unterbezahlten – Fachpersonals zurückzuführen<sup>38</sup>. Hinter diesen Organisationstypen stehen ordnungspolitische

Grundoptionen: *erstens* das privatwirtschaftlich gewinnorientierte Unternehmen, mit personalgebundenen Eigentums- und Entscheidungsrechten, finanziert über den Kapital- und Absatzmarkt, ergänzt über öffentliche Anschubfinanzierungen; *zweitens* das gemeinwirtschaftliche, auch sozialpolitisch orientierte Unternehmen, dem strengen Rahmen der Gemeinnützigkeitsbestimmungen unterworfen, öffentlich finanziert.

Das Notmanöver hin zu den Sozialbetrieben, zu dem sich die ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern gezwungen sehen, droht diese auf die undankbare Rolle von „Bewahranstalten für chancenlose Arbeitnehmer“ festzulegen<sup>39</sup>. Das ABS-Konzept könnte aber auch weiterentwickelt werden, wenn es gelänge, Organisationstypen und Grundoptionen *politisch zu integrieren*: Daß dies grundsätzlich möglich ist – indem über Kommunen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände hinaus auch Industrie- und Handelskammern bzw. auch die Handwerkskammern in regionale Konsensstrategien eingebunden werden –, darauf verweisen die Erfahrungen mit den Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen<sup>40</sup>.

Es ist kaum ein schärferer Kontrast vorstellbar zwischen einer regional selbstbewußten Strukturpolitik und der Abseitsposition, in welche die ABS-Gesellschaften zu geraten drohen: Bei weiterhin hohen auf sie gerichteten Erwartungen auf Arbeitsmarktentlastung laufen die Sonderförderungen aus, neue Zuschüsse werden an untertarifliche Arbeitsverträge gebunden, Unsicherheit grassiert, wie oder gar ob in den nächsten Monaten noch finanziert wird. Eine kopflose Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik programmiert die ABS-Gesellschaften auf Abstieg. Frustration der Leistungsträger und Aggression der in die Unsicherheit entlassenen sind zu befürchtende Folgen<sup>41</sup>.

34 Vgl. Wolfgang Beywl/Burghard Flieger, Genossenschaften als moderne Arbeitsorganisation, Kap. 6, Produktivgenossenschaften und Deutschlandpolitik, Hagen 1993 (Studienbrief 3145-1-01-S 1).

35 Vgl. Michael Wiedemeyer, Das zähe Bemühen der (nicht mehr ganz) neuen britischen Genossenschaftsbewegung zwischen europäischen Integrationshoffnungen und Marginalisierungsbefürchtungen, erscheint in: Tagungsband II zum 26. Deutschen Soziologentag, Düsseldorf 1993; siehe auch die Publikationen der Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft (Neubaugasse 44-66/3/7, A-1070 Wien).

36 Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, Schaffung von Arbeitsplätzen für Sozialhilfeempfänger durch Beschäftigungsgesellschaften (hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), Bonn 1992, S. 153.

37 Hansjörg Böhringer, Die Hilfeform Arbeit – der Weg zum Sozialunternehmen, in: Claus Mühlfeld u. a. (Hrsg.), Neue Arbeit: Beschäftigungsinitiativen, Frankfurt am Main 1989.

38 Hans-Georg Tegethoff/Volker Lublinski, Integrationsleistungen Sozialer Beschäftigungsinitiativen in NRW, Bot-

troper Dokumente IX, Gesellschaft zur Information und Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen und Selbsthilfegruppen gGmbH (Hrsg.), Bottrop 1990, S. 111.

39 Vgl. WAS NUN? Erfahrungen und Informationen aus den Arbeitsförderungs- und Beschäftigungsgesellschaften Nr. 8 vom 27. Mai 1993.

40 Vgl. Birgit Grote, Wirtschaftspolitische Information und Entscheidung im Rahmen regionalisierter Strukturpolitik – Eine ökonomische Analyse –, Siegen 1992 (Schriften zur Wirtschaftsforschung Nr. 4).

41 Als sozialwissenschaftliches Erklärungskonzept für diesen Prozeß bietet sich der „wohlfahrtsstaatliche Krisenzyklus“ an, für die Arbeitsmarktpolitik der USA in mehreren Konjunkturzyklen aufgewiesen (vgl. Frances F. Piven/Richard Cloward, Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt am Main 1977). Dies würde implizieren, daß der durch Rezession und Staatsverschuldung angeschlagene deutsche Sozialstaat sich dem stärker repressiven US-amerikanischen Modell annähert, das in sozialpolitischen Krisen erst bei Instabilitäten im Wahlverhalten mit Integrationsstrategien reagiert.

# Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern

## Eine Bilanz nach drei Jahren Massenarbeitslosigkeit

### I. Arbeitslosenarbeit in der alten Bundesrepublik – Zur Entstehung eines paradoxen Begriffes

#### 1. Kirchliche Arbeitslosenarbeit

Entsprechend dem Vorsprung der Evangelischen Kirche bei der Wahrnehmung der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit als individuelles und soziales Problem wurde ab 1974 zunächst im evangelischen Bereich, vor allem bei der Diakonie und der Industrie- und Sozialarbeit, Arbeit mit Arbeitslosen geleistet<sup>1</sup>. Da damals überwiegend sogenannte „Problemgruppen“ von der Arbeitsmarktkrise betroffen waren, versuchte die evangelische Industrie- und Sozialarbeit ab Mitte der siebziger Jahre, Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mit den Betroffenen durchzuführen.

Bald wurde jedoch erkannt, daß Arbeitslose eine besonders schwer ansprechbare Gruppe darstellen. Arbeitslosigkeit ist in der Erwerbsgesellschaft mit Stigmatisierung, Diskriminierung und gravierenden psychosozialen Belastungen verbunden<sup>2</sup>. Schon die Bereitschaft, an einer Bildungsmaßnahme für Arbeitslose teilzunehmen, erfordert die Anerkennung des eigenen Status, die zu leisten erhebliche psychische Belastungen verursacht. Die evangelische Industrie- und Sozialarbeit zog aus dieser Erkenntnis die Konsequenz, Anspannungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen. Man stellte sich dazu Anlaufstellen nach dem Vorbild von Erziehungsberatungsstellen vor; aus dieser Konzeption entstanden die ersten Arbeitslosenzentren in Trägerschaft Diakonischer Werke oder von Kirchenkreisen, in denen früh auf die profes-

sionelle Mitarbeit von Sozialarbeiter(innen) gesetzt wurde. Analog etwa zu den Begriffen Altenarbeit, Jugendarbeit oder der Industrie- und Sozialarbeit<sup>3</sup> wurde die Beratung und Betreuung vor allem längerfristig Arbeitsloser als „Arbeitslosenarbeit“ bezeichnet.

In einer Reihe sozialethischer Grundsatztexte ist die Ausgangsposition für das inzwischen weitgefächerte Angebot an kirchlicher Arbeitslosenarbeit dargelegt. Ein Beispiel aus der 7. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) sei angeführt: „Die Kirche darf nicht schweigen und untätig sein, wenn Mitmenschen infolge von Arbeitslosigkeit die Erfahrung bedrückender Perspektivlosigkeit, Sinnlosigkeit und gesellschaftlicher Isolierung machen, wenn Mitmenschen körperlich und seelisch krank werden, in finanzieller Sorge leben und zunehmend ins Abseits geraten.“<sup>4</sup>

Soziale Arbeitslosenarbeit machten sich in der Folge auch nichtkonfessionelle Wohlfahrtsverbände, wie die Arbeiterwohlfahrt (AWO) und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV), Aufgabe.

#### 2. Gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit

Gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit entwickelt sich in den alten Bundesländern, verglichen mit den evangelischen oder auch den katholischen<sup>5</sup> Bemühungen bzw. den Ansätzen einer Selbsthilfebewegung Betroffener<sup>6</sup>, relativ spät. Lange Zeit (und in einigen Bereichen bis heute) wurde Arbeitslo-

1 Vgl. zur Entstehung kirchlicher Arbeitslosenarbeit Friedhelm Wolski-Prenger, Arbeitslosenorganisationen in Deutschland – Entstehung, Vernetzung, Perspektiven, in: Berliner Journal für Soziologie, 2 (1992) 2, S. 195.

2 Die psychosozialen Belastungen durch Arbeitslosigkeit können hier nur angedeutet werden. Vgl. ausf. Thomas Kieselbach/Ali Wacker (Hrsg.), Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim u. a. 1985; Thomas Kieselbach/Peter Voigt (Hrsg.), Systemumbruch, Arbeitslosigkeit und individuelle Bewältigung in der Ex-DDR, Weinheim 1992.

3 Vgl. Reinhard Veller, Theologie der Industrie- und Sozialarbeit, Köln 1974; zur evangelischen Sozialarbeit im Rahmen der Diakonie vgl. Theodor Strohm, Positionen und Stellungnahmen der Evangelischen Kirche zu sozialpolitischen Aufgaben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/88, S. 11–23.

4 1. Kundgebung der 7. Synode der EKD zur Langzeitarbeitslosigkeit, 7. Nov. 1986.

5 Katholische Arbeitslosenarbeit wird vor allem in den katholischen Verbänden (Caritas, Katholische Arbeitnehmerbewegung [KAB], Christliche Arbeiterjugend [CAJ], Bund der Katholischen Jugend [BDJK] etc.) geleistet; „offene“ Arbeitslosenarbeit findet zumeist in ökumenischen Arbeitslosenprojekten statt. Vgl. Friedhelm Wolski-Prenger, Arbeitslosenprojekte zwischen sozialer Arbeit und sozialer Bewegung, Frankfurt am Main u. a. 1989, insb. S. 163 ff.

6 Vgl. zur Diskussion über die Möglichkeit von „Arbeitslosenselbsthilfe“ Albrecht Kieser, Zwischen Siechtum und Widerstand. Sozialarbeit und Erwerbslosenbewegung, Biele-

sigkeit auch in den Gewerkschaften individualisiert und nicht als langfristiges Problem wahrgenommen. Die Betreuung der Arbeitslosen, so wurde argumentiert, sei innergewerkschaftlich nicht zu leisten, u. a., weil den Arbeitslosen keine Kampfmittel zur Verfügung stünden; außerdem sei dies Aufgabe der Wohlfahrtsverbände oder der Kirchen<sup>7</sup>.

Diese Haltung änderte sich erst, als mit zunehmender Arbeitsmarktkrise auch die Kerne der gewerkschaftlichen Organisation, also vor allem die männlichen Facharbeiter, von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen waren. Betriebsstillegungen und Massenentlassungen führten zu gewerkschaftlich organisierter Gegenwehr, die dann nach verlorenen Kämpfen in „Arbeitslosenarbeit“ mündete. Nun versuchte man die Arbeitslosen außerhalb der traditionellen betrieblichen Ebene in die Gewerkschaftsarbeit einzubeziehen; es wurden erste Begegnungs- und Beratungsstellen aufgebaut, und vor allem wurden auf DGB-Ebene oder auf der von Einzelgewerkschaften Arbeitskreise für Arbeitslose eingerichtet, die zum Teil Anhörungsrechte in gewerkschaftlichen Entscheidungsgremien besaßen<sup>8</sup>. Im gewerkschaftlichen Bereich entwickelte sich Arbeitslosenarbeit somit analog zur Betreuung anderer Personengruppen, etwa der Frauen-, Angestellten- oder Jugendarbeit. Sozialarbeit zu leisten, wurde jedoch mit dem Argument, dies sei nicht Aufgabe der Gewerkschaften, überwiegend abgelehnt<sup>9</sup>.

feld 1988; Lutz Finkeldey, Armut, Arbeitslosigkeit, Selbsthilfe. Armuts- und Arbeitslosenprojekte zwischen Freizeit und Markt, Bochum 1992.

7 Vgl. zur Geschichte und Kritik gewerkschaftlicher Arbeitslosenarbeit Friedhelm Wolski-Prenger/Uwe Kantelhardt, Von der Konfrontation zur Kooperation. Zum Verhältnis von Gewerkschaften und Arbeitslosen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 38 (1993) 2; Angelika Beier/Uwe Kantelhardt/Friedhelm Wolski-Prenger, Verbände von Arbeitsplatzbesitzern? Gewerkschaften in der Zwei-Drittel-Gesellschaft, in: Thomas Leif/Hans-José LeGrand/Ansgar Klein (Hrsg.), Reform des DGB, Köln 1993.

8 Vgl. F. Wolski-Prenger (Anm. 5), S. 198–230; Karin Derichs-Kunstmann/Anne Althoff/Jörg Höhfeld/Wilfried Kunstmann, Gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit. Erfahrungen, Ergebnisse, Konzepte, Düsseldorf 1988.

9 Neben kirchlichen oder gewerkschaftlichen Gliederungen engagierten sich nicht zuletzt auch selbstorganisierte Zusammenschlüsse Betroffener, die sich inzwischen zur dritten, „autonomen“ oder unabhängigen „Richtung“ von Arbeitslosenprojekten neben der „kirchlichen“ oder der „gewerkschaftlichen“ zusammengeschlossen haben. Sowohl innerhalb der Richtungen als auch übergreifend findet auf Bundesebene eine Kooperation statt, die jüngst in die Wahl eines Quasi-Vorstandes (Sprecher der Bundesarbeitsgruppen gegen Arbeitslosigkeit und Armut – BAG –) mündete. Die BAG sind u. a. in der Nationalen Armutskonferenz vertreten. Vgl. zur Vernetzung der Arbeitslosenprojekte Friedhelm Wolski-Prenger, „Niemandem wird es schlechter gehen...“ Armut, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosenbewegung in Deutschland, Köln 1993, S. 132–155.

### 3. Inhalte und Formen von Arbeitslosenarbeit

Die schwerwiegenden materiellen und psychosozialen Belastungen, denen längerfristig Arbeitslose ausgesetzt sind, führten dazu, daß sich die Praxis der Arbeitslosenarbeit der verschiedenen Träger – trotz unterschiedlicher Entstehung – in den achtziger Jahren sukzessive aneinander anglich. Das gilt vor allem für die Finanzierung der Arbeitslosenarbeit: Außer mit relativ geringen Eigenmitteln der Gewerkschaften, erheblicheren Zuschüssen aus kirchlichen Etats, regional unterschiedlicher kommunaler Beteiligung, Landesprogrammen oder EG-Mitteln werden die Personalkosten vor allem durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gedeckt<sup>10</sup>. Ein mit dieser Finanzierungsart generell einhergehendes Hemmnis für längerfristig angelegte Arbeitslosenarbeit besteht in der zeitlichen Begrenzung der Anstellungsmöglichkeiten über ABM, der in einigen Bereichen durch die Finanzierung von fest angestellten leitenden Mitarbeitern, sogenannten „Stammkräften“, zu begegnen versucht wird.

Eine Vereinheitlichung der Arbeitslosenarbeit, deren Handlungsspielraum sich zwischen den Polen politisches Engagement und betreuende Sozialarbeit bewegt, wurde u. a. durch die zahlreichen Kooperationen angestrebt, die zwischen gewerkschaftlichen Gliederungen und dem kirchlichen Bereich, der Arbeiterwohlfahrt oder Mitgliedsverbänden des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands geschlossen wurden.

Knapp können die Aufgabenfelder der Arbeitslosenarbeit so zusammengefaßt werden:

- Beratung in Rechtsfragen, vor allem zu Sozialleistungen;
- Hilfestellung bei sekundären Auswirkungen der Arbeitslosigkeit (z. B. Sucht, Depression, Suizidgefährdung u. a. m.);
- Hilfen bei der Arbeitssuche (Bewerbungen);
- Zeitorganisation (Angebote zur Beschäftigung);
- Kommunikation (Gesprächskreise; häufig: „Arbeitslosenfrühstück“);
- politische Arbeit (im weitesten Sinne; vom Informationsstand über Forderungen auf der kommunalen Ebene bis hin zur Einflußnahme auf die Landes- oder Bundespolitik bzw. auf gewerkschaftliche Entscheidungsprozesse)<sup>11</sup>.

10 Vgl. zur Finanzierung der Arbeitslosenarbeit F. Wolski-Prenger (Anm. 5), S. 279–291.

11 Vgl. auch Hans-Georg Wolf, Arbeitslosenprojekte in der Bundesrepublik Deutschland, Konstanz 1990; exempl. L. Finkeldey (Anm. 6), S. 136f.

---

## II. Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern

---

### 1. Ausgangsbedingungen in der ehemaligen DDR

Im Unterschied zur alten Bundesrepublik, wo Arbeitslosenarbeit sich über mehr als ein Jahrzehnt relativ kontinuierlich entwickelte, entstand sie in der ehemaligen DDR sehr rasch, mit der bald nach der Wende dramatisch ansteigenden Arbeitslosigkeit. Anders als im Westen erfaßte die Unterbeschäftigung hier alle Schichten; hohe formale Qualifikation schützte weitgehend nicht vor Verlust des Arbeitsplatzes. Lediglich die geschlechtsspezifische Differenzierung ist vergleichbar; sowohl im Westen als auch im Osten sind Frauen die Hauptleidtragenden der Massenarbeitslosigkeit.

Wichtig für die Beurteilung der psychosozialen Konsequenzen ist, daß das Phänomen Arbeitslosigkeit in der DDR faktisch unbekannt war. Entsprechend den Aussagen führender Politiker der alten Bundesrepublik erwartete die überwiegende Mehrheit der DDR-Bürger von der deutschen Vereinigung eine Verbesserung ihrer materiellen Lage, nicht eine Verschlechterung. Entgegen diesen Vorstellungen war und ist die Vereinigung für große Teile der Gesellschaft der früheren DDR mit erheblichen Belastungen verbunden. Nur angedeutet werden können hier die Hintergründe der Probleme, die aus mangelnder Kenntnis der marktwirtschaftlichen Prinzipien erwachsen: das Fehlen gewohnter Arbeitsplatzsicherheit, die als selbstverständlich angesehen wurde<sup>12</sup>; der Verlust sozialer Kontakte durch Arbeitslosigkeit; die „erlernte Hilflosigkeit“ (Versorgungsstaat DDR), die die Entfaltung von Eigeninitiative erschwert<sup>13</sup>; eine erst im Aufbau befindliche Arbeits- und Sozialverwaltung, die mit der Aufgabenflut ebenso überlastet war wie mit der Rezeption der Rechtslage u.a.m. Infolge der Kumulation von Problemen sind die Belastungen, die sich in den neuen Bundesländern durch Arbeitslosigkeit ergeben,

12 „Fast alle ostdeutschen Arbeitslosen sind das erste Mal, oft nach jahrzehntelanger, ununterbrochener Berufstätigkeit, betroffen... Das berufliche Leben vollzog sich in der Regel ohne solche gravierenden Brüche, wie sie durch Arbeitslosigkeit bedingt sind. So existieren im Vergleich zur BRD auch noch keine erprobten Handlungsstrategien, wie das Leben auch ohne Erwerbsarbeit gestaltet werden kann.“ (Peter Voigt/Renate Hill, Arbeitslosigkeit – ein spezifisches Phänomen in den neuen Bundesländern?, in: Th. Kieselbach/P. Voigt [Anm. 2], S. 107).

13 Vgl. dazu Hans-Joachim Maaz, Psychosoziale Aspekte im deutschen Einigungsprozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/91, S. 3–10.

vergleichsweise gravierender als die in der alten Bundesrepublik<sup>14</sup>.

Ein weiterer Unterschied findet sich bei den Akteuren der Arbeitslosenarbeit. Während diese sich im Westen bei verschiedenen Trägern vielfältig und zumeist „von unten“ initiiert entwickelt hat, gab es in der DDR bzw. – später – den neuen Bundesländern zunächst nur den Arbeitslosenverband der DDR, später umbenannt in *Arbeitslosenverband Deutschland e.V. (ALV)*<sup>15</sup>. In kritischer Reaktion auf die Aktivitäten des ALV etablierten sich im Herbst 1990 in Thüringen und in Mecklenburg-Vorpommern konkurrierende Organisationen.

*Kirchliche Arbeitslosenarbeit* entstand und besteht unter vergleichsweise schwierigen Bedingungen, was auf die spezifische Situation der Evangelischen Kirche in den neuen Bundesländern<sup>16</sup> (Stichworte atheistische Gesellschaft, finanzielle Probleme, Belastungen durch den Systemumbruch) zurückzuführen ist.

Anders als früher in den alten Bundesländern reagierten die DGB-Gewerkschaften in Ostdeutschland sehr schnell auf die sich bald abzeichnende Massenarbeitslosigkeit im Beitrittsgebiet. Am Beispiel der auf diesem Feld dominierenden IG Metall soll *gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit* weiter unten veranschaulicht werden.

### 2. Spezifische Arbeitslosenorganisationen in den neuen Bundesländern

#### a) Der Arbeitslosenverband Deutschland e.V. (ALV)

Erster bedeutender Träger von Arbeitslosenarbeit in der ehemaligen DDR war der Arbeitslosenverband. Noch in der Umbruchphase der DDR von einer Gruppe um den Soziologen Klaus Grehn von

14 Zu relativieren sind solche pauschalen Beurteilungen durch den Hinweis auf die differentielle Verarbeitung der Arbeitslosigkeit, die von einer Reihe moderierender Variabler abhängt; vgl. Harald Welzer/Ali Wacker/Hubert Heinelt, Leben mit der Arbeitslosigkeit. Zur Situation einiger benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 16–28; Ali Wacker, Ansätze, Probleme und Perspektiven der psychologischen Arbeitslosenforschung, in: Th. Kieselbach/A. Wacker (Anm. 2), S. 23.

15 Vgl. Friedhelm Wolski-Prenger, Der „Arbeitslosenverband Deutschland“. Chance oder Risiko für die Arbeitslosenbewegung?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 4 (1991) 3, S. 38; aus der dort kritisierten Selbstsicht des ALV: Klaus Grehn, Zur Arbeit des Arbeitslosenverbandes in den neuen Bundesländern, in: Th. Kieselbach/P. Voigt (Anm. 2), S. 413.

16 Historisch bedingt ist die Katholische Kirche in Ostdeutschland in einer marginalen Rolle; für katholische Arbeitslosenarbeit dort sind mir nur wenige – hier zu vernachlässigende – Beispiele bekannt.

der Gewerkschaftshochschule Bernau am 2. März 1990 ins Leben gerufen, arbeitete der ALV zunächst mit der aus der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) hervorgegangenen Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) und mit dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) zusammen. Finanzausgaben, Raumüberlassung und politische Unterstützung durch den FDGB ermöglichten den raschen Aufbau einer effektiven zentralistischen Organisationsstruktur. Sehr rasch wurden erst Bezirks-, dann – nach Wiederherstellung der Länder – Landesverbände gegründet. In nahezu allen Kreisstädten existieren inzwischen über 200 örtliche Beratungsstellen oder Arbeitslosenzentren des ALV; gemäß der Satzung sind diese nicht eigenständig, sondern weisungsgebunden. Anstellungsträger der heute über fünfhundert, zumeist über ABM beschäftigten „Bürgerberater“ ist der Gesamtverband.

Ein Beispiel, das sowohl für die Arbeitslosenarbeit des ALV als auch für die Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern insgesamt repräsentativ sein dürfte, ist die Beratungsstelle des ALV in Dresden, die seit dem 1. August 1991 besteht. Sie wurde von ABM-Kräften aufgebaut, die dem ALV vom Arbeitsamt vermittelt wurden. Informationen über das Beratungsangebot der Beratungsstätte verbreitet der ALV über Zeitungsanzeigen, Beiträge in Zeitungen und durch Auslage eines Informationsblattes in Ämtern und anderen Einrichtungen.

Unmittelbar nach Gründung der Beratungsstätte Dresden herrschte in Ostdeutschland noch erhebliche Rechtsunsicherheit, weshalb es einen enormen Beratungsbedarf gab: Die erste große Kündigungswelle hatte stattgefunden. Für die Bürgerberaterinnen und -berater der Dresdner Einrichtung war dies mit massiven Belastungen verbunden: „Wir mußten gleichzeitig die Beratungsstätte aufbauen, betroffene Arbeitslose beraten und uns selbst juristisch und psychologisch schulen“, erinnerte sich meine Interviewpartnerin Christine Steinbach, Bürgerberaterin der Beratungsstelle Dresden, von Haus aus Psychologin. Anliegen der Beratungsstelle war bzw. ist es, die folgenden Leistungen zu erbringen:

- kostenlose Beratung zu Problemen, die sich aus der Arbeitslosigkeit ergeben;
- unentgeltliche Schuldnerberatung;
- Hilfe bei der Formulierung und Zusammenstellung von Bewerbungsunterlagen;
- Auskunft über Bildungsmöglichkeiten und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen;

- Organisierung von Zusammenkünften Arbeitsloser mit dem Ziel des Meinungs- und Erfahrungsaustausches und der Entwicklung einer praktischen Lebensgestaltung;
- Zusammenarbeit mit anderen gemeinnützigen Vereinen und Bildungseinrichtungen, die Hilfe für Arbeitslose leisten<sup>17</sup>.

Dieses umfangreiche Programm konnte bislang nur zu Teilen umgesetzt werden. Dazu zählen die beiden Bereiche Frauenerwerbslosigkeit und Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeldregelung. Viele der bisher etwa 1500 Ratsuchenden wollten beispielsweise wissen, ob es besser sei, in der Arbeitslosigkeit zu verbleiben oder in den Vorruhestand zu gehen. Ein weiterer Beratungsschwerpunkt waren die Probleme von Alleinerziehenden: „Wir haben an diesem Punkt festgestellt, daß wir – auch wegen der beengten räumlichen Situation – nicht alles selber machen konnten“, resümierte Christine Steinbach. Daher nahm die Einrichtung Kontakt zu Initiativen auf, die sich zwischenzeitlich in Dresden mit ähnlichen Schwerpunktzielsetzungen gebildet hatten. Ausgebaut werden soll in Zukunft die Schuldnerberatung. „Wir haben viele Leute, die in finanziellen Nöten sind, die gar nicht wissen, wovon sie leben sollen. Da ist keine Altersgruppe ausgenommen.“

Viele Fragen von Ratsuchenden betreffen Umschulung und Weiterbildung, mithin Probleme, bei denen die eigentlich zuständige Arbeitsverwaltung oft personell überfordert ist. Ziel des ALV war es daher, eine aktive Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt zu realisieren. „Da wurde uns gesagt, daß das nicht gehe, da das Arbeitsamt an Gesetze gebunden sei“, klagte Christine Steinbach. Eine Arbeitsloseninitiative, hieß es, solle dafür sorgen, den sozialen Frieden zu erhalten, indem sie sich mit den individuellen Problemen einzelner Betroffener auseinandersetzt. In die Rechtskompetenz der Arbeitsverwaltung dürfe sich ein Arbeitslosenprojekt dagegen nicht einmischen.

Die Beratungsstelle wird in Dresden überwiegend von Betroffenen ab Ende Zwanzig aufgesucht. Es kommen geringfügig mehr Frauen. Vor allem zu Beginn überwogen die Frauen sehr stark. Als Grund hierfür wird vermutet, daß Frauen die Arbeitslosigkeit nicht so stark als persönliche Niederlage ansehen wie Männer: „Die Arbeitslosigkeit gerade hier im Osten ist ja nicht selbstverschuldet, und trotzdem geben sich die Leute persönlich die Schuld“, wundert sich Christine Steinbach. So müssen die Beraterinnen und Berater zunächst oft Barrieren abbauen: „Die Leute

<sup>17</sup> Vgl. ALV-Kreisgruppe Dresden, Informationsblatt, o. O., o. J. (Dresden 1990).

schämen sich und sind häufig kaum in der Lage, ihr Anliegen zu formulieren.“ Auch darauf führt die Beratungsstätte zurück, daß eine durchschnittliche Beratung weit über eine Stunde in Anspruch nimmt. „Ist der Damm gebrochen, sprudelt es aus den Leuten heraus, dann lösen sie sich, das wirkt oft wie eine Befreiung“ – so noch einmal die Mitarbeiterin der Beratungsstelle Dresden.

Ein besonderes Problem ist die Mentalität der ehemaligen DDR-Bürger. So wird vielfach erwartet, daß die Regierung, wie es in der DDR der Fall war, mit Fördermaßnahmen eingreift. „Daß man jetzt kämpfen muß, mitunter auch gegen andere“, dieses Bewußtsein ist nach den Erfahrungen der ALV-Mitarbeiter nicht da.

Wie in Dresden wird in vielen örtlichen ALV-Einrichtungen engagierte und hilfreiche Arbeitslosenarbeit geleistet. Kritisch ist dagegen die zentralistische Organisationsstruktur des ALV zu sehen, die – in der Vereinssatzung abgesichert – dem Vorstand, insbesondere dem Präsidenten des ALV, nahezu unumschränkten Einfluß auf Inhalte und Personalpolitik des Verbandes gewährt.

#### b) Arbeitsloseninitiativen

Die zentralistische Organisationsstruktur des ALV führte zunächst in Thüringen zu einer ersten organisierten Opposition, die im September 1990 in einer Abspaltung bereits bestehender ALV-Gruppen mündete. Mit Hilfe des thüringischen DGB wurde die „Arbeitsloseninitiative Thüringen e.V.“ (ALI-T) gegründet, die heute in etwa 35 örtlichen Beratungsstellen Arbeitslosenarbeit leistet. Neben der Rechts- und Sozialberatung, Treffpunkt- und Bildungsarbeit zeichnet sich die ALI-T durch besondere Nähe zu den Gewerkschaften aus, was in vielfältigen Kooperationen zum Tragen kommt<sup>18</sup>.

Inspiziert von der ALI-T und dieser in der Kritik am ALV verbunden, entstand im Oktober 1990 in Mecklenburg-Vorpommern die „Arbeitsloseninitiative Mecklenburg-Vorpommern“ (ALI-MV). Wie bei ALV und ALI-T wurden auch von der ALI-MV Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über ABM angestellt, etwa 40 örtliche Beratungsstellen oder Arbeitslosenzentren gegründet und so Beratungsarbeit geleistet. Die Nähe zum DGB ist bei der ALI-MV nicht so eng wie bei der thüringischen Organisation.

Daß die Beziehungen zwischen den Arbeitsloseninitiativen und dem ALV eher schlecht sind, dürfte vor dem Hintergrund ihrer Entstehungsgeschichte kaum verwundern. Das gilt auch für das Verhältnis

zwischen ALV und der kirchlichen Arbeitslosenarbeit.

### 3. Kirchliche Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern

Der Mitbegründer und langjährige Leiter des Münchner Arbeitslosenzentrums (MALZ), Hans-Joachim Wilkening, ließ sich im Sommer 1991 für drei Monate nach Mecklenburg-Vorpommern abordnen, um in der dortigen – mit der bayrischen Landeskirche partnerschaftlich verbundenen – mecklenburgischen Kirche beim Aufbau der Arbeitslosenarbeit mitzuwirken. Seine Erfahrungen dürften beispielhaft für die Schwierigkeiten sein, die dem kirchlichen Engagement in diesem Bereich entgegenstehen<sup>19</sup>.

Wie bei den anderen Trägern der Arbeitslosenarbeit stellt sich auch für die Kirche das Problem, geeignete Räume zu finden: „Die erste bedrückende Erfahrung war die der großen Raumnot der Kirche in Neubrandenburg. Die Möglichkeit für ... Beratungsarbeit war erst dadurch geschaffen worden, daß der neue Verein ‚Diakoniewerk‘ eine Dreizimmer-Wohnung ... für seine Sozialstation anmieten konnte. Im Warteraum dieser Wohnung arbeiteten wir nun drei Monate zu dritt ... Während des Publikumsverkehrs morgens zwischen 8 und 9 Uhr führten wir in der Garderobe der St.-Johannes-Kirche im Zentrum von Neubrandenburg Beratungen durch.“<sup>20</sup>

Ein weiteres Problem für kirchliche Arbeitslosenarbeit ergab sich daraus, daß die zur Verfügung stehenden ABM-Stellen bereits weitgehend durch den ALV ausgeschöpft waren. So war es ungleich schwieriger für kirchliche Träger, Personalfinanzierungen durchsetzen zu können. Nur dort, wo – wie etwa in Leipzig – relativ früh mit kirchlicher Arbeitslosenarbeit begonnen wurde, konnten größere Einrichtungen aufgebaut werden. Bei der „Kirchlichen Erwerbsloseninitiative Leipzig“ (KEL) – initiiert vom in der Wende bekannt gewordenen Pfarrer der Nikolai-Kirche, Christian Führer – gelang es 1991, insgesamt zehn ABM-Stellen für Beratung, Frauen- und Jugendarbeit sowie Beschäftigungsprojekte einzurichten<sup>21</sup>. Zu

19 Für die Übersendung seiner Erfahrungsberichte danke ich Hans-Joachim Wilkening sehr herzlich.

20 Hans-Joachim Wilkening, „Ich muß hier zuhören, fragen und lernen.“ Erfahrungen und Gedanken beim Aufbau einer Beratungsstelle für Arbeitslose in Neubrandenburg, in: Münchner Arbeitslosenzentrum (MALZ), Sachbericht zum Verwendungsnachweis 1991, o. O., o. J. (München 1992), S. 2.

21 Vgl. zur KEL Frank Hamann, Neue sozial-kulturelle Handlungsfelder in den fünf neuen Bundesländern am Beispiel der Arbeitslosenarbeit, o. O. (Düsseldorf), o. J. (1992?).

18 Vgl. zur ALI-T und zur ALI-MV F. Wolski-Prenger (Anm. 9), S. 122–128.

dem relativen Erfolg trug hier – wie in anderen Fällen – das unterstützende Engagement des Arbeitslosenbeauftragten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Pastor Eduard Wörmann, erheblich bei. Seiner Vermittlung ist es zu verdanken, daß die neuen ABM-Mitarbeiter sich entsprechend qualifizieren konnten.

Weitere kirchliche Arbeitslosenprojekte von größerer Bedeutung finden sich u. a. in Zschopau und Riesa („Treff am Puschkinplatz“) im Bundesland Sachsen sowie in Ludwigfelde („Selbsthilfeprojekt Arbeitssuchender ‚SpAS‘“) und in Brandenburg („Café Contact“) im Bundesland Brandenburg<sup>22</sup>.

Im Falle des „Café Contact“ in Brandenburg hat kontinuierliches gesellschaftspolitisches Engagement, und zwar vor der Wende im Herbst 1989, zur Initiierung kirchlicher Arbeitslosenarbeit geführt. Kerstin Schweigel, Astrid Segert und Irene Zierke zitieren in einem Bericht über ein lokales Forschungsprojekt<sup>23</sup> einen Pfarrer, der rückblickend auf die Endphase der DDR meinte: „Kirche war in Brandenburg Treffpunkt für Leute, die anders dachten und sich gegen die Herrschenden auflehnten. Aktionen, Seminare, Veranstaltungen im Rahmen der Friedensarbeit waren der Treffpunkt für diese Leute.“<sup>24</sup> Im Zusammenhang damit ergab sich die Notwendigkeit, einen Teil der Oppositionellen sozialdiakonisch zu betreuen. „Ein konkretes Ergebnis solcher Aktivitäten ist eine kirchliche und zugleich öffentliche Begegnungsstätte . . . Sie wurde vom zuständigen Pfarrer und einem Sozialdiakon im Kirchenkreis eingerichtet. Ziel war es, sozial Gefährdeten . . . ein Domizil zu schaffen.“<sup>25</sup> Nach der Wende entwickelte sich aus dieser Einrichtung das „Café Contact“ als Arbeitslosenprojekt mit der wesentlichen Zielgruppe „Jugendliche“.

Nach Auskunft von Pastor Dieter Rothardt, Referent für Arbeitslosenarbeit beim EKD-Beauftragten für Arbeitslosigkeit, lassen sich am Beispiel des Brandenburger Arbeitslosenprojektes die optimalen Bedingungen für kirchliche Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern veranschaulichen<sup>26</sup>. Es sind dies:

22 Eine quantitative Erfassung kirchlicher Arbeitslosenprojekte in den neuen Bundesländern liegt nicht vor. Als Anhaltspunkt kann die Auskunft des Referenten für Beschäftigungsinitiativen im Diakonischen Werk der sächsischen Kirchenprovinz, Johannes Spann, dienen, der für Sachsen-Anhalt 25 Arbeitslosenprojekte in evangelischer Trägerschaft angibt.

23 Vgl. Kerstin Schweigel/Astrid Segert/Irene Zierke, Akteure aktueller Transformation in der Region Brandenburg, in: Th. Kieselbach/P. Voigt (Anm. 2), S. 183–198.

24 Ebd., S. 194.

25 Ebd., S. 195.

26 Eduard Wörmann, Dieter Rothardt und Christa Martens danke ich herzlich für schnelle und umfassende Informa-

- Erfahrungen mit kirchlicher sozialer Arbeit aus der Zeit vor 1989;
- klare Einordnung in kirchliche Zuständigkeiten (Kirchenkreis als Träger);
- ein hauptamtlicher Mitarbeiter mit fester kirchlicher Anstellung als Projektentwickler und späterer Geschäftsführer („Stammkraft“);
- Erfahrungen kirchlicher Arbeit mit Arbeitslosen durch Teilnahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Tagungen und Konferenzen sowie eigenständiges Abfragen von Beratungsangeboten;
- eindeutig geklärte Nutzungsbedingungen für die Räumlichkeiten;
- Möglichkeiten zur Überbrückung finanzieller Engpässe durch nicht eng zweckgebundene Mittel;
- Aufstockung der kirchlichen „Kern“-Stelle durch weitere Stammkräfte durch das Land Brandenburg, wodurch der Aufbau eines arbeitsfähigen Teams erleichtert worden ist;
- eine hervorragende Öffentlichkeitsarbeit, die die erforderliche politische Unterstützung sichert;
- Verknüpfung von Beschäftigung, Qualifizierung und Freizeitangebot für jugendliche Arbeitslose, wodurch eine hohe Identifikation der Betroffenen mit „ihrer“ Einrichtung erreicht werden kann<sup>27</sup>.

Aus der Sicht von Pastor Dieter Rothardt ist es wichtig, das Image der betreuend-entmündigenden kirchlichen Arbeitslosenarbeit abzuschütteln: „Die Hilfen dürfen vorhandene Probleme nicht verdrängen, dürfen aber auch nicht zusätzlich diskriminieren. In Selbsthilfegruppen ist diese doppelte Schwierigkeit am leichtesten zu bearbeiten.“<sup>28</sup> Dem EKD-Beauftragten für Arbeitslosigkeit Eduard Wörmann zufolge, muß bei einer weiteren Professionalisierung der Grundsatz kirchlicher Arbeitslosenarbeit berücksichtigt werden: „Beteiligung statt Betreuung!“ Kirchliche Arbeitslosenarbeit sei keine Nebensache, so Wörmann, „sondern Beteiligung an einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“. Unverzichtbar für eine qualifizierte Arbeitslosenarbeit seien die Erfahrungen der Mitarbei-

tionen über die im Aufbau befindliche kirchliche Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern.

27 Vgl. Dieter Rothardt, Arbeitslosigkeit und ihre sozialen Auswirkungen. Welche Aufgaben ergeben sich für unsere Gemeinden?, in: kda – Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt, (1992) 9–10, S. 7–10.

28 Ebd.

ter vor Ort, die durch das ständige „Stop-and-go“ in der Arbeitsmarktpolitik verunsichert wären.

#### 4. Gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern: das Beispiel der IG Metall

##### a) Qualifizierung der Arbeitslosenarbeit

Wie die Evangelische Kirche, so sehen auch die Gewerkschaften die Notwendigkeit weiterer Qualifizierung der Arbeitslosenarbeit. Angesichts der explosionsartigen Zunahme arbeitsloser Gewerkschaftsmitglieder hat der Landesbezirk Sachsen der IG Metall (IGM) 1991 einen erfahrenen Arbeitslosenarbeiter aus den alten Bundesländern, den ehemaligen Leiter des Arbeitslosenzentrums Krefeld, Johann Blatzheim-Mennicken, als Schwerpunktsekretär für Arbeitslosenarbeit eingestellt. Blatzheim-Mennicken arbeitete an der flächendeckenden Einrichtung von gewerkschaftlichen Arbeitslosenberatungsstellen in Sachsen mit, erkannte aber bald, daß die über ABM eingestellten ehemaligen Metaller nicht über die Qualifikation für eine erfolgreiche – auch soziale – Arbeitslosenarbeit verfügten. Mit Unterstützung u. a. der Evangelischen Kirche wurde ein Bildungswerk ins Leben gerufen, durch das grundlegende Qualifikationen zur Arbeitslosenarbeit vermittelt werden. Neben dem Interesse der Gewerkschaft, vornehmlich arbeitslose Metallerinnen und Metaller einzustellen, die dann entsprechend ausgebildet werden müssen, gab es zwei weitere Gründe für diese Initiative: Erstens sind viele der für Arbeitslosenarbeit befähigten Personen beim ALV beschäftigt, zweitens steht die Berufsgruppe, die traditionell im Westen Arbeitslosenarbeit leistet – Sozialarbeiter und Sozialpädagogen –, im Osten (noch) nicht zur Verfügung. Deshalb sind diverse Träger von Arbeitslosenarbeit dazu übergegangen, „die Betreuung von Arbeitslosen durch berufsfremdes Personal nach einer minimalen Grundschulung ansatzweise abzudecken. Für eine erste Orientierung im Umgang mit der Sozialbürokratie konnte diese Schulung ausreichen.“<sup>29</sup> Angesichts der zu erwartenden Verschärfung der Probleme Arbeitsloser dürfte diese Minimalqualifikation nicht mehr ausreichen.

##### b) Ziele gewerkschaftlicher Arbeitslosenarbeit

Hintergrund für das in allen neuen Bundesländern zu findende flächendeckende Beratungsangebot ist die Beschlußlage der IG Metall. Danach droht die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit in den alten und die weiter eskalierende Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern zu einer unumkehrbaren Verarmung großer Bevölkerungsteile zu füh-

ren. Um den Herausforderungen der Gewerkschaften im Kampf gegen Arbeitslosigkeit im vereinten Deutschland begegnen zu können, erscheint es der IG Metall unerlässlich, der Interessenvertretung von Arbeitslosen einen wesentlich größeren Stellenwert einzuräumen als bisher. Glaubwürdigkeit, Qualität und Erfolg gewerkschaftlicher Interessenvertretung für Arbeitslose hängen nach Meinung der IG Metall davon ab, inwieweit es ihr gelingt, mit der Einbeziehung der von Ausgrenzung Betroffenen neben der „traditionellen“ betrieblichen Interessenvertretung ein zweites Standbein im gewerkschaftlichen Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Sozialabbau zu entwickeln. „Aktive und kompetente Arbeitslosenarbeit kann uns ... niemand abnehmen, denn gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit unterscheidet sich von der Arbeitslosenarbeit aller anderen Organisationen und Institutionen in einem entscheidenden Punkt: Gewerkschaften sind der einzige soziale und politische Ort, wo der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenproblemen und betrieblicher Gewerkschaftsarbeit wieder hergestellt werden kann.“<sup>30</sup>

##### c) IG Metall-Arbeitslosenarbeit in Halle/Saale

Repräsentativ für die etwa 140<sup>31</sup> gewerkschaftlichen Arbeitslosenprojekte in den neuen Bundesländern dürfte die Arbeitslosenarbeit der IG Metall in Halle/Saale sein. Dort wurden – in Absprache mit den anderen DGB-Gewerkschaften, für die die IG Metall z. T. die Arbeitslosenarbeit mitleistet – über ABM arbeitslose Frauen und Männer eingestellt, die heute im Saalkreis Beratung anbieten. Für diese Tätigkeit qualifizierten sie sich u. a. im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen, die von der Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen in Bielefeld organisiert wurden<sup>32</sup>. Von den gewerkschaftlichen Arbeitslosenprojekten werden Sozial- und Rechtsberatung, Gesprächskreise, thematisch orientierte Informationsveranstaltungen mit außergewerkschaftlichen Experten, auch zu anderen sozialpolitischen Problemen wie Miet- oder Rentenfragen, angeboten. Dies verweist auf die gegenüber den alten Ländern wesentlich dichtere Problemlage in den neuen Bundesländern.

Die schweren, teilweise nicht zu lösenden Belastungen, denen die Betroffenen ausgesetzt sind,

30 Horst Schmitthener, Betroffene beteiligen!, in: Abteilung Sozialpolitik der IG Metall (Hrsg.), Handlungshilfe für die Arbeitslosenarbeit der IG Metall, o. O. (Frankfurt am Main) 1992.

31 Vgl. Angelika Beier u. a. (Anm. 7): Etwa 100 der gewerkschaftlichen Arbeitslosenprojekte werden von der IG Metall getragen.

32 Vgl. zur Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen F. Wolski-Prenger/U. Kantelhardt, (Anm. 7).

29 Neue Arbeit Sachsen e.V., Projekt Sozialberater/in in der Arbeitslosenarbeit, Dresden o. J. (1992), S. 5.

scheinen ohne hinreichende psychologische Ausbildung von den Beratern kaum zu verarbeiten zu sein, wie das folgende Beispiel aus der IG Metall-Arbeitslosenarbeit in Sachsen-Anhalt illustriert: Einem 54jährigen Metallarbeiter war gekündigt worden. Ins Beratungsbüro kamen die Frau, die Tochter und der Schwiegersohn des Arbeitslosen, er selbst jedoch nicht. „Aus Scham über die Kündigung hatte er fünf Monate lang verschwiegen, daß er arbeitslos war und Kurzarbeit-Null als Grund für das Zuhausesein angegeben. In seinem Heimatort ging er nicht mehr auf die Straße. ... Er weigerte sich, zum Arbeitsamt ‚betteln‘ zu gehen. Seine Angehörigen befürchteten Selbstmord.“<sup>33</sup> Vom Beratungsbüro wurden mehrere Gespräche mit dem Betriebsrat seines ehemaligen Betriebes geführt. Es konnte erreicht werden, daß die Kündigung zurückgenommen wurde und er bis zum 55. Lebensjahr Betriebsangehöriger mit Kurzarbeit-Null blieb. Danach konnte er das Altersübergangsgeld in Anspruch nehmen.

Angeichts der drohenden Deindustrialisierung, des Fehlens einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik und sich ausbreitender Hoffnungslosigkeit muß die gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit – deren Einbindung in die Gesamtorganisation auch in den neuen Ländern noch verbesserungsbedürftig ist – neben der von Schmitthener genannten gewerkschaftspolitischen zunehmend auch soziale Aspekte berücksichtigen.

---

### III. Zur Zukunft der Arbeitslosenarbeit

---

Trägt Arbeitslosenarbeit nicht dazu bei, daß sich die Gesellschaft mit der Arbeitslosigkeit abfindet? Neben die materielle die sozialarbeiterische Versorgung der Arbeitslosen zu stellen – heißt das nicht, die Gesellschaftsspaltung zu komplettieren? Solche häufig zu hörende Fragestellungen übersehen, was die Arbeitsmarktforschung, etwa des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, an unangenehmen Forschungsergebnissen mitzuteilen hat. Selbst unter der Annahme günstiger wirtschaftspolitischer Rahmendaten wird die Massenarbeitslosigkeit uns noch mindestens ein Jahrzehnt, wahrscheinlich länger, begleiten. Hinzu kommt die Erkenntnis der Arbeitslosenforschung, der zufolge mit zunehmender Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit die Vermittlungschancen dramatisch sinken. Vor dem geschilderten Hintergrund wird klar, daß es

33 Bezirksleitung Hannover der IG Metall (Hrsg.), Hilfe zur Selbsthilfe. Dokumentation der Arbeitslosenberatung und -betreuung der IG Metall in Sachsen-Anhalt, Bielefeld-Hannover 1993, S. 44.

inhuman wäre, die Nöte der Betroffenen nicht wahrzunehmen.

Aus Sicht dieser Menschen – das zeigen viele Befragungen – ist Arbeitslosenarbeit sinnvoll. Sie trägt dazu bei, daß längerfristig Arbeitslose überhaupt wieder die Motivation erlangen, Bewältigungsstrategien für ihre Lage zu entwickeln<sup>34</sup>. So kann der auch in den neuen Bundesländern weit verbreiteten Selbstverschuldensthese entgegengetreten werden, die vor allem vor dem Hintergrund der globalen Unterversorgung mit Arbeitsplätzen absurd erscheint. Sehr wichtig ist in diesem Zusammenhang die Funktion von Arbeitslosenarbeit, der Vereinsamung Betroffener entgegenzuwirken. Gerade in der ehemaligen DDR bedeutete Arbeit ja sehr viel mehr als Gelderwerb: Der Betrieb war auch Zentrum sozialer Kontakte. Zumindest vorübergehend und partiell können ein Arbeitslosengesprächskreis oder Begegnungen in einem Arbeitslosenzentrum den Verlust der betrieblichen Kommunikationsmöglichkeiten auffangen. Schließlich könnte die Zusammenführung Arbeitsloser mittelfristig ein Beitrag zu einem dringend benötigten politischen Signal sein, das darauf aufmerksam macht, daß die Ausgrenzung größer werdender Gruppen aus der Erwerbsgesellschaft für die Gesamtgesellschaft fatale Konsequenzen haben wird. In einer gespaltenen Gesellschaft kann niemand auf Dauer seines Wohlstandes sicher sein.

Mit Bedauern muß abschließend festgestellt werden, daß der Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik – forciert durch die jüngste Änderung des AFG im Dezember 1992 und angekündigten weiteren Kürzungen im ABM-Bereich – die finanzielle Basis für die Arbeitslosenarbeit gerade in den neuen Bundesländern weiter verschlechtert hat bzw. noch weiter verschlechtern wird. Eine solche Politik nimmt die individuellen Belastungen, die durch längerfristige Arbeitslosigkeit entstehen, nicht nur nicht zur Kenntnis, sie verstärkt sie sogar. Zu wünschen wäre, daß es in dieser Situation nicht zu weiterer Verschärfung der Konkurrenz zwischen den Trägern der Arbeitslosenarbeit kommt, sondern zu einer solidarischen Gegenwehr. Konsens besteht unter den an der Arbeitslosenarbeit Beteiligten über die Notwendigkeit, mit wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Mitteln dem Grundübel zu begegnen, das auch als Erbsünde einer verfehlten Vereinigungspolitik bezeichnet werden kann – dem anhaltenden Skandal der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland.

34 Ein wichtiges Instrument – der § 41 a (Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten) des Arbeitsförderungsgesetzes – zur Verbesserung der Motivation Langzeitarbeitsloser ist der jüngsten AFG-Novelle zum Opfer gefallen. Gerade der § 41 a war eine wesentliche Finanzierungsquelle früher Arbeitslosenarbeit in den alten Bundesländern.

## **Jürgen Kühl: Arbeitslosigkeit in der vereinigten Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/93, S. 3-15

Mitte 1993 waren in den alten Bundesländern 2,2, in den neuen 1,1 Millionen Menschen arbeitslos. Zu den zusammengenommen 3,3 kommen 2,2 Millionen Menschen, die sich in Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes befinden, und knapp eine Million Menschen, die in den Vorruhestand geschickt wurden, hinzu. Weder im Westen noch im Osten der Bundesrepublik wird bis zum Jahr 2000 mit einer Beschäftigungszunahme gerechnet, so daß Massenarbeitslosigkeit die neunziger Jahre prägen wird. Wegen der enormen Ausgaben für Arbeitslose und Vorrrentner von 65 Milliarden DM allein im Jahr 1993 wird – wie schon in den Rezessionen 1975/76 und 1981/82 – auch 1993/94 mit erheblichen Kürzungen aktiver und passiver Leistungen reagiert. Künftig sollte es jedoch darum gehen, die immense Staatsverschuldung statt passiver Zahlung von Arbeitslosenunterstützung und Zinsen in aktive Förderung von Investitionen und Beschäftigung zu überführen. Greift diese Beschäftigungspolitik zu wenig, wird ein eigener Beschäftigungssektor zwischen Staat und Wirtschaft erforderlich und eine flankierende Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung nötig.

## **Hartmut Häußermann/Heiner Heseler: Massenentlassungen, Mobilität und Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel zweier ostdeutscher Großbetriebe**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/93, S. 16-30

Am Beispiel zweier ostdeutscher Großbetriebe wird gezeigt, daß Fluktuation und Mobilität in den ersten zwei Jahren des Einigungsprozesses sehr hoch und die Arbeitskräfte nicht weniger flexibel bezüglich der regionalen Mobilität waren, als dies in Westdeutschland in vergleichbaren Fällen zu beobachten ist. Mehr als ein Drittel der Beschäftigten verließ freiwillig den Betrieb; die Betroffenen fanden in der Region, vor allem aber im Westen neue Arbeit. Wichtige Aufgaben zur sozialverträglichen Abfederung der Massenentlassungen kamen der Arbeitsmarktpolitik zu. Bedeutsamstes Instrument war die Vorruhestandsregelung. Damit und durch den Einsatz von Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, durch die extensive Nutzung der Kurzarbeiterregelung und durch die Bildung von Beschäftigungsgesellschaften gelang es, den Arbeitsmarkt vor dem Zusammenbruch zu bewahren.

## **Wolfgang Beywl/Wolfgang Helmstädter/Michael Wiedemeyer: In die beschäftigungspolitische Abseitsfalle? Die Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/93, S. 31-39

Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise bilden den Hintergrund der 1991/92 in den neuen Bundesländern gegründeten „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ (ABS-Gesellschaften), mit denen ein sozial- und ein strukturpolitisches Ziel verfolgt wird, nämlich den dramatischen Abbau von Arbeitsplätzen zu begrenzen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den alten Bundesländern werden die ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern einer kritischen Betrachtung unterzogen. Sie fallen sowohl hinsichtlich der aufgewandten Finanzmittel als auch bezüglich der Größenordnung der geschaffenen Arbeitsplätze aus dem Rahmen bisheriger Arbeitsmarktpolitik; schon deshalb sind sie ordnungspolitisch umstritten. Drastische Streichungen von Fördermitteln und mangelnde Einbindung in regionale Strukturpolitik bedrohen viele ABS-Gesellschaften existentiell. Weiterentwicklungen sind unter Rückgriff auf bewährte Konzeptionen zwar vorstellbar, scheinen jedoch am mangelnden Willen der politischen Mehrheit schon im Vorfeld zu scheitern.

## **Friedhelm Wolski-Prenger: Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz nach drei Jahren Massenarbeitslosigkeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/93, S. 40-47

Arbeit mit Arbeitslosen – Arbeitslosenarbeit – wird in den neuen Bundesländern wesentlich vom Arbeitslosenverband Deutschland e.V. (ALV) geleistet, der in der Wende von Soziologen der DDR gegründet wurde. Der ALV gliederte sich zunächst in Bezirks- und später – nach Wiederherstellung der Länder – in Landesverbände. Auf der Ebene der Kreise gibt es inzwischen über 200 örtliche Beratungsstellen. Am Beispiel der Beratungsstelle Dresden wird gezeigt, wie sich die Arbeitslosenarbeit des ALV konkret darstellt. Außerdem werden die in Thüringen und in Mecklenburg-Vorpommern gegründeten „Arbeitsloseninitiativen“ vorgestellt, die Probleme und Perspektiven kirchlicher Arbeitslosenarbeit diskutiert und die gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit am Beispiel der IG Metall beschrieben. Angesichts der gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Massenarbeitslosigkeit und der von den betroffenen Menschen zu tragenden materiellen, psychischen und sozialen Lasten wird für eine Ausweitung, Intensivierung und vor allem eine wesentlich verbesserte Finanzierung der Arbeitslosenarbeit in ganz Deutschland plädiert.