

Möglichkeiten und Grenzen für Gewerkschaften im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt

Roland Issen

Die Öffnung der Grenzen zwischen der DDR und der BRD im November 1989 kam für die westdeutschen Gewerkschaften sowie für viele andere Organisationen und große Teile der Bevölkerung völlig überraschend.

Im August 1988 hatte ich in meiner Funktion als Vorsitzender der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) meinen Antrittsbesuch beim Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) in Ostberlin unternommen. In einem intensiven Gespräch mit dem Vorstandsmitglied des FDGB für Auslandsbeziehungen wurde vereinbart, dass im Mai 1989 die offizielle Aufnahme von Kontakten zwischen der DAG und dem FDGB beschlossen werden sollte. Im Mai 1989 trafen sich dann die Vorstände von FDGB und DAG in der Zentrale des FDGB in Ostberlin. Unter Leitung der beiden Vorsitzenden, von Harry Tisch vom FDGB und mir, wurde ein Zehn-Punkte-Programm für die künftige Zusammenarbeit der beiden Organisationen beschlossen.

Im Rahmen dieses Besuchs erhielt ich Einblick in einige Betriebe, bei denen mir auffiel, dass dort im Vergleich zu westdeutschen Betrieben deutlich mehr Personal beschäftigt war, wie z. B. in einer Fabrik des VEB Werkzeugmaschinenkombinats »7. Oktober« in Berlin-Marzahn. Auf meine Frage, wie es um die Arbeitsproduktivität in diesem Betrieb bestellt sei, antwortete der Betriebsleiter: »Wenn wir hier wirklich produktiv arbeiten wollten, müsste ich die Hälfte der Mannschaft nach Hause schicken.«

In einem langen abendlichen Gespräch hatte Harry Tisch mir erklärt, dass die DDR wirtschaftlich und gesellschaftlich weiter sei als die anderen

Comecon-Staaten¹ und deshalb für die DDR kein Anlass bestehe, Entwicklungen in diesen Bruderstaaten wie Perestroika und Glasnost² nachzuvollziehen. Auch bei einem Besuch der Hochschule des FDGB in Bernau bei Berlin hatte ich nach einer Diskussion mit den dortigen Studenten und einem Teil ihrer Dozenten nicht den Eindruck, dass eine Bereitschaft zur Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der DDR bestand. Wenn im Mai 1989 jemand gesagt hätte, dass es gegen Ende des Jahres zu gravierenden Veränderungen in der DDR kommen würde, hätte nicht nur ich ihn für einen Fantasten gehalten. Umso mehr überraschte dann die Maueröffnung am 9. November 1989.

Wenn auch vielen Einsichtigen in der damaligen DDR bewusst war, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung spätestens seit Mitte der 1980er-Jahre ständig verschlechtert hatte, kam trotz Perestroika und Glasnost vor dem Mauerfall keine nennenswerte öffentliche Diskussion über grundlegende Reformen des Wirtschaftssystems in Gang. Erst nach der Ablösung des Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker und des Politbüro-Mitglieds Günter Mittag, der in der SED für Wirtschaftsfragen zuständig war, sorgte Hans Modrow, der neu gewählte Ministerpräsident der DDR, Mitte November 1989 mit seinem Regierungsprogramm dafür, dass eine umfassende Wirtschaftsreform zur zentralen Aufgabe erklärt wurde.

Mit der Umwandlung der zentral geleiteten Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft sollte die wirtschaftliche Effizienz deutlich gesteigert werden. Dies sollte durch die Privatisierung der volkseigenen Betriebe – unter anderem durch die Bildung von Aktiengesellschaften – erreicht werden. Das für die Privatisierung vorhandene Volksvermögen wurde von Modrow und anderen auf mehr als 1.000 Milliarden DM geschätzt (Böick 2015: 8). Ein Teil dieses Volksvermögens sollte bei der Privatisierung ursprünglich der Bevölkerung in Form von Anteilscheinen zugutekommen. Damit wollte man sicherstellen, dass die Werte des über Jahrzehnte geschaffenen Vermögens nicht nur künftigen Investoren zufließen. Diese ursprüngliche

1 | »Comecon« war die gebräuchliche englische Abkürzung für die unter Führung der Sowjetunion im »Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe« zusammengesetzten sozialistischen Staaten.

2 | Unter dem Motto der beiden Begriffe »Perestroika« (Umgestaltung) und »Glasnost« (Offenheit) strebte der seit 1985 amtierende Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, Reformen in der Sowjetunion an.

Absicht, Anteilscheine aus den Privatisierungserlösen auszugeben, wurde aber mit der Unterzeichnung des Staatsvertrags über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 18. Mai 1990 aufgegeben.

Mein späterer Versuch, im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt für eine Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am privatisierten Produktivkapital zu werben, fand schon im Kreis meiner Gewerkschaftskollegen keine Unterstützung, geschweige bei den Vertretern der Wirtschaft.

In der DDR existierten seit der letzten Enteignungswelle im Jahr 1972 keine Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten in Privatbesitz. Die gesamte industrielle Produktion war in rund 220 Kombinatzen konzentriert, von denen 130 Kombinate elf Industrieministerien direkt unterstanden. Allein für den Maschinenbau existierten drei Ministerien: Schwermaschinen- und Anlagenbau, Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinenbau sowie Allgemeiner Maschinen-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau. Die übrigen 90 Kombinate waren bezirksgeleitet.

Der Beschluss zur Gründung der »Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums« wurde unter Hans Modrow am 1. März 1990 von der Volkskammer der DDR gefasst. Die Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinatzen, Betrieben und Einrichtungen in Kapitalgesellschaften wurde ebenfalls am 1. März 1990 beschlossen.

Schon bald drängte die Bundesregierung darauf, dass die Treuhandanstalt die schnelle Entstaatlichung der ostdeutschen Planwirtschaft durch Privatisierungen vorantreibt. Doch die Verantwortung hierfür lag zu diesem Zeitpunkt noch bei der DDR-Regierung, die nach der Volkskammerwahl am 18. März 1990 von Ministerpräsident Lothar de Maizière angeführt wurde. Sie erarbeitete hierfür ab Mitte Mai unter großem Zeitdruck und mithilfe westdeutscher Berater ein neues Gesetz. Dieses »Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens« (Treuhandgesetz) wurde am 17. Juni 1990 von der Volkskammer der DDR beschlossen. Der Wortlaut des Gesetzes ging im Wesentlichen als Artikel 25 in den Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR vom 31. August 1990 ein. Die Aufgaben der Treuhandanstalt waren demnach

- die Privatisierung der Betriebe und Unternehmen, die ihr zugeordnet waren,

- die Sanierung von Betrieben und Unternehmen, soweit sie eine realistische Chance hatten, sich in einer Wettbewerbswirtschaft behaupten zu können,
- die Stilllegung von Betrieben und Unternehmen, denen keine Überlebenschancen eingeräumt wurden.

Gemäß § 3 des Treuhandgesetzes wurde die Treuhandanstalt durch einen Vorstand geleitet und vertreten, der sich aus dem Präsidenten und mindestens vier weiteren Mitgliedern zusammensetzte. Neben dem Vorstand war der Verwaltungsrat das zweite Hauptorgan der Treuhandanstalt. Die Stellung des Verwaltungsrates in der Treuhandanstalt war derjenigen des Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft vergleichbar. Seine Hauptaufgaben waren die Bestellung und Abberufung des Vorstands sowie die Überwachung der Geschäftsführung. Dazu war ihm entsprechend § 111, Abs. 2 des Aktiengesetzes (AktG) ein Einsichts- und Prüfungsrecht eingeräumt worden. Außerdem war der Vorstand entsprechend § 90 AktG zu einer regelmäßigen Berichterstattung an den Verwaltungsrat verpflichtet. Dies geschah im Rahmen der monatlich stattfindenden Sitzungen des Verwaltungsrates durch die Vorlage eines schriftlich verfassten Monatsberichts, der umfangreiches Datenmaterial enthielt. Über diese allgemeine Berichtspflicht hinaus hatte der Präsident der Treuhandanstalt den Vorsitzenden des Verwaltungsrates unverzüglich über alle wichtigen Geschäftsangelegenheiten zu unterrichten.

Entscheidungen des Vorstands von besonderer Bedeutung bedurften in Anlehnung an § 111, Abs. 4, Satz 2 AktG der Zustimmung des Verwaltungsrates. Dazu zählten unter anderem die Aufstellung des Wirtschaftsplans, die Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt, Unternehmensgründungen sowie Privatisierungen, Sanierungen oder Stilllegungen oberhalb definierter Größen. Nach der Geschäftsordnung der Treuhandanstalt bestand Zustimmungspflicht des Verwaltungsrates, wenn eines der folgenden Kriterien erfüllt war: ein Bilanzvolumen von mehr als 150 Millionen DM, ein Umsatz über 150 Millionen DM und eine Beschäftigtenzahl, die höher lag als 1.500.

Neben dieser Kontrolle oblag es dem Verwaltungsrat, den Vorstand durch Beratung und andere geeignete Formen der Mitwirkung in allen Grundfragen zu unterstützen. Als Ausfluss dieser Steuerungsaufgabe war der Erlass von Leitlinien der Geschäftspolitik anzusehen, mit denen der

Verwaltungsrat die Treuhandanstalt bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben steuerte.

Die Bundesregierung berief nach der Wiedervereinigung die Mitglieder des Treuhand-Verwaltungsrates. Er sollte gesellschaftlichen Pluralismus widerspiegeln sowie die neuen Bundesländer bzw. ihre Ministerpräsidenten einschließlich des Regierenden Bürgermeisters von Berlin an den Entscheidungen der Treuhand beteiligen. Der Verwaltungsrat setzte sich ab Herbst 1990 aus 23 Mitgliedern zusammen: dem Vorsitzenden, zwei Vertretern der Bundesregierung, sechs Vertretern der neuen Bundesländer (einschließlich Berlins), vier Gewerkschaftern und zehn Finanz- und Wirtschaftsmanagern (Böick 2015: 30f.).

Für die Gewerkschaften waren als Mitglieder im Treuhand-Verwaltungsrat vertreten: die DGB-Vorsitzenden Heinz-Werner Meyer und später Dieter Schulte, für die IG Metall Horst Klaus und in der Nachfolge Joachim Töppel, für die IG Chemie-Papier-Keramik deren Vorsitzender Hermann Rapp und später Hubertus Schmoldt sowie ich für die DAG.

Exkurs: Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG)

Die DAG wurde als bundesweit tätige Gewerkschaft im April 1949 durch einen Zusammenschluss der Angestellten-Verbände der damaligen drei Westzonen in Stuttgart-Bad Cannstatt gegründet. Sie etablierte sich als gewerkschaftliche Nachfolgeorganisation der Angestelltenverbände, die Ende des 19. Jahrhunderts entstanden waren und 1933 von den Nationalsozialisten zerschlagen worden waren. Der Streit über ihre Zuständigkeit für die Belange der Angestellten in der Industrie führte 1948 insbesondere durch den Konflikt mit den Industriegewerkschaften zur Trennung vom DGB, die erst 2001 mit der Gründung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) aufgehoben wurde, in der die DAG aufging.

Die DAG erreichte als eine berufsorientierte, parteipolitisch unabhängige Einheitsgewerkschaft für Angestellte die Wiederherstellung der Selbstverwaltung für die Versicherten in der Sozialversicherung sowie eine weitgehend eigenständige Sozialversicherung für Angestellte und beeinflusste nachhaltig die Tarifpolitik für Angestellte. Das DAG-Bildungswerk entwickelte sich zu einem der größten Bildungsträger zur Qualifizierung von Angestellten in der Bundesrepublik Deutschland.

Neben dem DGB und dem Deutschen Beamtenbund (DBB) war die DAG Spitzenorganisation für die Belange der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und entsprechend in allen wichtigen sozial- und berufspolitischen Gremien vertreten, z. B. der Bundesanstalt für Arbeit (BA), den Berufsbildungsausschüssen und der Rentenversicherung.

Als Bundesorganisation hatte die DAG Satzungs-, Finanz- und Personalhoheit. Ihre Mitgliederzahl betrug vor der deutschen Einheit rund 460.000 und erhöhte sich später auf über 500.000. Bei der Gründung der ver.di brachte sie gut 50 Prozent des Gesamtvermögens ein, über welches die neue Gewerkschaft verfügen konnte (Müller 2011).

Die DAG war in den neuen Bundesländern auch in den Beiräten der neuen Arbeitsämter sowie durch Mitglieder der regionalen DAG-Gliederungen in den regionalen Strukturräten vertreten. Ich selbst war von 1980 bis 2002 Mitglied des Vorstands der Bundesanstalt für Arbeit und habe an wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen maßgeblich mitgewirkt. Es gab auch eine interne DAG-Abstimmung in den unterschiedlichen Gremien der Treuhandanstalt.

Spätestens mit der Einführung der D-Mark am 1. Juli 1990 brachen die Grundlagen der DDR-Wirtschaft zusammen. Es gab Warnungen davor, dass große Teile des ostdeutschen Warenangebots auf der Basis der D-Mark nicht mehr wettbewerbsfähig sein würden (unter anderem vom damaligen SPD-Kanzlerkandidaten Oskar Lafontaine). Hinzu kam, dass durch das Wegbrechen der osteuropäischen Märkte wichtige Abnehmer ostdeutscher Waren ausfielen, die nicht mehr bereit oder in der Lage waren, mit »harter Währung« zu bezahlen. Überdies erschwerte auch das Kaufverhalten der ostdeutschen Bevölkerung die Lage der ostdeutschen Produzenten, weil große Teile der ostdeutschen Konsumenten vorrangig westdeutsche Produkte kauften. Die Bundesregierung befürchtete jedoch, dass ein Verschieben der Währungsumstellung zu einer verstärkten Wanderungsbewegung von Ost nach West führen würde: »Entweder die D-Mark kommt zu uns, oder wir kommen zu ihr«, war damals ein geflügeltes Wort in Ostdeutschland.

Schon wenige Monate nach Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion stellte sich heraus, dass die DDR-Wirtschaft ein Sanierungsfall war. Im November 1990 hatte die Treuhandanstalt den ersten großen

Überblick über ihre Unternehmen, der sehr viel ungünstiger ausfiel als erwartet. Die Analyse des gesamten Unternehmensbestandes ergab nicht nur, dass die meisten Treuhand-Unternehmen keine Gewinne machten, besorgniserregend war auch die Erkenntnis, dass die Produktivität der Unternehmen nur bei 30 bis 40 Prozent der westdeutschen Werte lag und das Kostenniveau diese um 20 bis 100 und mehr Prozent überstieg. Unternehmen, deren Verluste genauso hoch waren wie ihr Umsatz, waren keine Seltenheit (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben 2003: 36).

Die Treuhandanstalt setzte eindeutig auf eine schnelle Privatisierung. Sie wollte westdeutsche Investoren gewinnen, die mit ihrem Geld und ihrem Wissen die alten ostdeutschen Produktionsbetriebe im Rahmen moderner, wettbewerbsfähiger Unternehmen schnell in die Gewinnzone führen sollten. Die Gewerkschaften standen dieser Strategie von Anfang an mit großer Skepsis gegenüber. Zum einen wussten sie um die Unterauslastung der westdeutschen Produktionskapazitäten und befürchteten daher, dass es ein Leichtes sein würde, die gesamte Produktion der ostdeutschen Betriebe durch Westprodukte zu ersetzen. Zum anderen kannten sie auch die Marktberaumungsstrategien vieler westdeutscher Manager, deren Ziel es war, ostdeutsche Kapazitäten durch Aufkauf stillzulegen.

Für die Gewerkschaften galt von Anfang an, dass die neuen Bundesländer weder zu einer Region dauerhafter Subventionen werden noch zu einer gigantischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme verkommen sollten. Deshalb war das vorrangige Ziel der Gewerkschaftsvertreter im Treuhand-Verwaltungsrat, die Substanz der ostdeutschen Industrie zu sanieren, industrielle Kerne zu festigen und um diese Kerne herum ein Geflecht von Zulieferern, Dienstleistungen und regionalwirtschaftlichen Netzen zu entwickeln. Dabei waren sie sich dessen bewusst, dass dies eine außerordentlich schwierige Aufgabe sein würde, die zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten führen würde.

Da die Rahmenbedingungen für das Handeln der Treuhandanstalt durch die politischen Entscheidungsträger bestimmt wurden, war es richtig und notwendig, die Entscheidungen im Einigungsprozess von Bundesregierung, Bundestag und den politischen Parteien nachdrücklich zu begleiten. DGB und DAG haben wiederholt erfolgreich auf die grundlegenden Positionen der Bundesregierung Einfluss genommen, so z. B. mit ihren Forderungen nach einer verbesserten Abfindungsregelung für die von Entlassung betroffenen Beschäftigten in den Treuhand-Unternehmen,

einer Finanzierung von Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen u. a. m. Ebenso sind das »Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost« der Bundesregierung³ wie auch die für die Treuhand-Unternehmen gefundene Sozialplanregelung durch die Gewerkschaften mitgeprägt worden.

Die sehr optimistischen Erwartungen der Bundesregierung hinsichtlich der wirtschaftlichen und damit auch der beschäftigungspolitischen Entwicklung in den neuen Bundesländern hatten sich, wie die DAG bereits im Sommer und Herbst 1990 prognostiziert hatte, nicht erfüllt. Die DAG hatte sich schon frühzeitig dazu bekannt, finanzielle Opfer zugunsten der Entwicklung in den neuen Ländern durch die Arbeitnehmerschaft in der alten Bundesrepublik unter Wahrung des Grundsatzes der sozialen Symmetrie zu erbringen. Diese soziale Symmetrie sollte bewirken, dass alle Erwerbstätigen entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung der Folgekosten der deutschen Einheit beteiligt werden. Dies wurde von der Bundesregierung als nicht notwendig erachtet – eine Fehleinschätzung, wie sich später herausstellte.

Die Vertreter der Wirtschaft im Treuhand-Verwaltungsrat waren zuweilen die entschiedensten Gegner einer unternehmerisch aktiven Treuhandpolitik. Sie äußerten die Befürchtung, Staatshilfen im Osten könnten die Betriebe im Westen gefährden, insbesondere angesichts der prekären Konjunktursituation der Maschinenbauindustrie in Westdeutschland.

Dagegen setzten sich die Vertreter der Länder und Gewerkschaften vornehmlich aus regional- und sozialpolitischen Gründen für Modernisierungsstrategien ein. In vielen Fällen kam es zu einem zähen Ringen im Verwaltungsrat bzw. seinen Ausschüssen um die Privatisierungsbedingungen (wie z. B. die Zahl der zu erhaltenden Arbeitsplätze, die Zusagen über Investitionen und die Pönalisierung dieser Zusagen⁴), aber auch um Leistungen der Treuhandanstalt, der Banken, der Länder oder des Bundes.

3 | Mit dem »Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost« verabschiedete die Bundesregierung am 8.3.1991 ein Zweijahresprogramm über je 12 Milliarden DM in den Jahren 1991 und 1992 mit den Schwerpunkten kommunale Investitionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, private Investitionsförderung, regionale Wirtschaftsförderung, Werftshilfen, Umweltschutz, Wohnungs- und Städtebau sowie Investitionen im Verkehr und im Hochschulwesen.

4 | Bei Nichteinhaltung ihrer Zusagen mussten die neuen Eigentümer sogenannte Pönale als Strafzahlungen leisten.

Zudem standen alle Verhandlungen unter dem Damoklesschwert der Notifizierung der Beihilfen durch die EU-Kommission.⁵

Den Gewerkschaftern im Treuhand-Verwaltungsrat ging es bei der Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern vorrangig um den Erhalt möglichst vieler Arbeitsplätze. Gleichzeitig mussten auch Rahmenbedingungen für einen sozialverträglichen Abbau von Arbeitsplätzen geschaffen werden. So galt es, die neuen Eigentümer auf verbindliche Zusagen über Investitionen und garantierte Arbeitsplätze für die von ihnen übernommenen Betriebe und Unternehmen zu verpflichten. Allerdings musste der Verwaltungsrat in einer Reihe von Fällen darüber entscheiden, ob nicht eingehaltene Zusagen der neuen Eigentümer über Investitionen oder Arbeitsplätze zu Strafzahlungen führen sollten – mit der Gefahr, dass die Betriebe oder Unternehmen dadurch in Konkurs geraten würden. In manchen Fällen hat der Verwaltungsrat dann zugunsten der Erhaltung der vorhandenen Arbeitsplätze entschieden, nicht zuletzt wegen des Votums der Gewerkschaftsvertreter.

Es zeigte sich recht bald, dass es im Hinblick auf die Aufgaben der Treuhandanstalt beträchtliche Differenzen zwischen den Vorstellungen der Bundesregierung und der Gewerkschaften gab. Bundeskanzler und Regierung forderten eine schnelle Privatisierung.

Helmut Kohl erklärte mir gegenüber, dass er nicht nur Bundeskanzler sei, sondern auch Parteivorsitzender. Deshalb müsse er die nächste Bundestagswahl im Blick behalten. Er wolle erreichen, dass der Umstrukturierungsprozess in den neuen Bundesländern bis zu diesem Zeitpunkt so weit vorangekommen sei, dass die Menschen dort, aber auch in Westdeutschland erkennen könnten, dass es mit der ostdeutschen Wirtschaft wieder aufwärts gehe. Dies gelte nicht nur bezüglich der Arbeitsplätze, sondern auch für die Einkommensentwicklung und damit für den Lebensstandard.

Für die Gewerkschaften galt, dass die Betriebe und Unternehmen in den neuen Bundesländern genügend Zeit für eine Sanierung erhalten müssten. Sanierung bedeutete zuerst einmal, Zeit zu gewinnen, die qualifizierten Beschäftigten am Standort zu halten und größere Einbrüche in der betriebsnahen Infrastruktur zu vermeiden. Allerdings konnten auch die Gewerkschaftsvertreter im Treuhand-Verwaltungsrat nicht außer Acht las-

5 | Für die Maßnahmen bestand eine Anzeigepflicht gegenüber der EU-Kommission, die prüfen und Einwände erheben konnte.

sen, dass unvermeidbare Entscheidungen zügig getroffen werden mussten. Dies betraf die Stilllegung von Betrieben und Unternehmen, für die sich absehbar keine Investoren finden würden und die Tag für Tag große Verluste zulasten der öffentlichen Haushalte anhäuften, die letztendlich von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über Steuer- und Abgabenerhöhungen hätten bezahlt werden müssen.

Die Auswertung der DM-Eröffnungsbilanzen und Unternehmenskonzepte hatte im November 1991 ergeben, dass nur sieben von zehn Unternehmen in den neuen Bundesländern sanierungsfähig waren. Die Schwierigkeiten der einzelnen Unternehmen, den Transformationsprozess zu bewältigen, waren in erster Linie abhängig von der Branchenzugehörigkeit. Während beispielsweise Unternehmen des Dienstleistungs- und Handelssektors relativ geringe Probleme bei der Umstellung hatten, gerieten Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit überregionalen Absatzgebieten direkt in eine bedrohliche Unternehmenskrise, auch durch den Zerfall des Comecon.

Versuchte die Bundesregierung in den Jahren 1991/92 zunächst durch einen offensiven Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, den Abbau von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt entgegenzuwirken (unter anderem durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und auch durch Kurzarbeit), so wurde dieses Engagement in den Folgejahren zurückgefahren. Im Zeitraum von 1990 bis 1996 wurden per Saldo mehr als 3 Millionen Arbeitsplätze abgebaut; von dieser Entwicklung waren Frauen besonders betroffen.

Da die Gewerkschaften wussten, dass die Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft zu Arbeitsplatzverlusten in beträchtlichem Umfang führen würde, setzten sie sich im Treuhand-Verwaltungsrat für sozialverträgliche Rahmenbedingungen für die Betroffenen ein. Nicht zuletzt auf Druck der Gewerkschaften sah sich der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel veranlasst, ein Gesamtvolumen von 10 Milliarden DM für die Finanzierung von Sozialplänen zur Verfügung zu stellen.

Am 13. April 1991 vereinbarten DGB, DAG und Treuhandanstalt in einer gemeinsamen Erklärung Sozialplanrichtlinien (Treuhandanstalt 1992). Kern der Vereinbarung war die an bestimmte Voraussetzungen gebundene Finanzierung der in Treuhand-Unternehmen aufgestellten Sozialpläne durch die Treuhandanstalt über das Instrument der sogenannten Zweckbindung. In Anwendung dieser Richtlinien wurden bis Ende April

1992 in 5.668 Zweckzuwendungsverfahren mehr als 6 Milliarden DM zugesagt und ausgezahlt. Beginnend mit dem Jahr 1991 haben die DAG und die Gewerkschaften des DGB mit der Treuhandanstalt in zahlreichen Tarifverträgen und anderen Vereinbarungen sowohl die Arbeitsbedingungen in den noch nicht privatisierten Betrieben und Unternehmen als auch die Voraussetzungen für die Einrichtung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften geregelt. Für viele Unternehmen wurden mit der Treuhandanstalt Sozialpläne ausgehandelt.

Grundsätzlich stellte die Treuhandanstalt die Finanzierung eines Sozialplans nur dann in Aussicht, wenn das Unternehmen dazu nicht selbst in der Lage war. Konnte das Unternehmen die anfallenden Sozialplankosten aus eigener Kraft bestreiten, war es nicht an die Zweckzuwendungsvoraussetzungen der Treuhandanstalt gebunden. Jedoch behielt sich die Treuhandanstalt auch in diesem Fall gesellschaftsrechtlich die Zustimmung zum Sozialplan vor. Nach der gemeinsamen Erklärung von Treuhandanstalt, DGB und DAG wurde es im Regelfall als angemessen angesehen, wenn sich das Volumen eines frei finanzierten Sozialplans aus jeweils vier Monatsbruttoeinkommen der betroffenen Beschäftigten errechnete. Überstieg das Volumen diesen Wert, stimmte die Treuhandanstalt dem Sozialplan im Regelfall nicht zu, prüfte jedoch sorgfältig, ob ein Ausnahmefall vorlag (Treuhandanstalt 1992: 8).

Ein frei finanzierter Sozialplan kam jedoch für den überwiegenden Teil der Treuhand-Unternehmen infolge finanzieller Schwierigkeiten nicht in Betracht. Die Aufstellung eines Sozialplans musste demnach unterbleiben, weil sein Abschluss unmittelbar in die Insolvenz geführt hätte. Um dies zu vermeiden, stellte die Treuhandanstalt den Unternehmen »Zweckzuwendungen« zur Verfügung, wenn die Betriebsräte »kooperativ das ›Gesamtpaket Sozialplan« mitgestalteten (Treuhandanstalt 1992: 6). Voraussetzung der Zweckzuwendungen war, dass ein bestimmtes Maximalvolumen der Sozialplanleistung nicht überschritten wurde. Dabei wurde als Grundbetrag 5.000 DM pro betroffenem Beschäftigten veranschlagt. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die für die Dauer von mindestens einem Jahr nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses Leistungen der Arbeitsverwaltung im Rahmen von Qualifizierungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bezogen, wurden 3.000 DM, für solche, die innerhalb eines Jahres nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses rentenberechtigt waren, 2.000 DM angesetzt (Treuhandanstalt 1992: 5). Der so ermittelte Gesamt-

betrag durfte durch das Unternehmen nicht überschritten werden, wollte es seine Zweckzuwendungen erhalten.

Da bei der Berechnung des Maximalvolumens die Dauer der Betriebszugehörigkeit nicht maßgeblich war, änderte sich die zweckzuwendungsfähige Gesamtsumme auch dann nicht, wenn vermehrt langjährige Betriebsangehörige entlassen werden mussten, sodass die Einzelabfindungen geringer ausfielen. Durch erneute Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt, dem DGB und der DAG konnte 1992 allerdings erreicht werden, dass langjährige Betriebszugehörigkeit zu höheren Abfindungsleistungen führte. Aufgrund des neuen Berechnungsmodus wurde nunmehr sichergestellt, dass alle Beschäftigten, die nach dem 30. September 1992 entlassen wurden, eine Mindestabfindung von 6.200 DM aus dem Sozialplan erhielten. Die ursprünglich praktizierten festen Werte von 5.000, 3.000 und 2.000 DM entfielen.

Eine weitere wichtige Maßnahme für die Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern waren Kurzarbeitermodelle. Angesichts der dramatischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern wurde beginnend mit dem Jahr 1990 in immer stärkerem Maß von der Kurzarbeit Gebrauch gemacht. So konnte bei einer betrieblichen Restrukturierung (Betriebsänderung im Sinne des § 111 des Betriebsverfassungsgesetzes) auch dann Kurzarbeitergeld geleistet werden, wenn der Arbeitsausfall dauerhaft war (§ 111 Sozialgesetzbuch III). In diesen Fällen wurde zur Vermeidung von Entlassungen und zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für längstens zwölf Monate das sogenannte Transfer-Kurzarbeitergeld gezahlt. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden dafür in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammengefasst. Dazu wechselten sie meist in eine sogenannte Transfergesellschaft, in der versucht wurde, sie zu qualifizieren und in neue Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln. Da in der Transfergesellschaft überhaupt nicht mehr gearbeitet wurde, sprach man von »Kurzarbeit Null«.

Die Gewerkschafter im Treuhand-Verwaltungsrat haben sich mit Beginn ihrer Aufgaben im Verwaltungsrat mit Nachdruck dafür eingesetzt, dass die in den Treuhand-Betrieben und -Unternehmen vorhandenen Ausbildungsplätze erhalten bleiben, insbesondere um sicherzustellen, dass die dort befindlichen Auszubildenden ihre Ausbildung auch tatsächlich beenden können. So wurde erreicht, dass 1991 90.000 Auszubildende, 1992

52.000 Auszubildende und 1993 25.000 Auszubildende ihre Ausbildung fortsetzen konnten. Die finanziellen Mittel für diese Maßnahmen waren wie folgt gestaffelt: 1991 1,5 Milliarden DM, 1992 1 Milliarde DM und 1993 0,6 Milliarden DM. Sie wurden von der Treuhandanstalt zur Verfügung gestellt (Fischer/Hax/Schneider 1993: 471).

Mit dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung über Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) zwischen den neuen Bundesländern, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie der Treuhandanstalt wurde am 17. Juli 1991 die Grundlage für die Gründung von ABS-Gesellschaften nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz gelegt.

Eine neue Perspektive ergab sich 1991 zudem aus der Einfügung des § 249h in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Die neue Bestimmung ermöglichte der Bundesanstalt für Arbeit eine auf fünf Jahre befristete Zahlung von Lohnkostenzuschüssen an Unternehmen in den neuen Bundesländern, die im Bereich des Umweltschutzes, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe tätig waren.

Auf dieser Grundlage verpflichtete sich die Treuhandanstalt in einer Rahmenvereinbarung am 31. März 1993 mit der IG Chemie-Papier-Keramik, ein »Qualifizierungswerk Chemie« mit 75 Millionen DM zu dotieren und in enger Abstimmung mit der Gewerkschaft zu verwalten (Treuhandanstalt 1994: 372 ff). Die Treuhandanstalt leistete Zweckzuwendungen, mit denen die Betriebe des Qualifizierungswerkes ausgestattet wurden. Zudem sollten Sozialpläne der Treuhand-Unternehmen im Organisationsbereich der IG Chemie vorsehen, dass Beschäftigte nach Zuweisung in eine nach § 249h AFG von der Arbeitsverwaltung geförderte Sanierungsgesellschaft Abfindungen in Form von Lohnzahlungen beziehen. Zusammen mit den Zuschüssen, die die Bundesanstalt für Arbeit an jeden zugewiesenen Arbeitnehmer zahlte, musste das Bruttoeinkommen allerdings niedriger sein als das, was in einem nicht nach § 249h AFG geförderten Unternehmen derselben Branche tariflich gezahlt wurde. Eine ähnliche Rahmenvereinbarung schloss die Treuhandanstalt mit der IG Bergbau und Energie. Hier sollten in einer Sanierungsgesellschaft Bergleute aus den Kali- und Braunkohlerevieren zu Landschaftsgärtnern qualifiziert und zur Großflächensanierung eingesetzt werden. In beiden Initiativen waren bis zu 40.000 Menschen beschäftigt (Czada 1998: 74).

Der Privatisierung in der Industrie folgten häufig Abriss und Neubau. Beim Neubau von Standorten wurde immer deutlicher, dass berufliche Qua-

lizierungsmaßnahmen für einen Teil der Arbeitskräfte in erheblichem Umfang erforderlich waren.

Dieser Prozess der beruflichen Neuausrichtung vieler Menschen in den neuen Bundesländern wurde von der DAG tatkräftig unterstützt. Das DAG-Bildungswerk, das zu den größten Fortbildungseinrichtungen in der alten Bundesrepublik gehörte, hat einer großen Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch berufliche Umschulung und Weiterbildung die Aufnahme in neue Beschäftigungsfelder ermöglicht.

In der sogenannten »Deutschlandrunde« ab Frühjahr 1991 bei Bundeskanzler Helmut Kohl, an der auch die Gewerkschaften beteiligt waren, setzte ich mich als DAG-Vorsitzender immer wieder für die Beibehaltung des beschäftigungspolitischen Kurses in den neuen Bundesländern ein, d. h. für eine Fortsetzung und Aufstockung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der Unterstützung und Förderung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften und eine uneingeschränkte finanzielle Förderung von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen.

Im Frühjahr/Sommer 1991 zeichnete sich immer deutlicher ab, dass das Versprechen, die deutsche Einheit sei ohne zusätzliche Belastungen des Steuerzahlers zu finanzieren, unrealistisch war. DGB und DAG forderten in diesem Zusammenhang eine Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der Finanzierung der Einheit. Konkreter Anlass waren die 1991 vorgenommene Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags wie auch weitere Abgaben- und Steuererhöhungen, die einmal mehr nicht dem Grundsatz der Orientierung an der Belastbarkeit der Steuerzahler bei zusätzlichen Abgaben und Steuern Rechnung trugen. Die Gewerkschaften hatten in den Gesprächsrunden beim Bundeskanzler wiederholt die Vorlage eines Gesamtfinanzierungskonzeptes gefordert, das der Zielsetzung der sozialen Symmetrie bei der Mittelaufbringung Rechnung trägt.

Im Verlauf des Jahres 1992 bekundete die Bundesregierung, dass sie die Schwierigkeiten der Zusammenführung zweier unterschiedlicher Volkswirtschaften unterschätzt und die wirtschaftliche Kraft der Betriebe in Ostdeutschland überschätzt habe. Das Auslaufen des Solidaritätszuschlags zur Mitte dieses Jahres⁶ hatte die Finanzierungsspielräume bei der Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses der Wirtschaft in den neuen

6 | Der Solidaritätszuschlag war zunächst nur bis zum 30. Juni 1992 befristet und wurde ab 1995 wieder erhoben.

Ländern deutlich eingeschränkt. Die sich verschlechternde Finanzlage der öffentlichen Haushalte veranlasste die Bundesregierung, soziale Leistungen infrage zu stellen bzw. abzubauen.

In der Kanzler-Gesprächsrunde im Oktober 1992 warb ich dafür, die Arbeitslosenversicherung künftig zu splitten, und zwar dergestalt, dass die Finanzierung des Arbeitslosengeldes über einen Arbeitslosenversicherungsbeitrag gewährleistet würde und die Finanzierung der von der Bundesanstalt für Arbeit betriebenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen – einschließlich der beruflichen Qualifizierung – über eine allgemeine Arbeitsmarktabgabe, die von allen Erwerbstätigen zu entrichten wäre.

Die DAG hatte sich ferner für die Erhebung einer Ergänzungsabgabe für Besserverdienende ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 80.000 DM für Ledige und 160.000 DM für Verheiratete in Höhe von 10 Prozent ihrer Steuerschuld als Ersatz für den ausgelaufenen Solidaritätszuschlag ausgesprochen.

In den Jahren 1993/94 forderten die DAG und der DGB wiederholt von der Bundesregierung eine verbesserte Struktur- und Regionalpolitik für die neuen Länder. Dadurch sollte unter anderem die Erhaltung der noch verbliebenen industriellen Kerne gewährleistet werden.

Eine weitere wichtige Aufgabe und Herausforderung für die Treuhandanstalt war die Regulierung der Arbeitsbedingungen in den Betrieben und Unternehmen, die sich noch in ihrer Obhut befanden. Darauf haben insbesondere die Gewerkschaften und ihre Vertreter im Treuhand-Verwaltungsrat hingewirkt. Nur so ist zu erklären, dass die Treuhandanstalt daran interessiert war, dass ihre Unternehmen in Arbeitgeberverbänden organisiert waren, die in der Lage waren, zusammen mit den Gewerkschaften einen wirksamen sozialen Konsens herzustellen. Die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden war für die Treuhand-Unternehmen fast obligatorisch, zumal sich die Betriebsräte in einigen Unternehmen z.B. im Stahl- und Werftenbereich diese Mitgliedschaft auf Drängen ihrer Gewerkschaften vertraglich zusichern ließen. Die Treuhandanstalt wirkte im Einklang mit den Gewerkschaften auch darauf hin, dass ausländische Investoren die Verbandsmitgliedschaft privatisierter Unternehmen beibehielten und auf den Abschluss von Haustarifverträgen verzichteten.

Als Ergebnis der Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft durch die Treuhandanstalt entschied diese im Zeitraum von 1990 bis Ende 1994

insgesamt über das Schicksal von 12.354 Unternehmen. Davon wurden (Böck 2015: 92)

- 53 Prozent privatisiert (6.546 Einheiten),
- 13 Prozent reprivatisiert (1.588 Einheiten),
- 3 Prozent kommunalisiert (310 Einheiten),
- 30 Prozent abgewickelt (3.718 Einheiten),
- 2 Prozent an die BvS/BMGB/TLG⁷ übergeleitet (192 Einheiten).

Mitte des Jahres 1990 waren in den Treuhand-Unternehmen ca. 4,1 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt. Dies entsprach rund 42 Prozent aller Erwerbstätigen in der damaligen DDR. Durch Privatisierungen, Ausgründungen und betriebsbedingte Kündigungen erfolgte bis zum 1. April 1992 ein Abbau der Beschäftigtenzahl in Treuhand-Unternehmen auf gut 1,2 Millionen. Dies entspricht einer Reduzierung um 70 Prozent innerhalb von 21 Monaten. Den größten Anteil stellen dabei Arbeitsplatzwechsel aufgrund von Beschäftigungszusagen in privatisierten, reprivatisierten und kommunalisierten Ex-Treuhand-Firmen sowie Arbeitsplatzwechsel in andere Betriebe dar. Die zweitgrößte Gruppe bilden die von Arbeitslosigkeit – meist infolge betriebsbedingter Kündigungen – betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Der dramatische Strukturwandel spiegelt sich letztlich auch in den finanziellen Rahmendaten der Treuhandanstalt wider. Von den optimistischen Schätzungen auf Milliarden Erlöse durch den Verkauf des »Volksvermögens« blieb nichts übrig, im Gegenteil. Das Gesamtdefizit der Treuhandanstalt, das nach 1994 in einen »Erblastenfonds« überführt wurde, belief sich auf über 250 Milliarden DM, wobei die weiteren sozialpolitischen Kosten hierin noch nicht enthalten waren. Die Treuhandanstalt stellte diesem massiven Defizit allerdings die von ihr erreichten und von den Investoren erfüllten Investitionszusagen gegenüber, die sich auf knapp 200 Milliarden DM beliefen.

7 | BvS – Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben; BMGB – Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH; TLG – Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH.

Fazit

Hat sich das Engagement der Gewerkschaften im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt gelohnt? Das Treuhand-Management hat die Gewerkschaften von Anfang an nicht als dekoratives Beiwerk erlebt, sondern als Organisationen, die wesentliche Weichen mitstellen wollten und entsprechenden Druck entfalteten. Die Gewerkschaften konnten in der Treuhandanstalt in vielen Fällen mitentscheiden und mitgestalten. Die großen Linien aber bestimmten die Politik, der jeweilige Investor sowie das Treuhand-Management.

Eine wirkliche Alternative zur Mitwirkung bei der Umgestaltung der Wirtschafts- und Arbeitswelt in den neuen Bundesländern gab es für die Gewerkschaften nicht. Allerdings war der Preis, den diese Umgestaltung gekostet hat, für die Arbeitnehmerschaft außerordentlich hoch. Er wäre aber mit Sicherheit noch viel höher ausgefallen, wenn sich die Gewerkschaften einer Mitarbeit im Treuhand-Verwaltungsrat verweigert hätten.

Es waren nicht primär die Entscheidungen der Treuhandanstalt, sondern weitgehend die Erbschaft von 40 Jahren Planwirtschaft in der DDR, die eine fast aussichtslose Lage der Betriebe und Unternehmen bei ihrer Umstrukturierung in ein marktwirtschaftliches System zur Folge hatten. Allerdings hatte die Politik der Bundesregierung in den Jahren ab 1990 wesentlichen Anteil an den Rahmenbedingungen für den Umstrukturierungsprozess der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern.

In der Nachbetrachtung dieser Zeit hätte der Umstrukturierungsprozess sozialverträglicher gestaltet werden können. Grundlage dafür wäre ein Gesamtfinanzierungskonzept für den Prozess der deutschen Einheit gewesen, das es erlaubt hätte, den Betrieben und Unternehmen größere zeitliche Spielräume für die Sanierung zu ermöglichen. Die Treuhandanstalt konnte sich nur im Rahmen der von der Bundesregierung vorgegebenen Spielräume bewegen. Sicherlich hat die Treuhandanstalt bei der operativen Umsetzung ihres Auftrags auch Fehler gemacht, aber die eigentliche Kritik trifft diejenigen, die die politischen Entscheidungen für die Rahmenbedingungen des Prozesses der deutschen Einheit getroffen haben.

Heute, rund 25 Jahre nach der Wiedervereinigung, lässt sich vorurteilsfrei feststellen, dass der Umstrukturierungsprozess in den 1990er-Jahren in den neuen Bundesländern die notwendige Weichenstellung für ein Wirtschaftsgefüge war, um wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und eine Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung zu ermöglichen. 2015 sind erstmals seit dem Fall der Mauer mehr Menschen aus den alten Bundesländern in die neuen Bundesländer gezogen als umgekehrt. Auch dies ist ein Beweis dafür, dass sich die Lebensbedingungen allmählich angenähert haben.

Eine realistische Alternative für diese Entwicklung gab es nicht, auch wenn sie für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung in der ehemaligen DDR ein sehr schmerzhafter Prozess gewesen ist.

Literatur und Quellen

- Böick, Marcus (2015): Die Treuhandanstalt. 1990–1994, Schriftenreihe der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt 2015
- Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Hg.) (2003): »Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen«. Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Berlin 2003
- Czada, Roland (1998): Der Vereinigungsprozess. Wandel der externen und internen Konstitutionsbedingungen des westdeutschen Modells, in: Georg Simonis (Hg.) (1998): Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen, Opladen 1998, S. 55–83
- Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (Hg.) (1991): Tätigkeitsbericht des Bundesvorstandes der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft 1987–1991, Hamburg 1991
- Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (Hg.) (1996): Tätigkeitsbericht des Bundesvorstandes der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft 1991–1996, Hamburg 1996
- Fischer, Wolfram/Hax, Herbert/Schneider, Hans Karl (Hg.) (1993): Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Forschungsberichte, Berlin 1993

Müller, Hans-Peter (2011): Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft im Wettbewerb mit dem DGB. Geschichte der DAG 1947–2001, Baden-Baden 2011

Treuhandanstalt (Hg.) (1992): Richtlinien für Sozialpläne, Berlin 1992

Treuhandanstalt (Hg.) (1994): Dokumentation 1990–1994, Band 4, Berlin 1994

