

Arbeitsgruppe Alternative
Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '91

Gegen Massenarbeitslosigkeit
und Chaos –
Aufbaupolitik
in Ostdeutschland

PapyRossa Verlag

1. Ostdeutschland vor dem Zusammenbruch? – die soziale Lage in der neuen Bundesrepublik

Nach vierzig Jahren Trennung ist Deutschland im ersten Jahr der Vereinigung gekennzeichnet durch eine tiefe wirtschaftliche und soziale Kluft. Die Einkommen der Menschen im Osten belaufen sich auf nur rund die Hälfte dessen, was im Westen verdient wird; die von Erwerbseinkommen abgeleiteten Geldleistungen der Sozialversicherung liegen sehr häufig in erschreckender Nähe zur Armutsgrenze; und die absehbaren dramatischen Beschäftigungsprobleme drohen, weit mehr als einem Viertel der ostdeutschen Erwerbsbevölkerung die Arbeit zu nehmen.

Die ökonomische Substanz der ehemaligen DDR-Wirtschaft ist weit geringer als bisher angenommen. Der Rückstand bei Kapitalstock, Infrastruktur und Wohnungswesen ist zu groß, die ökologischen Altlasten sind zu gigantisch, als daß sich in wenigen Jahren oder gar Monaten mit dem Westen vergleichbare und konkurrenzfähige Standortbedingungen schaffen ließen. Die noch vor kaum einem Jahr von West-Politikern vehement vertretene Position, der abrupte Systemwechsel werde nicht mehr als eine halbe Million Arbeitslose verursachen, war von Anfang an wahlpolitischer Zweckoptimismus. Das Sondermemorandum der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schätzte zur gleichen Zeit die Beschäftigungsrisiken weit realistischer ein (vgl. Memo-Forum Nr. 16). Der mit der Wirtschafts- und Währungsunion von heute auf morgen einsetzende Wettbewerb war als Schock-Therapie gedacht – heute wirkt er nur noch als Schock, von wirksamer Therapie weit und breit keine Spur.

1.1 Arbeitslosigkeit: Ostdeutschland vor der beschäftigungspolitischen Katastrophe

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt war 1990 durch die Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion geprägt. Während die Gesamtbeschäftigtenzahl in den neuen Bundesländern im Jahresdurchschnitt um etwa 900.000 zurückging, stieg sie im alten Bundesgebiet um rund 700.000 an.

Der Arbeitsmarkt in der alten Bundesrepublik

Die Entwicklung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt war 1990 einerseits durch die günstige konjunkturelle Lage gekennzeichnet, die von der ostdeutschen Binnennachfrage profitierte. Wenn es bei einem jahresdurchschnittlichen Beschäftigtenzuwachs um etwa 700.000 Personen (Inländerkonzept; unter Berücksichtigung des Saldo von Ein- und Auspendlern lag der Anstieg sogar bei rund 750.000 Personen) dennoch nur zu einem vergleichsweise leichten Rückgang der Arbeitslosenzahl um gut 150.000 im Jahresdurchschnitt kam, lag das vor allem an den weiterhin hohen Aussiedlerzahlen (monatlich 25.000 bis 30.000) sowie den auch nach der DM-Einführung nicht abreißen den Übersiedlungen aus der DDR. Im Jahresdurchschnitt waren insgesamt 1,883 Millionen Personen arbeitslos gemeldet. Die Arbeitslosenquote lag mit 7,2 vH um 0,7 Prozent unter der des Vorjahres. Das Ziel der Bundesregierung, die Massenarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, ist damit abermals verfehlt worden.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Zahlung von Kurzarbeitergeld) trugen auch 1990 zu einer Verringerung der Arbeitslosenzahl bei. Mit jahresdurchschnittlich 55.800 Kurzarbeitern, 83.400 ABM-Beschäftigten sowie 349.700 TeilnehmerInnen an FuU-Maßnahmen dürfte das jährliche

Entlastungsvolumen des Arbeitsmarktes deutlich über 450.000 Personen betragen haben. Dies sind allerdings weniger als 1989, was nicht zuletzt aus Einsparungen und Umverteilungen zugunsten der neuen Bundesländer resultiert.

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen – arbeitslos seit einem Jahr und länger – ist auch 1990 im Vergleich zum letzten Jahr deutlich gesunken, um 73.000 Personen bzw. 12,3 vH auf nunmehr 518.300. Ihr Anteil an den Gesamtarbeitslosen hingegen nahm nur leicht von 31,4 vH auf 30,0 vH ab. Insgesamt war damit der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit trotz des Regierungsprogramms »Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose« geringer als 1989. Seit Beginn der Förderung durch dieses Programm (1. Juli 1989) gewährten die Arbeitsämter in lediglich 48.200 Fällen Lohnkostenzuschüsse. Dieser nur zögerliche Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit dürfte – wie auch die Verdrängung weniger qualifizierter Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt – aus dem Zuzug bzw. dem Einpendeln z.T. hochqualifizierter Erwerbstätiger aus den neuen Bundesländern sowie auch aus der Ausnutzung billiger Ost-Leiharbeiter resultieren. An dieser Stelle zeigt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz seine widersprüchlichen, die Konkurrenz zwischen verschiedenen Erwerbstätigengruppen verschärfenden Folgen besonders deutlich.

Die trotz guter Konjunktur weiter anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen:

– Durch Aus- und Übersiedlungen stieg das Erwerbspersonenpotential um rund 680.000 Personen – von 31,28 Millionen 1989 auf 31,96 Millionen 1990. Auch die Einführung der DM in der DDR, die u.a. die Eindämmung des Übersiedlerstroms zum Ziel hatte, konnte daran nichts ändern. Die 160.000 arbeitslosen Aussiedler und die 66.000 arbeitslosen Übersiedler verdeutlichen, daß zwar ein großer Teil der zugezogenen Personen einen Arbeitsplatz gefunden hat, andererseits aber auch weiterhin erhebliche Verdrängungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt stattfinden.

– Das Fehlen einer zielgerichteten Arbeitsmarktpolitik, begleitet von Einsparungen im Etat der Bundesanstalt für Arbeit, kam einem Verzicht auf die Ausschöpfung vorhandener Handlungsspielräume zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gleich. Deutlichster Ausdruck dafür ist der merkliche Rückgang der ABM-Beschäftigten, welcher besonders für die auch in Westdeutschland weiterhin vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Krisenregionen Konsequenzen haben kann.

Tabelle 1: Erwerbstätige und Arbeitslose in der (Alt-)Bundesrepublik

Jahr	Erwerbs- tätige ins- gesamt	beschäf- tigte Arbeit- nehmer	Arbeits- lose	Leistungs- empfänger- Quote in vH	ABM- Beschäf- tigte im Jahres- durchschnitt	jährliche Eintritte in FuU
– im Inland –						
1980	27.059	23.897	889	64,8	41	247
1983	26.347	23.293	2.258	66,4	45	306
1985	26.489	23.455	2.304	63,1	87	409
1986	26.856	23.806	2.228	62,9	102	530
1987	27.050	24.034	2.229	63,4	115	596
1988	27.264	24.259	2.242	65,8	115	566
1989	27.635	24.651	2.038	67,9	97	490
1990	28.410	25.445	1.883	65,5	83	574

Entwicklung in der ehemaligen DDR

Unter dem Druck der Einführung der DM in der DDR stieg die Zahl der Arbeitslosen schlagartig von 142.100 im Juni auf 272.000 im Juli; im Oktober überstieg die Arbeitslosenquote erstmals die der Altbundesrepublik. Ende Dezember 1990 betrug die Arbeitslosenzahl im Osten Deutschlands 642.000, was einer Arbeitslosenquote von 7,3 vH entsprach. Dabei zeigt sich bereits eine deutliche Segmentation zu Lasten der

Frauen. Ihre Arbeitslosenquote lag bei 8,2 vH, während die der Männer 6,4 vH betrug. Darüber hinaus schlugen sich die beträchtlichen regionalen Unterschiede in Arbeitslosenquoten einzelner Arbeitsämter von 14 vH und mehr nieder.

Innerhalb des letzten Jahres sind in der ehemaligen DDR etwa 1,5 Mio. Arbeitsplätze vernichtet worden. Dieser Beschäftigtenabbau schlug sich aus verschiedenen Gründen nicht voll in der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit nieder:

– 279.000 ehemals erwerbstätige Altersrentner wurden weitgehend vom Arbeitsmarkt verdrängt.

– Bis Dezember 1990 wurden etwa 390.000 Anträge auf Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld gestellt oder genehmigt.

– Bis zum Ende der statistischen Erfassung im September verließen mehr als 265.000 Einwohner die DDR, darunter knapp 200.000 Personen im Erwerbsalter (Wanderungssaldo).

– Nach vorsichtigen Schätzungen waren mindestens 200.000 Berufspendler in den alten Bundesländern erwerbstätig, davon 45.000 im Westteil Berlins.

Darüber hinaus wurde ein geringer Teil der Beschäftigungsverluste durch Unternehmensneugründungen kompensiert. Entgegen den markteuphorischen Erwartungen von 500.000 neu entstehenden Arbeitsplätzen in klein- und mittelständischen Betrieben dürften im Jahr 1990 aber lediglich 102.000 Arbeitsplätze neu geschaffen worden sein. Dies resultiert daraus, daß den 280.000 Gewerbeanmeldungen zunächst schon 30.000 Abmeldungen gegenüberstehen. Andererseits mündeten von den Gewerbeanmeldungen schätzungsweise weniger als die Hälfte tatsächlich in Existenzgründungen, in der Regel blieben sie »Kümmergründungen«, ohne nennenswertes Eigenkapital und mit geringen Arbeitsplatzeffekten.

Diese Zahlen lassen jedoch weitere gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt unberücksichtigt. Durch die Festlegungen des Einigungsvertrages wurden diejenigen ArbeitnehmerInnen des öffentlichen Dienstes, deren Einrichtungen

nicht auf den Bund oder die Länder überführt werden, mit 70 vH ihres letzten Nettoarbeitsentgelts in die Warteschleife geschickt. Die Arbeitsverhältnisse der mindestens 700.000 Betroffenen wurden damit per Gesetz auf 6 bzw. 9 Monate befristet, besondere Kündigungsschutzbestimmungen für Alleinerziehende mit Kleinkindern und Schwangere außer Kraft gesetzt.

Aufgrund der gegenläufigen konjunkturellen Entwicklung sowie des Lohngefälles zwischen den neuen und den alten Bundesländern erlebte der Handel mit Leiharbeitern eine neue Blüte. Etwa 450 bis 500 Ost-Betriebe haben auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes genehmigte Werkverträge über Leiharbeiter mit westdeutschen Unternehmen abgeschlossen. Die Dunkelziffer darüber hinaus dürfte beträchtlich sein. Entlohnt werden die Arbeitskräfte als Angehörige ostdeutscher Betriebe nach den dort gültigen, wesentlich unter den westlichen Tarifen liegenden Sätzen.

Zu einer Verringerung der Arbeitslosenzahl trugen auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei. Zum Jahresende waren 20.300 Erwerbstätige in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tätig; die Zahl der Eintritte in Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung sowie Einarbeitung erreichte im 2. Halbjahr 1990 etwa 124.000. Lediglich die spezielle Kurzarbeiterregelung – erleichterte Zugangsvoraussetzungen sowie Zahlung von Kurzarbeitergeld bis zu 2 Jahre – konnte wesentlich zur Verringerung der Arbeitslosenzahlen beitragen. Bei 1,8 Millionen Kurzarbeitern im Dezember lag das jahresdurchschnittliche Entlastungsvolumen der Kurzarbeit bei 380.000 Personen. In Ermangelung anderer tragfähiger Konzepte zur Vermeidung weiter ansteigender Arbeitslosenzahlen wurde die zunächst bis zum 30. Juni 1991 befristete Kurzarbeiterregelung durch die Regierungskoalition bis zum 31. Dezember 1991 verlängert.

Die Folgen der Arbeitsplatzvernichtung im Osten Deutschlands treffen drei soziale Gruppen besonders schwer:

– Für die 279.000 *bisher arbeitenden Altersrentner* bedeu-

tet der Verlust des Arbeitsplatzes den Verzicht auf einen beträchtlichen Zuverdienst zur Rente. So lag die durchschnittliche Altersrente der 1988 erwerbstätigen Altersrentner bei 485 Mark, die der Altersrentnerinnen bei 358 Mark. Das monatliche Nettoarbeitsentgelt dagegen betrug 741 bzw. 557 Mark.

– Die *BezieherInnen von Vorruhestands- und Altersübergangsgeld* erhalten lediglich 70 bzw. 65 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts. Bei durchschnittlichen Nettoeinkommen von 1.190 DM (Stand September 1990) liegen die Leistungen zwischen 833 und 733 DM. Ehemals Teilzeitbeschäftigte – etwa jede dritte Frau, aber nur jeder zwanzigste Mann in diesem Alter – erhalten entsprechend weniger.

– Von der Arbeitslosigkeit und ihren Folgen sind *Frauen* besonders hart betroffen. Bei einem Anteil an den Erwerbstätigen von 48,8 vH (Stand September 1989) hatten die Frauen im Januar 1991 bereits einen Arbeitslosenanteil von 54,8 vH. Seit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion lag der Frauenanteil an den Arbeitslosen stets weit über 50 vH.

Diese Überrepräsentation der Frauen – in den Ländern Thüringen und Sachsen, den Zentren frauendominierter Industriezweige wie der Konfektions-, Textil- und Leichtindustrie, liegt ihr Anteil an den Arbeitslosen sogar bei 60 vH – wird durch verschiedene Faktoren hervorgerufen. Erstens verzeichnen Frauen seit Monaten höhere Zugangszahlen in die Arbeitslosigkeit, die offensichtlich das Spiegelbild personalwirtschaftlicher Strategien der Unternehmen und entsprechender Kündigungen sind. Zweitens gelingt es immer weniger Frauen, den Weg aus der Arbeitslosigkeit zu finden. Hierfür wiederum sind folgende Ursachen ausschlaggebend:

– In den vergangenen Monaten waren nie mehr als 42 vH der von den Arbeitsämtern vermittelten Arbeitssuchenden Frauen.

– Frauen werden beim Einsatz von Elementen aktiver Arbeitsmarktpolitik nur sehr ungenügend berücksichtigt. So stellten sie nur einen sehr geringen Anteil der in allgemeine Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung vermittelten Arbeit-

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

Monat/ Jahr	Arbeits- lose in 1.000	Leistungs- empfänger quote in vH	Kurz- arbeiter in 1.000	ABM- Beschäftigte in 1.000	Eintritte in FuU in 1.000
Dez. 1989	5	–	–	–	–
Juni 1990	142	61,4	–	–	–
Juli 1990	272	44,7	656	0	11
Aug. 1990	361	60,6	1.499	0	11
Sept. 1990	445	63,0	1.729	4	13
Okt. 1990	537	67,8	1.704	8	23
Nov. 1990	589	71,7	1.710	15	33
Dez. 1990	642	71,7	1.794	20	30
Jan. 1991	757	72,9	1.841	34	38
Febr. 1991	787	73,1	1.904	47	45

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Zentrale Arbeitsverwaltung der DDR

suchenden. Daraus resultiert, daß von den im Dezember ausgewiesenen 20.300 ABM-Stellen nur 4.800 oder 23,6 vH mit Frauen besetzt sind.

– Aufgrund der auch in den Ländern der ehemaligen DDR vorherrschenden traditionellen innerfamiliären Arbeits- und Rollenteilung verfügen Frauen über ungünstigere Möglichkeiten hinsichtlich ihrer räumlich-beruflichen Mobilität. Daher dürften Frauen nur einen geringen Teil der Berufspendler in die alten Bundesländern ausmachen.

Von den alleinerziehenden Frauen (und Männern) sind ungeachtet erweiterter Kündigungsschutzrechte bereits mehrere zehntausend arbeitslos. Für diese Bevölkerungsgruppe, welche nahezu eine halbe Million Menschen umfaßt, ist der Erhalt der Beschäftigungsmöglichkeiten (sowie der dafür notwendigen Rahmenbedingungen, z.B. der Kinderbetreuungseinrichtungen) eine existentielle Notwendigkeit, wenn die Arbeitslosigkeit nicht den sozialen Abstieg vorprogrammieren soll. Frauen sind darüber hinaus auch finanziell stärker

betroffen, da sie als Folge geringerer Nettoarbeitsentgelte gegenüber ihren männlichen Kollegen (etwa 76 vH) auch niedrigere Arbeitslosenunterstützungen erhalten. Während nur 8 vH der männlichen Arbeitslosengeldbezieher den Sozialzuschlag zum Arbeitslosengeld erhalten (für ehemals vollzeitbeschäftigte Arbeitslose wird die Unterstützung auf 495 DM aufgestockt, sofern der Bezugsanspruch unter dieser Summe liegt), müssen 33 vH der weiblichen Leistungsempfänger diesen Sozialzuschlag beanspruchen.

Die völlige Überlastung der Arbeitsverwaltungen kam zum Jahresende in 44.000 unbearbeiteten Förderungsanträgen (FuU, Einarbeitungszuschüsse) sowie monatelangen Bearbeitungszeiten der Anträge auf Arbeitslosen-, Vorruhestands- und Altersübergangsgeld zum Ausdruck. Daher rührte auch, daß die Leistungsempfängerquote nur bei 71,7 vH lag, obwohl durchschnittlich 98 vH der Arbeitslosen aus der Erwerbstätigkeit kamen.

Mängel der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik des Jahres 1990 war dadurch gekennzeichnet, daß die absehbaren Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR aus wahlpolitischen Erwägungen ignoriert oder unterschätzt wurden. Dem lagen vage Hoffnungen auf die Selbstheilungskräfte des Marktes zugrunde, die bereits 1990 zu einem massiven Arbeitsplatzzuwachs im klein- und mittelständischen Bereich führen sollten. Logische Konsequenz und sichtbarstes Zeichen dieser Fehleinschätzungen war die Höhe der Anschubfinanzierung für die Arbeitsverwaltung der DDR. Sie sollte in der ersten Variante für die Jahre 1990/1991 5 Mrd. DM betragen und ging von einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 300.000 Personen aus. Diese markteuphorischen Erwartungen der Bundesregierung führten zu ihrem Verzicht auf eine offensive, beschäftigungsfördernde Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik.

Die bloße Übertragung des bundesdeutschen Arbeitsförderungsgesetzes auf die DDR – trotz einzelner Regelungen, die finanziell günstiger und personell weiter als in der Altbundesrepublik gefaßt wurden (ABM, Kurzarbeitergeldregelung) – muß als Nachtrabpolitik der Schadensbegrenzung, nicht der Schadensvermeidung, charakterisiert werden, zudem als instrumentell völlig unzureichend. Der Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern mit ihren 38 Arbeitsämtern, 161 Nebenstellen und (letztlich geplanten) 10.600 Beschäftigten wurde durch die arbeitsmarktpolitische Dramatik personell wie inhaltlich überfordert. Die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosenunterstützung, Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld und Kurzarbeitergeld dauert so lang, daß aus den Schlangen vor den Banken in der Zeit der Währungsumstellung Schlangen vor den Arbeitsämtern geworden sind. Das selbstgestellte Ziel von 50.000 ABM-Stellen im neuen Bundesgebiet konnte trotz günstiger Förderungsbestimmungen bei weitem nicht erreicht werden. Für die Ost-ABM-Anträge sind Lohnkostenzuschüsse bis 100 vH sowie Sachkostenzuschüsse bzw. -darlehen möglich. Haupt Hindernisse bei der Umsetzung dieser Angebote sind die mangelnde Beratungstätigkeit durch die Arbeitsämter, fehlende erfahrene Antragsteller/Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die katastrophale Finanzsituation der Kommunen.

Die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltungen ist derzeit offensichtlich unzureichend. Läßt sich der geringe Frauenanteil an den gesamten Arbeitsvermittlungen von rund 40 vH noch auf die Arbeitskräfteerkrutierungsstrategien der Unternehmen zurückführen, so kann dies für die 23,6 vH weiblichen Beschäftigten in ABM nicht gelten. Von dieser Seite wurde der Segmentation des Arbeitsmarktes zu Lasten der Frauen nicht in ausreichendem Maße entgegengewirkt. Die Vermittlungsstatistik als Ganzes ist im übrigen nur Spiegelbild der weiter anhaltenden Arbeitsplatzvernichtung sowie der zögerlichen Entstehung neuer Arbeitsplätze im Osten.

Während im September 1990 noch 12.415 Arbeitsuchende in Beschäftigung (außerhalb von ABM) vermittelt werden konnten, betrug ihre Zahl im Dezember nur noch 9.800. Der insgesamt ausgewiesene Anstieg von Arbeitsvermittlungen resultiert hauptsächlich aus dem Zuwachs an ABM-Beschäftigten. Von den 79.800 Arbeitsvermittlungen im 2. Halbjahr 1990 waren 27,3 vH Vermittlungen in zeitlich befristete ABM, im Dezember lag dieser Anteil bereits bei 44,1 vH.

Einzig die spezifizierete, inzwischen bis zum 31. 12. 1991 verlängerte Kurzarbeiterregelung trug wirksam zur Arbeitsmarktentlastung bei. Ob diese Aussage auch für 1991 ihre Gültigkeit behalten wird, hängt – nach Ablauf einiger Kündigungsschutzabkommen, z.B. für 1,7 Millionen Beschäftigte der Metall- und Elektroindustrie – wesentlich von den Unternehmens-, sprich auch der Treuhandstrategie zur Inanspruch- oder Nichtinanspruchnahme der Kurzarbeiterregelung ab. Das zweite Ziel der Ost-Kurzarbeiterregelung, die Kopplung von Kurzarbeit mit Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung, konnte bei 124.000 FuU-Eintritten im 2. Halbjahr 1990, aber 1.533.200 Kurzarbeitern (im Halbjahresdurchschnitt) nicht erreicht werden. Dies liegt zum einen an fehlenden Bildungsträgerstrukturen; zum anderen werden vor allem Vollzeitangebote an FuU-Maßnahmen gemacht und von den Arbeitsämtern gefördert, wodurch die Mehrheit der Kurzarbeiter – die nicht Nullstunden-Kurzarbeiter sind – von der Teilnahme quasi ausgeschlossen bleibt. Dies traf Ende Dezember 1990 auf immerhin 83,7 vH der Betroffenen zu. Darüber hinaus war die Konzeptionslosigkeit der FuU-Maßnahmen nur ein Spiegelbild der aktuellen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Das Forschungszentrum für Personalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum kommt zu der Einschätzung: »Weiterbildungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern sind wenig effektiv. Sie sind von Weiterbildungsaktionismus und Konzeptionslosigkeit geprägt. Der gegenwärtige Zustand führt zur Frustration bei den Adressaten«.

Bis Ende 1990 wurde der Arbeitsmarkt durch etwa 390.000 BezieherInnen von Vorruhestands- bzw. Altersruhegeld entlastet. Das Potential der Anspruchsberechtigten liegt jedoch bei mehr als einer Million Personen. Offensichtlich trägt die geringe finanzielle Ausstattung dieser Leistungen – mit 70 bzw. 65 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts – zur mangelnden Akzeptanz dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme bei, zumal den LeistungsbezieherInnen – im Gegensatz zur Altersrente – eine monatliche Zuverdienstgrenze gesetzt wurde, die mit dem 3. Oktober 1990 auch noch von 400 auf 180 DM gekürzt wurde. Des Weiteren verhindert die Treuhandanstalt akzeptable betriebliche Abfindungszahlungen. Mit Rundschreiben vom 28. 11. 1990 wurde allen Treuhandbetrieben mitgeteilt, daß Sozialpläne grundsätzlich aus liquiden Mitteln der betreffenden Firma finanziert werden müssen. Die Abfindungsleistungen dürfen im übrigen pro abgeleistetem Dienstjahr in dieser Firma 25 vH eines Monatseinkommens nicht übersteigen. Demzufolge wäre bei 40 Dienstjahren eine Abfindungssumme von maximal 10.000 DM möglich. Der Koalitionsbeschluß zur Aussetzung des § 613a BGB zeigt zudem sehr deutlich, daß sich Bundesregierung und Arbeitgeber aus ihrer Mitverantwortung für die soziale Begleitung des Umbruchprozesses in den neuen Bundesländern davonstehlen wollen.

Überhaupt deuten die Ergebnisse der Koalitionsvereinbarungen vom Januar 1991 darauf hin, daß die arbeitsmarktpolitische Zeche des deutsch-deutschen Experiments hauptsächlich von den BeitragszahlerInnen und Arbeitslosen getragen werden soll und daß der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit nicht nach den Erfordernissen, sondern allein unter dem Aspekt der Entlastung des Bundeshaushaltes gestaltet wird:

- Die Arbeitslosenversicherungsbeiträge werden ab 1. April 1991 um 2,5 vH auf 6,8 vH erhöht.

- Im Etat der Bundesanstalt für Arbeit sollen 1991 zur Reduzierung der Neuverschuldung des Bundes 2,3 Mrd. DM pauschal eingespart werden.

– Aus den Rücklagen der Arbeitslosenversicherung (»West«) sollen 1991 18,3 Mrd.DM für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern gezahlt werden.

– Von den durch den Verwaltungsrat der Bundesanstalt beantragten 4.400 neuen Planstellen für die Arbeit in den neuen Bundesländern wurden nur 2.800 genehmigt, weshalb vorgesehene und absolut notwendige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland nicht in vollem Umfang umsetzbar sind.

Wie die aktuellen Arbeitsmarktzahlen für Januar 1991 belegen (in Ostdeutschland größter Arbeitslosenzuwachs seit August auf inzwischen 757.000 oder 8,6 vH; Männer 7,5 vH; Frauen 9,6 vH), steht die Bundesregierung dem weiteren Niedergang konzeptionslos gegenüber. Aus mehreren Gründen muß 1991 mit neuen Rekordzahlen von registrierten Arbeitslosen gerechnet werden:

– Ende März bzw. Juni läuft für zehntausende Beschäftigte die sogenannte Warteschleife aus.

– Zum 1. Juli verliert das Kündigungsschutzabkommen für die rund 1,7 Millionen Beschäftigten der Metall- und Elektroindustrie sowie der Eisen- und Stahlindustrie seine Gültigkeit.

– Die Treuhandanstalt scheint ihre – aus wahltaktischen Erwägungen resultierende – Zurückhaltung bei der Einleitung von Konkursverfahren aufzugeben.

– Sollte die Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte nicht verbessert werden, so wären die Länder und Kommunen zu Massenentlassungen gezwungen.

Alternativen zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik

Das Nichthandeln der Bundesregierung auf beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischem Gebiet führt zwangsläufig zur Eskalation auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt. Die rasant steigenden Arbeitslosen- und Kurzarbeiterzahlen im

Osten und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit im Westen erzeugen unter den Bedingungen gewaltiger Einkommensunterschiede vielfältige Verdrängungs- und Segmentationseffekte.

Durch die massenweise Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte droht der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern auszubluten. Wie schwer es ist, Beschäftigungsverluste solchen Ausmaßes durch den Aufbau neuer Beschäftigungsfelder zu kompensieren, zeigen die regionalpolitischen Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet und den Küstenländern. Zu befürchten ist ein sich langsam verfestigender Prozeß hoher Arbeitslosigkeit, der zur Deindustrialisierung ganzer Regionen führen kann.

Auch die Folgen für die westlichen Bundesländer könnten gravierend sein. Der Prozeß des Abbaus der Langzeitarbeitslosigkeit droht verlangsamt oder gar gestoppt zu werden. Betriebswirtschaftlich weniger interessanten Beschäftigtengruppen droht die Verdrängung durch qualifizierte und zudem billigere Arbeitskräfte aus dem Osten. Lohndumping durch Leiharbeiter aus der ehemaligen DDR ist bereits heute weit verbreitet. Steigende Frauenerwerbsquoten könnten der Vergangenheit angehören. Steuert die Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik dem nicht bewußt entgegen, tritt dieses Szenario mit hoher Wahrscheinlichkeit ein. Arbeitsmarktpolitisch erweist sich das klassische AFG-Instrumentarium, das als Reaktion auf eine konjunkturell bedingte Krise Ende der 60er Jahre entwickelt und nur unwesentlich novelliert worden ist, als notwendig, ohne jedoch hinreichend zu sein.

Vollbeschäftigung läßt sich nur politisch definieren und erreichen. Ohne den entsprechenden politischen Willen müssen alle Maßnahmen oberflächlich und plakativ bleiben. Angesichts der differenzierten Problemlagen in den alten und den neuen Bundesländern sind auch jeweils spezifische Maßnahmenbündel nötig. Prinzipiell gehen wir jedoch davon aus, daß die notwendigen Umstrukturierungen, verbunden mit

dem Ziel einer möglichst hohen Zahl von zu erhaltenden sowie mittelfristig zu modernisierenden Arbeitsplätzen, nur durch ein groß angelegtes, investives Beschäftigungs- und Strukturprogramm erreicht werden können. Arbeitsmarktpolitik allein kann kein ausreichend wirksames Korrektiv wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Versäumnisse sein. Dennoch ist sie unverzichtbar und sollte, bezogen auf die neuen Bundesländer, folgende Schwerpunkte haben:

– Die Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung sind aufgrund des notwendigen Umstrukturierungs- und daraus resultierenden Qualifizierungsbedarfs extensiv zu nutzen. Die von der Bundesanstalt für Arbeit geplanten 320.000 FuU-Eintritte 1991 sollten nur die notwendige Mindestzahl darstellen. Die Bildungsträger für FuU-Maßnahmen sollten vorzugsweise aus regional ansässigen Kapazitäten (akademische Einrichtungen, Betriebsakademien und Schulungszentren) gewonnen und gefördert werden. Damit werden drei Ziele verfolgt: Erstens können quantitativ umfassendere Angebote gemacht werden, zu denen unbedingt auch Teilzeitschulungsangebote gehören müssen. Zweitens wirkt dies für die genannten Einrichtungen gleichzeitig arbeitsplatzerhaltend bzw. -schaffend. Drittens könnten diese Maßnahmen der Kostenreduzierung je FuU-Angebot dienen, was wiederum der Finanzierung von insgesamt mehr Plätzen zugute kommen sollte. Westdeutsche Bildungsträger sollten vorzugsweise als Multiplikatoren eingesetzt werden. Die ost- und westdeutschen Trägerkapazitäten sind im Sinne ihrer Zweckbestimmung nicht zuletzt auch auf Seriosität zu prüfen.

– Die spezifische Kurzarbeiterregelung für die neuen Bundesländer ist auch über den 31. Dezember 1991 hinaus zu verlängern, da die Arbeitsmarkttendenzen frühestens für Mitte 1992 eine Erholung erwarten lassen. Die Treuhandanstalt und andere Unternehmen sollten die Möglichkeiten dieser Regelung aus folgenden Gründen nutzen: Die genannte Kurzarbeiterregelung ermöglicht den Erhalt von Belegschaftskontakten und verhindert die negativen sozialpsycho-

logischen Folgen von Arbeitslosigkeit. Um diese Wirkungen zu erzielen, sollte allerdings auf die Nullstunden-Kurzarbeit verzichtet werden – wenn nötig und arbeitsorganisatorisch möglich durch das Rotieren der Kurzarbeiter. Das Verbleiben der kurzarbeitenden Beschäftigten in den Unternehmen dient gleichzeitig dem Erhalt des Unternehmensstandortes. Und schließlich würde dadurch die notwendige enge Koppelung von Beschäftigung und Qualifizierung ermöglicht (durch FuU-Maßnahmen, die auch als Teilzeitangebote ausgestaltet sein müssen).

– Darüber hinaus ist in den neuen Bundesländern ein funktionsfähiger zweiter Arbeitsmarkt zu installieren. Besonders die günstigen ABM-Förderungsbedingungen (100 vH Lohnkostenübernahme, Sachkostenzuschüsse bzw. -darlehen, Finanzierung von Stammkräften der ABM, Zugang auch für Nichtarbeitslose) sind deshalb zu verlängern. Um ABM effektiver mit einem Qualifikationserwerb der Beschäftigten verbinden zu können, ist der bisher mögliche Qualifizierungsanteil bei ABM zu erhöhen. Das von Bonn inzwischen erhöhte Ziel von 250.000 ABM-Beschäftigten 1991 erscheint als notwendig, ist ohne entsprechende Maßnahmen für die Herausbildung umfassender Trägerstrukturen aber wenig realistisch. Es sei denn, die sich ausbreitende Praxis, ABM für die Erfüllung originärer Aufgaben – insbesondere solcher von in Abwicklung befindlichen Einrichtungen – von Bund, Ländern und Gemeinden in Anspruch zu nehmen, setzte sich weiter fort. Was angesichts der finanziellen Situation in den neuen Bundesländern verständlich ist, hat u.a. verteilungspolitisch nicht akzeptable Folgen: Die Finanzierung geht zu Lasten der BeitragszahlerInnen zur Arbeitslosenversicherung und bleibt auf sie allein beschränkt.

– In der gegenwärtigen Situation sollte schließlich die möglichst umfassende Inanspruchnahme der Altersübergangsregelung den Schwerpunkt einer sozial einigermaßen verträglichen Reduzierung der Erwerbsquote bilden und dementsprechend gefördert werden. Dadurch könnte – bei

vollständiger Inanspruchnahme – der Arbeitsmarkt um weitere 610.000 Personen entlastet werden. Die derzeitige finanzielle Ausstattung der AltersübergangsgeldbezieherInnen mit 65 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts wirkt jedoch nicht armutsvermeidend, so daß die Akzeptanz bei den Betroffenen verständlicherweise gering ist. Wir schlagen deshalb die Aufstockung des Altersübergangsgeldes auf mindestens 75 vH vor. Darüber hinaus sind die restriktiven Regelungen der Treuhandanstalt bezüglich betrieblicher Sozialplanleistungen zurückzunehmen.

Angesichts der enormen Arbeitsmarktprobleme im vereinigten Deutschland ist es völlig unvertretbar, der Arbeitsmarktpolitik die Hauptlasten der Krisenbewältigung aufzubürden und diese Lasten dann auch noch allein von den BeitragszahlerInnen finanzieren zu lassen. Die Reduzierung und soziale Flankierung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Probleme ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat in der Vergangenheit immer wieder darauf verwiesen, daß ein Großteil der beitragsfinanzierten Aufgaben und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes, aus Arbeitgeberumlagen sowie einem Arbeitsmarktbeitrag für Selbständige und Beamte zu finanzieren ist. Ohne eine solche Umstrukturierung der Einnahmen der Bundesanstalt wird diese kaum in der Lage sein, auch nur ihre kompensatorischen Aufgaben im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes angemessen zu erfüllen.

1.2 Einkommen: Unzureichende Zuwächse im Osten – Einkommenspolarisierung im Westen

Gute Tarifabschlüsse und die Steuerreform führten 1990 zu steigenden Einkommen im westlichen Teil der Bundesrepu-

blik. Demgegenüber stürzte die Einführung der DM und das Überrollen der ostdeutschen Wirtschaft durch die starke westliche Konkurrenz die Wirtschaft im Osten in eine tiefe Krise. Sich höchst ungleich entwickelnde Einkommensverhältnisse sind die Folge.

In *Westdeutschland* hat sich die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im Jahre 1990 um 4,7 vH auf 3.340 DM monatlich erhöht; dies ist der stärkste Anstieg dieser Einkommenskategorie seit einem Jahrzehnt. Bestimmend für diese Entwicklung waren zweifellos die neuen Tarifabschlüsse des vergangenen Jahres, die mit durchschnittlich 5,9 vH deutlich über denen des Vorjahres lagen. Hierbei ragten besonders die Abschlüsse in der Druckindustrie (+ 6,8 vH) und in der chemischen Industrie (+ 6,5 vH) heraus. Auch die kalenderjährliche Erhöhung der Tarifverdienste lag mit 3,8 vH um gut ein Prozent über den beiden Vorjahreswerten.

Übertroffen wird diese positive Entwicklung zudem durch den noch deutlicheren Anstieg der Nettoeinkommen (+ 7,8 vH), im wesentlichen bedingt durch die Lohn- und Einkommensteuerreform des Jahres 1990 sowie – wenn auch in weniger ausgeprägtem Maße – durch die infolge der sog. Gesundheitsreform im Laufe des vergangenen Jahres gesunkenen Krankenkassenbeiträge. Bei einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate von knapp 2,7 vH kann für das Jahr 1990 mit einem Anstieg von 5,1 vH eine erhebliche Verbesserung der realen Einkommenssituation festgestellt werden (zum Vergleich: 1989 minus 0,8 vH).

Da die Reformmaßnahmen der Bundesregierung nicht unwesentlich zu dem Anstieg der Nettoentgelte beigetragen haben, ist noch auf zwei dadurch bedingte einkommensrelevante Aspekte hinzuweisen: Zum einen wurden durch die Lohn- und Einkommensteuerreform bekanntermaßen höhere Einkommen stärker entlastet, zum anderen sind durch die sog. Gesundheitsreform den Patienten zusätzliche Ausga-

ben aufgebürdet worden. Beide Faktoren haben zur Folge, daß der Nettoeffekt – vor allem für die BezieherInnen niedriger Löhne und Gehälter – geringer ausfallen dürfte, als der Zuwachs der durchschnittlichen Realeinkommen erwarten läßt.

Tabelle 3: Entwicklung der Arbeitseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990

	Westdeutschland ¹		Ostdeutschland	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto
1989 (in DM/Mark)	3.192	2.112	1.280 ²	1.085 ³
1990 (in DM)	3.340	2.276	1.454	1.232
Veränderung (in vH)	+ 4,7	+ 7,8	+ 13,6 ⁴	+ 13,6 ⁴

¹ Brutto- bzw. Nettolohn- und -gehaltssumme je durchschnittl. beschäftigten Arbeitnehmer (Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW-Wochenbericht 1-3/91)

² durchschnittl. monatliches Arbeitseinkommen (im produz. volkseigenen Bereich) inkl. Prämien ohne Kindergeld (Quelle: G. Winkler, Sozialreport 1990)

³ ermittelt auf Grundlage folgender Abgabenbelastung: Lohn -15,78% (für Sozialvers. und Steuern), Prämien -9,36% (Steuern)

⁴ ermittelt auf Grundlage der vom DIW prognostizierten (Lohn-)Steigerungsraten von 19,5 vH unter Berücksichtigung der Entwicklung der Prämienzahlungen

In *Ostdeutschland* hatte die Tarifpolitik einerseits die Aufgabe, einen gewissen Aufholprozeß der Arbeitseinkommen einzuleiten, da die Löhne und Gehälter 1989 nominal nur 40 vH des westdeutschen Einkommensniveaus erreichten. Andererseits mußte aber auch Rücksicht auf die wirtschaftliche Situation in den neuen Bundesländern genommen werden. Im Ergebnis führte dies zu großen Unterschieden bei den Tarifergebnissen: Im ersten Halbjahr 1990 kam es zunächst zu moderaten zentralen Lohnerhöhungen für mehr als zwei Millionen Beschäftigte hauptsächlich im Gesundheitswesen, bei der Post und im kommunalen Bereich. In der Bau- und Metallindustrie, bei Banken, Sparkassen und Versicherungen – also Branchen, denen eine profitable Entwicklung im Vereinigungsprozeß zuerkannt wird – hat es kräftigere

Einkommenssteigerungen gegeben (zumindest mit Wirkung ab der zweiten Jahreshälfte): Die Tarifierhöhungen bewegten sich mehrheitlich zwischen 30 und 50 vH, oft verknüpft mit Mindeststeigerungen von 250 bis 300 DM; mitunter erfolgte eine prozentuale Anbindung an entsprechende westdeutsche Tarifverdienste. In anderen Wirtschaftszweigen, z.B. in der Brot- und Backwarenindustrie, stiegen die Arbeitseinkommen nur geringfügig (10 bis 15 vH), oder es wurden lediglich reine Nettolohnsicherungen erreicht.

Die Übernahme der westdeutschen Lohnsteuerklasse I für alle Lohn- und GehaltsempfängerInnen der ehemaligen DDR hatte u.a. zur Folge, daß viele ArbeitnehmerInnen in den neuen Bundesländern mehr Lohnsteuer zahlen mußten als westdeutsche Beschäftigte mit vergleichbarem Einkommen. Benachteiligt wurden besonders Verheiratete mit nur einem Arbeitseinkommen sowie Alleinstehende mit Kindern. Positive Auswirkungen ergaben sich durch das neue Steuersystem vor allem für die technisch-ökonomischen Fachkräfte mit traditionell niedrigen Löhnen und jetzt also relativ geringen Steuerlasten. Sinkende Nettolöhne bei gleichem Bruttolohn trafen vor allem BezieherInnen höherer Einkommen sowie ArbeiterInnen wegen der Aufhebung der sie bisher bevorzugenden Besteuerung.

Auch wenn nicht alle ArbeitnehmerInnen im vergangenen Jahr gleichermaßen von der Einkommensentwicklung profitiert haben, so zeigt der Anstieg der Brutto- und Nettoein-

Tabelle 4: Vergleich der Einkommensniveaus von Ost- und Westdeutschland

	Einkommensniveau in Ostdeutschland in vH des westdeutschen Einkommensniveaus	
	Brutto	Netto
1989	40,1	51,4
1990	43,5	54,1

Quelle: Tabelle 3

kommen um 13,6 vH doch, daß sich die Einkommensposition des größten Teils jener ArbeitnehmerInnen, die ihren Arbeitsplatz behalten konnten, nominal deutlich verbessert hat. Dies auch deswegen, weil die im Zusammenhang mit der Währungsunion befürchtete Inflation bisher ausgeblieben ist.

Der Abstand zwischen west- und ostdeutschem Einkommensniveau hat sich jedoch nur um rund 3,5 vH (brutto) bzw. 2,7 vH (netto) vermindert. So sind die Anreize zur Abwanderung besonders für die »erste Garnitur« der Beschäftigten noch immer sehr hoch. Um dies für die Zukunft möglichst einzuschränken, ist ein Abbau der Einkommensdisparitäten unvermeidlich. So zutreffend es ist, daß eine Angleichung des Wohlstandsgefälles nicht unabhängig von der Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe erfolgen wird, als so sicher kann derzeit auch gelten, daß eine wesentlich zurückhaltendere Tarifpolitik die Einbrüche in der ostdeutschen Wirtschaft nicht verhindert hätte. Denn Standortfaktoren wie die Qualität der Infrastruktur und die Existenz überschaubarer rechtlicher Regelungen üben einen wesentlich höheren Einfluß aus.

1.3 Armut: Unverminderte Einkommensarmut im Westen – neue soziale Ausgrenzung im Osten

Die tiefe wirtschaftliche und soziale Kluft zwischen alten und neuen Bundesländern und die Tatsache, daß sich in den östlichen Ländern ein bedeutendes Armutspotential aufbaut, darf die nach wie vor erhebliche Einkommensarmut im Westen nicht vergessen machen. War dieser gesellschaftspolitische Skandal schon bislang kein Gegenstand wirksamer sozialpolitischer Gegenstrategien, so droht heute mehr denn je die Gefahr, daß die gesamtdeutsche Armutsbevölkerung angesichts der Breite und Dringlichkeit anderer gesellschafts-

politischer Aufgaben im nationalen wie internationalen Rahmen völlig aus dem Blickfeld gerät.

Anhaltend hohe Armut im Westen

Die Bestimmung des Umfangs, der Entwicklungstendenzen und der Struktur der Armut ist in unserer Gesellschaft ein schwieriges Problem, solange sich die politischen Funktionsträger beharrlich weigern, eine regelmäßige, umfassende, nachvollziehbare und nicht beschönigende Armutsberichterstattung zu gewährleisten. Wegen dieser Mängel kann hier nur die – immer zwei bis drei Jahre hinterherhinkende – Sozialhilfestatistik als Indikator für die Bestimmung von Einkommensarmut herangezogen werden. Deren Daten zeigen, daß die Zahl der EmpfängerInnen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) in den alten Ländern der Bundesrepublik über die 80er Jahre hinweg fortlaufend gestiegen ist;

Tabelle 5: SozialhilfeempfängerInnen in der Bundesrepublik, 1980 – 1988

Jahr	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt		Davon außerhalb von Einrichtungen am Jahresende	
	in 1.000	je 1.000 Einwohner	in 1.000	je 1.000 Einwohner
1980	1.322	21	851	14
1981	1.291	21	847	14
1982	1.560	25	1.025	17
1983	1.726	28	1.141	19
1984	1.837	30	1.217	20
1985	2.063	34	1.398	23
1986	2.239	37	1.468	24
1987	2.332	38	1.552	25
1988	2.509	41	1.619	27

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2

eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 1981. Selbst während des langandauernden konjunkturellen Aufschwungs seit 1983, bei wachsenden Gewinnen, reger Investitionstätigkeit und seit Mitte der 80er Jahre wieder steigenden Realeinkommen der abhängig Beschäftigten hat die Armut beständig zugenommen.

Im Zusammenhang mit den in Tabelle 5 ausgewiesenen Fallzahlen muß betont werden, daß die Sozialhilfestatistik lediglich die von den Sozialämtern erfaßte und unterstützte Einkommensarmut ausweist. Hinzuzuzählen ist darüber hinaus noch die Zahl jener Menschen, die aus Scham und Unkenntnis sowie aus Sorge darum, ihre Familienangehörigen könnten zum Kostenersatz herangezogen werden, den Gang zum Sozialamt erst gar nicht antreten. Ältere Erhebungen sprechen davon, daß nur rund die Hälfte, neuere Untersuchungen, daß nur rund 70 vH der Sozialhilfe-Berechtigten ihren Anspruch auf HLU auch tatsächlich geltend machen.

Prekäre Folge steigender und verbreiteter Einkommensarmut ist eine vermehrte Zahl von Menschen, die auf dem Wohnungsmarkt in Schwierigkeiten kommen; so zählt die Alt-BRD schon eine Million Obdachlose. Die jüngsten Expertenschätzungen gehen hierbei von etwa 460.000 direkt Betroffenen aus – dazu zählen 200.000 Obdachlose, 100.000 Nichtseßhafte sowie rund 160.000 BewohnerInnen von Frauenhäusern, in Hotels untergebrachte Wohnungslose sowie Personen, die bei Freunden oder Bekannten leben. Hinzu kommen ca. 700.000 verdeckt oder latent Obdachlose; hierzu zählen diejenigen Menschen, die über zu wenig Mittel verfügen, um ihre Wohnungsversorgung angemessen und auf Dauer sicherzustellen – ihre Wohnungen genügen nicht den Mindeststandards. Etwa 70 vH der Betroffenen leben in den Groß- und Oberzentren der Ballungsgebiete und machen dort den dringenden wohnungsbaupolitischen Handlungsbedarf deutlich.

Hauptursache von Obdachlosigkeit ist zu 80 vH der Fälle eine zu hohe Mietbelastung, die zu Mietrückständen führt, Räumungsklagen und schließlich den Wohnungsverlust nach

sich zieht. Zahlungsunfähigkeitsfälle entstehen vor allem durch den Verlust des Arbeitsplatzes – Arbeitslosigkeit sowie Invalidität – oder durch individuelle Lebenslagen wie etwa Trennung vom oder Tod des Lebenspartners. In nicht unerheblichem Maße wird Obdachlosigkeit aber auch durch unzureichende öffentliche Interventionssysteme mitverursacht: So beklagt die Sozialarbeit häufig das Unterbleiben präventiver Hilfen z.B. bei Räumungsklagen, obwohl das Bundessozialhilfegesetz die Möglichkeit der Übernahme von Mietschulden vorsieht.

Wesentliche Ursache zunehmender Verarmung in den westlichen Bundesländern über die 80er Jahre hinweg ist die Massenarbeitslosigkeit und die unzureichende materielle Absicherung der Arbeitslosen durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In den strukturschwachen Regionen Westdeutschlands mußten die Kommunen gegen Ende der 80er Jahre teilweise fünf- bis zehnmal so viel Sozialhilfe an Arbeitslose zahlen als noch zu Beginn des letzten Jahrzehnts. Waren es 1980 noch weniger als 100.000 Haushalte, bei denen Arbeitslosigkeit als Hauptursache der HLU-Gewährung ermittelt wurde, so stieg ihre Zahl bis 1988 auf 479.328. Dementsprechend nahm die Hilfe zum Lebensunterhalt einen stetig wachsenden Anteil an der Summe aller Ausgaben der Sozialhilfe in Anspruch. Nach Schätzungen auf der Basis der 1988er Zahlen erhielten die betroffenen Haushalte im Durchschnitt 22 Monate lang HLU-Leistungen. Verglichen mit der Zahl der wegen Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe angewiesenen Haushalte ist die Zahl von 194.925 Haushalten, die wegen unzureichender Versicherungs- oder Versorgungsansprüche (hauptsächlich Leistungen der Altersversorgung) laufende Hilfen bezogen, relativ gering; noch vor nicht einmal 10 Jahren stellten sie die Hauptgruppe des laufenden Sozialhilfebezugs.

Spiegelbildlich zur Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist der Anteil der HLU-BezieherInnen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 60 Jahre) stark angestiegen. Im Jahre 1973 zählten erst

28 vH der Gesamtsumme zu dieser Altersgruppe – den letztverfügbaren Zahlen zufolge sind es mittlerweile rund 57 vH. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat seit Mitte der 70er Jahre soziale Gruppen, Schichten und Altersjahrgänge auf die Sozialhilfe verwiesen, die dort in den Phasen der Vollbeschäftigung nur randständig vertreten waren.

Sämtlichen statistisch verfügbaren Sozialhilfe-Daten läßt sich zudem entnehmen, daß in nahezu allen betroffenen Gruppen Frauen überrepräsentiert sind. Infolge der Orientierung von Lohnersatzleistungen am Arbeitseinkommen bzw. Erwerbsleben müssen sich Frauen nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern vor allem auch im Alter mit geringen Rentenzahlungen begnügen; selbst unter Hinzuziehung von Hinterbliebenenrenten erreicht ihre materielle Sicherung häufig nicht jene Höhe, die eine menschenwürdige Lebensführung ermöglichen würde. Gerade im Alter zählen deshalb Frauen in ganz erheblichem Maße zu den Sozialhilfebedürftigen.

Der überproportionale Anstieg von ausländischen HLU-EmpfängerInnen hat sich auch im Jahre 1988 fortgesetzt. Lag ihr Anteil 1973 noch bei lediglich 2,5 vH aller HilfeempfängerInnen, so stieg er über 17,8 vH 1987 auf mittlerweile 21,1 vH im Jahre 1988.

Die finanzielle Unterstützung der Armutsbevölkerung ist insgesamt höchst unzulänglich. Die Regelsätze der Sozialhilfe orientieren sich weder am realen Bedarf noch etwa an gesellschaftlichen Teilhabestandards. Das Scheitern der Regelsatzreform hat gezeigt, daß die Kassenlage der Kommunen einer bedarfsangemessenen Absicherung einkommensarmer Bevölkerungsgruppen entgegensteht. Es steht zu befürchten, daß sich an dieser Situation auf absehbare Zeit nichts zum Positiven ändern wird.

Soziale Ausgrenzung im Osten

Zum 1. Januar 1991 trat das BSHG in den neuen Bundeslän-

dern in Kraft; wesentliche Unterschiede zur Regelung in den alten Ländern sind:

- a) Gesetzliche Ansprüche sind nur insoweit zu erfüllen, als die im Einzelfall dafür erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen vorhanden oder mit den verfügbaren Mitteln erreichbar sind;
- b) niedrigere Regelsätze sowie geringere Grundbeträge der Einkommensgrenzen, geringere Sätze bei Blindenhilfe und Pflegegeld;
- c) die Nichtgewährung des Mehrbedarfzuschlags in Höhe von 20 vH an Personen ab vollendetem 60. Lebensjahr sowie an Erwerbsunfähige.

Bezogen auf den Eck-Regelsatz werden den potentiell Betroffenen so immerhin 80,- DM monatlich vorenthalten. Für 1991 mag dies – bezogen auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt – faktisch kaum Auswirkungen haben, da alle RentnerInnen – auch die, die während des laufenden Kalenderjahres in Rente gehen – noch Anspruch auf den sogenannten Sozialzuschlag haben, der die gesamten Altersbezüge einer Person auf den Sockel von 495,- DM monatlich anhebt. Die administrative Bedarfsminderung infolge der nicht gewährten Mehrbedarfzuschläge hat allerdings unmittelbar zur Folge, daß ein Großteil der betroffenen Personengruppe auch bei den einmaligen Hilfen leer ausgehen wird.

Erste Erhebungen im Anschluß an die Rentenangleichung zum 1. 7. 1990 brachten u.a. folgende Ergebnisse zutage: Rund 674.000 RentnerInnen erhalten einen Sozialzuschlag, dessen monatliche Höhe sich im Durchschnitt auf knapp 87,- DM beläuft. Fast 95 vH der EmpfängerInnen von Sozialzuschlägen zur Rente sind Frauen. Altersarmut in den neuen Ländern ist demnach wie im Westen vor allem Armut älterer Frauen. Bei einer Potentialabschätzung der (Alters-)Armut in den neuen Ländern ist vor allem folgenden Gesichtspunkten Rechnung zu tragen:

– Die Armutsschwelle nach BSHG-Kriterien liegt aufgrund der geringeren Regelsätze und des bislang nicht zu

gewährenden Mehrbedarfszuschlags deutlich niedriger als in den alten Bundesländern. Bezogen auf den Eck-Regelsatz erhält z.B. eine alleinstehende ältere Frau im Westen der BRD einen Bedarf zur Deckung des laufenden Lebensunterhalts in Höhe von durchschnittlich 536,- DM monatlich zugestanden (durchschnittlicher Eck-Regelsatz plus Mehrbedarfszuschlag, ohne Kosten der Unterkunft usw.); im Osten der BRD sind es dagegen nur 400,- DM oder knapp 75 vH des West-Niveaus. Da mit diesen Bedarfssätzen grundsätzlich die gleichen Lebenshaltungskosten abzudecken sind, wird die Armutsschwelle im Osten auf rund 75 vH der West-Schwelle gedrückt. Je niedriger der Bedarf angesetzt wird, um so geringer ist nach offizieller Lesart auch die Armutspopulation – und umgekehrt.

– Zum anderen wird der Niederschlag von Altersarmut in den Sozialhilfeszahlen zur Zeit noch infolge des Sozialzuschlags zur Rente verhindert; seine Berechnung erfolgt nicht haushalts-, sondern personenbezogen, und berücksichtigt werden lediglich Renteneinkommen – sonstige Einkünfte bleiben außer Betracht. Höhe und Berechnungsweise des Sozialzuschlags auf der einen und niedrige Sozialhilfeschwelle auf der anderen Seite schließen den Sozialhilfebezug (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) älterer Menschen in den neuen Ländern zur Zeit faktisch aus. Die Form der Rentenerhöhung zum 1. Januar 1991 bekräftigte diesen Sachverhalt noch einmal: Um zu verhindern, daß die 15-prozentige Rentenerhöhung für NiedrigrentenbezieherInnen überhaupt keine oder nur eine marginale Wirksamkeit entfaltet (Aufsaugung wegen gleichzeitiger Kürzung des Sozialzuschlags), wurde im Einzelfall eine Garantie der individuellen Zahlbetragshöhe des Sozialzuschlags gewährt. Diese Politik, die peinlichst darauf bedacht ist, Rentenerhöhungen auch effektiv wirksam werden zu lassen, und die in der Zeit des Übergangs auf jeden Fall zu verhindern sucht, daß RentnerInnen in die Sozialhilfe abrutschen, wird möglicherweise nur kurze Zeit erfolgreich sein können. Mit dem Anziehen der Woh-

nungsmieten und den drastischen Preissteigerungen für Energie und Wasser auf der einen Seite und andererseits dem Wegfall der Sozialzuschläge für RentenNeuzugänge ab 1992 bzw. für den gesamten Rentenbestand ab Mitte 1995 wird sich Altersarmut auch in den neuen Ländern sehr deutlich in steigenden Sozialhilfeszahlen niederschlagen. Durch die Übernahme des alt-bundesdeutschen Krankenversicherungsrechts in den neuen Ländern ist mit ziemlicher Sicherheit für viele pflegebedürftige Ältere die Abhängigkeit von der Sozialhilfe – hier »Hilfe zur Pflege« als besondere Leistung der »Hilfe in besonderen Lebenslagen« – unmittelbar vorprogrammiert.

In den Ballungsgebieten westdeutscher Krisenregionen sind mittlerweile zwischen einem Viertel und einem Drittel der registrierten Arbeitslosen auf den Bezug von (ergänzender) Sozialhilfe angewiesen. Eine Untersuchung aus der zweiten Hälfte der 80er Jahre wies bereits aus, daß bundesweit rund 13 vH der Arbeitslosen gleichzeitig SozialhilfebezieherInnen waren. Vor allem Langzeitarbeitslose, die in die niedrigere Arbeitslosenhilfe abgedrängt wurden sowie neu oder erstmals auf den Arbeitsmarkt tretende Personen stellen das Gros derjenigen, die entweder ausschließlich oder zusätzlich von Sozialhilfe leben müssen.

Für das Gebiet der neuen Länder gelten – unter Berücksichtigung der niedrigeren Bruttoarbeitsentgelte – prinzipiell die gleichen Unterstützungssätze bei Arbeitslosigkeit wie bislang in den alten Ländern: 63 vH bzw. 68 vH beim Arbeitslosengeld und 56 vH bzw. 58 vH bei der Arbeitslosenhilfe. Im Durchschnitt des 2. Halbjahres 1990 bezogen rund zwei Drittel der registrierten Arbeitslosen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Dies entspricht ungefähr dem Anteil, den wir während der 80er Jahre auch in den alten Ländern vorfinden konnten. Obwohl hierin die gestellten, aber noch nicht entschiedenen Anträge auf Unterstützungsleistungen nicht enthalten sind, lag die Leistungsempfängerquote doch erstaunlich niedrig; erstaunlich deshalb, da sich einerseits das Gros der Arbeitslosen aus dem Beschäftigungssystem – also bei-

tragspflichtiger Beschäftigung – rekrutiert (im 2. Halbjahr 1990 etwa 95 vH der monatlichen Zugänge in Arbeitslosigkeit) und andererseits Ausgrenzungsmechanismen aus dem Leistungsbezug wie etwa eine wiederholte Sperrzeit oder Auslaufen der ALG-Bezugsdauer bei fehlendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe sich noch nicht nennenswert in der Empfängerquote niederschlagen konnten.

Die materielle Lebenslage vieler Arbeitsloser, Erwerbsunfähiger und AltersrentnerInnen macht Mindestleistungen des sozialen Sicherungssystems erforderlich, die die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen. Die derzeitige Ausgestaltung der bundesdeutschen sozialen Sicherungssysteme ist nicht in der Lage, Armut bei massenhaft auftretenden sozialen Lebensrisiken zu verhindern. Auf der anderen Seite sind die Leistungen des BSHG weder geschaffen noch geeignet, typisch soziale Risiken abzufangen. In den neuen Ländern kommt verschärfend hinzu, daß bei grundsätzlich gleich hohen Lebenshaltungskosten wie im Westen diese Kosten über Regelsätze abgedeckt werden sollen, die deutlich unter dem West-Niveau liegen. Die Übernahme des »Statistik-Modells« bei der Festlegung der Regelsätze wie auch das »Abstandsgebot« zu den – in den neuen Ländern sehr viel niedrigeren – unteren Lohngruppen machen eine tatsächliche Bedarfsorientierung der laufenden Leistungen des »untersten Netzes sozialer Sicherung« völlig unmöglich. Zu den dringendsten Aufgaben der Sozialpolitik gehört demnach die Anhebung der Regelsätze auf ein dem West-Durchschnitt entsprechendes Niveau.

Im MEMORANDUM '85 (S. 152 ff.) wie auch im MEMORANDUM '87 (S. 214 ff.) haben wir unsere Forderung nach einer bedarfsorientierten Mindestsicherung für Arbeitslose ausführlich dargelegt. An der seinerzeitigen sozial- und finanzpolitischen Begründung hat sich nichts Grundsätzliches geändert. Auf der Grundlage verbesserter Sozialhilferegelsätze und der Begrenzung des gegenseitig unterhaltsverpflichteten Personenkreises auf Eltern und minderjährige

sowie unverheiratete Kinder bzw. auf nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten untereinander wäre es Ziel einer bedarfsorientierten Mindestsicherung, in Fällen von Erwerbsunfähigkeit, Alter sowie Arbeitslosigkeit den gleichzeitigen Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zu verhindern. Die Mindestsicherung wäre von den Trägern der Renten- bzw. Arbeitslosenversicherung ausbezahlt und aus Mitteln des Bundeshaushalts zu finanzieren. Dies wäre auch ein Beitrag dazu, den sozialpolitisch untragbaren Zustand der »verschämten Armut« (»Dunkelziffer der Armut«) schrittweise zu überwinden. Die Gemeinden schließlich würden infolge des Finanzierungsverfahrens der Mindestsicherung einen Teil ihres finanziellen Handlungsspielraums zurückgewinnen, der ihnen aufgrund der immer größeren Lücken im sozialen Sicherungssystem genommen wird. Bis zur Realisierung eines solchen Konzepts und als Sofortmaßnahme ist die Sozialzuschlagsregelung zu entfristen und der Sozialzuschlag selbst zu dynamisieren.

1.4 Gesundheitspolitik: Privatisierung gefährdet Versorgung im Osten

Die Übernahme des westdeutschen Gesundheitssystems in den neuen Ländern war eine der am heftigsten kritisierten Teilregelungen des Einigungsvertrages. Neben der Sozialhilfe ist die westdeutsche Gesundheitsversorgung das reformbedürftigste Glied des sozialen Sicherungssystems. Zu kritisieren sind vor allem schwerwiegende Systemfehler wie die Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung, die Dominanz der Leistungsanbieter, das Fehlen wirksamer Kostensteuerung und der Mangel an Prävention. Sozialpolitisch und verfassungsrechtlich problematisch sind auch die extremen Beitragsatzunterschiede zwischen den Kassen, denn

grundsätzlich wird von allen Krankenkassen der gleiche Leistungskatalog angeboten. Die gegenüber den anderen Sozialversicherungszweigen niedrigere Beitragsbemessungs- und Pflichtversicherungsgrenze schränkt zudem den Risikoausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft erheblich ein. Schließlich behindert die Kassenvielfalt die Wahrnehmung trägerübergreifender Aufgaben in den Bereichen von Prävention, Rehabilitation und Beratung. Alle diese Probleme sind in den letzten Jahren durch mehrere Expertenkommissionen ausführlich untersucht worden; entsprechende Reformvorschläge liegen seit längerem auf dem Tisch.

Die im Einigungsvertrag festgeschriebene komplette Übertragung der westdeutschen Trägerstrukturen auf die neuen Länder und die unmittelbar einsetzende Gründung entsprechender Kassen lassen mittelfristig kaum Modifikationen der Organisationsstrukturen zu. Die noch im Herbst 1990 vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten sind in den letzten Monaten rapide geschrumpft. Am spektakulärsten ist dies bei der Revision des im Einigungsvertrag vorgesehenen Preisabschlags für *Arzneimittel* deutlich geworden. Dadurch sind nicht nur erhebliche Defizite bei den Ost-Krankenkassen vorprogrammiert, sozialpolitisch schwerwiegender ist das Scheitern des Versuchs, die Preispolitik der Pharmaindustrie einzuschränken und eine dringend notwendige Ausgabensteuerung für *Arzneimittel* einzuleiten.

Der Markt für *Arzneimittel* ist ein Anbietermarkt; Verhandlungen über die von den Krankenkassen zu zahlenden Preise finden nicht statt. Die Preissetzungsautonomie der Hersteller hat u.a. zur Folge, daß das Preisniveau für *Arzneimittel* in der Bundesrepublik weltweit an der Spitze liegt. Für die wirtschaftlich schwächeren neuen Bundesländer sah der Einigungsvertrag deshalb einen 55-prozentigen Abschlag vom Herstellerpreis vor. Da der Beitragssatz zur Krankenversicherung in den neuen Ländern für das laufende Jahr auf einheitlich 12,8 vH festgesetzt ist, war der Preisabschlag der einzige Weg, um die *Arzneimittelausgaben* und damit einen

wesentlichen Teil des Budgets der Kassen unter Kontrolle zu halten.

Durch einen Lieferboykott Anfang 1991 machte die Pharmabranche gegen diesen Versuch staatlicher Kostensteuerung massiv Front. Auch wenn die Pharmaunternehmen in Ländern wie etwa Spanien oder Portugal seit Jahren noch weit höhere Preisabschläge in Kauf nehmen, haben sie für den ergiebigen deutschen Markt den Präzedenzfall staatlich regulierter Preiskontrollen erfolgreich verhindert. Der Preisabschlag des Einigungsvertrages wurde ab 1. April 1991 durch eine Regelung ersetzt, derzufolge die Marktbeteiligten (Apotheken, pharmazeutischer Großhandel und pharmazeutische Industrie) Kassendefizite der Krankenversicherung in den neuen Ländern mittragen. Ein »Defizit« liegt hiernach dann vor, wenn die *Arzneimittelausgaben* 15,6 vH der Beitragseinnahmen der Krankenkassen übersteigen; die Neuregelung sieht folgendermaßen aus:

- *April 1991 bis März 1992*: Bis zu einem Defizit von 0,5 Mrd.DM erfolgt der Ausgleich durch die genannten Marktbeteiligten. Darüber hinausgehende Defizite tragen sie und die Krankenkassen je zur Hälfte.

- *April 1992 bis März 1993 sowie von April bis Ende 1993*: analoge Regelung zur Kostenträgerschaft wie in den ersten zwölf Monaten, allerdings bei einer höheren Defizitgrenze der Krankenkassen von 1,0 bzw. 0,7 Mrd.DM.

Diese Neuregelung bedeutet für die Kassen – verglichen mit dem Einigungsvertrag – Mehrausgaben von mindestens 1 Mrd.DM im Jahr; steigt allerdings der Anteil der westdeutschen *Arzneimittel* am ostdeutschen Markt schneller als erwartet, erhöhen sich auch die Mehrausgaben der Krankenversicherung noch deutlicher.

Ähnliche Konflikte spielen sich zur Zeit bei der Ausgestaltung des *Leistungsangebots im ambulanten Bereich* ab. Die Widerstände gegen die Einbeziehung der Polikliniken und Ambulatorien in die ambulante Versorgung sind gewachsen; zuständig für die Weiterführung dieser Einrichtungen sind

die Kassenärztlichen Vereinigungen, die bekanntlich öffentliche Trägerschaften im ambulanten Bereich stets vehement abgelehnt haben.

Grundsätzlich bestimmt der Einigungsvertrag, daß die freiberufliche ärztliche Tätigkeit der »maßgebliche Träger« der ambulanten Versorgung auch in den neuen Ländern wird. Seit der deutschen Vereinigung hat es die Gesundheitspolitik mit Versorgungseinrichtungen zu tun, die im Westen keinen Platz hatten und letztlich auch gar nicht zulässig waren: etwa 620 Polikliniken und über 1.000 Ambulatorien. Nachdem sich die niedergelassenen Ärzte während der westdeutschen Wiederaufbauphase das Monopol für die ambulante Versorgung gesichert hatten, wurden andere Betriebsformen als »systemfremd« angesehen.

Für die ostdeutschen Polikliniken und Ambulatorien, in denen gegenwärtig rund 90 vH der ambulanten Versorgung stattfindet, gibt der Einigungsvertrag eine Bestandsgarantie von fünf Jahren. Soweit die Einrichtungen weiter benötigt werden, können sie in einer von den Spitzenverbänden der Krankenkassen und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung gegründeten Treuhandgesellschaft weitergeführt werden. Polikliniken und Ambulatorien halten Personal- und Sachkapazitäten für Tätigkeiten vor, die ohne Zweifel gesundheitspolitisch sinnvoll sind – so etwa Gesundheitsfürsorge oder Dispensaires –, die aber von der Gesetzlichen Krankenversicherung (bisher) nicht finanziert werden. Sollen derartige Aufgabenbereiche nicht aufgegeben werden, so bedarf es zusätzlicher Kostenträger. Die Empfehlung der Spitzenverbände im Gesundheitswesen an die Gemeinden, die Rechtsträgerschaft der Einrichtungen weiter auszuüben oder zu übernehmen, könnte den Polikliniken und der gesamtdeutschen Gesundheitspolitik den Weg zu einem neuen Leistungsprofil bahnen. Dies würde die kommunale Gesundheitsfürsorge ebenso umfassen wie die bislang wenig ausgeprägten kassenartenübergreifenden Aufgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Bislang fehlen jedoch die für die Fortführung der Tätigkei-

ten notwendigen Finanzierungsvereinbarungen mit den in Frage kommenden Kostenträgern. Dies könnten neben den Gemeinden vor allem die Rentenversicherung und die Krankenkassen sein, die jetzt Ernst machen müßten mit den seit langem geforderten Gemeinschaftsaufgaben. Zur Abdeckung der entstehenden Kosten bedarf es entweder einer Modellförderung durch den Bund oder eines von den Sozialversicherungskassen gemeinsam finanzierten Fonds. Die Handlungsmöglichkeiten der Ost-Krankenkassen allein sind aufgrund finanzieller und struktureller Gründe eingeschränkt: Die Beitragseinnahmen sind an das niedrige Lohnniveau gekoppelt, während die Ausgaben etwa für Arzneimittel, Investitionen, Mieten, Kreditzinsen entweder bereits westdeutschen Verhältnissen entsprechen oder sich diesen rasch annähern werden. Die Anschubfinanzierung seitens des Bundeshaushalts kann die Deckungslücken jedenfalls nur kurzfristig schließen.

1.5 Frauenpolitik vor neuen Herausforderungen

(Frauen-)Politik ist gegenwärtig noch kaum in der Lage, umfassende analytische und konzeptionelle Aussagen zur veränderten Realität in der Bundesrepublik zu machen. Unsere bisherigen frauenpolitischen Schwerpunktsetzungen sowie die im MEMORANDUM '89 vorgestellten detaillierten Forderungen konzentrierten sich auf die Arbeits- und Lebensrealität der Frauen in der Altbundesrepublik. Die Strukturen und Entwicklungsperspektiven in den neuen Bundesländern sind für die Frauen dort ganz andere. Mithin sind z.B. »westlich« oder »östlich« geprägte Forderungen nur partiell übertragbar; der jeweilige Charakter kann bei gleichem Forderungsgegenstand dennoch ein anderer sein. Besonders deutlich wird dies z.B. an der Forderung nach ausreichenden Kin-

derbetreuungseinrichtungen. Damit sollen bekanntlich sowohl Frauenerwerbstätigkeit ermöglicht als auch neue Frauenarbeitsplätze im pädagogischen Bereich geschaffen werden. Für die alte Bundesrepublik ist dies zweifellos eine offensive, gestaltende Forderung. Für die neuen Bundesländer dagegen ist es eine »Abwehr«-Forderung, wobei bereits heute klar ist, daß der bestehende Versorgungsgrad mit dem Auslaufen der Finanzierungszuschüsse des Bundes Mitte 1991 von den Kommunen aus finanziellen Gründen nicht mehr aufrechtzuerhalten sein wird.

Auch die beliebte Standardformel, alle frauenfreundlichen Regelungen der ehemaligen DDR auf die gesamte Bundesrepublik zu übertragen, führt nicht weiter. Eine solche Forderung zeugt, wo sie sich nicht ausschließlich auf Rechtsfragen wie den § 218 bezieht, in erster Linie von Unkenntnis der damit verbundenen finanziellen Implikationen. In zweiter Linie führt sie aber auch zu einer Fortschreibung der den frauenfreundlichen Regelungen in der DDR zugrunde liegenden geschlechtsspezifischen Rollenverteilung.

Im finanziellen Bereich sind im Unterschied zur ehemaligen DDR inzwischen verschiedene Institutionen einbezogen. Während in der DDR fast alle Leistungen zentral über den Staatshaushalt abgewickelt wurden (der Gesamtförderbetrag für Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf belief sich im Jahr 1988 auf rund 6,6 Mrd. Mark), sind nach bundesdeutschen Regelungen für das Schwangerschaftsgeld die Krankenkassen und Arbeitgeber zuständig, für die Kinderbetreuungseinrichtungen Kommunen und Verbände und für das Kindergeld der Bund.

Die der Familienpolitik der DDR zugrunde liegende einseitige Orientierung auf die Frauen verstärkte die vorhandene Rollenverteilung nur weiter. Deshalb sollten verschiedene Regelungen, beispielsweise der längere Erziehungsurlaub und seine konkrete Ausgestaltung, nicht nahtlos auf die neue Bundesrepublik übertragen werden. Vielmehr müßten neue Konzepte gesucht werden; denkbar ist – wie im MEMORAN-

DUM '89 bereits vorgestellt – ein flexibles Erziehungszeitkonto von drei Jahren mit nicht übertragbaren Anteilen für beide Elternteile. Während seiner Erziehungszeit erhält jeder Elternteil jeweils 90 vH Lohnfortzahlung. Wichtiger Unterschied zur DDR-Regelung und zur altbundesdeutschen Realität ist dabei der verbindlich partnerschaftliche Ansatz sowie der Gedanke, diese Option an die Elternschaft (auch ohne Trauschein) und nicht an die juristische Institution Ehe zu binden.

Bereits diese ersten Ausführungen zeigen, daß bestehende Regelungen oder Forderungen nicht schematisch übertragen werden können. Sie verdeutlichen zudem die Notwendigkeit, neue gemeinsame Regelungen zu finden, um die Arbeits- und Lebensbedingungen für die Frauen in allen Teilen der Bundesrepublik akzeptabler zu gestalten.

Vor allem die Diskussion um die Vereinbarkeit von Elternschaft und Beruf erhält in der neuen Bundesrepublik eine andere, komplexere Dimension. In den alten Bundesländern werden seit Jahren vergeblich umfassende Maßnahmen zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern angemahnt, vor allem ein wohnort- und arbeitsplatznahes Angebot an ganztägigen Kinderbetreuungseinrichtungen. Demgegenüber bringt der andere Teil der bundesdeutschen Bevölkerung eine Erfahrung in die deutsche Einheit mit, nach der eine Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern – bei aller Problematik – prinzipiell möglich war. Daß dabei eher von einer Vereinbarkeit von Mutterschaft und Beruf gesprochen werden muß, weniger von Elternschaft und Beruf, kann an dieser Stelle nicht weiter thematisiert werden.

Nicht allein der hohe Versorgungsgrad mit ganztägig geöffneten Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglichte den Frauen in der DDR die sehr hohe Erwerbsbeteiligung. Daneben existierte eine ganze Palette weiterer Maßnahmen. Zu nennen ist hier vor allem die bezahlte Freistellung bei Krankheit der Kinder. Berufstätige Eltern mit zwei und mehr Kindern sowie Alleinerziehende erhielten in der DDR bei Er-

Tabelle 6: Rahmendaten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, 1988 (in vH)

	DDR	BRD
Erwerbsquote insgesamt ¹	82,8	64,1
Erwerbsquote Frauen ²	83,2	50,0
Anteil der Frauen an allen Erwerbstätigen	48,9	38,8
Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen an den erwerbstätigen Frauen ³	26,9	40,7
Anteil der Frauen an allen Teilzeitbeschäftigten	92,9	90,3
Anteil nichtehelich geborener Kinder	33,4	10,0
Betreuungsgrad mit Kinderkrippenplätzen ⁴	80	3
Kindergartenplätzen ⁵	94	60

¹ Anteil der Erwerbstätigen insgesamt an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren (DDR: Frauen 15 bis 60 Jahre)

² BRD: nur abhängig beschäftigte Frauen

³ wöchentliche Arbeitszeit unterhalb der durchschnittlichen Normalarbeitszeit (DDR: 42,8; BRD: 39 Wochenstunden)

⁴ DDR: in Frage kommende Kinder im Alter von 1 bis unter 3 Jahren, ohne Kinder mit Eltern im Babyjahr; BRD: 0 bis 2 Jahre

⁵ DDR: Betreuungsgrad je 100 Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren zuzüglich 1/2 der 6 bis unter 7jährigen. Für alle Eltern, die es wünschten, war ein Kindergartenplatz vorhanden; BRD: Kindergarten/Vorschule für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren

krankung von Kindern im Alter bis zu 14 Jahren eine bezahlte Freistellung von der Arbeit. Bei verheirateten Eltern mit einem Kind wurde eine zeitlich nicht limitierte, unbezahlte Freistellung gewährt. Die Lohnfortzahlung betrug für die ersten beiden Freistellungstage 90 vH des Nettoverdienstes. Danach wurden in Abhängigkeit von der Kinderzahl 70 bis 90 vH des Nettoverdienstes gezahlt. Die Dauer der bezahlten Freistellung pro Kalenderjahr war befristet auf

- 4 Wochen bei einem Kind,
- 6 Wochen bei zwei Kindern,
- 8 Wochen bei drei Kindern,
- 10 Wochen bei vier Kindern und
- 13 Wochen bei fünf und mehr Kindern.

Zum Vergleich: In der Alt-BRD werden für Kinder bis zum

Alter von 8 Jahren gerade einmal 5 Tage gewährt, ein Almosen angesichts der durchschnittlichen Dauer gewöhnlicher Kinderkrankheiten. Bei Erwerbstätigkeit beider Elternteile und sofern sie miteinander verheiratet sind, gibt es zusammen 10 Freistellungstage pro Jahr, eine Benachteiligung der Alleinerziehenden, für die die Vereinbarung von Familie und Beruf ohnehin kompliziert genug ist.

Mit dem 30. 6. 1991 läuft die Schonfrist mit längeren Freistellungszeiten für das Gebiet der ehemaligen DDR aus. Ob zu diesem Zeitpunkt die in den Koalitionsvereinbarungen beschlossene Verlängerung der Arbeitsbefreiung zur Pflege erkrankter Kinder (bei Verheirateten pro Elternteil 10 Tage im Jahr, bei Alleinerziehenden 20 Tage; gleichzeitig Erhöhung der Altersgrenze der Kinder von 8 auf 12 Jahre) bereits Realität geworden ist, bleibt abzuwarten. Vorerst jedoch ändert sich an der Problemlage in den alten Bundesländern nichts, und in den neuen Ländern werden die Eltern – vorzugsweise die Mütter – durch die Ablösung der DDR-Gesetzgebung und die Übernahme des in diesen Fällen ungünstiger ausgestalteten bundesdeutschen Rechts mit Verhältnissen konfrontiert, die in wachsendem Maße die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit mit Elternschaft in Frage stellen.

Die Geburt von Kindern war für Mütter in der DDR in den seltensten Fällen ein Anlaß, ihre Erwerbstätigkeit länger als über das sogenannte Babyjahr hinaus zu unterbrechen. Die Gründe, warum Frauen sich in dieser Lebensphase für oder gegen Berufstätigkeit entscheiden, sind vielschichtig und hängen neben dem eigenen Persönlichkeitsanspruch vor allem mit den Arbeitsbedingungen zusammen. Frauen mit subjektiver Arbeitsunzufriedenheit werden eher bereit sein, eine längere Familienphase einzulegen. Darüber hinaus spielen weitere Kriterien eine Rolle, beispielsweise die rechtliche Absicherung von Frauenarbeitsplätzen (die in beiden deutschen Staaten oft Teilzeitarbeitsplätze sind), die in der DDR gewährleistet war. Ob Frauen dies tatsächlich tun, ist aber gerade unter den Bedingungen in den neuen Bundesländern

häufig eine ökonomische Frage, auf die mindestens zwei Faktoren Einfluß haben: einerseits Länge, Umfang und Art der Finanzierung einer Familienphase durch den Staat und andererseits die Höhe des Einkommens des Partners. Da die Erwerbseinkommen in den neuen Bundesländern auf absehbare Zeit deutlich niedriger als in den Altbundesländern sein werden, ist schon aus Gründen der Sicherung des Haushaltsnettoeinkommens weiterhin eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen erforderlich, unabhängig von den subjektiven Erwerbswünschen.

Eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Elternschaft ist aber nur dann möglich, wenn zum einen ein finanziell erschwingliches Kinderbetreuungssystem aufrechterhalten wird – das am Bedarf der Eltern und Kinder zu messen und danach auszugestalten ist – und wenn zum anderen im Falle der Erkrankung der Kinder weiterhin die Möglichkeit häuslicher Pflege in zeitlich ausreichendem Maße gegeben ist. Eben diese Voraussetzungen sollen den Eltern in den neuen Bundesländern genommen werden.

Angesichts der desolaten Finanzkraft der Kommunen und Länder in der ehemaligen DDR sind die im Einigungsvertrag (befristete Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen durch den Bund bis Mitte 1991) und in den Koalitionsvereinbarungen (Formulierung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, der von Bund und Ländern einzulösen ist) angebotenen Lösungen ein *scheinbares* Ringen um den Erhalt von Kinderbetreuungseinrichtungen und damit die Möglichkeit, Beruf und Familie zu vereinbaren. Einem im Vergleich zu den alten Bundesländern und Kommunen geringeren Etat stehen in den neuen Bundesländern vergleichsweise höhere notwendige Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber (1989 gab es in der DDR 7.800 Kinderkrippen mit rund 350.000 Plätzen, 13.400 Kindergärten mit etwa 750.000 Plätzen sowie Schulhorte für die Betreuung von ca. 750.000 SchülerInnen der 1. bis 4. Klassen). Damit wird in absehbarer Zeit die finanzielle Möglichkeit der jewei-

ligen Kommune bzw. des Landes zum wichtigen Regulator für das Fortbestehen der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Elternschaft, nicht aber der reale Bedarf der Eltern.

Um der kindererziehenden Familie – insbesondere den Alleinerziehenden – die Möglichkeit zur Vereinbarung von Familie und Beruf in den neuen Bundesländern nicht vollständig zu nehmen und sie andererseits in den westlichen Ländern zu schaffen, ist die Gewährleistung einer für alle Einkommensgruppen erschwinglichen ganztägigen Kinderbetreuung unerlässlich. Dies ist nur sicherzustellen über eine Entfristung der in Artikel 31 Einigungsvertrag vorgesehenen Kostenbeteiligung des Bundes für die neuen Länder und die tatsächliche Realisierung der in den Koalitionsvereinbarungen formulierten Zielsetzungen für die alten Bundesländer. Angesichts des Umfangs der dafür notwendigen finanziellen Mittel (die Kosten für die Sicherung der Kinderbetreuungseinrichtungen beliefen sich in der DDR 1988 auf insgesamt über 4 Mrd.M) ist eine wesentlich vom Bund getragene Finanzierung der einzig mögliche Weg.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hält darüber hinaus folgende frauenspezifischen Forderungen für notwendig:

Im *Regelungsbereich des AFG* sind neben den geltenden Sonderbedingungen für die neuen Bundesländer auch geschlechtsspezifisch differenzierte Regelungen zu realisieren. Diese sollten auch in den alten Bundesländern gelten.

– ABM-Stellen sind in jedem Arbeitsamtsbezirk zur Hälfte mit Frauen zu besetzen.

– Die derzeitige Regelung, daß Frauen mit Kindern eine bestehende Kinderbetreuung nachweisen müssen, um für den Arbeitsmarkt als voll verfügbar eingestuft zu werden, führt zu einer starken Benachteiligung. Sind die Kinder nicht außer Haus betreut, wird die Frau allenfalls als teilzeitsuchend anerkannt und hat damit auch nicht einmal die Möglichkeit, an einer Vollzeitfortbildung teilzunehmen. Männer hingegen werden in der Regel nicht nach der Unterbringung ihrer Kin-

der gefragt, geschweige denn, daß ihnen ein Fehlen der Kinderbetreuung nachteilig angelastet würde. Die Verfügbarkeitsregelung darf deshalb nicht an das Bestehen einer Kinderbetreuung gebunden werden. Vielmehr muß die Erklärung der Frau ausreichen, im Fall einer Arbeitsaufnahme werde sie eine Kinderbetreuung mit staatlicher Hilfe organisieren.

– Bei höherqualifizierenden Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) mit einer Laufzeit von einem Jahr und länger muß der Frauenanteil gesteigert werden, bis er ihrem Anteil an den Arbeitslosen im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk entspricht.

– Weitestgehend kostenneutrale Maßnahmen wie die Benennung einer mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Frauenbeauftragten, spezielle Frauensprechstunden, reine Frauenkurse, familienadäquate Kurszeiten und der Verzicht auf die für Familienfrauen abschreckende Erklärung, auch dem überregionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, könnten sofort umgesetzt werden.

Doch auch kostenintensive Förderansätze müssen realisiert werden. Denkbar sind u.a. eine aktive und offensive Teilnehmerinnenansprache und -gewinnung, die Unterstützung bei der Kinderbetreuung über die gegenwärtig vorgesehenen 60,- DM hinaus sowie eine großzügige Auslegung der möglichen Anschlußförderung nach kurzzeitigen FuU-Maßnahmen.

Darüber hinaus kommt dem Vollzeit-Teilzeit-Problem für Frauen mit Familie eine besondere Bedeutung zu. Die Spanne für Vollzeitmaßnahmen reicht im AFG von 25 Stunden bis zur tatsächlichen Vollzeitmaßnahme von etwa 40 Stunden. Gerade höherqualifizierende FuU-Maßnahmen sind an der oberen Grenze dieser Spanne angesiedelt. Geringere Wochenstundenzahlen werden entweder kaum genehmigt oder haben Auswirkungen auf die Unterhaltsleistungen der Teilnehmerinnen. Eine Verkürzung der Wochenstundenzahl bei Beibehaltung des Gesamtpensums führt notwendig zur Verlänge-

rung der Maßnahme, was bei gleichzeitiger Anerkennung als Vollzeitmaßnahme bei den finanziellen Unterhaltsleistungen einen großen Mehraufwand mit sich bringt. Dies ist jedoch für Frauen mit Kindern zu akzeptieren, um ihnen den Zugang zu solchen Maßnahmen zu eröffnen.

Für die genannten Förderansätze sollten in jedem Arbeitsamtsbezirk mindestens 10 vH des bestehenden FuU-Etats zur Aufstockung der Normalleistungen zu Gunsten von Familienfrauen zweckgebunden werden.

In den Jahren 1991 bis 1993 werden etwa 2 Mrd.DM aus dem *Europäischen Sozialfonds (ESF)* in die neuen Bundesländer fließen. Zielgruppenspezifische Förderung ist mit ESF-Mitteln um ein vielfaches leichter als mit normalen nationalen Mitteln. Hier sollten daher groß angelegte spezielle Förderprogramme für junge Mädchen (Ziel 4) und Frauen (Ziel 3) realisiert werden. 30 vH der ESF-Mittel, d.h. rd. 600 Mio.DM sollten für solche reinen Frauenmaßnahmen reserviert werden. Darüber hinaus sind Frauen in den anderen ESF-Programmen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu berücksichtigen.

Angesichts absehbarer Einbußen bei den Kapazitäten zur Kinderbetreuung sollten ESF-Mittel zur Sicherung der Betreuung während der Maßnahmen konzentriert eingesetzt werden. Kindergärten bei den Maßnahmenträgern sind mit ESF-Mitteln aufzubauen bzw. zu sichern. Damit würde für die alleinerziehenden Frauen, als eine der großen arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen, ein Angebot geschaffen, das es ihnen in den meisten Fällen überhaupt erst ermöglicht, an Fördermaßnahmen teilzunehmen.

Alleinerziehende Frauen werden eher als andere Gruppen auf Sozialhilfebezug angewiesen sein. Für diese Zielgruppe sollten Kommunen, nicht zuletzt zur perspektivischen Eigenentlastung, extensiv die Möglichkeiten des § 19 *BSHG* nutzen und Arbeit statt Sozialhilfe finanzieren.

Die Anwendung der verschiedenen *regional- und strukturpolitischen Instrumente* (diverse EG-Förderprogramme, GA-

Förderung) in den neuen Bundesländern ist frauenpolitisch zu unterlegen.

Arbeitsplätze, die vorwiegend mit Männern besetzt sind, werden besser bezahlt, genießen meistens einen höheren gesellschaftlichen Stellenwert und stehen in der regional- und strukturpolitischen Prioritätsskala oben an. Wir befürchten, daß sich die regional- und strukturpolitische Förderlogik stärker noch als in den alten Bundesländern zu einer Sicherung und/oder Schaffung von Männerarbeitsplätzen verfestigt. Nicht von ungefähr wurden grundlegend neue arbeitsmarktpolitische Forderungen in der alten Bundesrepublik erst anlässlich bedrohter Männerarbeitsplätze entwickelt. Entwicklungs- und Beschäftigungsgesellschaften wurden in der Diskussion um die Zukunft der Werft- bzw. Stahlindustrie konzipiert. Ähnlich ausgereifte Modelle liegen für frauentypische Branchen nicht vor.

Angesichts dieses bestehenden konzeptionellen Dilemmas halten wir neben den im MEMORANDUM '89 entwickelten frauenspezifischen Forderungen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik auch *befristete Abwehrforderungen* für die neuen Bundesländer für unabdingbar.

– Notwendig sind besondere – zeitlich befristete – Subventionen für typische Frauenbranchen (Nahrungs- und Genussmittelindustrie, Textilindustrie u.a.) zur Abfederung eines sozial- und frauenverträglichen Strukturwandels. Für diese Branchen müssen vorrangig Modernisierungs- und Umstellungspläne entwickelt werden, denn gerade Frauen geraten, sind sie erst einmal an Heim und Herd verschwunden, ins arbeitsmarktpolitische Abseits.

– Bei den durch öffentliche Mittel subventionierten Modernisierungen und Betriebsumstellungen sind generell für die Weiterbeschäftigung der weiblichen Betriebsangehörigen gesonderte Überlegungen anzustellen. Bei FuU-Maßnahmen in diesem Rahmen sind Frauen überproportional zu ihrem Anteil an den Beschäftigten zu berücksichtigen.

Neben diesen eher defensiven, auf die neuen Bundesländer

bezogenen Forderungen sei an die weitergehenden Überlegungen aus dem MEMORANDUM '89 erinnert. Zielgruppenorientierte Beschäftigungsaufgaben wie Quoten sollten bei der Vergabe öffentlicher Mittel genutzt werden. Zudem sollten Betriebe, die über besonders förderwürdige Beschäftigtengruppen verfügen, bei annähernd gleichen Angeboten bevorzugt gefördert werden bzw. öffentliche Aufträge erhalten. Dienstleistungsarbeitsplätze sollten in der regionalen Strukturförderung stärker berücksichtigt werden. Hieraus ergeben sich wiederum Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem für Frauen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, daß sich die bereits vorhandene geschlechtsspezifische Differenzierung in den Hierarchieebenen nicht noch weiter verfestigt.