

Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Programme für die DDR

Die erste Prognose für die beiden Teilstaaten des Währungsgebietes der DM hat das DIW für 1990 und 1991 vorgelegt. Sie zeigt für die DDR lt. Tab. 2 einen starken Rückgang von Wachstum und Beschäftigung, so daß die Arbeitslosigkeit dort in 1990 auf durchschnittlich 300 000 Arbeitslose und 420 000 Kurzarbeiter sowie auf 1,42 Mio. Arbeitslose und 1,1 Mio. Kurzarbeiter in 1991 steigen könnte. Die Prognose von 8,5% Arbeitslosigkeit bleibt unter der 10%-Rate des Bundeswirtschaftsministers, die auf etwa gleich hohe Arbeitslosigkeit in West und Ost hinausliefere und dann erst dringenden Handlungsbedarf anzeigte.

Tabelle 2: Währungsgebiet der D-Mark – Die wichtigsten Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Vorausschätzung für die Jahre 1990 und 1991

	Bundesrepublik Deutschland		DDR		Währungsgebiet der D-Mark	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
1. Entstehung des Sozialprodukts zu jeweiligen Preisen						
a) Veränderung in v. H. gegenüber Vorjahr						
Erwerbstätige	2,0	1,5	- 8,0	- 16,0	- 0,5	- 2,5
Stunden je Erwerbstätigen	- 1,0	- 0,5	- 2,0	- 4,0	- 1,5	- 1,5
Arbeitsvolumen (kalendermonatlich)	1,5	1,0	- 9,5	- 19,0	- 1,5	- 4,0
Produktivität	6,5	6,5	2,5	19,5	8,0	10,5
Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen	8,0	7,0	- 7,5	- 3,5	6,5	6,0
nachrichtlich: b) 1000 Personen						
Zahl der Erwerbstätigen	28 240	28 630	8 575	7 210	36 815	35 840
Arbeitslose	1 945	1 940	300	1 415	2 245	3 355
Arbeitslosenquote (in %)	6,5	6,5	3,5	16,5	5,5	8,5
Kurzarbeiter	60	65	420	1 080	480	1 145
Pendlersaldo	- 10	130	- 95	- 235	- 105	- 105
nachrichtlich: c) Veränderung gegenüber Vorjahr in 1000 Personen						
Übersiedler (erwerbsfähige)	325	100	- 325	- 100	0	0

Quelle: DIW 28. 6. 1990

Folgende Vorkehrungen sind getroffen:

- a) Sonderfonds „Deutsche Einheit“ über 115 Mrd. DM bei 4 ½ jähriger Laufzeit, bestehend aus 95 Mrd. DM Kreditaufnahme und Bundeszuschüssen von 20 Mrd. DM, so daß folgende Festbeträge für die DDR bereitgestellt werden (in Mrd. DM):

	Finanzzuweisungen an die DDR	Mehrausgaben	
		Bund	Länder
1990	22	2,0	–
1991	35	5,0	1,0
1992	28	6,6	2,6
1993	20	8,8	3,8
1994	10	9,5	4,5
Summe	115	31,9	11,9

Der Fonds soll durch eine 10% Annuität auf die jeweils aufgenommene Kreditsumme abfinanziert werden und bis zum Jahr 2015 voll getilgt sein. Er kann durch den Abbau der Kosten der Teilung von bislang 40 Mrd. DM, die innerhalb von 7 Jahren abgebaut werden sollen, teilweise finanziert werden. 1991 ergeben sich 1,8 Mrd. DM an Einsparungen bei teilungsbedingten Ausgaben wie Transitpauerschale, Häftlingsfreikauf, Besucherreiseverkehr, Flugsubvention Berlin, Ausgaben für Übersiedler, Straßenbenutzung. Zusätzlich fallen 2,2 Mrd. DM an Ausgaben für den Reise-Devisenfonds fort. Zins- und Tilgungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“ werden je zur Hälfte von Bund und Ländern einschl. Gemeinden getragen. Tab. 3 beziffert die Mehrbelastung des Bundes durch DDR-Maßnahmen auf 9 bis 11 Mrd. DM jährlich von 1991 bis 1994.

Tabelle 3: Mehrbelastungen des Bundes durch DDR-Maßnahmen

	1991	1992	1993	1994
	– Mrd. DM –			
– Fonds „Deutsche Einheit“				
Bundeszuschuß	+ 4,0	+ 4,0	+ 5,0	+ 5,0
Kapitaldienst	+ 2,0	+ 5,1	+ 7,6	+ 9,1
– Anschubfinanzierung				
Renten- und Arbeitslosenversicherung DDR	+ 3,0	–	–	–
– Sonstiges (ERP-Sonderprogramm, Umweltschutz etc.)	+ 1,0	+ 1,4	+ 1,4	+ 1,1
– Mehrausgaben des Bundes insgesamt	+ 10,0	+ 10,5	+ 14,0	+ 15,2
– Erstattungen der Länder für Kapitaldienst des Fonds „Deutsche Einheit“	– 1,0	– 2,6	– 3,8	– 4,5
– Gesamtbelastung des Bundes durch DDR-Maßnahmen	9,0	7,9	10,2	10,7

Quelle: Bulletin der Bundesregierung Nr. 89, S. 770 vom 5. 7. 90

- b) Anfang Juni 1990 verabschiedete der Bundesrat den Nachtragsetat II über 4,76 Mrd. DM, der 2 Mrd. DM als Anschubfinanzierung für die DDR-Arbeitsverwaltung und 0,75 Mrd. DM für die Rentenversicherung vorsieht. Der Ansatz beruht auf einer Arbeitslosenquote von etwa 15% im 2. Halbjahr 1990. Für die Anschubfinanzierung in 1991 stellt der Bund 3 Mrd. DM bereit. Ab 1. 7. 90 haben die Sozialversicherungsträger der DDR eigene Beitragseinnahmen nach hierzulande üblichen Sätzen. Es gilt weiterhin eine Defizithaftung des Staates für die Arbeitsverwaltung, die als Darlehen gewährt und, falls diese bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht zurückgezahlt werden, in Zuschüsse umgewandelt werden.



- c) Das ERP-Sondervermögen stellt zinsgünstige Investitionskredite bereit (in Mrd. DM), insgesamt ein Fördervolumen von 6,3 Mrd. DM bis 1993:

1990	1,2	} Verwendung für:		
1991	1,5		Existenzgründungen	1,3
1992	1,8		Umweltschutz	2
1993	1,5		Modernisierungsinvestitionen	2
			Tourismus	0,7

Die Kredite werden mit 100% zu effektiv 6,5% Zins bei 15 Jahren Laufzeit, Bauwirtschaft 20 Jahre bei 5 tilgungsfreien Jahren, ausgezahlt. Der Zinssatz liegt stets um 2%-Punkte unter dem Marktzins, das Programm ist überzeichnet und soll erweitert werden.

- d) Das DDR-Investitionsgesetz will mit einer Zulage von 12% für Anlagen und 8% für Bauten private Investitionen anregen. Die steuerlichen Mindereinnahmen werden auf 350 Mio. DM in 1991 und je 400 Mio. DM in 1992 und 1993 veranschlagt.

- e) Ferner wird für die DDR folgende Nettokreditaufnahme geplant (in Mrd. DM):

Jahr	DDR-Staatshaushalt einschl. Länder und Gemeinden	DDR-Treuhand- vermögen
1990	10	7
1991	14	10
1992	17	–
1993	20	–
1994	20	–

Quelle: Bulletin der Bundesregierung Nr. 89 vom 5. 7. 90

Der Haushalt für das 2. Halbjahr 1990 weist mit Einnahmen von 28,9 Mrd. und Ausgaben von 63,7 Mrd. DM ein Finanzierungsdefizit von 34,75 Mrd. DM aus. Es soll durch zweckgebundene Finanzzuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ von 22 Mrd., die Anschubfinanzierung für die Sozialversicherung von 2,75 Mrd. und die genannte Kreditaufnahme über 10 Mrd. DM finanziert werden. Für die soziale Sicherung sollen ohne die Anschubfinanzierung noch 8,2 Mrd. DM, insgesamt also 11 Mrd. DM aufgewandt werden. Subventionen umfassen 1,3 Mrd. für Verkehrstarife, 2,9 Mrd. für Energie und Wasser, 2 Mrd. für die Landwirtschaft, 2 Mrd. für die RGW-Exportförderung und 273 Mio. für den Uranbergbau, zusammen 8,5 Mrd. DM, was der bundesdeutschen Subventionsrate entspricht.

- f) An Liquiditäts- bzw. Betriebsmittelkrediten haben rd. 5 000 der etwa 8 000 Kombinate und VEB für das 3. Quartal 1990 nach unterschiedlichen Quellen 19 bis 24 Mrd. DM beantragt. Der Zinssatz liegt um 10%. Allerdings wollten Regierungsinstanzen nur 5 der für Juli beantragten 15,7 Mrd. DM Kreditanträge über die Treuhandanstalt verbürgen, Banken sprechen von 41%, bei Krediten unter 0,5 Mio. DM zu 100%. Noch erfolgt keine Bonitätsprüfung der Antragsteller. Im 2. Halbjahr 1990 sollen Kreditbürgschaften bis 20 Mrd. DM übernommen werden. Die DDR-Regierung rechnet damit, daß von den 130 Mrd. Altschulden 40 bis 50 Mrd. DM abgeschrieben werden müssen. Ein Finanzierungskonzept für die Verbindlichkeiten sanierungsfähiger Unternehmen ist in Arbeit.
- g) Die EG hat für 1991-1993 rd. 6 Mrd. DM als DDR-Hilfen vorgesehen. Neben den EG Investitionsfonds für Regional- und Sozialpolitik werden die Finanzierungsinstrumente der Montanunion (EGKS) zur Umstrukturierung der DDR-Stahlindustrie genutzt. Insgesamt sollen rückständige Gebiete und niedergehende Industrieregionen gefördert werden. Die genannten Mittel sind beträchtlich, aber noch nicht auf ihre Beschäftigungs-, Produktionsstruktur- und Standorteffekte durchgerechnet worden. Die mittelfristige Gesamtplanung des Bundes geht von folgender Netto-Kapitalmarktbelastung durch die öffentliche Hand aus:



Tabelle 4: Netto-Kapitalmarktbelastung durch die öffentliche Hand in Mrd. DM

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. Öffentlicher Gesamthaushalt ¹⁾	21 ²⁾	49 ²⁾	51	40	28	14
darunter Bund	(14) ²⁾	(28) ²⁾	(31)	(24)	(18)	(12)
2. Fonds „Deutsche Einheit“	–	20	31	24	15	5
3. DDR-Zentralhaushalt (einschl. Länder und Gemeinden)	–	10	14	17	20	20
4. DDR-Treuhandvermögen	–	7	10	–	–	–
5. Überschüsse Sozialversicherungen ³⁾	–15	–20	–20	–15	–15	–15
6. Summe 1 bis 5	6	66	86	66	48	24

1) Bund: Nettokreditaufnahme; Länder und Gemeinden: Finanzierungsdefizit

2) 1989 sind 5 Mrd. DM und 1990 3 Mrd. DM des Bundesbankgewinns, die zur Tilgung von Altschulden eingesetzt werden, kapitalmarktlastend berücksichtigt.

3) grobe Schätzungen

Ohne das Treuhandvermögen und die gegengerechneten Überschüsse der Sozialversicherungen beträgt die staatliche Nettokreditaufnahme 1990 also 80 Mrd. DM und 1991 100 Mrd. DM.

Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG-DDR

Am 22. Juni 1990 erging das AFG-DDR lt. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Teil I Nr. 36 vom 28. Juni 1990. Damals gab es 142 100 Arbeitslose, darunter 69 200 Frauen.

Ende Juni waren 220 000 Männer und Frauen in 2 092 Betrieben mit staatlicher Unterstützung als Kurzarbeiter tätig. Weitere 2392 Betriebe haben für 240000 Beschäftigte Kurzarbeitergeld beantragt.

Im Juni haben 2 944 Teilnehmer, darunter 913 Leistungsempfänger, Maßnahmen zur Förderung ihrer beruflichen Fortbildung und Umschulung begonnen. Insgesamt werden rd. 14 000 Teilnehmer angegeben, die Zahl der Eintritte soll 100 000 bis zum Jahresende erreichen.

Für 1990 und 1991 sind insgesamt 5 Mrd. DM für die DDR-Arbeitsverwaltung zuzüglich zu dem eigenen Beitragsaufkommen vorgesehen; einige halten dies für unzureichend.

Tarifvertragliche Vereinbarungen

Mehrere große Tarifbereiche haben neben Lohnerhöhungen auch Arbeitszeitverkürzungen auf die 40-Stunden-Woche sowie Beschäftigungssicherungen durch erweiterten Kündigungsschutz und Neuregelungen beim Rationalisierungsschutz vereinbart. Die Beschäftigungseffekte beider Regelungen sind noch nicht beziffert worden.

Beschäftigungsgesellschaften („Qualifizieren statt Entlassen“)

Zum 1. 9. 90 startet die erste „Qualifizierungsgesellschaft Energie und Umwelt mbH“ mit 1 000 Plätzen für halbjährige Maßnahmen. Das Arbeitsamt soll 65% des letzten Durchschnittseinkommens zahlen, die Betriebe 20% dazu, maximal 93% des letzten Nettoeinkommens. Als Förderkosten sind 80 Mio. DM vorgesehen. Nach der Maßnahme ist nicht unbedingt an eine Weiterbeschäftigung im Unternehmen gedacht.

Gesetzliche Maßnahmen und Anordnungen



Aufgrund des Vertrauensschutzes droht den 1,4 Mio. Arbeitnehmern, die für Exporte in die Sowjetunion arbeiten, vorerst keine Entlassung.

Nach § 59 a des Arbeitsgesetzbuchs der DDR können westliche Investoren in den ersten 12 Monaten nach der Betriebsübernahme in der DDR keine Beschäftigten entlassen. Diese Vorschrift entspricht dem bundesdeutschen § 613 a BGB, der durch den Entwurf eines neuen Insolvenzrechts geändert werden soll, um Übernahmesanierungen im Konkursfall zu ermöglichen.

Nach § 116 AFG-DDR ist bei Arbeitskämpfen die Zahlung von AFG-Leistungen an mittelbar Betroffene leichter möglich als in der Bundesrepublik Deutschland.

Weitergehende Forderungen

DGB und DAG haben sich mit z. T. unterschiedlichen Akzenten für ein „Eventualprogramm“ gegen die wachsende Arbeitslosigkeit in der DDR ausgesprochen. Wenn die Arbeitslosenzahl 500 000 übersteige, müsse dem Beispiel der Eventualhaushalte nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz folgend ein konjunkturelles Hilfsprogramm aufgelegt werden. Noch konkreter die DAG: „Für den Fall von Massenarbeitslosigkeit muß ein Eventualprogramm zum sofortigen Einsatz bereitstehen, das mit Finanzmitteln von jährlich mindestens 5 Mrd. Mark zwei bis drei Jahre lang für neue Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sorgt.“

Das DIW fordert ein spezielles Programm für den Ausbau der Infrastruktur, im Wirtschafts- und Wohnungsbau. Das von der DDR mittelfristig auf 90 Mrd. DM pro Jahr veranschlagte Bauvolumen sei eher eine Untergrenze. Der Nachholbedarf in einzelnen Bereichen der Bauinvestitionen wird aufgeschlüsselt.

Zur Sanierung der Universitäten, Technischen Hochschulen und Akademien in der DDR hält der Wissenschaftsrat in den nächsten 5 Jahren zusätzliche Investitionen von 6,5 Mrd. DM für erforderlich. Das Programm soll auch einen Massenansturm auf die ohnehin überlasteten Universitäten der Bundesrepublik verhindern helfen, zumal in der DDR nur knapp 13% eines Jahrgangs gegenüber 23% hierzulande studieren. Ebenso wie das 4-Mrd.-DM-Notprogramm für die Bundesrepublik finanziell zwischen Bund und Ländern umstritten ist, gilt dies für die künftigen Länder der DDR, die vermutlich erst allmählich den üblichen Länderanteil von 50% erbringen könnten.

Die SPD fordert ein ökologisch orientiertes Strukturhilfeprogramm für eine moderne Energieversorgung, ein leistungsfähiges Telekommunikationsnetz sowie gute Straßen- und Schienenwege.

Gefordert wird eine „Konzertierte Aktion“ von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat zur beruflichen Qualifizierung in der DDR, insbesondere von Arbeitnehmerinnen. Dazu gehöre weiterhin der Zugang von gut ausgebildeten jungen Frauen in zukunftsträchtige Berufe, ein Rechtsanspruch auf Kinderbetreuungseinrichtungen, ein vierwöchiger bezahlter Elternurlaub für erkrankte Kinder und eine Verpflichtung des Staates zur Vollbeschäftigung, wobei Beruf und Beschäftigung frei gewählt und die Arbeit produktiv sein solle.

Ende Juli wurde ein Nachtragshaushalt über mindestens 10 Mrd. DM für den DDR-Haushalt gefordert. Allein zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit in der DDR bestehe ein Mehrbedarf von 7 Mrd. DM. Weitere Haushaltslücken könnten zur Finanzierung der

Krankenversicherung mit 4 Mrd. DM, der Sozialleistungen einschl. Kindergeld mit 2,5 Mrd. DM sowie der Forderungen von Städten und Gemeinden über mindestens 3,5 Mrd. DM entstehen.

Schlußbemerkungen

Kritische Stimmen wenden u. a. ein:



- wie schon nach bundesdeutschem AFG gebe es in der DDR ebenfalls die Möglichkeit, die Kosten zur Bewältigung einer Strukturkrise ganzer Wirtschaftszweige oder der Sanierung des gesamten Arbeitsmarktes von den Haushalten der Gebietskörperschaften auf die Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherten abzuwälzen;
- das Weiterbeschäftigungsgebot bei Betriebsübernahme (§ 59 a Arbeitsgesetzbuch), Kurz arbeitergeld an nicht überlebensfähige Betriebe und Betriebsmittelkredite ohne Bonitätsprüfung seien falsch, da sie die als Übergang notwendige Arbeitslosigkeit durch reglementierende Maßnahmen unterdrücken wollten. Subventionen und Bestandsschutz (2jähriger Kündigungsschutz, Beibehaltung des erweiterten Kündigungsschutzes, Rationalisierungs und Abgruppierungsschutz, Sozialpläne) verlängerten die Anpassungszeit und wirkten investitionshemmend;
- statt flächendeckender Branchentarifverträge seien zunächst einmal Firmentarifverträge abzuschließen, um die großen Produktivitätsunterschiede besser für Einkommen und Arbeitsbedingungen auszureizen.

Quellen und ergänzende Hinweise

Deutsche Einheit: Unsere Finanzpolitik bleibt auf solidem und berechenbarem Kurs, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 28/1990 vom 25. 5. 1990

Entwurf des Bundeshaushalts 1991 und Finanzplan 1990 bis 1994, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 89, 5. 7. 1990, S. 769-772

Sachverständigenrat des Ministerrats, Generalsekretariat: Strategie zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit in der DDR, Berlin, Mai 1990

Beschluß des Ministerrats: Konzeption zur aktiven Arbeitsmarktpolitik als Integration von Wirtschaftsförderung und Arbeitsförderung vom 16. 5. 1990, Berlin 23. 5. 90

Zentralinstitut für Wirtschaftswissenschaften der Akademie der Wissenschaften, verantwortlich Jürgen Wahse: 34 Thesen zum Arbeitsmarkt in der DDR, Berlin, Juni 1990

Zentrales Forschungsinstitut für Arbeit, Dresden, Abt. Arbeitsmarktforschung: Drei-Wege-Konzept zur Arbeitsförderung in der DDR, Dresden, 1. 7. 1990

Institut für Soziologie und Sozialpolitik der AdW der DDR, Gunnar Winkler (Hg.): Sozialunion. Positionen und Probleme, Berlin, 12. 5. 1990

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Arbeitsmarktpolitisches Eventualprogramm für den Anpassungsprozeß in der DDR, Nürnberg, 9. 6. 1990

W. Klauer, G. Kühlewind: Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven in einem zusammenwachsenden Deutschland, Arbeit und Sozialpolitik, im Erscheinen

J. Kühl: Vollbeschäftigungschancen einer effizienten DDR-Wirtschaft, Arbeit und Beruf 6, 1990, S. 169-171

