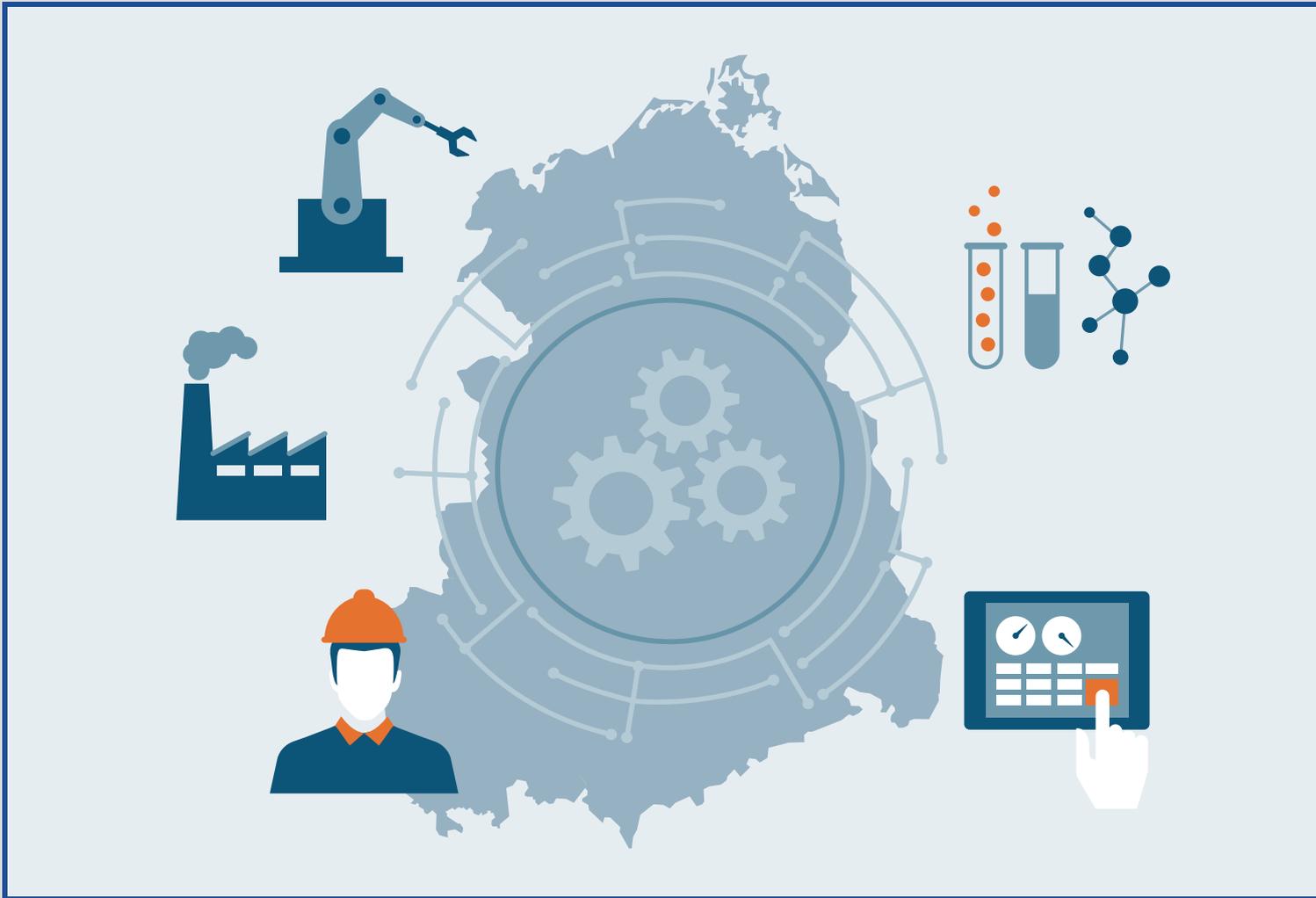


Alrun Fischer, Sissy Morgenroth



Strukturpolitische Instrumente der Nachwendezeit

Schlussfolgerungen für die Gestaltung von Transformation heute

Ein Projekt der Stiftung Neue Länder in der Otto Brenner Stiftung
Frankfurt am Main 2021

Eine Studie der Stiftung Neue Länder in der
Otto Brenner Stiftung

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Jupp Legrand

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

D-60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069-6693-2810

Fax: 069-6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de

Autorinnen:

Alrun Fischer und Sissy Morgenroth

Königsbrücker Straße 70

D-01099 Dresden

Tel.: 0351-417480

E-Mail: alrun.fischer@afb-beratung.de

sissy.morgenroth@afb-beratung.de

Redaktion:

Andreas Knoll, SNL

Satz und Gestaltung:

think and act –

Agentur für strategische Kommunikation

Titelbild:

Collage unter Verwendung der Icons von

[elenabsl/shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

Redaktionsschluss:

18. Januar 2021

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Diese Veröffentlichung darf nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich in der von der Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert! – von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Bestellungen: Weitere Exemplare dieser Veröffentlichung können – solange Vorrat reicht – bestellt werden über:
birgit.schumacher@otto-brenner-stiftung.de

oder als PDF-Datei geladen werden: <https://www.otto-brenner-stiftung.de/publikationen-snl>

Vorwort

Die Erinnerung an 30 Jahre Mauerfall (2019) und die Feier von 30 Jahre Wiedervereinigung (2020) waren für die Stiftung Neue Länder (SNL) und die Otto Brenner Stiftung (OBS) Anlass, diese Kurzanalyse auf den Weg zu bringen. Ausgangspunkt war die Frage, ob und inwieweit aus den Erfahrungen der Nachwendejahre nach 1990 auch Anregungen für die Bewältigung heutiger Transformationsprozesse gezogen werden können. Die Herausforderungen, die sich im Prozess der Wiedervereinigung stellten, sind sicherlich nicht identisch mit den heute anstehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen. Wir haben uns aber von der Untersuchung zugrundeliegende Hypothese leiten lassen, dass es grundsätzliche Erfolgsfaktoren (oder eben auch Gründe für ein Scheitern) gibt, die Anfang der Neunziger Jahre ebenso Gültigkeit hatten wie sie noch heute relevant sein können. Zudem wollten wir der Frage nachspüren, ob es seinerzeit etwa konkrete Formen der Problemlösung gegeben hat, die auch heute (wieder) zielführend und erfolgversprechend sein können.

Unsere Autorinnen haben recherchiert, (Fach-)Literatur ausgewertet, Dokumente gesichtet und die Ergebnisse dann durch Gespräche mit Experten ergänzt, die in der Nachwendezeit aktiv im Prozess der Umgestaltung von der Plan- in die Marktwirtschaft tätig waren. Die Kurzanalyse konzentriert sich auf wenige Einzelfälle und beschränkt sich inhaltlich auf die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (wie dies auch die Satzung der Stiftung Neue Länder verlangt).

Aus unserer Sicht gelingt es den Autorinnen, sich auf grundsätzliche Faktoren, Handlungsweisen und Instrumente zu fokussieren, die in den Jahren nach der Wiedervereinigung zur erfolgreichen Lösung komplexer und neuartiger Problemlagen führten. Sie sind der Überzeugung, dass die Erfahrungen und Erkenntnisse, die durch die konkrete Umsetzung in der Praxis damals gewonnen werden konnten, auch für sich heute im Zuge der vielfältigen Transformationsprozesse stellende Herausforderungen hilfreich sein können. Die Stiftung Neue Länder verfolgt mit der Kurzanalyse also nicht in erster Linie ein rückblickend-historisches Interesse, sondern hofft, dass sich die konkrete Handreichung als Inspiration für heutige Akteure erweist und die zur Diskussion gestellten Schlussfolgerungen einen kleinen Beitrag zur Auseinandersetzung über die Gestaltung heutiger Transformationsprozesse liefern.



Jupp Legrand

Geschäftsführer der Otto Brenner Stiftung (OBS)/Stiftung Neue Länder (SNL)

Frankfurt am Main und Berlin, im Februar 2021

Stiftung Neue Länder

Die Stiftung zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Vorhaben in den neuen Bundesländern, kurz **Stiftung Neue Länder (SNL)**, ist eine nicht rechtsfähige Stiftung in Verwaltung der Otto Brenner Stiftung.

Sie unterstützt Vorhaben in den neuen Bundesländern mit folgenden Schwerpunkten:

- Projekte zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen auf den Arbeitsmarkt.
- Projekte zur Berufsorientierung von Schülern.
- Projekte zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen/Begleitung von Auszubildenden.
- Studien zu den Themen demographischer Wandel und Fachkräftesicherung.
- Studien zu arbeitsmarktpolitischen Aspekten von Transformationsprozessen.

Ausgewählte Publikationen der **Stiftung Neue Länder**



Antje Blöcker, Klaus Dörre, Madeleine Holzschuh (Hrsg.)
Auto- und Zulieferindustrie in der Transformation
Beschäftigtenperspektiven aus fünf Bundesländern



Katrin Nicke, Gregor Holst u. a.
Batterierecycling als Beschäftigungsperspektive für die Lausitz
Ansätze einer arbeits- und beschäftigungsorientierten
Regionentwicklungsstrategie



Holle Grünert, Christina Buchwald
Integration von Langzeitarbeitslosen – gemeinsam aktiv
Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung eines Modellprojektes
im Landkreis Leipzig



Holle Grünert, Susanne Kaufmann
Berufswünsche und Zukunftsvorstellungen von Jugendlichen
Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung eines Modellprojektes
zur Berufsorientierung



Wolfhard Kohte, Ute Bernhardt u. a.
Im Zeichen des Fachkräftemangels
Neue Entwicklungen im Agieren vor allem jüngerer Arbeitnehmer speziell
am ostdeutschen Arbeitsmarkt

Weitere Infos zur Stiftung Neue Länder (SNL), den SNL-Projekten und den SNL-Publikationen (inkl. Bestellung bzw. Download) unter:

<https://www.otto-brenner-stiftung.de/stiftung-neue-laender-snl/>

Inhalt

1	Hintergrund der Untersuchung	6
2	Transformation Ost – Transformation heute	8
3	Instrumente und Initiativen in der Nachwendezeit (1990-1995)	13
	3.1 Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung auf betrieblicher Ebene	16
	3.2 Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung im außerbetrieblichen Bereich	18
	3.3 Sicherung und Förderung regionaler und branchenspezifischer Strukturentwicklung.....	22
	3.4 Zwischenfazit	27
4	Transformation gestalten: Impulse und Schlussfolgerungen	28
	4.1 Fortlaufende, aktuelle Analyse und Folgeabschätzung.....	28
	4.2 Kommunikation zu Chancen und Risiken der Transformation.....	30
	4.3 Optimierung der Steuerung von Maßnahmen und Instrumenten	32
	4.4 Wahl und Ausgestaltung von Instrumenten	33
	4.5 Auf die ‚richtigen‘ Personen und Akteure setzen.....	37
	4.6 Finanzierung von Instrumenten und Maßnahmen	37
	4.7 Rolle von Gewerkschaften und Verbänden	38
5	Zusammenfassung	39
	Literatur	41
	Quellen	43
	Anhang I: Leitfaden für die Interviews	44
	Anhang II: Liste der Gesprächspartner*innen	45
	Hinweise zu den Autorinnen.....	46

1 Hintergrund der Untersuchung

Mit zunehmender Geschwindigkeit und wachsender Komplexität dringt die Transformation in alle Kernbranchen der deutschen Wirtschaft vor. Vor dem Hintergrund weitreichender struktureller Umwälzungen, aktuell insbesondere in der Automobilindustrie, fortschreitender Digitalisierung, einer international getriebenen Energiewende als dringender Antwort auf drohende Umweltkatastrophen, der weltweiten Verschiebung wirtschaftspolitischer Machtzentren usw. haben alte Strukturen begonnen, sich aufzulösen, und neue Formationen bilden sich heraus. Für den Arbeitsmarkt ergeben sich weitreichende Veränderungen: wir erleben einen noch nicht absehbaren Wandel der Fähigkeits- und Kompetenzanforderungen an Arbeitskräfte, ehemals beschäftigungsstarke Branchen sind mit Personalab- bzw. -umbau konfrontiert, neue Branchen und Berufe gewinnen an Bedeutung und der Anpassungsdruck auf die Beschäftigten ist vielfältig. In verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen wird der Frage nachgegangen, wie Transformation nachhaltig, beschäftigungswirksam und zukunftssicher gelingen und wie sie gestaltet werden kann. In der Regel fehlen für derart tiefgreifende gesellschaftspolitische Umwälzungen die Blaupausen. Der Rückgriff auf gesellschaftliches Erfahrungswissen kann das nicht ersetzen, wohl aber Hilfestellung geben, um Lösungsansätze für die neuen Fragen zu finden.

Die vorliegende Untersuchung über *strukturpolitische Instrumente der Nachwendezeit* versucht, einige *Schlussfolgerungen für die Gestaltung von Transformation heute* zu ziehen und soll damit beitragen, einen kleinen Aus-

schnitt dieses Erfahrungswissens – hier in der Entwicklung und insbesondere im praktischen Einsatz ausgewählter Instrumente der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Zuge der Transformation in Ostdeutschland – zu beleuchten, um Impulse für die Praxis arbeitsorientierter Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik heute – insbesondere für die bedeutenden Kernbranchen Automobil- und Zuliefererindustrie, die Stahlindustrie, den Maschinenbau oder auch Zukunftsbranchen auf dem Feld der erneuerbaren Energien – abzuleiten.

Die Analyse folgt dem Anliegen, eine Reihe ausgewählter Instrumente und Methoden, zugrundeliegende Leitgedanken sowie praktische Experimente aus dem Umfeld arbeitsorientierter (gewerkschaftsnaher) Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zu beleuchten. Das Forschungsinteresse gilt hier weder einer Aufarbeitung der soziologischen, wirtschafts- und strukturpolitischen Gesamtdebatte um Ergebnisbewertung der Transformation in Ostdeutschland noch einer Gesamtdarstellung sämtlicher in Ostdeutschland zur Anwendung gekommenen regional- und strukturpolitischen Maßnahmen. Vielmehr sollen konzentriert Methoden und Strukturen der in der Praxis angewandten arbeitsorientierten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik ausgewählt und betrachtet werden, die angesichts aktueller Entwicklungen und unter Transfers Gesichtspunkten relevant erscheinen und ggf. Schlussfolgerungen für heutige arbeitsorientierte Initiativen (Schwerpunkt Automobil-/Zuliefererindustrie, Stahlindustrie, Maschinenbau sowie Blick auf neue Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien)

erwarten lassen. Gestaltungsimpulse ergeben sich hier ggf. auch aus der Betrachtung der in den Nachwendejahren in Ostdeutschland prägenden Kultur bzw. Bereitschaft zur parteiübergreifenden, pragmatischen Zusammenarbeit, die es zuweilen ermöglichte, unkonventionelle Wege zu gehen.

Vor dem Hintergrund folgender Aspekte fand eine konzentrierte Dokumenten-/Literaturrecherche und -auswertung statt, die durch sieben Expertengespräche mit ausgewählten Protagonist*innen ergänzt werden konnte. Am Anfang steht eine kurze Darstellung prägender Grundannahmen und Leitmotive angewandter arbeitsorientierter Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in der Nachwendezeit in Ostdeutschland (u. a. Automobil- und Maschinenbau Sachsen und Thüringen, Stahlindustrie Ost, Energiewirtschaft). Es geht zum Einstieg um eine Reflexion

und die Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Leitbilder und Maßstäbe einer erfolgreichen, arbeitsorientierten Transformationspolitik. Wir skizzieren dann ausgewählte Instrumente arbeitsorientierter Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik der Nachwendezeit in Ostdeutschland unter Beachtung von Transfers Gesichtspunkten (Strukturen, Kooperationsgeflecht, Chancen und Grenzen von Institutionalisierung, Anforderungen an Finanzierung, Rahmenbedingungen politischer Steuerung, Durchsetzungsmacht). Wir beleuchten auch unkonventionelle Experimente in der Praxis unter Transfers Gesichtspunkten, geben Hinweise für die Förderung einer zielgerichteten Transformationskultur und wagen abschließend, einige Impulse für die heutige Transformationsdiskussion zu geben und diese mit konzentrierten Handlungsempfehlungen zu verknüpfen.

2 Transformation Ost – Transformation heute

*Gleich mit jedem Regengusse
Ändert sich dein holdes Tal
Ach, und in dem selben Flusse
Schwimmst du nicht zum zweitenmal.*
Goethe

Folgt man dem Leitgedanken/Forschungsinteresse der Untersuchung, stellt sich die Frage, ob ein seriöser Vergleich zwischen Transformationsanforderungen und -leistungen der Nachwendezeit in Ostdeutschland mit aktuellen und den sich perspektivisch abzeichnenden Transformationsgeschehen überhaupt möglich ist. Es ist zu klären, ob und in welcherlei Hinsicht sich ggf. Schlussfolgerungen für heute und morgen ziehen lassen, um Transformation arbeitsorientiert zu gestalten. Diesen Aspekten widmet sich das folgende Kapitel.

Die politische Wende in der DDR und die deutsche Einheit 1990 führten in Ostdeutschland zu einem radikalen Wandel: politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen und Normen wurden „umgepflügt“ und in die kapitalistische Marktwirtschaft westlicher

Prägung integriert: allein in den Jahren 1990-93 fiel die Industrieproduktion um rd. 65 %, die volkswirtschaftliche Gesamtleistung sank um über 30 %, die Zahl der Erwerbstätigen reduzierte sich um rd. 35 %, während über 4 Millionen Arbeitsplätze direkt verloren gingen. Bis zum Jahr 2003 ging die Zahl der Beschäftigten von vormals fast 10 Mio. auf 6,3 zurück, während rd. 2 Mio. qualifizierte Arbeitskräfte in den Westen abwanderten (vgl. Mikrozensus 2003) – um nur einige Zahlen zu nennen. Unter maßgeblicher Führung der Treuhand wurden mindestens 12.000 Betriebe^{1,2} privatisiert, restrukturiert oder abgewickelt, über 7.000 allein im produzierenden Gewerbe^{3,4}. Die zunächst schockartig, später regulierter verlaufende Transformation wurde mit staatlichen Maßnahmen flankiert, während Akteure aus

-
- 1 Ohne sogenannte „Kleine Privatisierung“ von Ladengeschäften, Hotels, Gaststätten, Apotheken, Buchhandlungen, Kinos – insgesamt rund 25.000 Objekte. (https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Privatisierungspolitik/Treuhandanstalt/treuhandanstalt.html)
 - 2 Etwa die Hälfte der ihr unterstellten Unternehmen – 6.546 Betriebe – wurden durch die Treuhand vollständig oder mehrheitlich privatisiert. 1.588 Unternehmen reprivatisiert, also an private Eigentümer in der Zeit vor der Übernahme durch die Treuhand zurückgegeben. Insgesamt 310 Betriebe wurden an Kommunen übergeben. Für 3.718 Unternehmen waren Liquidationsverfahren eingeleitet. Ende 1994 waren davon 1.117 abgeschlossen und die Betriebe aufgelöst. (Quelle: <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/zahlen-und-fakten-zur-deutschen-einheit/211280/das-vermoegen-der-ddr-und-die-privatisierung-durch-die-treuhand> (Letzter Abruf 30.11.2020))
 - 3 Maurer, Rainer; Sander, Birgit; Schmidt, Klaus-Dieter (1991): Privatisierung in Ostdeutschland: zur Arbeit der Treuhandanstalt, Die Weltwirtschaft, ISSN0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, S. 45-66.
 - 4 Daten beruhen auf Angaben des Referats für Bürgerangelegenheiten im Bundesministerium der Finanzen vom 1.4.2015. Das BMF weist als Quellen seiner Angaben aus: Treuhandanstalt (1994): Dokumentation 1990-1994; Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (2003): Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS); Leistungsbilanz der THA/BvS (Stand 31.12.2008), auch die Bundesanstalt für politische Bildung spricht von 12.000 Betrieben.

Wirtschaft, Parteien und sozialpolitischen Institutionen entsprechend ihrer Anliegen und Machtressourcen interessengeleitet Einfluss nahmen. Die DGB-Gewerkschaften übernahmen dabei folgende Rolle: Neben umfassenden Aufgaben des Aufbaus und der Konsolidierung gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen waren sie über weite Strecken treibender Akteur und Gegenpart zu einer teilweise rabiaten Privatisierungs- und profitgetriebenen Abwicklungspolitik. Gerungen wurde – oftmals in pragmatischer Zusammenarbeit mit Verbündeten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen – um Erhalt, Aus- und Umbau sanierungsfähiger Industriestrukturen, um die Förderung und Vernetzung innovativer Kerne, um Kooperationen im Sinne nachhaltiger, allseitig ausgerichteter Wirtschaftsstrukturen versus Ostdeutschland als verlängerter Werkbank und nicht zuletzt um den Erhalt industrieller Arbeitsplätze, Qualifizierung bzw. sozialverträglichen Personalabbau oder Personalumbau zugunsten zehntausender Beschäftigter und ihrer Familien.

Einen Abgleich der beiden zeitgeschichtlichen Ereignisse zu versuchen, würde den Rahmen der Untersuchung sprengen und wäre ein analytischer ‚Ritt auf der Rasierklinge‘. Fakt ist: Sowohl die historischen Umstände der deutschen Teilung nach dem 2. Weltkrieg als auch die der Wiedervereinigung waren geprägt durch politische, wirtschaftliche sowie kulturelle Voraussetzungen, Bedingungen und Herausforderungen, die sich in vielerlei Hinsicht von der heutigen Ausgangslage unterscheiden. So findet heute der Transformationsprozess

mit seinen zentralen Treibern in Verbindung mit der aktuell zu bewältigenden international wirkenden Wirtschaftskrise zuzüglich der Corona-Pandemie in einem einheitlichen politischen und Wirtschaftssystem statt. Weltweit haben sich Machtkonstellationen von einem stark bipolaren zu einem multipolaren Gefüge verschoben, während die Transformation die Branchen – im Vergleich zur Nachwendezeit – bundesweit betrifft, sie zugleich jedoch in durchaus unterschiedlichem Maße erfasst.

Die Transformation nach der deutschen Wiedervereinigung war durch die politisch betriebene Verschmelzung zweier ungleicher Partner gekennzeichnet; so wurden hier zwei Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftsformationen verbunden, die jahrelang in Konkurrenz stehenden Machtblöcken angehörten. Für das Gebiet der ehemaligen DDR war die Transformation mit der weitgehenden Infragestellung bis zur faktischen Auslöschung staatlicher Institutionen, systemeigener Kultur, politischer Parteien, des Staatsapparates, der Banken usw. verbunden. Nahezu alle Elemente des gesellschaftlichen Systems wurden einer gezielten, gewollten und zumindest in Teilen geplanten Veränderung unter Hoheit bundesdeutscher Institutionen unterzogen, während Strukturen und Unternehmen usw. in den sogenannten alten Bundesländern nur mittelbar betroffen waren oder gar profitieren konnten.

Die politische Ausrichtung und Entscheidung zur Auflösung riesiger Kombinate, zur gesamten Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe sowie zur Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft erfolgte unter

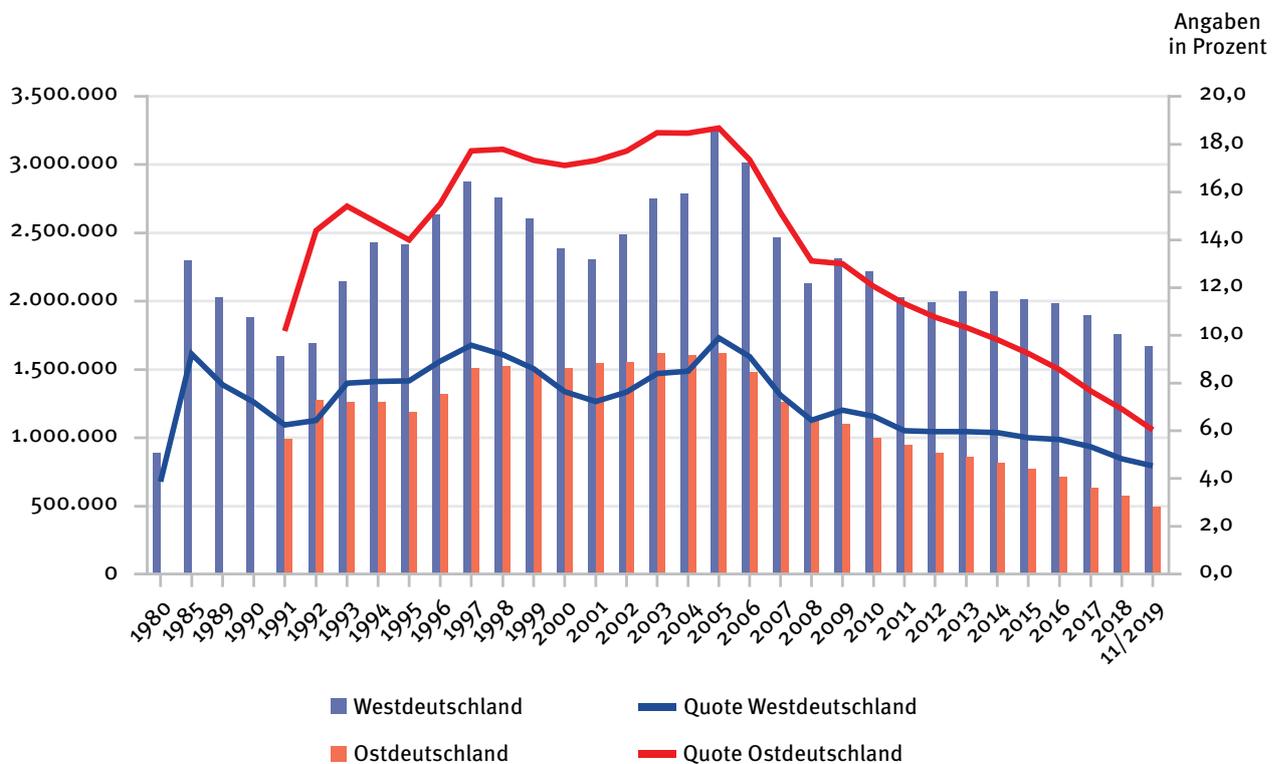
Federführung staatlicher Institutionen wie der Treuhandanstalt. Sie nahmen die Rolle des Eigentümers ein, vertraten darin möglicherweise auch westdeutsche Konzerninteressen und hatten weitreichende Entscheidungsbefugnisse.

Heute muss Transformation gesamtdeutsch bewältigt werden; sie ist gekennzeichnet durch wirtschaftliche und technische Treiber einer globalisierten Weltwirtschaft. Es geraten Kernbranchen in strukturellen Umbruch bzw. strukturelle Krisen (z. B. Automobilindustrie oder die Energiewirtschaft) und – verstärkt durch öko-

nomische Krisenerscheinungen und Corona-Pandemie – sind die Wirkungen in einer sensiblen, volatilen weltpolitischen Lage bisher kaum absehbar. Heute sind ganze Branchen und alle Regionen mehr oder weniger erfasst. Im Vergleich zur Nachwendezeit gestalten sich staatliche Durchgriffsmöglichkeiten heute bedeutend geringer, staatliche Steuerung findet vielmehr indirekt statt bzw. kann angesichts privatwirtschaftlicher Strukturen sowie internationaler Ausrichtung und Verflechtungen oft deutlich weniger Einfluss nehmen.

Abbildung

Arbeitslose und Arbeitslosenquote in Ost- und Westdeutschland im Zeitverlauf*



*Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung. Eigene Darstellung.

Besonders bezeichnend für die Nachwendezeit war der schlagartig zu bewältigende Abbau zehntausender Arbeitsplätze (siehe Abbildung).⁵ „Der Strukturwandel und Modernisierungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft war zuallererst ein radikaler Deindustrialisierungsprozess, verbunden mit einem massiven Beschäftigungsabbau und -umbau (Vogel 1999): Die Zahl der Beschäftigten in Ostdeutschland sank von rd. 9,8 Millionen im Herbst 1989 auf 6,7 Millionen Ende 1991 (Bundesanstalt für Arbeit 1992, 776).“⁶

Mit den aktuellen Anforderungen der Transformation ist das nicht vergleichbar, was jedoch nicht dazu führen darf, sich der Antwort auf die Frage zu entziehen, wie ein ggf. schrittweise stattfindender Abbau oder Umbau kontrolliert und sozialverträglich erfolgen kann.

Trotz der hier skizzierten, durchaus zahlreichen und wesentlichen Differenzen lassen sich an dieser Stelle bereits einige Lehren ziehen:

- Transformationsprozesse werden in der Regel durch mehrdimensionale, sich wechselseitig beeinflussende Faktoren getrieben, die sich in noch unbekannter Weise gegenseitig durchdringen und zuvor unerwartete Dynamik und Folgen entfalten können. Prognosen über den Verlauf befassen sich in der Regel mit der Wirkung der einzelnen Faktoren, jedoch oftmals deutlich zu wenig mit ihren Wechselwirkungen. So wirkt bspw.

in der Automobilindustrie nicht nur der Wandel zu neuen Antriebstechnologien und internationalen umwelt- und energiepolitischen Bestimmungen, sondern auch Digitalisierung, in bestimmten Bereichen ein sich abzeichnender Fachkräftemangel sowie die Folgen der wirtschaftlichen Stagnation, der Corona-Pandemie oder der sich international verschärfende Wettbewerb zwischen den OEMs (einschließlich Fusionen, neuen Allianzen usw.) nehmen Einfluss. Für diese Entwicklungen gibt es keine Blaupausen, und eindimensionale Prognosen führen in die Irre, die diese angedeuteten Wechselwirkungen reduzieren oder – interessen-geleitet – ausblenden. Gelingende Gestaltung von Transformation erfordert vielmehr eine fortlaufende Analyse der Entwicklung, Aufmerksamkeit auch für nicht intendierte Wirkungen und vor allem die Bereitschaft zur Beschreitung neuer Wege und ggf. Kooperationen. So kann bspw. die Entwicklung der deutschen Automobilindustrie einschließlich potenzieller Folgen für Beschäftigung, Qualifizierungsanforderungen usw. nicht eindimensional aus durchaus seriösen Prognosen über die Folgen des Übergangs zur E-Mobilität ermittelt werden.

- Der – in der Regel hohe – Einsatz staatlicher, kollektiv zu tragender finanzieller Mittel erscheint nur gerechtfertigt, wenn diese tatsächlich gesamtwirtschaftlich wirk-

5 <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit?p=all> (letzter Abruf 29.10.2020)

6 <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit?p=all> (letzter Abruf 29.10.2020)

sam werden und Nachhaltigkeit – bspw. hinsichtlich Beschäftigung, ökologischer Kosten-Nutzen-Erwägung, innovativer und zukunftsfähiger Produkte und Produktion usw. – gewährleistet wird. Finanzierung von Transformationskosten ausschließlich unter betriebswirtschaftlichen oder kurzfristigen Gesichtspunkten kostete die Steuerzahler gerade auch in Folge der Wiedervereinigung Unsummen, ohne ausreichende Sicherheit darüber zu haben, ob sich diese Investitionen amortisieren. Die Erfahrung zeigt weiter, dass die Steuerung von Transformationsprozessen immer auch die Beachtung gesellschaftlicher Folgekosten im Blick haben muss – Fehler wirken sich in der Regel über Jahre aus. Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen und Mittel so zu gestalten, dass Verantwortung nachgehalten werden kann und Rechenschaftspflicht mit ernstzunehmenden Sanktionsmöglichkeiten verbunden wird.

- In diesem Zusammenhang ist auch der Ruf nach staatlichen Auffanglösungen bzw. Verstaatlichung für in die (Transformations-) Krise geratenden Unternehmen und Branchen kritisch zu prüfen. Denn, so zeigen nicht nur Erfahrungen der Nachwendezeit, werden dem Staat und damit dem Steuerzahler vor allem dann und so lange Verantwortung aufgebürdet, wie die wirtschaftlichen Probleme erdrückend werden und Kosten die Gewinne übersteigen. Kurz gesagt, je schwieriger die Lage, desto mehr wird Verantwortung an den Staat verschoben. Im Gegensatz dazu finden Erfolge in der Regel privatisiert statt.
- Der Eingriff in den Transformationsprozess erfordert bewusste Kosten-Nutzen-Abwägung darüber, auf welcher Ebene positive Wirkung erzielt werden sollen und wie mit ggf. gegenläufigen Folgen an anderer Stelle umzugehen ist. Tatsächlich verschärft sich in der Regel unter dem Transformationsdruck die Konkurrenz zwischen Regionen, Branchen und Unternehmen (bspw. um Innovationsführerschaft, Fördermittel, staatliche Subventionen usw.) und führt teilweise zu absurden, sich widersprechenden Zielen und Ergebnissen. Gestaltende Maßnahmen müssen sich mit dieser Widersprüchlichkeit befassen, und aus volkswirtschaftlicher Perspektive muss ggf. ein Ausgleich und Steuerungsmechanismus gefunden werden, um bspw. Regionen nicht in einen unproduktiven Wettlauf zu treiben. In diesem Sinne ist es nötig, alle Betroffenen an einen Tisch zu holen, sie und ihre Interessen und Perspektiven einzubeziehen. So wurde bspw. die Bildung sog. Branchen-Arbeitsgruppen unter dem Dach der Treuhandanstalt angedacht und konzipiert, jedoch nicht umgesetzt, was einige Experten im Nachhinein als Versäumnis bezeichneten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass Subventionen und Förderung usw. in der Regel Wettbewerbsverzerrung nach sich ziehen – umso bedeutsamer sind wirklich einheitliche Tarifverträge, Arbeits- und Leistungsbedingungen und deren nachhaltige Kontrolle – nicht nur für die Beschäftigten.

3 Instrumente und Initiativen in der Nachwendezeit (1990-1995)

Wie in Kapitel 2 bereits deutlich wurde, galt es in der Nachwendezeit, vor allem industrielle Kerne zu erhalten, Beschäftigung zu sichern und (wieder) aufzubauen, die Verlagerung und Zerschlagung von Unternehmen zu verhindern und die industrielle Produktion zu modernisieren, um einen Kahlschlag der Kombinate und damit verbunden Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Deutlich wird dies auch beim Durchqueren einschlägiger Literatur, in der sich mit der Analyse des Nachwendeprozesses, der Arbeit der Treuhänder, des Systemwechsels und arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumenten befasst wurde (siehe Dokumentenverzeichnis im Anhang). Dass sich die Transformationsprozesse damals und heute in wesentlichen Punkten unterscheiden, wurde ebenfalls veranschaulicht. In der heutigen Transformationsphase stehen Unternehmen, Regionen, Branchen und vor allem Beschäftigte vor anderen beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Jedoch zeigen uns die damals recht unterschiedlichen Herangehensweisen Ansatzpunkte oder Problematiken auf, aus denen wir für die heutige Zeit Rückschlüsse ziehen können. Das nachfolgende Kapitel befasst sich überblicks- und auszugsweise mit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumenten der Nachwendezeit und versucht, in Form von kurzen Zusammenfassungen deren Ziele und Umsetzung aufzuzeigen, aus deren praktischer Umsetzung und Erfahrung heraus im Kapitel 4 einige Schlussfolgerungen für heute erarbeitet werden sollen.

Die methodische Umsetzung der Fragestellung unserer Untersuchung basiert auf zwei Erhebungsinstrumenten. Im ersten Schritt wurde eine umfangreiche Dokumentenanalyse durchgeführt, bei der einschlägige Quellen und Literatur der damaligen Zeit entlang des festgelegten Forschungsthemas gesichtet und ausgewertet wurden. Daten und Informationen, die von Forschungsinteresse sind, lagen hier als Dokumente vor und dienten zur Einarbeitung in die einzelnen (historischen) Themenbereiche der Kurzstudie. Es handelte sich zum Teil um Quellen, die die Nachwendezeit bereits selbst unter einer bestimmten Fragestellung analysierten und behandelten und uns somit erste Anhaltspunkte zur Historie der arbeitsmarkt-, wirtschafts-, sozial-, regional- und beschäftigungspolitischen Entwicklung der Nachwendezeit gaben.

Im zweiten Schritt wurden Informationen und Einschätzungen zur Transformation damals und heute in Form von ausführlichen Gesprächen mit Zeitzeug*innen gesammelt und erhoben. Bei den Gesprächen mit den Akteuren handelte es sich um erzählgenerierende, leitfadenstützte Interviews mit problemzentriertem Ansatz (zentrale Fragestellung der Kurzstudie). Die Befragten sollten ihre Erfahrungen und Eindrücke, aber auch ihr Wissen und ihre Einschätzungen aus damaliger und heutiger Sicht wiedergeben. Bei den sieben⁷ (telefonisch) befragten Zeitzeug*innen handelte es sich um Akteure, die den Transformationsprozess und/oder einzelne hier vorgestellte Initiativen bzw. Maßnahmen in Form von politischen, gewerk-

⁷ Angefragt waren Gespräche mit insgesamt 15 Personen.

schaftlichen oder beratenden Ämtern begleitet und/oder aktiv mitgestaltet haben und teilweise bis heute in ähnlichen Funktionen tätig sind.⁸

Auf Basis des durch die vorangegangene Dokumentenanalyse erworbenen Wissens zum Thema Transformation in der Nachwendezeit und dem damit verbundenen ersten Eindruck zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen wurde ein Fragenkatalog bzw. Gesprächsleitfaden⁹ erstellt. Dieser enthielt folgende inhaltliche Blöcke:

- Angaben zur Funktion bzw. Tätigkeit in den ersten fünf Jahren der Nachwendezeit,
- Beschreibung der Ausgangslage für Betriebe, Beschäftigte, Kernbranchen und Regionen der DDR in den ersten fünf Jahren nach der Wende,
- Bericht zu arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und strukturpolitischen Maßnahmen/Instrumenten der Nachwendezeit,
- Bewertung/Einschätzung der besprochenen Instrumente/Initiativen mit Blick auf den heutigen Transformationsprozess und
- Einschätzung zu Maßnahmen und Initiativen hinsichtlich der heutigen Transformationskultur.

Die Telefoninterviews wurden mitgeschrieben und anschließend entlang einer einheitlichen Struktur, angelehnt an den Fragekatalog, protokolliert. Im Rahmen der meist ca. einstün-

digen Gespräche ergaben sich viele neue Informationen, Anhaltspunkte, Anregungen und weitere Dokumenten- bzw. Quellenhinweise, sowie Ergänzungen bzw. Bestätigung der Informationen aus der Dokumentenanalyse. Die geschilderten Instrumente bzw. Initiativen wurden entlang ihrer Ziele, ihres Akteurs- und Kooperationsgeflechts und ihrer Finanzierungsmöglichkeiten und Institutionalisierung betrachtet und analysiert. An dieser Stelle sei vermerkt, dass aufgrund von fehlenden bzw. ungenauen Informationen eine vollständige Rekonstruktion einzelner Modelle bzw. Projekte und Maßnahmen nicht immer möglich war.

Im Rahmen der durchgeführten Recherchen, Dokumentenauswertung und Gespräche erhielten wir einen auszugsartigen Einblick in damals aktivierte Instrumente, Initiativen, Konzepte, aber auch in unkonventionelle Ideen und Ansätze. Zur besseren Veranschaulichung, wie mit den unmittelbaren Folgen von Transformation umgegangen wird, fokussiert sich die Kurzstudie auf Instrumente, die in der direkten Nachwendezeit (1990 bis 1995) eingeführt und umgesetzt wurden. Um die Diversität der Maßnahmen abzubilden, wurden die einzelnen Instrumente vor dem Hintergrund unterschiedlicher regionalspezifischer und branchenspezifischer Initiativen (möglichst aus verschiedenen Bundesländern) ausgewählt und betrachtet. Es werden zum einen Maßnahmen vorgestellt, die die unmittelbaren Auswirkungen auf

⁸ An dieser Stelle möchten wir uns für die Bereitschaft und Auskunftsfreudigkeit der Befragten bedanken, ohne die die Durchführung der Kurzstudie nicht möglich gewesen wäre.

⁹ Siehe dazu Anhang, S. 44.

Arbeitnehmer*innen abfedern und deren Rolle stärken sollten. Zum anderen werden Instrumente in den Blick genommen, die sich mit der (teilweise längerfristigen) Entwicklung von Regionen und Branchen und der Sicherung von industriellen Kernen befassen.

Zur besseren Übersicht bzw. Veranschaulichung der Maßnahmen erfolgt die analytische Aufarbeitung der Modelle entlang von drei thematischen Schwerpunkten (siehe Tabelle). Wie in den Abschnitten 3.1 bis 3.3 jedoch deutlich werden wird, können die einzelnen Modelle in der Praxis nicht hundertprozentig einer Schwerpunktebene zugeordnet werden. Hinsichtlich

ihrer praktischen Umsetzung, Finanzierungsgrundlagen, der beteiligten Akteure sowie der vereinbarten Ziele gibt es Überschneidungen und teilweise auch eine Vermischung der Maßnahmen.

Sowohl zu den Instrumenten, die sich mit der unmittelbaren Sicherung der einzelnen Arbeitnehmer*innen, als auch zu jenen, die sich mit dem Erhalt von Branchen, Regionen und industriellen Kernen beschäftigt haben, lieferten uns die Dokumente und Gespräche weitaus mehr Impulse und Informationen, als hier aufgeführt sind. Verschiedene Modelle konnten in dieser Kurzstudie nicht beleuchtet werden,

Tabelle	
Instrumente und Modelle zur arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Entwicklung der Nachwendezeit	
Schwerpunkt	Instrument/Modell
I. Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung auf betrieblicher Ebene (Kapitel 3.1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beschäftigungsplan ■ Konsolidierungsfonds Ost ■ Betriebsräteberatungsfonds
II. Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung im außerbetrieblichen Bereich (Kapitel 3.2)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beschäftigungsgesellschaften (am Beispiel der SAQ – Sachsen) ■ Aufbauwerk (Sachsen) ■ Qualifizierungsgesellschaften am Beispiel Qualifizierungsförderwerk Chemie (Sachsen-Anhalt)
III. Sicherung und Förderung von regionaler und branchenspezifischer Strukturentwicklung (Kapitel 3.3)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ATLAS (Sachsen und Brandenburg) ■ ANKER (Mecklenburg-Vorpommern) ■ Arbeitsförderungsgesellschaften in Sachsen (ABS) ■ Landesentwicklungsgesellschaft (Thüringen) ■ regionale, branchenspezifische, akteurspezifische Netzwerkarbeit ■ Stiftung Innovation und Arbeit (Sachsen)

Quelle: Eigene Darstellung.

da dazu zum einen ausreichend Hintergrundinformationen fehlten, um diese hier abbilden zu können. Zum anderen hätte dies die Kapazitäten der Kurzstudie überfordert, da der Fokus auf die abzuleitenden Schlussfolgerungen der heutigen Transformationszeit gelegt wurde.

3.1 Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung auf betrieblicher Ebene

In der unmittelbaren Nachwendezeit drohte den Beschäftigten in den meisten Betrieben und Kombinatn die Arbeitslosigkeit. Im nachstehenden Abschnitt werden drei Instrumente vorgestellt, deren Maßnahmen, Umsetzung und angedachte Wirkung direkt im Betrieb angesiedelt waren. Dabei standen die Sicherung der betriebszugehörigen Mitarbeiter*innen und der Erhalt des einzelnen Unternehmens im Mittelpunkt. Ziel war hier das Aufrechterhalten der Beschäftigungsverhältnisse durch den Erhalt von noch vorhandenen Arbeitsplätzen. Ein sogenannter Beschäftigungsplan, betriebliche Darlehen aus einem Konsolidierungsfonds oder die finanzielle Unterstützung – zur Qualifizierung von Betriebsräten zu krisenbedingten Themen, der sogenannte Betriebsräteberatungsfond –, sollten dazu beitragen, dass die Unternehmen selbst Wege bzw. Konzepte finden und Zeit gewinnen, um mit ihren Mitarbeiter*innen eine Perspektive entwickeln zu können, um Personalabbau, eine drohende Verlagerung bzw. Verkleinerung bzw. eine Schließung zu verhindern. Die Instrumente dienten zweitens der Stärkung der betrieblichen Mit-

bestimmung und Mitsprache der Arbeitnehmer*innen für eine sozialere Gestaltung der Umstrukturierungsprozesse. Die Verwendung der öffentlichen Mittel und der freigegebenen Gelder aus dem Beschäftigungsplan und Konsolidierungsfonds waren drittens in der Regel an betriebliche Vereinbarungen gekoppelt, um neue Produkte, Innovationen und Investitionen, Weiterbildungsmöglichkeiten und neue Berufsfelder zu schaffen.

3.1.1 Beschäftigungspläne/ Qualifizierungspläne

Der Beschäftigungsplan war ein Instrument, das Unternehmen bzw. Betrieben dabei helfen sollte, von Entlassung bedrohte Arbeitnehmer*innen weiter bzw. wieder zu beschäftigen. Die vereinbarten Maßnahmen gingen über den im Sozialplan festgelegten Abbau von Arbeitsplätzen hinaus und verfolgten den Ansatz, den Betrieb zu sichern und Mitarbeiter*innen im Unternehmen zu halten. Dabei erhielten Betriebsräte und Beschäftigte die Möglichkeit, bei einer (vorausschauenden) Unternehmens- und Beschäftigtenplanung mitzubestimmen und mitzusprechen. Bestandteile einzelner Beschäftigungspläne konnten die Ansiedlung neuer Produkte im Unternehmen, Menschengerechte Arbeitsgestaltung und Weiterbildungsmaßnahmen sein (Bosch, Neumann 1991: 20 ff.). Finanzielle Grundlage von Beschäftigungsplänen waren in der Regel Gelder aus dem sonst zustande gekommenen Sozialplan. Aus Sicht der Gewerkschaften sollte durch die Konzipierung und Festlegung von Beschäftigungsplänen Personalabbau nicht mehr

hingegenommen und ‚abgegolten‘, es sollten vielmehr Alternativen dazu entwickelt werden. Ziel der gewerkschaftlichen Überlegungen war es, den von Entlassung bedrohten Beschäftigten zunächst eine Qualifizierung als eine Art Brückenfunktion anzubieten und damit Zeit für eine Diversifizierung von Regionen bzw. Betrieben zu gewinnen, was eine Anschlussbeschäftigung ermöglichen sollte. Dazu war es nötig, den bisher passiven Sozialplanmitteln eine aktive arbeitsmarkt- und strukturpolitische Stoßrichtung zu geben und sie mit öffentlichen Mitteln (bspw. des Arbeitsamtes oder der Länder/des Bundes) zu verbinden (ebd.). Die Umsetzung dieser Zielstellung und die Sicherung von Arbeitnehmer*inneninteressen in einem solchen Strukturwandel erforderten zudem eine Verbesserung der Informationen und der Mitwirkung von Arbeitnehmervertreter*innen. Beschäftigungspläne beinhalteten auch weiterhin übliche Regelungen aus Sozialplänen; sie wurden unserer Kenntnis nach in der Regel auf der Basis der §§ 111 und 112 BetrVG abgeschlossen und enthielten Abfindungs- und Frühpensionierungsregelungen. Die Erzwingbarkeit von Sozialplänen schuf erst den Spielraum, auch Beschäftigungspläne auszuhandeln und die Unternehmen stärker auf internen Strukturwandel zu verpflichten (ebd.: 21). Beschäftigungspläne konnten so zwar eine Alternative zu Sozialplänen eröffnen, es fehlt(e) jedoch ein juristischer Anspruch, weshalb ihnen Grenzen in ihrer praktischen Umsetzung gesetzt waren. Erstmals entwickelt und zum Einsatz kamen Beschäftigungspläne in der BRD der 80er Jahre. In der Literatur

wird der Fall Grundig als ein betriebliches Beispiel hervorgehoben, bei dem ein Beschäftigungsplan nicht nur konzipiert, sondern auch durch- und umgesetzt werden konnte. In der Nachwendezeit blieb das Instrument Beschäftigungsplan hingegen nicht viel mehr als ein theoretischer Ansatz. Leider konnten wir in der Literatur und in den Gesprächen keine Hinweise auf praktische Anwendungen finden.

3.1.2 Konsolidierungsfonds Ost

Der Konsolidierungsfonds Ost war zwar auf einer überregionalen Ebene angesiedelt, zielte jedoch darauf ab, die Kapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen zu erhöhen, also einzelne Betriebe (die Auswahl erfolgte anhand festgelegter Kriterien) finanziell zu unterstützen. Mit dem offiziellen Ende der Treuhandanstalt wurde Ende 1994 ein Konsolidierungsfonds eingerichtet, der ausschließlich den ostdeutschen Bundesländern zur Verfügung stand. Er bildete den finanziellen Rahmen, unter dem die ostdeutsche Konsolidierungspolitik betrieben werden sollte. Ende 1994 stellte die Treuhandanstalt den ostdeutschen Bundesländern 500 Millionen für die Nachsorge von privatisierten bzw. reprivatisierten Unternehmen bereit (Ziegler, Hochmut, Bruch-Krumbein 1999: 38). Es handelte sich dabei um Darlehen, die von den Ländern insgesamt zehn Jahre eingesetzt werden konnten und dazu beitragen sollten, die Kapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen zu erhöhen. Auch die Rückflüsse und die in den ersten fünf Jahren bezahlten Zinsen und Beteiligungsentgelte sollten in dieser Form vergeben werden. Zentrales Merkmal war,

dass die betrieblichen Hausbanken nicht in das Verfahren integriert werden mussten und zu 100 % von der Haftung freigestellt waren. Eventuelle Ausfälle trug zu 80 % die Nachfolgerin der Treuhandanstalt, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), und zu 20 % das jeweilige Land (ebd.). Mittel des Konsolidierungsfonds wurden für kleine und mittlere Unternehmen mit erfolgsversprechenden Zukunftsaussichten ausgegeben, die bereits alle anderen Fördermöglichkeiten ausgeschöpft hatten und dennoch in existenzgefährdende Engpässe geraten waren. Da im Rahmen der Verteilung der Gelder des Fonds auch strukturpolitische Entwicklungen eine entscheidende Rolle spielten, benötigte man eine Art überbetriebliches Koordinierungskonzept. In den westdeutschen Bundesländern erfolgte die Verwaltung des Fonds durch das jeweilige Wirtschaftsministerium, das sogenannte Konsolidierungsreferate einrichtete (ebd.: 41). Schwerpunkt des Konsolidierungsfonds Ost war die Bereitstellung von staatlich finanzierten Mitteln bzw. Darlehen für in die Krise geratene Unternehmen und richtete sich auf den Erhalt regional- bzw. branchenspezifisch wichtiger Kernbetriebe.

3.1.3 Betriebsräteberatungsfonds

„1993 schlossen die IG Metall und die Treuhandanstalt einen Vertrag über die Finanzierung von Beratungen für Betriebsräte. Ziel der Beratung sollte es sein, das Verständnis der Betriebsräte und der Belegschaften für Privatisierungskonzepte, Unternehmensstrategien und Unternehmenssanierung durch Vermittlung entsprechen-

der Schlüsselqualifikationen zu fördern“ (Kunkel 2002). Ziel war es auch, die Erfahrungen und Einschätzungen der Interessenvertretung konstruktiv in den Sanierungsprozess einzubringen. Die Beratungsarbeit stieß in vielen Fällen jedoch an die Grenze des innerbetrieblichen Mitbestimmungspotenzials, denn die durch die Beratung erarbeiteten Konzepte mussten teilweise auch überbetrieblich, im Rahmen von regionaler und branchenspezifischer Strukturpolitik durch- und umgesetzt werden und bedurften weiterer finanzieller Grundlagen. Die durch den Fonds geförderte Beratung und Qualifizierung von Betriebsräten konnte als Instrument gesehen werden, das ergänzend zu weiteren Maßnahmen im Rahmen von Finanzierungs- und Sanierungskonzepten einzelner Unternehmen zum Einsatz kam und die Interessen bzw. Rolle der Belegschaften stärken sollte. Auch wenn die durch den Fonds geförderte Beratungsmöglichkeit eher als Ergänzung zu anderen Instrumenten gesehen werden kann, so ist hier doch hervorzuheben, dass dazu beigetragen werden konnte, dass Betriebsräte in Umstrukturierungs-, Privatisierungs- und Sanierungsprozesse einbezogen wurden.

3.2 Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung im außerbetrieblichen Bereich

Durch die Privatisierungs- und Sanierungspläne der Kombinate und Betriebe in der Nachwendezeit waren zahlreiche Beschäftigte unmittelbar von Entlassung bedroht bzw. bereits arbeitslos. Die in diesem Kapitel be-

beschriebenen Instrumente beschäftigten sich vorrangig mit Arbeitnehmer*innen, die kaum Chancen auf Weiterbeschäftigung hatten und für die zwischenbetriebliche Lösungen gesucht werden mussten. Vor diesem Hintergrund wird in den folgenden Abschnitten näher auf Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften eingegangen und deren Arbeits- und Funktionsweise anhand dreier Beispiele aus der Praxis skizziert.

3.2.1 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Ein Modell, das recht schnell in den einzelnen Bundesländern zum Einsatz kam, waren die Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsgesellschaften. Laut Aussagen der Befragten handelte es sich dabei um Instrumente der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, die Umstrukturierungsmaßnahmen in Krisenbranchen und -regionen oder auch in großen Unternehmen sozialverträglich begleiten sollten. Sowohl finanzielle als auch personelle Mittel für diese Gesellschaften beruhten auf verschiedenen Trägermodellen. Angesiedelt waren die Gesellschaften auf Ebene der Unternehmen, Kommunen, Gewerkschaften oder Länder. Die wichtigste Aufgabe der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften bestand darin, von Arbeitslosigkeit bedrohte oder gekündigte Arbeitnehmer*innen für einen befristeten Zeitraum (weiter) zu beschäftigen und/oder zu qualifizieren, um ihnen einen Übergang in eine neue Beschäftigung zu ermöglichen (Krippendorf, Rehberg, Richter

1991: 387). Bestandteile der Instrumente waren Arbeitsvermittlung bzw. -beschaffung sowie Weiterbildung und Qualifizierung. Zusätzliche Fördermittel kamen von der Agentur für Arbeit. „Als Abwehrinstrumente der Gewerkschaften gegen Entlassungspläne und Stilllegungsvorhaben eingesetzt, sollten sie ebenfalls einen Zeitgewinn für verträgliche Umstellungsprozesse bewirken und die Einflussnahme der betroffenen Arbeitnehmer*innen stärken. Der Ansatz der Beschäftigungsgesellschaften war dabei nicht defensiv oder reaktiv, sondern zielte auf vorausschauende Gestaltung von betrieblichen und regionalen Umstrukturierungen ab. [...] Der Blick war auf die vorrausschauende Schaffung neuer Arbeitsplätze und die sozialverträgliche Gestaltung von betrieblichen und regionalen Umstrukturierungen gerichtet.“ (Bosch, Neumann 1991: 14). Laut Bewertung der Befragten, bestand der Vorteil der beschriebenen Instrumente darin, dass ihre Strukturen im Vergleich zu anderen arbeitsmarkt-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Instrumenten schnell aufgebaut und Mittel zeitnah bereitgestellt werden konnten. Am Beispiel einer sächsischen Beschäftigungsgesellschaft und einer Qualifizierungsgesellschaft aus Sachsen-Anhalt soll die Arbeitsweise dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente kurz veranschaulicht werden.

Sächsische Aufbau- und Qualifizierungsgesellschaft (SAQ)

Die Sächsische Aufbau- und Qualifizierungsgesellschaft (SAQ)¹⁰ entstand auf Initiative des

¹⁰ Die Angaben zur SAQ erfolgten aus Informationen mehrerer Interviewpartner*innen.

Vorstandes der IG Metall, der einen externen Partner mit der Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzeptes im Raum Zwickau beauftragte. Die SAQ gliederte ihre Arbeit in die Bereiche Qualifizierung und Beschäftigung auf. Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten den Beschäftigten der SAQ erstens bei der (Neu) Orientierung für die eigene Laufbahn helfen, zweitens auf die neue Phase der Automatisierung vorbereiten und drittens die Entwicklung neuer Produkte und Technologien im Betrieb und der Region begleiten. Im Bereich der Beschäftigungsmaßnahmen unterstützte die SAQ dabei, neue Arbeitsplätze im Betrieb zu finden bzw. zu generieren und gleichzeitig Mittel der Arbeitsförderung (Arbeitsamt) nutzbar zu machen. Gefördert wurde die SAQ durch eine Mischfinanzierung aus Geldern des Arbeitsamtes, Unternehmensgeldern der Sachsenring AG und öffentlichen Mitteln. Zu den Ergebnissen der Arbeit der SAQ zählten Unternehmensausgründungen aus der Sachsenring AG verbunden mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze, dass zweitweise knapp 2.000 Personen in Qualifizierungsmaßnahmen waren, dass Maßnahmen und Arbeitsplätze zur Gebäudesanierung geschaffen wurden und Gewerkschaft und Betriebsrat dabei mitgestalten konnten, unterstützt durch externe Beratung. Die Arbeit der SAQ erforderte eine regelmäßige Abstimmung zwischen vielen Partnern, der IG Metall, Betriebsräten, dem regionalen Arbeitsamt und der Geschäftsleitung der Sachsenring AG. Hintergrund der Entstehung der SAQ war die Zerschlagung des Kombinates der Sachsenringwerke (IFA), einem der größten Kombinate

Sachsens, und der damit verbundene enorme Personalabbau, dem es entgegenzuwirken galt. Der externe Partner baute als eine der ersten Beratungseinrichtungen und als eines der ersten Modelle für Sachsen eine Beschäftigungsgesellschaft auf. Hintergrund war die Erfahrung aus Forschung und Beratung in betrieblichen und regionalen Umstrukturierungsprozessen in den westdeutschen Bundesländern der 80er Jahre. „Deren Ansatz bezog sich damals darauf, keine fertigen Konzepte auf andere Regionen zu übertragen, sondern als Unterstützung der sich herausbildenden betrieblichen und regionalen Akteure in ihrer Auseinandersetzung um den Erhalt von Arbeitsplätzen, Standorten und Qualifikationspotenziale zu fungieren. In diesem Zuge kam es zur Konzeptentwicklung (Finanzierungs- und Umsetzungsstrategie) und Vorbereitung der SAQ.“ (IMU-Akzente Nr. 6, 2000: 1). Besonders hilfreich war, dass ein Verantwortlicher für die Beschäftigungsmaßnahmen der SAQ im ursprünglichen Betrieb (Sachsenring) tätig war und somit gute Kenntnisse zum zukünftigen Sanierungs- und Personalbedarf hatte.

*Aufbauwerk im Freistaat Sachsen GmbH
(1992-1994)*

Angesichts des Entstehens von Beschäftigungsgesellschaften in allen Regionen Sachsens drängten insbesondere die Gewerkschaften in Sachsen auf eine stärkere Unterstützung und Koordinierung dieser Einrichtungen – eine landesweite Koordinierungsstelle von Beschäftigungsgesellschaften. Das Aufbauwerk im Freistaat Sachsen GmbH (AWS) wurde im

September 1991 gegründet. Zur Koordinierung wurden zehn regionale Trägergesellschaften eingerichtet, die Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen insbesondere durch ABS-Gesellschaften fördern und unterstützen sollten. Da viele Beschäftigungsgesellschaften bereits vor der Gründung des AWS entstanden und somit bereits über einen „Handlungsvorlauf“ verfügten, wirkte die nun „aufgesattelte“ Struktur AWS zudem als Kontrollorgan (Lubk 2018: 46). Gesellschafter waren der Freistaat Sachsen, die Treuhandanstalt, die Vereinigung der Unternehmerverbände in Sachsen e.V., das Bildungswerk der sächsischen Wirtschaft, der Verband der sächsischen Metall- & Elektroindustrie sowie Vertreter der Gewerkschaften und die Dresdner Bank. Es gab einen Aufsichtsrat, in dem auch das Sächsische Staatsministerium für Finanzen und das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit vertreten waren (Lubk 2018: 47). In Auseinandersetzung mit der Treuhandanstalt gelang es zwischen 1992 und 1994, im Rahmen der Arbeit des Aufbauwerkes und mit Einsatz kompetenter und engagierter Sachverständiger 215 Standorte und damit 15.000 Arbeitsplätze zu sichern. Allerdings wurde dieses Projekt mit dem Ende der operativen Tätigkeit der Treuhandanstalt 1994 beendet, ohne dass das Management vieler Betriebe bereits ausreichend in der Lage war, seine Betriebe wirklich selbständig und professionell zu führen (IMU Akzente 1999: 2). Zur Wirksamkeit des Instrumentes gehen die

Bewertungen auseinander. Nach Auffassung der Gewerkschaften war das AWS ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik und strukturpolitischer Maßnahmen, während die Sächsische Staatsregierung das AWS eher als „Runden Tisch“ bewertete (Lubk 2018: 46).

Qualifizierungsförderwerk Chemie (Sachsen-Anhalt)

Ähnlich wie Beschäftigungsgesellschaften, nur mit dem Fokus auf branchenspezifischer überbetrieblicher beruflicher Weiterbildung, Qualifizierung und Umschulung von Arbeitnehmer*innen, deren Arbeitsplätze bedroht oder bereits weggefallen waren, wurden in einzelnen Bundesländern Qualifizierungsgesellschaften eingerichtet. Diese waren meist nicht an einzelne Unternehmen und die Sicherung bzw. Vermittlung der jeweiligen Beschäftigten angekoppelt, sondern bezogen ihre Ausrichtung auf die Qualifizierung der Arbeitnehmer*innen entlang der zukünftigen Entwicklung einzelner Regionen, Branchen aber auch Berufsbilder. Ein Beispiel dafür ist das Qualifizierungsförderwerk Chemie GmbH (QFC), das 1994 als gemeinnützige Tochtergesellschaft der heutigen IG Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE) gegründet wurde.¹¹ Das Ziel war, die Anpassung der ehemaligen DDR-Chemiekombinate an marktwirtschaftliche Bedingungen sozial zu flankieren. Dazu vereinbarte die damalige IG Chemie-Papier-Keramik mit der Treuhandanstalt die Dotierung des Förderfonds Chemie. Aus diesem Fonds, Mitteln der Länder und der

11 <https://www.unesco.de/bildung/bne-akteure/qualifizierungsfoerderwerk-chemie-gmbh> (letzter Abruf 29.10.2020)

Arbeitsverwaltungen wurden berufliche Weiterbildung und Umschulung für die Beschäftigten und vereinzelt auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert. Hauptaufgabe der ersten Jahre war es, Menschen, die von Arbeitslosigkeit bedroht waren, durch Qualifizierungen einen beruflichen Neubeginn zu ermöglichen¹². Mit gezielter überbetrieblicher Qualifizierung der Beschäftigten, die sich teilweise auch auf zukunftsfähige Weiterbildungen fokussierte, hat das QFC laut Angaben der IG BCE einen Beitrag zur Entwicklung und Wirtschaftsförderung der Industriestandorte geleistet. Heute ist QFC eine international agierende Projekt- und Qualifizierungsagentur.¹³

3.3 Sicherung und Förderung regionaler und branchenspezifischer Strukturentwicklung

Die Modelle der ersten beiden Schwerpunkte richteten ihren Fokus auf die unmittelbare Sicherung und Förderung von Arbeit und Beschäftigung auf betrieblicher und außerbetrieblicher Ebene. Im Zentrum standen dabei überwiegend Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die aus verschiedenen Mitteln gefördert wurden, um dem Personalabbau, der im Zuge von Privatisierungs- und Umstrukturierungsprozessen stark zunahm, entgegenzuwirken. Wie bereits angemerkt, spielte bei einigen der gezeigten Instrumente teilweise auch der Einfluss strukturpoliti-

scher Ziele und Entwicklungen eine Rolle. In den nachfolgenden Abschnitten werden nun Instrumente vorgestellt, die durch die gezielte Vergabe öffentlicher Mittel und die damit verbundene Konzeptionierung von Projekten regionale und strukturpolitische Entwicklungen fördern sollten. Um die Maßnahmen gezielt auf ausgewählte Branchen und Regionen zu richten, war die Umsetzung der Projekte meist auf Landesebene über mehrere Jahre angelegt.

3.3.1 ATLAS – „Ausgesuchte Treuhandunternehmen vom Land angemeldet zur Sanierung“

Angelegt als Landesprojekt bestand der Ansatz von ATLAS (in Sachsen und Brandenburg) darin, Erhaltungs-, Sanierungs- und Privatisierungskonzepte für regionale Treuhandunternehmen zu entwickeln und zu realisieren, um industrielle Standorte und Arbeitsplätzen zu erhalten. „Im Atlas-Projekt wurde auf die verstärkte Ausprägung industrieller Kerne durch Kooperation, Netzwerkbildung und Bildung regionaler Wertschöpfungsketten hingearbeitet. Damit war das Ziel verbunden, die v. a. aus der Transformationsphase Anfang der 90er Jahre herrührenden Strukturprobleme, die sich in einer mangelnden Exportbasis, in FuE-Defiziten und in einem gering ausgeprägten Standortumfeld verbunden mit der verbliebenen, i. d. R. Kleinbetrieblichen Industriestruktur ausdrücken, gezielt aus eigener Kraft zu be-

¹² <https://qfc.de/historie/> (letzter Abruf 29.10.2020)

¹³ Ebd.

wältigen“ (IMU Akzente Nr. 6 2000: 1). Wichtigstes Merkmal war, dass das Land Sachsen dabei die Bürgschaft für Sanierungskredite übernahm und mit arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten unterstützte. „Voraussetzung für die Förderung war, dass es sich um ein regional bedeutsames Unternehmen handelte, und in einem von der Treuhandanstalt bestätigten Unternehmenskonzept zum Ausdruck kam, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes (wieder) erreicht werden konnte und bestehende Arbeitsplätze erhalten bzw. geschaffen werden“ (Danwerth 1998: 161). Mit dem Projekt wurde versucht, die Einflussnahme der Landesregierungen auf den Erhalt industrieller Kerne und regionale bedeutsamer Unternehmen zu stärken.

3.3.2 ANKER I, II & III (Mecklenburg-Vorpommern)

ANKER war ein Projekt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, unterstützt von IG Metall und dem Deutschen Gewerkschaftsbund, das sich zeitlich in drei Abschnitte gliederte. ANKER I stellte unmittelbar nach der Wende Mittel und Personal zu Verfügung, um ausgewählte, regional bedeutsame Unternehmen bei der Sanierung und Privatisierung zu unterstützen. ANKER II konzentrierte sich auf die Nachsorge bereits privatisierter Unternehmen und ANKER III arbeitete ab 1996 in drei Richtungen: (1) Förderpolitik und Konsolidierung, (2) Industrie-, Branchen-, Standortpolitik, (3) Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (Ziegler, Hochmuth, Bruch-Krumbein 1999: 45). In Mecklenburg-Vorpommern wurde

die Bearbeitung von Sanierungs- und Konsolidierungsfällen im Rahmen der ANKER-Maßnahmen in die Hierarchie des Wirtschaftsministeriums integriert. Herauszustellen ist hier, dass die zuständige Abteilung sich einen externen Beraterpool aufbaute, um unbürokratisch und kurzfristig Vorsondierungen in den hilfeschuchenden Unternehmen durchführen zu lassen. Neben diesen Vorsondierungen hatten die ANKER-Fachkräfte die Aufgabe, die Betriebe zu „coachen“, d. h. die Beraterin oder der Berater begleitete den Betrieb sowohl bei der Konzepterstellung für die notwendige betriebliche Umstrukturierung als auch in der anschließenden Umsetzung der Maßnahmen. Damit hatte sich das Land Mecklenburg-Vorpommern Möglichkeiten geschaffen, den eng gesetzten Grenzen des Verwaltungshandelns zu entgehen. Außerdem gewann das Land damit teilweise indirekt Einfluss auf die Beraterlandschaft sowie auf die Betriebe (Ziegler, Hochmuth, Bruch-Krumbein 1999: 42).

3.3.3 Landesentwicklungsgesellschaften

Insbesondere in den 90er Jahren entstanden im Zuge des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens des Bundes auf Länderebene – u. a. in Thüringen, Sachsen und Brandenburg – mit sog. Regionalen Entwicklungskonzepten neue, unkonventionelle Ansätze, die zum Ziel hatten, mittels gezielter Maßnahmen, regionale Potenziale zu identifizieren und zu stärken. Eine Form regionaler Entwicklungskonzepte waren Landesentwicklungsgesellschaften, deren Arbeitsinhalte die Umsetzung von wohnungs-

bau- und strukturpolitischen Zielen im jeweiligen Bundesland waren bzw. teilweise noch heute sind. Angesiedelt waren sie meist als Gesellschaften des jeweiligen Bundeslandes.

Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG)

Der Schwerpunkt der Arbeit der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG) lag in den 90er Jahren vor allem darauf, vorhandene Industriegebiete zu modernisieren und neue Flächen zu entwickeln sowie große Vorhaben in den Bereichen Stadtplanung und Immobilien zu realisieren. Im Mai 1992 wurde die LEG in Erfurt gegründet.¹⁴ Ihre Aufgabe war es, als Instrument der Landesregierung, den Ausbau des Investitions- und Wirtschaftsstandortes Thüringen mit voranzutreiben und die Lebensqualität im Freistaat zu erhöhen. Sie vereinte damals unter ihrem Dach Flächenentwicklung, Immobilienmanagement und Wirtschaftsförderung. Sie war und ist heute noch eine hundertprozentige Tochter des Freistaats Thüringen und verfügte über gute Kontakte in überregionale, regionale und lokale Netzwerke. Ergebnisse der LEG waren: 1993 startete die LEG eines der größten Stadtentwicklungsprojekte Deutschlands. Sie erwarb von der Treuhand Flächen des Industriealtstandortes Erfurt-Brühl und entwickelte das innerstädtische Areal in den kommenden Jahren zu einem lebendigen Stadtteil. 1995 begann die LEG auf dem Kindel in Eisenach, einst militä-

risch genutztes Areal, mit der Erschließung. In der Folge entwickelte sich das Areal zu einem attraktiven Industriestandort, der einer Vielzahl Firmen vor allem aus der Branche Fahrzeugbau Raum gab.¹⁵ Als Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Freistaat betrieb die LEG Investorenakquisition, Außenwirtschaftsförderung, Technologiemanagement, Thüringen-Marketing sowie Fachkräftemanagement. Im Bereich Flächenmanagement entwickelte, verwaltete und vermarktete die LEG traditionelle und neue Industriestandorte sowie ehemalige Militärfächen. Sie steuerte in Abstimmung mit den Gemeinden und Kreisen Projekte der Stadt- und Regionalentwicklung und stellte Bauland bereit.

3.3.4 Arbeitsförderungsgesellschaften in Sachsen (ABS)

Ende 1991 kam es in Sachsen zur „Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)“ zwischen den Gewerkschaften, den Arbeitgebern, der Treuhandanstalt und den Ländern. Politisch und finanziell unterstützt wurden die Beschäftigungsgesellschaften beispielsweise in Sachsen durch das SMWA und den Ministerpräsidenten (Lubk 2018: 45). Die Treuhandanstalt forderte im Juni 1991 „ihre Unternehmen dazu auf, die Gründung von Beschäftigungs- und Arbeitsförderungsgesellschaften mit Beratung, Know-how, Sachmitteln, Räumlichkeiten und Grundstücken zu

¹⁴ <https://www.legthueringen.org/leg-geschichte/> (letzter Abruf 29.10.2020)

¹⁵ Ebd.

unterstützen, jedoch keine Beteiligung an den Gesellschaften einzugehen.“ Auch eine gesellschaftliche Beteiligung wurde vorgesehen, die Dresdner Bank wurde in diesem Zuge zu einem weiteren Akteur. Die ABS-Gesellschaften orientieren sich von Anfang an nicht auf das (Herkunfts-)Unternehmen, sondern auf die Region. Die Projekte sowohl für Qualifizierungs- als auch Beschäftigungsmaßnahmen ergaben sich direkt aus dem Ende der alten Wirtschaftsstrukturen (Sanierung altindustrieller Flächen, Erschließung von Gewerbeflächen) und aus den gravierenden Defiziten der technischen und sozialen Infrastruktur. Daraus leitete sich der strukturpolitische Anspruch für die Tätigkeit und Wirksamkeit von ABS-Gesellschaften ab (Lubk 2018: 45).

3.3.5 Netzwerke zur Förderung branchen-, akteurs- und regionalspezifischer Entwicklungen

Netzwerkarbeit spielt bis heute eine wichtige Rolle und soll hier analytisch unterschieden werden in branchenbezogene Netzwerke, industriepolitische (regionalspezifische) Netzwerke, Akteursnetzwerke (Betriebsräte oder/und Arbeitgeber), Informationsnetzwerke und strukturpolitische Netzwerke. Die heute bekannten und wirksamen Formen der Netzwerkarbeit etablierten sich in den ostdeutschen Bundesländern oftmals erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre und werden im Rahmen der Kurzstudie nicht vorgestellt. In der unmittelbaren Nachwendezeit kam es auf verschiedenen Ebenen jedoch zu zunächst noch unverbindlichen Treffen verschiedener Akteu-

re, deren Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch sich auf die Entwicklung betriebspolitischer und regionalpolitischer Ansätze konzentrierte. Als Beispiel hierfür dient der Interessenverband Chemnitzer Maschinenbau.

Interessenverband Chemnitzer Maschinenbau (1992) – Nachfolger Regionalbüro, Chemnitzer Konsensmodell

Laut Aussagen eines/einer Befragten agierte in Chemnitz bereits in der unmittelbaren Nachwendezeit ein regionales Netzwerk, dessen Zentrum der im April 1992 gegründete Interessenverband Chemnitzer Maschinenbau (ICM) war. Initiatoren dieser Neugründung waren Gewerkschaftsvertreter*innen und Manager*innen, eine damals eher einmalige Form eines Unternehmensverbands (Dörre et al. 2001: 69). Aus diesem zu Beginn eher informellen Austausch entstand eine vertraute Runde, die sich erweiterte und zum Ziel hatte, Produkte und somit auch Betriebe in der Region zu halten, um Wirtschaftskraft und Beschäftigung aufzubauen und zu sichern. Aus diesem informellen Verbund gingen verschiedene Initiativen hervor: eine Stiftung, ein Regionalbüro, das Chemnitzer Konsensmodell, eine regionale Arbeitslosenvertretung und eine Kooperation zwischen Universität und Wissenschaftseinrichtungen zur Innovationsförderung. Das alles waren praktische Resultate langjähriger regionaler Kooperationen. Wichtigste Träger des Konsensmodells bildeten die lokale IG Metall, die Unternehmensberatung Price Waterhouse und das Arbeitsamt. Diese Akteure kooperierten bei der Sanierung angeschlagener Betriebe

aus dem Bereich Produktion und produktionsnahe Dienstleistungen. Finanzielle Ressourcen wurden aus Geldern des Arbeitsamtes generiert. Geriet ein Betrieb in Schwierigkeiten, konnten ihm – die Erfüllung einiger Bedingungen vorausgesetzt (die Banken bringen den gleichen Betrag ein, die Gesellschafter beteiligen sich, die Belegschaft leistet einen Beitrag) – Mittel aus der freien Reserve zur Verfügung gestellt werden. Dann wurde ein Beirat gewählt, der die Umsetzung des Sanierungskonzepts überwachte. In diesem Beirat waren IG Metall und Arbeitsamt gesetzt, hinzu kamen in der Regel Bank- und Industrievertreter (Dörre et al. 2001: 69).

3.3.6 Stiftung Innovation & Arbeit Sachsen (1997-2005)

Nicht mehr ganz im festgelegten Zeitraum der untersuchten Instrumente einzuordnen, aber als Zeichen dafür, dass sich Initiativen institutionalisieren und weiter etablieren konnten, sei an dieser Stelle noch auf die Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen (IAS) verwiesen. Als Nachfolger der Sächsischen Innovations- und Arbeitsmarktoffensive wurde sie 1997 gegründet und kam als Instrument zur Entwicklung und Umsetzung regionalisierter Strukturpolitik zum Einsatz. Industrielle Potenziale und Wachstumskerne sollten konzentriert unterstützt und ausgebaut werden. Ebenso wurden das Wissen und die Kreativität der Beschäftigten in der sächsischen Wirtschaft ge-

zielt gefördert und genutzt. In fünf Regionalstellen wurden Standortdialoge, branchenbezogene und regionale Projekte aufgebaut und Unternehmen gezielt durch externe Sachverständige und eigene Mitarbeiter*innen unterstützt. (IMU Akzente 2000: 2) Die Hilfe der Stiftung konzentrierte sich insbesondere auf die Startphasen, auf das „Anschieben“ von Projekten. Dazu gehörte die Kontakthanbahnung von Partner*innen und die Sicherung der Finanzierung. Zur Erschließung neuer Produkte, Verfahren und Märkte wurden im gleichen Zuge regionale Wirtschaftskreisläufe, Wertschöpfungsketten und Zulieferbeziehungen aktiviert. Mit einem Sachverständigenetz wurden Managementfähigkeiten und Gestaltungskompetenz von Mitarbeiter*innen und Betriebsräten unterstützt. Die Stiftung übernahm dabei auch die Koordinierung der Regionalforen bzw. Regionalstellen und des Sachverständigenetzes im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit.¹⁶ Die fünf Regionalstellen waren paritätisch strukturiert und von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der Landesregierung bzw. den Gebietskörperschaften getragen. Jeweils zwei Vorstände, vorgeschlagen von der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, führten gemeinschaftlich alle Geschäftsprozesse, genauso in den Regionalbüros. Alle Entscheidungen wurden im Stiftungsrat, im Vorstand und in den Regionalbeiräten im Konsens getroffen.

¹⁶ <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/151653> (letzter Abruf 19.10.2020)

3.4 Zwischenfazit

Leitgedanke vieler Modelle war, dass die „An-siedlung neuer Produktion am Ort oder im Betrieb immer synchron zum Auslauf alter Produktlinien stattfinden muss, wenn Strukturwandel nicht zum Kahlschlag werden soll.“ (Steinkühler 1991:12). An diesem Punkt setzten viele Konzepte, Modelle bzw. Initiativen an, die darauf ausgerichtet waren, Beschäftigungsverhältnisse aufrecht zu erhalten, einen Übergang in neue Aufgabenbereiche vorzubereiten, um schlussendlich Betriebe und Beschäftigung in den Regionen zu halten. Der Fokus zahlreicher Maßnahmen und Modelle lag auf Qualifizierung, Weiterbildung bzw. (Weiter-/Wieder-) Beschäftigung von Arbeitnehmer*innen, deren Arbeitsplätze gefährdet oder bereits verloren waren. Problematisch dabei war zum einen, dass es wenig Orientierung gab, welche Fähigkeiten und Fertigkeiten die Unternehmen in Zukunft benötigen. Zum anderen gab es wenige Weiterbildungsträger, die entsprechende Qualifizierungs- und Bildungsprogramme anbieten konnten. Zahlreiche Instrumente, bspw. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften kamen zum Einsatz, um das Zeitfenster für betriebliche Umstellungsprozesse zu erweitern.

Deutlich wird im Rückblick auch, dass die Modelle auf die Zusammenarbeit verschiedener Akteure, die z.T. gegensätzliche Interessen hatten, angewiesen waren, z.B. Unternehmensleitungen, Kommunal-, Landes-, Bundes- und EU-Politik, Arbeitsämter, Banken,

Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Zur Steuerung und Kontrolle verschiedener Maßnahmen und Ziele basierte die personelle Zusammensetzung vieler Instrumente auf paritätischen Konstrukten oder verfügte über Beiratsstrukturen, was sich oftmals als Stärke erwies.

Die Instrumente wurden in der Regel wirksam, wenn sie an den regionalen Gegebenheiten und gleichzeitig Besonderheiten ansetzten. Jedoch zeigte sich hier als bedeutende Schwäche, dass regionen- und landesübergreifend zu wenig Austausch, gegenseitige Unterstützung oder gar Zusammenarbeit der in den Maßnahmen agierenden Akteure stattfand, was aufgrund gleicher Problemlagen vermutlich sinnvoll und wirksam hätte sein können, zur Fehlervermeidung beigetragen hätte und anstatt eines Konkurrenzdenkens Kooperationen gefördert hätte.

Interessant erscheint auch, dass die Lebensdauer der Modelle unterschiedlich lang war, wobei deren Ende oder Fortführung nicht immer mit den jeweils erzielten Wirkungen übereinstimmten, bzw. auch nicht immer eindeutig nachzuvollziehen war, was sich aus den Instrumenten entwickelt hat.

Schlussendlich können in dieser Kurzanalyse über die real stattgefundene Umsetzung und Wirkung der einzelnen Instrumente keine abschließenden Aussagen getroffen werden, da diese in den Dokumenten und Angaben der Befragten teilweise sehr unterschiedlich dargestellt und eingeschätzt wurden. Für heutige Transformationsprozesse kann man jedoch einige Impulse und Schlussfolgerungen ableiten.

4 Transformation gestalten: Impulse und Schlussfolgerungen

Alle Anstrengungen der arbeitsorientierten Akteure zur Bewältigung der Transformationsherausforderungen nach der Wende einte das Ziel, nachhaltige Grundlagen für vernünftiges und zugleich erfolgreiches Wirtschaften, für gute Beschäftigung, für gesellschaftlichen Fortschritt, demokratische Einbeziehung und starke Mitbestimmung zu fördern bzw. zu sichern. Der hier dargestellte, grobe Ausschnitt der Erfahrungen wirft ein Licht auf eine Vielzahl von Maßnahmen und Modellen, eine Reihe unterschiedlicher Akteure, verschiedene Nuancen in der Zielsetzung, auf die Steuerung sowie auf unterschiedliche Finanzierungsmodelle, ohne jeweils die Bewertung von Wirksamkeit eingehend zu diskutieren. Wollte man aus heutiger Sicht Erfolg und Misserfolg messbar machen, müssten nachträglich die jeweils unterschiedlichen formulierten oder induzierten Maßstäbe auf einen Nenner gebracht werden, das maßen wir uns ausdrücklich nicht an.

Wenngleich sich neben den Impulsen durch die vorangestellte Darstellung der Instrumente hinaus nur schwerlich sehr konkrete Handlungsanleitungen oder Instrumente ableiten lassen, ergeben sich einige grundlegendere Aspekte, die unter dem Gesichtspunkt der arbeitsorientierten Gestaltung von Transformationsprozessen Bedeutung haben, so:

- eine fortlaufende, aktuelle Analyse und Folgeabschätzung,
- die Bedeutung der Kommunikation,
- die Optimierung der Steuerung von Maßnahmen und Instrumenten,
- die Wahl und Ausgestaltung von Instrumenten,

- auf die ‚richtigen‘ Personen und Akteure zu setzen,
- die Finanzierung von Instrumenten und Maßnahmen,
- die Rolle von Gewerkschaften und Verbänden.

4.1 Fortlaufende, aktuelle Analyse und Folgeabschätzung

Eine fortlaufende, aktuelle Analyse, Folgeabschätzung sowie Ableitung von Empfehlungen und Maßnahmen im Transformationsprozess ist unerlässlich. Was wie eine Binsenweisheit klingen mag, stellen wir dennoch bewusst an den Anfang.

So richtig und notwendig Prognosen und Studien zur Folgeabschätzung zu Beginn eines großen Wandels sind, so notwendig ist auch, diese im Prozess (selbst)kritisch auf den Prüfstand zu stellen, sie mit dem realen Verlauf der Transformation abzugleichen und neuen, auch von den Annahmen abweichenden Erscheinungen gegenüber wachsam zu sein. So fällt im Rückblick auf, dass die Überprüfung einer Reihe im Zuge der Wiedervereinigung aufgestellter Prognosen und Grundannahmen über Zusammenhänge und Wirksamkeit von Maßnahmen mit dem Ziel, schnell und effektiv Beschäftigung erhalten bzw. zu fördern, Industriestruktur und -arbeitsplätze zu sichern oder die Angleichung schnell zu vollziehen, im einmal angelaufenen Prozess nicht mehr systematisch geprüft wurden. Getrieben von den Anforderungen, so erscheint es rückblickend, stand das Reagieren, das „Machen“ im Vordergrund: einmal festgelegte Maßnahmen (z. B. die Privatisierungs-

politik in Händen der Treuhänder unter weitgehendem Ausschluss anderer gesellschaftlicher Akteure und Belegschaften oder die vollständige Einordnung der östlichen Bundesländer in das westdeutsche politische System mit geringen Spielräumen für Debatten und Entscheidungsprozesse der betroffenen Bürger usw.) – wurden im Wesentlichen nicht mehr kritisch in Frage gestellt und kontrolliert, sondern durchgeführt. Begleitende wissenschaftliche Analysen und der systematische Abgleich zwischen getroffenen Prognosen und realem Verlauf der Entwicklung gerieten unter dem Druck der Ereignisse zeitweise in den Hintergrund. Dabei wären vermutlich einige der langanhaltenden, auch schwerwiegenden Folgeprobleme absehbar und womöglich in der Form vermeidbar gewesen, z. B. der Verlust wertvoller industrieller Kerne und Kompetenzen, eine verheerende Massenarbeitslosigkeit auf Dauer, die mit dem Risiko und der Gefahr verbunden sein kann, dass Misstrauen in demokratische Prozesse und Strukturen entstehen können.

Tatsächlich es ist eine der wohl komplexesten Anforderungen im laufenden Transformationsprozess, die Wechselbeziehungen der wirksam werdenden Faktoren fortlaufend zu untersuchen, neue Entwicklungen abzuschätzen und die Wirksamkeit eingeleiteter Maßnahmen darin stetig auf ihre Tauglichkeit zu prüfen. Das erfordert eine systematische, offene und streitbare Grundlagenarbeit und bewusst interessenindizierte Folgeabschätzung, die zuverlässig abgeleitet, kritisch diskutiert und möglichst unabhängig finanziert werden muss. Sie muss sich für den Wandel und dessen gesellschaftliche Folgen allseitig interessieren,

aufgeschlossen sein für neue Zusammenhänge und Impulse und darf nicht daran kranken, getroffene (eigene) bzw. interessen geleitete Aussagen zu verteidigen oder wider besseren Wissens zu bestätigen, obwohl sich Fakten ändern. Der Umstand, dass Transformation immer auch Interessenkonflikte hervorruft und über kurz oder lang ‚Gewinner‘ und ‚Verlierer‘ hervorbringt, erfordert in besonderem Maße, die Analyse darauf zu richten.

Umso bedeutsamer wird eine interdisziplinäre, möglichst allseitige und ‚ehrliche‘ Forschung und Folgenabschätzung, um den realen Spielraum für Gestaltung identifizieren und tatsächlich nutzen zu können. Expertise verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen ist dabei ebenso wichtig wie die Einbeziehung von Erfahrungswissen und Perspektive der Beschäftigten, die in der einen oder anderen Form mit den Ergebnissen der Transformation konfrontiert sind bzw. es sein werden.

In Anlehnung an die Software-Entwicklung wäre ein ‚open-source‘-Ansatz wünschenswert: Eine wissenschaftliche, für gesellschaftspolitische Akteure und Beschäftigte offene Plattform, die Einblick in die Grundannahmen, Mittel, Methoden sowie Auftraggeber zulässt; wo neue Erkenntnisse laufend dokumentiert, zur Verfügung und zur Debatte gestellt werden; ein Podium für die streitbare Auseinandersetzung über Ziele und Zielkonflikte in der Transformation und selbstverständliche Einbindung der potenziellen Gewinner- und Verlierer-Perspektive sowie – hier sog. – „Labor“-Foren, in denen Maßnahmen zur Gestaltung vorgestellt, sozusagen im Praxisbetrieb geprüft und begleitet und evaluiert werden. Ein Raum, der unterschied-

liche Akteure zusammenbringt und Chancen für neue Kooperationen bietet.

4.2 Kommunikation zu Chancen und Risiken der Transformation

Kommunikation kommt bekanntermaßen große Bedeutung zu hinsichtlich der Art und Weise, mit welcher Haltung und welchen Erwartungen Transformationsgeschehen verarbeitet wird und welches Verhalten ausgelöst bzw. gefördert wird. Die Erfahrungen im Zuge der Wiedervereinigung machen deutlich, dass vereinfachende, gar beschönigende Kommunikation die Dinge zunächst scheinbar leichter macht – auf lange Sicht die Probleme jedoch größer werden lässt. Etwas plakativ aber deutlich wollen wir das an einem der wohl bekanntesten Kommunikations-Fauxpas der Nachwendezeit machen, begangen vom damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl mit dem im Juli 1990 gewählten – und bis mindestens 1998 von der CDU aufrechterhaltenen Bild der ‚blühenden Landschaften‘¹⁷. Heute gilt der Begriff der ‚blühenden Landschaften‘ insbesondere in Ostdeutschland weithin als Synonym für gebrochene Regierungsversprechen und hat in die Umgangssprache Eingang gehalten als zynische Charakterisierung für die Angleichungsdefizite, Abwanderung und Industriebrachen. Tatsächlich zeichneten sich bereits kurz nach der Wende tiefe Einschnitte und große ‚Verlierer-Gruppen‘ ab, die offizielle

Kommunikation hingegen hielt an Beschönigungen eisern fest. Statt zu vereinfachen, vorhandene Konflikte und zu erwartende Probleme zu verdecken, muss Kommunikation in der Transformation die realen Herausforderungen möglichst treffend und ehrlich kennzeichnen. Prägende Begriffe und Slogans sollten die realen Chancen und Möglichkeiten aufzeigen und noch ungeklärte Fragen ebenso offen benennen, wie auch potenzielle Risiken und Zumutungen klar aussprechen.

Kommunikation muss in der Transformation helfen, sich ein eigenes, möglichst realistisches Bild der Lage und der – die jeweilige Gruppe betreffenden – Veränderungen machen zu können. Sie sollte das Mitdenken fördern, sie sollte herausfordern zu einer aktiven, gestaltenden und wo nötig auch schützenden Haltung. Auf Basis der breiten Begeisterung über die Wiedervereinigung und den Erfolg der demokratischen Volksbewegung in der DDR auf der einen sowie der Hoheit vorwiegend westdeutscher Medien und Parteien über wesentliche Kanäle der Meinungsbildung auf der anderen Seite blieben zu erwartende Probleme, tiefe Einschnitte und Veränderungen in der Kommunikation doch in Summe unterbelichtet. Umso tiefer sitzt bis heute in Teilen der Nachwendegeneration die Enttäuschung über die Folgen der Transformation in Folge der Wiedervereinigung und ist ein Boden, auf dem im schlechtesten Fall Demokratiefeindlichkeit gedeihen kann.

¹⁷ „Durch eine gemeinsame Anstrengung wird es uns gelingen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Thüringen schon bald wieder in blühende Landschaften zu verwandeln, in denen es sich zu leben und zu arbeiten lohnt.“ (Aus der Fernsehansprache von Helmut Kohl am 1.7.1990) Das Bild der ‚blühenden Landschaften‘ wurde mindestens bis in den Wahlkampf zur Bundestagswahl immer wieder bewusst genutzt.

Im Vergleich dazu kommt heute sowohl die Kommunikation von Regierung, Parteien und Verbänden als auch die Kommunikation aus arbeitsorientierter Sicht zu wesentlichen Treibern und Herausforderungen der Transformation vergleichsweise nüchtern, mit Tendenz zu positiv daher. Die zentralen, auch von arbeitsorientierten Wissenschaftlern, Akteuren und Gewerkschaften verwendeten oder (mit)geprägten Begriffe und Bilder für komplexe grundlegende Veränderungsprozesse und hauptsächliche Trends „Energiewende, Decarbonisierung, Digitalisierung, Industrie 4.0., E-Mobilität, Mobilitätswende“ usw. suggerieren in erster Linie einen entweder notwendig werdenden ökologischen Wandel oder skizzieren den sich objektiv vollziehenden technisch-wissenschaftlichen Fortschritt. Negative Folgen und Risiken für Beschäftigte, Arbeitsplätze, die Arbeits- und Leistungsbedingungen usw. und ggf. auszutragende (Interessens-)Konflikte im Transformationsprozess wurden im Zuge verschiedener Studien zwar genannt, stehen unter dem Strich – zumindest rückblickend für die Jahre 2018 und 2019 – unserem Eindruck nach jedoch eher im Hintergrund. Auch der gewählte, zusammenfassende Begriff der ‚Transformation‘ – Synonym für Umwandlung, Umgestaltung – enthält sich in seiner Nüchternheit tendenziell einer Wertung, ob und welche Chancen oder Risiken sich bspw. für gesellschaftliche Gruppen, für die Industriestruktur, die Umwelt usw. ergeben könnten. Beispielhaft dafür steht ein Image- und Infor-

mationsfilm der IG Metall aus dem Jahre 2018, in dem vor allem ein positives Bild gezeichnet wird und der die Transformation als notwendigen und gewollten gesellschaftlichen Fortschritt darstellt.¹⁸ Verbunden wird das mit der Botschaft und dem Anspruch, Transformation „fair zu gestalten“. Der inzwischen gängige Slogan vom ‚Fairwandel‘ bringt dies auf den Punkt und ist in den Sprachschatz der arbeitsorientierten Kommunikation eingegangen.

Konkret wäre ggf. zu prüfen, ob die bisher gewählte, hier skizzierte nüchtern-positive Kommunikation angesichts des realen Verlaufs der Transformation in Wechselwirkung zur Corona-Pandemie und den wirtschaftlichen Verwerfungen, hier auch teilweise gravierende Widersprüchlichkeit, die realen Herausforderungen ausreichend trifft und für die Erfahrungswelt vor allem in stark betroffenen Gruppen/Branchen anschlussfähig ist. Anhaltende Leistungsverdichtung, akut werdender Fachkräftemangel, drohender Beschäftigungsabbau im Herzen der deutschen Automobilindustrie, harte Konkurrenz um mögliche Zukunftsprodukte, Aufkündigung von Beschäftigungspakten und Angriffe auf tarifliche Errungenschaften in bisher als eher gut reguliert geltenden Bereichen – aber bspw. auch unerwarteter Beschäftigungsaufbau z. B. im Zuge der Umstellung auf E-Mobile, unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Digitalisierung usw. – das Bild der realen Herausforderungen konkretisiert sich. Aktuell erscheint es bspw. so, als träfe das noch vor kur-

18 „Miteinander für morgen“, Transformationskongress der IG Metall (Bonn, 30.-31.10.2018), <https://www.youtube.com/watch?v=aQ1E639hpVQ> (letzter Abruf 29.10.2020)

zem geprägte Bild einer stark dialogorientierten, eher konfliktfreien Gestaltung weit weniger zu, während Konflikte zunehmen, Beteiligung an der Gestaltung durchgesetzt werden und teilweise lediglich Abwehrkämpfe geführt werden müssen. Auch die erste Bilanz zur Treffsicherheit der vorwiegend in den letzten zwei Jahren getroffenen Prognosen bspw. zur Wirkung und Reichweite der Digitalisierung, der Folgen und Geschwindigkeit des Umstiegs auf alternative Antriebe usw. wäre hilfreich, um Kommunikation ggf. weiter zu schärfen und sowohl Chancen als auch aufbrechende (Interessens-)Konflikte deutlicher zu kommunizieren.

4.3 Optimierung der Steuerung von Maßnahmen und Instrumenten

Wenn wir hier von Steuerung sprechen, geht es um die Steuerung von Maßnahmen mit dem Ziel, gestaltend oder schützend in Transformationsprozesse einzugreifen, Wirkungen ggf. zu verstärken bzw. abzumildern, Trends ggf. zu beeinflussen, bestimmte Interessen zum Tragen zu bringen, ohne jedoch den Gesamtverlauf im Transformationsprozess aufhalten oder umkehren zu wollen. Diese Steuerung findet in vielfältiger und höchst unterschiedlicher Art und Weise statt: sie kann sich auf politische, ökonomische, kulturelle oder soziale Aspekte beziehen, auf der Makro- oder Mikroebene angesiedelt sein, institutionalisiert oder eher spontan, temporär oder anhaltend erfolgen, demokratisch legitimiert oder aber verordnet sein. Wenn in diesem Abschnitt von Steuerungserfahrung die Rede ist, geht es konzentriert um die im Rahmen un-

serer Untersuchung betrachteten Instrumente und einbezogenen, vorwiegend arbeitsorientierten Expertenmeinungen. Mit Blick auf die Erfahrungen der Nachwendezeit ergeben sich einige Hinweise:

Erstens, dass Steuerungsmechanismen oder damit beauftragte Personen bzw. Institutionen darauf ausgerichtet werden müssen, die Einheit von betriebs-, volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Kosten/Nutzen und deren langfristiger Wirkung im Blick zu behalten. So erwiesen sich – betriebswirtschaftlich – kurzfristig sinnvoll erscheinende Maßnahmen (z. B. Schließung, oder Zerschlagung von Unternehmen mit fachlichen Kernkompetenzen statt Sanierung und Fortführung) in der Perspektive als schmerzhafter Verlust wichtigen Know-hows für Branchen, Regionen oder Cluster.

Zweitens müssen Instrumente generiert und eingesetzt werden, die geeignet sind, teure und letztlich lähmende Konkurrenzspiralen (bspw. zwischen Regionen um Zuschlag für Investitionen in neue Technologien) möglichst zu vermeiden oder aber für Interessenausgleich zu sorgen; Marktgesetze, getrieben von betriebswirtschaftlicher Logik regeln das nicht.

Drittens wäre eine Steuerungskaskade wünschenswert, die darauf achtet, vergleichbare Steuerungsstrukturen und -instrumente in den Ländern und Regionen zu schaffen und Synergien sowie gemeinsame Anforderungskataloge und Kriterien zu entwickeln und zu standardisieren. Ziel müsste sein, die Handhabung der Instrumente sowohl einfacher als auch transparent zu gestalten. Statt mit unübersichtlicher Vielfalt an Projekten, Parallelstrukturen und

Maßnahmen zu reagieren, gilt es, den kreativen, für alle förderlichen Wettstreit zu stärken und auf sinnvolle Kooperation statt Konkurrenz zu setzen. Eine solche Steuerungskaskade ist wiederum nur dann vertretbar, wenn die verschiedenen Interessenvertreter – sprich auch die der Beschäftigten – darin auch tatsächlich ernsthaft mitreden, mitwirken und mitentscheiden können. Nicht zuletzt müssen die mit der Steuerung von Maßnahmen oder Projekten beauftragten Personen oder Institutionen selbst überzeugt und überzeugend eine Kultur der Zusammenarbeit auf Augenhöhe, Konsensorientierung und wo nötig des Interessenausgleichs verwirklichen und diesbezüglich Vorbild sein.

Bereits in der Nachwendezeit wurde zudem in einzelnen Bundesländern der Bedarf einer fach- und institutionenübergreifenden Koordination der Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure, möglichst angesiedelt auf Ebene von Landesministerien angezeigt und teilweise auch versucht, in die Praxis umzusetzen. Laut Aussage einiger Interviewpartner*innen besteht mit Blick auf den heutigen Transformationsprozess weiterhin der Bedarf nach einer koordinierenden, beratenden Einrichtung, eine neue Form eines Transferinstrumentes. Denkbar wären sogenannte Krisennetzwerke oder Krisenmanager*innen, angestellt auf Landesebene, die die Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich deren Unterstützung von angeschlagenen Unternehmen koordinieren und kontrollieren und nach Möglichkeit bei der Erarbeitung eines zukunftsfähigen Unternehmenskonzeptes beratend zum Einsatz kommen.

4.4 Wahl und Ausgestaltung von Instrumenten

Im Zuge des durch die Wiedervereinigung bedingten Transformationsprozesses wurde (wie schon dargestellt) eine große Anzahl und Vielfalt verschiedener Instrumente und Maßnahmen aufgesetzt, die sich in der konkreten Zielsetzung unterschieden und auf verschiedenen Ebenen ansetzten. Gemäß dem Anliegen unserer Kurzanalyse fokussieren wir uns lediglich auf Instrumente, die in weitestem Sinne arbeitsorientierte Interessen berühren.

Bewährt hat sich der frühzeitige Einsatz zur schnellen Identifizierung von Chancen bzw. Problemen und die möglichst frühzeitige Gestaltung und Einflussnahme, statt abzuwarten, bis die ersten Probleme und Veränderungen sichtbar werden. So erweist sich bereits jetzt als ein Kernproblem, dass Unternehmen und oftmals die Belegschaften von dem schon lange angekündigten Megatrend scheinbar unerwartet getroffen werden. Um diesen Szenarien in Zukunft besser vorzubeugen, sollten bei der Wahl der Instrumente folgende Punkte beachtet werden:

- Bewährt hat es sich, Instrumente wirklich inhaltlich zu kontrollieren und zu evaluieren (Qualitätskontrolle), ggf. Träger zu coachen und zu unterstützen, statt eines zahlengetriebenen, bürokratisch aufwändigen und oftmals doch eher inhaltsleeren Controllings.
- Bewährt hat sich weiter, eine gute Balance zu finden zwischen Aufbau und Finanzierung für den Zweck nötiger, solider Strukturen auf

der einen und einer drohenden Verselbständigung einmal geschaffener Institutionen und Einrichtungen, die zum Selbsterhalt immer neue Projekte und Maßnahme generieren und sich vom Zweck ihres Auftrags zu lösen drohen, auf der anderen Seite.

- Notwendig ist zudem eine Kultur, die Kooperation und gegenseitiges Lernen einfordert und fördert, um Fehler zu vermeiden und Erfolge zu mehren, im Unterschied zu Abschottung, Hoheitswissen und Konkurrenzgebaren zwischen beauftragten Institutionen oder Trägern.
- In Anlehnung an die Erfahrungen der Nachwende-Transformation wäre im Sinne einer stärkeren Fokussierung, Durchschlagskraft, Kooperation und Koordination die Einrichtung sog. regionaler ‚Transformationsräte‘ oder ‚Transformations-Tische‘ mit Entsprechung auf Landes- und Bundesebene nach einem einheitlichen System zu überprüfen. Darin vertreten sein könnten Repräsentant*innen der jeweiligen Hauptbranchen mit Vertreter*innen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, der jeweiligen Kommune, bedeutender Sozialverbände sowie Non-Profitorganisationen. Zu empfehlen ist eine operativ-moderierende sowie wissenschaftliche Begleitung, ein quartalsweise zu aktualisierendes Monitoring und ein für alle Akteure verständliches Summary. Dieses Transformations-Monitoring mit einfachen, einheitlichen Kennzahlen, Branchendifferenzierung usw. könnte regional und auf Länderebene zur Einschätzung der Transformationsfolgen und -anforderungen dienen und zugleich fortlaufend die Wirkung

wichtiger branchen-/themenspezifischer Projekte in der Region evaluieren. Notwendige Grundlage einer solchen Zusammenarbeit ist ein definierter Grundkonsens über gemeinsame Ziele regionaler Struktur- und innovativer Industriepolitik. Deutlich wurde, dass Instrumente dann wirksamer waren, als die Zusammenarbeit der verschiedenen Sozialpartner und betrieblichen Akteure aus der Region auf Basis von gemeinsamen Zielen bzw. einem gemeinsamen Verständnis darüber, was erreicht werden muss, beruhte und alle auf der Grundlage eines gemeinsamen regionalpolitischen Konsenses agierten – schrittweise aufgebautes Vertrauen und konkrete Verbindlichkeiten konnten Interessensgegensätze abschwächen. Darin muss die gemeinsame Verantwortung ebenso Berücksichtigung finden wie die Bereitschaft zum Interessenausgleich. Transformationsräte könnten beitragen, Chancen und Risiken zu identifizieren, übergreifendes Verständnis verschiedener Perspektiven zu fördern, innovative Ideen aufzunehmen und in Entwicklungskonzepten zu konkretisieren. Sie könnten das Controlling bestehender Projekte und Maßnahmen ergänzen und nicht zuletzt verbindliche Empfehlungen (z. B. Einsatz von Fördermitteln, Schaffung politischer Rahmenbedingungen usw.) aussprechen. Wesentlich wäre die Verortung dieser Beiräte als zentrale Koordinierungs- und Schaltstelle, ihre Ausstattung mit realen Mitsprache- und Entscheidungskompetenzen sowie Einbindung in eine landes- und bundesweit adäquate Struktur.

- Das historische Instrument des Beschäftigungsplans korrespondiert in gewisser Hinsicht mit dem Ansatz der heute favorisierten Zukunftsvereinbarung oder vergleichbaren Modellen im Rahmen von Tarifverträgen. Unbeantwortet bzw. dringend zu lösen bleibt die Frage nach einem höheren Maß eines rechtsverbindlichen Anspruchs der Arbeitnehmerseite auf die Initiierung, ernsthafte Beratung und Durchsetzungsmöglichkeit eines Beschäftigungsplans oder – heute – einer Zukunftsvereinbarung. Die bisherigen Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) insbesondere zu Interessenausgleich und Sozialplan geben der Arbeitnehmerseite diesbezüglich keine ernstzunehmenden aktiven Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand, sodass arbeitsorientierte Innovationen, Impulse oder Kompensationsvorschläge im Zweifelsfall im Sande verlaufen. Hier muss der Gesetzgeber bewegt werden: Wer Menschen als aktive Gestalter der Transformation gewinnen will, muss Arbeitnehmerinteressen, Beschäftigtenperspektiven und Know-how in der Praxis ernsthaft zum Tragen bringen.
- Beschäftigungsgesellschaften haben sich unter verschiedenen Titeln (Beschäftigungs-, Qualifizierungs-, Auffang- oder Transfergesellschaften) verstetigt und spielen aktuell wieder eine Rolle im Umgang mit betrieblichen Krisensituationen. An Bedeutung gewinnt die konsequente Ausrichtung auf eine hohe Qualität dieses Instruments. Werden Beschäftigte über den Weg einer Beschäftigungsgesellschaft tatsächlich aus dem Unternehmen entlassen, muss das transparent und äußerst verantwortungsvoll geprüft und entschieden werden: Lassen sich tatsächlich Zukunftsperspektiven für die Betroffenen identifizieren? Werden die betroffenen Regionen auch langfristig entlastet? Wird ein hohes Niveau an zukunfts-trächtigen Qualifizierungsangeboten gewährleistet, eine individuelle Beratung und Begleitung zur Karriereplanung? Bringt der Träger branchenspezifische Kenntnis und Vernetzung mit regionalen Unternehmen mit? Werden neue Wege beschritten, beispielsweise in Form initiativer Transferangebote (bspw. Ermöglichung von Überbrückungszeiten mit Ziel der Rückführung in den abgebenden Betrieb) und sind regelmäßige Qualitätskontrollen Standard?
- Wenig experimentiert wurde bisher mit der Möglichkeit der zeitweisen Arbeitnehmer-Überlassung zwischen Betrieben auf Basis eines Tarifvertrags, der den Beschäftigten vergleichbare Standards auf Tarifniveau sichert. Krisensituationen und Schwankungen könnten so ggf. überbrückt sowie Entlassungen als auch Know-how-Verlust vermieden werden.
- Auch der wie in den ANKER-Projekten verfolgte Ansatz, in Verbindung mit finanzieller Förderung professionelle und von staatlicher Seite eingesetzte, finanzierte und kontrollierte Coaches für in die Krise geratende Unternehmen einzusetzen, wäre nochmals zu prüfen. Ihr Auftrag läge in der Analyse, der Unterstützung bei der Konzepterstellung bis zur Begleitung der Umsetzung der festgelegten Maßnahmen.

- Angesichts der Treiber der Transformation sind hohe Anforderungen an die Bildungsträger gestellt. Darauf muss heute ein deutlich höheres Gewicht gelegt werden als in der Nachwendezeit; so verloren in Ostdeutschland in hohem Maße gut qualifizierte Beschäftigte ihre Arbeitsplätze, deren Qualifikationen und Erfahrungswissen die Anschlussfähigkeit wenig beeinträchtigten. Investitionen in technische Ausstattung im Zeitalter von Digitalisierung, neuen Antriebstechnologien usw., entsprechende Qualifizierung der Lehrkräfte, Anbindung an die schnelllebigen technischen und wissenschaftlichen Innovationen (bspw. im Zuge gemeinsamer Projekte mit Unternehmen), Eigeninitiative und Experimentierfreudigkeit in Hinblick auf teilweise noch unspezifische Anforderungen an künftige Berufsprofile – diese Maßstäbe werden nach Aussage einiger unserer Interviewpartner sowie nach Einschätzungen von Experten aus der Branche selber bisher nur in Ausnahmen gewährleistet.
- Eine „transformationsensible“ Weiterbildungsstruktur muss aufgebaut werden: So braucht es zum einen mehr regionale Bildungsträger, außerdem ein/e Unterstützungseinrichtung/Dienstleistungsangebot/Koordinierungsstelle auf Landesebene als Anlaufstelle für Arbeitgeber und Arbeitnehmer*innen. Diese Einrichtung oder Stelle könnte Unternehmen zunächst regelmäßig dabei unterstützen, Weiterbildungsbedarfsanalysen durchzuführen. Dabei wäre von besonderer Bedeutung, durch das Aufzeigen neuer Unternehmensaktivitäten Tätigkeitsbereiche zu identifizieren, auf die hin Arbeitnehmer*innen, die in bisherigen Arbeitsbereichen nicht mehr beschäftigt werden können, umgeschult werden können. Darauf aufbauend könnte diese dabei beraten, in welcher inner- und außerbetrieblichen Form dies geschehen kann, wo man geeignete Weiterbildungsstellen findet und in welcher Form dies finanziert werden kann.
- Individuelle Weiterbildung muss breiter gefördert werden, es sind mehr Anreize, Angebote und die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen wünschenswert; außerdem muss Weiterbildung individuelle monetäre Förderung erfahren, statt sie auf die unmittelbaren betrieblichen Belange zu reduzieren oder mit Bildung zu reagieren, wenn bereits unmittelbare Problemlagen eingetreten sind. Tatsächlich muss Bildungsbereitschaft geweckt und gepflegt sowie mehr Anspruch auf verbindliche Bildungszeiten während der Arbeitszeit bzw. im beruflichen Leben durchgesetzt werden.
- Kommt es im Zusammenhang mit Transformationsfolgen zur Vernichtung von Arbeitsplätzen, erweisen sich Auffanglösungen (z. B. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften) als Fluch und Segen zugleich: anfangs wirken sie dämpfend, ermöglichen ggf. Übergänge für die Beschäftigten und nehmen zunächst Sorgen vor drohender Arbeitslosigkeit und machen sowohl Kosten als auch juristische und politische Auswirkungen für die ‚abgebenden‘ Betriebe kalkulierbarer. Zugleich sind

sie allein, ohne strategische Ansätze und Erschließung für neue Beschäftigungsfelder keine Lösung. So müssen sie ggf. auf lange Sicht staatlich finanziert werden, verstärken in der Perspektive das Beschäftigungsproblem durch tendenziell steigende Vermittlungshemmnisse und können in Folge das Misstrauen in die politische Steuerungsfähigkeit des Staates fördern.

4.5 Auf die ‚richtigen‘ Personen und Akteure setzen

Einhellig wurde in den Experteninterviews betont: Fortschritte und Erfolge – bspw. zum Erhalt von Unternehmen, zur Schaffung sinnvoller Modelle der Beschäftigung und Qualifizierung usw. – gelangen am besten, wenn engagierte, innovativ denkende und handelnde Persönlichkeiten – ohne Scheu vor der Zusammenarbeit mit den verschiedensten Akteuren – eine Kooperation eingingen und dafür auch öffentlich warben. Gefragt waren Persönlichkeit, Kooperationskultur, Experimentierfreudigkeit und eine gute Balance aus Risikobereitschaft und Verantwortung, aber auch Experten- und Erfahrungswissen. Verschiedene Möglichkeiten wurden hier genutzt, informelle sowie offizielle bzw. institutionelle Verbindungen und Funktionen. Entwickelte sich ein belastbares Vertrauensverhältnis und wurde gemeinsam Mut und Kraft aufgebracht, wurden auch unkonventionelle Wege frei und Experimente gemeinsam verantwortet. Bedeutend, so die Befragten, war unter anderem, dass Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften sowohl selbstbewusst An-

spruch anmeldeten als auch, dass starke Persönlichkeiten und Charaktere diesen Anspruch verkörperten. Zu den Akteuren zählten zudem im weiteren Sinne regionale Unternehmen, Wirtschaftsvereinigungen, Beschäftigungsgesellschaften, Arbeitsämter, Unternehmensberatungen, Hochschulen, (regionale) Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, lokale Politik, Handwerkskammern, Handelskammern und Gewerkschaften. In dem Maße, wie es gelang, die Zusammenarbeit auf Augenhöhe und Koordinierung zu fokussieren, trug das zur Gestaltung der Transformation im Sinne aller Beteiligten bei.

4.6 Finanzierung von Instrumenten und Maßnahmen

Hinsichtlich der Finanzierung für Projekte oder Maßnahmen zur Gestaltung im Transformationsprozess lässt sich, so die Einschätzung der Interviewten und im Rückblick auf die Erfahrungen, unter anderem ableiten: Erstens muss die Abschätzung direkter und indirekter (potenzieller) wirtschaftlicher und gesellschaftlicher monetärer und sonstiger Folgekosten mitgedacht, prognostiziert und in Entscheidungen in der Transformation eingebunden und in die Abwägungen eingebracht werden; die Nachwenderfahrungen machen deutlich, dass kurzfristige Kosten-Nutzen-Rechnungen oder eine verengte Sicht auf betriebs- oder branchenpolitische Anliegen teilweise Entscheidungen nach sich zogen, die langfristig massive gesellschaftliche Kosten bzw. negative Nachwirkungen zur Folge hatten. Zweitens sollten bei Finanzierungsentscheidungen die Vergabe von Förder-

mitteln noch stärker an verbindliche, arbeitsorientierte Anforderungen (Beschäftigungssicherung, Gute Arbeit, Investitionen usw.) geknüpft werden, die auch mittelfristig einzuhalten sind und deren Einhaltung zuverlässig kontrolliert wird. In diesem Zusammenhang müssen reale Sanktionen und Rückzahlungsregelungen vereinbart werden. Drittens ist die Förderung für ausdrückliche Stärkung von Mitbestimmung in den Betrieben sowie Unterstützung der individuellen Laufbahnplanung und Entwicklung von Beschäftigten in Unternehmen zu empfehlen, anstatt Unternehmensentwicklung in den Vordergrund zu rücken und Beschäftigteninteressen tendenziell ‚im Schlepptau‘ zu behandeln. Hier könnten die Erfahrungen des Betriebsratsberatersfonds aufgegriffen, den heutigen Anforderungen angepasst und weiterentwickelt werden. Viertens ist bei der Mittelvergabe auf ein gesundes Verhältnis zwischen staatlichen Investitionen in Zukunftstechnologien und nötigen Ausgaben zu Erhalt und Ausbau gesellschaftlich notwendiger Branchen und Kompetenzen ebenso zu achten wie darauf, den Erhalt strukturbestimmender Kernkompetenzen bewusst zu stärken. Fünftens wäre zu prüfen, inwiefern Erfahrungen des sog. Konsolidierungsfonds Ost für heute nützlich sein können, der damals v. a. für Unternehmen in der Krise zur Verfügung stand, die bereits alle anderen Mittel ausgeschöpft hatten, jedoch anhand festgelegter Auswahlkriterien als regional- und/oder branchenspezifisch zukunftsfähig eingestuft wurden.

Die Befragten stellten außerdem eine stärkere Einbeziehung von Akteuren, die sich gut mit dem Einsatz, der Beantragung und Viel-

schichtigkeit von Fördermitteln auskennen, heraus. Darüber hinaus gab/gibt es damals wie heute Kritik an der eingeschränkten Möglichkeit, unterschiedliche Fördermittel zu bündeln bzw. zu kombinieren, teilweise war/ist die Beantragung der Fördermittel sehr kompliziert und undurchsichtig. Es gilt, vor allem Fördermöglichkeiten auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene und denkbare Kombinationsmöglichkeiten auszuloten.

4.7 Rolle von Gewerkschaften und Verbänden

Im Vergleich zu den unmittelbaren Jahren nach der Wiedervereinigung können sich Verbände und Gewerkschaften heute auf gefestigte Strukturen stützen, haben ihre Handlungsmacht weiter ausgebaut und tragen große Verantwortung für ein erfolgreiches Gelingen der Transformation. Gemäß dieser Bedeutung kommt es hier in hohem Maße auf Verlässlichkeit und Verbindlichkeit an – dem widerspricht ein Trend zu Verbandsaustritten auf Arbeitgeberseite bzw. die Einrichtung sog. OT-Verbände, was in hohem Maße destabilisierend wirkt. Wünschenswert wären hier stärkere Verpflichtungen, verbindlichere Standards (z. B. in Verbindung mit der Vergabe staatlicher Mittel) oder aber Regelungen bspw. zu allgemeinverbindlichen Tarifverträgen auf hohem Niveau. Ungeachtet dessen müssen sich Gewerkschaften ihre Handlungsmacht im herkömmlichen Sinne erhalten und sie ausbauen – Durchsetzungsfähigkeit steht und fällt mit Mitgliederstärke und ggf. ernstzunehmender Arbeitskämpfungsfähigkeit.

5 Zusammenfassung

Wie aus der Kurzanalyse hervorgeht, können Erfahrungen und Wissen aus vorangegangenen Transformationsprozessen nicht als Blaupause dienen oder auf aktuelle Entwicklungen einfach übertragen werden. Jedoch ist es möglich, aus ihnen allgemeinere Schlussfolgerungen zu ziehen, Anregungen zu geben sowie Ideen und Ansätze wieder aufzugreifen und sich im Voraus bewusster mit potenziellen Folgen auf Regionen, Branchen, Beschäftigtengruppen oder auch gesellschaftliche Prozesse auseinanderzusetzen. Wenngleich die Transformation der unmittelbaren Nachwendezeit (1990-1995) von besonderen Faktoren getrieben war, lassen sich unseres Erachtens nach dennoch bestimmte Erfahrungswerte im Interesse gelingender Gestaltung von Transformation ableiten. Auf Grundlage einer Reihe wertvoller Expertengespräche sowie Auseinandersetzung mit verschiedenen Modellen und Maßnahmen konnten wir im Zuge der Kurzanalyse folgende Aspekte identifizieren:

Ratsam ist es, eine fortlaufende, allseitige und kritische Analyse in der Transformation kontinuierlich zu gewährleisten, sie aktuell zu halten, um Folgeabschätzungen für Arbeits- und Lebensbereiche sowie Wechselwirkungen von Faktoren fortlaufend im Blick zu haben und neue Entwicklungen einbeziehen zu können. Das schließt die Bereitschaft ein, die Perspektive unterschiedlicher Disziplinen gezielt zu organisieren, sich, wo nötig, von getroffenen Prognosen wieder zu lösen und die wissenschaftliche Arbeit entsprechend finanziell auszustatten, anstatt sich vor allem auf Umsetzung einmal getroffener Empfehlungen zu fokussieren. Die Steuerung von Maß-

nahmen und Instrumenten gilt es schon während ihrer Laufzeit und Anwendung laufend zu optimieren und an aktuelle Anforderungen anzupassen. Fortschritte und Erfolge standen in der Regel in enger Verbindung mit engagierten, innovativ denkenden, anpackenden Persönlichkeiten, die bereit und in der Lage waren, zu kooperieren, ohne Scheu vor Zusammenarbeit mit verschiedensten Akteuren. Eine tragende und verantwortungsvolle Rolle kommt Gewerkschaften und Verbänden zu, da sie aufgrund ihrer in der Regel gefestigten Strukturen, organisierter Handlungsmacht und gesellschaftlicher Akzeptanz Verantwortung für Steuerung und Kommunikation in der Transformation tragen. Bedeutend ist außerdem die jederzeit treffende Kommunikation, die nicht der Versuchung folgen darf, Konflikte und zu erwartende Probleme zu retuschieren, sondern reale Herausforderungen der Transformation vermitteln muss.

Zur richtigen Wahl, Ausgestaltung und Finanzierung der Instrumente und Maßnahmen lassen sich aus historischen Erfahrungen zahlreiche Empfehlungen ableiten, unter anderem eine stärker langfristige betriebs-, volkswirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzenbetrachtung, mehr Transparenz und Reduzierung des Aufwand für bürokratische Abwicklung, die Vermeidung von Konkurrenzspiralen (bspw. zwischen Regionen), die Gewährleistung koordinierter und transparenter Steuerung (Stichwort Steuerungskaskade) oder auch der Versuch, sogenannte Krisenmanager*innen bzw. -Netzwerke auf Landesebene einzurichten. Sinnvoll erweist sich zudem, Instrumente schnell und

vorbeugend einzusetzen, sie vor allem stärker inhaltlich zu evaluieren, das richtige Maß an struktureller Förderung zu finden und Kooperation sowie kollektives Lernen statt Projektkonkurrenz zu honorieren. Die Einrichtung sog. regionaler ‚Transformationsräte‘ kann ebenso sinnvoll sein wie auch der Einsatz wissenschaftlicher Begleitforschung mit dem Output eines benutzerfreundlichen Monitorings. Eine Reihe erprobter Instrumente (vgl. Kapitel 3) befinden sich auch jetzt im Einsatz, andere könnten unter den neuen Gegebenheiten weiterentwickelt und hier Neues erprobt werden.

Die Aufzählung ist weder erschöpfend noch folgt sie dem Anspruch, die historische und gegenwärtige Praxis beurteilen zu wollen. Anliegen ist vielmehr, mittels der kurzen Rückschau und unter Berücksichtigung der Statements ausgewählter Erfahrungsträger*innen,

Anhaltspunkte zu finden und Impulse zu geben, die im heutigen Transformationsgeschehen hilfreich sein können. Wir danken an dieser Stelle allen Expert*innen und Kolleg*innen für die Bereitstellung des umfangreichen historischen Materials, für Einblicke in die Ereignisse der Nachwendezeit, für aufschlussreiche Gespräche und kritische Hinweise. Im Zuge der kurzen Untersuchung stellten wir zudem fest, dass der Fundus an Erfahrungswissen und – möglicherweise auch heute sinnvoll einsetzbaren – Know-hows vermutlich deutlich größer ist als das hier beleuchtete Material. Eine spezifizierte Vertiefung der hier begonnenen Betrachtungen – bspw. zur Weiterentwicklung und experimentellen Anwendung konkreter Instrumente unter heutigen Gegebenheiten oder zur fortlaufenden Folgeabschätzung – könnte wertvoll sein.

Literatur

Behringer, Friederike (1995): Arbeitsmarktsituation von Frauen in den neuen Bundesländern: Erwerbsverhalten, frauenspezifische Beschäftigungsrisiken, betriebliche Handlungsspielräume, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 64, Iss. 4, S. 590-601.

Bertram, Hans/Kreher, Wolfgang/Müller-Hartmann, Irene (Hrsg.) (1998): Systemwechsel zwischen Projekt und Prozess. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland, Opladen: Leske + Budrich.

Bosch, Gerhard/Neumann, Horst (Hrsg.) (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft, Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Bund Verlag.

Brücke in den Markt (1992) In: Der Spiegel Ausgabe 2/1992.

Brunner, Detlev/Kuhnhenne, Michaela/Simon, Hartmut (Hrsg.) (2018): Gewerkschaften im deutschen Einheitsprozess, Möglichkeiten und Grenzen in Zeiten der Transformation.

Busch, Ulrich (2005): Wo liegen die Entwicklungspotenziale des Ostens? Konsequenzen aus Bevölkerungsentwicklung und Strukturwandel für den Arbeitsmarkt, die Regionen und die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland; Dokumentation der Anhörungen „Gesprächskreis Wissenschaft und Politik“ [Hrsg.:] Forum Ostdeutschland der Sozialdemokratie e.V.

Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1998): Transformationspfade in Ostdeutschland, Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik.

Danwerth, Markus (1998): Die Erhaltung industrieller Kerne in den neuen Bundesländern – eine kritische Würdigung. In: Bertram, Hans/Kreher, Wolfgang/Müller-Hartmann, Irene (Hrsg.) (1998): Systemwechsel zwischen Projekt und Prozess. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland, Opladen: Leske + Budrich.

Derlien, Holger/Faupel, Tobias/Nieters, Christian (1999): Working Paper Industriestandort mit Vorbildfunktion? Das ostdeutsche Chemiedreieck.

Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (2001): Radikaler Strukturwandel – eine Herausforderung für industriepolitische Netzwerke. In: Howolt, Jürgen/Kopp, Ralf/Flocken, Peter (Hrsg): Kooperationsverbände und regionale Modernisierung. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag.

Düvel, Hasso/Hemmer, Hans-O. (1993): Tarifverträge haben nicht nur für Arbeitnehmer eine Schutzfunktion, Gespräch mit Hasso Düvel über die Lehren aus dem Metallerstreik in Ostdeutschland. Grundmann, Martin/Krippendorf, Walter/Pfäfflin, Heinz (1998): Betriebsratsnetzwerke Heft 5/98 IMU Institut München Informationsdienst.

Grünert, Holle (1997): Starrheit und Mobilität im Beschäftigungssystem der DDR.

Heering, W. (1999): Mitarbeiterbeteiligung am Produktivkapital. Expertise im Rahmen der Studie „Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmensvermögen“ im Auftrag des Betriebsräteberatungsfonds der BvS und der IG Metall. Berlin.

Hentrich, Jörg/Hoß, Dietrich (Hrsg.) (2002): Arbeiten und Lernen in Netzwerken, Eine Zwischenbilanz zu neuen Formen sozialer und wirtschaftlicher Kooperation.

Hessinger, Philipp (1996): Modell Jena? Alternative Formen der Instituierung von Netzwerkbeziehungen am Beispiel zweier neuer Industriedistrikte, in: Schmidt, Rudi (Hrsg.): Reorganisation und Modernisierung der industriellen Produktion, Opladen: Leske und Budrich.

IG Metall (2003): Gewerkschaftstag 2003 IG Metall Zeitung.

IMU (2000): IMU Akzente, 10 Jahre IMU Institut in den neuen Bundesländern: Ziele und Schwerpunkte der Arbeit.

IMU (2001): Der hohe Grad an Deindustrialisierung und ökonomischer Fremdbestimmung in Ostdeutschland nicht zuletzt als Treuhand-„Altlast“.

IMU (2002): Richter, Ursula/Löwe, Silvia/Hennersdorf, Jörg/IGR ELAN e.V./Steffen, Margret: Entwicklungstrends in der Textilindustrie in Ostsachsen und Niederschlesien – Betrieblicher Strukturwandel und Beschäftigungsentwicklung, Trendreport Textil.

IMU (2002): Berka, Michael/Fischer, Alrun/Hennersdorf, Jörg/IGR ELAN e.V./Steffen, Margret: Vom Handwerksbetrieb zum mittelständischen Unternehmen Qualifikationsentwicklung als Zukunftsaufgabe der Grenzregion, „Analyse der regionalen Wirtschaftsstruktur – und Qualifikationsentwicklung im Dreiländereck Schlesien, Böhmen und Sachsen“.

Krippendorf, Walter/Rehberg, Frank/Richter, Gerhard (1991): Regionale Umbau- und Innovationsprojekte in den neuen Bundesländern. In: Bosch, Gerhard/Neumann, Horst (Hrsg.) (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft, Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Bund Verlag.

Kunkel, Roland (2002): Die Region als lernfähiges Wertschöpfungsnetzwerk – ein pragmatisch-systemischer Beratungsbaustein.

Lubk, Rainer (2018): Das Arbeitsmarktreferat im sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bericht und Anhang zum Bericht Teil II, Dresden.

Lutz, Burkart/Nickel, Hildegard M./Schmidt, Rudi/Sorge, Arndt (Hrsg.) (1996): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe, Verlag Leske und Budrich.

Maurer, Rainer/Sander, Birgit/Schmidt, Klaus-Dieter (1991): Privatisierung in Ostdeutschland: zur Arbeit der Treuhandanstalt, Die Weltwirtschaft. Heidelberg: Springer.

Naujoks, Petra/Sander, Birgit/Schmidt, Klaus-Dieter (1992): Von der Privatisierung zur Sanierung – Kursänderung bei der Treuhandanstalt, Die Weltwirtschaft, Heidelberg, Springer.

Reitzig, Jörg (2004): Innovativ wieder in den Mainstream, Gesellschaftliche Umbrüche und ihre Bedeutung für gewerkschaftliche Innovationen.

Richter, Gerhard/Raenke, Volker (2001): Innovation durch Kooperation, Entwicklung und Stand des Aktionsprogramms zur Stärkung von Kompetenzen in Branche und Region.

Richter, Gerhard (2000): Kreativität „von unten“ – die Entstehung branchenorientierter, regionaler Kompetenzzentren in Ostdeutschland, Beitrag für einen Erfahrungsaustausch über den Stellenwert von Netzwerken mit Klein- und Mittelbetrieben in Nürnberg.

Richter, Gerhard (1999): Strukturpolitik für Arbeit und Arbeitnehmer! Mitbestimmungsinitiative 2000-2006 im neuen EU-Förderzeitraum! Referat zur 5. Ordentlichen Bezirkskonferenz der IG-Metall Berlin, Brandenburg, Sachsen am 5. Mai 1999 in Dresden.

Richter, Gerhard (2004): Clusterstrategien und Clusteransätze im Produzierenden Gewerbe des Landes Brandenburg, Workshop „Clusterorientierte regionale Verzahnungsprojekte“ am 24. Mai 2004 in Potsdam.

Richter, Ursula/Reichelt, Lutz (2004): Auswirkungen der Brennstoffzellentechnologie auf die KFZ-Zulieferindustrie in der Automobilregion Südwestsachsen, Studie im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung.

Riedel, Jürgen (1998): Systemwechsel und Transformationsprozess in Ostdeutschland: Erfahrungen und Neuorientierungen der Förderpolitik.

Scheuplein, Christoph/Jürgens, Ulrich/Meißner, Heinz-Rudolf/Hüner, Andreas (2007): Im Windschatten beschleunigt: Die Automobilindustrie in Ostdeutschland 1995-2006, Ansatzpunkte einer arbeitsorientierten Branchenstrategie. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung.

Schmidt, Rudi (Hrsg.) (1997): Reorganisation und Modernisierung der industriellen Produktion, Verlag Leske und Budrich.

Schroeder, Ingeborg Karen (1996): Industriepolitik in Sachsen nach der Wende. München, LDV-Liliana Djekovic Verlag.

Steinkühler, Frank (1991): Strukturpolitischer Herausforderungen der 90er Jahre. In: Bosch, Gerhard/Neumann, Horst (Hrsg.) (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft, Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Bund Verlag.

„Tarifverträge haben nicht nur für Arbeitnehmer eine Schutzfunktion“ – Gespräch mit Hasso Düvel über die Lehren aus dem Metallstreik in Ostdeutschland. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Ausgabe 6/1993.

Treuhandanstalt (1994): Dokumentation 1990-1994; Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (2003): Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS); Leistungsbilanz der THA/BvS (Stand 31.12.2008).

Vogel, Berthold (1999): Ohne Arbeit in den Kapitalismus. Hamburg.

Weiß, Rafael (1998): Kontrollierte Reaktionen zur Transformation der Großchemischen Industrie in Sachsen-Anhalt – Eine Fallstudie.

Wilde, Anja/Mallock, Wolfgang (2009): Wende und Wandel in Ostdeutschland, 20 Jahre nach dem Mauerfall.

Ziegler, Astrid/Hochmuth, Elke/Bruch-Krumbein, Waltraud (1999): Konsolidieren statt Liquidieren. Stand und Perspektiven der Konsolidierungspolitik in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung Band 57, Heft 1.

Quellen

https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Privatisierungspolitik/Treuhandanstalt/treuhandanstalt.html (letzter Abruf 29.10.2020)

<https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit?p=all> (letzter Abruf 29.10.2020)

<https://www.unesco.de/bildung/bne-akteure/qualifizierungsfoerderwerk-chemie-gmbh> (letzter Abruf 29.10.2020)

<https://qfc.de/historie/> (letzter Abruf 29.10.2020)

<https://www.legthueringen.org/leg-geschichte/> (letzter Abruf 29.10.2020)

„Miteinander für morgen“, Transformationskongress der IG Metall (Bonn, 30.-31.10.2018), <https://www.youtube.com/watch?v=aQ1E639hpVQ> (letzter Abruf 29.10.2020)

<https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/zahlen-und-fakten-zur-deutschen-einheit/211280/das-vermoegen-der-ddr-und-die-privatisierung-durch-die-treuhand> (letzter Abruf 30.11.2020)

Anhang I: Leitfaden für die Interviews

1. Funktion/Tätigkeit/Beruf in den Nachwendejahren (ab 1990-1995)?
2. Wie würden Sie in wenigen Sätzen die Ausgangslage für Betriebe und Beschäftigte der DDR in den 5 Jahren nach der Wende beschreiben?
3. An welche beschäftigungspolitischen/arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Nachwendezeit erinnern Sie sich? Welche branchenbezogenen/betriebsbezogenen/regionalspezifischen Projekte/Initiativen gab es? Was genau fällt Ihnen ein, welche sind gut gelaufen? Wo gab es Ihrer Meinung nach die größten Probleme bei der Umsetzung der Initiativen?
4. Gab es damals Projekte/Ideen, die geplant, aber nicht umgesetzt wurden, die Ihrer Meinung nach aber wichtig gewesen wären? Welche eher unkonventionellen Versuche/Initiativen gab es?
5. Mit Blick auf die heutige aktuelle Transformation, welche Initiativen/Debatten usw. aus der damaligen Zeit wären hilfreich bzw. was müsste die Gewerkschaft anders machen? Wie würden Sie heute vorgehen?
6. Stichworte: SAQ, Aufbauwerk, ANKER, LEG, ATLAS, IAS, QFC – was haben Sie dazu mitbekommen, Einschätzung dazu?
7. Wie wurden diese Initiativen politisch und finanziell durch- bzw. umgesetzt?
8. An welche Akteure erinnern Sie sich, die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Projekte/Initiativen mitgestaltet haben?
9. Clusterstrukturen und Netzwerkaufbau in Ostdeutschland, was gab es und was hat es gebracht?
10. Rolle/Position der Gewerkschaften in der Nachwendezeit?
11. Transformationskultur? Bewertung der Transformationsprozesse damals und heute.

Verzeichnis der Abbildung und Tabelle

Abbildung Arbeitslose und Arbeitslosenquote in Ost- und Westdeutschland
im Zeitverlauf 10

Tabelle Instrumente und Modelle zur arbeitsmarkt- und strukturpolitischen
Entwicklung der Nachwendezeit..... 15

Anhang II: Liste der Gesprächspartner*innen

Liste der Gesprächspartner*innen			
Gesprächspartner*in	Funktion 1990-1995	Funktion heute	Interviewtermin
A	Gewerkschaftssekretär*in einer sächsischen DGB Gewerkschaft Geschäftsstelle	Geschäftsführung einer sächsischen DGB Gewerkschaft Geschäftsstelle	24. Juni 2020
B	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter*in eines sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts	Mitarbeiter*in beim Vorstand einer deutschen DGB Gewerkschaft	1. Juli 2020
C	Mitarbeiter*in der Treuhandanstalt	Verwaltung einer Stiftung zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Vorhaben	7. Juli 2020
D	Geschäftsführung einer thüringischen DGB Gewerkschaft Geschäftsstelle	Vorstandsmitglied einer DGB Gewerkschaft	9. Juli 2020
E	Für eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft tätig	Freie/r Mitarbeiter*in eines Sozialforschungs- und Beratungsinstituts	21. Juli 2020
F	Für eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft tätig	Freie/r Mitarbeiter*in eines Sozialforschungs- und Beratungsinstituts	21. Juli 2020
G	Mitarbeiter*in im sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit	Im Ruhestand	27. Juli 2020

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweise zu den Autorinnen

Alrun Fischer, geb. 1966, gründete 2014 die AFB-Beratung für Betriebsräte und ist seit 1995 in der praxis- und arbeitsorientierten Beratung für Betriebsräte und Sozialforschung tätig. Sie studierte Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Stuttgart und absolvierte während ihrer langjährigen Tätigkeit beim IMU-Institut zusätzlich eine Ausbildung zur Systemischen Beraterin.
E-Mail: alrun.fischer@afb-beratung.de

Sissy Morgenroth, geb. 1987, arbeitet seit 2014 als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich der arbeitsorientierten Forschung, Beratung, Bildungs- und Netzwerkarbeit bei AFB-Beratung für Betriebsräte. Sie studierte Soziologie mit dem Schwerpunkt Arbeit und industrielle Beziehungen an der Technischen Universität Chemnitz.
E-Mail: sissy.morgenroth@afb-beratung.de

Aktuelle Publikation: Sissy Morgenroth und Alrun Fischer (zusammen mit Markus Hertwig und Oliver Thünken) (2020): Kampf um Mitbestimmung – Antworten auf Union Busting und die Behinderung von Betriebsräten, Bielefeld: Transcript.

Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert Konferenzen, lobt jährlich den „Otto Brenner Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen und legt aktuelle medienkritische und -politische Analysen vor.

... informiert regelmäßig mit einem Newsletter über Projekte, Publikationen, Termine und Veranstaltungen.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit unter: www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 29. Mai 2018 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE11 5005 0000 0090 5460 03
BIC: HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)
- Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa
- Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE86 5005 0000 0090 5460 11
BIC: HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

- **OBS-Arbeitsheft 103***
Ingo Dachwitz, Alexander Fanta
Medienmäzen Google
Wie der Datenkonzern den Journalismus umgarnt
- **OBS-Arbeitsheft 102***
Wolfgang Schroeder, Samuel Greef u. a.
Bedrängte Zivilgesellschaft von rechts
Interventionsversuche und Reaktionsmuster
- **OBS-Arbeitsheft 101***
Leif Kramp, Stephan Weichert
Nachrichten mit Perspektive
Lösungsorientierter und konstruktiver Journalismus in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 100***
Tim Engartner
Wie DAX-Unternehmen Schule machen
Lehr- und Lernmaterial als Türöffner für Lobbyismus
- **OBS-Arbeitsheft 99***
Tobias Gostomzyk, Daniel Moßbrucker
„Wenn Sie das schreiben, verklage ich Sie!“
Studie zu präventiven Anwaltsstrategien gegenüber Medien
- **OBS-Arbeitsheft 98***
Lutz Frühbrodt, Annette Floren
Unboxing YouTube
Im Netzwerk der Profis und Profiteure
- **OBS-Arbeitsheft 97***
Wolfgang Schroeder, Stefan Fuchs
Neue Mitglieder für die Gewerkschaften
Mitgliederpolitik als neues Politikfeld der IG Metall
- **OBS-Arbeitsheft 96***
Rainer Faus, Simon Storks
Im vereinten Deutschland geboren – in den Einstellungen gespalten?
OBS-Studie zur ersten Nachwendegeneration
- **OBS-Arbeitsheft 95***
Bernd Gäbler
AfD und Medien
Erfahrungen und Lehren für die Praxis
- **OBS-Arbeitsheft 94***
Olaf Hoffjahn, Oliver Haidukiewicz
Deutschlands Blogger
Die unterschätzten Journalisten
- **OBS-Arbeitsheft 93***
Michael Haller
Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien
Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

Diese und weitere Publikationen der OBS finden Sie unter www.otto-brenner-stiftung.de

Alrun Fischer, Sissy Morgenroth

Strukturpolitische Instrumente der Nachwendezeit

Schlussfolgerungen für die Gestaltung
von Transformation heute