

MEMO-FORUM

**Zirkular
der
«Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik»**

Nr. 18

**mit dem Schwerpunktthema:
»Soziale Lage und Sozialpolitik
in den neuen Bundesländern«**

Bremen, November 1991

Arbeitslosigkeit, Armut, Renten- und Gesundheitspolitik sind die zentralen Themen der Beiträge des Heftschwerpunktes "Soziale Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern". Dabei setzen sich die Autoren wesentlich ausführlicher als im MEMORANDUM '91 mit den einzelnen Bereichen der sozialen Probleme auseinander, die infolge des ökonomischen und sozialen Systemwechsels entstanden sind.

Ergänzt wird der Themenschwerpunkt durch zwei kurze Branchenanalysen, die im Arbeitskreis "Treuhandpolitik" der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik erarbeitet wurden.

Im MEMORANDUM '87 war zuletzt ein Sachindex der Memoranden 1978 bis 1986 veröffentlicht worden. Unser besonderer Dank gilt der Kollegin Gabriele Werner, die diesen Sachindex für die Memoranden 1987 bis 1991 erneut zusammengestellt hat. Der dreizehn Seiten umfassende Sachindex kann ab sofort über unsere Kontaktanschrift für DM 2,- (incl. Porto) bezogen werden.

Darüber hinaus weisen wir nochmals ausdrücklich darauf hin, daß auch die alten Memoranden der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ab dem MEMORANDUM '82 zu Sonderpreisen bei uns bezogen werden können. Das MEMORANDUM '91 "Gegen Massenarbeitslosigkeit und Chaos – Aufbaupolitik in Ostdeutschland" kann bei unserer Kontaktanschrift gegen Vorkasse (bar, Scheck oder Briefmarken) zum Sonderpreis von DM 17,- (incl. Porto) bestellt werden.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

Redaktion: Axel Troost

Preis: Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 4,-
ab 10 Exemplare DM 3,-

Bankverbindungen: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg
(BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 1000 11 – 203
für Daueraufträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle:
Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg
(BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 2184 74 – 201

ISSN: 0176-5833

Inhalt

<i>Soziale Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern</i>	2
Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern <i>Karsten Scholdt</i>	3
Verarmungsprozesse – Sozialhilfe – Mindestsicherung Die soziale Frage spaltet das vereinte Deutschland <i>Gerhard Bäcker, Johannes Steffen</i>	17
Renten-Überleitungsgesetz Der Markt bestimmt künftig die Lebenslage im Alter <i>Johannes Steffen</i>	29
Polikliniken in den neuen Ländern kurz vor dem Verfall Bewährte integrierte Gesundheitsversorgung kommt unter die Räder <i>Klaus Hofemann</i>	33
Reflexionen der neuen Bundesbürger bzw. -bürgerinnen auf die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Monate <i>Ursula Schröter</i>	43
Übersicht über wichtige Leistungen des Sozialsystems <i>Klaus Hofemann</i>	51
<i>Vorbemerkungen des Arbeitskreis Treuhandpolitik</i>	61
Konzepte der Treuhandanstalt und der Stiftung "Arbeit und Umwelt" für die Chemieindustrie der Region Halle/Bitterfeld Einige kritische Anmerkungen und Vorschläge <i>Frank Bogisch</i>	63
Probleme der Konsolidierung der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern <i>Hermann Bömer</i>	73
Sowjetunion im Umbau: Grundlinien einer Wirtschafts- und Währungsunion der bisherigen Sowjetrepubliken <i>Rudolf Hickel</i>	83
Deregulierung der Arbeitsmärkte: zurück in den technomodernen Manchester-Kapitalismus? <i>Rudolf Hickel</i>	88
Europäische Steuerung von Abrüstung und Konversion Zusammenfassung einer Studie <i>Jörg Huffschild, Werner Voß</i>	93

Soziale Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern

Mit dem Themenschwerpunkt zur sozialen Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern in diesem Heft will die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik sich ausführlicher als im MEMORANDUM '91 geschehen mit den sozialen Problemen auseinandersetzen, die infolge des ökonomischen und sozialen Systemwechsels entstanden sind. Dies geschieht nicht flächendeckend, dazu liegen gegenwärtig die empirisch-statistischen Grundlagen noch nicht vor. Vielmehr soll zu zentralen Risikobereichen der gesellschaftlichen Entwicklung eine Bestandsaufnahme der sozialen Risiken versucht werden.

Die Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Armutspolitik und Alterssicherungspolitik setzen sich darüber hinaus mit einer Bewertung der aktuellen sozialpolitischen Maßnahmen auseinander. Der Beitrag zur Armutsentwicklung behandelt die absehbaren – aus den alten Ländern bereits seit Jahren bekannten – Ausgrenzungsprozesse aus sozialer und materieller Teilhabe insbesondere der Arbeitslosen, aber auch der älteren Menschen. Je stärker die soziale Spaltung im vereinten Deutschland zutage tritt, um so dringlicher stellt sich die Forderung nach Einführung einer sozialen Mindestsicherung.

Die Überleitung des westdeutschen Rentenrechts auf die neuen Länder wird zu einer stärkeren Differenzierung der Rentenzahlungsbeträge führen. Gleichzeitig werden die Weichen zum Abbau statt zum Ausbau von Mindestsicherungsselementen gestellt.

Der Artikel zur Gesundheitspolitik referiert die Ergebnisse einer Befragung im Sommer 1991 über die geplanten Fortführungen bzw. Schließungen poliklinischer Einrichtungen und analysiert die noch verbliebenen Handlungsmöglichkeiten der Gesundheitspolitik. Die Analyse zeigt, daß gesundheitspolitisches Nichthandeln dazu geführt hat, daß es mittlerweile fast schon zu spät ist, um poliklinische Einrichtungen in moderne Gesundheitszentren umzuwandeln, weil die größte Zahl der Ärzte bereits abgewandert ist.

Im Schlußbeitrag wird auf die subjektive Verarbeitung der Problemlagen durch die Bevölkerung der neuen Bundesländer eingegangen. Der Artikel basiert ebenfalls auf bislang unveröffentlichtem empirischen Material.

Um den praktischen Nutzen des MEMO-FORUM zu erhöhen, bietet der Anhang einen knappen Überblick über wichtige Leistungen der Sozialversicherungszweige und die Sozialhilfe.

Der erste Teil des vorliegenden Heftes möchte zur Diskussion um sozialpolitische Alternativen anregen. Dies gilt für alle Bereiche der Sozialpolitik, nicht nur die hier angesprochenen. Es will denjenigen Personen und Organisationen Material an die Hand geben, die sich für die Belange der in der jetzigen Umbruchsituation Benachteiligten einsetzen. Es möchte ferner alle sozialpolitisch engagierten Kolleginnen und Kollegen in den Hochschulen und Gewerkschaften aufrufen, im sozialpolitischen Arbeitskreis der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik mitzuarbeiten und durch ihre Kenntnisse mit dazu beizutragen, daß die erheblichen sozialen Probleme stärker als bisher im Westen zur Kenntnis genommen werden.

Karsten Schuldt

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern

Im November 1989, also zu Beginn der sogenannten friedlichen Revolution, gab es in der DDR etwa 9,7 Millionen Erwerbstätige. Gegenwärtig, im August 1991, verzeichnen die neuen Bundesländer eine Erwerbstätigenzahl von knapp 7 Millionen und eine offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote von 12,1 vH (Frauen 14,6 vH, Männer 9,8 vH), wobei beträchtliche regionale Differenzierungen bestehen und einzelne Arbeitsämter Quoten von 20 vH und mehr ausweisen. Von den Erwerbstätigen arbeiten allerdings 1,452 Millionen Kurzarbeiter sowie immer noch 100.000 Warteschleifler nur noch bedingt oder gar nicht mehr.

Der Beschäftigtenabbau verlief im wesentlichen in zwei Etappen. Der Rückgang der Erwerbstätigkeit von Ende 1989 bis zum Vorabend der Währungsunion rekrutierte sich im Prinzip aus folgenden Gruppen: Etwa 150.000 Erwerbstätige verließen die ehemalige DDR, vornehmlich in Richtung Bundesrepublik. Des weiteren resultierten aus den ersten Rationalisierungsschritten in den Unternehmen und Einrichtungen sowie aus der Auflösung von Teilen des Staats- und Sicherheitsapparates bis zum Juni 1990 142.000 Arbeitslose, was einer Arbeitslosenquote von weniger als 2 vH entsprach. Hinzu kamen etwa 200.000 bisher Erwerbstätige, die die Regelungen des Vorruhestandes (für Männer und Frauen im

Alter ab 60 bzw. 55 Jahren bei einem Vorruhestandsgeld von 70 vH der letzten Nettobezüge, mindestens jedoch 500 Mark) in Anspruch nehmen. Einschließlich der ersten einsetzenden Arbeitspendelwanderungen reduzierte sich damit die Erwerbstätigenzahl im Inland um rd. 600.000.

Mit Wirksamwerden der Währungsunion am 1. Juli 1990 wurden die DDR-Betriebe über Nacht der westdeutschen und internationalen Konkurrenz ausgesetzt, der sie im Regelfall kaum standhalten konnten. Gleichzeitig war mit der Einführung der DM klar, daß trotz Bereitstellung von Bürgschaften u.a. die bisherigen Haupthandelspartner in Osteuropa auf Grund ihrer Devisenknappeheit nicht in der Lage waren, die osteuropaaorientierte Exportwirtschaft der DDR zu stützen. Schließlich wirkte sich neben einem teilweise veränderten Käuferverhalten der DDR-Bürger verheerend aus, daß westdeutsche sowie ostdeutsche Groß- und Einzelhandelsketten und ihre vornehmlich westdeutschen Lieferanten quasi über Nacht den größten Teil der DDR-Waren aus den Einzelhandelsgeschäften verdrängt hatten. Dieses Dreigestirn von *Konkurrenzunfähigkeit breiter Teile der DDR-Wirtschaft, Schwerpunktsetzung der Treuhandanstalt auf Privatisierung statt Sanierung und abgeschnittenen Osteuropamärkten*, vervollkommenet durch die zum Teil grundgesetzwidrige Abwicklungspraxis, führte dazu, daß seit Einführung der Währungsunion weitere 2,6 Millionen Arbeitsplätze und somit seit Ende 1989 insgesamt fast 3,2 Millionen Dauerarbeitsplätze vernichtet wurden.

In eine Bilanz gefaßt, stellt sich die Arbeitsmarktentwicklung von November 1989 bis August 1991 in der DDR/den neuen Bundesländern wie folgt dar (Inlandskonzept = Arbeitsortkonzept):

Übersicht 1: Arbeitsmarktbilanz 1989 – 1991

9.700.000 Erwerbstätige per 11/1989 (darunter 4.700.000 Frauen)

Abgänge

- 1.063.000 registrierte Arbeitslose (627.000)
- 410.000 Vorruhestand (221.000)
- 189.000 Altersübergang (104.000)
- 195.000 reguläre Altersrente/Berufsunfähigkeit (135.000)
- 250.000 bisher erwerbstätige Altersrentner (200.000)
- 261.000 ABM-Beschäftigte (91.500)
- 330.000 Fortzüge von Erwerbstätigen (155.000)
- 350.000 Arbeitspendler (70.000)
- 150.000 sonstige (FuU, Stille Reserve u.a.) (90.000)
- 3.198.000 Abgänge insgesamt (darunter 1.693.500 Frauen)

Zugänge

300.000 Selbständige, Mithelfende, Freiberufler (90.000)

20.000 westdeutsche Arbeitspendler (4.000)

100.000 Auslernende Berufsanfänger (51.000)

420.000 Zugänge insgesamt (darunter 145.000 Frauen)

6.922.000 Erwerbstätige per 8/1991 (darunter 3.151.500 Frauen)

darunter

1.452.000 Kurzarbeiter

100.000 Warteschleifler

Bei den Ab- und Zugängen wurde nicht mitgezählt, wer seinen Arbeitsplatz wechselte oder nur zwischendurch arbeitslos war.

Berücksichtigt man die Kurzarbeiter und die Beschäftigten in der Warteschleife auf der einen sowie die 261.000 in befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten auf der anderen Seite, so sind in den neuen Bundesländern derzeit nur noch etwa 5 Millionen regulär Erwerbstätige zu verzeichnen. Hinzu kommen noch 350.000 Einwohner der neuen Bundesländer, die in Westdeutschland bzw. Berlin(West) beschäftigt sind.

Dieser gewaltige Arbeitsplatzabbau betraf ausnahmslos alle Volkswirtschaftsbe-
reiche und Berufsgruppen, auch die bislang als unterbesetzt charakterisierten Be-
reiche, wie die wirtschaftsnahen sowie infrastrukturellen Dienstleistungen, den
Handel, das Gesundheitswesen, hier auch Ärzte u.a. Beschäftigtengruppen. Einer-
seits zeigt dies zwar die Ineffizienz der DDR-Gesellschaft, zumindest in betriebs-
wirtschaftlicher Betrachtung, die jedoch weder in jedem Fall wünschenswert noch
notwendig ist, andererseits aber auch die konzeptionslose und teilweise zerstörerische
Herangehensweise der Bundesregierung an die Transformation der zentralen
Planwirtschaft in eine kapitalistische Marktwirtschaft.

Ein Ende dieser Kahlschlagpolitik ist immer noch nicht abzusehen, wie die jün-
gsten Verlautbarungen der Treuhandanstalt verdeutlichen. Nach Aussagen des Ver-
antwortlichen für Personalwirtschaft, Dr. Alexander Koch, werden von den der-
zeit noch beschäftigten 2,1 Millionen Erwerbstätigen im Verantwortungsbereich
der Treuhandanstalt bis zum Jahresende gerade einmal 1,4 Millionen übrigblei-
ben. Bezeichnenderweise sind von diesen Planungen Frauen wieder überpropor-
tional betroffen. Während der Beschäftigtenabbau bei den Männern 42 vH betra-
gen soll, werden 55 vH der Frauenarbeitsplätze liquidiert.

Selbst die in Westdeutschland berühmt-berüchtigte Unternehmensberatungsfirma McKinsey warnte angesichts dieser Entwicklung in einer Studie vom April diesen Jahres vor einer "Entindustrialisierung" der neuen Bundesländer.

Der allgemein zu vernehmende Vorwurf, die mangelnde Flexibilität der ostdeutschen Beschäftigten behindere die schnelle wirtschaftliche Gesundung, ist angesichts solcher Tatsachen mehr als dürfzig.

Nach nur 18 Monaten marktwirtschaftlicher Entwicklung in den neuen Bundesländern sind bereits ein Zehntel der regulär Erwerbstätigen (ausgenommen sind hierbei die Kurzarbeiter und Warteschleifler) Selbständige, mithelfende Familienangehörige oder freiberuflich Tätige. Deren Anzahl stieg von 184.000 zu DDR-Zeiten auf aktuell knapp 500.000. Daß diese Welle des Aufbaus selbständiger Existenzen vielfach mehr der Not denn betriebswirtschaftlichem Kalkül geschuldet ist, man denke nur an die finanzielle Austrocknung der Polikliniken und die dadurch forcierte "Niederlassungsbereitschaft" der Ärzte trotz anderslautender Zusagen im Einigungsvertrag, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden.

Insgesamt blieben aber die unmittelbaren Arbeitsplatzeffekte dieser Existenzgründungen gering. Entgegen den markteuphorischen Erwartungen von 500.000 neu entstehenden Arbeitsplätzen in klein- und mittelständischen Betrieben allein im Jahr 1990 dürften seit Ende 1989 lediglich etwa 300.000 Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte neu geschaffen worden sein. Dies resultiert daraus, daß den mehr als 500.000 Gewerbeanmeldungen seit Januar 1990 einerseits schon 90.000 Abmeldungen gegenüberstehen. Andererseits mündeten von den Gewerbeanmeldungen nach Schätzungen weniger als die Hälfte tatsächlich in Existenzgründungen, die in der Regel "Kümmergründungen" ohne nennenswertes Eigenkapital und mit geringen Arbeitsplatzeffekten darstellten.

Die Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ist im übrigen nur Spiegelbild der weiter anhaltenden Arbeitsplatzvernichtung sowie der zögerlichen Entstehung neuer Arbeitsplätze im Osten. Der insgesamt ausgewiesene Anstieg von Arbeitsvermittlungen resultiert hauptsächlich aus dem Zuwachs an ABM-Beschäftigten. Von den Arbeitsvermittlungen im 2. Halbjahr 1990 waren 27,3 vH Vermittlungen in zeitlich befristete ABM, im Dezember 1990 lag dieser Anteil bereits bei 44,1 vH und im August 1991 sogar bei 71 vH.

Diese nackten Zahlen lassen jedoch weitere gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt unberücksichtigt. Durch die Festlegungen des Einigungsvertrages wurden diejenigen ArbeitnehmerInnen des öffentlichen Dienstes mit 70 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts in die Warteschleife geschickt, deren Einrichtungen nicht auf den Bund oder die Länder überführt werden. 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 grundgesetzwidrig außer Kraft gesetzt. Dabei waren neben Beschäftigten der staatlichen Verwaltungen der DDR ebenso solche aus Bildungs-, Kultur-, Gesundheits- und anderen Einrichtungen betroffen, so beispielsweise alle 53.000 Beschäftigten der Forstwirtschaft.

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 dürfte darüber hinaus beträchtlich sein.

Für bestimmte Teilsegmente des ostdeutschen Arbeitsmarktes könnte die gespaltene wirtschaftliche Entwicklung verheerende Auswirkungen haben.

– Im Zuge der Umstrukturierung der großen Kombinate und der Wissenschaftslandschaft, insbesondere der Akademie der Wissenschaften, erfolgte eine drastische Reduzierung des Forschungs- und Entwicklungspotentials auf etwa ein Drittel des bisherigen Bestandes. Die langfristigen Folgen sind heute noch nicht abzusehen, die Bedeutung solcher Potentiale als infrastruktureller Standortfaktor und Voraussetzung für Industrieansiedlungen u.a. ist jedoch unbestritten. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß bedeutende Investitionen nur punktuell stattfinden.

– Zu der zerstörerischen Umstrukturierung des ostdeutschen Gesundheitswesens tragen westdeutsche Kliniken, Universitäten, Pflegeeinrichtungen und Ärzte das Ihre bei. Mit Kopfprämien wird die Bestandsunsicherheit ostdeutscher Einrichtungen dazu benutzt, qualifiziertes medizinisches Personal abzuwerben. Eine ungewollte Unterstützung erhalten sie dabei vom Bund, der es bisher ablehnt, die abgeleisteten Dienstjahre des ostdeutschen Personals anzuerkennen. Bereits jetzt zeigt sich deutlich, daß dadurch in einzelnen Regionen der ehemaligen DDR die medizinische Versorgung nicht mehr in ausreichender Quantität und Qualität gesichert werden kann.

– Generell ist die massenhafte Ab- und Pendelwanderung qualifizierter Arbeitskräfte kritisch einzuschätzen. Durch diese Abwanderung 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 Entwicklung auf dem ostdeutschen Ausbildungsstellenmarkt ist für die künftige Bereitstellung eines qualifizierten Facharbeiterpotentials besonders wichtig, die aktuelle Situation ist jedoch bereits bei Betrachtung globaler Daten mehr als angespannt.

Von den Schulabgängern des Jahres 1991 werden etwa 114.000 Ausbildungsstellen nachgefragt. Dabei ist bereits berücksichtigt, daß von den 10.000 vorzeitigen Abgängern aus den 9. Klassen (ein Schulabgang nach der 8. Klasse ist nach den neuen – alten – bundesdeutschen Bestimmungen nicht mehr möglich) lediglich 2.000 noch im gleichen Jahr eine Berufsausbildung aufnehmen werden. Die restlichen 8.000 absolvieren berufsvorbereitende Angebote der Schulen und der Arbeitsämter. Diese Jugendlichen werden also erst im darauffolgenden Jahr 1992 Ausbildungsstellen nachfragen.

Zu den genannten 114.000 Lehrstellenbewerbern kommen ca. 15.000 Schulabgänger des Jahres 1990 hinzu, die eine berufsvorbereitende Maßnahme oder ein Berufsgrundschuljahr durchlaufen haben. Nach einer einjährigen Warteschleife bemühen sich diese Jugendlichen erneut um einen Ausbildungsplatz.

Darüber hinaus werden aber weitere Ausbildungsstellen für Lehrlinge benötigt, deren Lehrverträge aus den unterschiedlichsten Gründen (vor allem wegen Betriebsschließungen, Privatisierungen oder rein betriebswirtschaftlich orientierten Sanierungen) vorzeitig gelöst wurden, sogenannte Konkurslehrlinge. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit wird deren Zahl bis zum Abschluß des Lehrjahres 1990/91 auf etwa 30.000 steigen. Ende Mai 1991 waren bereits 20.600 Konkurslehrlinge registriert.

Faßt man diese Daten zusammen, ergibt sich im Jahr 1991 eine Gesamtnachfrage nach Ausbildungsstellen von knapp 160.000.

Stellt man der Gesamtnachfrage das derzeitige Ausbildungsstellenangebot gegenüber, ergibt sich ein erschreckendes Bild. Im laufenden Ausbildungsjahr wurden den Arbeitsämtern bis Ende Juli rd. 83.000 Ausbildungsstellen gemeldet. Damit stehen 160.000 Lehrstellenbewerbern nur die Hälfte der benötigten Ausbildungsplätze zur Verfügung.

Ein Teil der jungen Generation versucht diesem ostdeutschen Dilemma durch Abwanderung oder Pendelwanderung zu entgehen. Aus Befragungsergebnissen des "Arbeitsmarkt-Monitor" (Infratest-Sozialforschung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit) ist ersichtlich, daß im Zeitraum von November 1989 bis November 1990 bereits 25.000 ostdeutsche Lehrlinge eine Ausbildung im Westen aufgenommen bzw. weitergeführt haben.

In diesem Jahr haben sich bis Ende März 1991 insgesamt 12.000 Jugendliche aus den neuen Bundesländern von westdeutschen Arbeitsämtern beraten lassen, davon sind 4.700 als Ausbildungsstellenbewerber registriert worden. Diese tatsächlichen Daten unterzeichnen jedoch das Wanderungspotential bei weitem. Bis Mai 1991 hatten sich bereits 37.800 Jugendliche um eine Ausbildungsstelle in der alten Bundesrepublik bemüht, rund zwei Drittel davon erfolgreich. Insgesamt äußerten zwischen 40 und 50 vH der ausbildungs- oder arbeitsplatzsuchenden Schüler, Studenten und Lehrlinge, daß für sie auch eine Stelle in Westdeutschland bzw. Berlin(West) in Frage käme.

Sollte dieses Potential auch nur in Ansätzen aktiv werden, hätte dies für die neuen Bundesländer katastrophale Folgen. In Zusammenhang mit der Lehrstellennot würde sich die Situation ergeben, daß für einen möglichen wirtschaftlichen Aufschwung in der ehemaligen DDR die notwendigen qualifizierten Fachkräfte fehlen würden. Darüber hinaus droht der derzeit einzige Standortvorteil der neuen Bundesländer gegenüber anderen konkurrierenden europäischen Regionen, ein relativ hohes und breites Qualifikationspotential, in Zukunft verloren zu gehen.

Ob bei der Verbesserung der Lehrstellensituation das Ausbildungsplatzförderungsprogramm (Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten erhalten einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 5.000 DM, wenn sie noch in diesem Jahr einen Lehrling neu einstellen bzw. einem Konkurslehrling die Weiterführung der Lehre ermöglichen) greifen wird, muß abgewartet werden. Bis zum Juni 1991 wurden von den Zielbetrieben lediglich 9.000 Anträge auf Ausbildungsförderung gestellt, wohingegen das verfügbare Finanzvolumen für 50.000 geförderte Plätze ausgelegt ist. Die aktuelle Situation des Klein- und Mittelstandes ist offensichtlich so prekär, daß eine zusätzliche "Belastung" mit Lehrlingen von der Mehrzahl der Unternehmen nicht akzeptiert wird.

Hinzu kommt, daß es auch um die Bereitstellung von entsprechenden Lehrgebäuden und -räumlichkeiten nicht zum Besten bestellt ist. Bis zum Erlass der Berliner Treuhandzentrale im Frühjahr 1991, den Trägern betrieblicher oder überbetrieblicher Lehrlingsausbildung die benötigten Einrichtungen kostenlos oder zu einem symbolischen Preis zur Verfügung zu stellen, waren von ehemals 3.000 Ausbildungsstätten bereits ein Drittel aufgelöst oder in Fremdnutzung.

In jüngsten Analysen des Bundesinstituts für Berufsbildung wird darüber hinaus kritisch angemerkt, daß nur etwa 57.000 betrieblichen Ausbildungsplätzen derzeit 21.000 Plätze in außerbetrieblichen Ausbildungsstätten gegenüberstehen. Diese Zahl soll bis Ende September um weitere 41.000 Plätze aufgestockt werden. Damit wird für dieses Jahr das Lehrstellenproblem, in Zusammenhang mit den Abwanderungen von Jugendlichen gen Westen, formal "gelöst". Das Berufsbildungsinstitut erwartet jedoch als Konsequenz aus dieser Entwicklung eine ver-

zerre Ausbildungsstruktur sowie qualitative Ausbildungsprobleme in den außerbetrieblichen Ausbildungsstätten.

Die materiellen und psychosozialen Folgen der Arbeitsplatzvernichtung im Osten Deutschlands treffen vor allem drei soziale Gruppen besonders schwer.

– Für die 279.000 *bisher arbeitenden Altersrentner* bedeutet der Verlust des Arbeitsplatzes den Verzicht auf einen beträchtlichen Zuverdienst zur Rente. So lag die durchschnittliche Altersrente der 1988 erwerbstätigen Altersrentner bei 485 Mark, bei den Altersrentnerinnen bei 358 Mark. Das monatliche Nettoarbeitsentgelt dagegen betrug 741 bzw. 557 Mark. Auch die jüngsten Rentensteigerungen haben diese Verluste nicht kompensieren können.

– Die *BezieherInnen von Vorruhestands- und Altersübergangsgeld* erhalten lediglich 70 bzw. 65 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts. Bei durchschnittlichen Nettoeinkommen von aktuell 1.250 DM liegen die Leistungen zwischen 875 und 812 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 darüber hinaus *Frauen* besonders hart betroffen. Bei einem Anteil an den Erwerbstätigen von 49 vH (Stand September 1989) hatten die Frauen im August 1991 bereits einen Arbeitslosenanteil von 58,8 vH. Seit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion lag der Frauenanteil an den Arbeitslosen stets weit über 50 vH. Im Ergebnis dieser Entwicklung sank der Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen auf etwa 41 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 über 62 vH – wird durch verschiedene Faktoren hervorgerufen. Erstens verzeichnen Frauen seit Monaten höhere Zugangszahlen in die Arbeitslosigkeit, die offensichtlich das Spiegelbild personalwirtschaftlicher Strategien der Unternehmen sind und sich in entsprechenden Kündigungen niederschlagen. Zweitens gelingt es immer weniger Frauen, den Weg aus der Arbeitslosigkeit zu finden. Hierfür sind wiederum folgende Ursachen von ausschlaggebender Bedeutung:

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

– Ebenfalls ungenügend sind Frauen in aktive Elemente der Arbeitsmarktpolitik eingeordnet. So stellen Frauen nur einen sehr geringen Anteil der in allgemeine Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung vermittelten Arbeitssuchenden. Daraus resultiert, daß von den im August 1991 ausgewiesenen 261.000 ABM-Stellen nur 91.500 oder 35 vH durch Frauen besetzt waren.

– 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 machen Frauen nur einen verschwindend geringen Teil der Berufspendler in die alten Bundesländer aus.

– Bei den Gewerbeanmeldungen, dem Weg in die berufliche Selbständigkeit, sind Frauen wesentlich zurückhaltender als die Männer.

Frauen sind darüber hinaus auch finanziell stärker betroffen, da sie als Folge geringerer Nettoarbeitsentgelte gegenüber ihren männlichen Kollegen (etwa 76vH) auch niedrigere Arbeitslosenunterstützungen erhalten. Im Juli betrug der durchschnittliche Zahlbetrag an ArbeitslosengeldempfängerInnen bei Männern 724 DM, bei Frauen aber nur 562 DM. 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 Leistungsempfängerinnen diesen Sozialzuschlag beanspruchen.

Tabelle 1: Eckwerte des Arbeitsmarktes in der DDR bzw. den neuen Bundesländern

Monat/Jahr	Arbeitslose	Leistungsempfängerquote (in vH)	Kurzarbeiter	ABM-Beschäftigte in 1.000	Eintritte in FuU
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	1.795	20	30
Jan. 1991	757	68,9	1.855	34	38
Juni 1991	843	75,9	1.909	148	81
Juli 1991	1.069	77,7	1.616	210	96
Aug. 1991	1.063	79,0	1.452	261	..

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Zentrale Arbeitsverwaltung der DDR

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, wie z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen, eine existentielle Notwendigkeit, wenn nicht die Arbeitslosigkeit den sozialen Abstieg vorprogrammieren soll.

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung war 1990 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 die vagen Hoffnungen auf die Selbstheilungskräfte des Marktes zugrunde, die bereits in 1990 mit einem massiven Arbeitsplatzezuwachs im klein- und mittelständischen Bereich rechneten. 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. Aus diesen markteuphorischen Erwartungen der Bundesregierung ergab sich auch deren Verzicht auf eine offensive, beschäftigungsfördernde Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik.

Erst angesichts der um die Jahreswende 1990/91 eskalierenden arbeitsmarktpolitischen sowie finanz- und wirtschaftspolitischen Situation in den neuen Bundesländern vollzog die Bundesregierung mit der Formulierung des "Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost" und weiteren Entscheidungen, u.a. im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.2.1991, einen Kurswechsel. Positive "Nachbesserungen" waren insbesondere:

- Der Verzicht des Bundes auf einen Anteil von 15 vH aus dem Fonds Deutsche Einheit sowie die Anhebung der Umsatzsteuer aus dem Länderanteil (35vH) für Ostdeutschland auf 100 vH führen bis 1994 zu Mehreinnahmen der neuen Bundesländer von 31 Mrd.DM.
- Das durch das Bundeskabinett in den Bundeshaushalt eingebrachte "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost", über das jeweils 12 Mrd.DM 1991 und 1992 projektbezogen für die ehemalige DDR zur Verfügung gestellt werden, weist mit der Stärkung der öffentlichen Investitionen (u.a. kommunale und Verkehrsinfrastruktur, Wohnungs- und Städtebau, Werfthilfen sowie steuerliche Förderung von Unternehmensinvestitionen) in die richtige Richtung, auch wenn das

Gesamtvolumen zu gering dimensioniert und zu sehr konjunkturell ausgerichtet ist.

– Auch die Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Aufstockung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um mehr als 5 Mrd.DM kann positiv bewertet werden. Die dadurch mögliche Förderung mit 100 vH der Personal- sowie die Zuschüsse zu den Sachkosten (im Regelfall 30 vH der anfallenden Personalkosten, im begründeten Einzelfall bis zu 100 vH) trug wesentlich zum schnellen Aufbau einer bisher nicht vorhandenen Trägerlandschaft für den 2. Arbeitsmarkt bei.

Dennoch übt sich die Bundesregierung nach wie vor in weitestgehender beschäftigungspolitischer Enthaltensamkeit und setzt auf arbeitsmarktpolitische Kosmetik. Die Verlängerung der Kurzarbeiterregelung bis zum 31.12.1991 und die Herabsetzung der Altersgrenze für den Bezug von Altersübergangsgeld auf 55 Jahre sind die arbeitsmarktpolitisch sichtbarsten Zeichen.

Die beschäftigungspolitische Haltung kann getrost als Skandal bezeichnet werden. Die dem Finanzminister unterstehende Treuhandanstalt lehnt nach wie vor jede arbeitsmarkt- oder gar beschäftigungspolitische Verantwortung ab. Die Privatisierung der ihr unterstellten Unternehmen hat gegenüber der aktiven Sanierung und dem Erhalt einer industriellen Basis Ostdeutschlands absolutes Primat. Die Diskussion um die Perspektive von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und die hartnäckige Weigerung der Treuhandanstalt, sich als Gesellschafter an neu zu gründenden ABS (Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung) zu beteiligen, passen sich nahtlos in diese Strategie ein. Bis zum Abschluß der Rahmenvereinbarung zur Bildung von ABS, die nunmehr offiziell eine Gesellschafterbeteiligung der Treuhandanstalt ausschließt, waren ganze 50.000 Beschäftigte aus 108 Treuhandunternehmen in etwa 150 Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften integriert, die als Mitgesellschafter die Treuhand auswiesen. Stellt man dieser Zahl gegenüber, daß die treuhandverwalteten Unternehmen im 2. Halbjahr weitere 600.000 Beschäftigte entlassen wollen, so zeigt sich das Stehlen aus der Verantwortung besonders deutlich. Im übrigen wären noch 800 Treuhandfirmen an der Gründung von ABS für etwa 100.000 Beschäftigte interessiert gewesen.

Ob die Rahmenvereinbarung, die die Einrichtung von Trägergesellschaften auf Landes- und Regionalebene vorsieht, zur Förderung und forcierten Bildung von ABS beiträgt oder nur die bürokratischen Wege verlängert, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden. Sicher ist jedoch, daß die Kürzung der Lohnkostenzuschüsse für ABM auf 90 vH und der Sachkostenzuschüsse auf durchschnittlich 20 vH mit Wirkung vom September 1991 sowie die Zurücknahme der Beschäftigungsdauer der ABM-Kräfte von 2 Jahren auf 12 Monate der Etablierung weiterer ABS nicht dienlich sein dürften.

Arbeitsmarktpolitik allein kann nicht wirksames Korrektiv wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Versäumnisse sein, da sie nur auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzt. Das einseitige Setzen der Bundesregierung auf die Arbeitsmarktpolitik ist bereits jetzt, wie die o.a. Entwicklungen auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt zeigen, als Strategie zur Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit eindeutig gescheitert. Von dieser Erkenntnis scheint man in Bonn jedoch noch weit entfernt zu sein. Die Aufstockung der Mittel für ABM in 1991 für weitere 120.000 auf nunmehr 400.000 Plätze ist zwar in Anbetracht der Arbeitslosenzahlen notwendig, als alleinige und isolierte Maßnahme aber untauglich.

Dennoch sind die arbeitsmarktpolitischen Instrumente unverzichtbarer Bestandteil einer koordinierten, derzeit jedoch nicht realisierten Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei dem Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern mit ihren 38 Arbeitsämtern, 161 Nebenstellen und 16.000 Beschäftigten, die u.a. zu monatelangen Bearbeitungszeiten bei Anträgen auf Arbeitslosenunterstützung, Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld und Unterhaltsgeld führten, wurden positive, wenn auch differenzierte Erfolge erreicht.

Die Schaffung von mehr als 261.000 Plätzen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen innerhalb eines Jahres kann zweifellos als Erfolg gewertet werden. Um die Überbrückungsfunktion der befristet eingerichteten ABM jedoch wirksam werden zu lassen, ist ein breiter wirtschaftlicher Aufschwung mit dem entsprechenden Arbeitsplatzzuwachs nötig. Hier ist nach wie vor die Wirtschafts- und Strukturpolitik, nicht die Arbeitsmarktpolitik gefordert.

Hauptkritikpunkt der gegenwärtigen ABM-Praxis ist die Tatsache, daß der eigentliche Vorteil dieses arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, nämlich zielgruppenscharf wirksam werden zu können, d.h. für besonders benachteiligte Beschäftigtengruppen nutzbar zu sein, derzeit nicht realisiert wird. Besonders deutlich wird dies an der geringen Beteiligung von Frauen.

Überhaupt läßt sich bei einer Differenzierung der arbeitsmarktentlastenden Maßnahmen nach dem Geschlecht feststellen, daß *Frauen einerseits von Arbeitslosigkeit oder arbeitsmarktverdrängenden Maßnahmen wie Vorruhestand bzw. Altersübergang überproportional betroffen* sind. Im August 1991 stellten sie bei einem Erwerbstätigenanteil von etwa 41 vH immerhin fast 59 vH der Arbeitslosen. Auch unter den 360.000 BezieherInnen von Vorruhestandsgeld und den 206.000 EmpfängerInnen von Altersübergangsgeld befanden sich mehrheitlich Frauen.

Andererseits ist zu verzeichnen, daß *Frauen an arbeitsmarktintegrierenden Formen* wie Kurzarbeit, Einarbeitung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen *nur unzu-*

reichend beteiligt sind. Unter den Kurzarbeitern hatten sie im Juli 1991 einen Anteil von 45 vH, von den 210.000 Beschäftigten in ABM waren lediglich 34 vH Frauen. Des weiteren haben im 1. Halbjahr 1991 43.700 Personen eine betriebliche Einarbeitung begonnen, von denen lediglich 10 vH Frauen waren.

Eine Ausnahme innerhalb dieser erschreckenden Tendenzen bildet die überproportionale Zahl der Teilnehmerinnen an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Von den 458.000 Eintritten in FuU-Maßnahmen im Zeitraum Januar bis Juli 1991 waren 252.000 bzw. 55 vH Eintritte von Frauen.

Bezieht man in diese Betrachtung die Initiativen der Bundesregierung zur Verlängerung des Erziehungsurlaubs und ihre Vorstellungen zur Neuregelung des § 218 ein, so wird deutlich, daß die Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern zu Lasten der Frauen gelöst bzw. gemildert werden sollen und auf eine Verdrängung von vielen Frauen aus dem Arbeitsmarkt hinauslaufen.

Die spezifizierte, 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 (FuU), war von vornherein nicht erreichbar. Obwohl im 1. Halbjahr 1991 mehr als 130.000 Kurzarbeiter in eine FuU-Maßnahme eingetreten sind, scheint dies angesichts von mehr als 1,5 Millionen Kurzarbeitern formal betrachtet als unzureichend. Dies liegt jedoch vor allem an den quantitativ überforderten Bildungsträgerstrukturen und -kapazitäten, die den Ansturm von nunmehr 2,5 Millionen Kurzarbeitern und Arbeitslosen einfach nicht abdecken können. Zum Vergleich sei darauf verwiesen, daß in der Bundesrepublik auf dem Höhepunkt der Arbeitsmarktkrise jährlich maximal 600.000 Eintritte in FuU-Maßnahmen zu verzeichnen waren, von Januar bis Juli 1991 in den neuen Bundesländern aber bereits 458.000 Eintritte erfolgten. Zum anderen werden primär Vollzeitangebote an FuU-Maßnahmen gemacht und durch die Arbeitsämter gefördert, wodurch die Mehrzahl der Kurzarbeiter, die nicht Nullstunden-Kurzarbeiter sind, von der Teilnahme quasi ausgeschlossen wird. Dies traf auf durchschnittlich immerhin 80 vH der Betroffenen zu. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß in der ersten Phase des quantitativen Aufbaus der Trägerlandschaft und der Einrichtung von FuU-Maßnahmen qualitativen Aspekten nur eine nachrangige Aufmerksamkeit gewidmet wurde. So dürfte der Anteil der Umschulungen an den FuU-Maßnahmen von derzeit etwa 15 vH angesichts des radikalen Strukturumbruchs der ostdeutschen Wirtschaft ungenügend sein. Vor die-

sem Hintergrund sind die quantitativen Bemühungen um die Forcierung von Fortbildung und Umschulung zu würdigen, die qualifikatorischen Wirkungen jedoch nicht zu überschätzen.

Auch die Bundesanstalt für Arbeit scheint der qualitativen Verbesserung der FuU-Maßnahmen jetzt mehr Aufmerksamkeit zu schenken, wie ein Rundschreiben von BA-Präsident Franke zum § 34 AFG zu erkennen gibt. Nunmehr soll die Bewilligung von Bildungsträgern an strengere Kriterien gebunden werden. Des weiteren werden Prüfgruppen bei den Landesarbeitsämtern eingerichtet, die die Qualität der FuU-Maßnahmen vor Ort prüfen können und damit zu Verbesserungen beitragen sollen.

Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern wurde bisher durch etwa 600.000 Bezieher von Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld wirksam entlastet. Die mangelnde Akzeptanz unter den Betroffenen selbst ist jedoch angesichts der finanziellen Ausstattung der Bezieher dieser Leistungen mit 70 bzw. 65 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts verständlich, zumal den Leistungsbeziehern – im Gegensatz zu Beziehern von Altersrenten – eine monatliche Zuverdienstgrenze gesetzt und zudem von 400 auf aktuell 220 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 würde bei 40 Dienstjahren eine Abfindungssumme von maximal 10.000 DM möglich sein.

Der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit des Vorruhestandes muß man entgegenhalten, daß mit der jüngst beschlossenen Herabsetzung der Altersgrenze auf 55 Jahre und dem Ausbleiben des wirtschaftlichen sowie arbeitsmarktpolitischen Aufschwungs in den neuen Bundesländern eine bisher schon von der Geschichte benachteiligte Generation, im 2. Weltkrieg geborene bzw. aufgewachsene Kinder und im Nachkriegsaufbau verschlissene junge Menschen, zur Alters- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie zur Altersarmut verurteilt ist.

Zusammenfassend muß man feststellen, daß die verfehlte Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik der Bundesregierung trotz einer im Rahmen der vorgegebenen Instrumente – bei allen Problemen – als überaus aktiv zu bezeichnenden Arbeitsmarktpolitik das Entstehen künftiger arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen in den neuen Bundesländern geradezu fördert.

Gerhard Bäcker, Johannes Steffen

Verarmungsprozesse – Sozialhilfe – Mindestsicherung

Die soziale Frage spaltet das vereinte Deutschland

1. Sozialhilfe – Ausfallbürge für Einzelfälle?

Im Jahre 1962 trat das *Bundessozialhilfe-Gesetz* (BSHG) in Kraft. Die seinerzeitigen ökonomischen und (sozial-)politischen Daten verleiteten zu einem starken Vertrauen in Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung; im Jahre 1962 hatten wir mit 0,7 Prozent die bis dahin niedrigste Arbeitslosenquote im westlichen Nachkriegsdeutschland. Dieser sozial-ökonomische Rahmen sowie auch und gerade die wenige Jahre zuvor verabschiedete *Rentenreform von 1957* – also die Einführung der bruttolohnbezogenen dynamischen Rente mit dem expliziten Ziel der Lebensstandardsicherung – schienen jene Erwartungen zu rechtfertigen, die im Zusammenspiel von *Vollbeschäftigung*, *Wirtschaftswachstum* und dem voranschreitenden *Ausbau des Sozialversicherungssystems* perspektivisch alle Personen hinreichend gesichert und vor allem dauerhaft vor Armut geschützt sahen.

Gerade vor diesem Hintergrund hatten viele die Erwartung, daß Sozialhilfe in Form der "laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt" mittel- bis langfristig an Bedeutung verlieren würde, die neu geschaffene Sozialhilfe sich also konzentrieren könne auf Hilfen in besonderen, weil individuellen und atypischen Lebenslagen, die von den vorgelagerten "Sicherungseinrichtungen", nämlich Erwerbsarbeit bzw. Sozialversicherung, ausnahmsweise nicht erfaßt wurden. In der Begründung des Regierungsentwurfs zum BSHG vom 20. April 1960 hieß es denn auch u.a.: "Die eigentliche Bedeutung des neuen Gesetzes liegt (...) auf dem Gebiet der Hilfe in besonderen Lebenslagen."

Nicht geschaffen und auch nicht geeignet war und ist die Sozialhilfe als eine Art de-facto-Grundsicherung, die einen Ersatz für fehlende oder unzureichende Lohnersatz- bzw. Unterhaltersatzleistungen darstellt.

Seit Mitte der 70er und insbesondere seit der ersten Hälfte der 80er Jahre treffen wesentliche der seinerzeitigen, impliziten oder expliziten Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Annahmen nicht mehr zu:

– Die *Vollbeschäftigungsprämisse* ist auf nicht absehbare Zeit passé; Langzeit- und Mehrfacharbeitslosigkeit sind seit Jahren fester Bestandteil gesellschaftlicher Realität in der Alt-BRD, und sie werden es in der Neu-BRD in noch viel größerem Ausmaße sein.

– Eine weitere Annahme war, daß nicht nur alle erwerbsfähigen und erwerbswilligen Menschen eine Erwerbsarbeit finden, sondern daß sie zugleich ein kollektivrechtlich abgesichertes, dauerhaftes Arbeitsverhältnis auf Vollzeitbasis eingehen können und werden. Dieses sogenannte *Normalarbeitsverhältnis* muß zudem erwerbslebenslang andauern und zumindest durchschnittliche Lohnsätze garantieren. Wie ein Blick auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstruktur in der alten Bundesrepublik zeigt, stehen diese Annahmen aber auf unsicherem, abschüssigem Boden. Der Lebenszusammenhang von Frauen macht eine kontinuierliche Vollzeitarbeit – in der Diktion der Rentenversicherung: ein "erfülltes Arbeitsleben" – unmöglich. Bei den Männern überwiegt zwar noch das arbeits- und sozialrechtliche Normalarbeitsverhältnis. Aber auch dies wird durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit und – damit zusammenhängend – durch die sich ausweitende Grauzone ungeschützter, instabiler Beschäftigungsverhältnisse zunehmend in Frage gestellt. Liegt aber alleine das Arbeitseinkommen deutlich unterhalb des allgemeinen Durchschnitts, kann es dazu kommen, daß trotz jahrelanger Beschäftigung und Beitragspflicht Arbeitslosenunterstützung oder Rente noch unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegen.

– Drittens schließlich – und mit dem Vorgenannten unmittelbar zusammenhängend – spiegeln sich Massenarbeitslosigkeit und Perforation des Normalarbeitsverhältnisses in der *lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung* in Form von Sicherungslücken wider. Zudem wurden die sozialen Versicherungssysteme seit Ende der 70er Jahre selbst erheblich demontiert: Leistungen wurden gekürzt, das Äquivalenzprinzip – also der Beitrags-/Leistungsbezug – wurde zu Lasten von Elementen des Solidarausgleichs gestärkt.

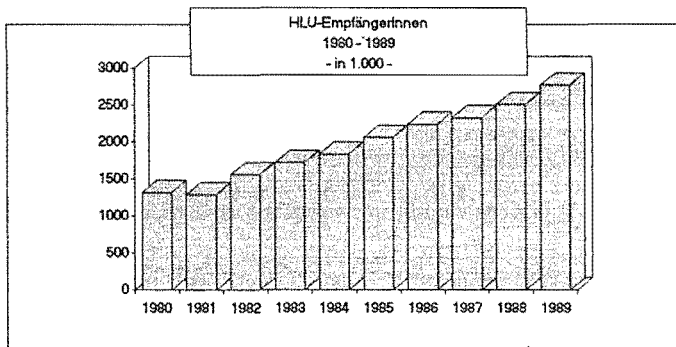
2. Sozialhilfestruktur in den alten Ländern der Bundesrepublik

Vor dem Hintergrund dieser nur grob skizzierten Entwicklung ist die Bedeutung der Sozialhilfe enorm gestiegen. Von 1980 bis 1989 nahm im alten Bundesgebiet die Zahl der statistisch ausgewiesenen SozialhilfeempfängerInnen insgesamt um fast 70 vH auf zuletzt knapp 3,63 Millionen Personen zu. Die Zahl derjenigen, die auf laufende *Hilfe zum Lebensunterhalt* angewiesen waren, stieg im gleichen Zeitraum sogar um rd. 110 vH auf gut 2,77 Millionen Personen im Laufe des Jahres 1989. Zum Empfängerkreis zählen derzeit hauptsächlich Arbeitslose (ein Drittel aller HLU-EmpfängerInnen-Haushalte 1989), ältere Menschen – und hier vor allem ältere Frauen –, kinderreiche Familien, alleinerziehende Frauen und AusländerInnen bzw. AsylbewerberInnen.

Daten zur Struktur der Sozialhilfe-EmpfängerInnen in den alten Bundesländern

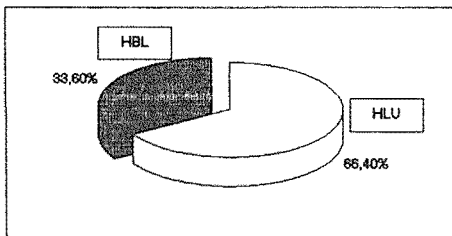
1. EmpfängerInnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (in 1.000 im Kalenderjahr)

Jahr	Zahl der HLU- EmpfängerInnen in 1.000
1980	1322
1981	1291
1982	1560
1983	1726
1984	1837
1985	2063
1986	2239
1987	2332
1988	2509
1989	2774



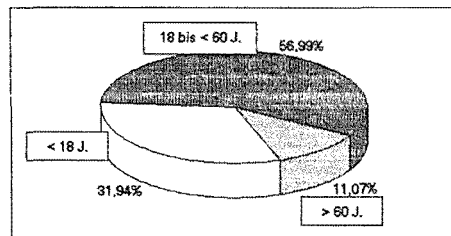
2. SozialhilfeempfängerInnen 1989

Insgesamt (ohne Mehr- fachzählung)	Hilfe zum Lebens- unterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen
3626104	2774114	1404002



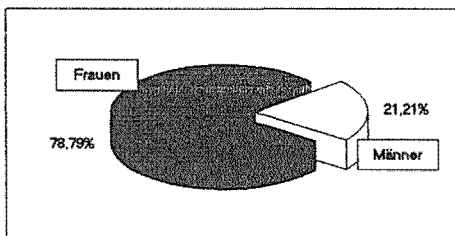
3. EmpfängerInnen laufender Hilfe zum Lebens- unterhalt nach Altersklassen - 1989 -

	unter 18 Jahre	18 bis unter 60 Jahre	60 Jahre und älter
absolut	885971	1581050	307093
in vH	31,94	56,99	11,07



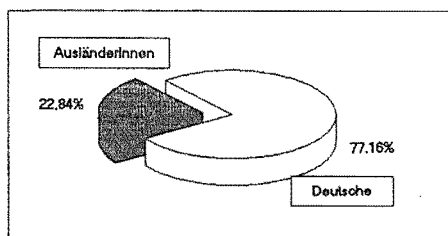
4. Hilfe zum Lebensunterhalt an ältere Menschen Personen im Alter von 65 Jahren und mehr - 1989 -

	insgesamt	Männer	Frauen
absolut	228717	48507	180210
in vH	100,00	21,21	78,79



5. Hilfe zum Lebensunterhalt nach Staatsangehörigkeit - 1989 -

	Deutsche	AusländerInnen
absolut	2140409	633705
in vH	77,16	22,84



Schließlich kommen einschlägige Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß im Schatten eines jeden statistisch erfaßten Sozialhilfeempfängers eine weitere Person steht, die aus Unkenntnis, aus Scham oder aus Furcht vor Rückgriff der Sozialverwaltungen auf unterhaltsverpflichtete Angehörige ihren an sich gegebenen Anspruch nicht geltend macht ("*Dunkelziffer der Armut*"). So betrachtet und unter Anlegung der Meßlatte "BSHG-Leistungsniveau" belief sich die Zahl der Armen in Westdeutschland auf zuletzt rd. 5,5 Millionen Personen oder rd. 9 Prozent der Bevölkerung.

Im Gegensatz zu ihrer ursprünglichen Intention gerät die Sozialhilfe also mehr und mehr in die Rolle einer *de-facto-Grundsicherung* auf zudem *existenzminimalem Niveau*. Diese Funktion der Sozialhilfe zur Abdeckung massenhafter Notlagen bei typischen sozialen Risikotatbeständen ist aber weder in der Konstruktion des Systems sozialer Sicherung vorgesehen, noch kann sie auf Basis der gegenwärtigen rechtlichen Elemente der Sozialhilfe wirklich erfüllt werden, denn:

- das Leistungsniveau ist unzureichend;
- die Unterhaltsverpflichtung auch zwischen volljährigen Kindern und ihren Eltern sowie umgekehrt wird zunehmend problematisch;
- Leistungsvergabe und Leistungskontrolle wirken stigmatisierend, diskriminierend und abschreckend;
- das Erfordernis, mehrere Institutionen wie etwa Arbeitsamt, Kindergeldstelle, Wohngeldamt und Sozialamt anlaufen zu müssen, um den existenziellen Mindestbedarf gesichert zu erhalten, ist unter sozialpolitischen Gesichtspunkten unakzeptabel und erhöht zudem die Zugangsschwellen;
- und die fast ausschließlich kommunale Finanzierung der Sozialhilfe überfordert gerade jene Gemeinden, die ohnehin schon mit vergleichsweise hohen Ausgaben und geringen Einnahmen infolge struktureller und/oder Arbeitsmarktkrisen zu kämpfen haben. Im Westen hat sich zwischen 1980 und 1989 der Bruttoaufwand für die Sozialhilfe von rd. 13,3 Mrd. DM auf rd. 28,8 Mrd. DM mehr als verdoppelt. Die Art der Kostenträgerschaft trägt also auch zur Verschärfung regionaler Disparitäten bei.

3. Steigende Armut in den neuen Ländern ist absehbar

Ohne daß die Alt-BRD sich einer Lösung des Armutsproblems genähert hätte, kommen nun in Gesamtdeutschland noch die Probleme in den neuen Ländern dazu. Angesichts der Tiefe und des quantitativen Umfangs dieser neuen Probleme sowie der im Westvergleich durchschnittlich um etwa die Hälfte niedrigeren Ar-

beitsentgelte – und die Arbeitsentgelte sind ja bekanntlich Maßstab für die Höhe der Lohnersatzleistungen – wird Armut im Alter und vor allem bei Arbeitslosigkeit sowie niedrig entlohnter Erwerbsarbeit eine (relativ) noch größere Bedeutung als im Westen erhalten.

Trotz des massiven Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente überstieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Juli erstmals die Millionengrenze. Noch erhalten die meisten Arbeitslosen Unterstützungszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Die Statistik wies im August 1991 eine Leistungsempfängerquote von 78,2 vH aus. Der Prozeß der Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug hat im Osten der Republik also noch nicht in dem Maße Platz gegriffen wie seit Jahren im Westen, – dies ist allerdings nur eine Frage der Zeit. Neben den zur Zeit rd. 150.000 bis 200.000 SozialhilfeempfängerInnen in den neuen Bundesländern erhalten etwa 800.000 Personen von der Arbeitslosen- bzw. Rentenversicherung wegen zu geringer Leistungen eine Aufstockungszahlung auf das Niveau des Sozialzuschlags; in der Arbeitslosenversicherung beträgt das Sozialzuschlagsniveau 495 DM, in der Rentenversicherung rd. 600 DM monatlich. Bereits heute kann der zahlenmäßige Umfang von Einkommensarmut im Osten auf knapp eine Million Personen veranschlagt werden.

Die weitere Entwicklung wird ganz maßgeblich von der Arbeitsmarktsituation abhängen. Gegenwärtig deutet sich folgende Perspektive an: bis zu zwei Millionen Arbeitslose in absehbarer Zeit, eine möglicherweise fast ebenso hohe Zahl von KurzarbeiterInnen, von denen über die Hälfte einen Arbeitsausfall von (teilweise weit) über 50 Prozent haben werden, zwischen 500.000 und 600.000 BezieherInnen von Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld sowie zwischen 200.000 und 350.000 TeilnehmerInnen an beruflichen Bildungsmaßnahmen. Insgesamt ergibt dies ein Potential von 3,5 bis 4 Millionen Menschen, die in der Hauptsache von den niedrigen (Lohnersatz-)Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit leben müssen, sofern sie nicht völlig aus deren Leistungsbezug ausgegrenzt werden. Die neuen Bundesländer steuern also in absehbarer Zeit auf die dramatische Situation zu, daß nur noch etwa die Hälfte der ehemals rd. 9,5 Millionen Beschäftigten ein volles Arbeitseinkommen bezieht, wobei natürlich dessen Höhe maßgeblich sein wird für die Beurteilung der materiellen Lebenslage. Ihnen stehen die Ausgegrenzten und Ausgegliederten gegenüber, von denen wiederum über die Hälfte davon ausgehen muß, nie wieder (voll) in den Arbeitsmarkt der neuen Länder integriert werden zu können.

Bei einem *durchschnittlichen* Nettoarbeitsentgelt von gegenwärtig etwa 1.250 DM belaufen sich die davon abgeleiteten monatlichen Geldleistungen auf folgende Größenordnungen (*ohne* bzw. *mit* unterhaltsberechtigten Kindern):

Daten zur Sozialhilfebedürftigkeit und zum Armutspotential in den neuen Bundesländern

1.

Zahl der SozialhilfeempfängerInnen:	Oktober 1990:	64.691
	Ende 1990:	ca. 120.000
	Ende 1991:	über 200.000

2.

"Menschen im jüngeren und mittleren Alter sind bisher in weit stärkerem Maße auf Sozialhilfe angewiesen als ältere Menschen. Nur knapp 3% der Sozialhilfeempfänger im Osten sind älter als 65 Jahre; ein gutes Drittel der Sozialhilfeempfänger ist jünger als 15 Jahre, gut 8% sind im Alter zwischen 15 und 21 Jahre; auf die Altersgruppe der 21 bis 50-jährigen entfällt ein Anteil von etwa 44%, die 50 bis 65-jährigen stellen etwa ein Zehntel der Sozialhilfeempfänger."

2.

Anfang Juli 1991 mußten die Arbeitsämter bei 138.672 EmpfängerInnen von Arbeitslosenunterstützung, Unterhaltsgeld bzw. Altersübergangsgeld die - zu niedrigen - Leistungen auf das Sozialzuschlags-Niveau von 495 DM monatlich aufstocken.

4.

In noch weit stärkerem Maße als in den alten ist in den neuen Bundesländern Arbeitslosigkeit zentrale Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit. In Sachsen z.B. sieht das Bild folgendermaßen aus:

Ursachen der Sozialhilfe-Bedürftigkeit in Sachsen (außerhalb von Einrichtungen, Ende 1990 in vH)

Haushalts- Typ	Arbeits- losigkeit	unzureichen- des Erwerbs- einkommen	sonstige Ursachen
Ehepaare ohne Kinder	83,6	18,7	19,7
Ehepaare mit Kindern	49,8	42,7	7,5
Alleiner- ziehende			
Frauen	51,4	32,9	15,7
Insgesamt	64,6	19,2	16,2

A 3D pie chart illustrating the distribution of causes for unemployment. The chart is divided into three segments: a large segment for 'Arbeitslosigkeit' (64.60%), a medium segment for 'Niedriglohn' (19.20%), and a smaller segment for 'Sonstiges' (16.20%). Each segment is labeled with its category and percentage.

15.

Anfang Juli 1991 betrug der durchschnittliche monatliche Zahlungsbetrag an ALG-EmpfängerInnen:

bei Männern:	724,- DM
bei Frauen:	562,- DM
insgesamt:	627,- DM

2.

Im Januar 1991 mußten knapp eine Million Haushalte - das waren 15,7% aller ostdeutschen Haushalte - mit einem Einkommen von weniger als 1.000 DM monatlich auskommen. Ein verfügbares Einkommen von unter 1.000 DM/Monat hatten 20,7% der Arbeitslosen-Haushalte und 45% der RentnerInnen-Haushalte.

- beim Arbeitslosengeld 790 bzw. 850 DM,
- bei der Arbeitslosenhilfe 700 bzw. 725 DM,
- beim Unterhaltsgeld 810 bzw. 910 DM,
- beim Vorruhestandsgeld 875 DM und
- beim Altersübergangsgeld (Neuzugänge) 810 DM.

Viele der heute bereits Betroffenen erhalten deutlich niedrigere Unterstützungszahlungen als die hier nur beispielhaft berechneten Beträge. So betrug der Durchschnittssatz beim Arbeitslosengeld Anfang Juli 1991 ganze 627 DM. Insgesamt werden die quantitativen Dimensionen der in den neuen Bundesländern aus dem Beschäftigungssystem ausgegrenzten und auf minimale Subsistenzmittel in Höhe von monatlich zwischen 600 und 900 DM verwiesenen Menschen ein Ausmaß annehmen, das im bundesdeutschen Sozialsystem bisher keine Vergleiche kennt. Dies wiederum läßt erkennen, daß der *Entwicklung der Arbeitseinkommen* in Ostdeutschland hinsichtlich der Beschreibung der dortigen Einkommens- und Lebensverhältnisse nur noch eine sehr begrenzte Aussagefähigkeit zukommt. Die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung muß bis auf weiteres – eben weil Arbeitslosigkeit auch im Osten alles andere als eine kurzfristige, friktionelle Übergangserscheinung ist – von *Sozialeinkommen* und/oder *privaten Unterhaltsleistungen* leben. Während sich in Westdeutschland die Zwei-Drittel-Gesellschaft verfestigt, steuern die neuen Bundesländer auf eine "halbierte Gesellschaft" zu.

4. Wege aus der Armut

Um den Prozeß der materiellen Ausgrenzung in Ost und West zu stoppen und umzukehren, sind sozialpolitische Alternativen dringend geboten. Bestehende und/oder absehbare Sicherungslücken ließen sich durch einen Ausbau und eine Verallgemeinerung des Sozialversicherungsschutzes zu einem Großteil schließen. Elemente in einem solchen Konzept wären vor allem die Erweiterung des versicherten Personenkreises im Wege einer (all)umfassenden Versicherungspflicht für alle BürgerInnen, die Verkürzung von Warte- und Vorversicherungszeiten etwa beim Arbeitslosengeld und die Verlängerung der Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung. Hierzu gehört auch die (Wieder)Anhebung der Unterstützungssätze und die stärkere Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung und Pflege in Renten- und Arbeitslosenversicherung als leistungsbegründende und leistungssteigernde Lebenssachverhalte. *Alleine* mit diesen hier nur unvollständig aufgezählten Maßnahmen zur Schließung von Sicherungslücken, die durch die Nichterfüllung der Vorgaben von Vollbeschäftigung, Normalarbeitsverhältnis und Ehegattensubsidarität entstehen, lassen sich aber die Probleme nicht lösen. Viele der bezweckten positiven Auswirkungen treten erst langfristig ein und beheben daher nicht die aktuellen Notlagen; dies gilt vor allem für die Sicherung im Alter. Und

schließlich läßt sich durch den Ausbau des Versicherungsschutzes solange wenig erreichen, solange das Lohnniveau der Betroffenen sehr niedrig liegt. Wenn auf akute soziale Probleme reagiert werden soll, dann muß das Sozialversicherungssystem sehr deutlich um Mindestsicherungselemente ergänzt werden.

Grundgedanke einer aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzierenden *bedarfsorientierten Mindestsicherung* ist es, die Bewältigung des Problems von Ausgrenzung und Verarmung wieder in jene Versicherungsinstitutionen zurückzuholen, die dafür zuständig sind; die völlig überforderte Sozialhilfe soll zudem von der Rolle als Lückenbüßer für Mängel im vorgelagerten Versicherungssystem soweit als möglich befreit werden. Erreicht werden kann dies dadurch, daß zunächst Renten und Arbeitslosenunterstützung, die unterhalb des Mindestsicherungsniveaus liegen, auf dieses aufgestockt werden. Im unteren Einkommenssegment ergänzt also das *Bedarfsdeckungs-* das *Äquivalenzprinzip* von Beitrag und Leistung. Allen Betroffenen würde ein nicht diskriminierender Standard der gesellschaftlichen Teilhabe garantiert, und auch die Dunkelziffer der "verschämten Armut" könnte gegen Null reduziert werden. Im Unterschied zu den vor allem im grün-alternativen Umfeld formulierten Grundeinkommen bedeutet die *Bedarfsorientierung* der Mindestsicherung allerdings auch, daß Leistungen nur dann gewährt werden, wenn der Bedarf nicht durch anderweitiges Einkommen und Vermögen – bei Überschreitung bestimmter Freibeträge – gedeckt werden kann. Im Vergleich zur bisherigen Sozialhilfepraxis ist allerdings eine Einschränkung des Kreises gegenseitig unterhaltsverpflichteter Personen auf Ehepartner einerseits sowie Eltern und ihre minderjährigen Kinder andererseits erforderlich.

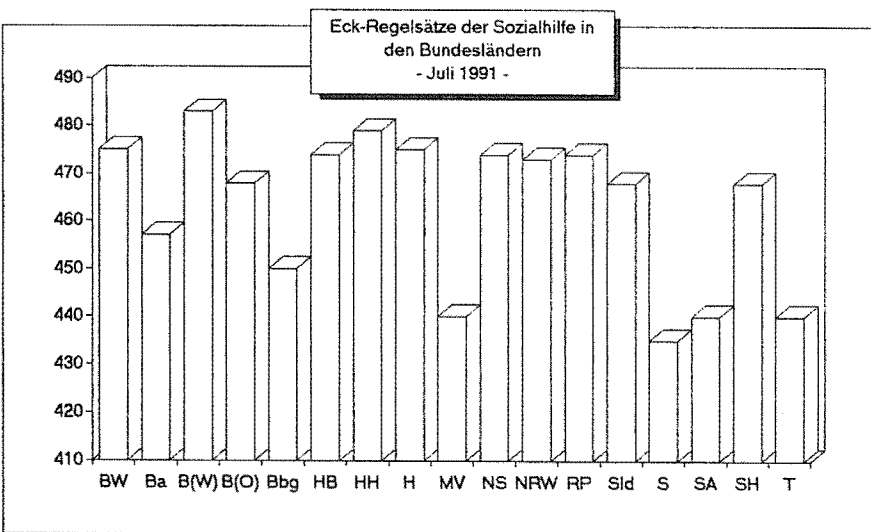
Das zunächst auf die Bereiche Arbeitslosen- und Rentenversicherung beschränkte Konzept einer bedarfsorientierten Mindestsicherung kann mittelfristig zu einem umfassenden Sicherungsmodell weiterentwickelt werden, indem mit der Mindestsicherung ein *genereller und harmonisierter Mindeststandard gesellschaftlicher Teilhabe* gewährleistet wird. Dessen Spannweite müßte von den Tatbeständen Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, Ausbildung, Erziehung, Pflege, Kinder"lasten" bis hin zum Pfändungs- und Steuerrecht reichen und auch die "restliche" Sozialhilfe miteinbeziehen. Das bedeutet vor allem, das Leistungsniveau einheitlich zu gestalten, anzuheben und zu dynamisieren.

Sicher läßt diese nur skizzenhafte Darstellung des Konzepts "bedarfsorientierte Mindestsicherung" zahlreiche Fragen und Probleme offen, die ernst zu nehmen sind. Sie dürfen allerdings nicht als Vorwand für die Festschreibung eines zum Dogma (v)erklärten, lohnarbeitszentrierten Äquivalenzprinzips dienen, das sich für Armut und Ausgrenzung schlicht als "nicht zuständig" aus gibt. Wenn das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ernst genommen wird, dann erfordert das, die

Regelsätze nach § 22 BSHG am 1. Juli 1991
- monatliche Beträge in DM -

Bundesland	Haushalts- vorstände und Allein- stehende	Allein- stehende vom Beginn des 19. bis zur Vollen- dung des 25. Lebensjahres	Sonstige Haushaltsangehörige: bis zur Voll- endung des 7. Lebens- jahres	dito bei Allein- erziehen- den	vom Beginn des 8. bis zur Vollen- dung des 14. Lebensjahres	vom Beginn des 15. bis zur Vollen- dung des 18. Lebensjahres	vom Beginn des 19. Lebens- jahres an
Baden-Württemberg	475	428	238	261	309	428	380
Bayern (1)	457	411	229	251	297	411	366
Berlin (W)	483		242	266	314	435	386
Berlin (O)	468		234	257	304	421	374
Brandenburg	450		225	248	293	405	360
Bremen	474		237	261	308	427	379
Hamburg	479		240	263	311	431	383
Hessen	475		238	261	309	428	380
Mecklenburg-Vorpommern	440		220	242	286	396	352
Niedersachsen	474		237	261	308	427	379
Nordrhein-Westfalen	473		237	260	307	426	378
Rheinland-Pfalz	474		237	261	308	427	379
Saarland	468		234	257	304	421	374
Sachsen	435		218	239	283	392	348
Sachsen-Anhalt	440	396	220	242	286	396	352
Schleswig-Holstein	468	421	234	257	304	421	374
Thüringen	440		220	242	286	396	352

(1) Mindestbetrag



in Gesamtdeutschland aufklaffenden Gesellschaftsspaltungen durch eine reformorientierte und problemadäquate Sozialpolitik möglichst umgehend zu bekämpfen. Der schwierige soziale und ökonomische Umstrukturierungsprozeß in Ostdeutschland und das Zusammenwachsen der beiden Teile werden nur auf der Basis einer garantierten sozialen Sicherheit möglich sein. Resignation und Verarmung sowie Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit sind die denkbar schlechtesten Voraussetzungen für die Entwicklung einer zivilen und demokratischen Gesellschaft.

Auch als integraler Teil eines umfassenden sozialen Sicherungskonzepts ist die Mindestsicherung natürlich kein Königsweg zur Lösung der sozialen Frage. Die Überwindung von Unterversorgung, Ausgrenzung und Armut sowie die Herstellung vergleichbarer Lebensverhältnisse können nicht alleine durch kompensierende Sozialtransfers erreicht werden. Sozialpolitische Perspektiven sind nur dann tragfähig, wenn sie in ein breit angelegtes und integriertes Konzept von Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik eingebunden sind. Nicht zu unterschätzen ist aber die *Pufferfunktion einer ausreichenden sozialen Sicherung* hinsichtlich der Arbeitsentgelte und sonstigen Arbeitsbedingungen, die heute nur einen begrenzten Personenkreis auf zudem unterschiedlichem Sicherungsniveau erfaßt. Die Ausgrenzungsprozesse des Arbeitsmarktes selbst werden durch die Etablierung bedarfsorientierter Mindestsicherung nicht beseitigt, der von diesen Ausgrenzungsprozessen ausgehende Druck auf die Arbeitsbedingungen würde aber unzweifelhaft deutlich abgeschwächt.

5. Sind Versicherungs- und Fürsorgeprinzip überhaupt vereinbar ? **Zu einigen Kritikpunkten an der bedarfsorientierten Mindestsicherung**

Die Darstellung des Konzepts "bedarfsorientierte Mindestsicherung" kann hier nur skizzenhaft erfolgen (vgl. im einzelnen MEMORANDUM '85, S. 152 ff, sowie MEMORANDUM '87, S. 214 ff). Im Detail ergeben sich eine ganze Reihe von Fragen und Problemen; auf die wesentlichen soll abschließend noch einmal eingegangen werden. Nicht um sie "endgültig" zu widerlegen, sondern um sie unter dem finalen Aspekt – der Vermeidung von Armut – zu relativieren.

1. An erster Stelle wird gemeinhin die *Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen* kritisiert. In einer solchen Vermischung werden vor allem drei negative Folgen gesehen:

- die spezifischen Garantien versicherungsmaßiger Leistungen würden dadurch gefährdet;

- es bestehe die Gefahr, daß etwa die Rentenversicherung ihre bislang hohe Akzeptanz verliere, weil der einzelne nicht mehr zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung unterscheiden könne;
- und schließlich wird befürchtet, daß den Versicherungsträgern – insbesondere der Rentenversicherung – langfristig doch die Finanzierung der Mindestsicherung übertragen wird, der Bund sich also der von ihm zu tragenden Kosten entledigt.

Zur Vermischung von Versicherung und Fürsorge und den damit verbundenen tatsächlichen oder vermeintlichen Gefahren folgende Bemerkungen:

- Vor allem infolge der über die 80er Jahre gestiegenen Zahl der arbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen gerät die Sozialhilfe zunehmend in die Rolle eines Ersatzes für fehlende oder unzureichende Lohnersatzleistungen; auf der Ebene der Sozialhilfe findet die kritisierte Vermischung also seit Jahren statt. Daß auch die Sozialhilfe dafür weder konstruiert noch geeignet ist, wird in diesem Zusammenhang weniger häufig geäußert. Im Gegenteil, diejenigen, die statt eines Mindestsockels in den Sozialversicherungszweigen für eine – unbedingt notwendige – deutliche Erhöhung der Sozialhilfesätze votieren, sprechen in der Regel nicht aus, daß sich auch dadurch der Überschneidungsbereich zwischen Versicherungsleistungen und Fürsorge sehr deutlich vergrößern wird.
- Andererseits bestätigen die Erfahrungen gerade mit der Sozialpolitik der 80er Jahre die gegenteilige Gefahr, daß nämlich infolge der Stärkung des Äquivalenzprinzips zu Lasten von Elementen des Solidarausgleichs zunehmend mehr "Soziales" als "versicherungsfremd" aus der Sozialversicherung hinausgedrängt wird und Versicherungsleistungen selbst zunehmend an Bedürftigkeitskriterien gekoppelt werden – so etwa seit dem GRG hinsichtlich "Härtefallregelung" und "Überforderungsklausel" –, ohne daß es zuvor eine "Vermischung" von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip gegeben hätte.
- Die hohe Akzeptanz etwa der Rentenversicherung beruht nicht so sehr auf dem "nackten" Äquivalenzprinzip, sondern sie hat eher gelitten unter einer Politik, die diesem Prinzip mehr und mehr zur Dominanz verholfen hat.
- Die Gefahr, daß sich der Bund der Kostenträgerschaft entledigt, besteht immer, gerade die beiden letzten Jahrzehnte liefern dafür eine Reihe von Beispielen. Bei der Mindestsicherung soll es sich aber bekanntlich nicht um eine originäre Versicherungsleistung, sondern um eine Sozialleistung des Bundes handeln. Wer dennoch die Gefahr der Kostenüberwälzung ernsthaft als Hinderungsgrund für einen Mindestsicherungssockel ins Feld führt, wie will der gleichzeitig mit Erfolg den notwendigen Ausbau solidarischer Elemente *innerhalb* der Sozialversicherungs-

zweige bewerkstelligen? Ist doch bei diesem Unternehmen die Gefahr der Kostenabwälzung vom Bund auf die BeitragszahlerInnen noch sehr viel größer.

– Wer schließlich den Versicherten nicht zutraut, die Unterscheidung zwischen Versicherungsleistung auf der einen und aufstockender Mindestsicherung auf der anderen Seite zu bemerken und zu verstehen, wie kann der sich gleichzeitig darauf berufen, daß die hohe Akzeptanz der Rentenversicherung durch dieselben Versicherten auf dem zum Dogma verklärten Versicherungsprinzip beruhe? Bekanntlich resultieren heute rd. 35 vH der Ausgaben der Rentenversicherung aus Leistungsteilen, die – in der Diktion der Rentenversicherung – keine Versicherungsleistungen sind. Mit der Zusammenführung der Rentenversicherungen "West" und "Ost" ab 1992 und den Übergangsregelungen des Rentenüberleitungsgesetzes (RÜG) – wie etwa Auffüllbetrag, Vergleichsrente oder Sozialzuschlag – wird dieser Anteil noch steigen. Dies geschieht mit vollem politischen Bewußtsein gerade deshalb, weil die Akzeptanz der Rentenversicherung (in den fünf neuen Niedriglohnländern) sonst mit Sicherheit Schaden nehmen würde.

2. Ein weiteres häufig geäußertes Argument gegen einen bedarfsorientierten Mindestsockel bezieht sich auf die *Bedarfsprüfung* selbst. Hierfür seien die Versicherungsträger administrativ nicht in der Lage – weil in der Regel nicht ortsnah genug – und auch der Verwaltungsaufwand sei ungebührlich hoch.

– Sicher, der Verwaltungsaufwand ist nicht zu unterschätzen. Bezogen auf die Rentenversicherung müßten nicht nur die jährlichen Neuzugänge, sondern auch mehrere Millionen Bestandsrenten überprüft werden. Bei einer Überprüfung aller Renten, die z.B. unter 1.000 DM liegen, wären dies allein im alten Bundesgebiet von den rd. 10,4 Mio. Versichertenrenten etwa die Hälfte und von den rd. 4,3 Mio. Witwen- bzw. Witwerrenten gut 55 vH, von den insgesamt rd. 14,7 Mio. Renten also knapp 7,6 Mio. überprüfungsrelevante Zahlbeträge.

– Spätestens seit dem "Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz" (HEZG) von 1986 führen die Rentenversicherungsträger Bedarfs-, sprich: Einkommensprüfungen durch. Die Arbeitsämter überprüfen seit jeher bei Arbeitslosenhilfeanträgen die Bedürftigkeit. Die Bedarfsprüfung im Rahmen der Mindestsicherung im Alter aber könnte schrittweise (etwa nach Altersjahrgängen) vorgenommen werden. Notwendig wären die Prüfungen auch nur in längeren Zeitabständen, da sich Einkommens- und Vermögenslage älterer Menschen nur in relativ seltenen Fällen noch grundsätzlich ändern dürften. Zu bedenken ist auch, daß der Verwaltungsaufwand infolge des heutigen Nebeneinander von u.a. Rente und Sozialhilfe entfallen würde. Denn wegen der unterschiedlichen Anpassungssätze muß die Sozialhilfe älterer Menschen jährlich zum 1. Juli neu berechnet werden.

– Von sehr viel grundsätzlicherer Bedeutung ist aber die Antwort auf die Frage: Wird der Sozialstaatsauftrag tatsächlich ernst genommen? – Wenn ja, dann muß Armut im Wohlstand von Amts wegen bekämpft – und nicht wie heute auf die Bedarfsanmeldung der Betroffenen gewartet werden. Das ist selbstverständlich kostenintensiver sowohl hinsichtlich des Unterstützungsaufwands (Stichwort: Reduzierung der Dunkelziffer) als auch bezüglich des erforderlichen Verwaltungsaufwands. Wer dies ernsthaft als Gegenargument ins Feld führt, der sagt unterm Strich nichts anderes, als daß die wirksame Bekämpfung der Armut einfach zu teuer ist.

3. Drittens geben Kritiker zu bedenken, daß durch die Herausnahme bestimmter Personengruppen die verbleibende *"Rest"-Sozialhilfe* (weiter) *diskreditiert* würde.

In der Tat, die Sozialhilfe selbst muß reformiert werden, und es wäre sozialpolitisch überhaupt nicht vertretbar, unterschiedliche Mindestsicherungsniveaus festzuschreiben. Es dürfen und sollen auch keine Bedürftigen "erster" und "zweiter" Klasse geschaffen werden. Die Einführung eines Mindestsockels in der Sozialversicherung muß Hand in Hand gehen mit einer Reform der Sozialhilfe. Eine solche Sozialhilfereform wäre aber um so eher realisierbar, je zügiger eine bedarfsorientierte, bundesfinanzierte Mindestsicherung für Arbeitslosen- und Rentenversicherung umgesetzt würde.

Johannes Steffen

Renten-Überleitungsgesetz

Der Markt bestimmt künftig die Lebenslage im Alter

Zum 1. Juli vergangenen Jahres wurden die DDR-Renten um durchschnittlich 28 Prozent angehoben. Grundlage waren der erste Staatsvertrag zwischen BRD und DDR vom 18. Mai 1990 sowie das DDR-Rentenangleichungsgesetz vom 28. Juni 1990.

Maßstab für die Niveaue Anpassung war eine Modell-Erwerbsbiographie (sog. Standard-Rente), die folgende drei Bedingungen erfüllte: (1) insgesamt 45 Versicherungs- bzw. Arbeitsjahre, (2) Durchschnittsverdienst sowie (3) volle Beitragszahlung zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR) der DDR. In diesen Fällen wurde die monatliche Nettorente auf 672 DM angeglichen. Dieser Betrag entsprach der staatsvertraglich ausgehandelten Zielgröße von 70 Prozent des seinerzeitigen aktuellen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts der DDR – das wa-

ren 960 DM. Wer weniger (mehr) Arbeitsjahre nachweisen konnte, der erhielt eine niedrigere (höhere) Rente. Eine weitere Ausdifferenzierung der Rentenbeträge entsprechend den unterschiedlichen Entgeltrelationen während des Arbeitslebens – nach der westdeutschen Rentenformel ein "tragendes Systemelement" – erfolgte zunächst nicht.

Mittlerweile wurden die Renten zum 1. Januar und zum 1. Juli dieses Jahres entsprechend dem durchschnittlichen Anstieg der Nettolöhne und -gehälter ("Nettolohndynamik") in den neuen Ländern um jeweils 15 Prozent angepaßt. Die erwähnte "Standard-Rente" stieg zunächst auf 773 DM und beträgt jetzt 889 DM pro Monat. Trotz der drei Erhöhungen ist die Ost-Rente gegenwärtig also nur halb so hoch wie die entsprechende West-Rente.

Lag das gesamte Renteneinkommen einer Person zum 1. Juli 1990 unter 495 DM, so wird für den Differenzbetrag seither ein Sozialzuschlag gezahlt, der entgegen den ursprünglichen Absichten der Rentenpolitiker nicht durch die Rentenanpassungen aufgesogen wurde. – Einen Sozialzuschlag erhalten allerdings nur noch die RentnerInnen, die bis zum 31.12.1993 in Rente gehen.

Abgesehen von diesen Modifikationen gilt gegenwärtig noch das bisherige DDR-Rentenrecht weiter – unter anderem: Mindestrenten insbesondere z.B. für Personen, die von Geburt an behindert sind, und für Frauen mit mindestens fünf Kindern, die die Wartezeit nicht erfüllen, oder auch die großzügigen Zurechnungszeiten für Versichertenrenten von Frauen.

Mit dem "Renten-Überleitungsgesetz" (RÜG) wird ab 1992 das gesamte westdeutsche Rentenrecht (Sozialgesetzbuch – SGB – VI) auf die neuen Bundesländer übertragen. Aus Vertrauensschutzgründen für rentennahe Jahrgänge gelten eine Reihe von Vorschriften des bisherigen DDR-Rentenrechts für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 1996 weiter. D.h.: Rentenneuzugänge bis zu diesem Termin erhalten z.B. ein Altersruhegeld nach DDR-Recht, wenn

- nur hiernach überhaupt ein Rentenanspruch besteht oder
- wenn sich aus ehemaligem DDR-Rentenrecht eine höhere Rente als nach SGB VI ergibt.

Ansonsten sehen die wichtigsten Neuregelungen wie folgt aus:

Altersgrenzen: Insbesondere langjährig versicherte Männer, die derzeit erst ab dem vollendeten 65. Lebensjahr Altersrente beziehen können, haben künftig mit 63 Jahren einen Rentenanspruch. Liegt Schwerbehinderung oder Arbeitslosigkeit vor, ist ein Rentenbeginn mit 60 Jahren möglich. Dies gilt natürlich auch für Frauen, die darüber hinaus insbesondere auch dann mit 60 Jahren Altersruhegeld

beziehen können, wenn sie innerhalb der letzten 20 Jahre vor Rentenbeginn überwiegend versicherungspflichtig beschäftigt waren.

Invalidenrenten: An die Stelle von einheitlichen Invalidenrenten, die eine Erwerbsminderung von mindestens zwei Drittel voraussetzen, treten (in Abhängigkeit vom Umfang der Erwerbsminderung) Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten, deren Anspruchsvoraussetzungen günstiger gestaltet sind als nach bisherigem DDR-Recht.

Hinterbliebenenrenten: Hier werden großzügige Verbesserungen eintreten, da z.B. die Altersgrenze für eine (große) Witwenrente auf 45 Jahre sinkt und Witwenrenten unabhängig davon gewährt werden, ob der Verstorbene den überwiegenden Lebensunterhalt erwirtschaftet hat. Das Bonner Arbeitsministerium geht davon aus, daß infolge des neuen Hinterbliebenen-Rentenrechts rd. 900.000 Witwenrenten verbessert und rd. 150.000 erstmals gezahlt werden.

Rentenberechnung: Die (alt-)bundesdeutsche Rente ist lohn- und beitragsbezogen, Aspekte des Solidarausgleichs wurden in den vergangenen Jahren immer wieder eingeschränkt, und Mindestsicherungselemente sind ihr – von der sog. Rente nach Mindesteinkommen abgesehen – völlig unbekannt. Völlig unterentwickelt ist auch die eigenständige soziale Sicherung der Frauen. "Leistung" wird am Erwerbseinkommen gemessen; wer kein oder nur ein geringes (beitragspflichtiges) Erwerbseinkommen hatte, hat – nach den Kriterien der Rentenversicherung – eben auch "nichts" geleistet. Die West-Renten sind daher ein Spiegelbild der Einkommenshierarchie des Erwerbslebens – auf niedrigerem Niveau. Dies wird künftig auch in den neuen Bundesländern der Fall sein.

In den dortigen Bestandsrenten sind in erheblichem Umfang Sachverhalte berücksichtigt, die das SGB VI gar nicht oder nur in geringem Maße kennt, die Mindestrenten sind wohl das geläufigste Beispiel. Weitere Punkte sind z.B.: Zurechnungszeiten bis zum 65. Lebensjahr (gegenüber 55. Lebensjahr derzeit in der Alt-BRD), besondere Zurechnungszeiten von bis zu fünf Jahren für langjährig versicherte Frauen, Zurechnungszeiten für Kindererziehung bis zu drei Jahren pro Kind oder auch die höheren Steigerungssätze (1,5 vH) etwa für Knappschaft, Bahn, Post oder Gesundheitswesen.

Laufende Renten, die derartige Besonderheiten enthalten, sollen zwar nicht gekürzt werden, aber die auf den "systemfremden Elementen" beruhenden Rententeile werden künftig nicht mehr entsprechend der Lohnentwicklung dynamisiert. Zur Ermittlung des "*anpassungsfähigen Rentenbetrags*" wird der gesamte Rentenbestand per 31.12.1991 neu berechnet. Die Differenz zwischen dem anpassungsfähigen Rentenbetrag und dem tatsächlich ausgezahlten Rentenbetrag wird als sog. "*Auffüllbetrag*" weiter gezahlt. Durch die Rentenanpassungen ab 1996

wird dieser dann in Stufen aufgezehrt, bis schließlich nur noch der anpassungsfähige Teil übrig bleibt.

Für Beschäftigte etwa bei Bahn, Post und im Gesundheitswesen bedeutet dies unter anderem:

– *Rentenbestand*: Der Teil des Steigerungssatzes (1,5 vH), der über dem normalen Steigerungssatz der ehemaligen Sozialpflichtversicherung liegt (1,0 vH), gilt in der Diktion des künftigen Rentenrechts als "systemfremd" und damit als nicht anpassungsfähig. Der Teil der Rente, der dieser Besonderheit des höheren Steigerungssatzes geschuldet ist (Auffüllbetrag), wird zwar weiter ausgezahlt, bis Ende 1995 bleibt er aber von Rentenanpassungen ausgeschlossen, und ab 1996 wird er bei jeder Rentenanpassung um ein Fünftel (mindestens um 20 DM) gekürzt.

– *Rentenzugang*: Die gleiche Regelung wie für den Rentenbestand gilt auch noch für den Rentenzugang der Jahre 1992 und 1993. Personen schließlich, deren Rente in den Jahren 1994 bis 1996 beginnt, erhalten immer dann eine sog. "Vergleichsrente", wenn diese – nach DDR-Rentenrecht (einschließlich der Rentenanpassungen bis Ende 1991) ermittelt – z.B. höher ist als eine nach SGB VI ermittelte Rente. Die Vergleichsrenten sind aber von den künftigen Rentenanpassungen ausgeschlossen! Eine Rentenerhöhung erfolgt erst dann wieder, wenn infolge der Dynamisierung die "SGB VI-Rente" den Betrag der Vergleichsrente übersteigt. Wer schließlich ab 1997 in Rente geht, für den gelten ausschließlich die dann einheitlichen gesamtdeutschen Rentenregelungen.

Verbesserungen ergeben sich infolge des RÜG u.a. bei den Anspruchsvoraussetzungen für Versichertenrenten und bei den Hinterbliebenenrenten, die im Westen zur Zeit rd. 25 Prozent des Rentenvolumens ausmachen, im Osten aber wegen der wesentlich schärferen Anrechnungsbestimmungen nur knapp 6 Prozent. Verschlechterungen resultieren aus der Übertragung der westdeutschen Rentenformel, die die Renten infolge der strikten Lohn- und Beitragsbezogenheit sehr viel stärker hierarchisiert, als dies im DDR-Rentenrecht noch der Fall ist. Nachteilig wirken sich auch die Abschaffung von noch existierenden Mindestsicherungsleistungen und die künftig sehr viel engere Definition rentenrechtlicher Zeiten etwa bei Kindererziehung, Pflege oder Invalidität aus.

Insgesamt werden die immer noch hohe Nivellierung der Rentenzahlbeträge und die weitgefaßte Definition anzurechnender Versicherungszeiten ersetzt durch eine starke Rentendifferenzierung, enger gefaßte rentenrechtliche Zeiten und eine relativ üppige Hinterbliebenenversorgung. Statt die eigenständige soziale Sicherung der Frau in Gesamtdeutschland auszubauen, wird sie östlich der Elbe abgebaut und durch abgeleitete Unterhaltersatzansprüche "ersetzt". Diese aber beziehen sich ausschließlich auf die Ehe, stehen kinderlosen wie kinderreichen Frauen glei-

chermaßen zu und lassen ledige oder geschiedene Frauen leer ausgehen. – Ein sozialpolitisch zutiefst reaktionärer Weg, der den (Zusammen-)Lebensrealitäten in Gesamtdeutschland längst nicht mehr gerecht werden kann.

Und noch eins: Der *Sozialzuschlag* wird nur noch für Rentenzugänge bis Ende 1993 gezahlt und soll für den Rentenbestand mit Ablauf des Jahres 1996 endgültig entfallen. Sämtliche NiedrigrentnerInnen werden dann auf die Sozialhilfe verwiesen – mit all ihren stigmatisierenden und diskriminierenden Folgen. Bis dahin liegt der Sozialzuschlag für alleinstehende RentnerInnen ab Januar 1992 bei 600 DM, für verheiratete bei 960 DM; er wird entsprechend der Entwicklung der Sozialhilferegelsätze in den neuen Bundesländern dynamisiert. Anders als bisher werden neben eigenen Renten künftig auch eventuelle Arbeitseinkommen sowie Einkommen von Ehegatten wie bei der Hinterbliebenenrente nach SGB VI "bedarfsmindernd" angerechnet.

Klaus Hofemann

Polikliniken in den neuen Ländern kurz vor dem Verfall Bewährte integrierte Gesundheitsversorgung kommt unter die Räder

Schneller als im Einigungsvertrag angenommen vollzieht sich der Umwandlungsprozeß im Gesundheitswesen der neuen Bundesländer. Das betrifft vor allem die Auflösung der Polikliniken und die rasche Niederlassung von Ärzten in eigener Praxis. Es zeichnet sich gegenwärtig ab, daß der Markt der ambulanten Versorgung – ähnlich wie in den Alt-Ländern – dem Monopol der niedergelassenen Ärzte unterworfen werden wird. Das Weiterbestehen von poliklinischen Einrichtungen und damit die Herstellung einer Wettbewerbssituation mehrerer Anbieterformen ist unter Qualitäts- und Kostengesichtspunkten nützlich.

Gegenüber der Einzelpraxis weisen Polikliniken zahlreiche Vorteile auf:

1. Sie gewähren eine umfassende medizinische Betreuung bei geringer zeitlicher Belastung der Patienten.
2. Sie bieten die Chance zu kooperativen und interdisziplinären Arbeitsmöglichkeiten.

3. Eine teure stationäre Unterbringung kann häufig vermieden werden.
4. Die teure Medizintechnik kann besser ausgelastet werden.
5. Die Dispensaires, als kontinuierliche Betreuung chronisch Kranker, können weitergeführt werden.

Für die aktuelle Gesundheitspolitik stellen sich Fragen besonders auf drei Ebenen:

Aktuelle Entwicklung

Wie sieht der gegenwärtige Stand des Umbaus in der ambulanten Versorgung aus? Wieviel Polikliniken und Ambulatorien sind bereits aufgelöst, und welche Pläne haben die zuständigen Städte und Gemeinden für die nächsten Jahre?

Einflußfaktoren

Welche Faktoren beeinflussen den Umbauprozess? Ist es die Unzufriedenheit mit dem alten Versorgungsangebot, sind es fehlende finanzielle Mittel für dringend notwendige Investitionen in poliklinische Einrichtungen, oder ist es der Zwang bislang angestellter Ärzte, sich am neu entstehenden Gesundheitsmarkt die beste Marktposition zu sichern?

Handlungsspielräume

Welche Handlungsspielräume hat die Gesundheitspolitik der Länder und Gemeinden in der gegenwärtigen Situation? Wo liegen Ansatzpunkte für eine am Bedarf orientierte Entwicklung gesundheitlicher Versorgungsstrukturen. Wie kann eine effektive und patientenorientierte ambulante Versorgung gewährleistet werden?

Ein Teil dieser Probleme sollte im Rahmen einer schriftlichen Befragung der Leiter der Gesundheitsämter bzw. der Amtsärzte aller Kreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern (außer Berlin) geklärt werden. Gegenstand der Untersuchung war der Systemwechsel in der ambulanten Versorgung, speziell die Situation der Polikliniken und Ambulatorien, die vor dem Zusammenbruch des SED-Regimes Träger der ambulanten Gesundheitsversorgung waren. Der Fragebogen bezog sich auf die Planungen in Bezug auf die vorhandenen poliklinischen Einrichtungen, auf die Faktoren, von denen der Wandel des Gesundheitssystems beeinflußt wird, sowie generell auf die ambulante medizinische Versorgung in dieser Umbruchsituation. Die Befragung erfolgte im Juni und Juli 1991.

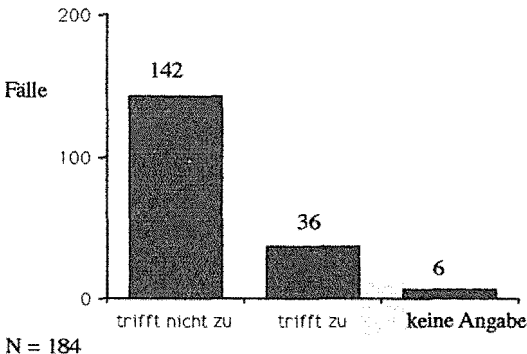
An der Befragung beteiligten sich über 90 vH aller Gesundheitsämter mit ca. 630 poliklinischen Einrichtungen. Dieser Rücklauf erlaubt zuverlässige Aussagen für

das gesamte Gebiet der ehemaligen DDR (außer Berlin). Die hohe Beteiligung signalisiert ein erhebliches Interesse ostdeutscher Kommunalpolitiker, ihre komplizierte Problemlage im Westen verständlich zu machen. Die Publizierung der Umfrage soll diesem Kommunikationsbedarf Rechnung tragen.

1. Quantitative Entwicklung der Umwandlung von Polikliniken und Ambulatorien

Der Einigungsvertrag sieht folgende Regelung (§ 311, Abs. 2 des Gesundheitsreformgesetzes) vor: "Zur Sicherstellung der kassenärztlichen Versorgung werden.... die kommunalen, staatlichen und freigemeinnützigen Gesundheitseinrichtungen einschließlich des Betriebsgesundheitswesens (Polikliniken, Ambulatorien u.a.) kraft Gesetz bis zum 31. Dezember 1995 zur ambulanten Versorgung zugelassen..... Der Zulassungsausschuß entscheidet über eine Verlängerung der Zulassung ... im Benehmen mit der Landesbehörde unter Berücksichtigung des Anteils der in freier Praxis niedergelassenen Ärzte." Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen hat auf ihrer Sitzung im November 1990 im Prinzip den eigenständigen Charakter der Polikliniken und Ambulatorien bestätigt und ihren Beitrag zur Gesundheitsversorgung betont. Sie warnte vor überstürzten Kündigungen und sprach sich dafür aus, den Polikliniken eine Wettbewerbschance zu geben.

Schaubild 1: Weiterführung über 1995 hinaus



Trotz der Möglichkeit einer Weiterführung der poliklinischen Einrichtungen über 1995 hinaus und vielfacher Anstrengungen einzelner Leiter von Gesundheitsämtern, Krankenkassen und Ärzte vollzieht sich die Entwicklung in den neuen Ländern offenbar beschleunigt in Richtung einer vollständigen Anpassung der ambulanten Angebotsstrukturen an die der West-Länder. 77 vH der befragten Gesund-

heitsämter (142 Fälle) geben an, die vorhandenen ambulanten Einrichtungen nicht über das Jahr 1995 hinaus weiterbetreiben zu wollen. Die restlichen 20 vH (36 Fälle) wollen ambulante Einrichtungen – zumeist erheblich reduziert – auch über 1995 hinaus weiterführen (vgl. Schaubild 1).

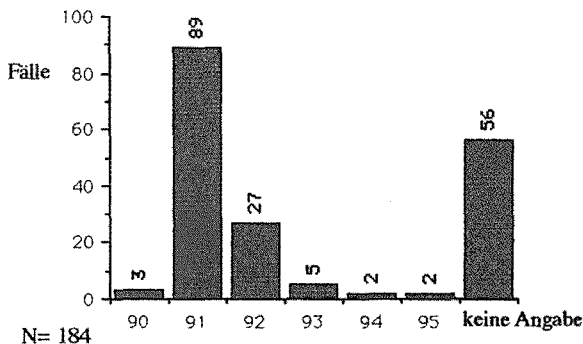
Die 36 Kommunen, die insgesamt 59 ambulante Einrichtungen weiterführen wollen, konzentrieren sich auf die Länder Brandenburg und Sachsen. In Thüringen und Sachsen-Anhalt geben überhaupt nur 2 bzw. 3 Gemeinden an, eine Fortführung über 1995 hinaus zu planen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Geplante Weiterführung ambulanter Einrichtungen über 1995 hinaus

Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Sachsen	Gesamt
5	13	3	2	13	36

In den Städten und Landkreisen, die ihre Einrichtungen vor 1995 schließen wollen, liegt der Schließungszeitpunkt überraschend früh. Von den Ämtern, die sich zu dieser Frage äußerten, geben fast 70 vH (89 Fälle) an, ihre Einrichtungen noch in diesem Jahr zu schließen, d.h. ein Teil dieser Einrichtungen hat seine Arbeit bereits im Verlauf dieses Jahres eingestellt. Weitere 21 vH (27 Fälle) wollen dies bereits 1992 tun, 2 vH der Einrichtungen waren schon 1990 nicht mehr tätig (vgl. Schaubild 2).

Schaubild 2: Jahr der Schließung



An die Stelle der bislang bestehenden ambulanten Einrichtungen treten überwiegend private Niederlassungen. In ca. 20 Prozent der Fälle werden die Ambulato-

rien bzw. Polikliniken zu privaten Ärztehäusern umfunktioniert. Einige Gesundheitsämter betonen die problemlose Umwandlung und melden "Vollzug" bei der als notwendig erachteten Anpassung an westliche Verhältnisse.

Von den ehemaligen Polikliniken sind z.T. nur Fragmente übriggeblieben. Dies sind v.a. Abteilungen, die wegen des hohen Investitionsaufwandes nicht privatisiert werden konnten, meist die radiologisch-diagnostische Fachabteilung oder die Physiotherapie, ferner die Abteilungen, in denen die Ärzte zu alt sind, um sich privat niederzulassen. Wurden die Polikliniken gänzlich aufgelöst, so wurden die Reste, z.B. die chirurgische oder gynäkologische Ambulanz, dem Krankenhaus angegliedert, andere Abteilungen dem Gesundheitsamt.

Auch die Städte und Gemeinden, die einen reibungslosen Übergang zur kassenärztlichen Versorgung betonen, weisen auf Schwierigkeiten hin:

- Ältere Kollegen bleiben als "Rumpfbesetzung" übrig.
- Behinderte Ärzte können und wollen die finanziellen Belastungen einer privaten Niederlassung nicht tragen.
- Das nicht-medizinische Personal wird nur zu einem geringen Teil von den niedergelassenen Ärzten übernommen; vielfach droht Arbeitslosigkeit.

2. Ursachen des beschleunigten Zusammenbruchs

Fehlende Gelder für Investitionen

In Bezug auf die Ursachen ging die Umfrage davon aus, daß das Fehlen finanzieller Mittel ein wichtiger Einflußfaktor dafür ist, ob eine Einrichtung fortgeführt werden kann oder geschlossen werden muß. Von den Gesundheitsämtern, die sich zu dieser Frage äußerten, gaben über 80 vH (133 Nennungen) an, daß Mittel für die Weiterführung fehlen (vgl. Schaubild 3). Als Schließungsursache wird vereinzelt auf die verspäteten und dann noch gekürzten Abschlagszahlungen der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) hingewiesen. Auch sechs- bis achtwöchige Banklaufzeiten haben vielen Einrichtungen das "Aus" gebracht.

Ärzte wandern ab

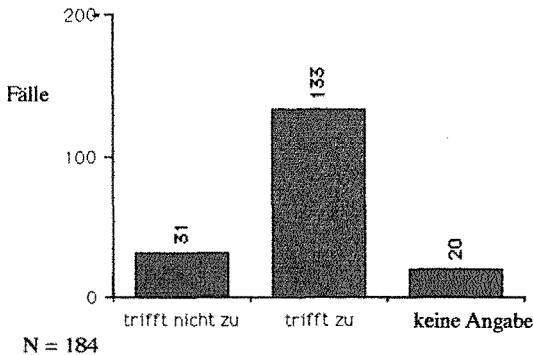
Hand in Hand mit den mangelnden Perspektiven einer Weiterführung und dem Fehlen von Investitionsmitteln vollzieht sich ein schneller Abbau des Personals. 67 vH der Amtsleiter gaben an, daß in Polikliniken und Ambulatorien nur noch eine Rumpfbesetzung tätig ist. Nur in 20 vH der Fälle sind noch über 75 vH der Ärzte in der Einrichtung, d.h. maximal ein Fünftel der Einrichtungen ist von der

Besetzung her überhaupt in der Lage, weitergeführt zu werden, falls dies beabsichtigt ist.

Die Abwanderung von Ärzten ist weitgehend unabhängig von der Aussage über fehlende Mittel. Den Ärzten war schon frühzeitig klar, daß eine längerfristige Weiterbeschäftigung am alten Arbeitsplatz unwahrscheinlich sein würde und es nun darauf ankomme, sich möglichst schnell günstige Voraussetzungen für die Niederlassung als Kassenarzt zu sichern.

Die Abwanderung der Ärzte wird z.T. als panikartig beschrieben und machte alle weiteren Planungen in Bezug auf die vorhandenen ambulanten Einrichtungen unmöglich. Daran sind vor allem auch die Kassenärztlichen Vereinigungen nicht unbeteiligt. Gesteuerte Informationen über beschränkte Zulassungsmöglichkeiten setzten das bekannte Windhundverfahren um die begrenzte Zahl von Kassenarztpraxen mit in Gang.

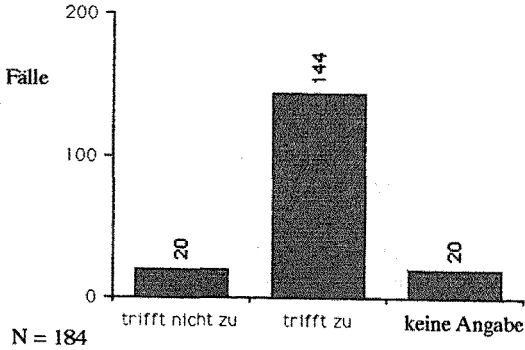
Schaubild 3: fehlende Mittel zur Weiterführung



Fallpauschale

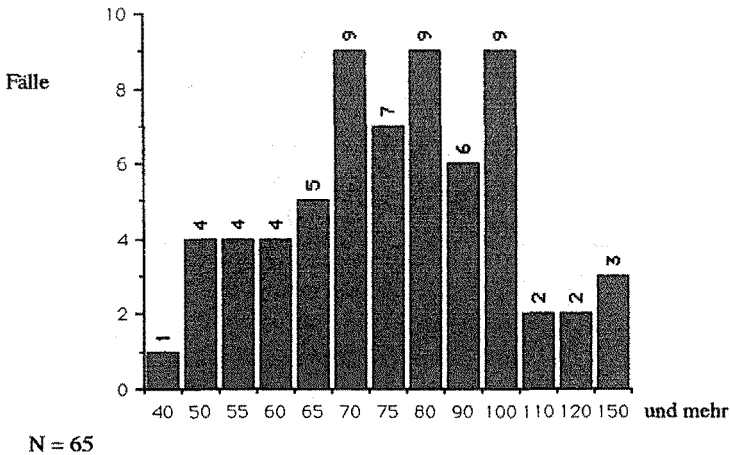
Die Vergütung der niedergelassenen Ärzte erfolgt im Osten wie im Westen Deutschlands im Rahmen der Einzelleistungshonorierung, die der Polikliniken über eine Fallpauschale. Die im ersten Halbjahr gültige Höhe der Fallpauschale von ca. 50 DM wird überwiegend als nicht ausreichend angesehen. Die Frage, ob die Fallpauschale kostendeckend sei, verneinten fast 80 vH. Nur gut 10 vH halten die Fallpauschale für ausreichend, 10 vH machten keine Angabe (vgl. Schaubild 4). Am häufigsten wurden kostendeckende Beträge zwischen 70 und 100 DM genannt; das Spektrum reicht bis 200 DM (vgl. Schaubild 5). Viele Amtsleiter wünschen ausdrücklich das westliche Einzelleistungsvergütungssystem auch für Polikliniken, andere eine Anpassung der Höhe der Fallpauschale an das westliche Vergütungsniveau.

Schaubild 4: zu niedrige Fallpauschale



Die Nennungen hatten allerdings höchst unterschiedliche Qualität. Einige Amtsleiter beklagten die geringe Höhe der Fallpauschale, konnten aber keinen kostendeckenden Betrag nennen. Immerhin konnten fast 120 Ämter keine Aussagen machen. Die Mehrzahl der 65 auswertbaren Antworten enthielt jedoch konkrete und plausible Nennungen von Zahlbeträgen, so daß die Schlußfolgerung einer relevanten Kostenunterdeckung zulässig ist.

Schaubild 5: Kostendeckende Fallpauschale in DM



Neben der zu niedrigen Fallpauschale wird v.a. die Praxis der Kostenerstattung kritisiert. So wäre zu Beginn des Jahres 1991 ein Vorschuß zum Betriebsmittelumlauf erforderlich gewesen. Die verzögerten und reduzierten Zahlungen hätten viele Gemeinden vor die Alternative gestellt, entweder die Gehälter zu zahlen oder für die Betriebskosten aufzukommen. Kritisiert wird auch die Zahlungspraxis der Kassenärztlichen Vereinigungen. Diese gestaltete sich häufig zu einem "Fiasko" (so die Formulierung eines Amtsarztes) und hatte zur Jahreswende 90/91 entscheidenden Einfluß auf Fortführung oder Schließung von Polikliniken und Ambulatorien. So schreibt ein Amtsarzt, daß den Vertretern der Gemeinden eindeutig und unmißverständlich klar gemacht worden sei, daß an eine Fortführung bestehender Einrichtungen (insbesondere von Betriebsambulatorien) nicht zu denken sei und diese dem System der kassenärztlichen Versorgung in der Bundesrepublik widerspreche. Einige der befragten Amtsärzte äußern ihr Bedauern darüber, daß bei den KVen kaum Kenntnisse über das Gesundheitssystem der ehemaligen DDR existierten, so daß Entscheidungen ohne Berücksichtigung der spezifischen Hintergründe des bereits existierenden Versorgungssystems getroffen wurden.

3. Gesundheitsgefährdung

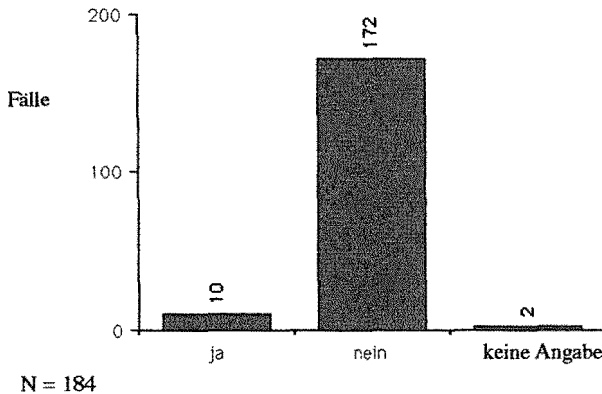
In Bezug auf die Versorgungslage sind die Probleme nur zum Teil quantifizierbar. In den meisten Städten und Gemeinden wird die Situation – zumindest aus der Sicht der Leiter der Gesundheitsämter – als nicht problematisch angesehen. 96 vH der befragten Ämter verneinen eine Gefährdung der Versorgung (vgl. Schaubild 6). Dennoch vollzieht sich der Systemwechsel nicht bruchlos. So wird auf zahlreiche Probleme hingewiesen, die zwar keine bedrohliche Situation kennzeichnen, aber eine Unterversorgung bzw. Schlechterstellung gegenüber früher bedeuten. Diese Problemlagen beziehen sich auf die mit der Schließung der Polikliniken und Ambulatorien nicht mehr vorhandenen Versorgungsangebote, wie z.B. die Kinderstomatologie, die Diabetikerbetreuung, die kinderärztliche Betreuung, die Geschwulst- und Schwangerenbetreuung, die Betreuung psychisch Gefährdeter und Suchtkranker sowie die Lungenfürsorge.

Versorgungsdefizite werden v.a. auch im ländlichen Bereich genannt. Die Niederlassung der Ärzte konzentriert sich hier auf die Kreisstädte und verschlechtert die Versorgung auf dem Lande. Weitere Versorgungsdefizite entstanden dadurch, daß im öffentlichen Gesundheitswesen tätigen Ärzten – entgegen vorherigen Zusagen – keine Ermächtigung zur kassenärztlichen Tätigkeit gegeben wurde.

Generell wird die Zerschlagung der Verbindung zwischen Therapie und Prophylaxe beklagt. Die Patienten erleben diese Situation als Zusammenbruch der bisherigen Arzt-Patient-Beziehung.

Hinzu kommen Zweifel daran, ob die neu niedergelassenen Ärzte, die in ihrer bisherigen Tätigkeit sehr spezialisiert waren, entsprechend darauf vorbereitet sind, allgemeinärztliche Aufgaben wahrnehmen zu können. So schreibt ein Amtsarzt, daß die Übergabe der – bislang von der Poliklinik wahrgenommenen – Diabetikerbetreuung an niedergelassene Ärzte darin bestehe, daß im Rahmen eines zweistündigen Kurses die Insulinpumpe erklärt werde. Kunstfehler werden nicht ausgeschlossen.

Schaubild 6: Gefährdung der Gesundheitsversorgung



4. Gesundheitspolitische Konsequenzen

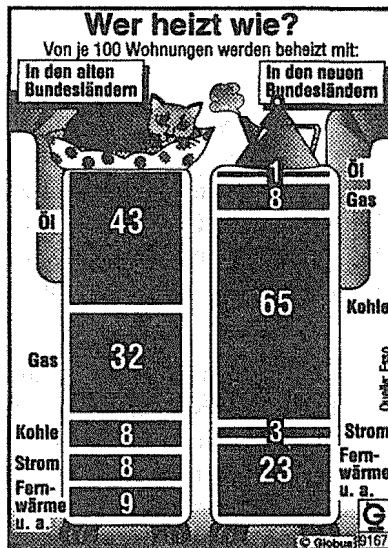
Der Umwandlungsprozeß ist schneller vorangeschritten als noch vor einem Jahr vermutet und verläuft nur selten problemlos. Vor allem ist er überwiegend nicht gesundheitspolitisch gesteuert, sondern von der Konkurrenz um private Niederlassungen geprägt. Sozialpolitischer Handlungsbedarf besteht in zweierlei Hinsicht: für die noch nicht abgeschlossene Übergangsphase und für die längerfristige Perspektive der Umwandlung poliklinischer Einrichtungen in moderne ambulante Versorgungsinstitutionen.

Die Befragung hat deutlich gemacht, daß in der jetzt stattfindenden Übergangsphase vor allem die Fallpauschale angehoben werden muß. Ihre Höhe hat auch der Tatsache Rechnung zu tragen, daß in vielen Fällen Einrichtungen und Personalbestand für ein größeres Leistungsvolumen ausgelegt waren und nicht kurzfristig reduziert werden können. Wichtig ist zudem, daß die Gemeinden finanziellen Spielraum bei der sinnvollen Integration noch bestehender Einrichtungsteile der

ambulanten Versorgung in die Krankenhausversorgung oder die Gesundheitsämter erhalten. Dazu bedarf es Überbrückungshilfen, vor allem bei Investitionen (Erneuerung technisch veralteter Röntgengeräte) sowie in Bezug auf die Stellenpläne. Es ist kaum sinnvoll, daß z.B. die Eingliederung psychiatrischer Dienste in die Gesundheitsämter über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die bislang in den Polikliniken beschäftigten Ärzte finanziert werden muß. In diesen Fällen sind entsprechende Sonderprogramme der Länder unverzichtbar.

Ein Fünftel der Städte und Gemeinden wollen poliklinische Einrichtungen auch über 1995 hinaus weiterführen, ein Tatbestand, der von den gesundheitspolitischen Akteuren nicht ignoriert werden kann. Um die schleichende Aushöhlung des Personalbestandes zu stoppen, müssen die Verantwortlichen jetzt verlässliche Perspektiven aufzeigen. Für die Umwandlung von Polikliniken und Ambulatorien in Gesundheitszentren oder Gesundheitshäuser liegen mittlerweile fundierte Konzepte vor bzw. sind in Vorbereitung.¹ Die Etablierung einer verlässlichen Entwicklungsperspektive in Form eines Zukunftskonzeptes ist angesichts des stark vorangeschrittenen Erosionsprozesses dringend erforderlich.

- 1 Vgl. Jacobs, K., Schröder, W.F., Von der Poliklinik zum Gesundheitszentrum, Institut für Gesundheits- und Sozialforschung, vervielfältigt, Berlin 1991.



Ursula Schröter

Reflexionen der neuen Bundesbürger bzw. -bürgerinnen auf die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Monate

Arbeitslosigkeit, Frauenarmut, unzureichendes Gesundheitswesen ... bei gleichzeitigem Überangebot an nützlichen und weniger nützlichen Konsumgütern, bei gleichzeitiger Werbe- und Müllflut. Wie reagiert die Bevölkerung der neuen Bundesländer auf die für sie völlig ungeübte und ungewohnte Lebenssituation? Wie zufrieden sind jetzt diejenigen, die auf Protestdemonstrationen und mit anderen friedlichen Mitteln das Ende der SED-Herrschaft erzwungen haben?

Zunächst eine generelle Aussage, die durch viele und unterschiedlich angelegte empirische Forschungen der letzten Monate bestätigt wird: Die Mehrheit der Bevölkerung Ostdeutschlands befürwortet – im ganzen gesehen – die gesellschaftlichen Veränderungen, akzeptiert die politische Entwicklung.

Zwei für das Gebiet der neuen Bundesländer repräsentativen soziologischen Untersuchungen entsprechend (siehe Quelle 1), die Ende Mai 1990, also unmittelbar vor der Währungsunion, und Anfang Oktober 1990, also unmittelbar nach dem Anschluß der DDR an die BRD, durchgeführt wurden, gibt es dazu folgende Auffassungen: Auf die Frage "Bejahen Sie im großen und ganzen die politischen Entwicklungen der letzten Monate?" antworteten

im Mai	49,5 vH mit	JA
	29,6 vH mit	mehr JA als NEIN
	15,6 vH mit	mehr NEIN als JA
	5,3 vH mit	NEIN
im Oktober	37,8 vH mit	JA
	37,9 vH mit	mehr JA als NEIN
	18,4 vH mit	mehr NEIN als JA
	5,9 vH mit	NEIN

Ohne die Differenzierungen im einzelnen unterbewerten zu wollen, kann man aus diesen Zahlen ableiten, daß sowohl im Mai als auch im Oktober 1990 mehr als drei Viertel aller Befragten die politische Entwicklung begrüßten, was sich nicht zuletzt in den stabilen Wahlergebnissen zeigte. Diejenigen, die uneingeschränkt JA zur Entwicklung sagten, sind allerdings deutlich weniger geworden, von rund der Hälfte im Mai zu ca. 38 vH im Oktober (bei Frauen, die den gesamten Prozeß skeptischer sahen und sehen, von ca. 45 vH zu ca. 32 vH).

Briefbefragungen (siehe Quelle 2), die im Januar, April und Mai 1991 in den neuen Bundesländern durchgeführt wurden und die insgesamt mehr als 2000 Meinungen erfaßten, belegen, daß auch Anfang 1991 noch mehr als zwei Drittel der ostdeutschen Bevölkerung im großen und ganzen keine Verschlechterung ihres Lebens (Lebensstandards) feststellten:

Januar	71 vH (17 vH verbessert, 54 vH gleichgeblieben)
April	68 vH (16 vH verbessert, 52 vH gleichgeblieben)
Mai	68 vH (16 vH verbessert, 52 vH gleichgeblieben)

Global betrachtet gab und gibt es also Einverständnis mit den gesellschaftlichen Veränderungen, Zustimmung von der Mehrheit der neuen Bundesbürger und -bürgerinnen.

Einverständnis mit den Veränderungen bedeutet allerdings nicht, daß es gegenwärtig in den neuen Bundesländern ein hohes Maß an allgemeiner Lebenszufriedenheit gäbe. Nach einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (siehe Quelle 3) erreichten "alte" Bundesbürger(innen) über Jahre hinweg wesentlich höhere Zufriedenheitswerte als gegenwärtig ihre östlichen Landsleute. Auf einer Skala von 0 (völlig unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden) ergaben sich folgende Mittelwerte:

West	1978	7,8
	1980	7,7
	1984	7,7
	1988	7,9
Ost	1990	6,5

14 vH der Ostdeutschen fühlten sich nach dieser Studie Ende 1990 "ziemlich unglücklich", und nur 11,2 vH "sehr glücklich", im Westen gehörten 4 vH zu den ziemlich Unglücklichen und 23 vH zu den sehr Glücklichen. "Die Gesamtbevölkerung im Osten Deutschlands weist damit in der Gesamtbilanzierung ihrer Lebensumstände ein Zufriedenheitsniveau auf, wie es im Westen lediglich bei typischen Problemgruppen (Arbeitslose / alleinlebende, einsame Ältere / dauerhaft gesundheitlich Beeinträchtigte) anzutreffen ist." (Quelle 3, Seite 9)

Erhebliche Bedenken und Vorbehalte werden sichtbar, wenn man sehr konkret Meinungen und Einstellungen zu ganz bestimmten neuen Bedingungen erfragt. So wurde in den genannten ISDA-Untersuchungen (Quelle 1) im Oktober 1990 die Frage gestellt: "Wie haben sich für Sie seit Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion die Leistungen auf folgenden Gebieten verändert?" Sortiert man die vorgegebenen 13 Antwortgebiete nach Mittelwerten, so zeigt sich folgende Reihenfolge:

1. Handel, d.h. hier werden die meisten Verbesserungen registriert
2. Fernsehen, Rundfunk
3. Gaststätten
4. Körper- und Haarpflege
5. Schule und Bildung
6. Wohnung
7. Freizeitkultur
8. Bankwesen
9. Gesundheitswesen
10. Verkehrswesen
11. Arbeit
12. Kindergärten / Krippen
13. Post, d.h. hier wurden die meisten Verschlechterungen registriert.

Einerseits wird hier das große Defizit, das es in Handelsfragen in der DDR gab, deutlich. 74,5 vH sehen auf diesem Gebiet eine Verbesserung seit dem Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion. Andererseits muß bedenklich stimmen, daß sich für die soziale Befindlichkeit so wichtige Gebiete wie Arbeit (94 vH halten sie für wichtig bzw. sehr wichtig) und Gesundheitswesen im letzten Drittel der Rangfolge befinden. Bezüglich der Arbeit signalisieren beispielsweise 35,1 vH eine Verschlechterung, 13,8 vH eine Verbesserung, der Rest stellt keine Veränderung fest (im Oktober 1990).

Die *hohe Bedeutsamkeit des Wertes "Arbeit"* für neue Bundesbürger bzw. -bürgerinnen, und damit die große Betroffenheit bei Verschlechterungen auf diesem Gebiet, geht ebenfalls aus der o.g. Studie (Quelle 3) hervor: Während von der westdeutschen Bevölkerung (im Alter von 18 bis 64 Jahren) 1988 knapp 40 vH die Arbeit als "sehr wichtig" einschätzten, waren es in Ostdeutschland 1990 bei der vergleichbaren Gruppe reichlich 60 vH. Hier spielt die akute Bedrohung der Arbeitsplätze, und damit die Sensibilisierung für dieses Problem, eine wichtige Rolle.

Gleichzeitig sind langfristig wirksame unterschiedliche Wertorientierungen nicht zu übersehen. Für DDR-Bürger(innen), auch und gerade für Frauen, gehörte die beruflich bezahlte Arbeit zur Identität. Unterschiedlich angelegte Untersuchungen von soziologischen Einrichtungen der DDR – vor allem aber die Forschungen der Sektion Soziologie der Martin-Luther-Universität Halle, die sich langfristig mit Arbeitsmotivationen und Arbeitseinstellungen verschiedener sozialer Gruppen befaßte – belegen übereinstimmend, daß vor allem gearbeitet wurde,

- weil die Arbeit interessant ist, weil man zeigen kann, was in einem steckt, und weil man Geld verdienen will (das sogenannte Selbstverwirklichungsmotiv zusammen mit dem Geldmotiv, von Männern favorisiert);

- weil man sich im Kollektiv wohlfühlt, weil die Anerkennung durch die Kollegen gebraucht wird und weil man Geld verdienen will (das sogenannte soziale Motiv zusammen mit dem Geldmotiv, von Frauen favorisiert).

Verlust des Arbeitsplatzes ist also nicht nur und vermutlich auch nicht in erster Linie wegen der plötzlichen Geldeinbußen für viele Ostdeutsche eine persönliche Katastrophe, obwohl gerade die finanzielle Unsicherheit die Freude über das ungewohnte Warenangebot und über die neuen Reisemöglichkeiten erheblich mindert.

Daß die neuen Bundesbürger(innen) trotz des generellen Einverständnisses mit den gesellschaftlichen Veränderungen ein gerüttelt Maß Sorgen und Nöte mit sich tragen, wird auch aus folgenden Daten sichtbar. In den sogenannten *Sorgenkatalogen*, die oft in Meinungsbefragungen vorgegeben werden, spielen in den letzten Monaten fast übereinstimmend folgende Merkmale (in der genannten Reihenfolge) eine große Rolle (vgl. Quellen 1 und 2):

- erstens Angst vor Kriminalität und Drogensucht und vor wachsender Rücksichtslosigkeit in der Gesellschaft. Wie realitätsnah diese Angst ist, soll an einem Beispiel belegt werden. Laut ISDA-Untersuchung (Quelle 1) waren im Mai 1990 noch 82 vH der Männer und 89 vH der Frauen der Meinung, daß es wichtig sei, Achtung vor Menschen zu haben, die "anders" sind (Ausländer, Homosexuelle, Behinderte u.a.). Im Oktober des gleichen Jahres vertraten diese Auffassung nur noch 76 vH der Männer und 83 vH der Frauen. Gleichzeitig hat sich zwischen Mai und Oktober die Meinung, daß es wichtig sei, viel Geld zu haben, deutlich verstärkt (von 65 vH auf 71 vH).
- zweitens Angst vor steigenden Lebenshaltungskosten. Auch diese Sorge erweist sich als real, denn laut Statistischem Bundesamt stiegen die Lebenshaltungskosten von Juli 1990 bis Juni 1991 in Ostdeutschland um 16,4 vH (Westdeutschland 6,8 vH), wobei die drastischen Mieterhöhungen erst später wirksam werden.
- drittens Angst vor Arbeitslosigkeit bzw. deren psychischen Folgen, was angesichts von fast vier Millionen fehlender fester Arbeitsplätze (Arbeitslose, Kurzarbeiter, ABM-Stellen, Pender, Vorruheständler) im August 1991 nicht näher begründet werden muß.

Ebenfalls auf vorderen Plätzen in den "Sorgenkatalogen" erscheinen Angst vor Wohnraumverlust, Sorge um Ausbildungsfragen (der Kinder und Enkel), das Elend in der 3. Welt und die Zerstörung der Umwelt. In einem Beitrag anlässlich des internationalen Symposiums zum Thema "Die Sprachen des Theaters und die Frauen" vom Juni 1991 (siehe Quelle 4) wird auf den neuen Umgang der Ostdeutschen mit Ängsten, oder genauer: auf die neue Notwendigkeit, sich über Ängste

klarzuwerden, verwiesen: "Das Bemühen, den eigenen Kern zu wahren und neu zu bestimmen, bedeutet für die meisten zunächst, Ängste einzugestehen. Und es bedeutet, die alten und die neuen Ängste zu artikulieren: Angst vor Krieg, Rechtsradikalismus, Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Minderheitshaß, vor den noch nicht zu überblickenden weltweiten geschichtlichen Folgen des Zusammenbruchs des Sozialismus; Angst, im Konkurrenzkampf nicht bestehen zu können, sich konfrontieren zu müssen mit Obdachlosen, Armen und Ausgestoßenen... Angst vor der lähmenden Gewalt der Angst."

Was aus diesen Ängsten folgt, ob sie Anlaß zur Resignation, zur gezielten und organisierten Aktion oder zur blinden Aggressivität werden, hängt auch davon ab, wen man für die gegenwärtige Situation vor allem verantwortlich macht. Dazu einige Zahlen aus der o.g. Briefbefragung (Quelle 2) vom Frühjahr 1991:

61 vH der Befragten sind der Auffassung, daß die Probleme, vor allem der Zusammenbruch der Wirtschaft, in erster Linie Folge von 40 Jahren SED-Mißwirtschaft sind. Gleichzeitig geben etwa 56 vH der gleichen Gesamtheit an, daß es sich um das Resultat fehlender staatlicher Konzeptionen für den Übergang zur Marktwirtschaft handelt. Mit staatlichen Konzeptionen und staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsleben verbinden Bürger(innen), die 40 Jahre in der DDR gelebt haben, generell große Erwartungen. So äußern entsprechend einer Allbus-Studie (Quelle 5) 77 vH der neuen Bundesbürger(innen) die Meinung, daß es in der Verantwortlichkeit des Staates liegen sollte, der Industrie Wachstumshilfe zu gewähren. Von den "alten" Bundesbürgern bzw. -bürgerinnen vertreten nur knapp 50 vH diese Auffassung.

Die Wachstumshilfe, die die Treuhandanstalt gegenwärtig in Ostdeutschland gewährt, wird allerdings nur von 10 vH der brieflich Befragten (Quelle 2) gutgeheißen, denn 38 vH sind uneingeschränkt und 52 vH teilweise der Meinung, daß die falsche Treuhandpolitik schuld an der wirtschaftlichen Misere sei.

Die Ursachen werden also sowohl in der Politik der Vergangenheit gesehen als auch in der Art und Weise, wie gegenwärtig diese Vergangenheit "abgewickelt" wird.

So unterschiedlich die Einschätzungen der Ostdeutschen zu ihrer gegenwärtigen sozialen Lage sind, so unterschiedlich sind auch ihre eigenen Aktivitäten, so unterschiedlich schätzen sie ihre individuellen Möglichkeiten, etwas verändern zu können, ein. Nach dem eigenen Platz im gegenwärtigen Umbruchsprozeß befragt, ergab sich im Oktober 1990 folgende Antwortverteilung (Quelle 1): 9,8 vH sehen sich als *Mitgestalter* des Prozesses, 48,7 vH eher als *Beobachter*. Für 5,3 vH ist der Einigungsprozeß nicht interessant (relativ gleichgültig). Das kritische Potential wird in den letzten beiden Antwortvorgaben deutlich. 14,9 vH fühlen sich von

wichtigen Entscheidungen *ausgeschlossen* und 21, 3 vH gar *überrollt* und ausgeliefert.

Bis Anfang 1991 scheint diesbezüglich eine Polarisierung begonnen zu haben (Quelle 2), denn mehr, nämlich 18,3 vH, sind der Auffassung, daß sie diesen gegenwärtigen gesellschaftlichen Veränderungsprozeß mitgestalten, aber auch mehr, nämlich 42,6 vH fühlen sich ausgeschlossen und überrollt. Möglicherweise zeichnen sich Anfang 91 Gewinner und Verlierer der deutschen Einheit deutlicher ab, als das im Jahr 1990 sichtbar war.

Auch bezüglich der beruflichen Arbeit gibt es sehr unterschiedliche individuelle Reaktionen auf die neue und für Ostdeutsche bisher nur theoretisch bekannte Situation. Nur etwa ein Drittel der Befragten meint 1990, recht genau zu wissen, was zu tun ist, um beruflich bestehen zu können.

Geht man davon aus, daß auch im Oktober noch etwa drei Viertel aller Bürger(innen) der neuen Bundesländer mit dem Einigungsprozeß "mitgehen", so offenbart sich die komplizierte und auch widersprüchliche Situation im Inneren vieler Menschen. Beispielsweise sagen 14,8 vH von denen, die sich überrollt und ausgeliefert fühlen, trotzdem uneingeschränkt JA zu den gesellschaftlichen Veränderungen. Auch von denen, die beruflich zur Zeit keinen Ausweg wissen, geben 28,2 vH ein klares JA zu den gesellschaftlichen Veränderungen an.

Den Ursachen für solche Widersprüche, für Bedenken und Vorbehalte im kleinen und Zustimmung im großen, muß mit spezifischen und vor allem langfristigen Analysen nachgegangen werden. Als eine der Ursachen wird sich sicherlich herausstellen, daß der durchschnittliche Bürger Ostdeutschlands keine reale Alternative, *keinen gangbaren dritten Weg*, gesehen hat. Ein Zurück zum "real existierenden Sozialismus" kam für die allerwenigsten infrage, ein langsamerer und damit besser vorzubereitender Weg in die deutsche Einheit, wie von zahlreichen Politikern in ganz Deutschland vorgeschlagen, erwies sich angesichts der politischen und finanziellen Übermacht des Kapitals als nicht möglich. Also fügte man sich drein. Dieses "Sich-drein-fügen" läßt sich auch empirisch nachweisen. So wurde auf die Frage "Wie beurteilen Sie die Bedingungen, um persönlich auf die gesellschaftliche Entwicklung Einfluß nehmen zu können?" im Mai und im Oktober 1990 (Quelle 1) recht unterschiedlich geantwortet:

Mai	20,9 vH	als günstig
	26,4 vH	mehr günstig als ungünstig
	27,7 vH	mehr ungünstig als günstig
	24,9 vH	als ungünstig
Oktober	12,4 vH	als günstig
	26,1 vH	mehr günstig als ungünstig

36,2 vH mehr ungünstig als günstig
25,4 vH als ungünstig.

Offensichtlich ist schon zwischen Mai und Oktober 1990 ein beträchtlicher Teil der Illusion, selbst mitreden zu dürfen, abgebrockelt. Dieser Desillusionierungsprozeß im Vergleich zu den Idealen des Herbstes 1989 dauert an. Er betrifft besonders hart die Gruppen, die Träger der Montagsdemonstrationen (nicht nur in Leipzig), der großen Protestdemonstration vom 4.11.89 oder anderer Aktionen waren. In Protokollen, die Quelle 4 zugrunde lagen, heißt es dazu: "Ich bedaure, daß keine Alternative geschaffen werden konnte zu dem, was war, und zu dem, was kommt", oder an anderer Stelle: "Die Alternative, die wir schaffen wollten, war eine Illusion, weil die Grundstrukturen nicht funktionierten und weil das Volk nicht will."

Bei aller Enttäuschung im einzelnen – einige Wissenschaftler und Politiker verwenden den Begriff der "neuen Enttäuschungen" – gibt es im Osten (wie auch im Westen) eine relativ stabile Haltung dazu, wie Demokratie sein muß bzw. wie sie nie wieder sein darf (Quelle 5):

- Eine lebensfähige Demokratie ist ohne politische Opposition nicht denkbar, meinen 96 vH der Ostdeutschen, 94 vH der Westdeutschen.
- Jeder Bürger muß das Recht haben, notfalls für seine Überzeugung auf die Straße gehen zu dürfen, meinen 93 vH der Ostdeutschen, 91 vH der Westdeutschen.
- Es muß erlaubt sein, Protestmärsche und Demonstrationen zu organisieren, meinen 84 vH der Ostdeutschen, 80 vH der Westdeutschen.
- Es muß erlaubt sein, eine Behörde zu besetzen und deren Arbeit für mehrere Tage lahmzulegen, meinen 10 vH der Ostdeutschen und 17 vH der Westdeutschen.

Als eine weitere Ursache für den Widerspruch zwischen Zustimmung im großen und Vorbehalt im einzelnen könnte sich herausstellen, daß die zweifellos vorhandenen und für jeden einzelnen *sofort erlebbaren Vorzüge des Anschlusses der DDR* an die BRD, also die nie gekannte Reisefreiheit, die Kaufkraft der D-Mark, das überzeugende Warenangebot usw. alle anderen Merkmale der kapitalistischen Marktwirtschaft als unwichtig erscheinen ließen. Hier spielt sicherlich auch die Zeitverschiebung eine Rolle. Reisen und Video-Kassetten kaufen konnte man sofort, arbeitslos wird man erst einige Monate später, und die psychischen Folgen der Arbeitslosigkeit werden wiederum erst mit Zeitverschiebung sichtbar. Der untrennbare Zusammenhang also zwischen dem äußeren Bild und dem zugrundeliegenden System wird nicht für jedermann und vor allem nicht für jedermann sofort deutlich (und soll es nach dem Willen der führenden Parteien wohl auch nicht).

So ist es möglich, daß "sich so viele Menschen gegen ihre eigenen Interessen entschieden haben", wie eine Politikerin vom Bündnis 90 nach den Wahlen vom 3. Dezember 1990 einschätzte.

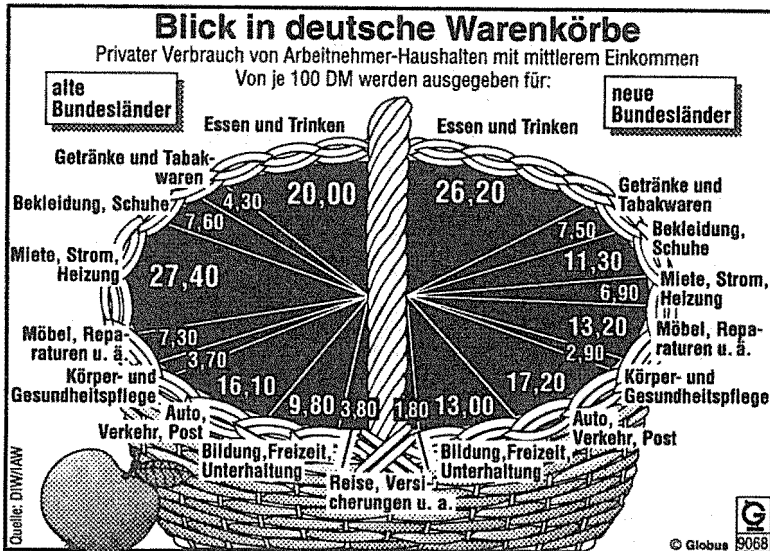
Quelle 1: Unveröffentlichtes Material des Instituts für Sozialdatenanalyse e.V. Berlin (ISDA), O-Berlin, Wilhelm-Pieck-Str. 3, zum Projekt "Sozialstruktur und Lebensqualität im Osten".

Quelle 2: Unveröffentlichtes Material der Projektgemeinschaft Sozialforschung, Berlin O-1026, Kleine Alexanderstr. 28, zum Projekt Identitätsforschung.

Quelle 3: WZB-papers p91-101 "Der lange Weg zur Einheit ..." von D. Landua, A. Spellerberg, R. Habich, Berlin, März 1991.

Quelle 4: Renate Ullrich, ISDA e.V., Beitrag zum internationalen Symposium "Die Sprachen des Theaters und die Frauen" Juni 1991 in Berlin mit dem Titel "Keine kann aus ihrer Zeit".

Quelle 5: Allbus 1988, Zusatzstudie Ost 1990, in: ISI, Nr. 6/91, eine ZUMA-Publikation.



Klaus Hofemann

Übersicht über wichtige Leistungen des Sozialsystems

Die Einführung enthält ausgewählte Leistungen der Sozialpolitik in Kurzfassung. Es sind dies drei wichtige Säulen der Sozialversicherung, nämlich die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung und die Rentenversicherung. Die Sozialversicherung gewährt *Lohnersatzleistungen* beim Eintritt von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Unfall. Sie schützt damit weitgehend abhängig Beschäftigte und ihre Familien, die ihre Arbeitskraft nicht mehr einsetzen können, um den Lebensunterhalt zu sichern. Ihre Leistungen sind eng an Beiträge geknüpft, die in der Erwerbsphase gezahlt werden. Diese Verknüpfung der Sozialen Sicherung mit dem Erwerbssystem stellt diejenigen schlechter, die bereits auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, v.a. Frauen, langfristig Arbeitslose, Behinderte, also generell Geringverdienende.

In der Sozialversicherung besteht grundsätzlich *Versicherungspflicht* für alle abhängig Beschäftigten. Ausgenommen sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. In der Rentenversicherung und in der Krankenversicherung bedeutet dies eine Beschäftigung von weniger als 50 Tagen im Jahr oder bei dauerhafter Beschäftigung weniger als 15 Stunden in der Woche und ein Arbeitseinkommen unter 480 DM im Monat (1991). In der Arbeitslosenversicherung besteht Versicherungsfreiheit bereits dann, wenn die Wochenarbeitszeit weniger als 18 Stunden (ohne Einkommensgrenze) beträgt.

Während die Sozialversicherung ihren historischen Ursprung in der Arbeiterpolitik hat, stammt die Sozialhilfe aus der Tradition der Armenpolitik. Der darin zum Ausdruck kommende Dualismus besteht bis in die Gegenwart hinein fort. Die Sozialhilfe sollte ursprünglich das "Auffangnetz" für Personen sein, deren soziale Lage nicht durch die Sozialversicherung ausreichend geschützt ist. Diese Aufgabe hat sich allerdings in Folge der Massenarbeitslosigkeit der achtziger Jahre und der hiermit zusammenhängenden Sozialkürzungen gewandelt. Sie ist zu einer Art Minimalsicherung für ca. 3 Millionen Bundesbürger (allein im Westen) geworden und kommt ihrer Funktion der Armutsbekämpfung wegen des geringen Leistungsniveaus, der restriktiven Leistungsgewährung und der hohen Dunkelziffer nur unzureichend nach.

In den neuen Bundesländern existieren gegenwärtig noch eine Reihe von Sonderregelungen, auf die am Schluß hingewiesen wird.

Arbeitslosenversicherung (Stand: 1. April 1991)

Leistungsgesetz:	Arbeitsförderungsgesetz (AFG)
Versicherungsträger:	Bundesanstalt für Arbeit (BA)
Versicherte:	Alle Arbeiter und Angestellten (Pflichtversicherung). Nicht versichert: geringfügig Beschäftigte mit einem Einkommen unter 480 DM im Monat.
Beiträge:	6,8 vH vom Bruttoeinkommen, max. von DM 6.500 (Beitragsbemessungsgrenze).

Seit 1984 unterliegen Einmalzahlungen durch fiktive Umlage auf mehrere Monate in stärkerem Maße der Beitragspflicht. Betroffen sind im

wesentlichen Weihnachts- und Urlaubsgeld. Der Beitrag wird je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber gezahlt.

Leistungen:

1. Arbeitslosengeld (ALG)

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat jeder Versicherte, der

- arbeitslos ist,
- der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht,
- die Anwartschaft erfüllt hat (mindestens 12 Beitragsmonate innerhalb der letzten 3 Jahre)
- sich beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet hat,
- das Arbeitslosengeld beantragt hat,
- nicht mit Sperrzeiten belegt ist.

Dauer

Je nach Beitragsmonaten, höchstens jedoch für 1 Jahr bei 24 Beitragsmonaten innerhalb der letzten 7 Jahre. Das Verhältnis der Beitragsmonate zu der Zahl der Monate, für die Arbeitslosengeld gezahlt wird, beträgt 2 : 1. Wer den Mindestanspruch durch 12 Beitragsmonate erworben hat, erhält also 6 Monate Arbeitslosengeld. Für ältere Arbeitnehmer gilt die folgende Regelung:

ab 42 Jahren: 14 – 18 Monate

ab 44 Jahren: 20 – 22 Monate

ab 49 Jahren: 24 – 26 Monate

ab 54 Jahren: 28 – 32 Monate

Höhe

68 vH vom letzten (Regel-)Nettoeinkommen,

63 vH bei Arbeitslosen ohne Kinder.

Zuschläge für Überstunden u.ä. werden hierbei nicht berücksichtigt. Sonderregelung für Absolventen einer Berufsausbildung: Hier wird das Arbeitslosengeld am zu erwartenden Einkommen bemessen. Bemessungsgrundlage sind allerdings nur 50 vH des Einkommens.

2. Arbeitslosenhilfe (Alhi)

Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat, wer

- arbeitslos ist,
- der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht,
- beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet ist,
- kein Arbeitslosengeld mehr erhält oder 150 Tage beitragspflichtig beschäftigt war und
- bedürftig ist.

Zwei Bezugsformen kommen in Frage: Anwartschaftsarbeitslosenhilfe oder Anschlußarbeitslosenhilfe

Höhe

58 vH vom letzten Nettoeinkommen,

56 vH bei Arbeitslosen ohne Kinder.

Da die Höhe der Alhi von der Bedürftigkeit abhängt, wird eigenes Einkommen und Vermögen sowie das Einkommen von Unterhaltsverpflichteten berücksichtigt. Monatliche Freibeträge für

- eigenes Einkommen 120 DM,

- Einkommen des Ehegatten oder des Partners 600 DM, Freibeträge pro Kind 280 DM,
- Einkommen der Eltern bzw. Kinder 1630 DM.

Dauer

Unbegrenzt. Allerdings werden jährlich die Anspruchsvoraussetzungen überprüft.

Von den 1,883 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt (1990) haben 34,5 vH der registrierten Arbeitslosen keine Leistungen von der BA bezogen. Etwa 2 vH der Arbeitslosengeldbezieher und 12 vH der Arbeitslosenhilfebezieher waren 1985 auf Sozialhilfe angewiesen. 25 vH der Arbeitslosen ohne Unterstützungsanspruch mußten ausschließlich von Sozialhilfe leben.

3. Kurzarbeitergeld

Durch Kurzarbeitergeld sollen Entlassungen vermieden werden. Es wird an die Arbeitnehmer zum Ausgleich des Verdienstaufschlags gezahlt, wenn

- die Kurzarbeit wirtschaftliche Ursachen hat (z.B. Nachfrageausfall) und sie
- dem Arbeitsamt vom Arbeitgeber angezeigt worden ist.

Das Kurzarbeitergeld wird wie Arbeitslosengeld berechnet.

4. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Ziel

Arbeitslose in ein Dauerarbeitsverhältnis einzuschleusen. Förderungsfähig sind nur Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

Förderung

Das Arbeitsamt gibt Zuschüsse in Höhe von 75 vH der Lohnkosten. Nur in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit werden Arbeitsplätze für schwer vermittelbare mit 90 vH gefördert. In Ausnahmefällen ist eine Förderung in Höhe von 100 vH möglich (nur in 15 vH aller Fälle).

Voraussetzungen

Arbeitslosengeld- oder -hilfebezug sowie eine mindestens sechsmonatige Arbeitslosigkeit. Die Förderungsdauer beträgt i.d.R. ein Jahr. Sie kann auf 2 Jahre verlängert werden.

5. Eingliederungsbeihilfen für Langzeitarbeitslose

Für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen können Arbeitgeber für max. 12 Monate einen Zuschuß von bis zu 80 vH der Lohnkosten erhalten. Die Höhe des Zuschusses variiert mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Bei drei Jahren und länger beträgt der Zuschuß in den ersten sechs Monaten 80 vH, danach 60 vH des tariflichen Arbeitsentgeltes. Bei kürzerer Arbeitslosigkeit reduziert sich der Zuschuß.

6. Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft Produktive Winterbauförderung (Zuschüsse an Arbeitgeber für witterungsbedingte Mehrkosten der Bauarbeiten).

Daraus und aus der unzureichenden Information der Ärzte über die verschriebenen Arzneimittel resultiert das sogenannte Problem der "non-compliance". Das heißt, daß sich die Versicherten nicht an die Einnahmевorschriften der Medikamente halten. Nach Untersuchungen "befolgen in Abhängigkeit von der zugrundeliegenden Krankheit und der Art des Medikamentes nur bis zu 60% der Patienten die Einnahmeanweisungen des Arztes. Bei akuten Krankheiten werden die Medikamente oft nur so lange eingenommen, wie Schmerzen bestehen oder Fieber vorliegt, oder sie kommen aus Angst vor Nebenwirkungen gar nicht erst zur Anwendung. Ein anderer Teil der Patienten wird vor Therapiebeginn spontan gesund oder vergißt die Einnahme der Medikamente"⁸. Dieses Verhalten hat leider ganz wichtige wirtschaftliche Folgewirkungen.

Aus einer Untersuchung des Instituts für Nieren- und Hochdruckforschung Berlin e.V. können diese Wirkungen veranschaulicht werden. Untersucht wurden die von Patienten an Apotheken zurückgegebenen Arzneimittel im Jahr 1988. Danach waren die Packungen noch zu 70% gefüllt. Überhaupt nicht eingenommen wurden 31% aller Medikamente, 35% der Arzneimittelpackungen waren fast leer.⁹ Fast alle vollständig oder fast vollständig voll zurückgegebenen Packungen stammen aus dem Bereich der mittleren Packungsgrößen. Etwa 90% der zurückgegebenen Packungen waren vom Arzt verschrieben. Rechnet man diese Angaben hoch, so könnten sich Einsparungen in Milliardenhöhe ergeben, wenn der Anteil der nicht genutzten Arzneimittel entsprechend gesenkt würde. Dies kann durch den Eigenanteil der Versicherten erreicht werden. "Mindestens bei den Versicherten kann durch diese Regelung aber ein Anreiz zur Wirtschaftlichkeit entstehen, also nicht unnötig größere Arzneimittelmengen anzuhäufen. Diese Einsicht ist nicht nur aus Kostengründen, sondern auch aus Rücksicht auf die Entsorgung mit nicht verwendeten Medikamenten zu begrüßen".¹⁰

Damit die pharmazeutische Industrie aber nicht versucht, diese Regelungen dadurch zu umgehen, daß nur noch große Verpackungen angeboten werden, wird § 12 Arzneimittelgesetz durch Art. 18 GSG geändert. Dadurch wird es dem Bundesgesundheitsminister ermöglicht, durch Rechtsverordnung die Packungsgrößen zu bestimmen. Allerdings: "Es ist kaum vorstellbar, daß die-

8 Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Jahresgutachten 1987. Medizinische und ökonomische Orientierung, Baden-Baden 1987, Ziffer 225.

9 Eine neuere Untersuchung des pharmakologischen Beratungsdienstes der AOK Essen bestätigt diese Ergebnisse, wobei die Zahlen sogar noch höher waren.

10 Pfaff, Anita B./ Busch, Susanne/ Rindsfüßer, Christian: Tauziehen um mehr Selbstbeteiligung im Gesundheitswesen, in: Arbeit und Sozialpolitik 46 (1992), S.25-32, hier: S.32.

ses Vorhaben bis zu der gesetzten Frist 31.6.1993 gelingen wird, ganz abgesehen von der danach notwendig werdenden technischen Umsetzung auf der Herstellerseite"¹¹.

Die Einführung der Zuzahlungen im Arzneimittelbereich kann zusammenfassend als eine notwendige Ergänzung zu den anderen Regelungen gesehen werden. Die Komplexität der Arzneimittelversorgung macht es notwendig, auf alle Beteiligten einzuwirken, um zu wirtschaftlichen und therapeutisch sinnvollen Ergebnissen zu kommen.

b) Krankenhaustagegeld

Hier braucht nicht lange nach Gründen gesucht zu werden, ob hier Steuerungswirkungen vorliegen. Das ist nicht der Fall. Das "Tagegeld" hat reine Umverteilungswirkungen. Die Erhöhung kann allenfalls als "Inflationsausgleich" verstanden werden. Aus sozialpolitischen Gründen ist diese Regelung abzulehnen. Hier bleibt nur zu hoffen, daß es bald zu entscheidenden Reformen in der stationären Versorgung kommt, damit diese unsinnige Regelung der Vergangenheit angehören kann.

c) Zahnärztliche Versorgung

Eine kieferorthopädische Behandlung ist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 SGB V für Versicherte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, nicht mehr vorgesehen. Dies stellt zwar eine Beschränkung des Leistungsanspruches dar, ist meines Erachtens aber sinnvoll, denn: "Maßgebend für diese Regelung war die Überlegung, daß die Behandlung aus medizinischen Gründen vor Ablauf des Körperwachstums begonnen werden soll und kieferorthopädische Maßnahmen bei Erwachsenen überwiegend wegen mangelnder zahnmedizinischer Vorsorge in früheren Jahren oder aus ästhetischen Gründen erfolgen"¹². Eine Behandlung, die ihre Ursache allein aus diesen beiden Gründen ableitet, kann und soll nicht durch die Solidargemeinschaft finanziert werden. Solidarität ist nämlich keine Einbahnstraße, sondern zweiseitig. Wer seine Pflichten gegenüber der Solidargemeinschaft vernachlässigt, und dazu gehört nach § 1 Abs. 1 SGB V auch, daß die Versicherten "für ihre Gesundheit mit verantwortlich (sind); sie sollen durch eine gesundheitsbewußte Lebens-

11 Kaesbach, Wolfgang: Mit Arzneimittel-Festbeträgen ins Jahr 2000 ?, in: Die Betriebskrankenkasse 80 (1992), S.721-731, hier: S.726.

12 Zipperer, Manfred: Wichtige Änderungen für Ärzte, Zahnärzte und Versicherte im Gesundheitsstrukturgesetz - Fortsetzung und Schluß, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2 (1993), S.95-102, hier: S.95. Es handelt sich zugleich um die offizielle Meinung des Gesundheitsministeriums, denn der Verfasser ist Ministerialdirigent im BMG.

- Heil- und Hilfsmittel. Hier existieren Festbeträge bei Brillen und Hörgeräten. Der Festzuschuß für eine neue Brille (20 DM) wird nur gezahlt, wenn sich die Sehkraft um mindestens 0,5 Dioptrien verschlechtert.
- Sterbegeld. Für Versicherte, die vor 1989 versichert waren, beträgt es 2100 DM, für Ehegatten die Hälfte.
- Familienhilfe. Familienmitglieder (Familienversicherte) sind – sofern sie nicht selbst pflichtversichert sind – i.d. Regel mitversichert, und zwar ohne zusätzliche Beitragsleistungen.
- Fahrtkosten. Bei Fahrtkosten besteht eine Zuzahlung von 20 DM.
- Pflegeleistungen. Bei häuslicher Pflege wird als Urlaubsvertretung eine Ersatzkraft finanziert: max. 1800 DM pro Jahr. Ab 1991 erhalten Schwerpflegebedürftige entweder bis zu 25 Stunden im Monat ein von der Krankenkasse finanziertes Pflegegeld (Sachleistung) oder wahlweise eine Geldleistung von 400 DM pro Monat (Pflegegeld), wenn die Pflege durch eine Pflegeperson ausreichend sichergestellt ist. Die Sachleistung umfaßt die notwendige Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung bis zu einer Stunde je Pflegeeinheit im Monat und ist auf 750 DM begrenzt.

Für Versicherte mit niedrigem Einkommen (Alleinstehende bis 1344 DM, Ehepaare bis 1848 DM, zuzüglich 336 DM pro Kind) entfällt i.d.R. die Zuzahlung (Härteklause). Maximal muß der Versicherte 2 vH seines Einkommens (bei Bruttoeinkommen über 58.500 DM 4 vH) für Zuzahlungen aufwenden (Überforderungsklausel).

Rentenversicherung (Stand: 1. April 1991)

Leistungsgesetz: Sozialgesetzbuch Teil VI

Versicherungsträger: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), Landesversicherungsanstalten für die Rentenversicherung der Arbeiter (LVA).

Versicherte: (1) Pflichtversicherte: alle Arbeiter und Angestellte
(2) Freiwillig Versicherte: Selbständige, Hausfrauen u.a. (Mindestbeitrag: 99 DM pro Monat)

Beiträge: 17,7 vH vom Bruttoeinkommen, maximal von DM 6.500 (Beitragsbemessungsgrenze). Der Beitrag wird je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer gezahlt.

Leistungen:

1. Renten
 - 1.1 Altersruhegelder
 - Nach Vollendung des 60. Lebensjahres an Frauen, Arbeitslose, Schwerbehinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige
 - Nach Vollendung des 63. Lebensjahres, wenn 35 Versicherungsjahre vorliegen (davon mind. 180 Mo. Beitragszeiten)
 - Nach Vollendung des 65. Lebensjahres
 - 1.2 Renten wegen Erwerbsminderung, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten

1.3 Hinterbliebenenrenten, Witwen-, Witwer- und Waisenrenten

1.4 Renten wegen Kindererziehung

Die Bundesbürger scheiden immer früher aus dem Erwerbsprozeß aus. Der "Normalfall", nämlich der Beginn der Altersrente mit 65 Jahren, wird von ca. 1/3 realisiert. Ein Drittel der Rentner ist jünger als 60 Jahre.

Gründe für die Verrentung im Jahr 1987:

28 vH Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit

8 vH Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze

6 vH Arbeitslosigkeit

34 vH "normale" Altersgrenze mit 65 Jahren

Auswirkungen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ausbildung, Mutterschaft etc.

Arbeitslosigkeit:

- Zeiten der Arbeitslosigkeit wirken sich (bis Ende 1991) in der Rentenversicherung nicht rentenmindernd aus. Sie sind mit 100 vH der Beitragsleistung vor der Arbeitslosigkeit bewertet.

Krankheit:

- Zeiten, in denen Krankengeld gezahlt wurde, wirken sich ebenfalls nicht rentenmindernd aus. Sie sind genauso bewertet wie Arbeitslosigkeit.

Ausbildung:

- Für Ausbildungszeiten wird ein fiktiver Beitrag unterstellt. Dieser ist mit 90vH des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten bewertet. Für Schulzeit und Studium nach Vollendung des 16. Lebensjahres werden Ausfallzeiten für maximal 7 Jahre anerkannt.

Mutterschaft:

- Mutterschutz: Die Schutzfristen werden genauso bewertet wie Ausfallzeiten bei Krankheiten.
- Erziehungsurlaub: Diese Zeit ist mit 75 vH des Einkommens aller Versicherten bewertet.
- Babyjahr: Für die Erziehung von Kindern wird ein Versicherungsjahr gutgeschrieben. Dieses Jahr ist mit 75 vH des Einkommens aller Versicherten bewertet.

Wehr- und Zivildienst:

- Bis Ende 1989 wurden generell alle Rentenbeiträge mit 70 vH des Durchschnittsverdienstes bewertet. Seit 1.1.1990 gilt diese 70-Prozent-Regelung nur noch, wenn das Einkommen diese Grenze (1989: 2.357 DM) nicht überschreitet. Bei Wehr- und Zivildienstleistenden mit höherem Einkommen werden der Beitragsbemessung die individuellen Verdienste zugrunde gelegt.

2. Rehabilitation

Rehabilitationsmaßnahmen sollen dazu beitragen, daß vorzeitige Rentenzahlungen vermieden werden:

- Medizinische Rehabilitation, z.B. Kuren
- Berufsfördernde Rehabilitation, z.B. Ausbildung, Umschulung
- Ergänzende Leistungen, vor allem Übergangsgeld während der Dauer der Rehabilitationsmaßnahme.

Sozialhilfe (Stand: 1. 1. 1991)

Leistungsgesetz: Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

Leistungsträger: Sozialhilfe wird aufgrund des BSHG von den Gemeinden (örtlichen Trägern) und den von den Ländern bestimmten überörtlichen Trägern gezahlt.

Anspruchsberechtigte: Hilfebedürftige, unabhängig von Nationalität und Wohnort. Geldleistungen werden nur in Abhängigkeit von der Einkommens- und Vermögenslage des Hilfebedürftigen oder seiner Familie gewährt.

Leistungstypen: Es werden zwei Leistungstypen unterschieden:

– Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL)

HzL soll materielle Notlagen überbrücken. Die Höhe der Sozialhilfe (Eckregelsatz) beträgt zur Zeit 449 DM. Für Familienangehörige wird eine anteilige Summe gezahlt. Z.B. für Ehepartner 80 vH, für Kinder bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 45 vH des Eckregelsatzes.

Zusätzlich zum Regelsatz wird ein Mehrbedarf für besondere Situationen anerkannt. Ein 20-prozentiger Mehrbedarf (vom Regelsatz) wird z.B. für Ältere über 65 Jahre, für Erwerbsunfähige, für werdende Mütter, für Alleinerziehende mit 2 oder 3 Kindern unter 16 Jahren u.a. gewährt. Für spezielle Personengruppen ist ein Mehrbedarf von 40 vH vorgesehen.

Zusätzlich zur Sozialhilfe werden i.d.R. die Kosten für die Wohnung vom Sozialamt übernommen. Für den nicht im Regelsatz vorhandenen einmaligen Bedarf, wie Instandhaltung von Wohnung oder Bekleidung, können einmalige Beihilfen gezahlt werden.

– Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL)

Anders als die HzL sind sie Hilfen in besonderen Notlagen. Das BSHG kennt folgende Hilfen: Hilfen zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, Vorbeugende Gesundheitshilfen (Kuren), Krankenhilfe (für Hilfeempfänger ohne Krankenversicherung), Eingliederungshilfen für Behinderte (sowie Entziehungskuren), Blindenhilfe, Hilfe zur Pflege (z.B. Pflegegeld für die häusliche Pflege oder Kosten der stationären Unterbringung im Pflegefall), Hilfe zur Weiterführung eines Haushaltes, Altenhilfe, z.B. Altenberatung, Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (z.B. Obdachlose, Haftentlassene).

Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen seit 1980

Sozialhilfeempfänger	1980	1989	Anstieg 80/89
insgesamt (in Mio.)	2.144	3.626	69 vH
davon HzL	1.322	2.774	110 vH
davon HbL	1.125	1.404	25 vH

Mit Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit und seit dem Wirksamwerden der Sozialkürzungen (1981 – 1984) im AFG übernimmt die Sozialhilfe auch eine wichtige Sicherungsfunktion für

Arbeitslose. 1989 ist bei einem Drittel (32,6 vH) der Empfängerhaushalte Arbeitslosigkeit die Hauptursache für die Sozialhilfebedürftigkeit (1980: 9,8 vH).

Die von den statistischen Ämtern veröffentlichten Zahlen geben allerdings nur einen unzureichenden Überblick über das tatsächliche Armutspotential. So werden diejenigen Bedürftigen, die keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen, nicht gezählt. Diese sogenannte Dunkelziffer wird auf 70 vH der Sozialhilfeempfänger geschätzt. Andererseits überzeichnet die Sozialhilfestatistik das Armutsproblem: Sie erfaßt alle in einem Kalenderjahr gezählten Fälle und damit auch vorübergehend Mittellose. In Zukunft soll die statistische Erfassung auf eine Stichtagserfassung umgestellt werden, ähnlich wie in der Arbeitslosenstatistik.

Berechnungsbeispiel für HzL

Wenn eigenes Erwerbseinkommen oder eine Lohnersatzleistung, zum Beispiel Arbeitslosengeld, nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu sichern, kann aufstockende Sozialhilfe beantragt werden. Der vom Sozialamt zu zahlende Sozialhilfebetrug ergibt sich hierbei als Differenz zwischen dem Einkommensbedarf und dem vorhandenen Einkommen.

Bedarfsrechnung		Einkommensrechnung	
Regelsatz f.d. Haushaltsvorstand	426 DM	Arbeitslosengeld	1.164 DM
Regelsatz f.d. Mutter	341 DM	Wohngeld	405 DM
Regelsatz f.d. Tochter (9 J.)	277 DM	Kindergeld	370 DM
Regelsatz f.d. Sohn (8 J.)	277 DM	Kindergeld-Zuschlag	138 DM
Regelsatz f.d. Sohn (6 J.)	192 DM		
insgesamt	1.513 DM	insgesamt	2.077 DM

Zusätzlich werden in die Bedarfsberechnung die Mietkosten (575 DM kalt und 150 DM warm, zusammen also 725 DM) einbezogen. Der Sozialhilfebedarf erhöht sich somit auf 2.238 DM.

Berechnung der auszahlenden Sozialhilfe:

Sozialhilfebedarf	2.238 DM
<u>Haushaltseinkommen</u>	<u>– 2.077 DM</u>
monatliche Sozialhilfezahlung	161 DM

Anhang über Besonderheiten in den neuen Bundesländern

1. Beitragsbemessungsgrenzen

In der Renten- und Arbeitslosenversicherung 36.000 DM jährlich oder 3000 DM monatlich. In der Krankenversicherung 27.000 DM jährlich oder 2.250 DM monatlich.

2. Versicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung

Wenn das monatliche Arbeitsentgelt 220 DM nicht übersteigt und weniger als 15 Stunden in der Woche gearbeitet wird.

3. Krankenversicherung

Der Beitragssatz beträgt generell 12,8 vH vom Bruttoeinkommen. Von Zuzahlungen befreit sind folgende Personengruppen: Alleinstehende mit einem Einkommen unter 616 DM monatlich, Verheiratete unter 847 DM. Für jedes Kind erhöht sich der Freibetrag um 154 DM. Die Eigenbeteiligung beträgt für Personengruppen mit einem Familienbruttoeinkommen unter 27.000 DM zwei Prozent des Einkommens, das sind maximal 540 DM jährlich.

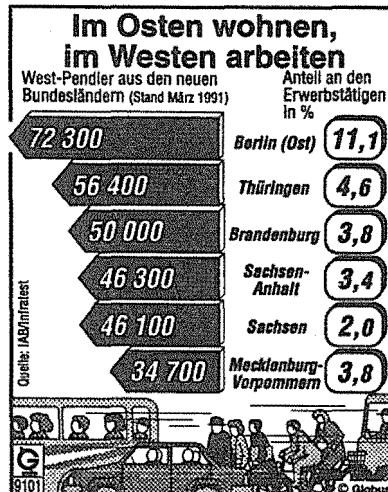
4. Sozialzuschläge

In der Arbeitslosenversicherung beträgt die Mindesthöhe für Arbeitslosenunterstützung 495 DM. In der Rentenversicherung beläuft sich die Mindestrente ab 1.2. 1992 auf 600 DM für Alleinstehende und 960 DM für Verheiratete (Sozialzuschlagsregelung). Anders als bei der Sozialhilfe werden Einkommen von Familienmitgliedern nicht angerechnet.

5. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe (Eckregelsatz) war vor dem 1.7.1991 auf 400 DM im Monat festgesetzt. Seit dem 1.7.1991 sind die Regelsätze wie folgt angehoben worden:

Land	Haushalts- vorstand (Allein- stehende)	Haushaltsangehörige			
		bis zum Ende des 7. Lebensjahres	vom 8. bis zum Ende des 14. Lebensjahres	vom 15. bis zum Ende des 18. Lebensjahres	ab dem 19. Lebensjahr
Berlin (Ost)	468	234	304	421	374
Brandenburg	450	225	293	405	360
Mecklenburg- Vorpommern	440	220	286	396	352
Sachsen-Anhalt	440	220	286	396	352
Sachsen	435	218	283	392	348
Thüringen	440	220	286	396	352



Vorbemerkungen des Arbeitskreis Treuhandpolitik

Die (noch zu kleine) Arbeitsgruppe Treuhandpolitik versucht, die Konzeption der Treuhandpolitik zu erfassen, ihre Privatisierungs- und Sanierungspraxis zu bewerten sowie Gegenvorstellungen zu entwickeln.

Im MEMORANDUM '91 haben wir unserer Meinung nach bereits die richtigen Fragen gestellt wie:

- *Welche Konsequenzen hat die Unterschätzung bzw. Ignorierung der eigenständigen Sanierungsaufgabe der THA?*
- *Wie sind die vom Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1990 vorgeschlagenen Kriterien zur Stilllegung von THA-Betrieben zu bewerten? (Sie sind extrem pauschal und verfahren nach dem Rasenmäherprinzip.) Welche Opportunitätskostenüberlegungen müssen in die Sanierungs- und Stilllegungskriterien einfließen?*
- *Welche Rolle spielen Branchenkonzeptionen für die Erhaltung des Industriestandortes NBL bzw. müßten sie spielen? Wie kann die Struktur- und regionalpolitische Rolle der THA explizit gemacht, legalisiert und demokratisiert werden usw.?*

Inzwischen liegen ausführliche Vorstellungen zur Novellierung des THA-Gesetzes vor, wobei insbesondere der von Bündnis 90/Grüne mit den grundlegenden Vorstellungen unserer Arbeitsgruppe übereinstimmt. Nachdem die Privatisierung in der Regel mit niedrigen Belegschaftszielzahlen und in der Regel auch mit niedrigen Investitionszusagen seitens der Käufer (Siemens z.B. hat nur 274 Mio.DM für die sechs erworbenen Werke der Nachrichten- und Elektrotechnik mit einer Belegschaftszielzahl von 12.440 zugesagt.) mit hohem Tempo im Jahr 1991 gelaufen ist (vermutlich ca. 4.000 Fälle), hat die THA nun Grundsatzentscheidungen zu treffen, wie mit den verbleibenden 7.000 Unternehmen zu verfahren sein wird.

Hierzu liegen die bereits erwähnte Stellungnahme des Sachverständigenrats vom November 1990, die Kommentierung im MEMORANDUM '91 sowie das Aufsehen erregende "streng vertrauliche" Gutachten von McKinsey ("Überlegungen zur kurzfristigen Stabilisierung und langfristigen Steigerung der Wirtschaftskraft in den neuen Bundesländern", Düsseldorf/München 1991) vor, das sich an die Quantifizierung der Opportunitätskosten von Stilllegungen und damit von Subventionshöchstgrenzen für Treuhandbetriebe herangewagt hat. Der Kollege Hermann Bömer hat zu diesem Problemkreis ein erstes Positionspapier verfaßt, das aus Platzgründen leider nicht mehr in diese Ausgabe des MEMO-FORUM aufgenommen werden konnte. Der Beitrag mit dem Titel "Zur Politik der Treuhandanstalt – Vernachlässigung aktiver Sanierungspolitik und gesamtwirtschaftlicher Orientierung beschleunigt den industriellen Kahlschlag" kann über unsere Kontaktanschrift für DM 2,- bezogen werden.

Am 10.10.91 hat das DIW erstmals einen konkreten Vorschlag gemacht, wie mit den 7.000 THA-Betrieben zu verfahren sei (DIW-Wochenbericht 41/1991). Die bisherige THA-Bürgschaft für Liquiditätskredite bringe eine kaum absehbare fiskalische Belastung für den Staat mit sich und habe nicht zur Umstrukturierung beigetragen.

Das DIW schlägt generelle Lohn- und Investitionszuschüsse vor und rät von Einzelfallentscheidungen (wie z.B. bei Carl Zeiss Jena geschehen) ab. Von einem Stichtag an sollten die Löhne der THA-Unternehmen mit 50 Prozent des geltenden Tariflohns bezuschußt werden, und zwar bei jenen Unternehmen, deren Eröffnungsbilanzen anerkannt und deren Überschuldungsprobleme über eine angemessene Eigenkapitalausstattung beseitigt seien (hier sind aber wiederum Einzelentscheidungen erforderlich).

"Die Subventionen sollten für alle Unternehmen gleich sein und die bisherigen Bürgschaften und Hilfen ersetzen. Die Investitionszuschüsse könnten die Umstrukturierung des Produktionsapparates unterstützen und damit den Aufbau eines modernen, wettbewerbsfähigen Kapitalstocks, der schließlich die Zahlung wettbewerbsfähiger Löhne erlaube, schreibt das DIW. Damit würden sich die Chancen der Treuhand-Unternehmen verbessern, künftig Gewinne erzielen. Die Zahl der Kaufinteressenten würde erheblich wachsen.

Die Lohnsubvention als Übergangshilfe habe gegenüber der derzeitigen Kurzarbeiterregelung Vorteile, 'weil die Arbeit als Kostenfaktor begünstigt wird und nicht die Freistellung von Arbeit in Form von Kurzarbeit'. Die Kosten der Lohnsubventionen beziffert das DIW für 1992 auf rund 15 Mill.DM. 1993 würden sie bei 10 Mill.DM liegen und bis 1996 auslaufen. Die Treuhand-Zuschüsse für Investitionen würden nach DIW-Berechnungen etwa 5 Mill.DM betragen." (FAZ vom 11.10.1991)

Die Autoren des DIW berücksichtigen ebenfalls, daß bei im Prinzip für die überwiegende Masse der 7.000 Unternehmen automatisierter Entscheidungsfindung die Stilllegung von Großbetrieben (etwa der Chemie-, Stahl- und Schiffbauindustrie) mit überragender regionaler Bedeutung im Einzelfall politisch nicht akzeptiert wird. Für diese Fälle, die der Sachverständigenrat auch nicht völlig ausgeschlagen hatte, schlagen sie die Herauslösung aus der Treuhandanstalt und die Weiterführung als Kapitalgesellschaften mit Bundes- und Länderbeteiligung vor.

Eine erste Einschätzung dieses Vorschlags müßte neben der Erstellung und Beurteilung weiterer Branchen- und Sanierungskonzepte die nächste Aufgabe der Arbeitsgruppe Treuhandpolitik sein.

Frank Bogisch

Konzepte der Treuhandanstalt und der Stiftung "Arbeit und Umwelt" für die Chemieindustrie der Re- gion Halle/Bitterfeld Einige kritische Anmerkungen und Vorschläge

Vorbemerkung

In diesem Beitrag soll versucht werden, die Lösungsansätze, die im Auftrag der THA von McKinsey und Arthur D. Little erarbeitet wurden, und die Lösungsvorschläge der Studie der Stiftung "Arbeit und Umwelt" aus Bitterfeld einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Den Schwerpunkt bilden die strukturpolitischen Aussagen und Auswirkungen auf die Region Halle/Leipzig/Bitterfeld.

Das vorliegende Daten- und Zahlenmaterial, das einen sehr guten Überblick über die Lage auf dem 1. und 2. Arbeitsmarkt der Region Halle/Leipzig/Bitterfeld gestattet, wurde von der Stiftung "Arbeit und Umwelt" durch zusätzliches, vorher unveröffentlichtes Zahlenmaterial des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung komplettiert.

Die grundsätzlich verschiedenen Vorstellungen der THA und der IG Chemie lassen sich klar erkennen. Dem Konzept für die THA, das eher einen betriebswirtschaftlichen Ansatz bevorzugt, wenngleich die Opportunitätskosten grundsätzlich berücksichtigt werden, fehlt die ganzheitliche Sichtweise auf die Region. Ganz anders das Konzept für die IG Chemie, erstellt von der Stiftung "Arbeit und Umwelt" in Bitterfeld. Ganzheitliche Betrachtungsweise ist hier Grundanliegen. Unterschiede gibt es hinsichtlich der politischen und volkswirtschaftlichen Forderungen in beiden Studien. Eine kritische Betrachtung dieser Forderungen findet unter Punkt 3 statt.

Entscheidend wird das Vorgehen der THA und der Bundesregierung in den nächsten Wochen sein. Die Unternehmen der THA sind genaugenommen bundeseigene Betriebe – Staatsbetriebe – in ihrer Verwaltung und unterliegen damit der Aufsichts- und Haftungspflicht des Bundes. Für den Bund und seine Regierung ist der Bundesfinanzminister der oberste Dienstherr der THA. Damit bekennt sich die Bundesregierung indirekt zu ihrer Verantwortung.

Die THA ist nicht nur der Verwalter und Privatiseur der Betriebe der ehemaligen DDR, sondern trägt auch strukturpolitische Verantwortung. Diese wird sie bei der Sanierung und Privatisierung der chemischen Industrie zu beweisen haben. Die Region Halle/Leipzig/Bitterfeld ist durch monoindustrielle Strukturen und ökolo-

gische Verseuchung besonders gekennzeichnet. Ein rein betriebswirtschaftlicher Ansatz würde den Kultur- und Industrieraum restlos zerstören.

1. Kernaussagen der Studie für die THA

Ausgangspunkt der Studie ist die Forderung, "ein Optimum an Arbeitsplätzen unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen zu erhalten". Einschränkend wird allerdings gleich festgestellt, daß unter rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten weder heute noch in Zukunft ein Unternehmen der chemischen Industrie in dieser Region eine Chance hätte. Bei Betrachtung von Umsatzzahlen, Gewinnerwartung sowie Umlauf- und Investitionskosten wäre das eine folgerichtige Feststellung.

Es wird davon ausgegangen, daß von den 58.000 Beschäftigten per 1. Mai 1991 in allen Unternehmen, von denen etwa 22.000 kurzarbeiten, davon 17.000 Null-Stunden, bis zum Abschluß der Privatisierung noch 30.000 – 32.000 ihren Arbeitsplatz behalten werden. Das bedeutet, daß die Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze mindestens noch einmal halbiert werden soll. Die Voraussetzung wäre aber laut Studie, daß die Privatisierungsvorhaben der THA greifen. Die Sanierung der vier Unternehmen wird nur als strikte Vorbereitung zur späteren Privatisierung verstanden. Die Möglichkeit der Gründung einer Staats-Holding wird aus ordnungspolitischen und Kostengründen abgelehnt. Damit werden die Privatisierung und das Privateigentum an Produktionsmitteln als einzig heilende Kraft glorifiziert.

Der Netto-Mittelbedarf zur Erhaltung der Standorte wird mit 5 bis 6 Mrd.DM bis Ende 1992 angenommen. Für Altlasten und Altkredite werden etwa 5,0 Mrd.DM veranschlagt. Es wird aber darauf hingewiesen, daß eine Kalkulation der Altlasten durch die Unabschätzbarkeit der Folgewirkungen und -kosten äußerst schwierig ist. Eine Freistellung von den ökologischen Altlasten ist in jedem Fall zu erwägen.

Die Sanierungs- bzw. Privatisierungskonzepte müssen der Verbundsituation der mitteldeutschen Chemieregion Rechnung tragen. Eine isolierte Privatisierung Böhlens oder der kurzfristige Bau einer Pipeline dorthin könnten die Raffinerien in Leuna und Zeitz ernsthaft gefährden. Die Abhängigkeit der Chemischen Industrie in dieser Region von der Mineralölwirtschaft sollte bei jeder Konzeption eine Rolle spielen. Langfristig muß mit dem Bau einer entsprechenden Pipeline gerechnet werden. Bis dahin muß Leuna rentabel und konkurrenzfähig saniert werden. Die Abhängigkeit zwischen Leuna und Böhlen bei der Äthylenherstellung bzw. -belieferung ist ebenfalls zu berücksichtigen.

Ausgegangen wird von der Gründung einer Sanierungsgesellschaft für die Region, die die Altlastensanierung professionell durchführt. Diese Gesellschaft sollte

nach einer gewissen Zeit mit einer tragfähigen privat-wirtschaftlichen Konzeption arbeiten, um langfristig sichere Arbeitsplätze zu schaffen.

Einzelbetrachtung

Leuna

In den Leuna-Werken ist der höchste Investitionsbedarf aller vier Standorte zu verzeichnen. Er liegt bei etwa 1,6 Mrd.DM für die Modernisierung und den Ausbau der Raffinerie und der Methansynthese. Etwa 1,0 Mrd.DM werden für die Modernisierung des Energie- und Entsorgungsbereiches des Unternehmens benötigt. 530 Mio.DM stehen davon durch private Investoren zur Verfügung.

Am Standort könnten bis 1993 etwa 12.000 Arbeitsplätze erhalten bleiben, davon etwa 8.000 im Kernbereich – Chemie/Mineralöl – und 4.000 in Ausgliederungen, immer unter Maßgabe der Privatisierung der Raffinerie bis Ende 1992.

Buna

Bis 1996/97 soll Buna als ostdeutscher Kunststoff-Produzent am Markt etabliert werden. Voraussetzung dafür ist der Ausstieg aus der Carbidchemie und die Umstellung auf Petrochemie. Dazu werden 1,3 Mrd.DM Investitionen für die Sanierung und Modernisierung der Anlagen benötigt.

Am Ende des Personalabbaus werden im Kernbereich etwa 5.500 Beschäftigte übrig bleiben unter der Voraussetzung, daß der Bestand des Unternehmens in der heutigen Größe erhalten bleibt. Wenn allerdings – Ende 1991 – das Konzept der Investment Bank (Golman Sachs) zum Zuge kommt, das eine Zerlegung der Buna AG vorsieht, werden mindestens noch weitere 1.100 Arbeitsplätze verloren gehen.

Durch Ausgliederungen aus dem Unternehmen sollen etwa 2.300 Arbeitsplätze erhalten bleiben. Neuansiedlungen um den Standort Buna tragen mit 200 Arbeitsplätzen nur unwesentlich zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei.

Chemie AG Bitterfeld Wolfen

Die Heterogenität des Unternehmens schließt den Verkauf an einen Interessenten aus. Das Unternehmen soll in kleine Geschäftsbereiche aufgespalten, saniert und privatisiert werden. Es soll ein Chemie- und Industriepark gegründet werden.

Das Konzept setzt auf Investoren, die Know-How und Markterfahrung einbringen, nicht zuletzt, um damit den Umsatz des Gesamtunternehmens von 700

Mio.DM auf etwa 1,0 Mrd.DM zu steigern. Die Gesamtinvestitionen belaufen sich auf etwa 760 Mio.DM, wovon allein 350 Mio.DM für den Umweltbereich veranschlagt werden. Bis 1995 soll die Personalstärke 5.200 Beschäftigte erreichen. Etwa 600 Arbeitsplätze bleiben durch Ausgliederung erhalten, und 900 Arbeitsplätze werden durch Neuansiedlung geschaffen.

Es wird davon ausgegangen, daß, wenn die Privatisierung einzelner Unternehmensteile nach diesem Konzept fehlschlägt und dadurch die Belegschaftsstärke am Standort deutlich unter 5.000 Arbeitnehmer sinken sollte, die Erhaltung des gesamten Standortes in Frage gestellt wäre.

Filmfabrik Wolfen

Auch die Filmfabrik Wolfen soll in kleine Teile zerlegt und dann privatisiert werden. Nur durch die Erhaltung des Kerngeschäftes gibt es eine geschäftliche Grundlage für die ausgegliederten Unternehmen am Ort. Durch Ausgliederungen sollen 2.750 Arbeitsplätze gesichert werden. Im Kernbereich können bis Ende 1993 nur etwa 800 Arbeitsplätze erhalten bleiben. Durch Neuansiedlungen scheinen schon heute etwa 1.000 Arbeitsplätze sicher.

Der Standort gilt infrastrukturell als der attraktivste. Das Investitionsvolumen für den Standort beläuft sich auf etwa 400 Mio.DM, wovon etwa ein Drittel für den ökologischen Bereich vorgesehen ist.

Die Filmfabrik Wolfen ist in einem erheblichen Maße von den SU-Geschäften abhängig. Etwa zwei Drittel der heutigen Gesamtproduktion werden in die SU exportiert. Der Schwerpunkt liegt im Amateurfilmbereich. Die Sicherung der Exporte ist Bedingung für das Überleben des Standortes.

2. Kurzbewertung plus Folgen

Das Konzept der THA – erstellt durch McKinsey und Arthur D. Little – setzt ganz auf schnelle Privatisierung. Im Zuge der Privatisierung der einzelnen Unternehmensteile soll die Zahl der Arbeitsplätze im Kernbereich noch einmal etwa gedrittelt werden. Das heißt, von etwa 58.100 Beschäftigten (am 1.5.1991) soll auf etwa 19.500 Beschäftigte zurückgegangen werden. Für die Region bedeutet es, daß der Anteil der in der chemischen Industrie Beschäftigten auf ein Drittel sinkt, bezogen auf die Verhältnisse vor der Vereinigung beider deutscher Staaten.

Die Studie beschränkt sich ausschließlich auf die Chemische Industrie und die Neuansiedlungen im gewerblichen Bereich. Die Beantwortung der Frage des Umgangs mit den Altlasten bzw. Altschulden wird der THA überlassen. Probleme des 1. und 2. Arbeitsmarktes, die durch die strukturellen Brüche auftreten, werden nicht näher benannten Dritten überantwortet.

Das Konzept steht und fällt mit den Privatisierungsvorhaben und der Regulation durch den Markt. Alle staatlichen Interventionen werden vermieden, und die Rolle der Treuhandanstalt wird auf die des Geldgebers – in der Übergangszeit – und des Dealers beschränkt.

Regional und sektoral übergreifende innovative Ansätze werden außer acht gelassen. Die endogenen Kräfte der Region oder der chemischen Industrie werden vernachlässigt. Dafür werden externe Geld- und Know-How-Quellen als Lösung favorisiert. Die Formeln "Hilfe zur Selbsthilfe" oder "Learning by Doing" sind der Studie fremd. Die Studie wird den Anforderungen der Situation nicht gerecht, selbst wenn man in Rechnung stellt, daß der Ansatz nicht über den Bereich der vier Unternehmen hinausgehen soll.

3. Kernaussagen der Studie der Stiftung "Arbeit und Umwelt"

Der Ansatz der Studie ist sehr komplex und analytisch. Ausgangspunkt ist der Zustand der Region Bitterfeld/Halle/Leipzig am Ende des Jahres 1989. Bis auf wenige sehr umweltbelastende Bereiche – Carbidchemie – waren Ende 1989 noch alle Produktionsbereiche aktiv. Es wird der dramatische Einschnitt und Rückgang der Industrieproduktion nach der Währungsunion und besonders nach der Vereinigung beider deutscher Staaten aufgezeigt. So sinkt der Output der Industrie in dieser Region bereits im Laufe des Jahres 1990 um 40 vH.

Es werden sehr präzise die Maßnahmen beschrieben, die zur Strukturanpassung notwendig sind, z.B. Freistellung von Altlasten (ökologischen und monetären), Sicherung der Ost-Exporte, Steigerung der Forschungsaktivitäten, Verjüngung des Anlagevermögens, rigorose ökologische Bereinigung der Produktionsstrukturen, Produktneuentwicklung usw.

Danach folgt die Analyse des Arbeitsmarktes. Die effektive Arbeitslosenquote liegt bei 18 vH, und auf eine offene Stellen kommen 38 registrierte Arbeitslose. Die Arbeitslosigkeit traf bis jetzt vor allem Jugendliche, Frauen und Unterqualifizierte. Trotz massiven Einsatzes der Vorruhestandsregelung ist die Arbeitslosenzahl sehr hoch. Der große Anteil von brachliegendem FuE-Potential ist alarmierend, da er eigentlich beim Aufbau der Region benötigt würde.

Analysiert wurden ebenfalls die regionalen und sektoralen Abhängigkeiten der einzelnen Unternehmen voneinander und ihre Bedeutung für die Erhaltung der Standorte. Die Erkenntnisse liegen in ähnlicher Richtung wie in der THA-Studie. Die daraus abgeleiteten politischen und strukturellen Forderungen sind allerdings grundlegend anderer Art. Es wird keine weitere "Filetierung" der Unternehmen bei der Sanierung oder Privatisierung gefordert. Nach der Ausgliederung sekundärer und tertiärer Bereiche sollten die Unternehmen in dieser Segmentierung er-

halten bleiben. Die Verantwortlichkeit der THA bei der Erarbeitung einer "regions- und branchenübergreifenden Gesamtlösung" wird angemahnt.

Der Ansatz der Lösungsvorschläge beruht auf der Einsicht, daß nur ein grundlegender Wandel in der chemischen Industrie insgesamt ein Überleben der Unternehmen sichert.

Der Weg heißt: (a) weg von der grundstofflastigen Chemie hin zur Umweltschutzindustrie mit dem Ziel der "Ökologieführerschaft" in Deutschland und (b) öffentliche Investitionen, um die Verbesserung der Infrastruktur zu ermöglichen und dadurch langfristig dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen.

Damit sind die beiden wichtigsten Zielkoordinaten benannt, die aus Sicht der Studie der Region die Möglichkeit eröffnen, durch die Freisetzung und Mobilisierung des endogenen, innovativen und ortsgebundenen Arbeitskräfte- und Wissenschaftspotentials einen sinnvollen Um- und Aufbau zu organisieren.

In der Studie wird permanent auf das mannigfache FuE-Potential in dieser Region hingewiesen. Da im Großraum Halle/Leipzig/Bitterfeld praktisch keine Grundlagenforschung betrieben wurde – über 70 vH der Forschung lag bei der AdW in Berlin-Ost –, eröffnen sich jetzt in den Unternehmen Möglichkeiten, diese freien Kapazitäten sinnvoll einzusetzen. Die Wissenschaftler, die keine Möglichkeit der Beschäftigung in den Unternehmen finden, könnten das neue innovative Potential für die sich entwickelnde und neu ansiedelnde Umweltschutzindustrie bilden. Bei Addierung der Möglichkeiten, die sich aus der Sanierung in den Bereichen Gewässerschutz, Luft- und Bodenreinhaltung im Raum Halle/Leipzig/Bitterfeld ergeben, kommt man leicht auf 25.000 Arbeitsplätze über Jahre hinaus.

Ein wichtiges Kapitel der Studie ist die Qualifizierungs- und Beschäftigungs offensive in der Region. Es fehlen in vielen Bereichen – EDV, Marketing, Bilanzen – qualifizierte Arbeitnehmer und Unternehmer. In einer Übergangszeit, in der die Arbeitslosigkeit besonders hoch liegt, wobei von einer Sockelarbeitslosigkeit von 200.000 Erwerbslosen in der Region ausgegangen wird, müssen so viele Erwerbstätige wie möglich in die Lage versetzt werden, eine Qualifikation zu erlangen, die die Voraussetzung für einen dauerhaften Arbeitsplatz ist. Das Gleiche trifft mit anderen Vorzeichen für den Unternehmensführungs- und Managementbereich zu. Die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (BQG) bilden in den nächsten Jahren den Kern des Arbeitsmarktinstrumentariums in dieser Region. In Bitterfeld z.B. existiert bereits eine BQG mit 2.000 Beschäftigten. Angestrebt werden muß, daß sich diese Gesellschaften nach einer gewissen Zeit als selbsttragende Institutionen entwickeln können und daß die Ausbildung in sinnvollen Berufsgruppen betrieben wird. Die Zusammenarbeit mit Kommunen, Land und örtlichem Kolorit ist notwendig. Die Anschubfinanzierung soll über die Bundesanstalt für Arbeit, über die Länder und Kommunen und über die EG laufen.

Als ein entscheidendes Defizit wird die desolate Ausstattung der ostdeutschen Kommunen mit Finanzmitteln eingeschätzt. Da den Kommunen bei der Auftragsvergabe im Infrastrukturbereich eine Schlüsselrolle zufällt, kommt es hier auf Grund zähfließender bzw. knapp bemessener Mittel zu Verzögerungen oder Ausfällen, die sich in dramatischer Weise multiplizieren. Das für die Kommunen undurchsichtige Instrumentarium der Fördermöglichkeiten örtlicher Projekte erschwert erheblich die kontinuierliche Auftragsvergabe und Projektierung. Die Kommunen sollen auch auf dem 2. Arbeitsmarkt aktiv werden – zusätzlich zu ABM –, obwohl es an konkreten Vorhaben und Vorgaben mangelt. Die Studie kommt zum Ergebnis, daß eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs dringend geboten wäre.

Das Gutachten geht sehr konkret auf viele relevante Bereiche des gesellschaftlichen Lebens der Region ein. Das kulturelle Umfeld, die Landwirtschaft, der Tourismus oder der Wohnungsbau, um nur einige Bereiche zu benennen, wurden analysiert und Lösungsvorschläge angeboten.

4. Kurzbewertung plus Folgen

Es wird Umstellungsprobleme durch diese gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation geben, die nur langfristig und mit einer schlüssigen ganzheitlichen Konzeption mindestens für die Region Halle/Leipzig/Bitterfeld bewältigt werden können. Die Studie enthält eine ausgezeichnete Analyse der gesamten Situation in der Region, wobei der Kern und Ausgangspunkt der Analyse die monostrukturelle Prägung der Region durch die chemische Industrie ist. Durch deren starken Schrumpfungsprozeß und die Umprofilierung in den chemischen Unternehmen wird auch die Region und der Arbeitsmarkt nachhaltig beeinflusst. Diesem Sachverhalt trägt die Studie voll Rechnung.

Die Verfasser raten von einer Zerstückelung und unmotivierten Privatisierung ab. Nicht der Markt alleine sollte in einer Übergangszeit über die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen entscheiden, sondern die Region sollte als Industriestandort erhalten bleiben. Es sind alle Kräfte der Region auszutarieren. Während die THA-Studie ausschließlich die unternehmensinternen Fakten und Daten berücksichtigt, geht die Studie der IG Chemie über diesen Ansatz hinaus. Die komplexen Möglichkeiten und Lösungsansätze für die Industrie-Region werden in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt, nicht die kurzfristige Rentabilität der Unternehmen. Natürlich muß jeder betriebswirtschaftliche Ansatz von der mittelfristigen Rentabilität der einzelnen Unternehmen ausgehen. Die Frage der Sanierung rückt in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Die Verfasser der Studie favorisieren allerdings einen arbeitsrechtlichen Ansatz, der eher fragwürdig erscheint. Sie befürworten die sog. "logische Sekunde" zwi-

schen dem momentanen Arbeitsrechtsverhältnis in den Unternehmen und der Aufnahme einer Tätigkeit in einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft. Damit ist die Lösung des Arbeitsrechtsverhältnisses mit dem Stammunternehmen gemeint. Das Stammunternehmen wird damit von allen "sozialen Altlasten" zuungunsten des Staates und der Arbeitnehmer freigestellt. Die Ursache dieser Empfehlung ist sicherlich in der Politik der IG Chemie zu suchen.

Die Studie kann als erster Baustein für ein regionales Wirtschafts- und Strukturkonzept angesehen werden. Die Gretchenfrage, die durch die Studie beantwortet werden soll, lautet: Kann und soll das Gebiet um Halle/Leipzig/Bitterfeld als Industrieregion erhalten werden? Die Frage wird eindeutig bejaht.

5. Aussichten und Alternativen für die Region Halle/Leipzig/Bitterfeld

Wenn man beide Studien vergleicht und davon ausgeht, daß nur die Studie für die THA bei der Entscheidungsfindung wirksam wird, was als Hypothese angenommen werden soll, dann ist die Zukunft der Region sehr von den Vorstellungen privater Investoren abhängig. Nun ist nicht jede privatwirtschaftliche Aktivität oder Investition in Frage zu stellen oder gar abzulehnen. Allerdings sollten die Größe und Komplexität der Probleme in diesem Transformationsprozeß immer als Reflexionsebene dienen. Das ist in der THA-Studie nur ansatzweise der Fall. Hier wird weder das strukturelle Umfeld noch das kulturelle Milieu berücksichtigt. Die Rolle der THA beschränkt sich auf die des Privatseurs. Sie entledigt sich damit eigener strukturpolitischer Optionen und Verantwortung. Der Eindruck kann entstehen, daß zur Lösung der sozialen und ökologischen Probleme der Staat mit seinen Administrationen und Instrumenten gerne heranzitiert wird, die Lösung der industriepolitischen Branchen- und Unternehmensprobleme aber unter dogmatische Kontrolle der Privateigentums- und Marktfetischisten gestellt wird.

Sicherlich ist der Ansatz der McKinsey/Arthur D. Little-Studie ein anderer gewesen als der der IG Chemie-Studie. Ersterer reflektiert wesentlich mehr über den betriebswirtschaftlichen Rahmen und setzt zur Lösung der Probleme wesentlich auf "marktwirtschaftliche" Ansätze. Im Laufe der Studie wird die THA in verblüffender Weise von jeder anders gearteten Aufgabe als der Privatisierung freigestellt. Bei Scheitern der Privatisierung wird ihr vorab schon Schuldfreiheit bescheinigt.

Momentan sind alle Schritte auf dem Wege zur Privatisierung oder Sanierung erst in den Anfängen, und die Region befindet sich, wie die Stiftungs-Studie es treffend bezeichnet, in einem "Schwebezustand". Natürlich ist die Feststellung für das Gemeinwesen der Alt-Bundesrepublik zutreffend, daß "Wirtschaft und Kommunalpolitik es noch nicht hinreichend gelernt haben, Hand in Hand zu arbeiten". Es ist unklar, warum gerade die THA nicht die kreative offene Zusammenarbeit

mit allen Beteiligten sucht. Die Kommunen sollten allerdings dabei als Partner und nicht als "Altlastenbereiniger" akzeptiert und verstanden werden. Dieser Dialog wird von der THA-Studie nicht favorisiert, während er in der Stiftungs-Studie Voraussetzung zur Lösung der Probleme ist.

Die Verquickung von Treuhandanstalt und Politik wird negiert. Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen versagen bzw. reichen nicht aus. Daß der Bund der Eigentümer der Unternehmen ist und die THA der Verwalter dieses Vermögens, wird verschwiegen. Es entsteht der Eindruck, die Unternehmen gehörten irgend einem ominösen Dritten, der körperlich nie mehr zur Verfügung stehen wird. Daß die Unternehmen de facto schon Bundeseigentum sind, spielt in beiden Gutachten eine untergeordnete Rolle. Damit steht auch die Frage der Bildung einer oder mehrerer Staatsholdings aus THA-Unternehmen nicht zur Diskussion. Diese sollte aber unbedingt geführt werden. Es werden sich nicht alle Unternehmen privatisieren lassen. Davon geht auch die Stiftungs-Studie aus. Diese Unternehmen können nur in einer oder mehreren Staatsholdings organisiert und geführt werden. Einer eventuellen weiteren Privatisierung stünde dann zu einem späteren Zeitpunkt kein Grund im Wege. Diese zunächst staatliche Form der Unternehmensführung wird von keiner Studie in Erwägung gezogen oder favorisiert. In der THA-Studie wird hiervon sogar abgeraten.

Für die betreffenden Unternehmen, die in ihnen arbeitenden Menschen und für die Regionen könnte es eine mögliche Alternative sein, krisenfeste Arbeitsplätze und eine dauerhafte Attraktivität der Region zu schaffen, zumal die Privatisierung versagt, es sei denn, sie wird auf einem extrem niedrigen Produktions- und Beschäftigungsniveau durchgeführt.

6. Politischer Handlungsbedarf

Aus den vorhergehenden Anmerkungen ist der politische Handlungsbedarf bereits ableitbar. Ich will hier drei Ebenen trennen. A – Bund, B – Länder, D – Kommunen.

Zu A – Dies ist die Ebene mit dem eindeutig größten politischen Handlungsbedarf. Wie aus dem Vergleich beider Studien hervorgeht, kann eine Lösung für die Region nur gefunden werden, wenn der Privatisierungsauftrag der THA in dieser Form geändert wird. Dazu muß das Treuhandgesetz novelliert werden. Es muß die Möglichkeit geschaffen werden, Staatsholdings aus der THA auszugliedern. In diesem Gesetz muß die strukturpolitische Rolle der THA zum Tragen kommen. So müssen die (über)regionalen und (über)sektoralen gewachsenen Abhängigkeiten und Bedingungen in den Branchen und Regionen der fünf neuen Bundesländer in der Arbeit und Betrachtungsweise der THA eine entscheidende Rolle spielen.

Im Moment werden die ehemaligen Kombinate in Einheiten zerlegt – siehe THA-Studie –, deren Größenordnung die Risiken der Liquidation bzw. des Konkurses bei erfolgloser Privatisierung erheblich vergrößert. Auch in der Stiftungs-Studie wird davor gewarnt.

Die Frage, die sich immer mehr aufdrängt, ist, wessen Politik die Treuhandanstalt verfolgt und welche Haltung die Bundesregierung dazu einnimmt.

Es deutet trotz der Aussagen des Bundeskanzlers, die Industrieregion Halle/Leipzig/Bitterfeld als Standort zu erhalten, nichts auf eine industriepolitische komplexe Lösung der Probleme der Region hin.

Wenn das Treuhandgesetz nicht in absehbarer Zeit novelliert wird, muß für die Region Schlimmstes befürchtet werden. Eine Kurskorrektur der Bonner Politik an dieser Stelle ist unbedingt nötig. Alternative Vorschläge der Grünen/Bündnis 90 und der SPD liegen dazu vor.

Die Rolle der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsvertreter in den Gremien der THA muß wesentlich ausgebaut werden. Die Gewerkschaften haben praktisch kein Mitspracherecht. In den Verwaltungsrat der THA müssen umgehend Gewerkschaftsvertreter entsandt werden.

Zu B – Die Länder müssen durch Vertreter bei der THA besser in die Entscheidungen einbezogen werden. Die Beteiligung der Länder an Umweltfonds muß sichergestellt werden. Die Förderung und Beteiligung der BQG eventuell auch über die Zeit von 2 Jahren hinaus muß abgeklärt werden. Die Koordinierung zwischen den einzelnen Landesministerien bei der Erarbeitung oder Beteiligung an Regionalkonzepten muß wesentlich verbessert werden. Die ordnungspolitischen Instrumente müssen bürgerfreundlich gestaltet werden. Ein weiteres Handlungsfeld ist der Länderfinanzausgleich, der neu geordnet werden muß.

Zu C – Die Aufbaustäbe Ost, die bei den Landratsämtern eingerichtet wurden, müssen wesentlich aktiver werden und alle Verantwortlichen der Region an einen Tisch holen. Die Koordinierung zwischen den einzelnen Kommunen muß effizienter gestaltet bzw. überhaupt erst in Gang gesetzt werden. Den Kommunen muß ihr Eigentum aus dem Kommunalvermögensgesetz übertragen werden, damit sie tatsächlich handlungsfähig werden. Projekte scheitern immer noch auf Grund unklarer Eigentumsansprüche. Die Kommunen müssen personell, logistisch und finanziell besser ausgestattet werden.

Hermann Bömer

Probleme der Konsolidierung der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern

Die wirtschaftliche Blitzvereinigung hat auch die Stahlindustrie mit einem radikalen Absatzeinbruch und größten Strukturproblemen konfrontiert.

I. Die Ausgangssituation

Helmut Wienert, Stahlexperte des RWI, nennt sechs wesentliche Schwächen der ostdeutschen Stahlindustrie:

- schmale Rohstoffbasis
- ungünstige Lage, daher hohe Transportkosten
- Zersplitterung auf verschiedene Standorte, daher zum Teil sehr hohe Materialflußkosten
- hohe Altschulden und hoher Neuverschuldungsbedarf bei Neuinvestitionen wegen
- zum großen Teil überalterter Produktionstechnik
- Nachteile bei der Energie- und Arbeitseffizienz

Inzwischen sind traditionelle Kunden und Märkte verloren gegangen. 1988 wurden 2,8 Mio. t Roheisen, 8,1 Mio. t Rohstahl und 6,7 Mio t Walzstahl erzeugt. Im 4. Quartal 1990 lag der Produktionsindex der Metallurgie bei minus 70,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Gegenüber dem 3. Quartal 1990 (= 100) betrug der arbeitstägliche Produktionsindex im Juni 1991 83 Punkte (DIW-Wochenbericht 39/40 1991, S. 556). Damit bewegt sich die Stahlproduktion, verglichen mit den meisten anderen Sparten des verarbeitenden Gewerbes, im oberen Bereich des allerdings insgesamt sehr niedrigen Produktionsniveaus. Zum Vergleich: Chemische Industrie 66,5; Maschinenbau 49,1; Elektrotechnik 41,8; Druckerei und Vervielfältigung 111,9; Mineralölverarbeitung 107,6.

1989 waren 131.000 Beschäftigte (ohne Lehrlinge) in der Metallurgie beschäftigt, und zwar in relativ großen Betriebs- bzw. Unternehmenseinheiten. In der alten BRD kamen dabei auf 249 Unternehmenseinheiten durchschnittlich 1.100 Beschäftigte, in der DDR aber durchschnittlich 3.100 Beschäftigte auf 43 Betriebe.

**Tabelle 1: Kombinate, Hauptstandorte und Beschäftigte
der DDR-Stahlindustrie Ende 1988**

Hauptstandorte	Beschäftigte (Ende 1988)	Einwohner der Standortstädte bzw. -kreise (31.12.1989)
<i>VEB Qualitäts- und Edelstahlkombinat Brandenburg</i>		
Brandenburg	8.985	93.441
Henningsdorf	8.707	128.817 (LK Oranienburg)
Maxhütte Unterwellenborn	7.093	58.605 (LK Saalfeld)
sowie 4 weitere Standorte		
Gesamtbeschäftigung	33.723	
<i>VEB Rohrkombinat Riesa</i>		
Riesa	12.291	96.431 (LK)
Gröditz	6.072	96.431 (LK Riesa)
Edelstahlwerk Freital	5.825	78.316 (LK)
sowie 3 weitere Standorte		
Gesamtbeschäftigung	28.035	
<i>VEB Bandstahlkombinat Eisenhüttenstadt</i>		
Eisenhüttenstadt	11.866	52.393
Finow	2.094	81.275 (LK Eberswalde)
Oranienburg	1.169	
sowie 4 weitere Standorte		
Gesamtbeschäftigung	18.880	

Quelle: RWI, Die Stahlindustrie in der DDR (Verfasser H. Wienert), Gutachten im Auftrag des BMWi, Sept. 1990, S. 29 ; eigene Ergänzungen.

Im Bereich Schwarzmetallurgie waren Ende 1987 in 21 Betrieben mit 82 Produktionsstätten 81.583 Beschäftigte registriert, d.h. im Durchschnitt 981 je Produktionsstätte (BRD: 1.091). Die gesamte Stahlindustrie war in drei Kombinaten zusammengefaßt.

Arbeitsmarkt- und regionalpolitisch bedeutsam ist, daß die Betriebe die jeweiligen Hauptarbeitgeber in Klein- und Mittelstädten sowie ihrem dörflich strukturiertem Umland sind.

Bei der vergleichenden Beurteilung der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl je Produktionsstätte, die für die DDR nur geringfügig niedriger war als für die BRD, muß der hohe Anteil der produktionsfremden Beschäftigten berücksichtigt werden, ferner, daß das Sortiment in der DDR bei insgesamt 20 Prozent der westdeutschen Produktion etwa die gleiche Breite aufwies. Während sich in der Bundesre-

publik die Stahlkonzerne außer Thyssen in den 70er und 80er Jahren von Universal- zu Spezialanbietern entwickelt haben (Thyssen ist so groß, daß er Standortspezialisierung betreiben und zugleich Universalanbieter bleiben konnte), produzierte die DDR die ganze Breite weiter. Der Spezialisierungsgrad war folglich wesentlich geringer als im Westen. Die "economies of scale" moderner Anlagen konnten vielfach nicht genutzt werden.

Obwohl es auch moderne und modernste Anlagen gab, war die Struktur der einzelnen Standorte i.d.R. nicht optimal, weil die Anlagenkonfiguration teilweise nicht stimmte. Beispiel: In Eisenhüttenstadt ist die Hochofenanlage veraltet, das Stahlwerk auf modernstem Stand, die Warmbreitbandanlage fehlt, und das Kaltwalzwerk wiederum ist modern. Dies bedingt hohe Transportkosten zwischen den Produktionsstufen.

Als Vorteile, die für einen teilweisen Erhalt der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern auf i.d.R. zu modernisierendem Niveau sprechen, werden genannt:

- günstige Lage zu den zukünftigen Absatzmärkten,
- starke Verbrauchswachstumsraten (8 Prozent p.a., wenn die 'Aufholjagd' gelingt),
- hohes Schrottaufkommen,
- großes Potential an qualifizierten Technikern und Facharbeitern.

II. Die Konzeptionen der THA sowie der Westkonzerne

Ausgehend von einem Produktionseinbruch auf ca. 3 Mio.t Rohstahl 1991 (nach 7,8 im Jahre 1989) wird von THA-Experten eine Zielstellung nach Sanierung von 4 Mio.t für möglich gehalten (aber nicht "geplant").

Wichtig scheint mir der Hinweis, daß die THA im Gegensatz etwa zum bisherigen Versuch, einen gemeinsamen Schiffbaukonzern (DMS) zu erhalten, kein Gesamtkonzept für alle Stahlunternehmen entwickelt, obwohl sie doch zum großen Teil durch enge Lieferverflechtungen aufeinander bezogen waren. Die Unternehmen sollen statt dessen selbständig Sanierungskonzepte entwickeln und auf Partnersuche im Westen gehen. Mögliche Kooperationen (etwa zwischen Gröditz und Freital) würden dann von der THA moderiert.

Auch die westdeutschen Konzerne weigerten und weigern sich, etwa nach dem Vorbild Maxhütte-Neu in Sulzbach-Rosenberg einen Gemeinschaftskonzern Stahlwerke-Ost zu bilden. In der Zwischenzeit sind natürlich schon zahlreiche Fakten geschaffen worden, die eine ursprünglich (1990) noch mögliche Gesamtlösung zunehmend erschweren. Die Vormateriallieferströme haben sich bereits geändert. Krupp beliefert z.B. Eisenhüttenstadt mit Vormaterial aus dem Werk

Rheinhausen, das deswegen nicht geschlossen wurde. Einige downstream-Unternehmen wie das Kaltbandwerk Oranienburg (Krupp) oder das Rohrwerk Zeithain (Mannesmann) sind bereits aus der Lieferkette herausgelöst. Thyssen und Salzgitter scheinen ihre Interessen in den neuen Bundesländern abzustimmen (selbstredend unter Führung von Thyssen).

Tabelle 2: Mögliche Perspektive für die Stahlindustrie in den neuen Bundesländern

	1989	1990	1991	nach Sanierung
Rohstahlerzeugung Mio.t	7,8	–	3,0–3,5	4,0
Kernbelegschaft (Jahresende)	65.000	49.000	32.000	20.000
Tonnen je Belegschafts- mitglied pro Jahr	120	112	94	200
Zum Vergleich West- deutschland	–	220	–	–

Quelle: Vortrag Dr. Graf, THA, Juli 1991 in Dortmund.

Ein großer Teil der Rohstahl- und Weiterverarbeitungskapazität ist bereits ganz oder teilweise stillgelegt bzw. läuft auf Null-Kurzarbeit, insbesondere die SM-Stahlwerke in Brandenburg, Henningsdorf sowie das Stahlwerk Riesa. Aus heutiger Sicht geht es unter keinen Umständen mehr um die Wiederherstellung der ursprünglichen Dimensionen, sondern darum, einen Kern von stahlindustriellen Aktivitäten, die sich um die bereits vorhandenen modernen Anlagen und notwendige Ergänzungsinvestitionen gruppieren, zu erhalten. Die vom THA-Mitarbeiter Dr. Graf genannte Zielmenge 4 Mio. t wäre aus heutiger Sicht bereits ein Erfolg und wird sich nicht leicht durchsetzen lassen, zumal die THA keine Anstalten macht, dieses Ziel zu realisieren.

Die THA-Position gegen eine Gesamtkonzeption wurde von Dr. Graf mit dem Argument begründet, dies sei ein Wiederaufleben der Planwirtschaft. Das ist allerdings Unsinn, da das staatliche Außenwirtschaftsmonopol entfallen ist und Konkurrenz auf dem deutschen (und EG-)Gesamtmarkt herrscht. In diesem Rahmen wäre ein modernisierter Stahlkonzern-Ost mitnichten zu groß und hätte auch nichts mit Planwirtschaft im alten Sinne zu tun. Außerdem ist es unredlich, bei dem im Westen ungebremsen Trend zur Größe (vgl. Krupp-Hoesch oder Krupp-Thyssen im Edelstahlsektor) für die neuen Bundesländer Klein- und Kleinstunternehmen zu empfehlen.

Die einzelnen Standortperspektiven wurden unterschiedlich bewertet:

Brandenburg (Thyssen verhandelt mit der THA über die Übernahme der modernen Elektroöfen und die Drahtstraße) und *Henningsdorf* hätten gute Chancen im Baustahlsektor auf der Basis von Schrott. Die Zielbelegschaftszahlen (jeweils 1.000-1.200) signalisieren allerdings einen extremen Belegschaftsabbau. Die IG Metall verlangt deshalb weitergehende Standorterhaltungs- und Modernisierungskonzepte. Für Brandenburg z.B. könnte man in Zusammenarbeit mit EKO-Stahl Eisenhüttenstadt einen ostdeutschen Stahlkonzern andenken, der sowohl Flachprodukte als auch Profile anbieten könnte.

Die Maxhütte *Unterwellenborn* verfügt über ein modernes schweres Profilwalzwerk, aber eine schlechte Flüssigphase. Sinnvoll sei hier möglicherweise der Zukauf von Halbzeug. Die Maxhütte-West zeige sich interessiert.

Eine andere Lösung wäre der Ersatz des alten Hochofen- und Stahlwerks durch einen modernen Elektroofen. Die Kosten von vermutlich 250 Mio.DM sind volks- und regionalwirtschaftlich durchaus zu rechtfertigen, wenn es um die Sicherung von ca. 2.500 Arbeitsplätzen im Kernbereich sowie um die entsprechenden Folgearbeitsplätze in der Region geht. Die Unternehmensberater von McKinsey haben in ihrem "streng vertraulichen" Gutachten für die Bundesregierung und die THA vom April 1991 immerhin festgestellt, daß im Einzelfall für die Sicherung von industriellen Kernarbeitsplätzen eine öffentliche Förderung von bis zu 200.000 DM pro Arbeitsplatz sinnvoll sein kann und erwogen werden sollte. Von den westdeutschen Großkonzernen freilich, die für Unterwellenborn als Kaufinteressenten gehandelt werden (Thyssen und Salzgitter), ist nicht zu erwarten, daß sie sich für eine derartige Lösung einsetzen.

Das Stahl- und Rohrwerk *Riesa* ist weitgehend total veraltet, stellt andererseits aber einen Standort am Wasser dar. Teile sind von Mannesmann übernommen worden (Rohrwerk Zeithain). Ansonsten sieht die THA für das Werk keine Perspektive im Kerngeschäft. Da das sächsische Industriegebiet einen regionalen Bau- und Betonstahlanbieter gebrauchen könnte, sollte dennoch ein modernes Ministahlwerk für *Riesa* durchkalkuliert werden.

Das Edelstahlwerk *Freital* verfügt über gute Lichtbogen- und Plasmaöfen, während die Walzwerke veraltet sind und mit mindestens 200 Mio. DM modernisiert werden müßten. Eine Kooperation mit Gröditz setzt eine Verbesserung der Bahnverbindung für schwere Transporte (ca. 80 km) voraus.

Gröditz verfügt über brauchbare Elektroöfen, ein gutes Ringwalzwerk und andere Anlagen und könnte gut mit *Freital* kooperieren.

Für *Eisenhüttenstadt* liegen verschiedene Konzeptionen vor. Entweder werden ein neuer Hochofen sowie eine Dünnbrammengießanlage gebaut, um einen Großteil des Vormaterials für das einzige und moderne Breitband-Kaltwalzwerk (mit ca. 2 Mio. Jahreskapazität) im ostdeutschen Wirtschaftsraum zu produzieren (alternativ: Neubau eines Elektrostahlwerks auf Schrottbasis + Dünnbrammengießanlage + Zulieferung aus Rheinhausen (Investitionsvolumen ca. 1,3 Mrd. DM). Die Belegschaftszielzahl läge dann zwischen 3.000 und 4.000. Oder ein West-Konzern übernimmt lediglich das Kaltwalzwerk. Nach Spiegel-Informationen liegen derzeit Angebote von Thyssen/Peine-Salzgitter, Hoogovens und Krupp vor, wobei Krupp das umfassendste Standortsicherungsangebot mache (Der Spiegel, 37/1991, S. 128).

Das moderne Kaltwalzwerk *Oranienburg* ist bereits von Krupp übernommen worden.

Das moderne Grobblechwalzwerk *Ilseburg* (Bau 1982 durch SMS) mit ca. 1400 Beschäftigten (1988) steht möglicherweise kurz vor der Übernahme durch Salzgitter.

Die ostdeutsche Stahlindustrie wird insgesamt durch die strukturellen Probleme der Treuhandarbeit besonders in Mitleidenschaft gezogen: die absolute Priorität schneller Privatisierung hat in der Regel zur Ausarbeitung von Schrumpfungs- und Sanierungskonzepten geführt, die die Interessen der potentiellen westdeutschen Erwerber wie Thyssen, Salzgitter und Krupp reflektieren, ohne daß verbindliche Entscheidungen getroffen wurden. Zwischenzeitlich sind weitere Märkte abgebröckelt, wurden und werden dringlich erforderliche Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen blockiert, da die Treuhandbürgschaften für Liquiditätskredite kaum für Investitionen verwendbar sind. Die westlichen Erwerber sitzen am längeren Hebel. Potentiell eigenständige und moderne Unternehmen gehen 'in die Knie', wenn sie nicht bald übernommen oder aber eigenständig saniert werden. (Zu den strukturellen Problemen der Politik der Treuhand vgl. meinen in der Vorbemerkung angeführten Beitrag.)

III. Die Position der Wirtschaftsvereinigung Stahl

Als Sanierungskriterien wurden von R. Vondran, Präsident der WES, im Juni benannt:

- keine Entindustrialisierung,
- Anschubsubventionen, keine Dauersubventionen,
- öffentliche Gelder für Investitionen in neue Kapazitäten nur, "wo eine bisher ungedeckte Nachfrage besteht oder zu erwarten ist. Wo bereits Überkapazitäten

auf den Markt drücken, dürfen Subventionen nicht zu einer Verschlechterung der Lage führen. "Mit Steuergeldern neu geschaffene Arbeitsplätze dürfen vorhandene nicht verdrängen". Diese Aussage ist nichts als eine einseitige Parteinahme für die West-Unternehmen. Schließlich geht es in der Ex-DDR nicht um "neue" Arbeitsplätze, sondern um Investitionen für die Modernisierung eines Teils der alten Anlagen. Am Beispiel von Warmbreitband demonstriert Vondran selbst diese Einseitigkeit. Seit 1989, dem Jahr der Stahlhaussa, sei die WBB-Kapazität in Westdeutschland schon um 0,5 Mio.t gewachsen. Bis 1993 kämen weitere 0,5 Mio.t hinzu. Ferner seien für diese Produktgruppe Planungsreserven in einer Größenordnung von 1,8 Mio.t gemeldet worden.

Diese Angaben zielen eindeutig darauf, die die Flüssigphase in Eisenhüttenstadt sichernde Dünnbandgießanlage in Frage zu stellen. Durch Kapazitätserweiterungen im Westen soll der ostdeutsche Markt abgedeckt werden. Die Erweiterungen im Westen werden nicht kritisiert. Diese rein betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise im Interesse der westdeutschen Stahlkonzerne ignoriert die hohen sozialen Kosten, die entstehen, wenn in Ostdeutschland mit dem Niedergang des größten Teils der Stahlindustrie die industrielle Basis weiter dezimiert wird.

Außerdem verweisen Graf (der von Krupp kommt) und Vondran darauf, daß das Dünnbandgießen in der Praxis, insbesondere unter qualitativen Gesichtspunkten, noch nicht hinreichend erprobt sei, stellen mithin das EKO-Stahl-Investitionskonzept grundsätzlich in Frage.

– Es dürfe kein Aufweichen der EG-Beihilfedisziplin geben.

Die Auseinandersetzungen um den Standort und das Investitionskonzept Eisenhüttenstadt sind eine Nagelprobe für die Bereitschaft der THA und der westdeutschen Konzerne, den Industriestandort Ex-DDR in nennenswertem Umfang zu sichern. Die Wirtschaftsvereinigung Stahl regt – aus ihrer Interessenlage eindeutig zu verstehen – 'Alternativen' an: Beschäftigung in Eisenhüttenstadt (und an anderen Stahlstandorten) könne durch Ansiedlung neuer Stahlverbraucher gesichert werden. Staatlich geförderte Investitionen sollten nicht "upstream", sondern "downstream" vorgenommen werden, zumal die Stahlverarbeitung deutlich weniger Kapitalintensität als die Stahlherstellung aufzuweisen habe.

Soll diese Anregung keine 'Sprechblase' bleiben, so müßten die westdeutschen Stahlkonzerne, die bekanntlich über Weiterverarbeitung und Maschinenbau verfügen, sich verpflichten, an diesen Standorten "downstream" zu investieren, wenn sie sich weigern, die Stahlwerke zu modernisieren.

Langfristig ist der Ausbau des Binnenschiffahrtsnetzes (Oder-Spree-Kanal; Mittelland- und Havelkanal) aus verkehrs- und strukturpolitischen Gründen erwägenswert. Die Überprüfung der von der Wirtschaftsvereinigung Stahl angeregten

Schiffbarmachung der Oder müßte allerdings unter strengen ökologischen Kriterien erfolgen.

Als Zwischenlösung werden Frachthilfen diskutiert und erforderlich sein, die bis zur Herstellung der konkurrenzfähigen Infrastrukturen die Benachteiligung des Standortes ausgleichen könnten.

IV. Marktsicherungsmaßnahmen

Um die ostdeutsche Stahlindustrie auf reduziertem Niveau zu konsolidieren, sind auch zeitlich befristete *Marktsicherungsmaßnahmen* denkbar. In diesem Bereich gibt es einen breiten "Erfahrungsschatz" der traditionell zur Kartellbildung neigenden Stahlindustrie und ihrer staatsinterventionistischen Lenkungsorgane wie der EGKS. Quotenkartelle haben in den 80er Jahren in Westeuropa den Zusammenbruch einer Reihe hochgefährdeter Stahlkonzerne verhindert und zugleich deren durchgreifende Neustrukturierung und Modernisierung in einigermaßen kontrollierten Bahnen gefördert.

Für Ostdeutschlands Stahlindustrie wären zeitlich befristete Quotenkartelle denkbar, z.B. für Baustähle, Grobblech und schwere Profile. Im Sektor Schienen- und Radsatzproduktion könnten die von der Bundesbahn und der Reichsbahn gesteuerten Aufträge – mit local-content-Klauseln versehen – die Standorte Unterwellenborn und Gröditz stabilisieren helfen. Gleiches ist für die Wagonindustrie denkbar, deren Absatz in die Sowjetunion mit politischen Maßnahmen stabilisiert wurde und wird. Folglich wären auch hier Auflagen denkbar.

Sollten für die ostdeutschen Stahlverbraucher die Preise durch die Schutzmaßnahmen höher ausfallen als für die vergleichbaren westdeutschen Konkurrenten, könnten zeitlich befristete Kompensationszahlungen erwogen werden.

Für die Finanzierung von Stabilisierungs- und Sanierungsprogrammen könnten in hochkonzentrierten Branchen wie der Stahl-, aber auch der Chemieindustrie zweigbezogene Umlagefinanzierungen bei der westdeutschen Industrie aufgelegt werden, speziell dann, wenn die spätere Übernahme der ostdeutschen Betriebe durch westdeutsche Konzerne zu erwarten ist.

V. Sozialpolitisches (Lohn, Belegschaftsabbau, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften)

1. Lohnentwicklung

Im März 1991 wurde für die ostdeutsche Stahlindustrie die Anpassung an die Westlöhne (Tarife) in Stufen bis April 1994 vereinbart: $4/91 = 62,5 \text{ vH}$; $4/92 =$

70 vH; $4/93 = 80$ vH; $1/94 = 90$ vH; $4/94 = 100$ vH. Sollte die Kernbelegschaft in dem von der THA vermuteten Tempo auf ca. 20.000 zurückgeführt werden und die Produktion auf einem Niveau von 4 Mio.t stabilisiert werden – was impliziert, daß die veralteten Anlagen stillgelegt und in dieser Frist auch Modernisierungs- und Ergänzungsinvestitionen getätigt werden –, dann dürften die derart restrukturierten Unternehmen auf der Basis sprunghafter Produktivitätssteigerungen auch die Lohnsprünge verkraften. Problematisch wird die Einkommenssituation für diejenigen Beschäftigten, die in einem frühen Stadium entlassen werden und die Lohnersatzleistungen des Arbeitsamtes auf der Basis der noch niedrigen Tariflöhne der Jahre 1991-1993 erhalten. So betrug der Durchschnittslohn der Arbeiter der EKO-Stahl AG im Mai 1991 brutto lediglich 1.394,- DM. Für diejenigen, die sich für längere Zeit in Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsmaßnahmen befinden, werden dagegen nach der gegenwärtigen rechtlichen Lage 100 Prozent des jeweiligen Tariflohns bezahlt, der in den genannten Raten ansteigen wird. Eine zweijährige ABM-Maßnahme mit anschließender Arbeitslosigkeit würde entsprechend dem dann gültigen Tariflohn um knapp 20 Prozentpunkte höher ausfallen.

2. *'Sozialverträglicher' Belegschaftsabbau*

Arbeitgebervertreter nennen hier die Vorruhestandsregelung, Kurzarbeit, die finanzielle Unterstützung mit MUV-Mitteln sowie Abfindungsaktionen. Hinzu kommen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, ABM-Stellen sowie die Ausgliederung von Betriebsteilen, die den Grundstock für den örtlichen Mittelstand sowie Klein- und Mittelbetriebe bilden können. Letzteres setzt allerdings voraus, daß im Stammbetrieb die Produktion nicht völlig eingestellt wird, so daß Aufträge nach außen vergeben werden, und weiter, daß die jeweiligen Standortkommunen über ausreichende Finanz- und Planungskapazitäten verfügen, um Bau-, Instandsetzungs- und Modernisierungsaufträge in allen Sparten der unternehmens- und haushaltsbezogenen Infrastruktur vergeben zu können.

Für Ausgliederungen sind in 'sozialistischen Retortenstädten' wie Eisenhüttenstadt, in denen es keinen gewachsenen industriellen und handwerklichen Mittelstand gibt, der jetzt wieder seine Eigentumsrechte wahrnehmen kann, die Bedingungen besonders ungünstig, zumal durch Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen auch das unternehmerische Managementpotential erst herausgebildet werden muß.

Am Beispiel Eisenhüttenstadt EKO-Stahl AG soll der Prozeß der Umstrukturierung skizziert werden. Die Belegschaft zählte 1989 ca. 11.000 Personen. Das Zukunftskonzept der Werksleitung sieht als Zielzahl 3.800 – 4.300 vor. Andere Konzeptionen nennen 3.000 als Zielzahl. Der Personalabbau erfolgt über

- natürliche Fluktuation (Westabwanderung: "einige Hundert")
- Frühverrentung (1.500)
- Ausgliederung (Stand 1.6.1991)
realisiert: 382
kurz vor der Realisierung: 176
angedacht: 1.337 – 1.437
- Qualifizierungs-Centrum der Wirtschaft GmbH Eisenhüttenstadt (EKO-Stahl; Krupp-Stahl; Stahlwerke Peine-Salzgitter: max. 580 Teilnehmer (gegründet: 1.1.1991)
- Personaleinsatzbetriebe (Stand 1.6.1991): 773 Beschäftigte
- Kurzarbeit (Mai 1991)
 - Dauerkurzarbeit: 765
 - Kurzarbeiter rechnerisch 2.314
 - bezogen auf den Belegschaftsstand – 23,1 vH
- aktive Fernvermittlung von Arbeitskräften.

Geplant sind 3.000 – 4.000 ABM-Stellen, davon ca. 2.000 für EKO-Beschäftigte, hauptsächlich über die GQBAmBh (Gemeinnützige Gesellschaft für Qualifizierung und produktive Berufs- und Arbeitsförderung; Gesellschafter: EKO-Stahl und Landkreis Eisenhüttenstadt).

Zum 1.6.1991 waren 18 ABM-Projekte mit 711 Beschäftigten in Durchführung oder Vorbereitung.

Das ehrgeizige Ziel von Geschäftsführung und Betriebsrat besteht darin, diesen Gesamtabbau ohne betriebsbedingte Kündigungen zu bewältigen. Da nach den ursprünglichen Plänen die Arbeitsverhältnisse mit EKO nur ruhen sollen, hängt alles von der Zukunft des Werkes und einer erfolgreichen Ansiedlungs- und Infrastrukturpolitik im Raum Eisenhüttenstadt ab.

Einen guten Überblick über die Versuche und Methoden, den Beschäftigungsabbau in der ostdeutschen Stahlindustrie sozialverträglich zu steuern (was bei diesen Dimensionen meines Erachtens nur zum Teil möglich ist), vermittelt die vom Zweigbüro der IGM und der BSMO herausgegebene Untersuchung "Arbeitsplatzsicherung und neue Beschäftigung an den Standorten der ostdeutschen Eisen- und Stahlindustrie. Beschäftigungsgesellschaften und regionale Innovation", Henningsdorf/Bochum/Düsseldorf, August 1991.

Rudolf Hickel

Sowjetunion im Umbau: Grundlinien einer Wirtschafts- und Währungsunion der bisherigen Sowjetrepubliken

1. Eine der entscheidenden Ursachen des drohenden ökonomischen Zerfalls der Sowjetunion liegt in der Unfähigkeit des bisherigen zentralwirtschaftlichen Plansystems, gegenüber dessen Mängeln einen sich selbst tragenden Prozeß konsequenter Wirtschaftsreformen freizusetzen. Unter gigantischem Erwartungsdruck der Bevölkerung, aber auch des Auslands, stellt sich jetzt die Aufgabe, unverzüglich das alte System in eine technologisch moderne sowie sozial-ökologisch verträgliche, vor allem aber international konkurrenzfähige Wirtschaft umzubauen. Nur so kann eine Basis für die Abwicklung der Auslandsschulden von über 70 Mrd. US-Dollar sowie projektbezogene Finanzhilfe gefunden werden. Die Aufgabefelder dieser wirtschaftlichen Transformation sind:

- energische Fortsetzung der Preisreform, die jedoch sozial abgestützt werden muß;
- eine Unternehmensreform, in deren Zentrum die Herstellung unternehmerischer Dispositionsfreiheit auf der Grundlage einer Eigentumsordnung steht, d.h. Umbau der Staats- in Privatunternehmen in einem Stufenplan;
- Aufbau eines zweistufigen Bankensystems (Notenbank gegenüber Geschäftsbanken), und damit die Schaffung von Geld-, Kapital- und Kreditmärkten;
- Schaffung eines Währungsverbundes auf der Basis einer einheitlichen, frei konvertierbaren Währung bzw. eines Verbundes konvertierbarer Währungen;
- Sicherung übergreifender Gemeinschaftsfunktionen in den Bereichen ökonomischer Umbau, Regionalausgleich, öffentliche Infrastruktur; insbesondere des Transportwesens und ökologischer Modernisierung;
- Aufbau eines übergreifenden Systems einer föderalen Finanzverbesserung zur Finanzierung entsprechender Funktionen der Wirtschafts- und Währungsunion.

Grundsätzlich gleichen die Aufgaben dieser Wirtschaftssanierung denjenigen, die im Rahmen Ostdeutschlands angegangen werden mußten. Insoweit lassen sich durchaus Erfahrungen dieser Transformation eines sozialistischen Planungstyps nutzen. Durch die Größe des Landes sowie die bisherige Struktur der Sowjetrepubliken ergibt sich gegenüber dem Um- und Aufbau der Wirtschaft der Ex-DDR ein wesentlicher Unterschied. Geklärt werden muß der Status der Republiken zueinander, und das heißt insbesondere: ihre Chancen zur wirtschaftlichen und währungspolitischen Zusammenarbeit.

2. Der grundlegende Umbau der bisherigen Sowjetwirtschaft wird allerdings durch die Tatsache erschwert, daß durch den Zerfall der Sowjetunion politisch-stabile Strukturen, innerhalb derer sich diese Transformation vollziehen könnte, kaum noch vorhanden sind. Potentielle Geberländer im Westen nehmen die Unklarheit der politischen Entscheidungsverhältnisse sowie das Fehlen eines verbindlichen Konzepts zur Wirtschaftsreform zum Anlaß, derzeit auf Finanzhilfen zu verzichten. Zur Sanierung der Wirtschaft in den Republiken der ehemaligen Sowjetunion sind jedoch private Kapitaltransfers und international abgestimmte öffentliche Finanztransfers über viele Jahre projektbezogen erforderlich. Deren Gesamtvolumen läßt sich derzeit nur ahnen, jedoch kaum schätzen. Deshalb sind wissenschaftliche Kapazitäten auf die Beschreibung und Bewertung der Umbauaufgaben dringend zu konzentrieren.

Derzeit droht in diesem Bereich eine katastrophale Blockade. Wegen mangelnder politischer Entscheidungsstrukturen wird die Finanzhilfe aus dem Westen verweigert, während mangelnde Hilfe den Prozeß des politischen und ökonomischen Umbaus erschwert. Diese Entwicklungsblockierung wird von der Gefahr einer drohenden Hungersnot überlagert.

3. Für den Aufbau politischer Strukturen sowie die wirksame Durchsetzung einer Wirtschaftsreform stellt sich die entscheidende Frage: Zerbricht mit der Sowjetunion auch der bisherige Binnenmarkt? Hier wird die These vertreten, daß die Zergliederung dieses Wirtschaftsraums in einzelne souveräne, gegeneinander abgeschottete Staaten die ohnehin schwierige Aufgabe der Wirtschaftssanierung nahezu unmöglich macht. Denn zwischen den Unternehmen bestehen republikübergreifende Lieferverflechtungen, und damit Abhängigkeiten. So werden etwa zwei Drittel der in den baltischen Staaten erzeugten Produkte in anderen Republiken abgesetzt, die wiederum auch gut 60 vH der Vorlieferungen daher beziehen. Diese Interdependenzen dürfen nicht über Nacht zerschlagen werden. Schließlich ergeben sich mittel- und langfristig für die baltischen Staaten ökonomische Chancen mit dem ökonomisch reformierten Binnenmarkt der bisherigen Sowjetrepubliken.

Trotz der historisch verständlichen Wucht, mit der einzelne Republiken aus der Sowjetunion herausdrängen, ergibt sich angesichts des übergreifenden Reformbedarfs der Wirtschaft die doppelte Aufgabe: Ermöglichung der politischen Souveränität, soweit dies die Republiken wollen, verbunden mit dem Aufbau einer Wirtschafts- und Währungsunion. Was nützen die politische Souveränität und eine eigene Währung, wenn nicht auch ein ökonomischer Entwicklungsspielraum gegeben ist. Die Hoffnung einiger Republiken, auf Dauer gezielt durch westliche Finanzhilfen unterstützt zu werden, ist trügerisch. Die westlichen Finanzhilfen, die dringend erforderlich sind, müssen aus dem Interesse an politischer und gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung auf der Basis eines Gesamtkonzepts, das alle Republiken umfaßt, zur Verfügung gestellt werden. Nur so lassen sich der Erhalt

und die Weiterentwicklung des östlichen Binnenmarktes sichern und ein auf Dauer sich etablierendes Wohlstandsgefälle zwischen den Republiken vermeiden.

4. Gegenüber der Europäischen Gemeinschaft sollte durchaus mit vergleichbaren Institutionen eine Wirtschafts- und Währungsunion der Republiken der ehemaligen Sowjetunion angestrebt werden. Sinnvoll wäre es allerdings, zwischen einer Ost- und West-EG Kooperationen und Verflechtungen herzustellen. Das Konzept einer Wirtschaftsunion, die dann an die Stelle der ehemaligen Sowjetunion tritt, richtet sich gegen die Spekulation einiger Republiken, schnell in die EG aufgenommen zu werden. Durch eine Ostöffnung wäre die EG im Prozeß der eigenen ökonomischen Integration völlig überfordert. Die ökonomischen Entwicklungsunterschiede sowie die ordnungspolitischen Voraussetzungen gegenüber der lang anhaltenden Transformationsphase der ehemaligen Sowjetunion sind viel zu unterschiedlich, als daß hier eine schnelle Integration einzelner – und das heißt letztlich vieler – Republiken angestrebt werden sollte. Die EG in ihrer derzeitigen Verfassung wäre ernsthaft bedroht. Diese Zerfallsgefahr der EG gilt es zu vermeiden, denn ihr kommt bei dem Umbau der Sowjetunion eine wichtige Funktion zu.

Mit der Strategie zur Herstellung einer Wirtschafts- und Währungsunion verbindet sich die Möglichkeit der Entwicklung dieses Binnenmarktes, auf den die Auslandshilfe durch die EG und weitere Industrienationen, wie die USA und Japan, projektbezogen konzentriert werden kann.

5. Der Reformökonom Stanislaw Schatalin, der noch unter den zentralstaatlichen Strukturen zusammen mit Grigorij Jawlinskij den 550-Tage-Plan vorgelegt hat, unterbreitete im September dieses Jahres eine "Konvention für eine Wirtschaftsunion". Sie wird darüber hinaus von Ökonomen aus den 14 bisherigen Sowjetrepubliken unterstützt und liegt Gorbatschow und dem EG-Kommissionspräsidenten J. Delors mittlerweile vor. Dieser Plan zu einer Wirtschaftsunion verdient nachhaltige Unterstützung. Denn er zielt auf ein Gesamtkonzept der Entwicklung des Binnenmarktes, auf das die Finanzhilfen der westlichen Industrienationen ausgerichtet werden sollten. Die entscheidende Frage lautet: Läßt sich eine gemeinsame Währungspolitik zur Weiterentwicklung dieses Binnenmarktes definieren? Drei Szenarien sind vorstellbar:

Szenarium 1: Die 15 Republiken der bisherigen Sowjetunion verständigen sich auf eine gemeinsame, frei konvertierbare Währung. Um die Durchsetzungschancen zu erhöhen, wird die Einheitswährung nicht mehr Rubel (im Volksmund "sowjetische Holzwährung") genannt. Voraussetzung für diese Währungszone ist ein zweistufiges Bankensystem, das vor allem der immer noch stark verbreiteten Tauschwirtschaft ein Ende setzt. Geschaffen werden muß eine gemeinsame Notenbank. Eine einheitliche Währungszone ist zwar ökonomisch wünschenswert, jedoch kaum noch durchsetzbar. Die drei baltischen Staaten haben bereits neue

Währungen eingeführt. Usbekistan soll schon Goldschätze als Basis einer eigenen Währung anlegen.

Szenarium 2: Alle 15 Republiken schaffen sich als Ausdruck politischer Souveränität eigene Währungen. Damit wäre der ökonomische Zerfall des Binnenmarktes programmiert und ein Gesamtkonzept westlicher Hilfe nicht mehr verwirklichtbar.

Szenarium 3: Als Kompromiß zwischen diesen beiden Szenarien bildet die russische Konföderation den Kern der Währungsunion. Die anderen Republiken können sich diesem Kernwährungsgebiet anschließen. Soweit sie jeweils auf Währungssouveränität Wert legen, sollten sie mit dem Kern eine Wechselkursgemeinschaft bilden, d.h. die jeweiligen Wechselkurse werden durch ein Interventionssystem zwischen den beteiligten Notenbanken stabilisiert.

6. Dieses Kompromißszenarium löst in den folgenden Feldern Reformbedarf aus:

– Republiken der ehemaligen Sowjetunion, die auch künftig politisch und ökonomisch zusammenbleiben, sollten die Schaffung eines Bundesstaates mit einem föderalen Finanzsystem nach bundesrepublikanischer Art anstreben. Kennzeichen dieses Bundesstaats wären: Souveränitätsrechte der beteiligten Länder auf parlamentarischer Basis; länderübergreifende Politik durch die Bundesorgane; System eines Finanzausgleichs zwischen den beteiligten Ländern zur Herstellung 'einheitlicher Lebensverhältnisse'. Für den Bereich der Währungspolitik muß eine einheitliche Währung auf der Basis eines zweistufigen Bankensystems (Notenbank und Kreditinstitute) verwirklicht werden. Unter dem Ziel der koordinierten Entwicklung des Binnenmarktes sollten sich viele Republiken an diesem Modell eines Bundesstaats beteiligen.

– Soweit jedoch Republiken keine Souveränitätsrechte an eine übergeordnete Zentralinstanz abgeben wollen, ist zwischen diesen und dem föderalen Bundesstaat eine Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage einer Konföderation anzustreben. Diese Wirtschaftsgemeinschaft hat vor allem die Regeln der ökonomischen Zusammenarbeit zwischen den Republiken zu definieren und deren Einhaltung zu sichern. Sie muß ordnungsgemäß etwa gleiche Rechtsgarantien für die Entwicklung privater Unternehmensinitiative abgeben. Über die derzeit bekannten Pläne der Gruppe um Schatalin hinaus wäre jedoch zu überprüfen, ob nicht eine der EG vergleichbare Wirtschaftsgemeinschaft installiert werden sollte. Dazu wären entsprechende Institutionen zu schaffen. Auf der Basis ihrer finanzpolitischen Souveränitätsrechte bilden die beteiligten Republiken *einen Gemeinschaftshaushalt*. Dieser sollte vorrangig für *regionale Strukturfonds* genutzt werden. Dafür müßten, vergleichbar dem Zielsystem der Regionalfonds der EG, Verteilungskriterien gemeinschaftlich festgelegt werden. Dieser Regionalfonds der Wirtschaftsgemeinschaft könnte dann auch die Grundlage für die Vergabe von Finanzhilfen aus dem Ausland bilden.

Bei der Entscheidung über die Gestaltung der Währungspolitik steht fest: Eine einheitliche Währung verbessert die Bedingungen der ökonomischen Transformation einerseits und die Entwicklung des Binnenmarktes andererseits. Sie verlangt jedoch neben währungspolitischen Gemeinschaftsorganen eine aktive Struktur- bzw. Ausgleichspolitik (Finanzausgleich) zwischen den Regionen. Insofern eine einheitliche Währungspolitik einem relevanten Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte gleichkommt und auch den finanzwirtschaftlichen Integrationsdruck stärkt, werden nicht alle Republiken auf eine eigene Währung verzichten wollen. Dies gilt nicht für die Republiken, die sich zu einem Bundesstaat mit einheitlicher Währung zusammenschließen. Den Republiken mit jeweils eigener Währung sollte dadurch jedoch die Mitgliedschaft in der Wirtschaftsgemeinschaft nicht verweigert werden. Vergleichbar dem Europäischen Währungssystem (EWS) wäre dazu die folgende Teil-Vergemeinschaftung der Währungspolitik vorstellbar.

Zwischen den neu entstehenden Währungen werden feste Wechselkurse mit Schwankungsmargen festgelegt. Diese Absicherung eines gemeinschaftlichen Währungsraums auf der Basis fortbestehender nationaler Währungen verlangt freilich Gemeinschaftsorgane, jedoch unterhalb von Regierungskonferenzen. Die Abwicklung der Wechselkursinterventionen könnte, wie beim EWS, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel übernehmen. Zur Stabilisierung der Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft ist ein System der Finanzierung von Wechselkursinterventionen erforderlich. Vergleichbar der 'synthetischen' Währungseinheit des EG-Wechselkurssystems, dem ECU, ließe sich für den Wechselkursverbund der ehemaligen Sowjetrepubliken eine gemeinsame Korbwährung schaffen.

Dieses neue Wechselkurssystem müßte mit dem Europäischen Währungssystem und dem US-Dollar sowie dem japanischen Yen koordiniert werden (etwa im Rahmen der G 7-Treffen).

7. Die hier unterbreiteten Vorschläge gelten dem Ziel, institutionelle Voraussetzungen für private und öffentliche Kapitaltransfers in die Republiken der ehemaligen Sowjetunion zu schaffen. Ohne diese Grundlagen ist nicht einmal das viel zitierte 'Faß ohne Boden', in das die Finanzhilfen zu fließen drohen, bekannt. Was sich beim Um- und Aufbau der ostdeutschen Länder zeigt, gilt in verstärktem Maße für die ehemalige Sowjetunion. Die dringend erforderliche Transformation sollte nicht wildwüchsigen Markt- bzw. Kapitalkräften überlassen werden. Der Westen muß sich auf einen langjährigen Umbau einstellen, für den in einem ersten Schritt die institutionellen und ordnungspolitischen Voraussetzungen zu schaffen sind. Wenn über dieses Konzept der Wirtschafts- und Währungsreform schnell Einigung hergestellt wird, dann lassen sich projektbezogene und kontrollierte Finanzbeziehungen ab sofort rechtfertigen.

Rudolf Hickel

Deregulierung der Arbeitsmärkte: zurück in den technomodernen Manchester-Kapitalismus?

Vorbemerkung

Einen Tag nach dem "Tag der Arbeit 1991" legte die "unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission)" der Bundesregierung nach dreijähriger Arbeit ihren Endbericht dem Bundeswirtschaftsminister vor. Vorsitzender der Kommission ist der Wirtschaftswissenschaftler Jürgen Donges vom Kieler Weltwirtschaftsinstitut. Neben weiteren drei Professoren – darunter auch der jahrelange Vorsitzende des sog. "Rats der Fünf Weisen", Olav Sievert – gehören der Kommission vier wirtschaftsnahe Praxisvertreter sowie der ehemalige Geschäftsführer des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB, Heinz Markmann, an. Er hat zum Arbeitsmarktkapitel ein Minderheitenvotum vorgelegt. Der Autor dieser Beurteilung des achten Kapitels zum "Arbeitsmarkt" im Endbericht hatte die Gelegenheit, seine Thesen zum Regulierungsbedarf auf den Arbeitsmärkten am 14.10.1988 der "Deregulierungskommission" vorzutragen.

I. Bewertung der Grundaussagen

Das achte Kapitel zur Deregulierung des "Arbeitsmarkts" im Endbericht dieser "unabhängigen Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen" hat es in sich. An vielen Stellen wird zwar immer wieder die Notwendigkeit des kollektiven Schutzes von Arbeitnehmern gegenüber Unternehmerwillkür betont. Auch das Ziel der "Existenzsicherung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ... als Kernbereich der Koalitionsbetätigung" wird formuliert. Gemessen an den Vorschlägen zur Deregulierung handelt es sich jedoch nur um Lippenbekenntnisse. Die Botschaft lautet vielmehr: Eine Über-Regulierung der Arbeitsmärkte erzwingt zu hohe Löhne, eine zu geringe Lohnspreizung in den Branchen und Regionen und führe damit zu Arbeitslosigkeit.

Abhängigkeit der Arbeitnehmer bagatellisiert

Trotz der aufwendigen Auseinandersetzung mit dem Pro und Contra der bisherigen Regulierung, dieser Bericht macht deutlich: Die auch noch heute existente Abhängigkeit der Arbeitnehmer auf den Arbeitsmärkten von Unternehmensentscheidungen wird von den Deregulierern unterschätzt, ja bestritten. Darauf weist das Minderheitengutachten von H. Markmann, dem ehemaligen Geschäftsführer des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB, zutreffend hin.

Der im Ökonomen-Deutsch gehaltene Schlüsselsatz lautet: "Viele Arbeitnehmer haben Geld- und Realvermögen und brauchen daher nicht jede Arbeit zu jeder beliebigen Bedingung anzunehmen." Schön wär's, wenn die Arbeitnehmer als Vermögensbesitzer über derart hohe Alternativeinkommen verfügen. Die Wirklichkeit sieht trotz der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ganz anders aus. Die Hauptquelle der Lebenssicherung bilden immer noch die Arbeitseinkommen. Die aus der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie übernommene Fiktion trifft nicht zu. Menschen, die ihre Ware Arbeitskraft anbieten, können sich nicht wie Anbieter von Maschinen oder Bananen verhalten. Sie sind ökonomisch nicht in der Lage, bei einem als zu gering erachteten Lohnangebot auf Arbeit zu verzichten. Im Gegenteil, bei rückläufigen Löhnen muß mehr gearbeitet werden, um die Einkommensverluste auszugleichen.

Beim Lesen dieses Berichts drängt sich daher der Eindruck auf, vor allem die Professoren in der Kommission hätten ihre Einkommenslage und damit Entscheidungsmöglichkeiten auf die Arbeitnehmer übertragen. Denn für die meisten Professoren gilt: Auf der Basis eines gesicherten Sockeleinkommens sowie zusätzlicher Kapitaleinkünfte können sie ihr weiteres Angebot an Arbeit – etwa die Mitarbeit in der Deregulierungskommission – vom erwarteten Zusatzeinkommen abhängig machen. Über dieses Privileg verfügen diejenigen, die existentiell von Erwerbstätigkeit abhängig sind, heute nicht. Deshalb müssen sie durch ein kollektives Tarifsystem, das Mindeststandards gewährleistet, geschützt werden. Der Abbau solcher Schutzrechte – etwa untertarifliche Bezahlung (Aufhebung des Günstigkeitsprinzips), Kündigungsschutz, Schutz für Schwerbehinderte, Sozialplanrecht – kann insoweit nur die Arbeits- und Lebenslage der Arbeitnehmer verschlechtern.

Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes

Auf tönernen Füßen steht auch die den Endbericht durchziehende Behauptung, die "Individualisierung der Arbeitsverhältnisse" bringe die (veränderten) Wünsche der Beschäftigten nach mehr Flexibilisierung zum Ausdruck. Die Befragungen, die als Beleg angeführt werden, sind einseitig, unvollständig. Keine Erwähnung findet die Tatsache, daß nicht die Flexibilisierungswünsche der Arbeitnehmer, sondern die der Arbeitgeber faktisch durchgesetzt werden sollen. Die Schaffung von Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen und Leiharbeit dient dem Unternehmensziel, Arbeitskräfte noch stärker nach den Regeln des Gewinnkalküls einzusetzen. Hinzu kommt noch: Unter dem Regime der Arbeitslosigkeit reduziert sich die Entscheidung von Arbeitsplatzsuchenden auf die Annahme von Arbeit unterhalb des 'Normalarbeitsverhältnisses' oder überhaupt keine Arbeit. Die vorgeschlagene Deregulierung gleicht deshalb einem machtpolitischen Nullsummenspiel: Unternehmen gewinnen an Verfügungsmacht über die Arbeitskräfte, deren Abhängigkeit durch die Schwächung der Gewerkschaften steigt.

Zweifelhafte Beschäftigungseffekte der Deregulierung

Eine weitere Basisthese dieses Endberichts ist zu bezweifeln. Arbeitslosigkeit ließe sich – so die Botschaft – durch den Abbau sozialstaatlicher Regulierung abbauen. Eine fundierte Beweisführung sucht man vergebens. Der internationale Vergleich unterschiedlicher Arbeitsmarktregime jedenfalls bestätigt diese Behauptung nicht. Im Gegenteil, die leider ziemlich sinnentstellend wiedergegebenen Modelle Schweden und Österreich zeigen doch gerade, wie durch sozialstaatliche Regulierung und Arbeitsmarktpolitik vor allem in Phasen des strukturellen Umbruchs Arbeitslosigkeit aufgefangen werden kann. Bei Lichte besehen wird ein ganz anderer Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Deregulierung sichtbar. Die hohe Arbeitslosigkeit wird als Druckmittel zur gewinnwirtschaftlich radikalen Öffnung der Arbeitsmärkte genutzt. Immer wieder verweisen die Deregulierer auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Deregulierungsmaßnahmen – wie etwa die untertarifliche Einstellung von Langzeitarbeitslosen oder der geplante Verzicht auf die Übernahme von Beschäftigten im Falle eines Unternehmensverkaufs (Abschaffung des § 613 a BGB) – werden mit Blick auf die Lage Ostdeutschlands dem neuen Deutschland empfohlen. Arbeitslose, die die moderne Form der 'industriellen Reservearmee' darstellen, haben bei ihrer Einstellung den Preis schlechterer Lohn- und Schutzbedingungen zu bezahlen.

Produktivität "Sozialer Stabilität" unterschätzt

Ein weiteres Manko dieses Berichts sticht ins Auge: Der volkswirtschaftliche Nutzen regulierter Arbeitsmärkte wird zwar verschiedentlich angesprochen, jedoch bei der endgültigen Urteilsbildung bagatellisiert. Der "Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände" blieb es schließlich im vorgeschalteten Befragungsverfahren durch die Kommission vorbehalten, die Vorteile des kollektiven Tarifvertragssystems für die Gesamtwirtschaft zu loben. Dabei geht es nicht nur um die Kostenersparnis und Kalkulierbarkeit dieses kollektiven Lohnbildungssystems gegenüber den ansonsten vielen aufreibenden Einzelverhandlungen (Einsparung von Transaktionskosten). Lohnpolitik im Kontext der Tarifaufonomie sowie weitere Schutzmaßnahmen auf den Arbeitsmärkten stellen eine zentrale soziale Produktivkraft des modernen Wirtschaftens dar. Die vergleichsweise soziale Stabilität der Arbeitsbeziehungen erklärt auch die internationalen Konkurrenzvorteile der westdeutschen Wirtschaft. Diese Erfahrung spricht sich seit einigen Jahren selbst in dem durch die Kommission hochgelobten Deregulierungsland USA herum. Langjährige Produktivitätsverluste in den USA sind zum Teil auf die Instabilität der dortigen Arbeitsbeziehungen zurückzuführen. Die bundesdeutschen Deregulierungsexperten müssen sich beim lobenden Bericht über die USA einen schweren Vorwurf gefallen lassen. Die dortige Praxis, in Krisensituationen eines Unternehmens Tariflohnsenkungen durchzusetzen, wird betont und die Übernahme für Deutschland vorgeschlagen ("concession bargaining"). Jedoch auf die

negativen Erfahrungen mit der unterschiedlichen Entlohnung für ein und dieselbe Arbeit bei gleicher Qualifikation wurde nicht eingegangen ("Two-Tier-Wage-System"). So mußten die United Airlines diese Lohnspaltung wieder abschaffen, da bei den Wartungsarbeiten Mängel auftraten. Dadurch unangefochten führte die "Expertenkommission" mit dem Vorschlag einer untertariflichen Einstellung von Langzeitarbeitslosen die Lohnspaltung in Deutschland ein.

II. Die vorgeschlagenen Deregulierungsmaßnahmen

Während die Begründung für die vorgeschlagenen Deregulierungsmaßnahmen auf tönernen Füßen steht und Gegenargumente zwar aufgeführt, jedoch nicht angemessen bewertet wurden, würde deren Realisierung die deutsche Arbeitsmarktordnung massiv verschlechtern. Eine Ausweitung der Abhängigkeit der ohnehin von Arbeitsplätzen Abhängigen durch eine fundamentale Schwächung gewerkschaftlicher Politik für Arbeitnehmer wäre die Folge. Die Verbreitung eines Manchester-Kapitalismus auf den Arbeitsmärkten im neuen Deutschland bliebe jenseits der technologischen Entwicklung das Ergebnis. Das belegen die vorgeschlagenen Maßnahmen der Mehrheitsexperten, die in ihrer Gesamtwirkung zu bewerten sind:

- Tarifverträge sind im Notfall (bei drohendem Konkurs) durch Betriebsvereinbarungen zu unterschreiten. Das betrifft die Herabsetzung tariflicher Leistungen, wie Löhne, Gehälter, Sonderzuwendungen, Urlaubsdauer, Urlaubsgeld und Kündigungsfristen.
- Bis maximal drei Jahre werden Langzeitarbeitslose zu untertariflichen Arbeitsbedingungen eingestellt, und damit wird die Mindestlohnsicherung ausgehebelt. Diese Regelung greift demnächst vor allem in Ostdeutschland, wo die Zahl der Langzeitarbeitslosen lange Zeit hoch sein wird.
- Die Möglichkeit der staatlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärung wird beschränkt, um die untertarifliche Einstellung von nicht tariflich gebundenen 'Außenseibern' und damit 'Schmutzkonkurrenz' zu erleichtern. Auf die Nutzung dieser Möglichkeit in Ostdeutschland wird ausdrücklich hingewiesen.
- Befristete Arbeitsverträge bis zu 18 Monaten – mit einer einmaligen Verlängerung um denselben Zeitraum – werden durch das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz über die bisherige Gültigkeit bis 1995 hinaus generell zugelassen. Hingewiesen wird dabei auf die Hoffnung, die Chancen der Betroffenen, in Dauerarbeitsverhältnisse übernommen zu werden, seien gut. Wissenschaftliche Untersuchungen des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), die in diesem Bericht nicht zitiert werden, belegen allerdings das Gegenteil.
- Der allgemeine Kündigungsschutz, der eigentlich dem Ziel dient, die Willkür von Unternehmen einzuschränken, wird gelockert. Bei der betriebsbedingten

Kündigung sollen Punktetabellen auf der Basis einer Gewichtung von Alter, Gesundheit und Unterhaltungspflichten etwa erstellt werden. Es grenzt an Zynismus, wenn zur Begründung darauf hingewiesen wird, schneller Kündbare könnten auch schneller wieder einen Job finden.

– Den Schwerbehinderten wird anheimgestellt, ob sie auf der Basis des besonderen oder des allgemeinen Kündigungsschutzes eingestellt werden wollen. Damit können die Unternehmen die mögliche Not des Betroffenen, bei Beanspruchung des speziellen Kündigungsschutzes überhaupt keine Arbeit zu finden, ausnützen.

– Das derzeitige Sozialplanrecht wird modifiziert. Die dazu vorgeschlagenen Alternativen laufen allesamt darauf hinaus, den bisherigen kollektiven Schutz bei Massenentlassungen auszuhöhlen. Dabei sieht eine Alternative lediglich die Einrichtung überbetrieblicher Ausgleichsstellen vor, die soziale Härtefälle übernehmen.

– Bei der Übernahme eines Betriebs im Insolvenzfall übernimmt der Erwerber des Betriebs nicht alle bestehenden Arbeitsverträge. Die Abschaffung des § 613 a BGB wird ausdrücklich mit Blick auf Ostdeutschland begründet. Damit sollen zügige Entlassungen bei Betriebsübernahmen ermöglicht werden. Alle drei vorgestellten Varianten schränken die Verpflichtung zur Übernahme der bisher Beschäftigten ein.

– Die Höchstdauer für Leiharbeit (gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung) wird, wenn schon nicht ganz aufgehoben, so doch ausgedehnt. Verbunden damit wird der Vorschlag, auf das bisher generelle Verbot von Leiharbeit im Bauhauptgewerbe zu verzichten. Schmachhaft gemacht werden diese Forderungen den Leiharbeitern mit dem Hinweis auf die damit geschaffene "Möglichkeit der Selbstgestaltung ihrer Tätigkeit nach Art und Umfang". Dem steht freilich der Grundsatz gegenüber: "Leiharbeitsverhältnisse müssen sich für den Entleiher rechnen". Leiharbeit schafft den Unternehmen Flexibilität bei ihrer Einstellungs politik.

– Das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit wird aufgehoben und die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung zugelassen. Dabei sehen die Deregulierer durchaus auch Nachteile: Private Arbeitsvermittler konzentrieren sich nur auf lukrative Fälle ("Rosinenpickerei"). Sie haben ein Interesse an häufiger Kündigung zur Provisionssteigerung und können die Not der Arbeitssuchenden ausnützen. Deshalb werden gesetzliche Maßnahmen zur Regulierung der deregulierten Arbeitsvermittlung vorgeschlagen. Eine Steigerung der Effizienz der bisherigen Vermittlung durch die Bundesanstalt für Arbeit ist diesem Vorschlag vorzuziehen.

Jörg Huffschnid, Werner Voß

Europäische Steuerung von Abrüstung und Konversion – Zusammenfassung einer Studie –

Fragen der Militär- und Rüstungspolitik haben bis vor kurzer Zeit keine wesentliche Rolle in den Diskussionen über die zukünftige Gestaltung der Europäischen Gemeinschaft gespielt. Das hat sich innerhalb des letzten Jahres schlagartig geändert. Hierfür waren vor allem drei Ereignisse maßgeblich.

- *Der Zerfall und schließlich die formelle Auflösung der Warschauer-Vertrag-Organisation hat die Frage nach einer eigentändigen sicherheits- und militärpolitischen Position Europas mit neuer Aktualität aufgeworfen.*
- *Der Golfkrieg hat zum einen die wesentliche Rolle deutlich gemacht, die der internationale Waffenhandel – mit Beteiligung europäischer Unternehmen und mit Duldung oder Förderung europäischer Regierungen – als Grundlage dieses Krieges gespielt hat; zum anderen sind die gegensätzlichen Positionen der Mitgliedsländer der EG hinsichtlich einer Beteiligung an den militärischen Aktionen der USA krass zutage getreten.*
- *Schließlich steht die EG dem Bürgerkrieg in Jugoslawien bemerkenswert konzeptions- und hilflos gegenüber.*

In einer Zeit, in der die europäische Gemeinschaft unter großen Schwierigkeiten versucht, den Binnenmarkt zu vollenden, die Wirtschafts- und Währungsunion einzuleiten und Vorstellungen über Konturen und Inhalte einer Politischen Union zu entwickeln, rücken diese neuen Fragen mehr und mehr in den Vordergrund der politischen Verhandlungen und Auseinandersetzungen.

Im Zusammenhang der Diskussionen über eine europäische Kontrolle und Beschränkung von Waffenexporten hat das Europäische Parlament eine Studie hierüber an das PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung, Bremen/Berlin/Rostock, vergeben. Sie wurde von Jörg Huffschnid und Werner Voß erarbeitet, Ende Mai 1991 fertiggestellt und unter dem Titel "Militärische Beschaffungen – Waffenhandel – Rüstungskonversion in der EG. Ansätze koordinierter Steuerung" als PIW-Studie Nr. 7 veröffentlicht. Es folgt die der Studie vorangestellte Zusammenfassung.

Der Ende der 80er Jahre einsetzende Rückgang der realen Militärausgaben in den Rüstungszentren der Welt – USA, UdSSR, Westeuropa – wird sich aufgrund der Beendigung der Ost-West-Konfrontation sowie fiskalischer Zwänge in den 90er Jahren fortsetzen. Der Golf-Krieg hat diesen Trend nicht gestoppt, weitere Konflikte – in Osteuropa oder der Dritten Welt – werden hierzu wahrscheinlich auch nicht in der Lage sein.

Die Rüstungsindustrien der EG stehen also vor der Notwendigkeit, sich durch radikale Umstrukturierung und Kapazitätsabbau an die neue Lage anzupassen. Sie sind darüber hinaus dem Druck ausgesetzt, der von der Dynamik der europäischen Integration ausgeht: Trotz der Ausklammerung von Rüstung und Rüstungsexport aus den Bestimmungen des EWG-Vertrages (Art. 223) beeinflusst insbesondere die anstehende Vollendung

PIW

Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH

Albersstraße 12 B · W-2800 Bremen 1 — Kopenhagener Straße 48 · O-1058 Berlin

Ulrike Bohnenkamp, Heinz-J. Bontrup, Axel Troost
**Regionale Kosten-Nutzen-Analyse für eine Energiedienstleistungs-
Strategie am Beispiel der Stadtwerke Bremen AG**

Endbericht für den Bremer Energiebeirat
Bremen 1989, 163 Seiten, DM 25,- (ISBN: 3-925139-10-9)

Rudolf Hickel, Jan Prieue
**Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der umwelt- und
sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft**

PIW-Studie Nr. 5, Bremen 1990, 90 Seiten, DM 18,- (ISBN: 3-925139-11-7)

Heiner Heseler, Rudolf Hickel
**Der maritime Sektor im Umbruch – Wirtschaftsstrukturelle und
beschäftigungspolitische Vorschläge für die Region Rostock**

PIW-Studie Nr. 6, Bremen 1990, 100 Seiten, DM 25,- (ISBN: 3-925139-12-5)

Jörg Huffschild, Werner Voß
**Militärische Beschaffungen – Waffenhandel – Rüstungskonversion
in der EG. Ansätze koordinierter Steuerung**

PIW-Studie Nr. 7, Bremen 1991, 100 Seiten, DM 18,- (ISBN: 3-925139-18-4)

Hildegard Kaluza, Bernhard Pollmeyer, Gerd Tehler
**Kommunale/regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.
Ein Leitfaden für die Praxis**

Bremen 1991, 184 Seiten, DM 20,- (ISBN: 3-925139-13-3)

Gerd Syben, Annegret Tügel, Bert Warich, Dietmar Zoll
**Das Umstellungsdilemma. Der Strukturwandel in der Bauwirtschaft in
den neuen Bundesländern am Beispiel der Region Frankfurt/Oder**

Bremen/Berlin 1991, 100 Seiten, DM 18,- (ISBN: 3-925139-17-6)

Jörg Goldberg
**Die deutsche Bauwirtschaft nach der Strukturkrise.
Eine Bestandsaufnahme an der Schwelle des EG-Binnenmarktes**

Bremen 1991, 280 Seiten, DM 63,- (ISBN: 3-925139-14-1)

Joachim Eisbach
**Die Entwicklung der zehn größten deutschen Bauunternehmen
in ihren Jahresabschlüssen**

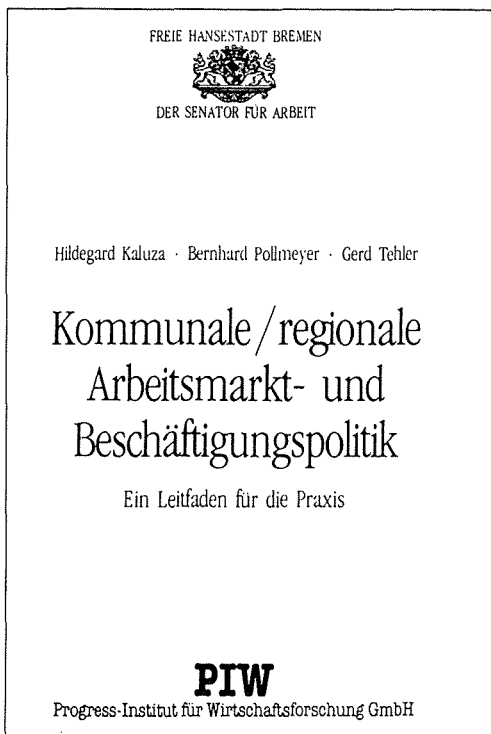
Bremen 1991, 115 Seiten, DM 38,- (ISBN: 3-925139-16-8)



AG Alternative
Wirtschaftspolitik
MEMORANDUM '91
Gegen Massenarbeitslosigkeit und Chaos – Aufbau-
politik in Ostdeutschland
268 Seiten, DM 24.–
ISBN 3-89438-014-4



127 Seiten, DM 16.–
ISBN 3-923208-30-8
(Distel Hefte 21)



184 Seiten, DM 20.– (ISBN: 3-925139-13-3)
Zu beziehen über jede Buchhandlung oder direkt beim
Progress-Institut für Wirtschaftsforschung – Albersstr. 12 B – 2800 Bremen 1

Aus dem Inhalt:

Die übereilte Währungsunion –
Die ökonomischen Aufgaben: die
Umriss des Gesamtproblems – Ist
ein neues »Wirtschaftswunder« zu
erwarten? – Private Investitionen
in Ostdeutschland – Die Lohnfrage
– Wieviel Arbeitslosigkeit im geein-
ten Deutschland? – Die Ressourcen-
lage der westdeutschen Wirtschaft
– Die ostdeutsche Wirtschaft für
ihre eigene Modernisierung einset-
zen – Die Wirtschaftsentwicklung
in Ostdeutschland seit Mitte 1990 –
Der Finanzbedarf der öffentlichen
Haushalte, die öffentliche Verschul-
dung – Öffentliche Kreditnach-
frage und Kreditpolitik – Welche
Wirtschaftspolitik für Ostdeutsch-
land? – Wohin geht die politisch-
ökonomische Entwicklung?

DISTEL VERLAG · Sonnengasse 11 · 7100 Heilbronn

MEMO-FORUM

Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Nr. 4, Oktober 1984 (88 S.)

- Pro und Kontra wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- Schwerpunktthema:**
„Frauenarbeit in der Krise“

Nr. 5, Februar 1985 (76 S.)

- Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik (II)
- Schwerpunktthema:** Gibt es technologische Arbeitslosigkeit?

Nr. 6, Juni 1985 (70 S.)

- Entkopplung von Arbeit und Einkommen?
— Zur Diskussion über Mindesteinkommen
- Schwerpunktthema:** Vergesellschaftung

Nr. 7, November 1985 (110 S.)

- Grundzüge arbeitnehmerorientierter Kommunalpolitik in Großbritannien
- Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise?
- Ansätze alt. Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung
- Selbstkostenpreisbildung — ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung bei Rüstungsgütern?
- Wege zur Vollbeschäftigung: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich
- Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation — zur Position der Memoranden

Sonderheft Nr. 2, Februar 1986 (82 S.)

10 Jahre Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

- Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben — mit Beiträgen von Jörg Hülfschmid, Rudolf Hickel, Herbert Schui, Margit Scherb, Michael Müller, Hubert Kleinert, Delfie Hensche und Heinz Jung
- Buchbesprechung

Nr. 8, Juli 1986 (68 S.)

- Profitratenentwicklung und Krisenzyklus
- Zum wirtschaftspolitischen Leitartikel der SPD
- Regionale Disparitäten und Süd-Nordgefälle
- Bestellung von Sachverständigen nach § 80 (3) Betriebsverfassungsgesetz
- Selbstorganisationen — zu einigen Rezeptionsdefiziten der Memoranden

Nr. 9, Oktober 1986 (88 S.)

- Stellungnahme: Die Werten haben eine Zukunft — Alternativen zum Arbeitsplatzabbau
- Schwerpunktthema: Sozialpolitik**
Sozialpolitische Umverteilung und private Produktion; Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung?; Krankenversicherung und Gesundheitspolitik; Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung
- Begriff, Ideologie und Bedeutung des kapitalistischen Privateigentums — Zur Kontroverse um die Forderung nach Vergesellschaftung

Nr. 10, Dezember 1986 (72 S.)

- Sondermemorandum** — Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen
- Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung
- Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise
- Alles wieder im Lot? — Anmerkungen zum West-Berliner „Wirtschaftswunder“

Nr. 11, Juni 1987 (112 S.)

- Stellungnahme: Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie — Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte
- Ökologischer Umbau der Wirtschaft — Strategien einer neuen Strukturpolitik
- Beschäftigungs- und Qualifikationsprogramme gegen Berufs- und Arbeitsnot junger Menschen
- Überlegungen zur materiellen Grundsicherung von Frauen
- Privatisierung der Bundespost verfassungswidrig?

Nr. 12, August 1988 (112 S.)

Schwerpunktthema: Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft

Nr. 13, Oktober 1988 (112 S.)

- Sondermemorandum** — Schuldenerlaß statt Erpressung
- Stellungnahme zum Zweiten Schiffsregister
- Kurzgutachten zu den fiskalischen und regionalen Auswirkungen der Kooperation Krupp-Mannesmann
- Die Macht der Elektrizitätsunternehmen
- Markt und Staat in Europa
- Europäische Währung und Zentralbank

Nr. 14, September 1989 (80 S.)

- Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in der BRD
- Stellungnahme zur Abschaffung der „Quellensteuer“
- Ansätze interventionistischer Politik in der deutschen Finanzwirtschaft des 19. und 20. Jahrhunderts
- Automobilindustrie und Freihandel — ein Mythos
- Besser leben und gesünder essen
- Spekulationskapitalismus oder Produktivkraftschub?

Sonderband 1, Jan. 1990 (330 S.) DM 14,—

„Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik“

- Tagungsband eines Symposiums an der Wirtschaftsuniversität Wien

Nr. 15, März 1990 (88 S.)

- Stellungnahme zur 5. Kartellgesetznovelle
- Das „Stabilitätsgesetz“ — Kritik und Alternativen
- Handlungsspielräume europäischer Umweltpolitik
- Eckpunkte eines CO₂-Reduktionsplans für die BRD
- Diskussionsforum zur expansiven Finanzpolitik

Nr. 16, Mai 1990 (96 S.)

- Sondermemorandum** — Sozial-ökologisches Sofortprogramm: Risiken der deutsch-deutschen Währungsunion auffangen
- „Stadtwerke der Zukunft“ — Energiedienstleistungsunternehmen am Beispiel Bremen

Nr. 17, Mai 1991 (112 S.)

- Schwerpunktthema:** Von der Mitbestimmung zur Wirtschaftsdemokratie — Ökologisierung und Demokratisierung der Unternehmensverfassung