

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 208/I

Sozialpolitik im vereinten Deutschland I

Von

Joachim Genosko, Philipp Herder-Dorneich, Heinz Lampert,
Winfried Schmähle, Hans Peter Widmaier und Regine Heidenreich

Herausgegeben von Gerhard Kleinhenz



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 208/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 208/I

Sozialpolitik im vereinten Deutschland I



Duncker & Humblot · Berlin

Sozialpolitik im vereinten Deutschland I

Von

**Joachim Genosko, Philipp Herder-Dorneich, Heinz Lampert,
Winfried Schmähl, Hans Peter Widmaier und Regine Heidenreich**

Herausgegeben von Gerhard Kleinhenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sozialpolitik im vereinten Deutschland / hrsg. von Gerhard Kleinhenz. – Berlin: Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N.F., Bd. 208)
NE: Kleinhenz, Gerhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .
1. von Joachim Genosko . . . – 1991
ISBN 3-428-07160-3
NE: Genosko, Joachim

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07160-3

Vorwort

Nach der friedlichen Revolution der Bürger der ehemaligen DDR, nach dem Fall der Mauer am 9. November 1989 und nach den ersten freien Wahlen vom 18. März 1990 vollzog sich der Prozeß der staatlichen Vereinigung Deutschlands auf der Grundlage der am 1. Juli 1990 eingeführten Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und des am 3. Oktober 1990 wirksam gewordenen Einigungsvertrages (vom 31. August 1990) in einem Tempo, das zunächst wohl von niemandem für möglich gehalten worden war. Mit der Bildung des am 2. Dezember 1990 gewählten gesamtdeutschen Bundestages und mit dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung am 17. Januar 1991 gibt es grundsätzlich nur noch eine einheitliche staatliche Sozialpolitik für das vereinigte Deutschland.

Der Ausschuß für Sozialpolitik in der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik e. V., konnte schon bei seiner Jahrestagung am 20. und 21. September 1990 in Ottobeuren in die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Herausforderungen dieser aktuellen Entwicklung für die Sozialpolitik eintreten. Mit der staatlichen Vereinigung unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurden auch für den Bereich der Sozialpolitik eine Fülle wissenschaftlicher Fragestellungen aufgeworfen, deren Aufarbeitung wegen der vom souveränen Volk bestimmten Dynamik des Einigungsprozesses nicht der wissenschaftlichen Fundierung der sozialpolitisch relevanten Entscheidungen dienen konnte. Die mit der Vereinigung Deutschlands verbundenen sozialpolitischen Probleme und Fragen werden aber wohl für längere Zeit im Vordergrund der wissenschaftlichen Diskussion stehen und könnten auch wesentliche Anregungen für die Wissenschaft von der Sozialpolitik bringen.

Auf der Jahrestagung 1990 standen zunächst ordnungs- und systemtheoretische Analysen der Transformation und des historischen revolutionären Prozesses in der früheren DDR sowie der möglichen Wege des Übergangs zu einer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung im Vordergrund (vgl. die Beiträge von Herder-Dorneich und Widmaier/Heidenreich). Mit der Grundsentscheidung der Vereinigung nach Art. 23 GG und mit der Verwirklichung des Staatsvertrags über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war die Grundlage gegeben für erste, vorläufige Analysen der verteilungs- und sozialpolitischen Implikationen der Vereinheitlichung des Rechts der Sozialen Sicherung (vgl. den Beitrag von Schmähl). Ebenso konnten Probleme des Übergangs für die sozialpolitisch zentrale, kollektive Organisation auf dem Arbeitsmarkt betrachtet (vgl. den Beitrag von Genosko) sowie Überlegungen zur Konzeption und Ausgestaltung für

die Sozialpolitik in bezug auf Familien im vereinten Deutschland angestellt werden (vgl. den Beitrag von Lampert).

In der Entwicklung nach dem 1. Juli 1990 wurde zunehmend deutlich, daß mit der Herstellung eines prinzipiell einheitlichen Arbeits- und Sozialrechts nur die Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Herausforderungen der staatlichen Vereinigung an die Sozialpolitik geschaffen sind. Angesichts der durch die sozialistische Kommandowirtschaft und einen zentralistisch autoritären Versorgungsstaat hinterlassenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse werden nun die eigentlichen Probleme und Aufgaben für die Sozialpolitik im vereinigten Deutschland erst allmählich erkennbar. Die tatsächlichen, erheblichen Unterschiede der Lebenslagen zwischen West- und Ostdeutschland werden durch die gespaltene Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt seit der Währungsunion zunächst wohl noch vergrößert werden, bis der strukturelle Anpassungsprozeß und die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den neuen Bundesländern eine nachhaltige Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen ermöglichen.

Das für die Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft charakteristische Verhältnis von individueller Selbstverantwortlichkeit und subsidiärer Förderung und Absicherung der Entfaltungsfreiheit des Einzelnen durch ein pluralistisches System von Solidargemeinschaften (Gruppen), Interessenverbänden, privaten und staatlichen Institutionen wird erst noch einer Zeit der Entwicklung, der Entfaltung und der gesellschaftlichen Einübung bedürfen, bis die rechtliche Einheit des Sozialstaats auch materiell die einheitliche Verwirklichung sozialpolitischer Ziele und gleichwertige Lebensbedingungen für die Menschen in allen Bundesländern begründet.

Der Ausschuß für Sozialpolitik konnte zunächst nur einen kleinen Teil der mit der Vereinigung Deutschlands im Bereich der Sozialpolitik aufgeworfenen Fragestellungen in Angriff nehmen. Eine umfassende Behandlung dieser Fragen wird der Ausschuß im Rahmen seiner Jahrestagungen wohl auch nicht leisten können. Er wird diese Arbeit jedoch fortsetzen und sich auf seiner Jahrestagung 1991 erneut der Analyse der sozialpolitisch relevanten Entwicklungen im vereinten Deutschland zuwenden.

Gerhard Kleinhenz

Inhaltsverzeichnis

Theorie der Wende — Die Wende in den sozialistischen Ländern als ordnungs-theoretisches Problem	
Von <i>Philipp Herder-Dorneich</i> , Köln.....	9
Sozialpolitische Dimensionen des Einigungsprozesses. Einige theoretische Anmerkungen	
Von <i>Hans Peter Widmaier</i> und <i>Regine Heidenreich</i> , Regensburg	43
Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Eini-gungsprozesses. Einige verteilungspolitische Aspekte	
Von <i>Winfried Schmähl</i> , Bremen.....	49
Die Gewerkschaften im Übergang vom real existierenden Sozialismus zur Sozialen Marktwirtschaft	
Von <i>Joachim Genosko</i> , Ingolstadt.....	97
Familienpolitik in Deutschland. Ein Beitrag zur familienpolitischen Konzeption im vereinten Deutschland	
Von <i>Heinz Lampert</i> , Augsburg	115

Theorie der Wende — Die Wende in den sozialistischen Ländern als ordnungstheoretisches Problem

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Köln

Inhaltsübersicht

1. Ist Theorie überhaupt notwendig?	10
Neuheitserlebnis	10
Pragmatik gefordert	10
Theorie von vorgestern oder von morgen?	11
Auffälligkeiten	12
Das Angebot der Ordnungstheorie	13
2. Ordnungstheorie als Instrument: erste Problemlösungen	14
Tempowechsel als Problem	14
Schrittgeschwindigkeiten	15
Rationale Anpassung bewirkt Destabilisierung	17
Rationale Anpassung bewirkt Entfaltung	18
3. Die Wende als Prozeß	19
Abwanderung	19
Widerspruch	20
Gruppenverhandlungen	21
Wahlen	22
Die Abfolge der Mechanismen	23
Anforderungen an moderne Ordnungstheorie	24
Vielfalt der Leistungs-Gegenleistungs-Mechanismen	25
Die Vernetzung der Mechanismen	26
4. Begriffe und Modelle	27
5. Das Denken in Netzen	32
Interdependenz als Grundansatz ordnungstheoretischen Denkens	32
Das Paradigma des Netzes und seine Eigengesetzmäßigkeiten	33
Vernetzungsproblem Multikausalität	33
Vernetzungsproblem strukturelles Patt	34
Vernetzungsproblem Rückkoppelung	34
Vernetzungsproblem Rationalitätenfallen	35
Vernetzungsproblem Vernetzungsdynamik	37
6. Wende als Einstieg in Netze	37
7. Literaturverzeichnis	39

1. Ist Theorie überhaupt notwendig?

Neuheitserlebnis

Die Vorgänge im Herbst 1989, die wir heute als „Wende in den sozialistischen Ländern“ bezeichnen, kamen für alle außerordentlich überraschend. „Unglaublich“ . . . „Nicht zu fassen“ . . . „Wer hätte das noch vor wenigen Wochen gedacht“ . . . waren die einhelligen Kommentare. Auch die Wissenschaft war unvorbereitet und das nicht nur im Westen, sondern auch im Osten. Das zeigt sich schon daran, daß bei einem Versuch, die Vorgänge lediglich zu beschreiben, einem die Worte und die Begriffe fehlen. Man behilft sich damit, „Perestroika“ für Systemumgestaltung als Fremdwort zu übernehmen, und gerade das zeigt, daß der Begriff unerklärt bleibt. Oder man spricht von einer „Wende“ als Einstieg in Systeme; aber das erklärt natürlich auch noch nicht viel. Ich möchte Ihnen in einem ersten Teil meines Vortrages zeigen, daß es bei dieser Wende um etwas völlig Neues geht, um Ereignisse, auf die unsere herkömmlichen Begriffe nicht oder nur wenig passen, und daß diese Wende in den Dingen auch eine Wende im Denken erfordert, damit es überhaupt erst einmal möglich wird, darüber nachdenken zu können.

Nachdenken bedeutet zunächst einmal staunen, sich frei machen von Voreingenommenheit; sodann heißt es Auffälligkeiten finden, um aus Befunden Probleme zu formulieren; erst danach wird es möglich zu erklären und zu werten; schließlich, wenn Nachdenken nicht nur Selbstzweck, sondern handlungsrelevant sein soll, gilt es, Handlungsoptionen zu erarbeiten.

Ich glaube, es gibt gegenwärtig nichts Faszinierenderes als die Wende in den sozialen Verhältnissen und die Wende im Denken, die diese herausfordert. Viele allerdings sehen diese Herausforderung, die Grundlagen des Denkens zu überprüfen, eher als lästig an. Viele versuchen dem zu entgehen, indem sie die Notwendigkeit von *Theorie* überhaupt ablehnen. *Pragmatik* sei gefordert. Es komme jetzt ganz auf die Praxis an.

Pragmatik gefordert

Sicherlich stand Pragmatik im Vordergrund, insoweit es im Herbst und Winter 1989 bei der Organisation der „Bewegungen“, der Montagsproteste, der Verbrüderungsfeste usw. vor allem auf die Mobilmachung von Gefühlen ankam. Wenn es aber jetzt um die Neugestaltung, z. B. von Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion geht, dann kann man das aus dem Gefühl nicht mehr betreiben. Nachdenken ist notwendig. Für die Eingangsphase der Wende mag Handeln aus dem Gefühl durchaus ausgereicht haben, für die Aufbauphase der Wende aber ist zielgerichtetes Handeln nötig. Das setzt Nachdenken, also Theorie voraus (vgl. Herder-Dorneich; 1990, S. 28 f.).

Hier versuchen sich einige mit Plausibilitäten weiterzuhelfen. „Akzeptanzverlust“ und „Verlust der Führungskompetenz“ sind die Stichworte. Die Führung habe die Akzeptanz bei der Bevölkerung und das Vertrauen in die eigene Führungskompetenz verloren. Deshalb habe sich die Bevölkerung abgewandt und die Führung letztlich nichts dagegen unternommen — dies ist die Interpretation. Bei genauerem Hinsehen stellen sich solche Plausibilitätsversuche allerdings als untaugliche Tautologien heraus. Denn auf die Frage, warum die Menschen sich plötzlich vom System abwandten, ist der Hinweis auf die verlorengegangene Akzeptanz natürlich keine Erklärung, sondern lediglich eine Beschreibung mit anderen Worten. In der Tat hatte das Honecker-Regime schon mindestens seit 1985 seine Akzeptanz zunehmend verloren, konnte dies aber durch verstärkten Stasi-Ausbau und die Ausgestaltung seiner Einschüchterungsmechanismen noch ausgleichen. Offensichtlich braucht ein System, damit es funktioniert, nicht „vollkommene“, sondern nur „ausreichende“ Akzeptanz; irgendwie tritt aber dann bei zunehmendem Akzeptanzverlust ein Bruchpunkt ein. Diesen gilt es zu erklären, der allgemeine Hinweis auf schwindende Akzeptanz reicht jedenfalls nicht aus.

Dasselbe gilt für die Feststellung der nachlassenden Führungskompetenz der Eliten. Warum kam es dann nicht zu einem Elitenwechsel, sondern zum Systemzusammenbruch? In der Tat scheinen ja einige östliche Länder mit Hilfe eines Elitenwechsels den Zusammenbruch des Systems noch einmal haben umgehen können. Der Hinweis auf Verlust der Führungskompetenz also erklärt nicht, sondern ist seinerseits erklärungsbedürftig.

Theorie von vorgestern oder von morgen?

Viele räumen zwar die Notwendigkeit von Theorie ein, glauben aber nicht darauf warten zu können, was die Theoretiker beibringen werden, da diese für ihre Erklärungsversuche doch viel zu viel Zeit benötigten. Dem ist natürlich zuzustimmen, insoweit nämlich als die Theoretiker sich immer wieder schwer tun, Gehör bei der Praxis zu finden. Aber gerade deswegen sollte man versuchen, den Nachdenkprozess zu fördern und zu beschleunigen, und nicht völlig darauf verzichten. Denn Pragmatik ist ja in den meisten Fällen nichts anderes als die Anwendung der Theorie von vorgestern und diese ist gegenüber einem so völlig neuen Phänomen, wie dies die „Wende“ gegenwärtig darstellt, in der Tat „vorgestrig“. Ich bin überzeugt, daß moderne Theorie für Pragmatik mehr hergibt als die Theorie von vorgestern. Freilich muß man zuerst einmal in Erfahrung bringen, was moderne Theorie zu berichten hat.

Neuerdings gilt es als modern, auf Theorie gerade aus theoretischen Gründen zu verzichten; es würde sich doch alles spontan ergeben. Die zweckmäßigen Systeme würden von selbst entstehen und deswegen brauche man nicht vorauszudenken und könne alles dem Zug der Zeit, der Logik der Geschichte, dem Selbstaufbau der Systeme überlassen. Falls damit nicht ein unwissenschaftlicher

Kismet-Glaube, sondern ein wissenschaftlicher Systemdarwinismus verbunden wird, ist hiermit aber im Grunde ja Theorie nicht abgelehnt, sondern sie wird nur gegen diese selbst verwendet. Man wartet auf die Theorie von morgen, um dann in der *ex post* Betrachtung (im nachhinein) zu erklären, wie alles gekommen ist. Im nachhinein ist notwendigerweise immer alles determiniert — im vorhinein aber bleiben für Politik doch oft mehr Optionen, als man meint; freilich muß man sie finden und eben dazu kann Theorie dienen. Dies ist dann zweckmäßigerweise die Theorie von heute.

Was also ist nun eigentlich das besondere Neue, das neue Auffällige, das in der Wende in den sozialistischen Ländern *Theorie* herausfordert?

Auffälligkeiten

Auffällig ist zunächst der *Tempowechsel der Wenden*. In einem Rückblick lassen sich in den östlichen Ländern schon früh Reformbemühungen beobachten. Sie begannen frühestens 1956¹ mit dem Ungarnaufstand, spätestens 1968 mit dem Prager Frühling. Aber diese Wenden waren über Jahrzehnte nicht erfolgreich. Es kam zwar zu vielfältigen Reformen; aber das meiste davon wurde nur auf dem Papier verwirklicht. 1985 begann ein neuer Reformschub; diesmal von der Perestroika in der Sowjetunion ausgehend. Aber auch dieser zog sich langwierig hin². Da trat 1989 ein plötzlicher Tempowechsel ein. Die Wenden in den mitteleuropäischen Ländern begannen sich zu überschlagen. Wie ist dieser *Tempowechsel* erklärlich?

Auffällig ist weiter die *Vielfalt der Entwicklungen*. In der Sowjetunion standen eher Verwaltungsreformen im Vordergrund. In Ungarn konnte man an einer langjährigen Reform im wirtschaftlichen Bereich anknüpfen. In Polen wurde die Reform durch die Kirche gefördert und durch die Gewerkschaft „Solidarität“ getragen. In der DDR war die Massenausreise der bestimmende Faktor.

Gegenüber dieser Vielfalt der Entwicklungen ist andererseits aber das *Gemeinsame* nicht zu übersehen. In allen sozialistischen Ländern geht es ja um dieselbe Sache, nämlich um eine Wende weg von zentralistischen hin zu dezentralen Systemen. Es geht also um Systemveränderung. Wie ist dieses Phänomen des *Systemumkippens* erklärlich?

Auffällig ist die *Gewaltlosigkeit der Revolutionen*³. Bisher gingen Revolutionen ja immer gewaltsam vor sich; die herrschende Elite wurde mit Gewalt

¹ Auch in der DDR begann die Diskussion um Veränderungen des ökonomischen Systems bereits 1957. Dafür stehen Namen wie Fritz Behrens und Arne Benary.

² Für die Zeitverzögerung in der DDR vgl. Thalheim (1989), S. 58-66.

³ Der Begriff der Revolution ist im Osten und im Westen natürlich unterschiedlich. Im folgenden verstehen wir unter Revolution eine kurzfristige Umkehr zwischen Beherrschten und Herrschenden. Die Beherrschten werden zu Herrschenden. Die herrschende Elite wird kurzfristig ausgetauscht. Die kommunistische Begriffsbildung ist hiervon

beseitigt. Dieser typische Ablauf war in den Wenden der sozialistischen Länder jetzt nur noch am Rande zu beobachten. Während bisher Revolution immer auch Umsturz bedeutete, war jetzt Ziel „Umgestaltung bei Stabilität“. Eher war man bereit, mit den alten Eliten (z. B. in Polen) zusammenzuarbeiten, als die Stabilität des Ganzen zu gefährden. Wie ist aber eine solche Art Revolution, die im herkömmlichen Sinne doch *Nicht-Revolution* ist, erklärlch?

Auffällig ist weiter die *geringe Rolle von Ideologie*. Die herrschende Ideologie des Marxismus wurde nicht durch eine andere Ideologie überwunden oder aufgehoben, sondern auch hier ist gewissermaßen ein ideologischer Kollaps zu beobachten. Ideologie wurde durch Nicht-Ideologie, durch *pragmatische Rationalität* verdrängt. Es war im Grunde nicht die Konzeption von Freiheit, von Religion oder von Sozialem, die den Marxismus widerlegt oder überwunden hat, sondern schlchter Drang nach Wohlergehen und besserem Einkommen⁴ (vgl. Schmoll, 1989, S. 3, Meissner, 1988, S. 1063). Wie ist eine solche *Entideologisierung der Revolution* erklärlch?

Auffällig ist zwar einerseits der *große Einsatz der Bevölkerung*, andererseits aber auch ihre *weitreichende Apathie*. „Bewegungen“ erwiesen einerseits eine große Kraft, die die Bürokratie schließlich hinwegdrückte; andererseits aber sind dann doch oft nur sehr geringe Wahlbeteiligungsquoten zu registrieren (z. B. in Ungarn und in Polen). Wie ist *Bewegung bei Apathie* erklärlch?

Das Angebot der Ordnungstheorie

Wenn es erst einmal gelungen ist, sich freizumachen von der Denkunwilligkeit der Pragmatiker und wenn es gelungen ist, die spezifischen Auffälligkeiten am gegenwärtigen Geschehen in den Blick zu bringen, dann erst wird es möglich, die Frage nach der Theorie, die all das zu erklären und aus der Erklärung heraus zu Handlungsanweisungen zu führen vermag, aufzuwerfen. Wir brauchen eine Theorie, die mit den oben skizzierten (ausgewählten) Problemen fertig zu werden

abweichend. Dort wird von „ständiger Revolution“ gesprochen. In der realen Situation allerdings ist dieser Begriff nicht verwirklicht, weil die herrschende kommunistische Elite in der Realität außerordentlich stabil gewesen ist. Der Begriff gibt also eher eine Rechtfertigungslehre als eine Beschreibung. Der Begriff gibt eine ideale Situation wieder, beschreibt aber keine reale.

⁴ So forderte schon Gorbatschow selbst auf der Allunionistischen Parteikonferenz am 28.6.1988 die Konsumgüterindustrie, den Dienstleistungssektor, sowie auch das Wohnungswesen massiv anzukurbeln, denn die maximale Befriedigung der Bedürfnisse, und vor allem die Lösung der Lebensmittelversorgung, sei von hervorragender Bedeutung. Zur Wirtschaftsentwicklung in den RGW-Ländern vgl. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1988), darin speziell der Artikel von Peter Harlik, S. 302 ff. zur Entwicklung in der Sowjetunion, mit der eher pessimistischen Einschätzung, daß die „Stagnationsphase“ der Breschnew-Ära noch nicht überwunden ist, und Gorbatschows Bestrebungen angesichts der enttäuschenden Wirtschaftslage und Wachstumsverlangsamung noch nicht realisiert werden konnten. Eingehender wird die aktuelle Versorgungssituation in der Sowjetunion untersucht bei Götz-Coenenberg (1989).

vermag. Ich möchte Ihnen im folgenden zeigen, daß moderne Ordnungstheorie dazu imstande ist. Für vieles reicht dabei die „klassische“ Ordnungstheorie, wie wir sie insbesondere von der „Freiburger Schule“ her kennen, aus⁵. Für einiges muß diese klassische Ordnungstheorie aus ihren Ansätzen heraus weiterentwickelt werden. Insbesondere muß diese Weiterentwicklung auf eine dynamische Ordnungstheorie hin weitergeführt werden. Denn die klassische Ordnungstheorie ist aus ihrem definitorischen Ansatz heraus statisch, zur Bearbeitung von Systemveränderung aber braucht es dynamische Theorie.

Welche Antworten also gibt moderne, dynamische Ordnungstheorie auf die aufgeworfenen Probleme?

2. Ordnungstheorie als Instrument: erste Problemlösungen

Tempowechsel als Problem

Da ist zunächst das Problem des *Tempowechsels*. Die Reformbemühungen nahmen keinen linearen, sondern einen hyperbolischen Verlauf. Lange Zeit stagnierten sie, dann plötzlich kam alles überraschend in Bewegung. Diese Plötzlichkeit der Entwicklung kann theoretisch erfaßt werden, wenn man davon abläßt, nach einzelnen Ursachen zu suchen, sondern das aufnimmt, was immer wieder berichtet wird: Das stalinistische System hat sich überlebt, es ist brüchig geworden und reißt damit nicht in einzelnen Maschen, sondern an vielen Stellen zugleich. Wir haben es hier nicht mit Entwicklungen zu tun, die auf Entwicklungslinien linear forschreiten, sondern mit einem Systemzusammenbruch. Systeme sind wie Netze. Solche Netze haben eine sehr große Widerstandskraft gegen äußere Einflüsse. Wenn sie aber morsch werden, brechen sie *plötzlich*, sie brechen an vielen Stellen, sie brechen *insgesamt gleichzeitig*.

Für vernetzte Strukturen gelten ganz spezifische Gesetzmäßigkeiten. Das läßt sich an zwei einfachen Beispielen verdeutlichen:

1. Vernetzte Strukturen sind außerordentlich widerstandsfähig. — Beispiel dafür ist das Telefonnetz in Deutschland im Frühjahr 1945. Große Teile Deutschlands, seiner Postämter und seines Telefonnetzes waren 1945 zerstört. Dennoch konnten militärische Stellen telefonisch immer Verbindung erhalten. In einem Verbindungsnetz können eben große Stücke herausgerissen werden; es gibt doch immer noch eine Möglichkeit, auf Umwegen durchzukommen. Kurz, ein solches Netz hält mehr aus, als man glaubt.

⁵ Die „Freiburger Schule“ geht auf Walter Eucken zurück. Die Zeitschrift „ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“, die seit 1948 erscheint, hat in besonderem Maße die ordnungspolitischen Theorien der „Freiburger Schule“ veröffentlicht.

Und hier das andere Beispiel:

2. Ein winziger Defekt kann in einem Netz den totalen Zusammenbruch verursachen. — Beispiel hierfür ist die Sicherung im elektrischen Leitungsnetz. Ein winziger Draht brennt im Leitungsnetz durch und verursacht zunächst den partiellen black-out. Ein angrenzendes Netz wird durch diesen Ausfall überlastet, auch hier brennt eine Sicherung durch usw. Der Ausfall einer Sicherung kann schließlich, und zwar schlagartig zum totalen black-out werden. Kurz, ein Netz kann oft weniger vertragen, als man glaubt.

Beide Effekte lassen sich im Phänomen der Wende deutlich feststellen. Zunächst erweist sich das Netz der staatlichen und wirtschaftlichen Organisation als außerordentlich stabil. Widerstand eines einzelnen wäre hier erfolglos, und umgekehrt, diese Erfolglosigkeit lässt Widerstand von vornherein als irrationales Vorhaben erscheinen. Das Netz hält.

Dann ereignen sich winzige Lücken: die Flucht in deutsche Botschaften — Ausreise über Drittländer. Als schließlich Ungarn die Grenzen nicht mehr dicht macht, brennen die Sicherungen durch — Massenausreise führt den Zusammenbruch herbei. Jetzt reißt das eine das andere mit, und das Netz bricht insgesamt zusammen.

Die Wenden in den sozialistischen Ländern zeigen, daß es einerseits um den Zusammenbruch von Systemen, andererseits aber auch um den Aufbau von neuen Systemen geht. Systeme die einerseits funktionell, andererseits ethisch stimmig sind, bezeichnen wir als Ordnungen.

Damit läßt sich nun das Gemeinsame in der Vielfalt der Ereignisse in den östlichen Ländern bestimmen: Einerseits sind unstimmige und ethisch nicht mehr akzeptierte *Systeme* zusammengebrochen, andererseits geht es um den Aufbau von *Ordnungen*. Das jeweilig Unterschiedliche ergibt sich aus dem unterschiedlichen kulturellen Umfeld, in dem dieser Systemveränderungsprozeß jeweils vor sich geht.

Schrittgeschwindigkeiten

Der Systemwandel geht dabei um so rascher und um so reibungsloser vor sich, je mehr die neuen Ordnungen bei der Bevölkerung und bei den Eliten bekannt und deren Verhaltensweisen eingeübt waren⁶. Nicht bekannte Ordnungen brauchen oft Jahrzehnte, bis sie funktionieren; bereits bekannte Ordnungen lassen sich oft erstaunlich rasch etablieren. Ein Beispiel dazu vermag ein Vergleich des Übergangs von zentralen zu dezentralen Ordnungen in Deutschland, einerseits im 19. Jahrhundert, andererseits nach dem Zweiten Weltkrieg zu bieten⁷.

⁶ Zur Problematik gesellschaftlichen Wertewandels siehe insbesondere *Klages* (1984) und *Klages / Kmiecik* (1979).

Im vergangenen Jahrhundert stand für Deutschland der Übergang von den zentralistischen Systemen des Obrigkeitstaates der Restauration zu dezentralen Systemen an. Westliche Länder, wie England, USA und Frankreich waren bereits vorangeschritten. Deutschland folgte mit Zeitverzögerung. Die Reformen setzten ein mit den Stein-Hardenbergschen Reformen im Bereich der Eigentumsrechte (landwirtschaftliches Eigentum, Gewerbefreiheit) und im kommunalen Bereich ab ca. 1807. Für die Liberalisierung der Märkte bildete die Schaffung des Zollvereins 1833 eine wichtige Wegemarke. Freie, gleiche und geheime Wahlen gab es seit 1871 im Reich; ab 1883 folgten die Institutionen der sozialen Sicherung durch die Bismarckschen Reformen. Durch die Koalitionsfreiheit ab 1891 wurden Verbundswesen und Tarifpartner möglich. Aus diesen historischen Beobachtungen läßt sich eine Typenfolge ableiten, die Eigentumsrechte, kommunale Freiheiten, Märkte, Wahlen, Selbstverwaltungen, Gruppenverhandlungen aufeinander folgen läßt. Die Stufenfolgen sind außerordentlich gestreckt; sie nehmen insgesamt drei Generationen in Anspruch. Das erklärt sich daraus, daß die neuen Institutionen weithin völlig neu waren; sie mußten vom Gesetzgeber neu eingerichtet, von den Eliten und von der Bevölkerung neu eingetübt werden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg läßt sich dieselbe Typenfolge nochmals beobachten. Diesmal allerdings mit weit rascherer Schrittfolge. Kommunale Ordnungen wurden durch die Militärregierungen schon 1945/46 eingerichtet. Die Märkte wurden durch die Währungsreform 1948 liberalisiert; 1949 folgte das Grundgesetz für die Bundesrepublik; 1951 erhielten die Selbstverwaltungen ihre Grundlage; 1961 wurde mit der Wohnungswirtschaft der letzte bürokratisch verwaltete Bereich in die Marktwirtschaft entlassen. Dieser Systemaufbau nahm ca. 6-12 Jahre in Anspruch; also sehr viel kürzere Zeit als im 19. Jahrhundert. Dies läßt sich daraus leicht erklären, daß die Systeme nicht völlig neu eingerichtet, sondern zum großen Teil nur *wieder-eingerichtet* werden mußten. Eliten und Bevölkerung waren noch auf sie eingetübt.

Die Typenfolge legt nahe zu untersuchen, welche Gesetzmäßigkeiten für Stufenfolgen (die Stufenfolge war in beiden Typenfolgen nahezu gleich) und welche Gesetzmäßigkeiten für Schrittgeschwindigkeiten (die Schrittgeschwindigkeiten waren sehr unterschiedliche) zu erwarten sind.

Die Stufenfolgen sind dadurch festgelegt, daß sie zum Teil notwendig aufeinander aufbauen müssen: sind Eigentumsrechte geschaffen, so können sich einzelne Märkte von selber bilden. Marktwirtschaft als ein Ganzes allerdings setzt eine Vielfalt von Rechtsordnungen voraus: Wettbewerbsordnung, Geldordnung, Banken, Versicherungen, Börsen usw. sind notwendig. Das alles läßt sich nicht einfach so hinstellen, es bedarf einer „Gesetzesmaschinerie“. Diese setzt wiederum demokratische Wahlen voraus. Wahlen wiederum bedingen Parteien und

⁷ Die Wiederholung des Systemaufbaus nach dem 2. Weltkrieg im „Zeitraffer“ ist ausführlich dargestellt in *Dettling / Herder-Dorneich / Kevenhörster / Adenauer / Hoffmann / Stahl* (1976).

Verbände. Soziale Sicherung und Tarifpartnerwesen setzt eine entwickelte Wirtschaft voraus usw. Ordnungstheorie vermag zu zeigen, welche Schritte zuerst zu machen sind, welche Schritte folgen müssen, um weitere Schritte möglich zu machen. Dabei ergibt sich, daß die Schrittfolgenreihe meist ziemlich starr ist und wenig Umstellung erlaubt. Was beschleunigt werden kann, sind die Schrittgeschwindigkeiten. Diese ergeben sich z. B. aus der Lern- und Einübungsgeschwindigkeit der Eliten einerseits und der Bevölkerung andererseits⁸ (vgl. Kuhn, 1978).

Rationale Anpassung bewirkt Destabilisierung

Das Tempo der Systemveränderung wird um so größer sein, je mehr Vorteile sich Eliten und Bevölkerung erhoffen und wenn sie nicht fürchten müssen, daß ihre Stellungen, Berufe, Einkommen durch die Systemveränderung bedroht werden. Dem versucht das Konzept der „Revolution als Nicht-Revolution“ entgegenzukommen. Man möchte Systemveränderung bei möglichst großer Stabilität erreichen. Stabilität heißt hier vor allem Stabilität auch für die herrschenden Schichten. Es bedeutet eine Revolution, bei der nur die Gruppe der Spitzeneleute ausgetauscht wird, sonst aber der Großteil der (mittleren) Führungskräfte weiterbeschäftigt wird. Würden die Eliten in großem Maße arbeitslos, so wird vielfach gesagt, sei mit Widerstand, Destabilisierung, Bildung eines Unruhepotentials zu rechnen; dem müsse vorgebeugt werden. Aber was für die Eliten gilt, ist natürlich auch von der Bevölkerung zu erwarten. Systemveränderung stößt auf Widerstand, wenn größere und einflußreiche Gruppen sich nicht Vorteile, sondern Nachteile ausrechnen. Wie kann aber eine solche Revolution bei Stabilität funktionieren? Heißt das nicht einerseits „Wendehalsakrobatik“, andererseits aber „Unregierbarkeit“ der neuen Ordnungen, da sie mit alten Funktionären wirtschaften müssen?

Ordnungstheorie gibt darauf eine Antwort, indem sie zeigt, daß Verhaltensweisen und Verhaltensmaximen zu einem großen Teil systembedingt sind. Wer sich rational verhält, wird in einer Befehlswirtschaft Befehlsanpassung betreiben, in einer Marktwirtschaft dagegen, sich um Leistungsmaximierung bemühen. Wer seinen Nutzen maximiert und dabei rational handelt, wird in einer Befehlswirtschaft sich um Freizeit und Schwarzarbeit bemühen, in einer Marktwirtschaft dagegen seine Leistung an den Markt zu bringen versuchen. Beobachtet man das Verhalten einer Bevölkerung, so ist damit zu rechnen, daß viele Verhaltensweisen nicht autonom, sondern systembedingt sind. Das System ist gewissermaßen selbst der Lehrmeister dessen, was es wiederum an Verhaltensweisen einfordert. Jedes System bedingt so seine eigene Systemrationalität und entwickelt einen Druck, sich dieser Rationalität anzupassen. Was aber bedeutet das, wenn viele oder alle dies tun?

⁸ Für tiefgreifende Systemveränderungen (wie sie der Übergang von zentralen zu dezentralen Systemen bedeutet) hat Thomas S. Kuhn mit seiner Theorie des „Paradigmenwechsels“ die These aufgestellt, daß sie im allgemeinen nur durch Generationenwechsel vor sich gehen.

Ordnungstheorie vermag zu zeigen, daß Systemrationalität und Systemstabilität sich nicht notwendig und von vornherein gegenseitig bedingen. Es ist durchaus damit zu rechnen, daß Systeme sich durch ihre eigene Systemrationalität selbst destabilisieren.

Der Zusammenhang ist an einem einfachen Beispiel leicht sichtbar zu machen: In einem System mit „Recht auf Arbeit“ einerseits und „gleichem Lohn für alle“ andererseits, ist das Einkommen gewissermaßen garantiert. Rational ist es in einem solchen System, sich darum zu bemühen, für das garantierte Einkommen möglichst wenig leisten zu müssen. Rationales Verhalten bedeutet also Leistungsminimierung. Wenn alle sich in dieser Weise systemrational verhalten, sinkt die Produktivität kumulativ ab. Das Versorgungsniveau stagniert und beginnt sogar zu sinken. Bei fallender Versorgung wird es aber immer weniger attraktiv, sich noch so wie früher einzusetzen; wenn alle sich so anpassen, sinkt die Versorgung weiter ab usw. Das System kommt schließlich zu Fall, nicht weil die Systemteilnehmer es ablehnen und bekämpfen, sondern weil sie es (notgedrungen) akzeptieren und sich seinen Erfordernissen (seiner Systemrationalität) anpassen. Will man einen solchen kumulativen Prozeß der Auszehrung vermeiden, muß die Leistung also anders als aus dem System selbst heraus angeregt werden; sie muß systemtranszendent, also von außen ihre Anreize finden. Das geschieht in den zentralistischen Staaten im allgemeinen durch verordnete Ideologie.

In der Tat war eine solche Leistungsideologie in der Chrustchow-Ära noch in hohem Maße effizient. Viele Menschen setzten sich im Osten, aber auch im Westen, um der hohen Zielen des Vaterlandes und des Sozialismus mit persönlichem Engagement ein. Aber, diese Generation wurde abgelöst durch eine neue Generation, die sich zunehmend auf das bestehende System einstellte. Ideologie wurde durch rationales Verhalten abgelöst. Das System der Befehlswirtschaft lehrte die Betroffenen also unmittelbar, daß Überleben Anpassung erforderte und daß Ideologie sich auf Lippenbekenntnisse reduzieren ließ. Wenn sich alle zunehmend an diese Rationalität des Systems anpassen, muß ein solches System an sich selbst zugrundegehen.

Ordnungstheorie vermag auf diese Weise zu zeigen, daß Rationalität in hohem Maße Systemrationalität ist und daß ein System gerade deswegen zusammenbrechen kann, eben weil die Menschen in hohem Maße dieses System hinnehmen und sich an es anpassen. Umgekehrt kann man in einer solchen Situation der rationalen Systemanpassung aber auch darauf setzen, daß in einem neuen System, das nunmehr als Ordnung wirkt und als Ordnung empfunden wird, rationales Verhalten wiederum durchschlägt, nun aber zu neuen Verhaltensweisen führt.

Rationale Anpassung bewirkt Entfaltung

Bei den verschiedenen „Wenden“ in den sozialistischen Ländern ist immer wieder auf die geringe Bedeutung von Ideologie als Antrieb hingewiesen worden.

Es war Ideologie-Überdrüssigkeit, die hervortrat. Dieser Ideologieschwund einerseits und die rationale Systemanpassung andererseits machen die Gewaltlosigkeit, mit der diese Nicht-Revolutionen weithin über die Bühne gingen, erklärlch. Wenn aber rationale Systemanpassung vorherrscht, kann damit gerechnet werden, daß dies auch bei Systemveränderung anhält. Die neue Ordnung bringt dann die ihr entsprechenden Verhaltensweisen gewissermaßen von selbst und durch ihre eigene Rationalität hervor. Eliten und Bevölkerung passen sich von selbst an; sie handeln nach wie vor rational, nur äußerte sich diese Rationalität unter dem alten zentralistischen System destabilisierend, unter der neuen marktwirtschaftlichen Ordnung wirkt sie wohlstandsentfaltend. Dieser Wechsel der Verhaltensweisen aber resultiert nicht aus einem Wechsel der Einstellung der Menschen oder aus einem Wechsel ihrer Lebensziele, sondern ist schlicht rationale Einstellung unter geänderten Außenbedingungen.

In dem Maße, wie mit einer Einstellung von Systemrationalität gerechnet werden kann, ist aber ein Austausch der Eliten und eine Umerziehung der Bevölkerung nicht notwendig. Die neue Ordnung braucht nicht einen neuen Menschen, sondern heischt lediglich rationales Handeln.

Unter diesem Aspekt ist „Wende bei Stabilität“, verstanden als „Wende unter weitgehender Beibehaltung der alten mittleren Führungskräfte“, nicht von vornherein ein unrealistisches Vorhaben.

Eine erste Sichtung der Probleme zeigt, daß Ordnungstheorie als Instrument auf eine Reihe von Fragen unmittelbar zu antworten vermag. Ich möchte in einem nächsten Schritt sichtbar werden lassen, daß es bei einem weiteren Eindringen in die Probleme im einzelnen allerdings gilt, Ordnungstheorie noch spezifisch weiterzuentwickeln, und ich möchte zeigen, daß diese Weiterentwicklung vom Ansatz her möglich ist. Hierzu ist es zweckmäßig, einfach einmal den Ablauf der Ereignisse in der DDR zu verfolgen.

3. Die Wende als Prozeß: der Ablauf im einzelnen

Abwanderung

Zeichnet man den Übergang vom zentralistischen System zu dezentralen Systemen in der DDR 1989/90 nach, so zeigen sich deutlich mehrere Stufen. Zuerst wirkte der *Abwanderungsmechanismus* als „Abstimmung mit den Füßen“ (vgl. Hirschmann, 1974, S. 19). Es erfolgte Abwanderung zunächst durch Einzelentscheidungen *einzelner*, die in deutsche Botschaften im Ausland abwanderten. Die Abwanderung machte die Verletzlichkeit des scheinbar unangreifbar starken befehlswirtschaftlichen Systems offenbar. Die gelungene Abwanderung einzelner gab Weiteren den Mut, Abwanderung zu versuchen. Es entwickelte sich ein kumulativer Prozeß.

Dieser kumulative Abwanderungsprozeß hat schließlich das System zu Fall gebracht. Aber damit war die Wirkung dieses Mechanismus nicht erschöpft. Für die weitere Systemveränderung gilt die Abwanderung bzw. die Drohung mit Abwanderung weiterhin als treibender Faktor. In den letzten Tagen der Regierung Modrow versuchte diese noch einmal, diesen Mechanismus ins Spiel zu bringen, indem sie Visafreiheit mit der Türkei vereinbarte. Es sollte mit weiterer Auslösung von Wanderungsbewegungen gedroht werden.

Die zentrale Bedeutung des Abwanderungsmechanismus für die Wende fand ihre sichtbare Anerkennung durch die Verleihung des Karlspreises an den ungarischen Minister Horn (am 15. Mai 1990 in Aachen), der durch seine Öffnung der Grenzen Ungarns entscheidende Wirkungen gesetzt habe.

Der Mechanismus Abwanderung, der in der Wende der DDR so erstaunliche Wirkungen hervorgerufen hat, ist demgegenüber in der europäischen Integration von erstaunlich geringer Bedeutung. Die Sprach- und Kulturgrenzen wirken hier so stark, daß die Mobilität der Menschen doch immer noch gering bleibt⁹. Die ordnungstheoretische Beschäftigung mit dem Abwanderungsmechanismus ist deshalb erklärlicherweise bisher gering geblieben. Sie erhält jetzt neue Anstöße; Ordnungstheorie braucht eine adäquate Theorie der Abwanderung. Dabei gilt es, den Mechanismus selbst zu untersuchen, aber auch seine Kombination mit anderen Mechanismen, seine Gleichgewichtsprozesse und die kumulativen Prozesse von Expansion und Kontraktion. Vor allem die letzteren sind für dynamische Theorie von besonderer Bedeutung.

Widerspruch

Nachdem der Abwanderungsmechanismus entscheidende Wirkungen gezeigt hatte, setzte der Mechanismus *Widerspruch* ein. Er setzte *kollektive* Entscheidung von kleinen Gruppen voraus; Widerspruch einzelner herausragender Persönlichkeiten führte das Geschehen an. Auch hier ermunterte gelungener Widerspruch zu weiterem Widerspruch; je größer die Gruppen wurden, um so gefahrloser wurde es. Auch hier läßt sich ein kumulativer Prozeß beobachten.

Der Mechanismus „Widerspruch“ ist in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik vor allem als Widerspruch von Randgruppen erlebt worden¹⁰. Kleine, oft winzige Grüppchen benutzten ihn, um ihre Interessen gegenüber der „schweigenden Mehrheit“ zu artikulieren und mit mehr oder weniger legalem Druck durchzusetzen. Widerspruch als Protesttourismus organisierter Spontangruppen wurde vor allem auch durch die Fernsehmedien gepflegt und zum Unterhaltungsstoff der Nation emporstilisiert. Damit ist einerseits dieser Mechanismus stark

⁹ Zu den Kosten der Mobilität und ihren Auswirkungen auf den Abwanderungsmechanismus siehe Boettcher (1974), S. 162 f.

¹⁰ Zu den Besonderheiten dieses Mechanismus vgl. insbesondere Eschenburg (1977), S. 219.

entwickelt und ausgebaut worden, andererseits aber hat er seine politische Bedeutung auch zunehmend eingebüßt. Einen solchen von den Medien hochgehobenen Widerspruch konnten die Politiker zunehmend außer acht lassen und beiseite schieben. Da nur von kleinen Gruppen getragen, spielte so etwas wohl in den Medien, aber nicht in den Parteien eine Rolle.

Nun aber kam Widerspruch in Verbindung mit Abwanderung plötzlich wieder in eine neue Dimension. Widerspruch in Verbindung mit Wahlen muß Mehrheiten in Bewegung setzen können, sonst bleibt er unbeachtlich; Widerspruch in Verbindung mit Abwanderung konnte aber, wie die Wende gezeigt hat, plötzlich eine existentielle Gefahr für die Regierung auslösen.

Widerspruch bedeutete in der Wende '89 aber noch weit mehr. Er bedeutete nämlich, daß der Einschüchterungsmechanismus der Herrschenden zusammenbrach. Honecker hatte seit 1985 seine zunehmend verfallende Akzeptanz bei der Bevölkerung durch den Ausbau von Einschüchterungsmechanismen immer noch ausgleichen können. Wer sich nicht regimekonform verhielt, hatte mit Repressionen zu rechnen. Und Nicht-Konformität wurde durch den Apparat schnellstens festgestellt. Daß nun Widerspruch möglich wurde, zeigte den Zusammenbruch der Einschüchterungsmechanismen an. Wie solche Einschüchterungsmechanismen im einzelnen aufgebaut sind und wie sie wirken, ist naturgemäß schwer zu durchschauen, sie laufen ja funktionsbedingt im Geheimen ab. Sie wirken durch ihre ständige latente Bedrohung. Daß diese Drohung plötzlich nicht mehr effektiv war, dafür wurde der Widerspruch zum Signal.

Hier wird auch der Unterschied zum Widerspruchsmechanismus in einer freien Gesellschaft deutlich. Widerspruch hat in einer freien Gesellschaft nichts mit der Überwindung von Einschüchterungsmechanismen zu tun. Es gilt also, die Widerspruchsmechanismen im einzelnen sehr deutlich zu differenzieren. Ordnungstheorie braucht eine adäquate Theorie des Widerspruchs. Dabei kommt es nicht nur auf den Mechanismus selbst, sondern auch seine Kombination mit anderen Mechanismen an sowie auf die gleichgewichtssuchenden als auch kumulativen Prozesse. Besonders letztere sind für dynamische Theorie wichtig.

Gruppenverhandlungen

Im weiteren Verlauf der Wende wurde es zunehmend möglich, Gruppen zu bilden. Damit aber entstand die Basis für *Verhandlungsmechanismen*, die schließlich am deutlichsten als sogenannter „Runder Tisch“ sichtbar wurden. „Runde Tische“ wurden nicht nur auf Staatsebene, sondern auch auf den mittleren und unteren Ebenen bis hin zur kommunalen und betrieblichen Ebene gebildet. Daß es sich hier um einen eigenen Mechanismus und nicht einfach nur um eine Vorstufe des Wahlmechanismus handelt, wird leicht sichtbar, wenn man die Kräfteverhältnisse miteinander vergleicht. Am „Runden Tisch“ hatten die Widerspruchsgruppen noch eine große und vielleicht sogar entscheidende Macht. Nach

den Wahlen sind diese Widerspruchsgruppen aber nahezu verschwunden. Im Wahlmechanismus konnten sich nur noch die Parteien durchsetzen, die in der Lage waren, eine organisierte Basis aufzubauen. Dazu waren die Widerspruchsgruppen teils nicht bereit, teils nicht fähig.

Der „Runde Tisch“ bildete hier also eine eigenständige Phase zwischen (organisiertem) Widerspruch als „Bewegung“ und organisierte Stimmabgabe (allgemeine und geheime Wahlen) als leichte und gefahrlose Äußerungsmöglichkeiten Aller.

Hier ist wiederum der Vergleich mit Gruppenverhandlungen in einer freien Gesellschaft wichtig. Gruppenverhandlungen kennen wir ja vor allem als Verhandlungen zwischen (organisierten) Tarifpartnern, und das ist offensichtlich etwas völlig anderes. Eher sollte man den Vergleich mit der europäischen Integration anstellen. In Europa sehen wir die europäischen Partner schon seit langem in Verhandlungssystemen agieren und beobachten nur sehr zögerlich das Aufkommen von Wahlen. Die europäischen Wahlen haben noch immer wenig Durchsetzungsgewicht gewonnen. Die Gruppenverhandlungen beherrschen im europäischen Einigungsprozeß die Szene. Die Willensbildung in den europäischen Organisationen erfolgt also vorherrschend durch Gruppenverhandlungen und nur am Rande durch Wahlen. Diese Situation scheint noch lange für die europäische Integration stabil. Ganz anders verlief der Prozeß in der „Wende“. Sehr rasch wurde über die Phase der Gruppenverhandlungen hinweggegangen und die Willensbildung erfolgte durch Wahlen. Ordnungstheorie braucht eine adäquate Theorie der Gruppenverhandlungen¹¹. Dabei geht es um den Mechanismus selbst, aber auch seine Kombination mit anderen Mechanismen, seine Gleichgewichte und seine kumulativen Prozesse. Besonders die letzteren sind für dynamische Theorie von Bedeutung.

Wahlen

Schließlich wurde der Mechanismus „Wahlen“ wirksam. In den Gemeindewahlen vom Mai 1989 konnte er noch von der herrschenden Regierung verfälscht werden; am 18. März 1990 aber setzte er sich dann durch.

Wahlen setzen Parteien voraus. Parteien müssen organisiert werden. Eine solche Organisation innerhalb kurzer Zeit von der Basis her aufzubauen, ist außerordentlich schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Deshalb mußten die Parteien Organisationen adoptieren (Blockparteien) oder importieren (aus der Bundesrepublik). Daß Wende „Einstieg“ bedeutete, wurde gerade am Parteibildungsprozeß sichtbar. Ohne Einstieg in bestehende Organisation, bestehende Programme und bestehendes Image der bundesdeutschen Parteien wäre ein so rascher Aufbau des Parteiwesens in der DDR nicht möglich gewesen. Das zeigten die vielfachen

¹¹ Der Verfasser hat an anderer Stelle, ausführlicher als dies hier möglich ist, Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Verbände dargestellt. Vgl. *Herder-Dorneich* (1973).

autochthonen Versuche, aus Gruppen und Grüppchen Parteien zu zimmern. Diese Versuche kamen über örtliche Bedeutung nur in wenigen Fällen hinaus.

Um einen Wahlmechanismus in Gang zu setzen, ist Parteienbildung keineswegs ausreichend. Ein Wahlmechanismus muß auch Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Überraschend niedrige Wahlbeteiligungsquoten in Polen aber auch in Ungarn zeigten, welche Schwierigkeiten zu überwinden sind, damit eine Bevölkerung sich auch als Wahlbevölkerung betätigt. In der DDR gelang dies weitaus besser als in den Perestroika-Ländern. Hier wurde der Einstieg selbst zum Wahlthema und nicht eine Politikvariante danach. Im Wahlkampfthema wurde so besonders deutlich der Unterschied zwischen „Wende“ und „Perestroika“ sichtbar: Systemveränderung als Einstieg und Systemveränderung als Umgestaltungssprozeß.

Erst die Wahlen machten die Gesetzesmaschinerie möglich, die Voraussetzung ist, um nun den Übergang zur Marktwirtschaft möglich zu machen. Die Wählungsreform vom 2. Juli 1990 soll den Auftakt dazu bilden. Während Ordnungstheorie über weit entwickelte Theorie der Währungs- und der Marktsysteme verfügt, braucht sie eine entsprechende, adäquate Theorie der Wahlen¹². Dabei kommt es nicht nur auf die Wahlmechanismen selbst an, sondern auch auf deren Kombination mit anderen Mechanismen; es geht um Gleichgewichts- und kumulative Prozesse. Besonders jene sind für dynamische Theorie wichtig.

Die Abfolge der Mechanismen

Die Reihenfolge der Entstehung der Mechanismen „Abwanderung“, „Widerspruch“, „Gruppenverhandlungen“, „Wahlen“, „Marktwirtschaft“ hat bei jeder neuen Entwicklung eines zusätzlichen Mechanismus die davor bereits entwickelten Mechanismen nicht verdrängt, sondern jede Stufe baut auf der anderen auf. Die Einführung von Marktwirtschaft am Ende dieser Entwicklungsreihe wird die anderen Mechanismen, die bereits vorausentwickelt worden sind, nicht beseitigen, sondern im Gegenteil, diese werden weiterhin ausgebaut werden. Und Marktwirtschaft wird nicht der letzte Mechanismus sein, den es zu entwickeln gilt. Mechanismen der sozialen Sicherung, der Alters- und der Gesundheitsversorgung, der Umweltsicherung und andere werden folgen. Wie dies geschieht und wie diese Mechanismen grundsätzlich in ihrer Funktion zu denken sind, dies im einzelnen zu zeigen, ist Aufgabe für moderne Ordnungstheorie.

Diese Aufgabe ist eher neu. Die Vielzahl der Mechanismen sozialer Willensbildung und sozialer Steuerung lag bisher vielleicht noch nie so deutlich nebeneinander und war bisher noch nie in ihrer aufeinander aufbauenden Abfolge so deutlich sichtbar¹³. Natürlich gab es diese Abfolge bei jener „klassischen“

¹² Zur Theorie der Wahlen hat die Wahlökonomik der Neuen Politischen Ökonomie viel beigetragen. Der Verfasser hat hierzu in seinem „Politischen Modell zur Wirtschaftstheorie“ selbst einen frühen Beitrag geliefert. Vgl. Herder-Dorneich (1959).

Wende in Deutschland 1948 auch. Aber sie blieb in ihrer aufeinanderfolgenden Logik verdeckt. Die Währungsreform von 1948 wurde in der Ordnungstheorie als Hauptwendepunkt angenommen. Die jahrelangen Reformprozesse und Systemveränderungen, die durch die Alliierten schon vorher vorgenommen waren, waren in Deutschland wenig populär, mußten „ertragen“ werden und wurden so durch die damalige klassische Ordnungstheorie nicht bewußt gemacht. Rückblickend sehen wir, daß im Systemveränderungsprozeß aber deutlich folgende Stationen auch damals vorausgegangen waren: Kommunale Wahlmechanismen (bereits seit 1945/46), Länderparlamente (ab 1946), die Eigentumsordnung war im wesentlichen intakt geblieben, Verbandsbildung war ebenso möglich usw.

Während alle diese Prozeßstationen damals gewissermaßen unterbelichtet blieben und in Ordnungstheorie wenig Berücksichtigung fanden, treten sie nunmehr in der Wende 1989/90 deutlich ins Licht und müssen von Ordnungstheorie notwendigerweise bearbeitet werden.

Anforderungen an moderne Ordnungstheorie

Eine Beschreibung der Wende 1989/90 zeigt so die Aufgaben an moderne Ordnungstheorie. Grundsätzlich geht es um den Systemübergang von zentraler Befehlswirtschaft zu freiheitlichen, dezentralen Systemen. Dieser Übergang vollzieht sich aber nicht in einem großen Sprung nach vorwärts, sondern in einer Abfolge von sehr unterschiedlichen Mechanismen nacheinander, die dabei in typischer Reihenfolge entwickelt werden und aufeinander aufbauen. Es fallen besonders ins Auge die Reihenfolge folgender Mechanismen: Abwanderung — Widerspruch — Gruppenverhandlungen — Wahlen — Marktwirtschaft — Soziale Netze.

Moderne Ordnungstheorie hat diese Vielzahl von Mechanismen und ihr Zusammenwirken für eine freiheitliche Gesellschaft zu erklären. Das unterscheidet ihre Aufgaben von der klassischen Ordnungstheorie der Gründerväter aus den 30er und 50er Jahren. Damals hatte Ordnungstheorie vornehmlich die beiden Systeme Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft zu untersuchen und ihre Funktionsbedingungen zu analysieren. Ordnungspolitik hatte dann die Aufgabe, den Weg von Zentralverwaltungswirtschaft zu Marktwirtschaft zu erläutern und die Funktionserhaltung von Marktwirtschaft aufzuzeigen¹⁴. Moderne Ordnungstheorie hat es demgegenüber aber nicht mehr nur mit zwei Grundtypen an Systemen zu tun, sondern eben mit einer Vielzahl von Mechanismen. Ordnungspolitik hat

¹³ Ordnungstheorie kann sich jedoch nicht auf wenige, besonders populäre Mechanismen beschränken: Sie muß vielmehr die prinzipiell unendliche Fülle von Steuerungsmechanismen in ihr Konzept einbeziehen. Der Verfasser hat die Vielfalt sozialer Koordinationsmechanismen ausführlicher dargestellt in *Herder-Dorneich* (1984).

¹⁴ Die Ableitung von Wirtschaftspolitik aus dem Modell der dualistischen Ordnungstheorie zeigen z. B. *Schlecht* (1989) und *Oberender* (1989).

den Übergang von zentralen Systemen zu dezentralen, freiheitlichen Systemen zu untersuchen und aufzuzeigen, wie die verschiedenen Mechanismen funktionsfähig zu erhalten und zu einem Zusammenwirken gebracht werden können. Wie also sind Theorien der Abwanderung, des Widerspruchs, der Gruppenverhandlungen, der Wahlen, der Sozialen Netze in Ordnungstheorie einzubringen?

Moderne Ordnungstheorie vermag dieser Anforderung leicht nachzukommen; sie vermag zu zeigen, daß es gegenwärtig zwar um mehr als nur zwei Mechanismen, nämlich zentrale Befehlswirtschaft und dezentrale Marktwirtschaft, geht, daß aber bei aller Vielfalt die dezentralen Mechanismen alle doch grundsätzlich nach demselben Schema aufgebaut sind. In Analogie zur Ordnung der Märkte lassen sich leicht ebenso aufgebaute Systeme darstellen, in denen Angebot und Nachfrage dezentral ausgetauscht und vermittels von Wettbewerb aufeinander abgestimmt werden. Wahlen z. B. werden jetzt als ein do-ut-des-Mechanismus erklärbar, in welchem Politiker Angebote erbringen und Wähler solche Angebote nachfragen und bereit sind, dafür ihre Wahlstimmen einzusetzen. Verbände können als do-ut-des-Systeme erfaßt werden, in welchen Verbandsfunktionäre Leistungen anbieten und Verbandsmitglieder Leistungen nachfragen usw.

Vielfalt der Leistungs-Gegenleistungs-Mechanismen

Während die klassische Ordnungstheorie unter den do-ut-des-Systemen lediglich die Märkte hervorgehoben hat¹⁵, stellt die moderne Ordnungstheorie eine Vielzahl von solchen do-ut-des-Systemen vor. Als Leistungen erscheinen die verschiedenen Versorgungen auf marktwirtschaftlichen, politischen, sozialen, verbandlichen Gebieten; als Gegenleistungen erscheinen Finanzströme, Wahlstimmenströme, Zuwanderung bzw. Abwanderung, Zustimmung bzw. Widerspruch usw. Die Ordnungstheorie vermag dabei zu zeigen, wie diese verschiedenen Leistungs- / Gegenleistungs-Systeme (do-ut-des-Systeme) sich gegenseitig ergänzen und aufeinander aufbauen. Die Erfahrungen mit der jüngsten Geschichte der Wende in der DDR vermochten zu zeigen, wie diese Systeme sich gegenseitig ergänzen und aufeinander aufbauen.

¹⁵ Die Vorstellung es gebe nur zwei Systeme in der Realität und es könne nur zwei Systeme geben, denn anderes sei gar nicht denkbar, vertreten die vom Verfasser so bezeichneten „rigorosen Dualisten“. So insbesondere *Engels*: „Es gibt nur zwei Formen der gesellschaftlichen Organisation — Märkte und Bürokratien. Wer beides ablehnt wählt das Chaos“ (*Engels*, 1976, S. 10). Eine vergleichbare Konzeption des rigorosen Dualismus findet sich bei *Helmut Leipold*. Ausgangspunkt ist für ihn die Art der Knappheitsgradanzeige. „Da bisher nur zwei Formen der Anzeige von Knappheitsgraden bekannt sind, sind auch nur zwei Formen der Ordnung des Koordinations- oder Lenkungssystems möglich; Die eine Form ist das marktwirtschaftliche, dezentral-koordinierte, die andere das zentral-koordinierte Lenkungs- oder Koordinationssystem“ (*Leipold*; 1980, S. 55). Für die rigorosen Dualisten gibt es also nur ein dezentrales System, das Marktsystem.

Die Vernetzung der Mechanismen

Moderne Ordnungstheorie hebt in der beschriebenen Weise einerseits die Vielfalt der Leistungs-/ Gegenleistungs-Mechanismen hervor. Sie zeigt andererseits die Vernetzung, in der diese Mechanismen untereinander stehen. Es geht nie um einzelne isolierte Mechanismen, sondern immer um die Vernetzung mehrerer Mechanismen untereinander¹⁶. So geht es also um die Vernetzung der Märkte, aber auch um die Vernetzung der Wahlen, in Kommunal-, Landes-, Bundes-, Europawahlen usw; um die Vernetzung der Verbandssysteme, um die Netze der sozialen Sicherung, also in der Alters- und Krankenversorgung usw. Moderne Ordnungstheorie ist in diesem Sinne eine Theorie der wirtschaftlich-politisch-sozialen Vernetzungen. Die einzelnen Mechanismen müssen in Netze integriert werden, die einzelnen Netze müssen aufeinander abgestimmt werden.

Da sind technische Netze, wie Verkehrsnetze, Energieverbundnetze, Kommunikationsnetze; da sind ökonomische Steuerungsnetze, wie Finanzierungsverflechtungen, Versicherungen, Banken, Vertriebsnetze; da sind Netze sozialer Sicherung mit ihren vielfältigen, aufeinander aufs engste interdependenten Systemen; da sind politische Verbunde, Vernetzungen in weltweite, in europäische Netze, in deutsche und bundesdeutsche Netze; da sind weiter Netze der Verbände, der Interessengruppen, der Massenmedien, der Kirchen usw., usw. Die moderne Gesellschaft ist eine Gesellschaft der Organisationen und diese Organisationen sind in eine Interdependenz eingetreten, die inzwischen so fortgeschritten ist, daß alles mit allem verbunden, verknüpft, vernetzt ist¹⁷.

Die Beschreibung der Wende als Prozeß zeigt vier wichtige Befunde:

- endgültigen Zusammenbruch der Zentralverwaltung,
- Entwicklung einer Vielfalt von dezentralen Leistungs-Gegenleistungs-Mechanismen,
- die Vernetzung dieser Mechanismen zu vernetzten Systemen,
- gleichgewichtige und kumulative Prozesse (Systemdynamik).

Diese Befunde werden für *Ordnungstheorie* zum Problem; es gilt, die Vielfalt der vernetzten Steuerungssysteme und ihre Dynamik (Systemdynamik) darzustellen.

Diese Befunde werden für *Ordnungspolitik* zum Problem: es gilt, zu zeigen, wie Eintritt in vernetzte Steuerungssysteme und deren Weiterentwicklung gestaltet werden kann.

¹⁶ Zur Leistungsfähigkeit einzelner und kombinierter Mechanismen siehe insbesondere ausgehend vom System der Sozialversicherungswahlen *Großhaus / Herber* (1985).

¹⁷ Der Verfasser hat sich in mehreren Schriften mit vernetzten Systemen auseinandergesetzt. Siehe hierzu insbesondere *Herder-Dorneich* (1965) und *Herder-Dorneich* (1986), in dem die Theorie der vernetzten Systeme, ausführlicher als dies hier möglich ist, dargestellt wird.

“Perestroika“ erscheint dabei als Einstieg in eigene (nationale), neu zu gestaltende Systeme; und das ist ein langwieriges Vorhaben. „Wende“ erscheint als Einstieg in vorhandene, benachbarte Systeme; und das ist unvergleichlich schneller zu bewerkstelligen.

Bevor wir diesen Gedanken „Wende ist Einstieg in vernetzte Systeme“ weiterverfolgen, sollen im folgenden Abschnitt zunächst noch einige definitorische Probleme geordnet werden.

4. Begriffe und Modelle

Aus den oben erarbeiteten Befunden sollen nunmehr definitorische Konsequenzen gezogen werden; der ordnungstheoretische Begriffsapparat ist der vorfindlichen Wirklichkeit anzupassen. Jedenfalls sollen die Abweichungen zur Wirklichkeit nicht allzu groß auflaufen. Dies ist schwieriger, als man vielleicht zu meinen geneigt ist; denn der definitorische Apparat der klassischen Ordnungstheorie ist in den 30er Jahren begründet worden und war damals auf eine ganz andere Wirklichkeit ausgerichtet. Außerdem ist er lange Zeit mit der weiteren geschichtlichen Entwicklung kompatibel gewesen und hat deshalb viele Anhänger und wenig Veränderungen gefunden. Schließlich hat die klassische Ordnungstheorie ein sehr einfaches Begriffssystem entwickelt, welches große didaktische, publizistische und politische Vorteile brachte, so daß eine Weiterentwicklung des definitorischen Apparates heute keineswegs leichtfällt¹⁸. Es gilt, die Einfachheit der grundlegenden Begriffe nicht zu zerstören und dennoch die Komplexität der Modelle so weit zu erweitern, daß sie mit den Problemen der Gegenwart fertigwerden können. Es gilt, obsolet Gewordenes abzustreifen und das alte Wahre als Grundlage zu bewahren.

Zentralverwaltung ist obsolet geworden. Sie ist nicht mehr existenzfähig. Dies hat die Geschichte der Wende deutlich gezeigt. Es gibt gegenwärtig keine Zentralverwaltung und keine Zentralverwaltungswirtschaft von Bedeutung mehr. Man kann sich mit ihr noch im Rückblick befassen, man kann den Zusammenbruch, die inneren Widersprüche, die Nicht-Existenzfähigkeit dieses Systems noch einmal im einzelnen nachvollziehen (die klassische Ordnungstheorie hat dies seinerzeit ausführlich getan), der Gegenstand dieser Überlegungen aber ist jetzt nicht mehr existent. Das Modell des zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems ist geschichtlich geworden. Es gehört der Vergangenheit an und ist insofern zu vergleichen, z. B. mit dem System des Feudalismus des Mittelalters, der Klientel-Großfamilie des Altertums, mit Caesaro-Papismus oder etwa mit Hordenwirtschaft. All dies waren zu ihrer Zeit mehr oder weniger effiziente Systeme; sie sind inzwischen obsolet geworden. So auch das System der Zentralverwaltung

¹⁸ Eine Einführung in das Begriffssystem der klassischen Ordnungstheorie bietet Hensel (1974).

und der Zentralverwaltungswirtschaft. Dies hervorzuheben ist von großer Bedeutung; denn die klassische Ordnungstheorie konzentrierte sich auf den Dualismus „Zentralverwaltung-Verkehrswirtschaft“. Dabei erläuterte sie den einen Pol dieses Dualismus durch den anderen Pol. Zentralverwaltung erwies sich als zentral und zwangsmäßig, Verkehrswirtschaft demgegenüber als dezentral und freiheitlich. Der Erklärungswert der klassischen Ordnungstheorie wurde aus diesem Dualismus entnommen, der als Konfrontation auf unvereinbaren Gegensätzen aufgebaut war¹⁹.

Das Paradigma der Konfrontation zweier gegensätzlicher Systeme war für die klassische Ordnungstheorie konstitutiv. Inzwischen aber geht es nicht mehr um Konfrontation. Dieses Paradigma hat sich insoweit überlebt.

Eigentlich ging es auch der klassischen Ordnungstheorie vor allem um Verkehrswirtschaft. Diese zeigt sich als Interdependenz von Märkten. Märkte wiederum werden durch die Interaktion freiheitlicher Partner konstituiert. Die klassische Ordnungstheorie entwickelte so das Verständnis für Interdependenz in der Verkehrswirtschaft aus der Konfrontation zur Dependenz in der Zentralverwaltung. In der Zentralverwaltung war der zentrale Plan konstitutiv für die Dependenz der Systemteilnehmer, die diesem Plan unterworfen waren, und in der Verkehrswirtschaft war die Vielzahl der autonom ihre Pläne aufstellenden Systemteilnehmer konstitutiv für die Interdependenz, der sich in Freiheit durch Tauschakte an Märkten koordinierenden freiheitlichen Partner²⁰.

Das Modell der totalen Dependenz (Zentralverwaltungswirtschaft) erläuterte so durch seinen Kontrast das Modell der Interdependenz (Verkehrswirtschaft). Jetzt wird dieses Modell der totalen Dependenz obsolet; es ist historisch geworden. Damit aber bietet es keine echte Alternative mehr. Es gibt nicht mehr die faktische Option, zwischen einem System der totalen Dependenz und einem System der Interdependenz zu wählen. Der eine Pol in diesem Dualismus ist weggebrochen.

Wenn man aus diesem Befund die definitorischen Konsequenzen zieht, so ist das Modell der Zentralverwaltung nur noch zur Erklärung historischer Fälle zu verwenden, aber nicht mehr als Möglichkeit zur Gestaltung von Zukunft. Das bietet eigentlich keinen großen definitorischen Verlust, denn in der Tat wurde dieses Modell der totalen Dependenz ja nie wirklich als echte Option empfohlen, sondern als negatives Kontrastbild vorgestellt. Diese Kontrastfunktion vermag es auch weiterhin zu behalten, selbst wenn es nunmehr in die Vergangenheit zurücksinkt; es vermag zu zeigen, wie man es nicht machen soll und nicht machen kann. Welche Optionen sind dann positiv zu ergreifen?

¹⁹ So insbesondere dargelegt bei *Mikscha* (1948), S. 191 und *Hayek* (1976), S. 53.

²⁰ Zum hohen Abstraktionsgrad des Modells der totalen Dependenz siehe vertiefend *Knauff* (1989), S. 61 - 110.

Hier gilt es aus dem zweiten Befund der Wende die definitorischen Konsequenzen zu ziehen. Wende ist Eintritt aus Isolation in vernetzte Interdependenz. Interdependenz wird vorgestellt durch ein vernetztes System vielfältiger Leistungs-Gegenleistungs-Mechanismen. „Perestroika“ ist dabei das langwierige Fortschreiten von wenig effizienten, wenig vernetzten und wenig schlüssigen Systemen zu effizienteren, dichteren und schlüssigeren Systemen — „Wende“ ist unmittelbarer Eintritt in schon bestehende vernetzte Systeme. Diese Netze sind aus vielfältigen „Maschen“ gewirkt, nämlich insbesondere aus den Mechanismen Abwanderung, Widerspruch, Gruppenverhandlungen, Wahlen, Märkten und anderen Mechanismen.

Die Beobachtung der Wende als Prozeß zeigt, daß der eine Pol Zentralverwaltung weggebrochen ist, während der andere Pol des dualistischen Modells, nämlich „Verkehrswirtschaft“ sich weit und reichhaltig ausgefaltet hat. In der klassischen Ordnungstheorie war Interdependenz ausschließlich durch Märkte gewirkt, inzwischen sind weitere Mechanismen hinzugekommen²¹ (vgl. Gutmann, 1987). Sie bringen freilich insofern nichts Neues, da sie in analoger Weise wie Märkte ebenso Leistungs-Gegenleistungs-Mechanismen darstellen. Das Modell der interdependenten Verkehrswirtschaft ist demnach nicht überholt, sondern lediglich weiter ausgefaltet und zum Modell der totalen Interdependenz vernetzter Systeme weiterentwickelt worden.

Rückblickend läßt sich die definitorische Entwicklung so beschreiben:

- Die klassische Ordnungstheorie entwickelte das Modell der Interdependenz aus dem Kontrast zum Modell der Dependenz heraus;
- für moderne Ordnungstheorie ist das Modell der totalen Dependenz obsolet geworden; sie entwickelt das Modell der Interdependenz aus der Beobachtung zunehmender Vernetzung vielfältiger Mechanismen. Die sich ausfaltende Systemdynamik ist auf dem Weg von zunächst geringer zur totalen Interdependenz.

Der zentrale Gedanke der Interdependenz der arbeitsteilig Kooperierenden ist für Ordnungstheorie der beherrschende Grundgedanke. Die klassische Ordnungstheorie entwickelte diesen Gedanken aus dem Vergleich zur Nicht-Interdependenz, also zur totalen Dependenz; die moderne Ordnungstheorie entwickelt diesen Gedanken aus dem Vergleich zur Nicht-Dependenz, also zur totalen Interdependenz. Warum ist das von Bedeutung? Auf einige Konsequenzen sei noch kurz hingewiesen.

²¹ Gutmann unternimmt den Versuch, den Dualismus durch die Berücksichtigung des Wahlmechanismus zu öffnen.

Das Problem der Mischformen

Wenn man von totaler Dependenz (Zentralverwaltung) zu Interdependenz (Verkehrswirtschaft) hinüberschreiten will, führt dies in den Kontrast des Entweder-Oder. Zwischenformen, die funktional gedacht werden könnten, gibt es nicht²². Zwar hat die klassische Ordnungstheorie sich um eine Mischformenlehre immer wieder bemüht, ebenso oft aber hat sie festgestellt, daß Mischformen nichts anderes sein können als Chaos²³. Auch in der Diskussion um die Wende wurde das verschiedentlich hervorgehoben: „Wenn man von Links-Verkehr auf Rechts-Verkehr umstellen will, muß das in einem raschen Zug geschehen, denn Mischformen sind Chaos“.

Wenn man von einer gegebenen Interdependenz auf zunehmende Interdependenz höherer Vernetzung übergeht, kann dies gradweise geschehen. Die Notwendigkeit, sich einen einzigen großen Sprung vorzustellen, ist nicht definitionsgemäß gegeben. Allmähliche Übergänge sind durchaus möglich. Systeme geringerer Interdependenzgrade sind zwar entsprechend weniger effizient, aber nicht von vornherein Chaos.

Die dualistische Ordnungstheorie kann Mischformen funktional nicht denken; denn sie ist notwendig auf das Paradigma „Konfrontation“ angelegt²⁴ (vgl. Müller-Armack, 1974, S. 123, Rüstow, 1969, S. 133 ff., Böhm, 1950, S. XXV). Moderne Ordnungstheorie hat hier keine Schwierigkeiten, denn sie geht nicht vom konfrontatorischen Paradigma, sondern von der graduellen Zunahme von Interdependenz aus. Problem ist hier nicht der „Sprung“, sondern die Beschleunigung des Prozesses.

Statische und dynamische Betrachtung

Die klassische Ordnungstheorie konnte in den Mischformen nichts anderes als Chaos sehen. Der Übergang vom einen Pol zum anderen Pol ihres dualistischen Modells war allenfalls in einem einzigen großen Sprung sinnvoll zu bewerkstelligen. Entsprechend blieb diese Betrachtungsweise notwendigerweise statisch. Da Übergang nicht in ihren Definitionsapparat paßte, konzentrierte sich die klassische

²² Die Mischformenproblematik ist pointiert dargestellt bei Hayek (1976). Der Verfasser hat sie kritisiert in Herder-Dorneich (1968).

²³ Dies ist der Grundgedanke der Theorie der Transformation der Ordnungen, daß schon eine kleine Wegbewegung von der reinen Marktwirtschaft automatisch und unaufhaltsam in Zentralverwaltung treibe. Zur Transformationslehre, insbesondere zur „Konvergenztheorie“, vgl. weiterführend z. B. Schönwitz / Weber (1983), S. 109-115.

²⁴ Weder kontradiktoriale Gegensätze noch Idealtypen lassen sich mischen. Als Ausweg dient die Vorstellung, es gäbe rein marktwirtschaftliche Bereiche und daneben oder in sie eingelagert einzelne (abgeschottete) Zentralverwaltungsbereiche. Ausgeprägt ist diese Betrachtungsweise bei Müller-Armack. Böhm warnt hingegen, daß in jedem Mischsystem jede der beiden Ordnungen die Tendenz habe, die andere zu verdrängen.

Ordnungstheorie nicht auf *Systemveränderung*, sondern auf *Systemvergleich*²⁵. Dabei wurden die beiden Systeme „totale Dependenz“ (Zentralverwaltungswirtschaft) und „Interdependenz“ (Verkehrswirtschaft) nebeneinander gestellt; sie wurden verglichen, ihre Inkompatibilität wurde hervorgehoben, ihre Mischformen wurden abgelehnt. Systemvergleiche dieser Art füllten eine Vielzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen. Wie immer man aber diese Definitionen auch wendete, diese Betrachtungsweise ließ sich nicht dynamisieren²⁶.

Daß eine dynamische Ordnungstheorie in der klassischen Ordnungstheorie fehlt, ist also nicht irgendwie eine besondere Vorliebe der klassischen Theoretiker fürs Dauerhafte, Statische, sondern Definitionsnotwendigkeit. Daß es nur eine Theorie des System-Vergleichs und nicht eine Theorie der System-Veränderung gab, wurde lange Zeit freilich nicht als ein Mangel empfunden, da die Systeme in Ost und West in der Tat wenig Veränderungen zeigten. Erst mit dem Einsetzen von „Perestroika“ und von „Wende“ wurde unmittelbar und schmerzlich spürbar, daß die klassische Ordnungstheorie auf Statik festgelegt war und nicht dynamisiert werden konnte.

Das Problem der Wende als Einstieg in vernetzte Systeme und weiter als Übergang von wenig vernetzten Systemen zu höheren Vernetzungsgraden stellt unmittelbar Fragen der Systemveränderung und wirft notwendig die Nachfrage nach dynamischer Theorie auf. Die Beschreibung der Wende als Prozeß macht dabei die neue Problemlage sichtbar:

- Wende ist nicht Übergang von einem Pol zu einem anderen Pol (wie dies das Paradigma der Konfrontation darstellt) sondern Übergang von unzureichend vernetzten zu in sich schlüssigen hochvernetzten Systemen (wie dies das Denken in Netzen hervorhebt).
- Wende ist nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem großen Schritt zu vollziehen, sondern sie bildet einen ständigen Prozeß. Dieser gilt nicht nur für die östlichen Länder sondern für alle Gesellschaften in derselben Weise, denn ständig ist von unzureichend vernetzten Systemen zu in sich schlüssigen Systemen fortzuschreiten (Dynamische Ordnungspolitik).
- Beschleunigung der Wende: Der Aufbau von Netzen läßt sich mit Hilfe geeigneter Ordnungspolitik beschleunigen; aber er braucht dennoch seine Entwicklungszeit, „Perestroika“, die alles von Grund auf selbst gestaltet, ist dabei ein langwieriger Prozeß; will man rasche Erfolge erzielen, so gilt es in bewährte Netze einzusteigen (Wende). Auch ein solcher Einstieg braucht

²⁵ Die Betrachtungsweise des Systemvergleiches hat lange Zeit den „Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen“ des „Vereins für Socialpolitik“ beschäftigt.

²⁶ Die Vermischung von Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft läßt eine „Transformation der Ordnungen“ entstehen, die den einen Typ notwendigerweise in den anderen verwandelt. So hat die dualistische Ordnungstheorie, insbesondere Eucken, die Lehre von der Transformation der Ordnungen“ entwickelt, sie aber dann doch nicht zu einer dynamischen Ordnungstheorie ausgebaut. Vgl. Eucken (1975).

allerdings Zeit, aber dieser Zeitbedarf lässt sich als „Einstieg“ in hohem Maße abkürzen.

- *Wende allgemein heißt:* das „Denken in Konfrontation“ als obsolet aufgeben; es gilt, in „Netzen zu denken“.

Vergleicht man die beiden Konzeptionen der klassischen und der modernen Ordnungstheorie, so ist für beide der Gedanke der Interdependenz konstitutiv. Die klassische Ordnungstheorie arbeitet den Gedanken der Interdependenz vom Gegensatz der absoluten Dependenz herkommend aus. Sie stellt das interdependente System „Marktwirtschaft“ in Gegensatz zum System absoluter Dependenz „Zentralverwaltungswirtschaft“ und erklärt aus dieser Konfrontation heraus, was Interdependenz bedeutet. Die moderne Ordnungstheorie baut den Gedanken der Interdependenz als Fortschreiten von geringer zur totalen Interdependenz aus und konzentriert sich völlig auf die Interdependenz der Netze.

Damit wird für sie das „Denken in Konfrontation“ obsolet. Das „Denken in vernetzten Strukturen“ rückt in den Vordergrund.

5. Das Denken in Netzen

Interdependenz als Grundansatz ordnungstheoretischen Denkens

Ordnungstheorie ist von Anfang an und in besonderer Weise darauf vorbereitet, in das „Denken in Netzen“ einzutreten²⁷. Sie hat schon immer die Interdependenz der Systeme hervorgehoben. Dabei hat sie in ihrer klassischen Periode Netze dargestellt, die lediglich aus den „Maschen“ der Märkte gewirkt waren. Inzwischen sind neue Elemente hinzugekommen. Moderne ökonomisch-politisch-soziale Netze sind aus vielfältigen Maschen gestrickt: aus Märkten und Bürokratie, aus Abwanderung und Widerspruch, aus Verhandlungen und Wahlen und aus vielen anderen. Aber das Grundprinzip des Denkens in Ordnungen bleibt das alte Wahre: das Denken in Strukturen, in vernetzten Systemen, in interdependenten Ordnungen.

Unter diesem Aspekt heißt das Problem der Wende nicht mehr Konfrontation, z. B. Konfrontation von Bürokratie und Marktwirtschaft oder von Sieg der Marktwirtschaft über Bürokratie oder von Ablösung der Herrschaft der Funktionäre durch die Herrschaft der Manager oder Verdrängung heimischer Formen durch importierte Systeme oder irgend etwas, das sich aus dualistischen Gegensätzlichkeiten ableitet. Unter diesem Aspekt heißt „Wende“ das Heraustreten aus der Isolation von Zwangseinrichtungen und das Eintreten in die Vernetzungen

²⁷ Das „Denken in Netzen“ ist das Grundmodell des strukturalen Denkens. Der Verfasser hat die verschiedenen Denkverfassungen eingehend dargestellt in *Herder-Dorneich* (1989). Eine Einführung in die Grundprobleme der Systemtheorie bietet z. B. *Willke* (1987).

der internationalen Gesellschaft. Nur wenn man sich in die internationale Verflechtung einfügt, kann man auch an der internationalen Zusammenarbeit teilnehmen, und nur wenn man an der internationalen Kooperation teilnimmt, kann man die überlebensnotwendigen Versorgungsniveauerhöhungen erzielen.

Das Paradigma des Netzes und seine Eigengesetzlichkeiten

Wende als das Eintreten in Vernetzungen, macht das Denken in Vernetzungen erforderlich. Will man das, was Netze ausmachen, erkennen, muß man dem, was Vernetzung bedeutet, folgen. Netze haben ihre Eigengesetzlichkeit. Versucht man diese aufzuspüren, so zeigt sich, daß das Denken in Netzen nicht nur der klassischen Ordnungstheorie eigentlich war und von der modernen Ordnungstheorie neu abgefordert ist, sondern daß das Denken in Netzen gegenwärtig allenthalben den Menschen, seine Welt und seine Wissenschaft erfaßt.

Das Einsteigen in Netze, läßt nichts so, wie es vordem war — das zeigt die „Wende“ in der DDR als Einstieg in die deutschen aber auch in die internationalen Vernetzungen. Das Einsteigen in das Denken in Netzen verändert aber auch viele andere Bereiche von Grund auf. Insofern ist das Denken in Netzen (in Systemen, in Strukturen) auf viele Anwendungsfelder hin neu zu bedenken. Dies kann natürlich hier nicht in seiner ganzen Tragweite ausgeführt werden. Ich möchte nur an fünf Problemen sichtbar machen, daß der Einstieg in die totale Interdependenz das Denken, auch das ökonomische Denken, verändert²⁸. Das Bild des Netzes kann dabei zum Verständnis in einfacher Weise vieles beitragen.

Vernetzungsproblem Multikausalität

Das Bild des Netzes zeigt, daß in einem Netz durchaus Ketten zu beobachten sind: z. B. Ursache-Wirkungs-Ketten oder Mittel-Ziel-Ketten. Solche Ketten führen von Station zu Station weiter und sind verknüpft durch Kausalzusammenhänge. Diese Kausalzusammenhänge sind fest determiniert, sie lassen sich feststellen. Damit werden die Ketten transparent. Man kann nun an ihnen vorwärts- oder zurücklaufen und sich die Zusammenhänge, die wirken, klarmachen.

Auch in einem Netz gibt es also Ketten, aber diese sind untereinander verknüpft und diese Verknüpfungen sind wieder mit anderen Ketten verknüpft, und eben dieses macht das Netz aus²⁹. Damit aber kann man nicht einfach an einer Kette vor- oder zurücklaufen, sondern man muß sich an jeder Verzweigung entscheiden, welcher Kette man weiter nachfolgen will. Das aber bedeutet, daß Kausalität ihre Stringenz verliert, denn es ist willkürlich, welchen Kausalzusammenhängen

²⁸ Das Paradigma der Vernetzung ist die nichtbegrenzte, totale Interdependenz. Zur totalen Interdependenz vgl. insbesondere Vester (1983).

²⁹ Dies macht den Paradigmenwechsel von der Kausalontologie zum strukturalen Denken aus.

man gerade nachfolgt. Es gibt unendlich viele weitere Kausalzusammenhänge, die auch verfolgt werden könnten. Damit geht auch die Transparenz verloren, denn unendlich viele Verzweigungen kann man sinnvollerweise nicht offenzulegen versuchen.

Im Denken in Netzen geht die Stringenz der Kausalität verloren und das Ziel, Transparenz (Überblick über alle Zusammenhänge) herstellen zu wollen, wird irrational. Damit aber wird herkömmliche Wissenschaft in hohem Maße erschüttert, soweit sie nämlich sich als Ziel Stringenz und Transparenz vorgenommen hat. Ordnungstheorie muß dem Rechnung tragen; sie kann jedenfalls nicht in der Art eines technischen social-engineering vorgehen, sondern muß Methoden eines social-design entwickeln.

Vernetzungsproblem strukturelles Patt

Die Multikausalität und die hohe Intransparenz in vernetzten Systemen macht ein planmäßiges Agieren für die Beteiligten außerordentlich schwierig. Die Risiken, seine Ziele zu verfehlen, sind schwer abzuschätzen und im Zweifelsfalle sehr hoch. Das kann dazu führen, daß die Beteiligten zögern, überhaupt etwas zu unternehmen. Wenn alle das tun, fährt sich die Situation fest; es entsteht Attentismus: alle warten ab.

Eine solche Situation kann man als „Gleichgewicht“ interpretieren, denn keiner der Beteiligten entnimmt den bisherigen Erfahrungen Anlaß, seine Pläne zu verändern; aber dieses Gleichgewicht wird nicht positiv interpretiert, wie dies die Gleichgewichtstheorie meist tut, sondern die Situation wird als Patt negativ bewertet. Dieses Gleichgewicht herzustellen und zu halten ist also nicht ordnungspolitisches Ziel, sondern umgekehrt, es ist Aufgabe für Ordnungspolitik, Pattsituationen aufzubrechen. Dies kann z. B. durch Auslösen von kumulativen Prozessen geschehen.

Vernetzungsproblem Rückkoppelung

In einem Netz überkreuzen sich nicht nur die Ketten, sondern sie können leicht in einander zurückverlaufen; es entstehen kreisförmig in sich geschlossene Verstrickungen, die Rückkopplungen bewirken. Dadurch entstehen dann Kreisläufe, in denen sich *kumulative*, sich selbst verstärkende Prozesse bilden können³⁰. Solche kumulativen Prozesse stellen ordnungspolitisch nicht leicht zu lösende Aufgaben.

³⁰ Winzige Ursachen können enorme Wirkungen erzielen, bzw. große Ursachen können in ihrer Wirkung absorbiert werden. Dies bezeichnet man als den sogenannten „Schmetterlingseffekt“: Das Schlagen eines Schmetterlingsflügels kann zu einer Wetteränderung führen.

Drei Beispiele, bei denen kumulative Prozesse, sich selbst verstärkende Prozesse bilden können, die systemzerstörende Wirkungen hervorbringen, vermögen die ordnungspolitische Problematik leicht sichtbar zu machen.

Das erste Beispiel wurde von Keynes bereits in den 30er Jahren untersucht. Keynes zeigte, daß sich in der Wirtschaft *Wirtschaftskreisläufe* bilden, in denen kumulative Prozesse auftreten können, die das System als Ganzes lahmzulegen vermögen (vgl. Keynes, 1936). In der Depression z. B. sickert durch Sparen Finanzkraft aus dem Kreislauf heraus; diese versickerten Finanzmittel fehlen in der nächsten Periode als Kaufkraft; Waren bleiben liegen; die Betriebe schränken ihre Produktion ein; Arbeitskräfte werden freigesetzt, deren Einkommen aber fehlt nun in der folgenden Periode wiederum als Kaufkraft usw. Die Makroökonomik hat die Analyse solcher kumulativer Wirtschaftsprozesse später zu ihrer Hauptaufgabe gemacht.

In den 70er Jahren traten kumulative Prozesse in den *Netzen der sozialen Sicherung* auf. Sie lösten Kostensteigerungen aus, die ihrerseits wiederum zu Kostensteigerungen führten. Man sprach von „Kostenexplosion“ und sah den Zusammenbruch der Systeme insgesamt voraus, wenn es nicht gelänge, durch Kostendämpfungsmaßnahmen ihrer Herr zu werden³¹.

Kumulative Verläufe bei *Abwanderungsprozessen* haben wir im Herbst 89 in der DDR erlebt; ich habe sie eben schon erwähnt. Die Abwanderung einzelner in fremde Botschaften löste am Ende eine Massenausreise aus, die das System zum Zusammenbruch brachte.

Ordnungspolitik in vernetzten Strukturen hat es in hohem Maße mit der Bewältigung von *kumulativ verlaufenden Rückkoppelungsprozessen* zu tun. Solche Rückkoppelungsprozesse treten nicht nur in Marktsystemen, sondern auch in vielen anderen Systemen, z. B. bei Abwanderung, bei Widerspruch, bei Wahlen, Verhandlungen und in komplexen Systemen auf. Kurz, eben immer da, wo sich Vernetzungen bilden.

Ordnungspolitik gewinnt hier die Aufgabe, kumulative Prozesse in Gleichgewichte zu überführen und das heißt, soziale Netze so zu gestalten, daß sie Gleichgewichte hervorzubringen vermögen. Ordnungspolitik der Wende aber hat es vornehmlich mit der Auslösung von kumulativen Prozessen, d. h. mit der Organisation von Wachstumsprozessen zu tun.

Vernetzungsproblem Rationalitätenfallen

In einem Netz können sich leicht die Ketten überkreuzen; jetzt sind sie so miteinander verknüpft, daß sie einander entgegenlaufen. Da aber jede Kette ihre eigene Rationalität entwickelt, kann es dahin kommen, daß in solchen Schnittstellen

³¹ Die Probleme der Kostendämpfung im Gesundheitswesen hat der Verfasser ausführlich dargestellt in *Herder-Dorneich* (1976).

len zwei Rationalitäten einander entgegenlaufen. Es entstehen „Rationalitätenfalten“ in der Weise, daß jemand, der die eine Rationalität verfolgt, veranlaßt ist, rationalerweise alles zu tun, um der anderen Rationalität zuwiderzuhandeln, und umgekehrt. Oder anders gesagt: Jemand, der seine Ziele verfolgt, handelt in einer Rationalitätenfalle gerade dann rational, wenn er alles tut, um seine Ziele nicht zu erreichen.

Insbesondere in Vernetzungen von Netzen muß man damit rechnen, daß die Rationalitäten der einzelnen Netze nicht durch prästabilierte Harmonie ineinander greifen. Gerade hier können sich mehrere Rationalitäten überschneiden und sich zuwiderlaufen, so daß schließlich einer, der sich rational verhält, gerade dadurch veranlaßt ist, alles zu tun, um seinen Zielen entgegenzuarbeiten. Rationalitätenfalten sind in vernetzten Systemen Legion³² (vgl. Herder-Dorneich, 1982; Weber, 1980).

Hier nur ein besonders typisches ordnungspolitisches Beispiel für eine Rationalitätenfalle: Alle stimmen überein, daß eine bestimmte Ordnung zweckmäßig und für alle erfolgbringend sei. Allerdings die Einrichtung dieser Ordnung kostet Aufwand — Aufwand an personellem Einsatz, an Zeit, an Geld, an Überwindung sozialer Widerstände usw. Da Ordnung ein kollektives Gut ist, kommt der Ordnungserfolg allen zugute; die Kosten der Ordnungseinrichtung aber fallen nur auf diejenigen, die sich um diese Einrichtung der Ordnung bemühen. Also erscheint es rational, zunächst einmal die anderen diese Kosten der Ordnungseinrichtung tragen zu lassen, und auf die Nutzen der Ordnung, die ja am Ende doch allen zufallen, zu hoffen. Wenn alle so kalkulieren, kommt Ordnung nicht zu stande.

Wir können einerseits auf die Spontaneität von Ordnungen bauen (Systemdynamik als Selbstaufbau von Systemen), andererseits aber müssen wir mit Rationalitätenfalten rechnen. Dies in besonders hohem Maße bei vernetzten Ordnungen. Damit fertig zu werden ist Aufgabe von Ordnungspolitik. Ordnungspolitik gewinnt hier die Aufgabe, geeignete Überwindungsstrategien zu entwickeln, um Rationalitätenfalten zu entschärfen.

³² Hier nur ein besonders typisches ordnungspolitisches Beispiel für eine Rationalitätenfalle: Alle stimmen überein, daß eine bestimmte Ordnung zweckmäßig und für alle erfolgbringend sei. Allerdings kostet die Einrichtung dieser Ordnung Aufwand — Aufwand an personellem Einsatz, an Zeit, an Geld, an Überwindung sozialer Widerstände usw. Da Ordnung ein kollektives Gut ist, kommt der Ordnungserfolg allen zugute; die Kosten der Ordnungseinrichtung aber entfallen nur auf diejenigen, die sich um diese Einrichtung der Ordnung bemühen. Also erscheint es rational, zunächst einmal die anderen diese Kosten der Ordnungseinrichtung tragen zu lassen, und auf die Nutzen der Ordnung, die ja am Ende doch allen zufallen, zu hoffen. Wenn alle so kalkulieren, kommt Ordnung nicht zu stande.

Vernetzungsproblem Vernetzungsdynamik

Vernetzung ist in einem Netz nicht begrenzt, sondern läuft ständig weiter fort. Wer in ein Netz eintritt, wird beim Weiterschreiten ständig in neue Netze hineingerissen. Er kann sich der Vernetzung nicht willkürlich entziehen und ihr nicht willkürlich Grenzen setzen.

Auch und gerade soziale Vernetzungen bilden diesen typischen Zwang zur Weitervernetzung aus. Das gegenwärtige Beispiel der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR zeigt dies besonders deutlich. Wenn man die Preise freigeben möchte, muß man auch die Löhne freigeben. Wenn die Löhne freigegeben werden, muß man mit Arbeitslosigkeit rechnen: Ein soziales Netz der Arbeitslosenversicherung wird notwendig. Arbeitslose darf man aber nicht nur mit Geld abfinden, man muß ihnen Integrationsmöglichkeiten anbieten: Ein soziales Netz der Weiterbildung, der Umschulung, der Mobilitätshilfen usw. wird notwendig. Nicht alle Arbeitslose kann man wieder in Arbeit bringen; die Alten bleiben schließlich außen vor: Ein soziales Netz der Rentenversicherung wird notwendig. Soll in einer freiheitlichen Gesellschaft die Rentenversicherung auf dem Leistungsprinzip beruhen, so werden die Renten nach vorhergegangener Leistung berechnet; aber nicht alle bringen ausreichend viele arbeitstägige Jahre zusammen, um daraus eine angemessene Rente zu erzielen: Ein Netz der Sozialhilfe wird notwendig usw.

Das Beispiel zeigt, daß Netze ihre eigene Dynamik entwickeln, und diese Dynamik die weiteren Vernetzungen zustande bringt. Ordnungspolitik gewinnt hier die Aufgabe, die in einer Situation angelegte Systemdynamik der Vernetzungen aufzugreifen, den Aufbau der Vernetzungen zu fördern und Transformationshemmnisse abzubauen. In diesem Sinne kann man von einem „Selbstaufbau der Systeme“ oder von einer „Spontaneität der Ordnungen“ sprechen.

Dies sind nur fünf Hinweise darauf, daß Netze ihre eigenen Gesetzmäßigkeiten haben und daß diese sehr sorgfältig beobachtet werden müssen, will man sich in vernetzten Strukturen zurechtfinden und in vernetzten Systemen überleben. Wer sein Überleben auf vernetzte Systeme gründet, wie wir dies in der Bundesrepublik seit längerem zu tun gewohnt sind, und wer in vernetzte Systeme einsteigt, wie sich die DDR gegenwärtig anschickt, muß diese Gesetzmäßigkeiten beachten. Vernetzte Systeme funktionsfähig zu halten, ihre Defekte frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken, der Vernetzungsdynamik ständig Rechnung zu tragen und ihr zu folgen, dies sind die Aufgaben moderner Ordnungspolitik.

6. Wende als Einstieg in Netze

In der modernen Welt nehmen die Interdependenzen in rasanter Maße zu. Es entstehen zunehmend vernetzte Strukturen. Diese sind in hohem Maße effizient. Macht aufrechterhalten, erfordert demgegenüber Isolation; das aber heißt

Selbstausschluß von der internationalen Arbeitsteilung und bedeutet Wohlstands-einbußen. Vernetzte Kooperation ist effizienter als isoliertes Handeln und ermöglicht Wohlstandssteigerung. „Wende“, „Perestroika“ heißt: Eintreten in vernetzte Systeme.

Das Denken in Ordnungen, so wie es die Ordnungstheorie entwickelt hat, ist in hohem Maße dazu befähigt, die Probleme dieses Eintretens in vernetzte Strukturen zu bedenken. Dabei zeigt sich, daß das Denken in Konfrontationen, in sich gegenseitig ausschließenden Gegensätzen, das bisher für die klassische Ordnungstheorie besonders prägend war, zunehmend obsolet wird. Um die gegenwärtigen Probleme der „Wenden in den sozialistischen Ländern“ aber auch bei uns zulande zu erfassen, müssen wir aus dem „Denken in Konfrontation“ heraustreten und in das „Denken in vernetzten Strukturen“ einsteigen.

Nun werden Sie mich sicher fragen: Ist das nicht alles sehr abstrakt? Ich glaube das nicht und ich möchte Ihnen vorschlagen, einmal die Zeitungen in den nächsten Tagen unter diesem Gesichtspunkt zu lesen. Sie werden dabei nahezu auf jeder Seite ein Problem dieser Art finden: Machtbildung durch Isolation ist am Ende — es geht um den Eintritt in Netze. Probleme, die in Widersprüche hineinführen, werden aufgelöst durch vernetzte Systeme. Schwierigkeiten sollen nicht dadurch gelöst werden, daß man den einen oder anderen Grundsatz durchzwingt, sondern indem man sie in Vernetzungen abbaut. Dies ist ein allgemeiner Befund. Der Eintritt der DDR in ein Währungs-, Wirtschafts- und soziales Netz ist nur ein Teil dieser allgemeinen Bewegung. Nehmen Sie andere Problemfälle: z. B. die NATO; sie hatte ihre Existenz bisher auf Konfrontation gegründet; sie soll sich jetzt umgestalten in ein weitgezogenes Netz von Bündnissen. Oder schlagen sie die Zeitung an einer anderen Stelle auf: Dort lesen wir von den Müllbergen und der Abfallflut, die zum Entsorgungskollaps zu führen drohen. Die Lösung der Probleme wird im Recycling gesucht, d. h. es sollen Kreislaufprozesse kanalisiert werden, oder es wird ein duales Müllentsorgungssystem vorschlagen, bei dem das eine System von den Kommunen getragen und durch Beiträge finanziert wird, während das andere Entsorgungssystem von der Wirtschaft organisiert und durch Preise gesteuert werden soll. Oder blicken Sie auf so entlegene Problemfelder wie Südafrika und Nicaragua; auch hier geht es um den Übergang von Konfrontation zu Kooperation und Interdependenz. Der Beispiele des Eintretens in Netze ist Legion.

Immer wieder geht es um den Aufbau von kooperativen vernetzten Systemen, deren Organisation und deren finanzielle Steuerung.

Das Denken in Konfrontation kann nur rückblickend noch nützlich sein, es vermag ja sehr gut darzustellen, was war und was zusammengebrochen ist: nämlich zentralistische, zwangsweise, sich abschottende Bürokratie. Klassische Ordnungstheorie hat hier ihre Stärke; sie vermag zu zeigen, was obsolet geworden ist und warum dies so kommen mußte. Blickt man aber voraus, so bringt dieses Denken in Konfrontation keine Lösungen. Denn es geht nicht um den Übergang

zu einem anderen Pol, sondern es geht um den Eintritt in Netze, interdependente Strukturen, vernetzte Bündnisse; globale Systeme. Damit aber ist das „Denken in Ordnungen“ in neuer Weise als ein „Denken in Netzen“ gefragt.

Ordnungstheorie bietet dieses Denken in Netzen, in Interdependenzen, eben in Ordnungen schon von ihren Grundlagen her an. Moderne Ordnungstheorie vermag zu zeigen, wie dieses Denken zu handhaben ist, worin es sich von anderem Denken unterscheidet und wie man damit zu praktischen Problemlösungen kommt.

Natürlich konnte es für mich heute nicht Ziel sein, Ihnen moderne Ordnungstheorie als Denken in Netzen insgesamt vorzustellen; wohl aber hoffe ich, daß es mir gelungen sein möge, Ihr Interesse für das „Denken in Ordnungen“ und für die Vielfalt seiner Mechanismen, wie Märkte, Wahlen, Gruppenverhandlungen, Abwanderung, Widerspruch usw. für Probleme wie Multikausalität, kumulative Prozesse, Rationalitätenfallen u. a. und für das „Netz“ als Paradigma zu wecken.

7. Literaturverzeichnis

Boettcher, Erik (1974): Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen.

Böhm, Franz (1950): Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: ORDO 3 (1950), S. XV-LXIV.

Dettling, Warnfried / Herder-Dorneich, Philipp / Kevenhörster, Peter / Adenauer, Georg / Hoffmann, Christian H. / Stahl, Helmut (1976): Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Bonn.

Engels, Wolfram (1976): Mehr Markt. Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, Stuttgart.

Eschenburg, Rolf (1977): Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung. Die Entwicklung einer liberalen Verfassung im Spannungsverhältnis zwischen Produktivität und Effektivität der Kooperation, Tübingen.

Eucken, Walter (1975): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, Tübingen.

Götz-Coenenberg, Roland (1989): Die Konsumgüterversorgung in der Sowjetunion: Lage und Aussichten, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 55/1989, Köln.

Großhaus, Carl / Herber, Reinhold (1985): Sozialökonomische Analyse der Sozialversicherungswahlen. Problemgeschichte, Struktur und Funktionen der Wahlen zur Selbstverwaltung im Sozialen Sicherungssystem unter besonderer Berücksichtigung der Gesetzlichen Krankenversicherung, Berlin.

Gutmann, Gernot (1987): Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungspolitische Einführung, 2. Aufl. Stuttgart / Berlin u. a.

Hayek, Friedrich A. von (1976): Der Weg zur Knechtschaft, Neuauflage, München.

Hensel, K., Paul (1974): Grundformen der Wirtschaftsordnung, Marktwirtschaft-, Zentralverwaltungswirtschaft, 2. Auflage, München.

Herder-Dorneich, Philipp (Hrsg.) (1959): Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg, Buchhandlungsausgabe der Dissertation (1957), 1. Auflage unter dem Pseudonym Fred O. Harding, 2. Auflage im gleichen Jahr unter dem Namen des Verfassers erschienen.

- (1965): Soziale Kybernetik. Die Theorie der Scheine, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz.
- (1968): Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft, Hannover / Wien / Freiburg.
- (1973): Zur Verbandsökonomik. Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Verbände, Berlin.
- (1976): Wachstum und Gleichgewicht im Gesundheitswesen. Die Kostenexplosion in der Gesetzlichen Krankenversicherung und ihre Steuerung, Opladen.
- (1984): Aufgaben und Bausteine einer ökonomischen Systemtheorie, in: Albert, H. (Hrsg.): Ökonomisches Denken und soziale Ordnung, Festschrift für Erik Boettcher, Tübingen 1984, S. 63-83.
- (1986): Theorie der sozialen Steuerung — Die Theorie der Scheine, Baden-Baden.
- (1988): Systemdynamik, Baden-Baden.
- (1989): Unternehmensphilosophie, Köln.
- (1990): Perestroika und Ordnungspolitik, Köln.

Hirschmann, Albert O. (1974): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten, Tübingen.

Keynes, John Maynard (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money, London.

Klages, Helmut (1984): Wertorientierungen im Wandel, Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt am Main / New York.

Klages, Helmut / *Kmiecik*, Peter (Hrsg.) (1979): Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt am Main / New York.

Knauff, Rudolf (1989): Die Funktionsmechanismen der Wirtschaftssysteme, in: Hamel, Hannelore (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft — Sozialistische Planwirtschaft. Ein Vergleich Bundesrepublik Deutschland — DDR, 5. Aufl., München 1989, S. 61 - 110.

Kuhn, Thomas S. (1978): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 3. Auflage, Frankfurt am Main.

Leipold, Helmut (1980): Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 2. Auflage, Stuttgart.

Meissner, Boris (1988): Gorbatschow am „Rubikon“, in: Osteuropa 38 (1988), S. 1061 - 1090.

Mikscha, Leonhard (1948): Zur Theorie des Gleichgewichts, in: ORDO 1 (1948), S. 175 - 196.

Müller-Armack, Alfred (1974): Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: derselbe: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern / Stuttgart 1974, S. 119 - 128.

Oberender, Peter (1989): Der Einfluß ordnungstheoretischer Prinzipien Walter Euckens auf die deutsche Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg: Eine ordnungspolitische Analyse, in: ORDO 40 (1989), S. 321 - 350.

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 61. Jg., Monatsberichte 5 (1988), S. 282 - 304.

Rüstow, Alexander (1969): Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in: ORDO 2 (1969), S. 100 - 169.

Schlecht, Otto (1989): Macht und Ohnmacht der Ordnungspolitik — eine Bilanz nach 40 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, in: ORDO 40 (1989), S. 303 - 320.

Schmoll, Heike (1989): Vitamine sind in Moskau zum Goldpreis zu haben, FAZ 2. 8. 1989, S. 3.

Schönwitz, Dieter / Weber, Hans-Jürgen (1983): Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Politik, München / Wien.

Thalheim, Karl C. (1989): „Perestroika“ auch jetzt noch nicht in der DDR, in: Die Wirtschaftspolitik der Ära Honecker — ökonomische und soziale Auswirkungen. „Glasnost und Perestroika immer noch nicht in der DDR“, 14. Symposium der Forschungsstelle für wirtschaftliche und soziale Fragen am 17. und 18. November 1988, Teil III, Berlin.

Vester, Frederic (1983): Unsere Welt — ein vernetztes System, München.

Vollmert, Bruno (1971): Das Molekül und das Leben, Notwendigkeit. Philosophische Fragen der modernen Biologie, deutsche Übersetzung, München / Zürich.

Weber, Axel (1980): Die Rationalitätenfalle in der Kollektivgüterökonomik. Sozialökonomische, finanzwissenschaftliche und ideengeschichtliche Bausteine zu einer Theorie der Kollektivgüter, Diss., Köln.

Willke, H. (1987): Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme, 2. Auflage, Stuttgart / New York.

Sozialpolitische Dimensionen des Einigungsprozesses

— Einige theoretische Anmerkungen —

Von *Hans Peter Widmaier* und *Regine Heidenreich*, Regensburg

Inhaltsübersicht

Ziele und Funktionen von Sozialpolitik im Transformationsprozeß der DDR	43
Gesellschaftliche Allokation politischer Güter	44
Dimensionen der Sozialpolitikanalyse	45
Anmerkungen zur Duplizierung des sozialen Systems der BRD	46
Schluß	47
Literatur	48

Ziele und Funktionen von Sozialpolitik im Transformationsprozeß der DDR

Soziale Zielsetzungen des gesellschaftlichen Zielsystems der Bundesrepublik Deutschland bestimmen teleologisch auch die Entfaltung einer sozialen Politik in den Bundesländern wie Sachsen, Thüringen, Mecklenburg und Sachsen-Anhalt. Hinzu kommt, daß durch die Übernahme oligopolistischer und monopolistischer Wirtschaftsstrukturen aus der Bundesrepublik (vgl. z. B. den Bericht der Monopolkommission zum Energie-, Versicherungs- und Handelsbereich) *soziale Funktionsmängel* in bezug auf Allokation, Produktion und Verteilung auftreten, die wichtige mögliche Handlungsbereiche staatlicher Sozialpolitik konstituieren.

Mit der Übertragung des sozialen Systems der BRD gewinnt die Sozialpolitik darüber hinaus Bedeutung für die soziale Absicherung und Förderung des *ökonomischen und sozialen Strukturwandels* in der DDR. Der Transformationsprozeß bringt Strukturveränderungen hervor, die sich nicht nur auf soziale Gruppen, sondern auch auf soziale Problemgebiete nachteilig auswirken. Primäre sozialpolitische Aufgabe ist der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung, das Risiko-Gruppen absichert und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen abfедert. Entstehende „Entwicklungskosten“ (Lampert 1990, S. 56) durch hohe Arbeitslosigkeit und zunehmende räumliche Mobilität, Kosten der Privatisierung und

Modernisierung des Sachkapitals und Kosten der Umqualifizierung der Arbeiter-
den evozieren entwicklungsfördernden sozialpolitischen Handlungsbedarf unter
den Restriktionen ordnungspolitischer Vorgaben sowie der Veränderung und
Anpassung sozialpolitischer Präferenzen.

Der Beitritt impliziert eine Herausforderung an die gesellschaftsgestaltende
Funktion staatlicher Sozialpolitik (Achinger 1958).

Gesellschaftliche Allokation politischer Güter

Schon lange Zeit sprengt die gesellschaftliche Allokation politischer Güter (Widmaier 1989) den Referenzrahmen einer am Marktmodell orientierten „oeconomica pura“, verblaßt die Leitidee einer sozialen Marktwirtschaft hinter dem tatsächlichen welfare-mix westeuropäischer Staaten.

Bei der Analyse gesellschaftspolitischer Institutionen muß der Komplementarität unterschiedlicher Allokationsmechanismen Rechnung getragen werden; sie sind zugleich substitutiv und stehen in einem permanenten Wechselverhältnis, das theoretisch schwer zu fassen ist. Über den Markt und seine verzerrten Erscheinungsformen als Oligopole und Monopole hinaus, aber auch jenseits von Staat und Plan gilt es, die Bedeutung des intermediären Sektors in bezug auf die Produktion politischer Güter zu untersuchen.

Kooperative Systeme werden heute als eigenständige und den ökonomisch dominierten Märkten übergeordnete Allokations- und Entscheidungssysteme gesehen. Sie werden als konstitutive Allokationsmechanismen neokorporatistischer Ordnungen bezeichnet: Kooperative Verhandlungen sind die Aufhebung des Marktes zugunsten von Selbstgestaltung und Selbstregierung.

Neben Kooperation und Verhandlung spielt das System der sozialen Bürokratie als Organisationssystem, aber auch als Ordnungsfaktor eine zentrale Rolle. Wir wollen den rationalen Charakter der Bürokratie zunächst hervorheben, so wie dies Max Weber in seiner klassischen Typologie der Herrschafts- und Organisationsformen getan hat.¹ Bürokratie als rationale Form von Herrschaft, als die säkularisierende Ablösung feudalistischer Formen der Herrschaft, normiert, regelt, ordnet private und staatliche Allokationsprozesse. Die Implementation im-

¹ Sie ist ein sich säkular herausbildendes System der Allokation. „Die Bürokratie ist ‚rationalem‘ Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche‘ Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebaren. Ihre Entstehung und Ausbreitung hat daher überall in jenem besonderen, noch zu besprechenden Sinne ‚revolutionär‘ gewirkt, wie dies der Vormarsch des Rationalismus überhaupt auf allen Gebieten zu tun pflegt. Sie vernichtete dabei Strukturformen der Herrschaft, welche einen, in diesem speziellen Sinn, rationalen Charakter nicht hatten.“ (Max Weber 1956);

Vgl. dazu neuerdings auch: H. P. Widmaier / U. Blien: Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen. Bürokratie im Wohlfahrtsstaat, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Berlin 1990, S. 119 - 150.

mer größer werdender Systeme mit ihren *economies of scale* bedarf dieser auf Dauer gestellten Regelmäßigkeit, Normierung und Verlässlichkeit. *Diseconomies* mögen durch Selbstverwaltung oder demokratische Kontrolle reduziert werden. Dies muß zunächst jenseits einer herrschenden Bürokratiekritik festgehalten werden.

Dimensionen der Sozialpolitikanalyse

Soziale Systeme entwickeln sich personengebunden in Zeit und Raum. Ziel der Sozialpolitikanalyse kann nicht die Evaluierung der Effizienz der Allokation sozialpolitischer Güter und Dienstleistungen sein, sondern die verstehende Rekonstruktion der Interaktion sozialer Akteure mit Institutionen in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Kontext. Der historische, konstituierende Beitrag von Sozialpolitik für die westdeutsche Industriegesellschaft muß mit in die Analyse einbezogen werden.

Sozialpolitische Ziele und Institutionen werden vor der Hintergrundfolie des politischen, ökonomischen und normativen Systems einer Gesellschaft entwickelt. Sie sind sowohl Produkte wie auch generierende Faktoren einer spezifischen Wohlfahrtskultur (vgl. Pankoke 1990). Die Verbreitung wohlfahrtsstaatlicher Orientierungen, die Gewichtung von ‚social issues‘ in den Präferenzen der Individuen haben wesentlichen Einfluß auf sozialstaatliche Wohlfahrtspolitik, ihre Wirkungen, ihre Akzeptanz und Effektivität.

Auch die Artikulation sozialer Bedürfnisse ist stark kontextabhängig; soziale Probleme müssen den selektiven Filter politischer und bürokratischer Institutionen überwinden, um politikfähig zu sein (vgl. Offe 1973). Die Filterung der sozialen Bedürfnisse durch die Institutionen des politisch-administrativen Systems wird zum Brennpunkt einer Logik sozialer Politik.

Als Reflex auf defizitäre Versorgungslagen wie quantitativer Mangel oder qualitativ mangelhaftes Leistungsangebot professioneller Systeme haben sich Selbsthilfegruppen herausgebildet, die ihre sozialen Netze jetzt auch flächendeckend in den neuen Bundesländern ausbreiten. Ihre Bedeutung liegt jedoch weniger in der Substitution öffentlicher Leistungen als in der Ergänzung der Inanspruchnahme professioneller Hilfeformen (vgl. Schulz-Nieswandt 1989).

Eine Untersuchung des sozialen Sektors muß neben der Institutionenanalyse die Bedeutung sozialer Akteure (Sozialbürokratie, Verbände, Parteien, Gewerkschaften, Betriebe, Selbsthilfegruppen etc.) für die Artikulation sozialer Bedürfnisse, für Politikformulierung und -durchführung berücksichtigen. Die damit implizierte Verknüpfung zwischen Mikroebene (Akteure, Institutionen, Interaktionen) und Makroebene (wirtschaftliches, politisches und normatives System) wird durch disziplinäre Barrieren strukturell behindert.

Das neoklassische Optimierungsmodell stößt im Bereich der Sozialpolitik an seine Grenzen. Gesellschaftspolitische Ziele (die teleologische Dimension der

Sozialpolitik) sowie der Kollektivgutcharakter sozialpolitischer Güter und Dienstleistungen impliziert ihre Produktion außerhalb der Marktkonkurrenz. Meritorische und distributorische Komponenten begründen einen öffentlichen Sicherstellungsauftrag. Eine Theorie der Sozialpolitik muß also zugleich Theorie des Nicht-Markt-Sektors als Ausnahmebereich sein.

Rational-Choice-Ansätze mit ihrem neoklassischen und spieltheoretischen Hintergrund müssen aufgrund der normativen Implikationen von Gleichgewichtsmodellen und des Kriteriums der Pareto-Optimalität sowie der Annahmen von Präferenzhomogenität und Stabilität von Akteurkonfigurationen zugunsten einer reflexiven Wahlhandlungstheorie (vgl. Naschold 1989), die sich an der Begriffstrias der Policy Analysis — „polity“ (institutionelle Ebene, Organisationsstrukturen etc.), „politics“ (Prozeßebene), „policy“ (Ziele und Maßnahmen, Problemlösungsstrategien und Instrumentenwahl etc.) — orientiert, aufgegeben werden.

Komplexe Policy-Netzwerke, zwischen deren Akteuren unterschiedliche Interdependenzen und Interaktionen bestehen, lassen sich mit spieltheoretischen Modellen, die die Verhaltensstrategien einzelner relevanter Akteure simulieren, nicht hinreichend erklären (vgl. Windhoff-Héritier 1987).

Die anthropologische Basisannahme des „homo oeconomicus“, der nach Maßgabe seiner Präferenzen agiert, sowie die Exogenisierung des Einflusses sozistruktureller Randbedingungen („constraints“) im ökonomischen Modell wie auch der Rekurs auf Ego-Präferenzen negieren die Kontextabhängigkeit des Handelns sozialer Akteure, die, bei interner Inkonsistenz von Präferenzordnungen, in einem komplexen Gefüge von Nutzeninterdependenzen mit zum Teil je spezifischen zeitlichen Dimensionen und Deutungsmustern, wechselseitige Anpassungs- und Aushandlungsprozesse vornehmen (vgl. Hodgson 1988).

Anmerkungen zur Duplizierung des sozialen Systems der BRD

Insbesondere soll die Übertragung des westdeutschen Sozialsystems sowie ihre institutionelle Ausgestaltung den Strukturwandel abfedern und ein Absinken der Lebenslagen einzelner Gruppen verhindern. Ihre infrastrukturellen wie auch distributorischen und meritorischen Dimensionen konstituieren zugleich ihre entwicklungspolitische Bedeutung. Angesichts der stark unterschiedlichen Wohlfahrtskulturen beider deutscher Staaten, genannt seien hier für die DDR beispielhaft ein relativ umfassendes System sozialer Sicherung, das Elemente einer Staatsbürgerversorgung aufwies (Maydell 1990, S. 523 f.), das Recht auf Arbeit, die Verteilung von Sozialgütern durch Subventionierung, die konsequente Meritorisierung des Gesundheitswesens etc., bleibt jedoch zu fragen, ob die Planbarkeit der Übertragung des BRD-Systems vor allem im Bereich der Problembewältigung durch nicht-antizierte, nicht-intendierte Konsequenzen beeinträchtigt wird..

Gravierende Unterschiede zwischen beiden deutschen Sozialsystemen, die historische, organisatorische und mentale Verankerung des Sozialsystems der DDR lassen eine ad-hoc-Übertragung des westdeutschen Systems unrealistisch erscheinen. Die rasche Eliminierung nicht ordnungskonformer sozialpolitischer Steuerungsinstrumente und ihre Ersetzung durch ein historisch gewachsenes und daher wenig kohärentes und zum Teil reformbedürftiges soziales Sicherungssystem — hier seien nur die Unterscheidung der Arbeiter und Angestellten in Kranken- und Rentenversicherung und die Zersplitterung der Krankenkassen mit Folgen für die Risikoselektion genannt — wird gefordert. Antizipierbare Steuerungsprobleme im vereinheitlichten deutschen Gesundheitswesen werden dabei unbewußt in Kauf genommen.

Des weiteren ist es eine Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung des Integrationsprozesses der ostdeutschen Länder, die Bedeutung des sozialen und ökonomischen Strukturwandels für den individuellen Lebensverlauf, für sozialpolitische Institutionen und sozialpolitisches Handeln zu erhellen.

Schluß

Die Entwicklung einer politischen Moral und Entfaltung einer demokratischen Kultur setzt voraus, daß Demokraten die Chance erhalten, an der dialogischen Auseinandersetzung um politische Werte und Probleme teilzunehmen und an ihrer Verwirklichung und Lösung gemeinsam und solidarisch zu partizipieren. Das heißt, daß das Problem der sozialen und gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt nicht aggregativ, sondern interaktiv zu bestimmen ist. Mit anderen Worten, die Koordination von individuellen Handlungen in der Demokratie ist kein Problem einer aggregativen Logik — sie ist schon formal nicht lösbar —, sondern einer Dialogik im Medium öffentlicher Auseinandersetzungen und Diskurse sowie der Austragung von Konflikten.

Die Erfahrungen des runden Tisches in Ostberlin können hier ebenso eingebracht werden wie das Verfahren und die Arbeitsweise der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen der BRD (vgl. Sozialcharta der DDR, Leibfried 1990).

Bei den Verhandlungen entsteht durch immer wieder neu zu suchende und zu findende Übereinkunft eine dem Marktmodell überlegene Moral (Morals by Agreement), werden soziale Konflikte einer Lösung zugeführt, Marktergebnisse korrigiert, können nach dem ökonomischen Rationalmodell denkbare Dilemmata und Rationalitätsfallen kooperativ angegangen werden. Zur Selbstgestaltung und Selbstregierung gehört der Einbezug sozialer Ziele in den Diskurs ebenso wie die Verhandlung über die Veränderung der institutionellen Nebenbedingungen (Reform).

Das Ziel eines der kooperativen Logik folgenden Systems ist eine auf Dauer gestellte Form der kooperativen Entscheidungsfindung mit politischen Gütern

als Resultaten: dem politischen Lohn, einer Reform der Gesundheitspolitik, neuen Formen der Umweltpolitik, Kampf gegen die Armut. Kooperation folgt der Dialogik des runden Tisches.

Literatur

Achinger, Hans: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Frankfurt / M. 1971.

Hodgson, Geoffrey M.: Economics and Institutions, Cambridge-Oxford 1988.

Lampert, Heinz: Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in: Thiemeyer, Theo: Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Berlin 1990.

Leibfried, Stephan: Sozialcharta der DDR, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/4 (1990), S. 256-266.

Monopolkommission: 8. Hauptgutachten: Zur Schaffung wettbewerblicher Markt- und Unternehmensstrukturen in der DDR, Bundestagsdrucksache, 16. 7. 1990.

Maydell, Bernd von: Auf dem Wege zu einer einheitlichen deutschen Sozialordnung, in: Zeitschrift für Sozialreform 8 (1990), S. 515-528.

Naschold, Frieder: Politik und politische Institutionen in neokorporatistischen und public-choice-Ansätzen — Anmerkungen zu einem Theorieprogramm, in: Hans-Hermann Hartwich (Hg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Tagungsbericht des 17. Kongreß der DVPW, Opladen 1989, S. 210-221.

Offe, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staats, Frankfurt / M. 1973.

Pankoke, Eckart: Arbeit und Kultur: Moralökonomie, Wohlfahrtskultur und Gesellschaftspolitik in Deutschland 1945-1990, in: Hettlage, Robert: Die Bundesrepublik: Eine historische Bilanz, München 1990.

Schulz-Nieswandt, Frank: Wirkungen von Selbsthilfe und freiwilliger Fremdhilfe auf öffentliche Leistungssysteme, München 1989.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, 4. Aufl., 1956, Tübingen.

Widmaier, Hans Peter: Gesellschaftliche Allokation politischer Güter — Zur Theorie und Praxis politischer Institutionen, in: Ramser, H. J. und Riese, H.: Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Berlin 1989, S. 153-172.

Widmaier, Hans Peter / Blien, Uwe: Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen. Bürokratie im Wohlfahrtsstaat, in: Theo Thiemeyer (Hg.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 193), Berlin 1990, S. 119-150.

Windhoff-Héritier, Adrienne: Policy-Analysis: Eine Einführung, Frankfurt / M. 1987.

Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses*

Einige verteilungspolitische Aspekte

Von *Winfried Schmähl*, Bremen

Inhaltsübersicht

1. Vorbemerkung und Aufbau der Arbeit	50
2. Überblick über das Alterssicherungssystem der DDR	52
3. Rentenformeln von Bundesrepublik und DDR im Vergleich	56
3.1 Die Rentenformel der bundesdeutschen gesetzlichen Rentenversicherung	56
3.2 Die Rentenformeln der Pflicht- und Zusatzrentenversicherung in der DDR	58
3.2.1 Pflichtversicherung	58
3.2.2 Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR)	62
3.3 Exkurs: Zur Definition der „Arbeitsjahre“ in der Sozialversicherung der DDR	64
4. Einige empirische Angaben zu Verteilungswirkungen des Alterssicherungssystems der DDR vor der Systemumstellung	65
5. Umstellung der DDR-Renten durch das „Rentenangleichungsgesetz“ vom 28. Juni 1990 — Konzeption und Verteilungswirkungen	70
5.1 Konzeption und Zielsetzung der „Angleichung“ von DDR-Renten	72
5.2 Einige empirische Angaben über die Auswirkungen der „Angleichung“ von DDR-Renten	79
5.3 Einige Anmerkungen zum „Sozialzuschlag“	81
5.4 Durchschnittlicher Nettolohn und die Dynamisierung von Renten in der bisherigen DDR	82
6. Ausblick	87
Literaturhinweise	93

* Für Hilfe bei der Fertigstellung dieses Beitrags danke ich Dipl.-Ökonom Armin Mittelstädt und Dipl.-Ökonom Holger Viebrok.

1. Vorbemerkung und Aufbau der Arbeit

Dieser Beitrag wurde Ende August 1990 verfaßt und damit nicht einmal 10 Monate nach dem historischen Datum des 9. November 1989, dem Tag, an dem nach über 28 Jahren die innerdeutsche Grenze und die Berliner Mauer geöffnet wurden. Was sich in diesen wenigen Monaten an rasanten und tiefgreifenden Veränderungen vollzogen hat, ist wohl von niemandem in Art, Schnelligkeit und Tragweite erwartet worden. All dies wird erst allmählich voll in das Bewußtsein der Bevölkerung dringen und auch in der wissenschaftlichen Forschung nur schrittweise aufgearbeitet werden können. Während der Arbeit an diesem Beitrag ist die Komplexität der Thematik — auch im Zuge weiterer Informationen — zunehmend deutlich geworden. Viele Veränderungen sind bereits eingetreten — vor allem aufgrund der durch den ersten Staatsvertrag geschaffenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Nachkriegsstaaten. Die insbesondere hierdurch und durch die darauf aufbauenden Folgeentscheidungen eingeleitete Systemtransformation wird langandauernde Konsequenzen für das vereinte Deutschland haben und vielgestaltige Aufgaben und Übergangsprozesse mit sich bringen.

Die Diskussionen und Überlegungen im Zusammenhang mit den bereits getroffenen politischen und administrativen Entscheidungen zeigen immer wieder aufs Neue, wie komplex und verwoben die Sachverhalte — auch im Bereich der Alterssicherung — sind, vor allem aber auch, wie begrenzt immer noch das Wissen über die Realität — insbesondere die in der DDR — ist. Aus diesen Gründen wird im folgenden versucht, Bausteine für eine Bestandsaufnahme zu liefern. Ausgangspunkt ist die unterschiedliche Gestaltung der Alterssicherung in der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik. Dies erfolgt nicht aus „historischem“ Interesse, denn die Wirkungen der Regelungen, wie sie sich durch den Staatsvertrag zur Sozialunion und daraus folgenden, noch in der DDR beschlossenen Gesetzen ergeben, wie auch manche Regelungen des „Einigungsvertrages“ sind adäquat nur zu untersuchen und zu verstehen, wenn Struktur und Funktionsweise des DDR-Systems berücksichtigt werden. Zudem ist zu beachten, daß in der DDR festgesetzte Altersrenten — aber auch „Zugangsrenten“ in einer Übergangszeit — noch lange im gesamtdeutschen „Rentenbestand“ enthalten sein werden und die Rentenstruktur, die Rentenausgaben und den Finanzbedarf beeinflussen.

Den folgenden Analysen und Überlegungen liegen drei Ausgangstatbestände zugrunde:

1. Es bestehen unterschiedliche Alterssicherungssysteme in der DDR und der Bundesrepublik.
2. Es existieren Entscheidungen über die langfristig im vereinten Deutschland angestrebte Konzeption für die Alterssicherung.

3. Es liegen bereits einige Entscheidungen über die Systemtransformation für das Gebiet der DDR vor.

Mit dieser Arbeit wird jedoch nur ein vergleichsweise schmaler Ausschnitt behandelt aus dem Problemkomplex, der als „Alterssicherung im vereinten Deutschland“ umschrieben werden kann. Dieser Themenkomplex umfaßt sowohl sich aus dem und im Prozeß der Vereinigung ergebende Aufgaben, Wirkungen und Probleme als auch längerfristige Zukunftsaufgaben der Gestaltung der Alterssicherung im vereinten Deutschland. Im Zentrum dieser Arbeit stehen Verteilungsaspekte, die sich aus den bisher in der DDR geltenden Regelungen der Alterssicherung sowie einige der Verteilungswirkungen, die sich aus den Regelungen zur am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen „Sozialunion“ ergeben, insbesondere zur Angleichung der DDR-Renten an bundesdeutsche „Zielwerte“. Es soll aber auch auf einige der Verteilungsaspekte hingewiesen werden, die in der Folgezeit von Bedeutung sein dürften.

Zugleich wird versucht, derzeit zugängliches Material auszuwerten, offene empirische Fragen zu verdeutlichen und Lücken im statistischen Wissen aufzuzeigen — vor allem im Hinblick auf einige der (möglicherweise) damit verbundenen Verteilungsaspekte. Mit Sicherheit ist damit zu rechnen, daß die statistische Informationsbasis in naher Zukunft deutlich verbessert wird. Die hier vorgelegte Arbeit ist also eine Art „Zwischenbericht“, basierend auf derzeit (zumindest mir) zugänglichem empirischen Material und folglich dem noch sehr begrenzten empirischen Wissen.

In dieser Arbeit wird nicht der Versuch unternommen, einen systematischen Problemaufriß der vielfältigen unterschiedlichen Verteilungsdimensionen zu geben, die mit dem Vereinigungsprozeß allein im Hinblick auf die Altersvorsorge und Alterssicherung verbunden sind.¹ Gleichfalls ist es nicht möglich, die Altersvorsorge und -sicherung in der DDR adäquat im Rahmen des dortigen Verteilungsprozesses darzustellen, der sich in sehr vielem von dem in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften unterscheidet.²

Auch wenn somit Anspruch und Zuschnitt dieses Beitrags vergleichsweise bescheiden sind, bleibt dennoch ein recht breites Aufgabenfeld, vor allem, wenn man sich nicht auf grundsätzliche konzeptionelle und prinzipielle Fragen beschränkt, sondern sich auch manchen der — aus meiner Sicht — für die Verteilungswirkungen wichtigen Detailfragen sowie institutionellen Regelungen zuwendet.

Nachfolgend wird zuerst ein knapper allgemeiner Überblick über das Alterssicherungssystem in der DDR gegeben — vor allem seine Organisation (2.) —,

¹ Um welche Verteilungsdimensionen es sich dabei vor allem handeln würde, ist in anderen Arbeiten aufgezeigt worden, vgl. u. a. *Schmähl* (1980).

² Siehe hierzu u. a. Akademie der Wissenschaften (1961), S. 728 ff., zur Einbindung der Sozialversicherung in den Staatshaushalt der DDR *Haase* (1978).

bevor näher die in der Sozialversicherung der DDR geltenden Rentenformeln hinsichtlich ihrer Verteilungseffekte analysiert werden. Hierbei wird auch auf wichtige Unterschiede zur Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik hingewiesen (3.). Es schließen sich einige Hinweise an auf empirische Verteilungswirkungen der Alterssicherung der DDR vor der Systemumstellung (4.). Darauf aufbauend wird zunächst die im Zuge der „Sozialunion“ beschlossene „Angleichung“ der DDR-Renten an das bundesdeutsche Niveau analysiert hinsichtlich der gewählten Konzeption und ihrer Verteilungswirkungen. Hierbei wird auch auf den neuen „Sozialzuschlag“ eingegangen, sowie auf einige Fragen, die mit der in der DDR gleichfalls neu eingeführten Dynamisierung von Renten verbunden sind (5.). Abschließend wird auf einige sich im Zuge der Systemtransformation und -integration abzeichnende Verteilungsfragen, -probleme und -konflikte hingewiesen (6.).

2. Allgemeiner Überblick über das Alterssicherungssystem der DDR

Die Alterssicherungssysteme der Bundesrepublik und der DDR unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht fundamental: in Konzeption und Zielsetzung, ihrer Stellung im gesamten Wirtschafts- und vor allem auch Verteilungsprozeß, im organisatorischen Aufbau, in der Abgrenzung des einbezogenen Personenkreises, in Leistungsgestaltung und -niveau sowie in der Finanzierung.

Während in der Bundesrepublik ein gegliedertes Alterssicherungssystem besteht, für Arbeitnehmer orientiert an der Grundkonzeption dreier „Säulen“ oder „Schichten“ der Alterssicherung — bestehend aus staatlicher Regel- oder Basissicherung (zudem noch in unterschiedlicher Form für verschiedene Gruppen), ergänzender betrieblicher Alterssicherung und zusätzlicher privater Vorsorge — ruhte die Alterssicherung in der DDR — um im Bilde zu bleiben — auf nur einer Säule, der staatlichen Alterssicherung, organisatorisch weitgehend zusammengefaßt bei zwei Sozialversicherungsträgern (der Sozialversicherung der Arbeiter und der Angestellten sowie der Sozialversicherung bei der Staatlichen Versicherung der DDR). Dabei existierten „zwei Stufen“, die Pflichtversicherung und die „Freiwillige Zusatzrentenversicherung“ (FZR), letztere seit 1971 (vgl. Übersicht 1). Daneben bestanden (und bestehen zum Teil noch) Sonderversorgungssysteme insbesondere für Personen, die dem Ministerium für Verteidigung und dem Ministerium des Inneren unterstanden (Nationale Volksarmee, Staatssicherheitsdienst, Polizei, Zollverwaltung).

Das heißt allerdings nicht, daß es sich um ein einheitliches oder gar überschaubares System handelte. Vielmehr gab und gibt es vielfältige Sonderregelungen, vor allem auch Zusatzversorgungssysteme, die mit der Sozialversicherung verknüpft sind, auf bestimmte Berufs- oder Beschäftigungsgruppen ausgerichtet und im Finanzierungs- und Leistungsrecht unterschiedlich geregelt sind. Eine betriebliche ergänzende Alterssicherung existiert dagegen faktisch nicht. Es gibt nur

Übersicht 1

Einige Angaben zur (ehemaligen) Organisationsstruktur der staatlichen Alterssicherung in der DDR

- I. Sozialversicherung als Einheitsversicherung (Kranken-, Unfall-, Renten- [d. h. Alters-, Invaliden-, Hinterbliebenen-], und Mutterschaftsversicherung)
 - (A) Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten (Verwaltung durch FDGB)
 - (B) Sozialversicherung der Genossenschaftsmitglieder und selbständig Tätigen bei der Staatlichen Versicherung der DDR

In (A) und (B) Pflichtversicherung und Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) mit weitgehend übereinstimmenden Regelungen für (A) und (B)
- II. Zusatzversorgungssysteme der Alterssicherung, die mit der Sozialversicherung verknüpft sind (z. B. Altersversorgung der Intelligenz)
- III. Sonderversorgungssysteme (unabhängig von der Sozialversicherung) für Nationale Volksarmee (NVA), Volkspolizei, Zollverwaltung, andere Organe des Ministeriums des Innern und des Ministeriums für Staatssicherheit

noch einige — quantitativ, auch für die Beschäftigten, unbedeutende — Reste früherer Betriebsrenteneinrichtungen von Großunternehmungen (z. B. Zeiss) aus der Zeit der 50er Jahre.³

Auch die private Lebensversicherung (sie wurde ebenfalls von der Staatlichen Versicherung der DDR betrieben) hat als Instrument der Altersvorsorge und -sicherung in der DDR bisher kaum eine — zudem im Zeitablauf auch noch abnehmende — Rolle gespielt.⁴

Organisatorisch handelte es sich in der DDR um ein zentralistisches Alterssicherungssystem, dessen beide Hauptkomponenten (in der Sozialversicherung) nicht nur mit den anderen Sozialversicherungszweigen in einem Einheitssystem ohne getrennte Rechnungslegung verbunden waren (wobei auch ein *einheitlicher* Sozialversicherungsbeitrag für alle Aufgabenbereiche erhoben wurde), sondern auch eine enge Verknüpfung mit dem allgemeinen Staatshaushalt bestand, die in vielem undurchschaubar war.

³ In diesem Sinne auch *Heuse* (1990), S. 1.

⁴ Vgl. hierzu *Radtke* (1990). — Wollte man einen systematischen Vergleich der Alterssicherung z. B. für bestimmte Gruppen von Erwerbstägigen mit denen in der Bundesrepublik vornehmen, so hätte man insbesondere zu berücksichtigen:

- 1. Die gesetzliche Rentenversicherung (einschließlich der Sonderregelungen der Knapp-schaftlichen Rentenversicherung, für Handwerker, Künstler);
- 2. die Beamtenversorgung;
- 3. Sondersysteme, z. B. in der Landwirtschaft, berufsständische Versorgungswerke;
- 4. betriebliche Altersversorgung (einschließlich der Zusatzversorgung für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst);
- 5. Private Lebensversicherung (die ja oftmals auch ein Instrument der betrieblichen Altersversorgung ist).

Nur am Rande sei an folgende interessante Tatsache erinnert: Für Gesamtberlin wurde mit Wirkung vom 1. 7. 1945 die „Versicherungsanstalt Berlin“ als *einheitlicher* Träger für die gesamte Sozialversicherung Berlins geschaffen⁵, zudem mit einem Einheitsbeitrag von 10 % für Arbeitnehmer und Arbeitgeber für Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Altersrentenversicherung — wie er ja bis Juni 1990 (im Prinzip)⁶ auch noch in der DDR bestand. Nach der Gründung der Bundesrepublik wurde mit Wirkung ab 1. 1. 1951 (!) eine getrennte Rechnungslegung für die drei Zweige eingeführt — ein Schritt der nach dem 1. 7. 1990 jetzt auch für die DDR gemacht wurde. Erst 1952 kam es zu der organisatorischen Aufgliederung (wobei Unfall- und Rentenversicherung ausgegliedert wurden und die einheitliche Krankenversicherungsanstalt Berlin verblieb, die ab 1968 dann in AOK Berlin umbenannt wurde)⁷.

Übersicht 2 zeigt exemplarisch für den weitaus größten Sozialversicherungsträger (die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR) die Ausgabenstruktur im Jahre 1989. Die Rentenausgaben erreichten rd. 42 % der Gesamtausgaben (darunter allein 40 % Renten im Rahmen der Pflichtversicherung, rd. 37 % Gesundheitsausgaben). Rund die Hälfte der Gesamtausgaben wurde durch — nicht den einzelnen Ausgabenbereichen zurechenbare — Beitragseinnahmen gedeckt.⁸

Konzeption und Niveau der staatlichen Alterssicherung in der DDR waren z. T. ein Spiegelbild der Wachstumsorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik⁹. Sozialpolitisches Handeln konzentrierte sich auf die Einbeziehung bzw. Wiedereingliederung von Menschen in den Erwerbsprozeß, während die Entwicklung der Sozialausgaben für diejenigen, die altersbedingt aus dem Erwerbsprozeß ausschieden, insofern „folgerichtig“ deutlich hinter dem Ausgabenzuwachs für andere Bereiche zurückblieb.¹⁰ Das Niveau der „Alterseinkommen“ ist vergleichsweise niedrig — auch wenn Aussagen und (internationale oder intertemporale) Vergleiche dieser Art z. B. wegen des hohen Subventionsanteils im Staatshaushalt und in ihrer Bedeutung

⁵ Geschäftsführer wurde Ernst Schellenberg, der spätere SPD-Bundestags-Abgeordnete und sozialpolitische Sprecher dieser Partei.

⁶ Seit einigen Jahren beträgt der „Arbeitgeberbeitrag“ in der DDR 12,5 %, was wohl mit der Zahlung von Krankengeld durch die Sozialversicherung zusammenhängt.

⁷ Vgl. hierzu *Noetzel* (1977). Noetzel war langjähriger Geschäftsführer der AOK Berlin.

⁸ Die FZR hat eine quantitativ größere Bedeutung bei den Beiträgen als bei den Ausgaben, was bereits die im Zeitablauf wachsende Bedeutung der FZR im Rahmen der Alterssicherung signalisiert.

⁹ Vgl. hierzu *Leenen* (1977), *Lampert* und *Schubert* (1977) sowie für einen Überblick zur Entwicklung der Sozialpolitik in der DDR *Lampert* (1990).

¹⁰ So stiegen von 1980 bis 1989 die Geldeleistungen bei Mutterschaft um rund 90 %, für Renten dagegen nur um etwa 10 %, vgl. *G. Winkler* (1990a), S. 220. Allerdings ist es schwierig, die einzelnen Einflußfaktoren der Entwicklung von Sozialausgaben zu isolieren. Zu den verschiedenen Determinanten der Entwicklung von Sozialausgaben vgl. *Schmähl* (1981). Zu beachten ist auch, daß in vielen Fällen anstelle von Transferzahlungen eine „Entlohnung“ trat, und zwar dadurch, daß bestimmte Personengruppen von Betrieben zu beschäftigen waren, auch wenn keine oder kaum eine Arbeitsleistung erfolgte. Auch durch die hohen Subventionen konnten direkte Transferzahlungen niedriger gehalten werden.

Übersicht 2

Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR
Einnahmen- und Ausgabenstruktur nach Arten
— 1989 —

Ausgaben

Ausgaben insgesamt	32,437 Mrd Mark	= 100,00 %
Renten		42,91 %
davon <i>Pflichtversicherung</i>		40,08 %
<i>FZR</i>		2,83 %
Gesundheitliche Leistungen		36,73 %
Sonstige soziale Leistungen		20,03 %
davon <i>Krankengeld</i>		13,25 %
Verwaltungskosten		3,3 %

Einnahmen in % der Ausgaben

Beitragseinnahmen	51,78 %
davon <i>Pflichtbeiträge</i>	38,06 %
<i>FZR-Beiträge</i>	13,72 %
Staatszuschuß (Defizitdeckung)	48,22 %

Beitragsbemessungsgrundlage	Pflichtversicherung: Entgelt bis 600 M. (konstante Grenze seit 1947)	FZR: Versichertes Entgelt über 600 M.
Beitragssatz Versicherte	10 %	10 %
Abführung des Betriebes	12,5 %	10 %

Quelle: Einnahmen- und Ausgabenstruktur errechnet nach Angaben in G. Winkler, Sozialreport 1990, S. 217 und 220 f.

für die Realeinkommen der Privathaushalte der DDR nur mit großer Vorsicht möglich sind.¹¹ Allerdings deutet die hohe Erwerbsbeteiligung von Altersrentnern — die ja auch in anderen ehemals „sozialistischen“ Ländern anzutreffen ist — auf die Notwendigkeit einer Erhöhung von Einkommen im Alter, obgleich (angesichts der hohen Erwerbsquote der Frauen) bei Ehepaaren eine zweite Versichertenrente der Regelfall ist. Die Existenz von „Doppelverdiennern“ war im Hinblick auf die Einkommenslage von Haushalten jedoch auch schon in der Erwerbsphase weitgehend notwendig.¹²

¹¹ So charakterisierte Winkler (1990b, S. 19) nachträglich die Alterssicherungspolitik der DDR wie folgt: „Die heutige Rentnergeneration mit ihren Lebensbedingungen wurde in eine Position gebracht — von wenigen Ausnahmen abgesehen —, die nicht unwe sentlich dazu beitrug, daß soziale Zukunftsvorstellungen aus Sicht der jungen Generation wenig attraktiv und anziehend erschienen.“

¹² Dem „Recht auf Arbeit“ stand auch eine Verpflichtung zur Arbeit gegenüber, mit der Konsequenz einer hohen Frauenerwerbsquote. Teilzeittätigkeit war eher unerwünscht bzw. blieb auf Personen im erwerbsfähigen Alter und auf Frauen in besonderen, vergleichsweise eng begrenzten familiären Situationen beschränkt. Vgl. zur Frauenerwerbstätigkeit in der DDR Schwarze et al. (1990).

3. Rentenformeln von Bundesrepublik und DDR im Vergleich

Wenn im folgenden vor allem auf konzeptionelle und hinsichtlich der Verteilungswirkungen bedeutsame Unterschiede zwischen den Rentenformeln der Staatlichen Regelsicherungssysteme der Bundesrepublik und der DDR eingegangen wird, so erfolgt dies — wie bereits erwähnt — nicht aus historischem Interesse. Vielmehr wurden auch bei der „Angleichung“ der Renten aus der Pflichtversicherung und der FZR zum 1. Juli 1990 die nach DDR-Recht festgesetzten Renten zur Grundlage genommen. Außerdem werden in einem Übergangszeitraum die DDR-Renten nach dortigem Recht berechnet und dann gemäß der bei Eintritt der Sozialunion vorgenommenen Umrechnungsprozedur in differenzierter Weise auf ein höheres Niveau angehoben. Insofern werden auch noch für einige Zeit Strukturmerkmale des DDR-Rechts im Rentenbestand wirksam bleiben und die Verteilungsergebnisse mitbestimmen.

3.1 Die Rentenformel der bundesdeutschen gesetzlichen Rentenversicherung

Hinsichtlich der bundesdeutschen Rentenformel sei nur folgendes kurz zusammengefaßt:

Die Höhe der Rente knüpft an die im Durchschnitt des Versichertenlebens erreichbare relative Lohnposition an (wobei diese in gewissem Umfang durch Sonderregelungen modifiziert wird — wie beispielsweise die ersten 5 Versicherungsjahre, Rente nach Mindesteinkommen). Das zweite individuelle Element ist die Anzahl der anrechenbaren Versicherungsjahre, während Steigerungssatz und allgemeine Bemessungsgrundlage für alle Versicherten (bei gleicher Rentenart) gleich sind.

Die vier Elemente der bundesdeutschen Rentenformel (für Versichertenrenten) sind aus Gleichung (1) zu ersehen:¹³

$$(1) \quad R_t^i = v^i \cdot pB^i \cdot s \cdot BG_t$$

mit:

- R^i = individuelle Versichertenrente (Altersrente)
- v = Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre
- pB = Vomhundertsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage
- s = Steigerungssatz (Altersrente 1,5 v. H.)
- BG = allgemeine Bemessungsgrundlage

Der Transfertarif ist linear gestaltet: Es ergibt sich ein mit der Zahl der Versicherungsjahre steigender Prozentsatz (aus Multiplikation von s und v) der „persönlichen Bemessungsgrundlage“, die dem Produkt aus pB und BG entspricht.

¹³ Es handelt sich dabei um die noch bis Ende 1991 gültigen Bezeichnungen.

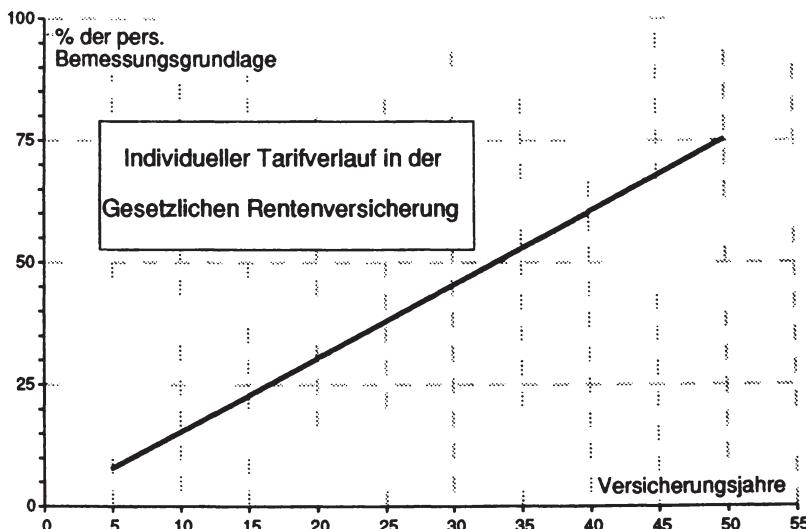
Dadurch, daß kein time-lag (mehr) zwischen Bestands- und Zugangsrenten besteht, sind bei identischem Produkt aus individuellen Werten (also $v \cdot pB$) die Renten aller Rentner unabhängig von dem Jahr der Erstberechnung der Rente gleich hoch — ganz im Unterschied zu den Ergebnissen der DDR-Rentenformeln (siehe 3.2).

Übersicht 3 zeigt den Tarifverlauf der bundesdeutschen Rentenformel, wobei im oberen Teil der Übersicht (3 a) der Prozentsatz der „persönlichen Bemessungsgrundlage“ (d. h. des Produkts des Vomhundertsatzes der persönlichen Bemessungsgrundlage und der allgemeinen Bemessungsgrundlage) in Abhängigkeit von der Zahl anrechenbarer Versicherungsjahre abgetragen ist, im unteren Teil (3 b) der Prozentsatz der allgemeinen Bemessungsgrundlage, der in Abhängigkeit von der Höhe des Vomhundertsatzes der persönlichen Bemessungsgrundlage und der Anzahl der Versicherungsjahre erreicht wird.

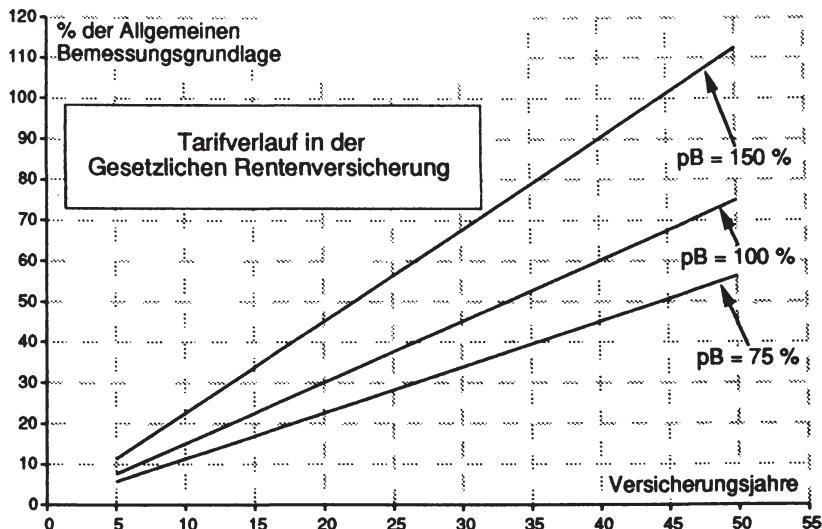
Die Witwen- bzw. Witwerrente beträgt im Prinzip 60 % der Versichertenrente des Verstorbenen, wobei jedoch eine Anrechnung eigener Renten und Erwerbseinkünfte mit 40 % erfolgt, sofern ein (dynamisierter) Freibetrag überschritten wird.

Auf die — nichtlineare — Pensionsformel der bundesdeutschen Beamtenversorgung wird hier nicht eingegangen, da z. Z. nur die Eingliederung von Zusatzversorgungs- und Sonderversorgungssystemen der DDR in die Rentenversicherung beschlossen wurde.

Übersicht 3 a



Übersicht 3b



3.2 Die Rentenformeln der Pflicht- und Zusatzrentenversicherung in der DDR

Von der Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung unterscheiden sich die in der DDR angewandten Formeln grundlegend, sowohl die der Pflichtversicherung als auch der Zusatzrentenversicherung (FZR) — wie auch bei einer Zusammenschau von Pflicht- und Zusatzrente.¹⁴

3.2.1 Pflichtversicherung

Die im Rahmen der Pflichtversicherung gezahlte Rente setzt sich zusammen aus einem Festbetrag und einem Steigerungsbetrag (siehe Gleichungen 2a und 2b).

$$(2a) \quad R(PF) = FBT + SB$$

$$(2b) \quad R(PF) = FBT + a \cdot s \cdot L(PFD)$$

¹⁴ Näheres siehe u. a. Bonz (1990), Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (1990), Polster (1990).

mit:

$R(PF)$ = Rente aus der Pflichtversicherung (DDR)
 FBT = Festbetrag = $f(a)$
 SB = Steigerungsbetrag
 a = Anzahl der Arbeitsjahre, $15 \leq a \leq 50$
 s^* = Steigerungssatz (1 %)
 $L(PFD)$ = Durchschnitt des beitragspflichtigen (monatlichen) Durchschnittsverdienstes der letzten 20 Jahre (vor Beendigung der versicherungspflichtigen Tätigkeit)

Zudem gilt:

$$R(PF) \text{ für } a < 15 = MR \text{ (Mindestrente)}$$

Der Festbetrag ist nach der Anzahl der Arbeitsjahre gestaffelt.¹⁵ Er lag seit dem 1.12.1989 zwischen 170 und 210 Mark (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4
**Festbeträge und Mindestbeträge in der Pflichtversicherung
 der DDR in Mark**

Anzahl der Arbeitsjahre ^{a)}	Festbetrag	Mindestbetrag
bis unter 15	170	330
15 bis unter 20	170	340
20 bis unter 25	170	350
25 bis unter 30	180	370
30 bis unter 35	190	390
35 bis unter 40	200	410
40 bis unter 45	210	430
45 und mehr	210	470

^{a)} Einschließlich Zurechnungszeit.

Der Steigerungsbetrag ist das Produkt aus der Zahl der Arbeitsjahre, einem Steigerungssatz von 1 %¹⁶ und dem Durchschnitt des beitragspflichtigen Verdienstes der letzten 20 Jahre (wobei der beitragspflichtige Verdienst — wie in der Bundesrepublik — nach oben durch eine Beitragsbemessungsgrenze begrenzt ist, siehe Gleichung 3). Allerdings ist die Beitragsbemessungsgrenze seit 1947 mit 600 Mark unverändert geblieben.

¹⁵ Die Definition der „Arbeitsjahre“ unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der Definition der Versicherungsjahre im bundesdeutschen System. Vgl. hierzu Abschnitt 3.3.

¹⁶ Bei Beschäftigung bei der Post, der Reichsbahn sowie bei mehr als zehnjähriger Beschäftigung im Gesundheits- und Sozialwesen sowie für Zivilbeschäftigte im militärischen Bereich beträgt der Steigerungssatz jedoch 1,5 %, bei Bergleuten (mehr als 10 Jahre tätig unter Tage) sogar 2 %.

$$(3) \quad L(PFD) = \frac{\sum_{t=1}^n L(PFJ)_t}{n}$$

mit:

$L(PFJ)$ = individuelles versicherungspflichtiges Entgelt
 für $L(PFJ) \leq BGR$ (= 600 M)
 n = Zahl der tatsächlichen Arbeitsmonate

Bei einem versicherungspflichtigen Arbeitsentgelt, das im Durchschnitt der letzten 20 Jahre stets an der Beitragsbemessungsgrenze lag, erreicht der Steigerungsbetrag bei 50 Arbeitsjahren folglich 300 Mark. Hinzu tritt der Festbetrag von 210 Mark, so daß in einem solchen Fall eine Rente von 510 Mark erreicht würde. Dies ist zugleich der Höchstbetrag der Rente aus der Pflichtversicherung.

Die sich aus Fest- und Steigerungsbetrag ergebende Rente wird dann mit Mindestleistungen aus der Pflichtversicherung verglichen und ggf. auf diesen Betrag angehoben (siehe Gleichung 4).¹⁷

$$(4) \quad \begin{aligned} R(PFZ) &= R(PF) \text{ für } R(PF) > MB \\ R(PFZ) &= MB \text{ für } R(PF) \leq MB \end{aligned}$$

mit:

$R(PFZ)$ = tatsächliche Rentenzahlung aus der Pflichtversicherung
 MB = Mindestbetrag = $f(a)$
 $R(PFZ) = MR$ für $a < 15$
 $\geq MB$ für $15 < a \leq 50$

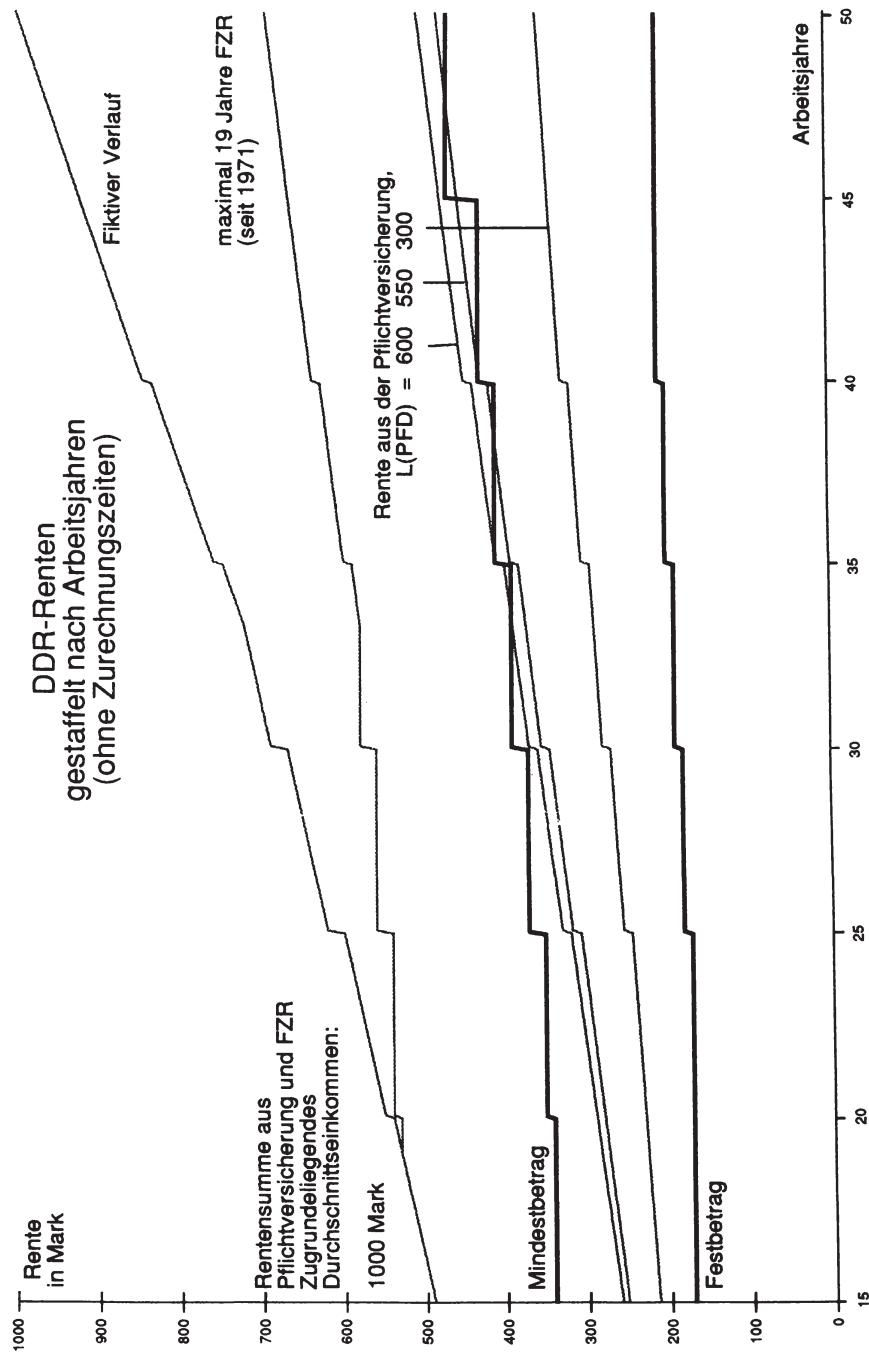
Diese Mindestbeträge sind gleichfalls nach der Zahl der Arbeitsjahre gestaffelt und reichen von 330 Mark (bei weniger als 15 Arbeitsjahren) bis maximal 470 Mark (vgl. wiederum Übersicht 4).¹⁸

Betrachtet man nun das aus diesem nichtlinearen, mit vielen Sprungstellen durchsetzten Tarifverlauf folgende Ergebnis für die Rentenhöhe (siehe Übersicht 5), so wird unmittelbar deutlich, daß im Rahmen der Pflichtversicherung die Rentenhöhe weitgehend von den Mindestbeträgen bestimmt wird. Bei einem Durchschnittsentgelt bis 520 Mark wird stets der Mindestbetrag gezahlt. Der Steigerungsbetrag wirkt sich überhaupt nur aus, wenn nach 50 Arbeitsjahren — wie erwähnt — das Entgelt im Durchschnitt der letzten 20 Jahre über 520 Mark lag. Bei einem Durchschnittsentgelt an der Beitragsbemessungsgrenze, was bei 50 Arbeitsjahren zu einer Rente von insgesamt 510 Mark führt (Festbetrag 210 Mark plus 300 Mark Steigerungsbetrag) wird der Mindestbetrag von 470 Mark gerade um 40 Mark (das sind nicht einmal 10 v. H.) überschritten.

¹⁷ In der DDR wird unter „Mindestrente“ nur der — wiederum seit 1.12.1989 — geltende Betrag von 330 Mark bezeichnet, der bei Personen mit weniger als 15 Arbeitsjahren und Anspruch auf Altersrente gezahlt wird. Dies gilt auch z. B. für Invaliden, die keine Berufstätigkeit aufnehmen konnten, aber auch für Frauen mit 5 und mehr Kindern.

¹⁸ Eine Besonderheit ist auch der Ehegattenzuschlag (von 200 Mark), falls der Ehegatte keinen eigenen Rentenanspruch besitzt.

Übersicht 5



Alle Versicherten mit weniger als 31 Beitragsjahren (Frauen) bzw. 34 Beitragsjahren (Männer) erhalten stets den Mindestbetrag.¹⁹

Man ersieht hieraus, daß der Lohn überwiegend keine — und wenn ja, dann allenfalls eine verschwindend geringe — Bedeutung im Rahmen der Pflichtversicherung besitzt. Es handelt sich folglich weitgehend um nach der Zahl der Arbeitsjahre (gering) gestaffelte Mindestleistungen.

Die *Hinterbliebenenrente* in der Pflichtversicherung beträgt zwar im Prinzip 60% der Rente des Verstorbenen (sofern überwiegend von ihm der Lebensunterhalt bestritten wurde), doch wird diese im Falle einer eigenen Altersrente — und das ist der Regelfall — nur gekürzt gezahlt, und zwar in Höhe von 25% des Hinterbliebenenrenten-Anspruchs. Bei einer maximal in der Pflichtversicherung erreichbaren Altersrente von 510 Mark würde dieser Anspruch also 306 Mark betragen. Gezahlt würde jedoch im Regelfall nur 76,50 Mark. Anspruch auf Witwenrente besteht für Frauen ab Vollendung des 60. (für Männer des 65.) Lebensjahres, also dann, wenn auch die „Altersgrenze“ erreicht ist. Besteht ausschließlich ein Anspruch auf Witwenrente, so ist zumindest die „Mindestrente“ (330 Mark) zu zahlen.

3.2.2 Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR)

Die Einführung der FZR ab März 1971 erfolgte offenbar anstelle einer (politisch nicht für opportun gehaltenen) Anhebung der bis dahin und auch weiterhin unveränderten Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark. Seit Mitte der 60er Jahre war bereits das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt über die Beitragsbemessungsgrenze hinausgewachsen.

Bis Ende 1976 war das Entgelt oberhalb von 600 Mark bis maximal 1200 Mark versicherbar, danach (für Arbeiter, Angestellte und Mitglieder sozialistischer Produktionsgenossenschaften) auch höher — bis zum vollen Entgelt. Es bestand aber Wahlmöglichkeit, ob man das volle Entgelt oder weniger versichern wollte.²⁰ Infolge der Wahlmöglichkeiten kann also die FZR-Rente bei gleicher Versicherungsdauer und gleichem Entgelt dennoch unterschiedlich sein.

Die Rentenformel ist linear gestaltet und weist einen hohen Steigerungssatz auf (siehe Gleichung 5):

¹⁹ Die unterschiedlichen Werte für Männer und Frauen erklären sich aus den unterschiedlichen Zuwachsralten (vgl. 3.3).

²⁰ Wie in der Pflichtversicherung wurde durch die Beitragszahlung zur FZR aber nicht nur ein (Alters-)Rentenanspruch erworben, sondern auch andere höhere Sozialleistungen, z. B. höheres Krankengeld, Mütterunterstützung zur häuslichen Pflege des Kindes bis zum Ende des 1. Lebensjahres (in Höhe des Krankengeldes).

$$(5) \quad R(FZR) = VJ \cdot s^* \cdot L(VERS)$$

mit:

$R(FZR)$ = Rente aus der FZR

VJ = Zahl der Versicherungsjahre

s^* = Steigerungssatz von 2,5 %

$L(VERS)$ = Versichertes Entgelt (oberhalb von 600 M)

Für die FZR galt — wie für die Pflichtversicherung — ein Beitragssatz von 10% (bezogen auf das versicherte Entgelt). Allerdings — und dies allein macht bereits deutlich, daß auch hier keine Orientierung am Äquivalenzgedanken erfolgte — ist die Beitragszahlung auf 25 Jahre begrenzt, während darüber hinausreichende Arbeits-(Versicherungs-)Jahre weiterhin — beitragsfrei (!) — den Rentenanspruch in Abhängigkeit vom versicherten Entgelt erhöhen! Durch die „Schließung“ dieser Einrichtung zum 1.7.1990 (siehe Abschnitt 5) kann diese Situation nun nicht eintreten, doch wird auch hieran der ausgeprägte interpersonelle Umverteilungseffekt deutlich.

Pflichtversicherung und freiwillige Zusatzrentenversicherung sind als Einheit zu sehen (so auch Püschel und Hoppe (1986), S. 80), da die FZR gewissermaßen die Ausdehnung der Versicherung über das relativ immer geringere durch die Pflichtversicherung maximal erfaßte Entgelt (von 600 Mark) hinaus darstellte, allerdings bei freiwilligem Abschluß dieser Versicherung (jedoch starken finanziellen Anreizen) und anderer Leistungsformel. Von der weit überwiegenden Zahl der Versicherten wurde davon Gebrauch gemacht (allerdings sind die Angaben darüber, inwieweit jeweils das volle Entgelt tatsächlich versichert wurde, bislang noch unzulänglich).

Durch die FZR ist eine einkommensbezogene Komponente in das Rentenversicherungssystem integriert worden. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die FZR noch nicht einmal 20 Jahre besteht.

Die Angaben in Übersicht 5 über die Höhe der insgesamt erzielbaren Rentenzahlungen aus Pflicht- und Zusatzversicherung in Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitsjahre vermitteln zum einen ein Bild, wie es sich erst nach erreichtem vollen „Reifezustand“ hätte ergeben können. Gleichzeitig ist angegeben, was — jeweils bei einem Entgelt von 1.000 Mark — ein Rentner erhielt, der 1990 Rentner wurde.

Es ist unmittelbar klar, daß der FZR-Rentenanteil bei Rentnern, deren Rente vor 1990 berechnet wurde, entsprechend geringer ist (wegen der kürzeren Versicherungszeit) und bei Versicherten mit Rentenzugang bis 1971 ganz fehlt. — Diese Hinweise sind im Zusammenhang mit den Aufstockungsregelungen im Zuge der Sozialunion von Bedeutung (vgl. hierzu Abschnitt 5).

Auch in der FZR beträgt die Witwen- / Witwer-Zusatzrente 60% der FZR-Rente des Verstorbenen. Diese Hinterbliebenenrenten werden jedoch nicht —

wie in der Pflichtversicherung — bei eigener FZR-Rente gekürzt, sondern in voller Höhe zusätzlich gezahlt.

*3.3 Exkurs: Zur Definition der „Arbeitsjahre“
in der Sozialversicherung der DDR*

Bei der Interpretation von Ergebnissen aus der DDR-Rentenformel wie auch bei Vergleichen mit den im bundesdeutschen Rentenrecht verwendeten Definitionen (hier: anrechnungsfähige Versicherungsjahre) ist auf einige Besonderheiten aufmerksam zu machen, vor allem solche, die für Frauen relevant sind. Gerade diese Aspekte können in Zukunft bei der Angleichung der rechtlichen Regelungen eine besondere Rolle in der (politischen) Diskussion spielen.

Die für die Rentenberechnung verwendeten Arbeitsjahre setzen sich zusammen aus

- den Zeiten der versicherungspflichtigen Tätigkeit und
- Zurechnungszeiten.

Als *versicherungspflichtige Tätigkeit* zählt z. B. auch

- die Zeit des Bezugs einer Unterstützung für alleinstehende Werktätige bei Pflege erkrankter Kinder²¹ sowie
- die Zeit der Betreuung eines ständig pflegebedürftigen Familienangehörigen, wenn wegen der Pflegetätigkeit eine sonstige versicherungspflichtige Tätigkeit beendet wird.

Zu den *Zurechnungszeiten* zählen u. a.

- bei werktätigen Frauen eine vorübergehende Unterbrechung der Berufstätigkeit wegen Geburt und Erziehung von Kindern, wobei angerechnet werden für Frauen
 - mit bis zu zwei Kindern pro Kind 1 Jahr
 - bei drei und mehr Kindern pro Kind 3 Jahre, letzteres aber nur, wenn die für den Rentenanspruch erforderliche Versicherungszeit (i. d. R. 15 Jahre) erworben wurde;
- bei Frauen Zurechnungszeiten wegen der früheren Altersgrenze (Altersgrenze Frauen 60 Jahre, Männer 65 Jahre), gestaffelt nach der Anzahl der versicherungspflichtigen Tätigkeit (je länger tätig, um so mehr Zurechnungszeiten), und zwar:

²¹ Allerdings nicht nach Beendigung eines Arbeitsrechtsverhältnisses.

*Übersicht 6***Zurechnungszeiten bei Frauen aufgrund der früheren Altersgrenze**

Versicherungspflichtige Tätigkeit	Zusätzliche Jahre
20 bis unter 25 Jahre	1
25 bis unter 30 Jahre	2
30 bis unter 35 Jahre	3
35 bis unter 40 Jahre	4
40 und mehr Jahre	5

Als Begrenzung gilt allerdings, daß i. d. R. nicht mehr als 50 Arbeitsjahre angerechnet werden (Ausnahme Frauen mit drei und mehr Kindern, sie können eine höhere Zahl an Arbeitsjahren erreichen).

4. Einige empirische Angaben zu Verteilungswirkungen des Alterssicherungssystems der DDR vor der Systemumstellung

Zur Beurteilung der Verteilungsergebnisse ist jedoch nicht ausreichend, die Tarifgestaltung usw. zu kennen. Von besonderem Interesse ist auch, mit welcher Häufigkeit welche Fallkonstellationen auftreten und welche Rentenhöhen tatsächlich erreicht werden. Übersicht 7 enthält zunächst Informationen über die Zahl der Rentenfälle bei den beiden Sozialversicherungsträgern der DDR. Der Stand der statistischen Durchleuchtung ließ zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Manuskripts noch viel zu wünschen übrig.

Betrachten wir zunächst die Renten aus der *Pflichtversicherung*.

In der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten dominieren quantitativ die an die Frauen gezahlten Renten. Im Dezember 1989 waren von 1,8 Mio. Renten 1,3 Mio. Renten an weibliche Versicherte gezahlt worden. Die Höhe der Rente unterscheidet sich zwischen Männern und Frauen deutlich: Renten an Männer liegen um rund 100 Mark (und damit um fast 25 %) über den Renten der Frauen. — Übersicht 8 zeigt die Häufigkeitsverteilung von Altersrenten aus der Pflichtversicherung zum Dezember 1989.

Die durchschnittlichen Rentenzahlungen aus der Sozialversicherung bei der staatlichen Versicherung liegen etwa in gleicher Höhe. Schichtungsinformationen liegen mir dafür nicht vor.

Angesichts der Struktur der Rentenformel ist von besonderem Interesse, in welchem Maße Mindestrenten und Mindestbeträge zum Tragen kommen. Von den 1,8 Mio. Altersrenten wurden Ende 1989 1,1 Mio. auf Mindestbeträge angehoben. Von diesen wiederum waren fast 80 % Frauenrenten.²²

⁵ Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 208/1

*Übersicht 7***Zahl der Altersrenten in der DDR^{a)} 1988
— in 1000 (gerundete Werte) —**

	Altersrenten- und Invalidenaltersrenten	
	insgesamt	davon mit FZR
Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten	2160	727
Sozialversicherung bei der Staatlichen Versicherung	410	114
Sozialversicherung insg.	2570	841
Altersversorgung der Intelligenz	89,9	
Zusatzversorgung		
— Post	42,8	
— Gesundheits- und Sozialwesen	96	
Mitarbeiter des Staatsapparates	ca. 70	
Angehörige bewaffneter Organe	ca. 80	
Ehrenpensionen	12,8	

a) ohne Witwenrenten.

nachrichtlich: Betriebsrenten (Durchschnittsrente 20 M) 400

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben in *Semsch* (1990) sowie *G. Winkler* (Hrsg.), Sozialreport, S. 225 f.

60,6% aller Renten und 88,93% aller Rentenfälle bis zu 470 Mark (dem höchsten Mindestbetrag) enthalten Mindestbeträge (die „Mindestrenten“ von 330 Mark machen rund 5,7% der Rentenfälle aus bzw. 9,41% aller Renten mit Mindestbeträgen). Man erkennt hieran, welch geradezu dominierendes Gewicht die Mindestelemente in der Pflichtversicherung in der DDR tatsächlich besitzen.²³

²² Nach Berechnungen des VDR aus dem Rentenbestand der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten (*Kiel* et al. (1990), Übersicht 11) waren im Mai 1990 (wenn Bergmanns-Renten generell ausgeschaltet sind) von Alters- und Invalidenrenten an Frauen nur 22% ohne Mindestleistungen, bei Männern 83,7%.

²³ Zum 1.5.1990 waren Alters- und Invalidenrenten (ohne Bergmanns-Renten) an Männer ohne Mindestleistungen in Höhe von 499,63 Mark, mit Mindestleistungen in Höhe von 438,37 Mark gezahlt worden. Bei letzteren war eine Mindestleistung von 96,85 Mark enthalten (das sind 22,1%). Die entsprechenden Werte für Frauen (wo quantitativ ja die Fälle mit Mindestleistungen dominieren) betragen bei

— Renten ohne Mindestleistungen 466,62 Mark

— Renten mit Mindestleistungen 405,56 Mark (darin 102,21 Mark Mindestleistung, das sind 25,2%). In den Fällen, in denen die Mindestrente von 330 Mark gezahlt wird, ist der Aufstockungsanteil erheblich höher.

Übersicht 8
Altersrenten in der Sozialversicherung
der Arbeiter und Angestellten (Pflichtversicherung)
Dezember 1989

Zahlbetrag	Männer und Frauen		an Männer		an Frauen		
	in Mark (DDR)	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.
bis einschl. 330	128 153	6,99		2 249	0,46	125 904	9,37
331 bis 340	77 584	4,23		1 209	0,25	76 375	5,68
341 bis 350	91 867	5,01		1 680	0,34	90 187	6,71
351 bis 370	143 469	7,83		21 153	4,33	122 316	9,10
371 bis 390	143 639	7,84		7 183	1,47	136 456	10,15
391 bis 410	155 035	8,46		4 678	0,96	150 357	11,19
411 bis 430	148 768	8,12		7 075	1,45	141 693	10,54
431 bis 470	360 658	19,67		49 519	10,13	311 139	23,15
alle Renten bis einschl. 470	1 249 173	68,14		94 746	19,38	1 154 427	85,88
471 bis 499	165 953	9,05		77 778	15,91	88 175	6,56
500 bis 549	284 550	15,52		215 364	44,05	69 186	5,15
550 bis 599	50 860	2,77		30 874	6,32	19 986	1,49
über 599	82 596	4,51		70 113	14,34	12 485	0,93
insgesamt	1 833 132	100,00		488 875	100,00	1 344 259	100,00
Durchschnittsrente in Mark	446,33			525,37		417,59	
Durchschnittsrente ohne Zuschläge (z. B. Kinderzuschlag) in Mark	441,11			517,63		417,37	

nachrichtlich: Durchschnittsbeträge

Invalidenrente 434,12 M

Sozialversicherung bei der Staatlichen Versicherung

Altersrenten 426,31 M

Invalidenrenten 419,61 M

Quelle der Absolutzahlen: *Semsch* (1990), Tab. 3 und 4.

Es wird aber auch der erhebliche Unterschied in der Rentenhöhe für Männer und Frauen deutlich: Liegen Männerrenten zu über 80 % oberhalb des höchsten Mindestbetrags, so erreichen Frauenrenten zu knapp 86 % eine Höhe bis zu 470 Mark.²⁴

²⁴ Bei den Frauenrenten ist die Klasse bis 470 Mark mit fast 262 000 Fällen am stärksten besetzt (immerhin rund 20 % aller Frauenrenten). Zugleich wird hieran deutlich, daß relativ viele Frauen eine hohe Zahl von Arbeitsjahren nachweisen können (wobei an die entsprechende Definition erinnert sei).

Betrachtet man die Zahl der angerechneten Arbeitsjahre, so lagen Altersrenten an Männer zum 1.5. 1990 im Durchschnitt 47,8 Jahre zugrunde, bei Frauenrenten 35,9 Jahre. Trotz der — im Vergleich zur Bundesrepublik — hohen Frauenerwerbsquote und der günstigen Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung liegen dennoch die Arbeitsjahre für Frauen im Durchschnitt um 10 Jahre unter den Durchschnittswerten für Männer.²⁵

Vergleicht man die Höhe der bei diesen Versicherungszeiten erreichbaren Mindestbeträge, so liegen sie (bei 36 Jahren) mit 410 Mark und (bei 48 Jahren) mit 470 Mark um 60 Mark auseinander. Angesichts der relativ geringen Einkommensabhängigkeit der Renten kann der Unterschied in den Arbeitsjahren einen Teil des Unterschiedes in der Rentenhöhe zwischen Männern und Frauen „erklären“.

Doch auch in der Höhe der Verdienste bestehen deutliche Diskrepanzen zwischen Männern und Frauen in der DDR, wie Angaben über monatliche Durchschnittsverdienste der letzten 20 Jahre vor Beendigung der letzten versicherungspflichtigen Tätigkeit (dem Wert, der der Rentenberechnung mit zugrunde liegt) zeigen.²⁶ Nach Auswertungen des VDR (Kiel et al. (1990), Übersicht 9) lagen die der Alters- und Invalidenrentenberechnung zugrundeliegenden Durchschnittsverdienste (im Rentenbestand der Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte zum 1.5. 1990) für Männer bei 542 Mark, für Frauen bei 353 Mark.²⁷

Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR)

Aus der 1971 geschaffenen FZR ergibt sich für einen Durchschnittsverdiener, der stets das über 600 Mark hinausreichende Entgelt voll versicherte, im Jahr 1990 eine FZR-Rente von maximal 122 Mark, wenn er der FZR auch seit 1971 angehörte.

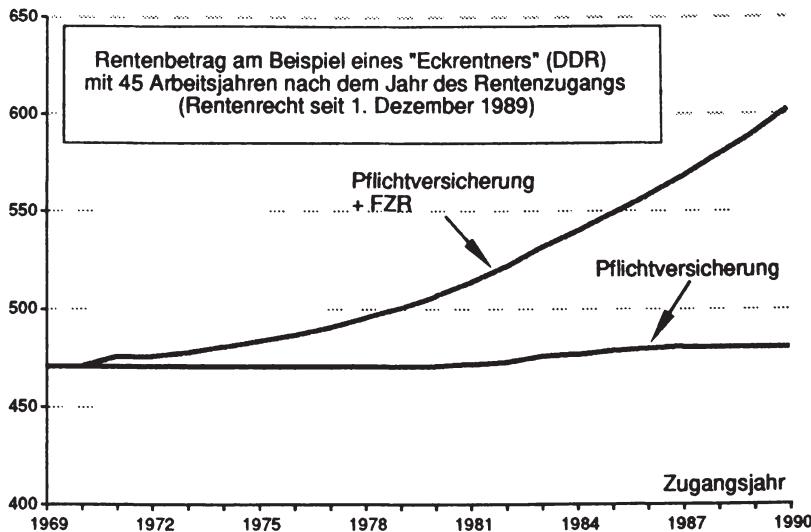
Übersicht 9 zeigt, welche Rente ein „Eckrentner“, der in seinem Erwerbsleben stets das Durchschnittsentgelt verdiente und 45 Arbeitsjahre aufweist im Jahre 1990 an Pflicht- und FZR-Rente erhalten hätte. In Übersicht 10 ist das daraus zu errechnende Netto-Eckrentenniveau (bei einem für den 1.7. 1990 festgesetzten durchschnittlichen Nettoentgelt von 960 Mark = DM) nachgewiesen. Man erkennt deutlich die Differenzierung der Eckrente nach dem Jahr des Rentenzugangs und der Länge der Zugehörigkeit zur FZR.

²⁵ Betrachtet man Alters- und Invalidenrenten zusammen, so betragen die entsprechenden Werte 47,1 bzw. 36,2 Jahre; vgl. Kiel et al. (1990), Übersicht 6. Die Häufigkeitsverteilungen der Arbeitsjahre von Männern und Frauen zeigen für die Alters- und Invalidenrenten ein deutlich unterschiedliches Muster: Während fast 88 % der Männer 45 und mehr Jahre nachweisen, sind es bei den Frauen nur 34 %. Vgl. Übersicht 10 in Kiel et al. (1990).

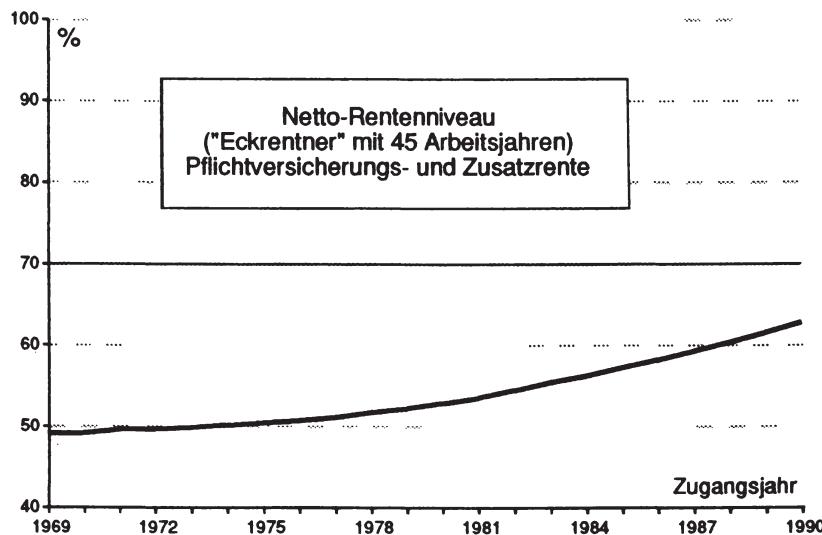
²⁶ Allerdings ist zu beachten, daß u. U. dann, wenn die letzte versicherungspflichtige Tätigkeit deutlich vor dem Rentenbeginn lag, aufgrund der Nichtdynamisierung der Löhne für die Berechnung ein den Betrag reduzierender Effekt eintreten kann.

²⁷ Hier ist allerdings — um die Aussagefähigkeit solcher Angaben zu erhöhen — eine Aufgliederung nach dem jeweiligen Zugangsjahr von Interesse.

Übersicht 9



Übersicht 10



Es gibt Schätzungen, daß rund 80 % der in der FZR zur Versicherung Berechtigten auch tatsächlich davon Gebrauch machten. Allerdings liegen keine Informationen darüber vor, ob sogleich mit Beginn der Versicherungsberechtigung diese auch wahrgenommen wird oder erst später, bzw. welche Fälle die 20 % der Nichtversicherten umfassen (sind darunter auch solche, die überhaupt nicht der FZR beitreten?). Gleichfalls fehlen Angaben darüber, welches Entgelt tatsächlich versichert wurde.

Auch die Durchschnittsrenten aus der FZR lagen 1989 für Männer (mit 106 Mark) um das dreifache über den Frauenrenten (36 Mark).

Bemerkenswert ist, daß der Anteil der Frauen, die über keine FZR-Rente im Alter verfügen, deutlich höher als der bei Männern ist. Während 63 % aller Männer in der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten zusätzlich (zum 1.5.1990) eine FZR-Rente erhielten, waren es nur rund 27 % der Frauen (Übersicht 11). Der Grund kann sein, daß aufgrund niedriger Entgelte keine Versicherungsberechtigung bestand oder aber, daß die Berechtigung nicht genutzt wurde. Es zeigt sich auch, daß jeweils in den Fällen, in denen zusätzlich eine FZR-Rente bezogen wird, auch die Zahl der „Arbeitsjahre“ höher war (zumindest im Durchschnitt). Insgesamt läßt dies bereits erwarten, daß diejenigen, die bereits eine höhere Pflichtrente haben (sofern nicht durch Mindestbeträge eine Angleichung erfolgt) im Zweifel zusätzlich eine FZR-Rente erhalten. (Ein ähnliches „Phänomen“ besteht in der Bundesrepublik im Hinblick auf Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Betriebsrenten.)

Die in Übersicht 11 ausgewiesenen Durchschnittsrenten bestätigen die Erwartung: Bei den Frauen beträgt der Unterschied im Gesamtbetrag der Rente zwischen Personen mit und ohne FZR-Rente im Durchschnitt 100 Mark, bei Männern sogar fast 140 Mark. Im Durchschnitt liegen auch die Männerrenten (einschließlich FZR) um 100 Mark über den entsprechenden Frauenrenten.²⁸

5. Umstellung der DDR-Renten durch das „Rentenangleichungsgesetz“ vom 28. Juni 1990 — Konzeption und Verteilungswirkungen

Nachfolgend sollen zunächst die Grundstruktur und die Zielsetzungen dieser zentralen „Operation“ im Zuge der „Sozialunion“ skizziert werden, durch die die Renten in der DDR den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik „angepaßt“ werden sollen. Dabei ist zu beachten, daß manche Regelungen noch zu konkretisieren sind (durch vermutlich 1991 zu fassende Beschlüsse) bzw. inzwischen schon (wieder) gewisse Modifikationen durch Bestimmungen des „Einigungsvertrages“ erfolgten.

²⁸ Demgegenüber ist in den Fällen ohne FZR-Rente die Diskrepanz nicht so ausgeprägt (nur gut 70 Mark), obgleich im Durchschnitt den entsprechenden Frauenrenten rund 13 Jahre weniger an Arbeitsjahren zugrunde liegen. Hier wird der stark nivellierende Effekt der Mindestelemente wiederum deutlich.

*Übersicht 11***Altersrentner in der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten mit und ohne zusätzliche Rente aus der FZR
1.5.90**

	Zahl der Personen		monatliche Rente im Durchschnitt	angerechnete (Arbeits-) Jahre
	absolut	in v. H.	in Mark (DDR)	
Männer insgesamt davon mit FZR-Rente ohne FZR-Rente	484 930 305 293 179 637	100,00 62,96 37,04	588,51 639,32 502,16	47,8 49,1 45,6
Frauen insgesamt davon mit FZR-Rente ohne FZR-Rente	1 344 235 358 671 985 564	100,00 26,68 73,32	455,23 526,56 429,27	35,9 44,5 32,8
Männer und Frauen zusammen insgesamt davon mit FZR-Rente ohne FZR-Rente	1 829 165 663 964 1 165 201	100,00 36,30 63,70	490,56 578,41 440,50	39,1 46,6 34,8

Quelle: Kiel et al. (1990), aus Übersicht 6, z. T. errechnet.

Die folgende Darstellung bezieht sich ausschließlich auf Nominalwerte. Daher bleiben u. a. Auswirkungen durch die verschiedenen Maßnahmen, die sich aus der Umstellung des Wirtschafts-, Währungs- und Sozialsystems auf den Realwert von Einkommen ergeben — insbesondere durch Änderungen der Preisstruktur (Abbau von Subventionen einerseits, von „produktbezogenen Abgaben“ andererseits), um nur zwei wichtige Aspekte zu nennen, ausgeklammert. Angesichts der noch unbefriedigenden Datenlage sind manche der interessierenden Fragen bislang auch noch kaum adäquat beantwortbar.

Gleichfalls ausgeklammert bleiben Effekte, die sich aus den Umstellungskursen zwischen DM und Mark (Ost) z. B. für Sparguthaben von Rentnern ergeben können.

Zentrales Element der Umstellung der Renten in der DDR zum 1. Juli 1990 war neben dem Umstellungskurs von 1:1 die Zielsetzung, daß sich das Rentenniveau Ost dem Rentenniveau West angleichen soll — wohlgemerkt, stets bezogen auf das jeweilige (zwischen Ost und West deutlich unterschiedliche) Einkom-

mensniveau. Zugleich sollte der Übergang zu einem dynamischen Rentenversicherungssystem vollzogen werden. Hierdurch sollte zum einen die Differenzierung der Rentenhöhe nach dem Rentenzugangsjahr beseitigt und zum anderen eine Dynamisierung der Bestandsrenten eingeführt werden. Insofern handelt es sich sowohl um eine in die Vergangenheit zurückreichende als auch um eine auf die Zukunft gerichtete Dynamisierung.

5.1 Konzeption und Zielsetzung der „Angleichung“ von DDR-Renten

Hierbei geht es um die Entwicklung und Anwendung eines Verfahrens, laufende Rentenzahlungen aus der DDR (zum Teil) in ihrem Betrag anzuheben, um ein dem bundesdeutschen Rentenniveau vergleichbares Niveau zu erreichen und zugleich aus der bisherigen Statik des Systems sich ergebende Unzulänglichkeiten und Rentendifferenzierungen zu beseitigen.

Eine zentrale Rolle in diesem Umstellungsprozeß spielten die fiktiven „Durchschnittsverdiener“ und „Eckrentner“, „Denkfiguren“, die ja auch in der bundesdeutschen Diskussion von Bedeutung sind.

Ausgangspunkt war die verteilungspolitische Grundentscheidung, ein Netto-Eckrentenniveau bei 45 Versicherungs-(bzw. Arbeits-)Jahren von 70 % zu erreichen, d. h. die Eckrente (Ost) sollte bezogen auf das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt in der DDR 70 % erreichen. Dabei wurde aber nicht von der Rentenberechnung nach bundesdeutschem Recht ausgegangen (und keine Neuberechnung der Renten durchgeführt), sondern von den rentenrechtlichen Regelungen der DDR.

Der zentrale Normwert von 70 % — der ja auch als Zielwert im „Rentenreformgesetz 1992“ für die Höhe des Netto-Eckrenteniveaus in der Bundesrepublik gewählt wurde (und in Zukunft konstant gehalten werden soll) — war der Ausgangspunkt für alle Berechnungen im Zusammenhang mit der Rentenangleichung. Dabei ist zu berücksichtigen, daß stets Plicht- und FZR-Rente im Zusammenhang gesehen werden. — Unterstellt wurde ein „Durchschnittsverdiener“, der stets (!) das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt erzielte (d. h. während der letzten 20 Jahre).

Einer der Dreh- und Angelpunkte für die absolute Höhe der DDR-Renten ab 1.7.1990 war die Festlegung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Dieses wurde mit 960 Mark fixiert. Hierauf wird näher in Abschnitt 5.5 eingegangen.

Die Eckrente nach 45 Jahren soll also 70 % von 960 Mark, d. h. 672 Mark betragen (siehe Gleichungen 6 und 6a).

$$(6) \quad RE(OST) = 0,7 \cdot LDN(OST) = 0,7 \cdot 960 \text{ DM} = 672 \text{ DM}$$

$$(6a) \quad NRR = \frac{RE(OST)}{LDN(OST)} = 0,7$$

mit:

$$\begin{aligned} RE(OST) &= \text{Eck- (oder Standard-) Rente nach 45 Arbeitsjahren} \\ LDN(OST) &= \text{durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt in der DDR} \\ NRN &= \text{Netto-Eckrentenniveau} \end{aligned}$$

Die „Angleichung“ der DDR-Pflicht- und FZR-Renten erfolgte in vier Schritten:

(A) Ausgehend von der Höhe der Eckrente (bei 45 Jahren) wurden Normwerte für die Rentenhöhe in Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitsjahre festgelegt (siehe Gleichung 7).

$$(7) \quad NORDa = \frac{a}{45} \cdot RE(OST) = \frac{a}{45} \cdot 0,7 \cdot LDN(OST)$$

mit:

$$\begin{aligned} NORD &= \text{Normhöhe der Rente (für einen Durchschnittsverdiener)} \\ a &= \text{Zahl der Arbeitsjahre} \end{aligned}$$

(B) Dann wurde eine Vergleichsberechnung zwischen diesen Normwerten und einer auf DDR-Recht basierenden „erreichbaren“ Rente durchgeführt (Gleichung 8), und zwar für den Durchschnittsverdiener; errechnet wurde die Summe aus Pflicht- und FZR-Rente, die ein Durchschnittsverdiener hätte erzielen können, wenn er die Möglichkeiten zur FZR stets ausgeschöpft hätte. Neben der Zahl der Arbeitsjahre wurde auch die unterschiedliche Situation je nach Zugangsjahr berücksichtigt.

$$(8) \quad ERDaj = PRDaj + EFZRaj$$

mit:

$$\begin{aligned} ERD &= \text{erreichbare Rente bei Durchschnittsverdienst} \\ j &= \text{Jahr des Rentenzugangs} \\ PRD &= \text{Pflichtrente bei Durchschnittsverdienst} \\ EFZR &= \text{erreichbare FZR-Rente bei Durchschnittsverdienst} \end{aligned}$$

(C) Aus dem Vergleich von (A) und (B) wurde ein Anhebungsfaktor ermittelt (Gleichung 9),

$$(9) \quad AFaj = \frac{NORDa}{ERDaj}$$

mit:

für $NORD > ERD : AF > 1$

für $NORD \leq ERD : AF = 1$

$AF = \text{Anhebungsfaktor (Anhebungsprozentsatz: } (AF - 1) \cdot 100)$

(D) mit dem die individuelle, nach DDR-Rentenrecht errechnete und tatsächlich gezahlte Rente (wiederum Summe aus Pflicht- und FZR-Rente) multipliziert wurde — entsprechend der Zahl der nachgewiesenen Arbeitsjahre des Versicherten und des Jahres des Rentenzugangs (Gleichung 10).

$$(10) \quad R(OSTN) = R(OSTA) \cdot AF$$

mit:

$R(OSTN)$ = Rente nach Anhebung

$R(OSTA)$ = Rente vor Anhebung (Summe aus Pflicht- und FZR-Rente)

(E) Schließlich wurde geprüft, ob die Summe dieser ggf. erhöhten Renten den Betrag von 495 DM unterschreitet. Falls ja, erfolgte eine Anhebung auf diesen Betrag, der die maximale Höhe des Sozialzuschlags darstellt (siehe dazu Abschnitt 5.4).

$$(11) \quad SOZU = SOZU(MAX) - R(OSTN)$$

mit:

$SOZU(MAX) = 495$ DM

$SOZU$ = gezahlt Sozialzuschlag, um Renten auf die Mindesthöhe von 495 DM anzuheben

Auf Besonderheiten für Zusatz- und Sonderversorgungssysteme wird in diesem Beitrag nicht eingegangen. Im Prinzip gilt hier — wie auch in den Fällen, in denen die bereits vor dem 1.7. tatsächlich gezahlte — und 1 : 1 umgestellte — Summe aus Pflicht- und FZR-Rente über dem ermittelten Normwert lag —, daß der Besitzstand geschützt wurde und der Rentenzahlbetrag unverändert (nun in DM) ausgezahlt wurde. — Auf die Entwicklung im Zeitablauf — unter Berücksichtigung der Dynamisierung von Renten — wird in Abschnitt 5.5 eingegangen.

Nachfolgend einige Anmerkungen zu den oben aufgeführten Schritten des Angleichungs- und Umstellungsprozesses. Zunächst zur Festlegung der „Normwerte“ für die Rentenhöhe: Sie wurden ausschließlich nach der Zahl der Arbeitsjahre differenziert und orientieren sich an der Höhe der „Eckrente“ bei 45 Arbeitsjahren. Für eine geringere (höhere) Zahl von Arbeitsjahren als 45 wird die Normrente proportional reduziert (erhöht) (siehe Gleichung 7).

Man beachte, daß die für die Bestimmung der Anhebungsfaktoren maßgebenden Normrenten ausschließlich am „Durchschnittsverdiener“ orientiert sind, also keine Unterschiede je nach der Einkommenshöhe im Erwerbsleben gemacht wurden, sondern ausschließlich nach der Anzahl der Arbeitsjahre.

Das heißt, jemand, der stets (innerhalb der letzten 20 Jahre) nur 75 % des Durchschnittsentgelts verdiente, wird hinsichtlich der relativen Höhe der Anhebung genauso behandelt wie jemand, der 125 % vom Durchschnitt verdiente. Damit wird der durch die DDR-Rentenformeln — vor allem im Pflichtsystem — stark nivellierende Effekt beibehalten. Eine Differenzierung zusätzlich nach der Lohnhöhe hätte tiefgreifende Konsequenzen für Ausmaß und Struktur der Anhebungsfaktoren gehabt. Zur Erläuterung folgende Beispiele:

Die Normrente nach 45 Arbeitsjahren beträgt für den Durchschnittsverdiener 672 Mark. Hätte man die Normrente auch analog der Lohnhöhe differenziert,

so hätte sie — wiederum nach 45 Arbeitsjahren, aber nun 75 % des Durchschnittsentgelts — 504 Mark betragen. Durch die Anwendung des Anhebungsprozentsatzes von 11,36 % auf die sich aus der DDR-Rentenformel (bei 75 % des Durchschnittsentgelts) ergebende Rente von 500 Mark (Zugangsjahr 1990) führte die Anhebung zu einem Zahlbetrag von 558 Mark. Dieser lag also um über 10 % höher als bei Differenzierung der Normrente auch nach der Lohnhöhe. Für Arbeitnehmer mit höherem Durchschnittsentgelt hätte sich der entgegengerichtete Effekt ergeben: Beispielsweise wäre die Normrente für einen Versicherten mit 125 % des Durchschnittsentgelts 840 Mark gewesen, während bei Anwendung des auf den Durchschnittsverdiener entfallenen Anhebungsfaktors die sich aus der DDR-Rentenformel ergebende Rentensumme von 705 Mark auf 787 DM angehoben wurde.

Verglichen mit einem zusätzlich nach der Lohnhöhe differenzierenden Anhebungsverfahren führte das gewählte Verfahren zu nivellierenden Effekten. Durch eine einkommensbezogene Anhebung wären vermutlich in erheblichem Maße zusätzliche Sozialzuschläge erforderlich geworden; in welchem Ausmaß, ist offen. Für den Fall, daß mehr Sozialzuschläge hätten gezahlt werden müssen, wäre zwar wiederum ein Nivellierungseffekt eingetreten (auf 495 DM), andererseits hätte sich eine andere Verteilung der „Finanzierungslasten“ ergeben, da die Sozialzuschläge aus dem Staatshaushalt zu zahlen sind.

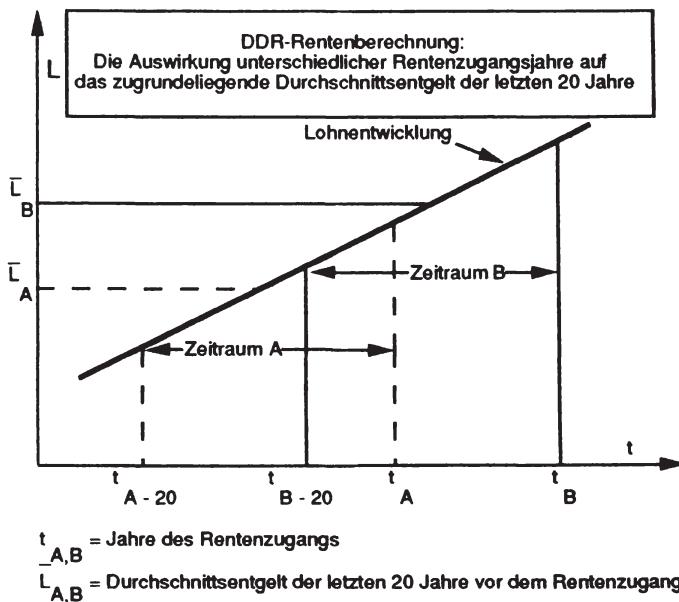
Im bundesdeutschen Rentenrecht erfolgt eine Differenzierung nach beiden Faktoren, nach Versicherungsjahren und Lohnhöhe. Die Annäherung an die bundesrepublikanischen Verhältnisse durch das Anhebungsverfahren ist also auch in dieser Hinsicht²⁹ nur partiell erfolgt. — Insgesamt sprechen allerdings durchaus plausible Gründe für das gewählte Verfahren. Hier sollte jedoch auf die damit verbundenen Verteilungseffekte aufmerksam gemacht werden.

In einem zweiten Schritt wurde die „erreichbare“ Rente errechnet, die ein Versicherter in der DDR hätte erzielen können, wenn er stets, d. h. in jedem Jahr seiner Erwerbstätigkeit (relevant sind dabei ja nur die letzten 20 Jahre) das durchschnittliche Arbeitsentgelt (brutto) bezogen hätte und jeweils in vollem Umfang die Möglichkeit zur FZR-Berechtigung genutzt hätte. Wie bereits dargestellt, ist cet. par. die Pflichtrente um so niedriger, je früher das Jahr des Rentenzu-

²⁹ Es wurde ja auch an der Rentenberechnung in der DDR festgehalten. Dies wäre angesichts des Datenmangels, der Kürze der Zeit, zum anderen aber auch aufgrund der damit möglicherweise verbundenen finanziellen Konsequenzen, die sich bei einer Übertragung der bundesdeutschen Rentenformel auf den Rentenbestand in der DDR ergeben würden, ein durchaus verständliches Vorgehen. Eine Neuberechnung des Rentenbestandes wäre etwa wie die Anwendung des früher geltenden Fremdrentengesetzes auf den gesamten DDR-Rentenbestand bezogen gewesen, mit kaum absehbaren finanziellen Konsequenzen. Angesichts der Tatsache, daß weitgehend die früheren tatsächlichen individuellen Lohnverläufe nicht verfügbar sind, damit auch keine Informationen über das die Beitragsbemessungsgrenze übersteigende Arbeitsentgelt vorliegen, sondern allenfalls, was der Versicherte jeweils im Rahmen der FZR tatsächlich versichert hat, scheitert eine auf der Basis des individuellen Arbeitsentgeltverlaufs basierende nachträgliche Rentenberechnung weitgehend.

gangs lag, da ja für die Rentenberechnung in der Pflichtversicherung die tatsächlichen Arbeitsentgelte der letzten 20 Jahre herangezogen wurden. — In Übersicht 12 ist dies exemplarisch für 2 Rentner dargestellt.

Übersicht 12



Je früher der Rentenzugang war, um so geringere Möglichkeiten bestanden auch zum Erwerb von FZR-Ansprüchen. Bei allen Rentenzugängen 1970 und früher können gar keine FZR-Ansprüche existieren. — Differenzierungen der erreichbaren Rente wären jedoch in der Pflichtversicherung auch für frühere Zugangsjahre zu ermitteln gewesen. Hierauf hat man jedoch verzichtet und die erreichbare Rente für die Jahre vor 1970 der des Jahres 1970 gleichgesetzt. Im Jahre 1990 betraf dies Altersrentner, die älter als 80 Jahre (Frauen) bzw. älter als 85 (Männer) waren (bei Invaliditätsrentnern können dies allerdings auch jüngere sein).

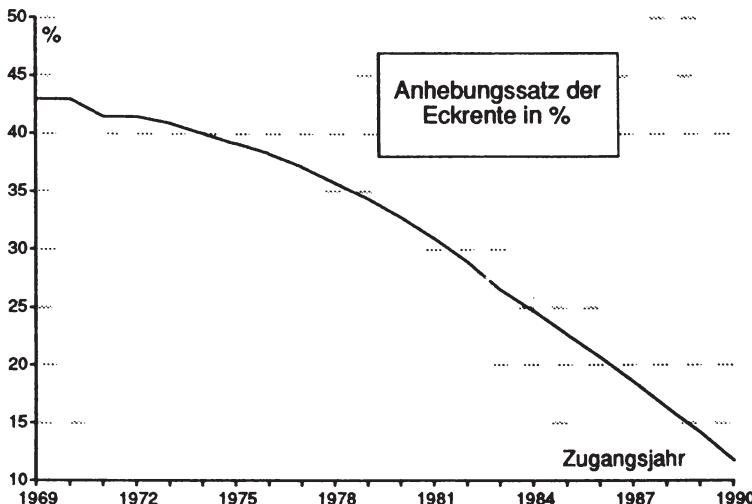
Aus dem Vergleich der allein nach Arbeitsjahren differenzierten Normwerte mit den jeweils erreichbaren Renten wurde der Anhebungsfaktor ermittelt, der bei gleicher Zahl von Arbeitsjahren um so höher ist, je weiter das Jahr des Rentenzugangs zurückliegt und bei gleichem Rentenzugangsjahr um so niedriger ist, je geringer die Zahl der Arbeitsjahre war (vgl. hierzu die dem „Rentenangleichungsgesetz“ beigelegte Tabelle, die in Übersicht 13 wiedergegeben ist).

Übersicht 1.3: Die Anhebungsprozentsätze zur Erhöhung der Renten nach dem Rentenangleichungsgesetz vom 28. Juni 1990

Jahr	JAHR DES RENTENZUGANGS																				
	1970 früher	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
51	62.06	60.34	60.34	60.00	57.36	54.48	52.02	49.33	46.74	44.24	41.82	39.49	37.23	34.80	32.45	30.63	28.65	26.30	24.04	21.86	19.37
50	58.87	57.19	57.19	56.86	55.88	53.32	50.84	47.85	45.55	43.04	40.62	38.27	36.00	33.57	31.22	29.40	27.62	25.07	22.81	20.62	18.14
49	55.69	54.05	54.05	53.73	52.76	51.81	49.33	46.64	44.06	41.53	39.11	36.77	34.51	32.32	29.95	25.94	21.55	19.37	16.89		
48	52.51	50.91	50.91	50.59	50.59	49.64	48.71	47.79	46.10	42.77	40.27	37.85	35.50	33.23	31.04	28.69	26.66	22.53	20.27	18.09	15.61
47	49.33	47.76	47.76	47.76	46.53	45.45	44.71	42.22	38.71	36.55	34.20	31.93	29.73	27.38	25.33	23.25	21.22	18.96	16.78	14.31	
46	46.16	44.62	44.62	44.31	43.41	42.41	41.64	40.19	39.06	37.39	34.96	32.87	30.60	28.16	26.04	24.00	22.01	19.88	17.63	15.45	
45	42.98	41.47	41.47	41.18	40.29	39.42	38.49	37.14	36.03	34.67	33.07	31.25	29.23	26.79	24.68	22.63	20.65	18.52	16.26	14.09	11.63
44	52.81	51.05	51.05	49.67	46.67	44.09	41.91	39.21	36.89	34.37	32.21	29.85	27.59	25.39	23.05	21.23	19.25	17.12	14.87	12.70	10.25
43	49.33	47.62	47.62	47.28	44.95	42.70	40.20	37.50	35.47	32.95	30.78	28.43	26.16	23.96	21.62	19.80	17.82	15.57	13.45	11.29	8.84
42	46.86	44.18	44.18	43.75	42.87	40.94	38.76	36.30	35.73	31.49	29.05	26.96	24.69	22.50	20.15	18.34	16.36	14.24	12.20	9.84	7.40
41	42.39	40.75	40.75	40.43	39.47	38.52	36.97	34.27	32.24	29.72	27.55	25.46	23.19	21.03	18.66	16.84	14.87	12.76	10.52	8.37	5.93
40	38.91	37.32	37.32	37.00	36.07	35.14	34.23	32.74	30.42	28.18	26.02	23.67	21.66	19.47	17.12	15.32	13.35	11.24	9.00	6.36	4.43
39	42.05	40.34	40.34	39.90	39.00	37.64	36.71	35.88	33.81	31.76	29.42	27.52	26.88	24.71	22.61	20.33	17.89	13.97	11.78	9.47	7.26
38	38.41	36.76	36.76	36.41	35.43	34.47	33.52	31.51	29.85	27.27	23.09	21.74	18.47	16.26	14.96	12.37	10.19	7.88	5.67	3.18	
37	34.76	33.14	33.14	32.82	31.87	30.93	30.01	28.50	27.31	25.86	23.61	21.44	19.08	16.81	14.63	12.76	10.73	8.55	6.26	4.06	
36	31.54	29.54	29.54	29.23	28.31	27.39	26.49	25.02	23.87	22.46	20.87	19.20	17.38	15.12	12.94	11.07	9.05	6.88	4.59	2.40	
35	27.48	25.94	25.94	24.74	23.85	22.98	21.55	20.43	20.43	19.06	17.45	15.89	14.12	12.40	10.89	9.10	8.16	7.14	6.89	0.71	0.00
34	30.19	28.54	28.54	28.22	27.25	26.30	25.37	23.84	22.64	21.18	19.47	17.80	15.92	14.10	11.84	9.90	7.80	5.56	3.20	0.94	0.00
33	26.36	24.76	24.76	23.51	22.59	21.68	20.20	19.03	17.61	15.95	14.34	12.52	10.74	8.79	7.13	5.30	3.31	0.98	0.00	0.00	0.00
32	22.53	20.98	20.98	20.67	19.77	18.87	17.99	16.55	15.43	14.05	12.44	10.87	9.10	7.39	5.49	3.88	2.11	0.16	0.00	0.00	0.00
31	18.70	17.20	17.20	16.02	15.16	14.30	12.91	11.82	10.49	8.93	7.41	5.69	4.03	2.19	0.64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
30	14.87	13.42	13.42	13.13	12.28	11.44	10.62	9.27	8.21	6.92	5.41	3.94	2.28	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
29	17.06	15.48	15.48	15.18	14.27	13.37	12.48	11.04	9.92	8.54	6.93	5.37	3.60	1.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
28	13.01	11.50	11.50	11.21	10.53	9.46	6.61	7.21	6.13	4.80	3.24	1.74	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27	8.97	7.52	7.52	7.23	6.39	5.55	4.73	3.38	2.33	1.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26	4.94	3.54	3.54	3.26	2.44	1.64	0.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
25	0.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24	2.40	0.96	0.96	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Exemplarisch ist in Übersicht 14 für den Eckrentner (45 Arbeitsjahre) die Höhe der Anhebungsfaktoren in Abhängigkeit vom Jahr des Rentenzugangs dargestellt.

Übersicht 14



In den Fällen, in denen die Normrente über der erreichbaren Rente liegt, ergibt sich ein Anhebungsfaktor von >1 . Wenn die erreichbare Rente jedoch die Normrente übersteigt, was bei geringerer Zahl an Arbeitsjahren der Fall ist aufgrund der stark nivellierenden Wirkung der Rentenformel in der Pflichtversicherung, ist der Anhebungsfaktor 1, d. h. die alte Rentenhöhe bleibt erhalten (nun allerdings gezahlt in DM).

Im Bereich, in dem der Anpassungsfaktor >1 ist, werden die Renten im Vergleich zum früheren Rentenrecht etwas stärker differenziert, da nun die Zahl der Arbeitsjahre stärker zum Tragen kommt.

Da der Anhebungsfaktor auf die tatsächlich im DDR-Rentensystem errechnete Summe aus Pflicht- und FZR-Renten angewandt wird, bleibt es dabei, daß Personen, die der FZR beitreten, auch weiterhin im Vergleich zu denjenigen, die dies nicht taten, eine höhere Rente erhalten.

Aber auch die höheren Renten von ehemaligen Angehörigen der Reichsbahn etc., bei denen höhere Steigerungssätze in der Pflichtversicherung zur Anwendung kommen (die also nicht Renten aus Zusatz- oder Sonderversorgungssystemen beziehen!) werden gleichfalls mit dem entsprechenden Anhebungsfaktor — je nach Arbeitsjahren und Rentenzugangsjahr — erhöht. Der höhere Steigerungssatz von 1,5 % führt für einen „Eckrentner“ (45 Arbeitsjahre) in der Pflichtversiche-

rung im Rentenzugang 1990 zu einer um 135 Mark höheren Rente (615 Mark anstelle 480 Mark), die dann entsprechend angehoben wird. — In welchem Ausmaß im Bestand Renten mit höherem Steigerungssatz enthalten sind — und in welchen Zahlbetragsklassen — entzieht sich meiner Kenntnis.

5.2 Einige empirische Angaben über die Auswirkungen der „Angleichung“ von DDR-Renten

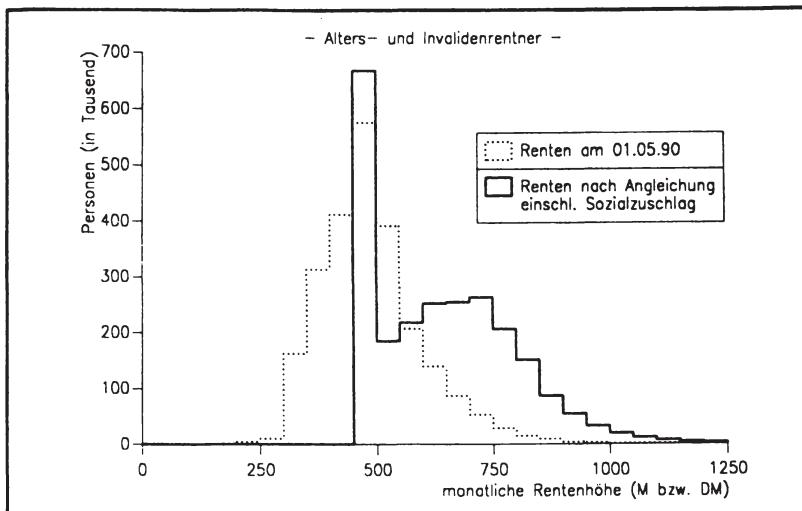
Die erste detailliertere Untersuchung über Auswirkungen der Rentenangleichung zum 1.7.1990 wurde von Kiel et al. (1990) auf der Basis eines Ausschnitts der Bestandsdaten der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR vorgenommen. Die Autoren betonen, daß nicht alle relevanten Informationen zur Verfügung standen, so daß die Auswirkungen der „Angleichung“ tendenziell etwas überhöht ausgewiesen werden. — In dem im Dezember 1990 von der Bundesregierung vorgelegten Rentenanpassungsbericht werden wohl zusätzliche Informationen enthalten sein, die das Ministerium für Arbeit und Soziales der DDR im September liefern wird.

Übersicht 15 zeigt deutlich, welchen Effekt die Angleichung und der Sozialzuschlag auf die Häufigkeitsverteilung der Renten haben. Übersicht 16 verdeutlicht, daß der Sozialzuschlag vor allem für Frauen wirksam wird, da sich selbst nach der Rentenangleichung die Häufigkeitsverteilungen von Alters- und Invalidenrenten für beide Geschlechter deutlich voneinander unterscheiden.

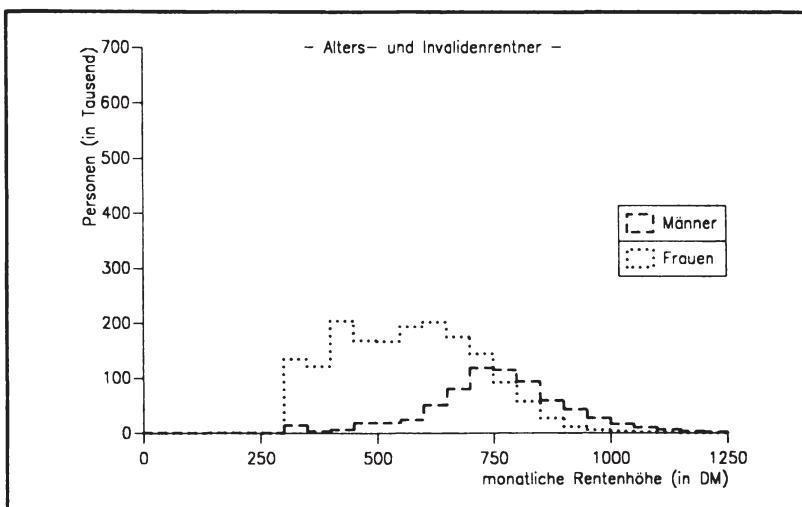
Für die Gesamtheit der Renten der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten errechnen Kiel et al. (1990) eine Erhöhung der Renten um 28,1% (durch das Angleichungsgesetz) bzw. um 32,9% einschließlich des Sozialzuschlags.³⁰

Übersicht 17 zeigt, daß die Rentenanhebungen tendenziell für Männer höher als für Frauen waren, aber auch, daß durch den Sozialzuschlag beträchtliche Änderungen eintraten. Über 45% der Männer erhalten eine höhere Rente um 200 Mark oder mehr, während dies bei Frauen nur in 17% der Fälle eintrat. Für 40% der Männer, aber nur 30% der Frauen erhöht sich die Rente um 40 oder mehr Prozent. Dies ist das Ergebnis unterschiedlicher Erwerbsbiographien — vor allem unterschiedlicher Arbeitsjahre —, aber auch einer unterschiedlichen Beteiligung von Frauen an der FZR.

³⁰ Erklärungsbedürftig ist, warum im Durchschnitt die Zahl der Arbeitsjahre bei früheren Rentenzugangsjahren deutlich niedriger als bei späteren Jahren ist (für Alters- und Invalidenrenten bis 1970 32,6 Jahre, im Jahre 1989 (Rentenzugang) jedoch 44,8 Jahre). Dies kann auf einem Kohorteneffekt beruhen, z. B. weil Jahre des Kriegsdienstes, die (bei früheren Rentenzugangsjahren) eine größere Bedeutung besitzen, in spezifischer Weise angerechnet wurden. — Aus den unterschiedlichen Arbeitsjahren folgt, daß, obgleich frühere Rentenzugangsjahre stärker angehoben werden, aufgrund der unterschiedlichen persönlichen Werte — im Durchschnitt — keine gleich hohen Renten für frühere und spätere Rentenzugangsjahre erreicht werden.

*Übersicht 15***Die Verteilung der Renten im Rentenbestand der DDR vor und nach der Angleichung nach Betragsklassen**

Quelle: Eigene Berechnungen des VDR (Stand: 29. 6. 90) auf der Basis eines Auszuges des Rentenbestandes der Sozialversicherung 1 der DDR (Stichtag: 1. 5. 90)

*Übersicht 16***Die Verteilung der Renten (ohne Sozialzuschlag) nach der Angleichung im Rentenbestand der DDR differenziert nach dem Geschlecht**

Quelle: Eigene Berechnungen des VDR (Stand: 29. 6. 90) auf der Basis eines Auszuges des Rentenbestandes der Sozialversicherung 1 der DDR (Stichtag: 1. 5. 90)

Quelle für Übersicht 15 und 16: Kiel et al. (1990), S. 505, 506.

Übersicht 17

**Ausmaß der Rentenerhöhung bei Bestandsrenten der Sozialversicherung
der Arbeiter und Angestellten der DDR zum 1.7.1990**
— Alters- und Invalidenrenten —

	Männer 724.635 Personen	Frauen 1.710.014 Personen		
	Erhöhung der ersten und zweiten Leistung — in v. H. —			
	ohne Sozial- zuschlag	mit Sozial- zuschlag	ohne Sozial- zuschlag	mit Sozial- zuschlag
Anhebung in DM/Monat				
unter 10	2,9	0,6	14,8	0,1
10 bis unter 500	1,3	1,0	15,5	2,2
50 bis unter 100	5,4	4,1	16,2	21,2
100 bis unter 150	19,1	20,8	20,6	35,0
150 bis unter 200	25,1	27,1	16,1	24,0
200 bis unter 250	20,9	20,9	9,9	10,2
250 und mehr	25,4	25,4	6,9	7,2
Anhebung in v. H.				
unter 3 v. H.	3,2	0,9	15,2	0,2
3 bis unter 10 v. H.	1,1	0,9	8,2	1,7
10 bis unter 20 v. H.	8,6	8,2	19,7	13,9
20 bis unter 30 v. H.	30,0	28,9	22,2	32,7
30 bis unter 40 v. H.	19,4	21,0	16,4	22,0
40 bis unter 50 v. H.	20,2	20,5	10,6	15,9
50 v. H. und mehr	17,6	19,5	7,8	13,6

Quelle: Berechnungen des VDR (Stand: 29.6.90) auf der Basis eines Auszuges des Rentenbestandes der Sozialversicherung 1 der DDR (Stichtag 1.5.90). Kiel et al.(1990), Übersicht 16.

5.3 Einige Anmerkungen zum „Sozialzuschlag“

Der zum 1.7.1990 in der DDR eingeführte Sozialzuschlag für niedrige Renten stellt ein Novum in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung dar, hat allerdings Vorbilder im Ausland (z. B. die Ausgleichszulage in Österreich) und entspricht Vorschlägen, die in der Bundesrepublik seit einigen Jahren von Vertretern unterschiedlicher Parteien vorgetragen wurden (Aufstockungsbetrag, bedarfsorientierte Mindestrente).

Dieser Sozialzuschlag wurde besonders im Hinblick auf erwartete Preissteigerungen gerade für Personen mit niedrigem Einkommen beschlossen, um keine Sozialhilfesfälle entstehen zu lassen (zumal auch das Sozialhilfesystem in der DDR erst aufzubauen ist und vermutlich dort ein eher noch ausgeprägteres Gefühl der „Diskriminierung“ oder „Stigmatisierung“ gerade bei älteren bedürftigen Personen erwartet wird als in der Bundesrepublik angesichts der bisherigen

weitgehenden Vermeidung einer Bedürftigkeitsprüfung durch die Mindestleistungen im Rentenversicherungssystem.).

Der Sozialzuschlag wird ohne Antrag³¹ von der Rentenversicherung gezahlt, wenn die Summe aus Pflicht- und FZR-Rente unter 495 DM liegt. Andere eigene Einkünfte werden nicht angerechnet. Da die Anrechnung auf die Einzelperson beschränkt ist, können in einem Haushalt (z. B. bei einem Ehepaar) Renten (Pflicht- und FZR-Rente) von mehr als 990 Mark dann zum Sozialzuschlag führen, wenn bei einer Person der Betrag von 495 Mark unterschritten wird.

Der Betrag von 495 liegt — verglichen mit der Sozialhilfe in der Bundesrepublik — relativ deutlich höher. Bei der Höhe der Sozialhilfe kann man als Faustformel von etwa 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts ausgehen — eine Größenordnung, die auch oft für Grundrenten (steuer- oder beitragsfinanziert) als Zielwert genannt wird. 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts (Ost), wie es dem Rentenangleichungsgesetz zugrundeliegt, sind 384 DM. Die Obergrenze für den Sozialzuschlag liegt demgegenüber bei 51,5 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts (Ost). Die Ausgaben für den Sozialzuschlag sollen der Rentenversicherung aus dem Staatshaushalt erstattet werden.

Es handelt sich hier also um eine gezielte Aufstockung von Renten im unteren Bereich, faktisch wird die Mindestrente von 330 DM nun um 50 % auf 495 DM angehoben. Die Anrechnung, die *nur auf Einzelpersonen und auf Rentenzahlungen* begrenzt ist, führt z. T. zu verteilungspolitisch problematischen Ergebnissen.

Der Sozialzuschlag wird allerdings nicht dynamisiert. Ursprünglich sollte er im Zuge von Rentenanpassungen „abgeschmolzen“ werden. Die Ankündigung des Bundesarbeitsministers über die erste Rentenanpassung auf dem Gebiet der früheren DDR war noch mit der Aussage verbunden, die individuellen Zahlungen des Sozialzuschlages im Zuge der Rentenanpassung zu reduzieren. Dies wurde jedoch angesichts der politischen Widerstände — noch zumal in einer Wahlkampfzeit — kurze Zeit später insofern revidiert, als nun der Sozialzuschlag in unveränderter Höhe den Beziehern ausgezahlt wird.

5.4 Durchschnittlicher Nettolohn und die Dynamisierung von Renten in der bisherigen DDR

Die adäquate Definition und empirische Ermittlung des durchschnittlichen Arbeitsentgelts in der (bisherigen) DDR ist für verschiedene Fragen und Aufgaben von besonderer Bedeutung. Zu nennen sind insbesondere

- die Festlegung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts als Grundlage für die Definition des Netto-Eckrentenniveaus (der Zielgröße für die Anhebung der DDR-Renten zum 1. Juli 1990);

³¹ Ausnahmen bei Bezug von weiteren Renten als nur der Pflicht- und FZR-Rente bzw. bei auf Sonderregelungen beruhenden Rentenzahlungen

- das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt als Indikator für die zukünftig in der (bisherigen) DDR erfolgende Nettoanpassung der Renten;
- das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt als Grundlage für die künftige Errechnung der relativen Lohnposition für Versicherte auf dem Gebiet der bisherigen DDR (persönliche Bemessungsgrundlage bzw. — ab 1992 — Entgeltpunkte) in der gesetzlichen Rentenversicherung.

5.4.1 Zur Höhe des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts

Sowohl konzeptionelle als auch empirisch-statistische Probleme stellen sich einer adäquaten Beantwortung der Frage nach der Höhe des durchschnittlichen Nettoentgelts entgegen. Offenbar liegen bisher keine umfassenden Informationen über Arbeitsentgelte aus allen Wirtschaftsbereichen vor. Dies gilt auch schon für das Bruttoentgelt. Im Hinblick auf die Ermittlung des Nettoentgelts ist zu beachten, daß die Abgaben für verschiedene Gruppen von „Werktäglichen“ (auch von Arbeitern und Angestellten) sehr unterschiedlich waren. So war die Höhe der Beiträge zur FZR im Zusammenhang mit den verschiedenen Zusatzversorgungssystemen recht unterschiedlich. Vor allem aber war auch die steuerliche Belastung von Arbeitern und Angestellten sehr unterschiedlich geregelt. Die Lohnsteuerzahllast war bis zum 30.6. 1990 stark differenziert nach „Produktionsarbeitern“ und Angestellten, letztere hatten eine deutlich höhere Lohnsteuer zu entrichten. Am Beispiel der Lohnsteuerzahllast eines Arbeitnehmers mit durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt von 1300 Mark (1989) ist dies in Übersicht 18 verdeutlicht. Dort ist gleichzeitig die für das zweite Halbjahr 1990 geltende Lohnsteuerzahllast aufgrund des vereinfachten (Übergangs-)Lohnsteuertarifs angeführt.

Angesichts der starken Lohnsteuerdifferenzierung kommt es für die Errechnung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts entscheidend auf die zahlenmäßige Besetzung der einzelnen Gruppen an. Diese ist allerdings bislang nicht bekannt.

Im Rahmen der Rentenangleichung zum 1.7. 1990 wurde das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt in der DDR mit 960 Mark (=DM) festgesetzt. Dabei kann es sich m. E. weitgehend nur um einen Schätzwert gehandelt haben.³²

Die mir bekannten statistischen Informationen über die Höhe von Nettoentgelten ergeben kein einheitliches Bild. Semsch (1990) beziffert den Wert für 1989 auf schätzungsweise 880 Mark, wobei das durchschnittliche Nettoentgelt von

³² Außerdem stellt sich die Frage, für welchen Zeitraum dieser Wert gelten soll — für 1990 im Durchschnitt, für das zweite Halbjahr 1990 oder für den Zeitraum vom 1.7. 1990 bis 30.6. 1991. In den letztgenannten Fällen käme es auf die Lohnentwicklung ab 1.7. 1990 an. Allerdings basieren in der Bundesrepublik Rentenberechnung und -dynamisierung (weitgehend) auf statistisch gesicherten Werten und nicht auf Schätzwerten für die Zukunft.

*Übersicht 18***Lohnsteuerzahlung für einen „Durchschnittsverdiener“
(Bruttoarbeitseinkommen 1989 = 1300 Mark)**

Steuerklasse (DDR)	Lohnsteuerzahlung bis 30.6.1990 in Mark		ab 1.7.1990 Übergangstarif in DM ^{c)}
	Produktions- arbeiter ^{a)}	Angestellter ^{b)}	
I ledig ohne Kind Frauen unter 40 Männer unter 60	83,00	216,00	80,33
II ledig ohne Kind Frauen über 40 Männer über 60 verheiratet ohne Kind	73,00	204,75	80,33
III/1 ledig oder verheiratet mit 1 Kind	63,00	193,50	55,66
III/2 ledig oder verheiratet mit 2 Kindern	55,50	182,25	31,58

^{a)} Bis 400 M Lohnsteuer nach Tarif G; Lohnbestandteile über 400 M: Belastung mit 5 v. H.

^{b)} Freibetrag 200 M / Monat, sonst Tarif G.

^{c)} Steuerklasse I mit Kinderfreibetrag von 1512 DM / Jahr pro Kind.

Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 39/1990 (10.8), S. 66 f.

vollbeschäftigen Männern auf 1040, von vollbeschäftigten Frauen auf 785 und für teilzeitbeschäftigte Ehefrauen auf 550 Mark geschätzt wird.

Ein Wert von 880 Mark für 1989 im Vergleich zu 960 Mark für die Rentenangleichung zum 1.7.1990 wäre schwerlich durch die in der Zwischenzeit eingetretene Lohnentwicklung erklärbar.

Die vom Statistischen Amt der DDR auf der Basis einer Haushalts-Einkommensbefragung ermittelten Werte zum Nettolohn und -gehalt (siehe Übersicht 19) deuten m. E. darauf hin, daß 1989 im Durchschnitt ein Betrag von etwa 880 Mark realistisch erscheint.

*Übersicht 19***Durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt in der DDR 1989 in Mark
— Einkommensbezieher in Arbeiter- und Angestelltenhaushalten —**

	Nettoarbeits- einkommen insgesamt	darunter Nettolohn und -gehalt	Prämien
Durchschnitt aller Arbeiter- und Angestelltenhaushalte	1752	1561	135
Durchschnittswert bezogen auf Personen mit Arbeitseinkommen			
ohne Rentner	994	885	
mit Rentnern	949	846	
1-Personen-Arbeiter- und Angestelltenhaushalte	765	707	52
2-Personen-Arbeiter- und Angestelltenhaushalte	1533	1358	131
Durchschnittswert bezogen auf Personen mit Arbeitseinkommen			
ohne Rentner	1024	907	
mit Rentnern	934	827	

Quelle: Statistisches Amt der DDR (1989b), z. T. errechnet.

Bezieht man für alle Arbeiter- und Angestelltenhaushalte der Stichprobe Nettoentgelte jeweils auf die Personen, die Arbeitseinkünfte erhalten, so liegt (ohne Rentner mit Arbeitseinkünften) der Durchschnittswert pro Kopf bei 885 Mark. — Betrachtet man ausschließlich 1-Personen-Haushalte von Arbeitern und Angestellten, so erhielten sie deutlich niedrigeres Nettoentgelt (707 Mark). In diesen Haushalten können in größerem Umfang auch Jüngere leben.

In 2-Personen-Haushalten von Arbeitern und Angestellten belief sich der Durchschnittswert pro Kopf für Nettoentgelt auf 907 Mark. Hierbei sind all die Personen noch nicht einbezogen, die Arbeitseinkünfte beziehen, aber nicht in Arbeiter- und Angestelltenhaushalten leben.³³

Wenn das durchschnittliche Nettoentgelt für die Rentenangleichung — gemessen an den tatsächlichen Verhältnissen — zu hoch festgelegt wurde, so ergeben sich auch überhöhte Anpassungsfaktoren und damit stärkere Steigerungen von Renten (mit höheren Ausgaben der Rentenversicherungsträger). Aber selbst wenn

³³ Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und damit verbundenen Strukturänderungen wird für die statistische Durchleuchtung von Höhe und Verteilung von Arbeitsentgelten vor allem differenziert auf die verschiedenen Komponenten der Arbeitsentgelte einzugehen sein sowie auf Besonderheiten in einzelnen Wirtschaftsbereichen (sozialistische Produktion im Vergleich zu anderen Bereichen).

dieser Wert aus verteilungs- oder allgemeinpolitischen Gründen „zu hoch“ festgelegt worden wäre, so ließe sich dafür als Begründung anführen, daß sonst — bei gleicher Höhe des Sozialzuschlags — mehr Rentner (vor allem Rentnerinnen) den — allerdings steuerfinanzierten — Sozialzuschlag erhalten hätten. Konsequenz wäre eine weniger „entzerrte“ Rentenschichtung gewesen und ein höheres Gewicht von Renten mit Sozialzuschlägen insgesamt. Dies würde möglicherweise zusätzlichen politischen Druck in Richtung auf eine Beibehaltung — bzw. Ausweitung — dieses Instruments zur Folge haben.

5.4.2 Zur Dynamisierung

Wie in der Bundesrepublik, so sollen die DDR-Renten in Zukunft regelmäßig im Zahlbetrag erhöht werden, gekoppelt an die Entwicklung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts (Ost). In Erwartung relativ starker Lohnsteigerungen (teilweise auch Preisniveauerhöhungen) ist der Zeitpunkt der Anpassungen offen gelassen worden. Wenn in kürzerem als jährlichem Abstand Anpassungen erfolgen, können Rückgänge des Rentenniveaus wie auch des Realwertes eher vermieden werden. Allerdings besteht die Gefahr, daß Anpassungstermin und ggf. auch Anpassungssatz immer wieder Thema tagespolitisch orientierter Auseinandersetzungen werden und hierdurch Verunsicherung ausgelöst wird.

Es ist zu erwarten, daß im Laufe der nächsten Zeit adäquate Informationen zur Höhe des (durchschnittlichen) Nettoentgelts ermittelt werden. Im Zuge der Rentenanpassungen können — bei Orientierung an dem Zielwert von 70 % für die Eckrente nach 45 Arbeitsjahren — nachträgliche Korrekturen am (aufgrund des Datenmangels) fehlerhaft festgelegten Ausgangswert des Nettoentgelts erfolgen. (Allerdings ändert dies nichts mehr an der Errechnung der Anhebungsfaktoren.)

Längerfristig ist gleichfalls ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner vorgesehen. Vorübergehend — bis wann, ist offen — wird jedoch auf einen Eigenbeitrag der Rentner verzichtet; d. h. die Rentenversicherungsträger zahlen allein den für die DDR einheitlich auf bundesrepublikanischem Niveau festgelegten Beitragssatz (derzeit 12,8 %). Wann und in welcher Weise eine Einführung der Eigenbeteiligung erfolgt — unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Rentenhöhe und Rentenniveau — ist eine der vielen noch offenen Fragen.

Während in der Bundesrepublik bis einschließlich 1991 im Prinzip noch die bruttolohnorientierte Anpassung maßgebend ist und erst ab 1992 (mit dem Rentenreformgesetz 1992) der formelle Übergang zur nettolohnorientierten Anpassung (die faktisch schon viele Jahre durch diskretionäre Maßnahmen praktiziert wurde) erfolgt, ist für die DDR bereits ab sofort die Nettolohnorientierung vorgesehen. — Für 1991 ist aber zu erwarten, daß die (letztmalige, zudem durch ein Anpassungsgesetz erfolgende) Bruttoanpassung auf dem Gebiet der bisherigen Bundesrepublik zur Einhaltung des Zielwertes für das Netto-Eckrentenniveau führt.

Während der jeweilige Sozialzuschlag (und damit auch der maximale Sozialzuschlag) — entgegen manchen Forderungen aus der DDR — nicht dynamisiert wird, werden die „umgestellten“ Renten voll dynamisiert. Dies gilt auch für die Renten, für die der Bestandsschutz (bezogen auf Pflicht- und FZR-Renten) zu trifft. In diesen Fällen wird übrigens häufig auch der Sozialzuschlag zum Tragen kommen. Die Entscheidung der Bundesregierung, die Renten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zum 1.1.1991 mit 15% anzupassen und dies nicht auf den Sozialzuschlag anzurechnen, führt dazu, daß die Rentner zwischen 10% und 15% höhere Zahlungen erhalten: Die Maximalhöhe des Sozialzuschlags beträgt 165 DM für Personen mit der Mindestrente von 330 DM. Bei einer Anhebung der Mindestrente um 15% und konstantem Sozialzuschlag von 165 DM erhöhen sich die Zahlungen an den Rentner um 10%.

Besondere Aspekte wirft die Dynamisierung für solche Rentner auf, die Renten aus Zusatzversorgungs- oder Sonderversorgungssystemen beziehen — Systemen, die bereits „geschlossen“ wurden bzw. bis 1991 geschlossen werden sollen (d. h. in denen keine neuen Ansprüche mehr erworben werden können) und deren Ansprüche in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen sind. Dabei tritt zum einen die Frage auf, wie die Rentenversicherungsansprüche zu berechnen sind und wer ggf. die Finanzierung daraus erwachsender Rentenzahlungen übernimmt.

Zunächst ist also eine Rente zu berechnen. Für den Fall, daß diese neuberechnete Rente unter der bisherigen Zahlung liegt — was wohl in einer Vielzahl von Fällen eintreten wird —, wird in der Regel eine „zusätzliche Versorgung“ in Höhe der errechneten Differenz gezahlt. Dieser Differenzbetrag wird jedoch nicht dynamisiert. Wird die (auf Pflicht- und FZR-Rente beruhende) Rentenzahlung im Zuge der Rentenanpassung erhöht, so wird der zusätzliche Betrag allmählich „aufgezehrt“, allerdings nur jeweils im Ausmaß der Hälfte der durch die Anpassung erfolgten Rentenerhöhung. Für diese Personen wird also der Rentenanpassungssatz nur vermindert wirksam.

6. Ausblick

Im Prozeß der deutschen Vereinigung werden in vielfältiger Weise in Zukunft Änderungen eintreten, zum einen resultierend aus noch erforderlichen Entscheidungen im Zuge der weiteren Angleichung der gesetzlichen Rentenversicherung in der bisherigen DDR an das in der Bundesrepublik bestehende System. Eine der ersten Aufgaben wird sein, das 6. Buch des Sozialgesetzbuches, das in der durch das RRG 1992 geschaffenen Form ja ab 1992 auf dem Gebiet der bisherigen Bundesrepublik in Kraft treten soll, in manchen Elementen so zu modifizieren, daß es auch auf dem Gebiet der heutigen DDR angewendet werden kann. Dies soll durch ein 1991 vorzulegendes „Überleitungsgesetz“ — wie es im Einigungs-

vertrag angekündigt ist — erfolgen. Hierdurch werden weitere wichtige Elemente für die Gestaltung der Übergangsphase bis zu einem Zusammenfügen der zunächst noch getrennt finanzierten Rentenversicherungssysteme West (auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik) und Ost in ein gemeinsames System festzulegen sein. — Die Ausgestaltung des „Überleitungsgesetzes“ kann möglicherweise auch von der Zusammensetzung des Bundestages nach der Wahl am 2. Dezember 1990 beeinflußt werden.

In dieser Übergangszeit wird es auch ratsam sein, die im Prinzip nach einheitlichen Regelungen zu berechnenden Rentenansprüche der Versicherten auf der Grundlage unterschiedlicher Parameterwerte für die Rentenformel in Ost und West vorzunehmen. Hierzu gehört insbesondere, daß die relative Lohnposition in beiden Gebieten unter Verwendung des in dem jeweiligen Gebiet erzielten Durchschnittsentgelts ermittelt wird, woraus auch die Sätze der Rentenanpassung abzuleiten sind (vgl. auch Schmähl (1990)).

Im Einigungsvertrag wurden bereits einige Fristen festgelegt — bis wann die Rentenberechnung nach dem Recht der DDR erfolgen soll und wie lange der Sozialzuschlag gezahlt wird. Darüber hinaus geht es um die Festlegung der Kriterien für die Überführung der Ansprüche aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der bisherigen DDR in die Rentenversicherung.

Es bleiben aber für die weitere Gestaltung der Alterssicherung in Deutschland eine Reihe struktureller Veränderungen von Bedeutung. Hierzu gehören vor allem

- demographische Strukturänderungen, die Alterung der Bevölkerung durch niedrige Geburtenhäufigkeit und steigende Lebenserwartung, damit zum Teil in Verbindung stehend
- Änderungen der Familien- und Haushaltsstruktur (kleinere Haushalte), mehr Alleinlebende (auch im Alter), abnehmende Stabilität und Dauerhaftigkeit partnerschaftlicher Beziehungen,
- Änderungen des Krankheitspanoramas, mit Konsequenzen möglicherweise auch für die Invalidisierungshäufigkeit (Änderungen der Morbidität bei sich ändernder Mortalität),
- verändertes Erwerbsverhalten (vor allem bei Frauen und Älteren),
- Änderungen der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur, vor allem von Bedeutung dann, wenn Alterssicherungssysteme für Gruppen der Bevölkerung, bestimmte Beschäftigungarten usw. gebildet sind (auch zwischen Privatsektor und öffentlichem Sektor bei quotaler Verschiebung der Beschäftigtenstruktur).

Hierüber wurde lange und intensiv insbesondere im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherungen in der Bundesrepublik diskutiert. Das maßgebliche Zwischenergebnis war das am 9. November durch den Bundestag verabschiedete Rentenreformgesetz 1992.

Meine Annahme mit Blick auf den deutschen Einigungsprozeß ist, daß sich im Prinzip an diesen strukturellen Veränderungen — wie sie sich für die Bundesrepublik abzeichnen — nichts ändert und die Herausforderungen bestehen bleiben, allerdings einige Akzentverschiebungen — und sei es nur vorübergehender Art — eintreten können.

Vor allem aber ist wohl davon auszugehen, daß bestimmte Fragestellungen und Themenkomplexe demnächst — z. T. wieder — zur Diskussion stehen werden, neu belebt durch den Prozeß der deutschen Einigung. Sie sollen abschließend hier zumindest stichwortartig erwähnt werden. Es handelt sich vor allem um:

a) Mindestsicherung im Alter. Nicht nur die im DDR-Rentenrecht enthaltenen Mindestleistungen, sondern auch der Sozialzuschlag werden denjenigen „Auftrieb“ geben und Argumente liefern, die in der Bundesrepublik eine bedarfsbezogene Mindestsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung (wenn auch steuerfinanziert) verwirklichen wollen. Insgesamt dürften die beiden „Strategien“ — Mindestsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung (bzw. auch anderer Sozialversicherungszweige) oder außerhalb, d. h. insbesondere über Veränderungen der Regelungen für die Sozialhilfe (durch Abschaffung des Rückgriffs des Sozialleistungsträgers auf Familienangehörige und ggf. veränderte Form der Einkommens- und Vermögensanrechnung) im Zentrum dieser Diskussion stehen, während Pläne — die in der deutschen Geschichte immer wieder aufkamen — zur Schaffung einer steuerfinanzierten, weitgehend einheitlich hohen Staatsbürgergrundrente wohl auf absehbare Zeit keine Realisierungschancen besitzen.

b) Die Tatsache, daß die Mindestleistungen im DDR-Rentenrecht wie auch die Sozialzuschläge überwiegend Zahlungen an Frauen sind, führt unmittelbar auf den zweiten Problembereich, die *soziale Sicherung von Frauen*. Die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen in der bisherigen DDR, die unterschiedliche sozialrechtliche Berücksichtigung von Familientätigkeit, die rentenrechtliche Anerkennung von Pflegetätigkeiten, aber auch die unterschiedliche Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung zwischen den bisherigen deutschen Staaten wird die sowieso schon auch in der Bundesrepublik diskutierte Frage nach der weiteren Entwicklung der sozialen Sicherung von Frauen zusätzlich beleben. Unter anderem wird es dabei um ein Abwägen unterschiedlicher Aspekte gehen, so insbesondere was das Ausmaß der rentenrechtlichen Berücksichtigung von Kindererziehung und nicht erwerbsmäßiger Pflegetätigkeit im Vergleich zur Hinterbliebenenversorgung betrifft. In diesem Zusammenhang sei an die unterschiedliche Bedeutung der Hinterbliebenenrenten nach DDR-Recht und bundesrepublikanischem Recht erinnert. Eine unveränderte Übertragung der in Westdeutschland geltenden Regelungen der Berechnung der Hinterbliebenenrenten würde beträchtliche Rentenerhöhungen in Ostdeutschland zur Folge haben. Dies wird aber im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Mindestelemente und des Sozialzuschlags zu entscheiden sein. Ob und welche Gewichtsverschiebungen vom gesamtdeutschen

Gesetzgeber vorgenommen werden, hängt auch eng mit den zuvor genannten strukturellen Veränderungen zusammen. Verbunden damit ist ein beträchtliches Finanzvolumen.

c) Auch die Ausgestaltung der Regelungen für die Inanspruchnahme von Altersrenten sowie die Beeinflussung des *Zeitpunkts des Ausscheidens aus dem Erwerbsprozeß* werden wieder neu aufgerollt werden. Während in der Bundesrepublik für die Zeit nach der Jahrtausendwende die rentenrechtlichen Weichen so gestellt wurden, daß Chancen für eine Verlängerung der Erwerbsphase geschaffen werden und zumindest vorzeitiges Ausscheiden finanziertsmäßig nicht mehr prämiert wird (wie es gegenwärtig noch der Fall ist), hat die aktuelle Arbeitsmarktlage in der DDR nicht nur zur Einführung von Vorruststandsregelungen geführt — die in der Bundesrepublik gerade ausgelaufen sind —, sondern es wird (auch angesichts der höheren Frauenerwerbsquote) grundsätzlich die Frage wieder diskutiert werden, ob denn überhaupt eine Veränderung der Erwerbsphase notwendig sei.

Allerdings könnte möglicherweise relativ bald durch Initiativen und Regelungen auf EG-Ebene die Beseitigung der unterschiedlichen Altersgrenzen für Männer und Frauen, die in beiden bisherigen Teilstaaten existieren, erforderlich werden, etwas, was das Rentenreformgesetz 1992 gleichfalls erst allmählich nach der Jahrtausendwende erfolgen lassen wollte. U. a. aus Finanzierungsgründen könnte eine solche Angleichung wohl nur in einer „Anhebung“ der Altersgrenzen für Frauen bestehen.

Vor allem ist aber auch die Aufmerksamkeit zu lenken auf gesundheitlich- bzw. invaliditätsbedingtes Ausscheiden vor Erreichen einer Altersgrenze. Dies wiederum hängt zwar auch mit der Arbeitsmarktsituation zusammen, der Bereitstellung z. B. von Teilzeit-Arbeitsplätzen für aus gesundheitlichen Gründen vermindert Leistungsfähige, hat aber auch mit der künftigen Entwicklung der Gesundheitssituation, insbesondere der älteren Arbeitnehmer zu tun. Es gibt unterschiedliche Hypothesen darüber, wie die Entwicklung in Zukunft verlaufen könnte, ob wir tatsächlich länger leben und gesund bleiben oder sich eventuell sogar eine größere Krankheitshäufigkeit, vor allem auch chronisch degenerativer Erkrankungen, bemerkbar machen wird mit verminderter Erwerbsfähigkeit.

d) *Organisatorische Fragen der Gestaltung der Alterssicherung.* Dieser Fragenkreis, bei dem auch eine Vielzahl von Interessen berührt wird, betrifft nicht nur die organisatorische Aufspaltung der Einheits-Sozialversicherung in der DDR, sondern auch die Einführung eines gegliederten sozialen Sicherungssystems.

Dabei geht es aber nicht nur zum Beispiel um die Schaffung betrieblicher Alterssicherungseinrichtungen in Unternehmungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, sondern es bleibt auch die Aufgabe bestehen, eine Ausweitung der betrieblichen Alterssicherung auf dem bisherigen Gebiet der Bundesrepublik zu

erreichen. Gleichfalls stellt sich längerfristig die Frage, ob und inwieweit bestimmte Sonderformen der Alterssicherung unverändert bestehen bleiben sollen — ich denke beispielsweise an die landwirtschaftliche Altershilfe —, d. h. ob hier eine Integration oder enge Verzahnung zum Beispiel mit der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen soll. Und auch die Trennung der Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte wird — zumindest längerfristig — vermehrt zum Diskussionsgegenstand werden.

Organisatorische Veränderungen können auch erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, so beispielsweise, wenn in Zukunft auf dem Gebiet der bisherigen DDR Beamte und zum Teil Selbständige aus der Rentenversicherung ausgegliedert werden, was zwar in der Bundesrepublik seit langem der Fall ist, in der DDR aber aufgrund der umfassenden Sozialversicherungspflicht wie auch der vielfältigen Verzahnung mit der FZR bis heute völlig anders geregelt ist. Es ist dann zu klären, durch wen die Finanzierung der bisher erworbenen Ansprüche (der „alten Last“) erfolgen soll, da ja der gesetzlichen Rentenversicherung die schon bestehenden Ansprüche auf künftige Rentenzahlungen bleiben, aber aus dieser Personengruppe keine Beitragszahler mehr vorhanden sind.

Die Frage, ob die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Grundlage ihrer beitragspflichtigen Arbeitsentgelte bestimmte Ausgaben finanzieren sollen oder aber die Gesamtheit aller Steuerzahler nach Maßgabe steuerlicher Leistungs- und Belastungsfähigkeit, wird aber auch in anderen Zusammenhängen eine wichtige Rolle spielen, so bei der Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme in die Rentenversicherung oder bei der Entscheidung, wann die Rentenversicherungen Ost und West finanziertverschmolzen werden und wer ggf. für dabei bestehende oder zu erwartende Defizite aufkommt.

Dafür wird die wirtschaftliche Entwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR von großer Bedeutung sein sowie die Frage, wie schnell eine Angleichung der Einkommensniveaus erfolgt (wobei allerdings regionale Unterschiede, die ja auch für das Gebiet der bisherigen Bundesrepublik bestehen, zu berücksichtigen sind).

Insgesamt sollte sorgfältig darauf geachtet werden, daß der gesamte Umstellungsprozeß so wenig Anlaß für Verteilungskonflikte liefert wie möglich. Hierbei ist zu bedenken, daß es nicht nur um eine angemessene Behandlung von Menschen aus der bisherigen DDR geht, sondern auch um das Verhältnis von Menschen in der bisherigen Bundesrepublik zu denen in der bisherigen DDR auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherung, die Höhe der Renten im Zusammenhang mit erbrachten Vorleistungen sowie vergleichbaren Situationen, in denen sich die Menschen befinden. Nicht nur — aber auch — die Existenz und Struktur bestimmter Mindestleistungen aus dem DDR-Rentenrecht könnten Anlaß zu Verteilungskonflikten geben, wenn ein Vergleich mit bestimmten Personengruppen aus der Bundesrepublik erfolgt. — All dies macht deutlich, wie sorgfältig die Entscheidungen vorbereitet werden müssen, daß aber auch hinrei-

chende und verständliche Informationen notwendig sind, um Entscheidungen zu erklären und Verständnis zu finden.

All diese Aufgaben setzen, wenn sie befriedigend bewältigt werden sollen, stets voraus, daß die Ziele klar sind, also eine Konzeption für die Gestaltung der Alterssicherungssysteme vorhanden ist, die eine Leitlinie für die Auswahl und Ausgestaltung einzelner Maßnahmen liefert. Die Grundkonzeption des Alterssicherungssystems in der Bundesrepublik hat sich bewährt, hat ein hohes Maß an Kontinuität bewiesen, aber auch Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen. Und nach überwiegender Auffassung ist es ein erhaltens- und damit auch anpassungswürdiges System. Es wird darauf zu achten sein, daß im Zuge des Umstellungs-, Angleichungs- und Integrationsprozesses und auch nach dessen Abschluß (!) eine klare Konzeption sichtbar bleibt. Dies verbietet z. B. eine Politik der „Rosinenpickerei“, nach der tatsächliche oder vermeintlich bessere Lösungen zusammengefügt werden. Es verbietet sich aber auch eine aus aktuellen Finanzierungsnöten und / oder wahlaktischen Überlegungen erfolgende Auswahl von Eingriffen dort, wo es am leichtesten oder unauffälligsten erscheint. Immer wieder besteht die Gefahr des „staatlichen Griffes in die Rentenkasse“, was aber zu einer Vermischung von Aufgaben- und Finanzverantwortung und zu verteilungspolitisch bedenklichen Wirkungen führen könnte: Warum sollen zur Finanzierung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben nur die Versicherten in der Rentenversicherung gemäß der Höhe ihres Arbeitsentgelts beitragen und nicht alle Staatsbürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit?

Es ist auch zu berücksichtigen, daß die Entwicklung der deutschen Vereinigung eingebettet ist in einen Prozeß der europäischen Integration, nicht nur im Rahmen der EG, sondern nach der veränderten Lage in Mittel- und Osteuropa auch einer gesamteuropäischen Integration, die zu veränderten Wanderbewegungen mit sozialpolitischen Problemen führen kann, aber auch zusätzliche Koordination im sozialpolitischen Bereich auslösen könnte. Erforderlich ist, bei sozialpolitischen Entscheidungen in Deutschland auch die möglichen Konsequenzen durch bereits auf europäischer Ebene getroffene Entscheidungen zu beachten. Der erforderliche Export von Mindestleistungen in der Alterssicherung ist dabei ein aktuelles Beispiel, wodurch sich die Kosten einer Maßnahme erheblich erhöhen könnten und schwerlich noch kalkulierbar wären.

Abschließend sei auf zwei allgemeine Aspekte hingewiesen:

Die Bewältigung der vielfältigen Aufgaben, auch notwendiger Umverteilungsaufgaben, nicht nur im Prozeß der deutschen Einigung, sondern auch angesichts der absehbaren strukturellen Veränderung in Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft, wird um so eher und damit auch konfliktfreier — d. h. ohne stärkere Widerstände — bewältigt werden können, je positiver die wirtschaftliche Entwicklung verläuft. Das gilt auch für die Ausbreitung freiwilliger betrieblicher sowie ergänzender privater Alterssicherung, die davon — neben den gesetzlichen Regelungen steuerlicher Art sowie zur Gestaltung der gesetzlichen Rentenversi-

cherung, die ja die Basis der Alterssicherung darstellt — maßgebend beeinflußt wird. Je stärker die Bruttoeinkünfte wachsen, so daß bei steigender Abgabenbelastung auch noch die Nettoeinkünfte zunehmen, um so eher dürfte Bereitschaft zum Tolerieren höherer Abgaben bestehen — und je mehr die damit finanzierten Ausgaben bejaht werden und dabei eine Verknüpfung zwischen dem eigenen Finanzierungsbeitrag und der späteren Gegenleistung für einen selbst oder seine Familie sichtbar ist. Wichtig ist allerdings auch, daß Einkommenswachstum nicht mit negativen Folgen z. B. für die Umwelt, aber auch für die Gesundheit verbunden ist, da dadurch wiederum die sozialpolitische Aufgabenerfüllung nicht gefördert, sondern behindert würde.

Entscheidend für die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme ist deren Akzeptanz in der Bevölkerung. Diese wird gefördert durch auf klaren Konzeptionen und Regeln basierenden politische Entscheidungen, die dem Bürger das Gefühl sachlich angemessener Handlungen und ein Gefühl der Sicherheit vermitteln. Dazu gehört aber auch rechtzeitige Aufklärung und Information.

Leider muß man feststellen, daß die Fragen der deutschen Einigung sehr schnell in Ost wie West in den Strudel parteitaktischer und wahltaktischer Überlegungen geraten sind. Die Hoffnung, die der damalige Reichskanzler Bismarck 1881 — anlässlich der Beratungen über die Sozialversicherung — im deutschen Reichstag aussprach, man möge doch nicht alles aus dem Gesichtspunkt der Parteitaktik betreiben, diese Hoffnung ist bis heute leider nicht in Erfüllung gegangen.

Besondere Verunsicherung besteht zweifellos in der bisherigen DDR. Hier sind die bisherigen Veränderungen und die der absehbaren näheren Zukunft am unmittelbarsten und tiefgreifendsten; alle sind mit einer Fülle neuer Umstände und institutioneller Regelungen konfrontiert. Aber auch die Situation für die Menschen in der bisherigen Bundesrepublik wird Veränderungen erfahren. Dabei ist vor allem aber auch zu berücksichtigen, daß das Leben in einer offenen, stabilen pluralistischen Demokratie oder in einem System des undemokratischen Zentralismus mit vielfältigen Unterdrückungs- und Einschüchterungselementen, also unter sehr unterschiedlichen institutionellen Bedingungen, Verhalten und Erwartungen prägt. Hieraus dürften sich noch vielfältige Aufgaben und Probleme in der praktischen Bewältigung des Zusammenwachsens der beiden bisher getrennten deutschen Nachkriegsstaaten ergeben.

Literatur

Akademie der Wissenschaften der UdSSR (1961): Institut für Ökonomie, Politische Ökonomie — Lehrbuch, Berlin (Ost): Dietz.

Barth, Siegrund / Hain, Winfried / Müller, Horst-Wolf (1990): Vergleich von sozio-demographischen Kennziffern und ausgewählten Rentendaten der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Deutsche Rentenversicherung 3/1990, S. 169 - 186.

Bäcker, Gerhard / Steffen, Johannes (1990): Sozialunion: Was soll wie vereinigt werden? — Sozialpolitische Probleme des ökonomischen und politischen Umbruchs in der DDR und Anforderungen des Einigungsprozesses, in: WSI-Mitteilungen Jg. 43, Heft 5, S. 265-281.

Bonz, Hans-Jörg (1990): Die Deutsche Demokratische Republik im Aufbruch. Die Sozialversicherung in der DDR und die „Politik der Wende“. Eine Zustandsbeschreibung, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 36, S. 11-35.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.) (1990): Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht der DDR (BfA-aktuell), Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1990): Realeinkommensverluste in der DDR nach Einführung der Währungsunion wahrscheinlich, in: DIW-Wochenbericht 21 (12. Mai 1990), Jg. 57, S. 294.

Haase, Herwig E. (1978): Grundzüge und Strukturen des Haushaltswesens der DDR, Bericht des Osteuropa-Institutes der Freien Universität Berlin, Reihe Wirtschaft und Recht, Heft 117, Berlin.

Heuse, Robert (1990): Vortrag auf der Informationsveranstaltung des Verbandes der Lebensversicherungs-Unternehmen e. V. am 1. Juni 1990, hektogr. Manuskript.

Kiel, Walter / Müller, Horst-Wolf / Roth, Michael (1990): Die Bestandsrenten der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR und deren Angleichung an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland (Manuskript), erschienen in: Deutsche Rentenversicherung 8/1990, S. 468-507.

Kolb, Rudolf / Ruland, Franz (1990): Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, in: Deutsche Rentenversicherung 3/1990, S. 141-153.

Lampert, Heinz (1990): Theorie und Praxis der Sozialpolitik in der DDR (Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme, Universität Marburg: Arbeitsberichte zum Systemvergleich, Nr. 13) Marburg (hektogr. . .).

Lampert, Heinz / Schubert, Friedel (1977): Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Willi Albers et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HDWW), Bd. 7, Stuttgart u. a. O., S. 130-152.

Leenen, Wolf-Rainer (1977): Zur Frage der Wachstumsorientierung der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik in der DDR, Berlin.

Noetzel, Michael (1977): Die Berliner Sozialversicherung der Nachkriegsjahre, in: Reinhart Bartholomäi u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945 — Geschichte und Analysen —, Bonn-Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft, S. 37-44.

Polster, Andreas (1990): Grundzüge des Rentenversicherungssystems der Deutschen Demokratischen Republik, in: Deutsche Rentenversicherung 3/1990, S. 154-168.

Püschel, Herbert / Hoppe, Rudolf (1986): Die Rentenversorgung der Arbeiter und Angestellten in der DDR, 6. Auflage, Berlin (Ost): Tribüne.

Radtke, Günter (1990): Die Lebensversicherung als Alterssicherungssystem in der DDR?, in: Zeitschrift für Versicherungswesen, S. 314-322.

Schmähl, Winfried (1980): Zielvorstellungen in der Diskussion über die Alterssicherung, in: Zeitschrift für Gerontologie, Bd. 13, S. 222-246.

— (1981): Sozialausgaben, in: Willi Albers (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften* (HdWW), Bd. 6, Stuttgart u. a. O., S. 562-603.

— (1990): Alterssicherung im sich vereinigenden Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 182-187.

Schwarze, Johannes / Gornig, Martin / Steinhöfel, Michael (1990): Die Bedeutung der Frauenerwerbstätigkeit für die Einkommensverteilung in beiden deutschen Staaten, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, S. 202-206.

Schwitzer, Klaus-Peter (1990): Die Lebenssituation der Älteren und Altengeneration in der DDR und deren Bedarf bei Aufgabe der Preissubventionen, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 39, S. 125-129.

Semsch, Helge (1990): Eine Materialsammlung zur Rentenversorgung der Altersrentner in der DDR (unveröffentlichtes Manuskript), Berlin.

Winkler, Gunnar (Hrsg.) (1990a): *Sozialreport '90 — Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR*, Berlin: Die Wirtschaft.

— (Hrsg.) (1990b): *Sozialunion — Positionen und Probleme*, Institut für Soziologie und Sozialpolitik der ADW der DDR, Gesellschaft für Sozialpolitik, Berlin.

Die Gewerkschaften im Übergang vom real existierenden Sozialismus zur Sozialen Marktwirtschaft

Eine gewerkschaftstheoretische Analyse*

Von *Joachim Genosko*, Ingolstadt

Inhaltsübersicht

1. Einleitung	97
2. Die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus	98
2.1 Eine leninistisch-stalinistische Begründung ihrer Existenz	98
2.2 Die Rolle des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB)	101
3. Gewerkschaften in der Sozialen Marktwirtschaft	103
3.1 Die „exit/voice“ Optionen	103
3.2 Gewerkschaften als „Voice“-Mechanismen	105
4. Die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus, eine erneute Betrachtung	108
5. Schlußfolgerung und mögliche Probleme des Übergangs	110
Literaturverzeichnis	113

1. Einleitung

Bei der Neugestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnungen in Osteuropa sind Gewerkschaften ein nicht unwesentlicher Gegenstand des reformerischen Diskurses; in Polen kam der Anstoß zu diesem Diskurs überhaupt erst von gewerkschaftlicher Seite. Dieser Sachverhalt hat verschiedene Gründe. Zum einen hängen die Reformen und deren Erfolg von dem Grad ab, „to which the political leaders manage to gain the support of workers“ (Adam, 1989, S. 127 f), deren Interessenvertretung Gewerkschaften sind. Zum anderen werden Gewerkschaften direkt oder indirekt als notwendiges Element der neuen, sozial ausgerichteten marktwirtschaftlichen Systeme dieser Länder begriffen (vgl. Lam-

* Für wertvolle Anregungen danke ich den Teilnehmern an der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses in Ottobeuren sowie R. Weber, Ingolstadt, und B. Hübner, Hohenheim. Mein besonderer Dank gilt W. Mieth. Verbleibende Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich zu meinen Lasten.

pert, 1980, S. 164; Hirsch, Addison und Genosko, 1990, S. 80), nicht zuletzt deswegen, weil sie sowohl gesamtwirtschaftlich wie auch gegenüber den Arbeitnehmern eine Ordnungsfunktion wahrnehmen (vgl. Kleinhenz, 1981, S. 662; Genosko, 1990)¹, die jedoch anders aussieht als die noch zu beschreibende „Ordnungsfunktion“ der Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus.

In den nachfolgenden Ausführungen wird sich aus naheliegenden Gründen die Betrachtung der Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus mehr oder weniger stark an den früheren Verhältnissen in der DDR orientieren. Um die Gewerkschaften im Übergang analysieren zu können, wird deren Rolle im real existierenden Sozialismus als Ausgangspunkt genommen. Daran anschließend wird die Funktion von Gewerkschaften in kapitalistischen Marktwirtschaften diskutiert.² Abschließend wird versucht, die bereits eingangs angedeutete Unabdingbarkeit von Gewerkschaften für den Reformprozeß in Osteuropa und in der DDR zu belegen sowie möglicherweise vorhandene Probleme beim Übergang von einer Wirtschaftsordnung zur anderen aufzuzeigen.

2. Die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus

2.1 Eine leninistisch-stalinistische Begründung ihrer Existenz

Gewerkschaften waren aus ideologischen Gründen im real existierenden Sozialismus keine Selbstverständlichkeit, weswegen ihre Existenz einer besonderen ideologieimmanenten Begründung bedurfte. Durchforstet man die Arbeiten von Marx und Engels, so findet sich bei ihnen kein Anhaltspunkt für eine „sozialistische Gewerkschaftstheorie“ (vgl. Schleifstein, 1972, Kap. V und die dort zitierten MEW). Für sie waren Gewerkschaften weitgehend „ein integraler Bestandteil einer proletarischen Massenpartei“ (Horn, 1982, S. 88), die lediglich für die Machteroberung durch das Proletariat bzw. für den Kampf gegen den Kapitalismus unerlässlich waren (vgl. Kleinhenz, 1981, S. 663).

¹ Kleinhenz weist zurecht darauf hin, daß das Verständnis und das Selbstverständnis der Gewerkschaften als „Ordnungsmacht“ nicht unumstritten ist. Gleichwohl scheinen die jüngsten Äußerungen von Spitzenvertretern der bundesdeutschen Gewerkschaften in Bezug auf die ökonomische Entwicklung in der DDR von einem solchen „Ordnungsmacht“-Verständnis bzw. von einer Gemeinwohlorientierung geprägt zu sein. Die Gemeinwohlorientierung der Gewerkschaften wird indirekt auch von Schnabel (1989, S. 89) bestätigt, indem er darauf hinweist, daß die Behauptung, Inflation in der Bundesrepublik Deutschland käme aufgrund eines gewerkschaftlichen Lohndrucks und aufgrund von Verteilungskämpfen zustande, theoretisch und empirisch auf schwachen Beinen steht.

² Diese Diskussion soll ein Referenzsystem liefern, das eine Beurteilung der Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus erlaubt. Ansatzpunkt dieser Diskussion ist die „neue ökonomische Gewerkschaftstheorie“ (im Gegensatz zur „alten ökonomischen Gewerkschaftstheorie“, wie sie von Kleinhenz, 1981, S. 660 f. beschrieben wird), welche auf dem neoklassischen Paradigma basiert. Der neoklassische Ansatz wird bewußt gewählt, da im Rahmen dieses Ansatzes die neue Kontroverse um das Verständnis von Gewerkschaften ausgetragen wird (vgl. Addison, Genosko und Schnabel, 1989).

Lenin hingegen nahm zu den Gewerkschaften eine durchaus von Marx und Engels zu differenzierende Haltung ein. Er sah die Gewerkschaften als Instrumente der Partei, die nach seiner Sicht die Avantgarde-Rolle für das Proletariat einzunehmen hatte. Dieser instrumentelle Charakter von Gewerkschaften sollte — wie bei Marx und Engels — im Kapitalismus die Machteroberung durch das Proletariat fördern und ermöglichen, aber darüber hinaus im Übergang zum Kommunismus auch die „Diktatur des Proletariats“ durchsetzen (vgl. Horn, 1982, S. 87). Nach Lenin und seiner Interpretation der kommunistischen Partei konnten Gewerkschaften nicht mehr ihre traditionellen Aktivitäten wie in kapitalistischen Systemen entfalten, wollten sie nicht in Konkurrenz zur und in Konflikt mit der Avantgarde des Proletariats kommen. Wird die Existenz von Gewerkschaften zwar bejaht, werden ihre „traditionellen“ Aktivitäten aber als überflüssig erachtet, so ist es erforderlich, ihre Funktionen in einer sozialistischen Gesellschaft neu zu definieren, in Sonderheit dann, wenn Gewerkschaften auch während der „Diktatur des Proletariats“ fortbestehen sollen. 1920 legte Lenin ein geschlossenes Konzept einer Gewerkschaft neuen Typs vor, das in seinen Prinzipien bis vor kurzem noch weitverbreitete Gültigkeit besaß. Danach hatten die Gewerkschaften eine „Schule des Kommunismus“ zu sein, d. h. es wurden ihnen ganz wesentliche erzieherische Funktionen zugewiesen (vgl. Horn, 1982, S. 89). Die Gewerkschaften sollten Verbindungsglied zwischen der als Avantgarde des Proletariats verstandenen kommunistischen Partei und den proletarischen Massen sein, um die proletarischen Massen im Sinne der kommunistischen Ideale zu erziehen und zu schulen. Die Avantgarde des Proletariats hatte dessen Diktatur zu organisieren, wobei deren erfolgreiche Verwirklichung aber eines Transmissionsriemes zwischen den Massen und der Avantgarde, Gewerkschaften genannt, bedurfte.³ Die Leninsche Sichtweise machte damit die Gewerkschaften nicht nur zu einem unentbehrlichen Pfeiler der „Diktatur des Proletariats“, sondern unterwarf sie auch einem politischen Auftragsverhältnis und damit dem bestimmenden Einfluß der kommunistischen Partei (vgl. Horn, 1982, S. 89). Hauptziel der Gewerkschaften hatte es zu sein, den proletarischen Staat zu stabilisieren und dahinter alle anderen Belange zurücktreten zu lassen.

Die bislang eher abstrakt formulierte Funktion von Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus läßt sich weiter konkretisieren, wenn man sich vor Augen hält, daß auch die alltägliche Gewerkschaftsarbeit im „Kommandosozialismus“ (Tisdell, 1972, S. 403) unter dem Diktat der Identität von Partei- und Gewerkschaftszielen stand. Die Gewerkschaften als Massenorganisationen der Arbeiter, Angestellten und Bauern hatten für die Verwirklichung aller Ziele Sorge zu tragen, die die Partei für Gesellschaft und Staat setzte. Diese Funktion erstreckt

³ Es stellt sich in diesem Kontext zweifellos die Frage, ob es sich hierbei überhaupt um Gewerkschaften handeln kann. Da aber die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus auch, wie später noch darzustellen sein wird, für Schutz-, Sozial- und Bildungsrechte der Werktätigen Sorge zu tragen hatten, scheint es im Anschluß an Kleinhennz (1981, S. 659) gerechtfertigt zu sein, sie als Gewerkschaften zu behandeln.

te sich vor allem auf die Bereiche der Produktion (Planerfüllung). Daneben hatten die Gewerkschaften Funktionen im Rahmen des Arbeits- und Sozialrechts sowie der Bildung und Ausbildung zu erfüllen (vgl. Horn, 1982, S. 93). Gewerkschaften hatten zur Erziehung eines Menschen beizutragen, der sich durch Selbstlosigkeit, Kooperation, egalitäre Gesinnung und Dienst an der Gemeinschaft verbunden mit Pflichtbewußtsein, Arbeitsdisziplin und Arbeitsmoral auszeichnete. Dieser neu zu schaffende Mensch hatte gesellschaftlichen Interessen „autonom“ zu dienen und stellte sich für besondere Aufgaben dem Staat und der Partei freiwillig zur Verfügung (vgl. Lindbloom, 1980, S. 103).

Um vor allem der gewerkschaftlichen Mitverantwortung für die Planerfüllung gerecht werden zu können, setzten die Gewerkschaften als wichtigste und wirksamste Instrumente verschiedene Formen des sozialistischen Wettbewerbs vermischt mit materiellen und immateriellen Anreizen ein. Damit nahmen Gewerkschaften grundsätzlich auch eine Kontrollaufgabe wahr, die sich, soweit sie auf die Verwirklichung wirtschaftlicher Verpflichtungen gerichtet war, an die Arbeitnehmer, soweit sie der Realisierung von Bestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts diente, an die Betriebsleitungen wendete (vgl. Horn, 1982, S. 93).

Gleichwohl darf trotz der bisherigen Ausführungen das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Partei nicht als monolithisch gesehen werden, denn Gewerkschaften wurden — zumindest in rudimentärer Form — von der Partei durchaus als Interessenvertretungen ihrer Mitglieder akzeptiert, soweit sie Schutzaufgaben für letztere wahrnahmen. Allerdings war es in der Praxis in aller Regel so, daß die Gewerkschaften in Konfliktsituationen die Position der Partei einnahmen und deshalb nur eingeschränkt das Vertrauen der Mitglieder besaßen. Daraus folgt, daß die Werktätigen die Gewerkschaften nicht unbedingt als ihre Interessenvertretung annahmen.

In allen kommandosozialistischen Ländern waren die Gewerkschaften auch in den politisch-konstitutiven Bereich eingebunden. Diese Tatsache ist deshalb von Gewicht, weil in diesen Ländern, der weit überwiegende Teil⁴ dem Staatssektor zuzurechnen war. Wenn also die Gewerkschaften Bestandteil des staatlichen Sektors waren, dann waren sie nicht nur Interessenvertretung der Arbeitnehmer, sondern auch omnipräzenter Arbeitgeber (vgl. Horn, 1982, S. 95 f.).

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß die sowjetische Konzeption den Gewerkschaften eine ambivalente Funktion zuwies. Sie waren zum einen Interessenvertretungen mit Schutzaufgaben für ihre Mitglieder, zum anderen aber auch „Erfüllungsgehilfe“ der Partei bei der Verwirklichung der Wirtschaftspläne. Damit konkurrierten „individuelles Schutzinteresse“ und „gesellschaftliches Leitungsinteresse“ miteinander. Selbst wenn man unterstellt, daß sich die Ge-

⁴ Allerdings gab es in diesen Ländern auch genossenschaftliches und sogar privates Produktiveigentum, wenn auch nur in relativ geringem Umfang (vgl. z. B. *Leipold*, 1981, S. 135) und ohne eigenständiges Gewicht.

werkschaften im real existierenden Sozialismus, trotz politischer Pressionen, für das Prinzip der Schutzinteressen ihrer Mitglieder entschieden, bleibt gleichwohl festzuhalten, daß die Gewerkschaften nur eine schwache Stellung gegenüber den Betriebsleitungen hatten, da letztere im Konflikt zwischen gesetzlichen bzw. vertraglich vereinbarten Arbeitsbedingungen und der Erfüllung der Produktionsziele, diesen den Vorrang einräumten, denn die Leitungsorgane wurden von der Partei eingesetzt und waren damit von ihr abhängig. Zudem wurden sie auch von ihr gegen Gewerkschaftsforderungen gestützt (vgl. Horn, 1982, S. 98 ff). Des weiteren fehlte den Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus in der Regel ihr wichtigstes Kampfmittel, nämlich der Streik.⁵ Abgesehen davon, daß Streiks Parteianaktionen zumindest gegenüber den betroffenen Betriebsleitungen ausgelöst hätten, wären Streiks angesichts der oben beschriebenen Führungsrolle der Partei gegenüber den Gewerkschaften und der Einordnung der Gewerkschaften in den politisch-konstitutiven Bereich tendenziell einer Selbstbestreikung gleichgekommen. Die Gewerkschaften waren damit, ganz im Sinne Lenins, weitgehend auf eine Befriedungsstrategie begrenzt.

2.2 *Die Rolle des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB)*

Nachdem im vorherigen Abschnitt die (von Lenin theoretisch begründete) Rolle der Gewerkschaften im Kommandosozialismus skizziert worden ist, sei jetzt in aller Kürze die Rolle des FDGB in der DDR nachgezeichnet, wie sie sich für die Vergangenheit darstellt. Hiermit soll nochmals verdeutlicht werden, wie vergleichsweise gering der Handlungsspielraum von Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus war.

Der FDGB war zwar eine einheitliche *Gewerkschaftsorganisation*, zugleich aber auch die wichtigste „Massenorganisation“ im Herrschafts- und Gesellschaftssystem der DDR. Nach der alten DDR-Verfassung (Artikel 44 und 45) sind seine gewerkschaftlichen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte verfassungsmäßig verankert gewesen, aber schon 1950 erkannte der FDGB in seinem Statut die führende Rolle der SED als der „marxistisch-leninistischen“ Partei für sich als verbindlich an. Neben der SED war der FDGB der bedeutsamste Machtfaktor im staatlichen Gefüge der DDR, was prima facie das konfliktträchtige Nebeneinander von Interessenvertretung und Herrschaftsfunktion nachhaltig unterstreicht. Dabei verstand der FDGB unter Interessenvertretung als „tragende Kraft im sozialistischen Staat“, also „für die allzeitige Festigung der Arbeiter- und Bauern-Macht“ zu wirken. Für den FDGB selbst war deshalb das oben angeführte Nebeneinander von Interessenvertretung und Mitträgerschaft staatlicher Herrschaft nie widersprüchlich, nicht zuletzt auch deswegen, weil mit der weitgehenden Aufhebung des Privateigentums an Produktionsmitteln und mit

⁵ Allerdings weist McAuley (1969) darauf hin, daß es zwischen 1957 und 1965 in der Sowjetunion durchaus betriebsinterne Auseinandersetzungen gab.

der Errichtung einer „sozialistischen Staatsmacht“ Interessenvertretung zwangsläufig und folgerichtig in erster Linie als Durchsetzung der von der Partei- und Staatsführung vorgegebenen Maximen zu verstehen war. Aufgrund des nach Meinung des FDGB überwundenen antagonistischen Widerspruchs zwischen Arbeit und Kapital mußten gesamtgesellschaftliche und Eigeninteressen als identisch betrachtet werden.

Die gesamte Geschichte des FDGB zeigt, daß er stets die Aufgabe der Interessenvertretung der Transmissionsfunktion kommunistischer Herrschaftsinteressen untergeordnet hat. In diesem Zusammenhang förderte der FDGB z. B. Kampagnen zur Steigerung der Arbeitsleistung und die „Aktivisten-Bewegung“ in der „volkseigenen“ Industrie. Die eben beschriebenen Aktivitäten des FDGB hatten zur Folge, daß die sozialen Interessen der Mitglieder vernachlässigt wurden. Trotzdem wäre es auch im Falle des FDGB falsch, nur schwarz-weiß malen zu wollen. So hat der FDGB Schutzrechte für seine Mitglieder wahrgenommen und Kollektivverträge geschlossen. Insbesondere im Zuge der ab 1971 einsetzenden SED-Politik der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ wurden dem FDGB stärkere Einflußmöglichkeiten auf die staatliche Politik im Sinne einer sozialeren Ausgestaltung zugebilligt. Dieser Umstand findet seinen Ausdruck auch darin, daß sich der FDGB nachhaltig um den Aufbau der wissenschaftlichen Disziplin „Sozialpolitik“ in der DDR in dieser Zeit bemüht hat (vgl. Leenen, 1985, S. 1214). Entscheidend für die Beurteilung des FDGB ist jedoch, daß sein Handlungsspielraum immer von außen determiniert wurde. Dies wird nicht zuletzt dadurch deutlich, daß auf allen Ebenen der SED-Gliederungen bis hinauf zum Politbüro auch der FDGB vertreten war und er damit in die SED-Politik eingebunden wurde (zu den Ausführungen unter 2.2 vgl. Rytlewski, 1983, S. 385-388 und Müller, 1986, S. 215 f.).

Nach der Wende wurde noch unter der Regierung Modrow ein neues Gewerkschaftsgesetz („Gesetz über die Rechte der Gewerkschaften in der Deutschen Demokratischen Republik“, Gesetzesblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I Nr. 15 vom 12. März 1990) verabschiedet. Ohne auf dieses Gesetz im einzelnen eingehen zu wollen — es erlangte praktisch keine Bedeutung —, sei nur darauf verwiesen, daß zwar im Abschnitt II dieses Gesetzes die Unabhängigkeit der Gewerkschaften niedergelegt und in Abschnitt V den Gewerkschaften das Streikrecht eingeräumt wurde, gleichzeitig aber im Abschnitt III, der sich mit den Tätigkeitsbereichen der Gewerkschaften beschäftigte⁶ und hier insbesondere im § 10, die Gewerkschaften weiterhin im politisch-konstitutiven Bereich verankert, also weiterhin als eigenständige politische, nicht gesellschaftliche Organisationen angesehen wurden. Gerade der letzte Punkt scheint für die in den Medien geäußerte Kritik an diesem Gesetz zentral gewesen zu sein, da er das (politische) Gewicht einseitig zugunsten der Gewerkschaften verschob —

⁶ In diesem Gesetz wurde übrigens im Abschnitt IV, § 15, den Gewerkschaften erstmals das Recht eingeräumt, ihren Mitgliedern Rechtsschutz zu gewähren.

ein Tatbestand, der aber für die hier geführte Diskussion nicht im Vordergrund steht.

3. Gewerkschaften in der Sozialen Marktwirtschaft

3.1 Die „exit/voice“ Optionen

Wie bereits ausgeführt, werden Gewerkschaften als wesentlich für die (Soziale) Marktwirtschaft und die Marktwirtschaft generell angesehen. Zusätzlich zu den sozial- und arbeitsmarktordnungspolitischen Gründen (vgl. Lampert, 1985, S. 214 ff) soll hier eine Begründung für diesen Sachverhalt gegeben werden, die dem allokativen oder Effizienzkontext entstammt.⁷ Wie bereits früher erwähnt, sollen die in diesem Aufsatz angestellten Überlegungen auch als Referenzsystem dienen, um erklären zu können, warum die Gewerkschaften in den kommandosozialistischen Ländern versagen mußten und damit nicht unerheblich zum Scheitern des Kommandosozialismus beigetragen haben.

In seinem Buch „Exit, Voice, and Loyalty“, das bezeichnenderweise den Untertitel „Responses to Decline in Firms, Organizations, and States“ trägt, erläutert Hirschman (1970), warum „voice“ eine effizienzsteigernde Alternative zu „exit/entry“ sein kann⁸. Hierzu ist es zunächst notwendig darzulegen, was Hirschman mit „exit“ und „voice“ meint. Hirschman (1970, S. 4) stellt die beiden genannten Optionen exemplarisch vor. Die „exit“-Option wird wahrgenommen, wenn Kunden nicht weiter die Produkte eines Unternehmens kaufen oder Mitglieder eine Organisation verlassen, weil sie mit ihnen bzw. mit ihr nicht mehr zufrieden sind. Als Ergebnis stellen sich abnehmende Organisationserträge oder Mitgliederzahlen ein. Die „voice“-Option hingegen besteht darin, daß die Kunden ihre Unzufriedenheit (bzw. ihren Protest) direkt beim Management oder bei der Leitung der Organisation vorbringen. Das Ergebnis der „voice“-Option besteht dann darin, daß das Management oder die Leitung die Ursachen für die Unzufriedenheit der Kunden oder der Mitglieder erfährt und ihnen, soweit sie ihm / ihr berechtigt erscheinen, Abhilfe verschafft.

⁷ In diesem Kontext ist es, trotz verschiedener Versuche (vgl. z. B. Althammer, 1989), nicht gelungen, die Existenzberechtigung für Gewerkschaften überzeugend nachzuweisen. Bislang verfügen wir nur über Begründungen für die Existenz von Gewerkschaften, die eher historisch-deskriptiv sind (vgl. Kleinhenn, 1981, S. 660 f. und die dort zitierte Literatur). Dieser Punkt soll aber in diesem Aufsatz nicht weiter verfolgt werden. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Brockhaus (1979).

⁸ Kirchgässner (1988, S. 57) übersetzt „voice“ mit „Ausdruck von Meinungen. „exit / entry“ ließe sich wohl mit „Aus- bzw. Eintritt“ übersetzen. Da sich jedoch in der einschlägigen deutschen Literatur die Verwendung der englischen Begriffe durchgesetzt hat, sollen sie auch hier bei den weiteren Ausführungen verwendet werden. An dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, daß die Essenz des „voice“-Ansatzes bereits bei Preller (1949, S. 138) aufscheint.

Die erste wichtige Annahme bei der „exit“-Option lautet (vgl. Hirschman, 1970, S. 23 ff): Es kommt nicht zu Preis-, sondern zu Qualitätsänderungen beim Produkt. Bei diesem Produkt kann es sich sowohl um eine Ware als auch um Leistungen, die von einer Organisation angeboten werden, handeln. Je stärker Kunden oder Mitglieder auf den Qualitätsverlust reagieren, desto höher sind die Ertragseinbußen.

Zum zweiten muß eine Reaktionsfunktion des Managements oder der Leitung existieren, die die Ertragsverluste, die aus Gewinn- oder aus Einnahmens- / Einkommensverlusten bestehen können, auf die Qualitätseinbuße zurückführt. Die Beziehung zwischen der „exit“- und der Reaktionsfunktion muß nun derart sein, daß die Qualitätsabnahme das Management oder die Leitung einer Organisation zur „Wiedergutmachung“ veranlaßt, d. h. die Ertragsverluste müssen einen gewissen Schwellenwert überschreiten. Dabei spielt die Nachfrageelastizität eine große Rolle. Ist sie nämlich sehr hoch, dann wird der Organisation kaum Zeit zur „Wiedergutmachung“ bleiben. Eine geeignete Reaktion wird also nur dann möglich sein, wenn sie eine Mischung aus „mobilen“ und „immobilen“ Kunden bzw. Mitglieder hat.

Eine Alternative zur „exit“-Option könnte die „voice“-Option sein (vgl. Hirschman, 1970, S. 36 ff). In diesem Zusammenhang ist die wichtigste Voraussetzung, daß Kunden bzw. Mitglieder davon überzeugt sind, „voice“ sei eine effektive Alternative, denn nur dann werden sie den „exit“ aufschieben. M. a. W.: Die Qualitätselastizität der Nachfrage hängt davon ab, ob die Kunden bzw. Mitglieder in der Lage und willens sind, die „voice“-Option anzunehmen. Die Kunden bzw. Mitglieder müssen davon ausgehen können, daß sie durch ihre Aktionen den Qualitätsverlust des Produktes beheben können. Letztlich beruht die Entscheidung, trotz eines Qualitätsverlustes ihrer Produkte in einer Organisation zu bleiben, darauf, daß

- man das Gelingen eigener Aktionen und Aktionen anderer zur Behebung des Qualitätsverlustes erwartet;
- man bei Versagen der eigenen Aktionen oder der Aktionen anderer auch später noch auf ein anderes Produkt überwechseln, also die „exit“-Option wahrnehmen kann.

Schließlich hängt die Bereitschaft, die „voice“-Option anzunehmen, auch davon ab, ob man eine Bevölkerung hat, die zur „voice“ bereit ist und ob Institutionen und Mechanismen existieren, die fähig sind, die „Unmutsäußerungen“ der „voice“ effektiv und kostengünstig umzusetzen. Die angesprochenen Transaktionskosten lassen sich dabei in die Wartekosten, die Beschwerdekosten und die Risiken aufspalten. Die „voice“ wird insbesondere auf die Beschwerdekosten und die Risiken günstig einwirken können, wie gleich noch darzustellen sein wird. Den verbesserten Transaktionskosten sind die Kosten der unbekannten Alternative, die bei der „exit“-Option auftreten, gegenüberzustellen. Nur wenn die Reduktion der Transaktionskosten höher ausfällt als die Kosten der unbekannten Alternative, wird die „voice“-Option der „exit“-Option vorgezogen.

Ob man vom Erfolg der „voice“-Option überzeugt ist, hängt des weiteren vom Grad der Loyalität gegenüber der infragestehenden Organisation ab (vgl. Hirschman, 1970, S. 77 f). Loyalität ihrerseits ist aber wiederum eine Funktion dessen, ob man meint, genügend Einfluß in einer Organisation zu haben, um sie wieder ins „richtige Geleise“ zu bringen. Loyalität wird möglicherweise auch dann noch vorliegen, wenn der einzelne nicht an *seinen* Einfluß glaubt, aber der Meinung ist, andere hätten den nötigen Einfluß in einer Organisation, um die Dinge auch in seinem Sinne wieder ins Lot zu bringen. Insgesamt wird also c. p. eine vorhandene Loyalität die „exit“-Option zugunsten der „voice“-Option zurückdrängen.

3.2 Gewerkschaften als „Voice“-Mechanismen

Freeman und Medoff (1984) übertragen nun die Darlegungen von Hirschman auf die Gewerkschaften (vgl. Freeman und Medoff, 1984, S. 7 f)⁹. Auf dem Arbeitsmarkt, auf dem Gewerkschaften vor allem agieren, ist das „exit“-Verhalten synonym mit der Kündigung, während das „entry“-Verhalten aus Neueinstellungen der Unternehmen besteht. Weniger gewünschte Arbeitsplätze werden dadurch gegen bessere getauscht; der schlechte Arbeitgeber wird „bestraft“, der gute Arbeitgeber „belohnt“. Dies führt insgesamt zu einer verbesserten Effizienz des ökonomischen Systems. Das grundlegende Theorem der Neoklassik lautet in diesem Zusammenhang: „exit“ und „entry“ von Personen produzieren eine pareto-optimale Situation. Solange der „exit-entry“-Mechanismus als der *einige* Anpassungsmechanismus gesehen wird, werden Gewerkschaften als Hindernisse für das optimale Funktionieren der Wirtschaft perzipiert (vgl. Genosko, 1990).

Nun gibt es aber, wie in 3.1 dargestellt, auch noch den „voice“-Mechanismus als mögliche Anpassungsreaktion. Wird auf dem Arbeitsmarkt die „voice“-Option gewählt, so heißt dies statt Kündigung die Diskussion mit dem Arbeitgeber suchen. Anders ausgedrückt, „voice“ bedeutet direkte Kommunikation, um bestehende und erwünschte (Arbeits-)Bedingungen besser in Übereinstimmung zu bringen. Dabei betonen Freeman und Medoff, daß aus mehreren Gründen anstelle einer „individual voice“ eine „collective voice“ notwendig ist, wobei es allerdings wohl nur vor dem US-amerikanischen Hintergrund unmittelbar einsehbar ist, warum die „collective voice“ eine Gewerkschaft sein muß. Freeman und Medoff führen im wesentlichen zwei Gründe für eine „collective voice“ an:

- Viele wichtige Aspekte der industriellen Welt haben den Charakter von „Kollektivgütern“ insofern, als die Inanspruchnahme eines Gutes durch ein Individuum ein anderes von dieser Nutzung nicht ausschließt. Zu denken wäre hier etwa an Sicherheitsbestimmungen, an die Arbeitgeschwindigkeit,

⁹ Freeman und Medoff (1984, S. 6 f) sprechen dabei durchaus von „two faces“ der Gewerkschaften, übersehen also das „Monopol-Gesicht“ der Gewerkschaften nicht. Sie fügen eben nur ein zweites „Gesicht“ noch hinzu.

an formalisierte Beschwerdeverfahren oder an die betriebliche Altersversorgung. Ein zentrales Theorem der ökonomischen Theorie lautet nun, daß der Wettbewerbsmarkt nicht in hinreichender Weise Kollektivgüter hervorbringt. Ohne kollektive Organisation bestünde für den einzelnen kein Anreiz, die Wirkungen seiner Aktionen auf andere zu berücksichtigen oder seine Präferenzen zu offenbaren oder Zeit und Geld aufzuwenden, bestehende Bedingungen zu verändern.

- Ein zweiter Grund für die Notwendigkeit einer „collective voice“ sehen Freeman und Medoff darin, daß der einzelne Arbeitnehmer bei Enthüllung seiner Präferenzen gegenüber dem Arbeitgeber Sanktionen (z. B. Entlassung) befürchten muß, d. h. die Äußerung einer „individual voice“ ist risikobehaftet. Die „collective voice“ hingegen besitzt zum einen die Unterstützung aller Arbeitnehmer, zum anderen genießt sie den besonderen Schutz der Arbeitsgesetzgebung (vgl. Freeman and Medoff, 1984, S. 7-9).

Hinzufügen ließe sich noch, daß sich eine „collective voice“ auch deswegen anbietet, weil Arbeitsleistungen explizit nicht definierbar sind — Arbeitsleistungen, die sich aus der (definierbaren) Arbeitszeit und der (nicht definierbaren) Arbeitsintensität zusammensetzen. Dies erfordert einmal die (juristische) Auslegung der Vereinbarungen in Konfliktfällen sowie die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen. In beiden Fällen verfügt eine „collective voice“ neben dem bereits erwähnten arbeitsrechtlichen Schutz auch über das Durchsetzungsvermögen, unfaire Arbeitspraktiken zu eliminieren, sowie über „economies of scale“ bei der Kontrolle der Einhaltung ¹⁰.

Wegen der spezifischen US-amerikanischen Ausrichtung der Ausführungen von Freeman und Medoff ist natürlich die Frage naheliegend, ob ihre theoretischen Überlegungen so ohne weiteres auf das deutsche System der Arbeitnehmermitbestimmung und -mitwirkung übertragbar sind. In den USA existieren in aller Regel Betriebsgewerkschaften, in Deutschland hingegen bestehen neben den Gewerkschaften als „tariffähigen“ Arbeitnehmerverbänden (Kleinhenz, 1981, S. 659) als weitere Institutionen zur Wahrung der Arbeitnehmerinteressen Betriebs- bzw. Personalräte sowie die Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten¹¹. Die Übertragung der „voice“ Vorstellung auf dieses „duale“ System der Arbeitnehmervertretung — formal sind Betriebs- bzw. Personalräte sowie die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten von den Gewerkschaften unabhängig — ist dann problemlos, wenn man davon ausgehen kann, daß die Arbeit der verschiedenen Institutionen der Arbeitnehmermitbestimmung und -mitwirkung ähnlichen

¹⁰ An dieser Stelle sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die Gewerkschaften bei signifikanten Abweichungen von der durchschnittlichen Arbeitsintensität, die Möglichkeit besitzen, auf den oder die Arbeitnehmer einzuwirken, damit sie ihre Arbeitsintensität dem Durchschnitt anpassen. Es besteht also hier eine asymmetrische Information auf Seiten des Arbeitgebers über die Arbeitsleistung.

¹¹ Daneben sind die Gewerkschaften auch in der Selbstverwaltung der sozialen Sicherungseinrichtungen der Bundesrepublik Deutschland vertreten (vgl. Lampert 1985, S. 93).

oder gleichen programmatischen Leitlinien folgt. In diesem Fall wäre die eindimensionale „voice“ der USA in der Bundesrepublik Deutschland nur auf mehrere Ebenen verteilt, die zwar alle unterschiedliche Aufgaben haben, aber letztlich die gleichen Ziele verfolgen.

Schwieriger hingegen wird die Übertragung der „voice“-Vorstellung, wenn Konflikte und Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Ebenen der Arbeitnehmervertretung aufbrechen. Hier hätte man dann verschiedene „voices“, die nicht notwendigerweise Gewerkschaften sein müßten. In diesem Fall müßten neben die „voice“-Überlegung noch theoretische Überlegungen treten, die das Verhältnis der verschiedenen Ebenen zueinander analysieren können¹². Da zwar Konflikte zwischen den verschiedenen Institutionen der Arbeitnehmervertretung durchaus existieren, der Einfluß der Gewerkschaften auf die Betriebs- bzw. Personalräte und auf die Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten aber relativ stark ist¹³, läßt sich durchaus von einer „voice“, die auf verschiedenen Ebenen agiert, ausgehen. So wird es auch in der deutschen empirischen Literatur gesehen, die sich mit dem „voice“-Charakter von Arbeitnehmervertretungen auseinandersetzt (vgl. z. B. FitzRoy und Kraft (1985)).

Nach diesem kurzen Exkurs über die „voice“ im deutschen (Gewerkschafts-) System, ist noch zu verdeutlichen, warum die „voice“-Option gegenüber der „exit“-Option effizienter sein soll. „Voice“ spart dem Unternehmen Einstell- und Anlernkosten sowie Informationskosten, während sie dem einzelnen Arbeitnehmer überhaupt erst die Auslegung und Kontrolle von Vereinbarungen via seiner Gewerkschaft ermöglicht. Nicht zuletzt erhöht die „voice“ die Loyalität der Arbeitnehmer und damit deren Motivation und Produktivität¹⁴. Durch die „(collective) voice“ scheinen also beide Arbeitsmarktseiten besser gestellt zu werden. Damit wird in einer Situation, in der „exit“ und „entry“ nicht kostenfrei stattfinden können — und das ist wohl die Realität —, die „voice“ zu einem effizienteren Ergebnis führen.

Schließt man sich der Meinung an, daß wirtschaftliches Wachstum die beste Grundlage für eine erfolgreiche Sozialpolitik ist (vgl. Lampert, 1980, S. 158), so sind „exit“- und / oder „voice“-Optionen essentiell für eine soziale Marktwirtschaft. Da die „voice“, in Sonderheit die „collective voice“, der „exit“-Option allokativ überlegen zu sein scheint, bedarf es einer (Makro-) „collective voice“, die Wachstumskräfte freisetzt, indem sie zum einen die Arbeitnehmer besser

¹² Ein möglicher Ansatz hiefür wäre z. B. das principal-agent-Modell (vgl. in Analogie *Holcombe* und *Gwartney* (1989)).

¹³ Hierfür spricht einiges. So haben z. B. Gewerkschaften das Initiativrecht bei der Schaffung von Betriebsräten. Daneben ist es Gewerkschaftsvertretern gestattet, beratend an Betriebsratssitzungen teilzunehmen. Schließlich müssen in den Aufsichtsräten nicht nur unternehmensangehörige Arbeitnehmervertreter sitzen (vgl. *Genosko*, 1990).

¹⁴ Dieser Zusammenhang wird üblicherweise in der empirischen Literatur zur „voice“-Thematik untersucht (vgl. *Genosko*, 1990 und die dort zitierte Literatur zu den deutschen Verhältnissen).

motiviert, zum anderen die Verschwendungen von Ressourcen, wie sie z. B. Arbeitskämpfe darstellen, tendenziell vermindert¹⁵. Im übrigen ist der „voice“-Mechanismus als politischer Mechanismus eher mit einem demokratischen System kompatibel.

4. Die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus — eine erneute Betrachtung

Nach den Ausführungen in Abschnitt 3 erscheint es sinnvoll, auf die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus zurückzukommen. Um sich deren Funktion in kommandosozialistischen Ländern nochmals zu vergegenwärtigen, sei in Schlagworten daran erinnert, daß diese Gewerkschaften den Charakter eines „Transmissionsriemen“ zwischen Partei und proletarischen Massen hatten, daß sie die Schule des Kommunismus waren, daß sie die „sozialistische Staatsmacht“ zu stabilisieren hatten und daß sie die Interessenvertretung ihrer Mitglieder, insbesondere den wirtschaftlichen Interessen von Partei und Staat, d. h. vor allem der Planerfüllung, unterordneten hatten. Daneben besaßen sie kein Streikrecht und waren, was eingangs noch nicht so expliziert worden ist, zentralistisch organisiert, d. h. nicht die Einzelgewerkschaften hatten das Sagen, sondern gemäß dem „demokratischen Zentralismus“ die FDGB-Führung (vgl. Rytlewski, 1982, S. 386 und S. 391 f.).

An den oben aufgezählten Schlagworten wird unmittelbar einsichtig, daß die Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus praktisch kaum „collective voice“ im Sinne von Hirschman sowie Freeman und Medoff sein konnten. Ihnen fehlten in der Regel alle Voraussetzungen, um die mögliche Unzufriedenheit der Arbeitnehmer gegenüber dem (sozialistischen) Management oder dem Staat artikulieren zu können. Da sie sich einer Staatsideologie verpflichtet hatten, die den Antagonismus zwischen Arbeit und Kapital als aufgehoben und damit das Volk als Eigentümer der Produktionsmittel sah, sahen sie ihr erstes Ziel nicht darin, durch Konfliktstrategien das Management und die Staatsführung mit der Unzufriedenheit der Mitglieder zu konfrontieren, sondern die Mitglieder im Sinne von Partei, Staat und Management zu befrieden. Daran änderte sich auch nicht viel, wenn diese Gewerkschaften gewisse Schutzrechte ihrer Mitglieder wahrnahmen,

¹⁵ Hier wird deutlich, daß die Gewerkschaften nicht nur von der einzelwirtschaftlichen Produktivität, sondern auch durch ihr gesellschaftspolitisches und gesamtwirtschaftliches Verantwortungsbewußtsein zur Effizienz einer Volkswirtschaft beitragen. Von zentraler Bedeutung ist hier die Wahrung des „sozialen Frieden“ (vgl. Lampert 1985, S. 214). Von manchen Autoren (vgl. z. B. Luckenbach, 1986, S. 146 f.) wird dieser Zusammenhang nicht erkannt bzw. verkannt. Dieser effizienzsteigernde Beitrag zum „sozialen Frieden“ wird in den einschlägigen empirischen Arbeiten nicht oder nur sehr indirekt erfaßt (vgl. Schnabel, 1988, S. 76–88). Hierin könnte ein Grund liegen, warum in den einschlägigen deutschen Untersuchungen kaum eine effizienzsteigernde Wirkung der „voice“ erkennbar wird (vgl. Genosko, 1990).

denn abgesehen davon, daß diese Schutzfunktion ihre Grenzen an der Parteiraison fand, konnten sie sich nicht auf das Vertrauen der Mitglieder stützen und besaßen daher so gut wie keine Kenntnisse über die wahren Probleme ihrer Mitglieder in der Arbeitswelt.

Nun war aber den Arbeitnehmern im real existierenden Sozialismus nicht nur die „voice“-Option verschlossen, sondern auch die „exit“-Option. Ohne in Details gehen zu wollen, hatten Arbeitnehmer im real existierenden Sozialismus nur eingeschränkt die Möglichkeit durch einen Arbeitsplatzwechsel ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck zu bringen und einen besseren Arbeitsplatz zu wählen. Mobilität, war sie beruflicher, sektoraler oder regionaler Art, stellte in einem planwirtschaftlichen System tendenziell einen Störfaktor dar. Mobilität war nicht nur nicht erwünscht, sondern wurde auch im real existierenden Sozialismus als „*asoziales*“ Verhalten bewertet¹⁶. Das in der Verfassung der früheren DDR verankerte „Recht auf Arbeit“ war in Wirklichkeit eine „Pflicht zur Arbeit“ (vgl. hierzu Kleinhenz, 1979, S. 80); damit schaltete das „Recht auf Arbeit“ notwendigerweise Mobilität weitgehend aus. Welche Möglichkeiten hatten dann Arbeitnehmer im real existierenden Sozialismus, ihre Unzufriedenheit mit dem Arbeitgeber zum Ausdruck zu bringen? Um diese Frage beantworten zu können, sollte man sich nochmals in Erinnerung rufen, daß zwar die Arbeitszeit, nicht aber die Arbeitsintensität zu kontrollieren sind. Dies galt in diesem speziellen Fall neben dem Management auch für die Gewerkschaften, da sie ja im Sinne Lenins ebenfalls auf die Arbeitsdisziplin zu achten hatten. Wenn dem so war, dann hätten die Arbeitnehmer durch „*shirking*“¹⁷ (vgl. Bellmann, 1986) ihre Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen (und mit dem Staat als Eigentümer der Produktionsmittel) zum Ausdruck bringen können. „*Shirking*“ bedeutet aber eine Produktivitäts- und damit eine Effizienzminderung. Erfolgt „*Shirking*“ auf breiter Front, so führt es gesamtwirtschaftlich zur Verschwendug von Ressourcen. Die Koordinationsmängel des planwirtschaftlichen Systems wurden dann durch den „passiven Widerstand“ der Arbeitnehmer in ihren wirtschaftlichen Konsequenzen noch verstärkt.

Nun könnte man meinen, daß der Staatsarbeitgeber durch Überwachung und Kontrolle „*Shirking*“ verhindern hätte können. Selbst wenn der Staat dies getan hätte — in der alten DDR wurden hierfür insbesondere die Gesundheitsdienste eingesetzt —, hieße dies aber, daß Ressourcen aus der Produktion zugunsten

¹⁶ Knoke (1980, S. 244 f und S. 266-68) verweist jedoch darauf, daß etwa in der Sowjetunion zwischen 1940 und 1957 auf dem Papier jegliche (Arbeitskräfte-)Mobilität verboten war, aber nicht zuletzt wegen des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften zum Ende hin kaum eingehalten, geschweige denn bestraft wurde. Dem steht allerdings entgegen, daß zumindest für gewisse Gebiete der Sowjetunion eine Zuzugserlaubnis notwendig ist. In der Literatur existieren zur Frage der Mobilität durchaus unterschiedliche Meinungen.

¹⁷ „*Shirking*“ heißt übersetzt „Drückebergerei“. Allerdings wird auch hier der englische Begriff benutzt, da er auch in der deutschsprachigen Literatur unübersetzt übernommen wird.

von Überwachung und Kontrolle abgezogen hätten werden müssen, was die (Allokations-)Effizienz der kommandosozialistischen Wirtschaft weiter vermindert hätte. Im übrigen verweist de Gijzel (1983), in Anlehnung an die von ihm zitierten empirischen Untersuchungen, auf die prohibitiv hohen Überwachungs- und Kontrollkosten für Arbeitgeber, so daß selbst für das sozialistische Management und die Gewerkschaften eine lückenlose Überwachung und Kontrolle schwerlich möglich erschien.

5. Schlußfolgerung und mögliche Probleme des Übergangs

Die erste, sicherlich nicht sehr originelle, weil empirisch bereits faßbare Schlußfolgerung lautet, daß die Gewerkschaften leninistisch-stalinistischer Provenienz — und zu ihnen gehörte zweifelsohne der FDGB — gescheitert sind. Sie haben von ihrer Struktur her selbst zu ihrem Scheitern und zum Scheitern des politischen Systems, in dem sie wirkten, beigetragen. Sie haben als „Transmissionsriemen“ versagt; sie konnten die Loyalität der „proletarischen Massen“ nicht sichern. Dabei scheint weniger der Inhalt dieser Schlußfolgerung von Bedeutung zu sein als vielmehr die Tatsache, daß sich das Scheitern der Gewerkschaften im real existierenden Sozialismus aus einem gewerkschaftstheoretischen Ansatz logisch ableiten läßt, der auf ökonomischen *Effizienz*-Überlegungen basiert.

Wenn man, wie zu begründen versucht worden ist, die „voice“ als die effizienteste Form einer Arbeitnehmer-Interessenvertretung ansieht, dann ergeben sich daraus verschiedene Konsequenzen für eine solche Vertretung:

- Zwar ist aus Effizienzgründen eine Arbeitnehmervertretung in Marktwirtschaften sinnvoll, aber damit ist noch keineswegs etwas über das konkrete Aussehen einer solchen Vertretung angesagt. Bezieht man aber die theoretischen Überlegungen von Mieth (1967) zur Lohnstruktur mit ein, so spricht einiges für das System der Arbeitnehmer-Interessenvertretung, das sich in der (alten) Bundesrepublik entwickelt hat, nämlich eine „collective voice“ in Form von Betriebsräten und Gewerkschaften, wie es bereits an anderer Stelle beschrieben worden ist. Betriebsräte fungieren als mikro- oder mesoökonomische Form der „collective voice“, während die Gewerkschaften auf Makroebene in Partnerschaft mit den Arbeitgebern ihre Ordnungsfunktion wahrnehmen. Es handelt sich hier also um ein partnerschaftliches, nicht um ein Über-Unterordnungsverhältnis wie im real existierenden Sozialismus.
- Interessenvertretungen der Arbeitnehmer können ihrer „collective voice“-Funktion nur dann wirksam gerecht werden, wenn sie parteiunabhängig und an den Interessen ihrer Mitglieder ausgerichtet sind. Um erfolgreich als „collective voice“ wirken zu können, müssen Gewerkschaften über Sanktionsmechanismen verfügen, die mindestens als Drohinstrumente Wirkung zeigen und das Management von der Ernsthaftigkeit der Arbeitnehmer-Unzufrieden-

heit überzeugen (vgl. Hirsch, Addison, Genosko, Kapitel 2 in Verbindung mit Kapitel 4).

- Eine Interessenvertretung muß demokratisch legitimiert sein, weil nur so Gewerkschaften das Vertrauen und die Loyalität ihrer Mitglieder gewinnen bzw. erhalten können.
- Schließlich sollte die Interessenvertretung der Arbeitnehmer dezentral organisiert sein, denn auch die Dezentralisation trägt zur Unabhängigkeit der Gewerkschaften bei. Unter „dezentral“ ist dabei zu verstehen, daß die Einzelgewerkschaften sich „gegenmächtig“ zur Dachorganisation verhalten können. M. a. W.: Dezentralisierung bedeutet keineswegs eine „Atomisierung“ der Arbeitnehmer-Interessenvertretung.

Welche Probleme können nun für Gewerkschaften im Übergang von einer Wirtschaftsordnung zur anderen auftreten? Ein eher triviales Problem dürfte im Anschluß an Popper (1977, S. 256) darin bestehen, daß neue bzw. veränderte Institutionen auch hierfür geeigneter Personen bedürfen. Dieses Problem tritt selbst dann auf, wenn in den neuen Bundesländern einfach das Gewerkschaftssystem der alten Bundesländer übernommen wird, da in der alten DDR Funktionäre fehlen, die Erfahrung im Umgang mit der „collective voice“ haben. Hier könnte zwar der „Humankapital“-Transfer bundesdeutscher Gewerkschaften in die alte DDR hilfreich sein — und zumindest die großen Gewerkschaften tun dies auch —, aber die von bundesdeutschen Gewerkschaften in die alte DDR abgeordneten Funktionäre müssen sich in einer gesellschaftlichen Umwelt zurechtfinden, die bislang den „voice“-Charakter von Gewerkschaften nicht kennt. Letzterer Sachverhalt dürfte nicht zuletzt auch dadurch erschwert werden, daß in der Transformationsphase der Wirtschaftssysteme hohe Arbeitslosigkeit auftritt, die auch in der Vergangenheit im Westen den gewerkschaftlichen Handlungsspielraum einschränkt hat. Darüber hinaus haben es die Gewerkschaften in der alten DDR auch mit Unternehmensführungen zu tun, die ebenfalls die „collective voice“ nicht erfahren haben und erst lernen müssen, mit ihr umzugehen.

Weniger trivial hingegen könnten die Konsequenzen für den wirtschaftlichen Transformationsprozeß sein, die die Unerfahrenheit mit der „collective voice“ nach sich zieht. Neben anderen Faktoren, die sicherlich wichtiger sind, könnte der ungewohnte Umgang mit einer „collective voice“ die Zahl der Streiks erhöhen, ebenso die Zahl der an einem Streik Beteiligten sowie die Dauer der Streiks verlängern. Wie Hirsch, Addison und Genosko (1990, Kap. 4.2 und 4.4.) zeigen, hängt die tatsächliche Streikhäufigkeit von den Kosten ab, die die beteiligten Parteien zu tragen haben. Streiks sind deshalb immer suboptimal, auch wenn sie, zumindest von Zeit zu Zeit, als notwendig erachtet werden, um das Drohinstrument „Streik“ scharf zu halten. Gleichwohl können Streiks aber auch als eine Art „Unfall“ auftreten, nämlich vor allem dann, wenn der Gegenseite nicht genügend Informationen über die Absichten und Möglichkeiten der „collective voice“ vorliegen (d. h. vor allem der Gegenseite die Streik-Kosten-Kurve der

„collective voice“ nicht bekannt ist) bzw. wenn die Gegenseite aufgrund mangelnder Erfahrung die Ernsthaftigkeit der Forderungen der „collective voice“ und deren Streikbereitschaft nicht einzuschätzen vermag. Beim Übergang vom real existierenden Sozialismus zum Kapitalismus können für die gewerkschaftlich organisierte „voice“ noch zwei weitere Probleme auftreten; es handelt sich dabei um Probleme, die im weitesten Sinne mit der Loyalität gegenüber der „collective voice“ zusammenhängen. Wie unter 3.1 erläutert, ist aber die Loyalität von erheblichem Gewicht für das Funktionieren des „voice“-Mechanismus. Selbst die Gewerkschaften in der (alten) Bundesrepublik müssen sich mit dem Problem auseinandersetzen, daß ihr Einfluß aufgrund der Um- und Neuorganisation der Arbeit zugunsten von betrieblichen Arbeitnehmervertretungen zurückgedrängt wird (vgl. Genosko und Schnabel, 1990). Dieser Prozeß könnte in der alten DDR einerseits dadurch verschärft werden, daß (freie) Gewerkschaften und kommunistische Parteien historisch eine gemeinsame Wurzel, nämlich die Arbeiterbewegung, haben (vgl. hierzu in Analogie Kleinhenz, 1981, S. 660). Andererseits, und dies scheint bedeutsamer zu sein, enthält beispielsweise das Grundsatzprogramm des DGB manche sozialistische Rethorik (vgl. Leminsky und Otto, 1984, S. 35 und S. 268), die auf die Bürger der ehemaligen DDR eher abschreckend wirken dürfte. Die Loyalitätskrise der Bürger der ehemaligen DDR sozialistischem Gedankengut gegenüber könnte daher zur Folge haben, daß sie sich von den Gewerkschaften ab- und betrieblichen Arbeitnehmervertretungen zuwenden. Anders ausgedrückt, statt auf Gewerkschaften zu vertrauen, könnten sie eher auf Betriebsräte setzen, die relativ gewerkschaftsunabhängig sind¹⁸.

In der „Public Choice“-Literatur über Gewerkschaften wird das „median voter“-Modell als theoretisch und empirisch repräsentativ für das interne Geschehen in Gewerkschaften angesehen (vgl. Hirsch, Addison, Genosko 1990, S. 26-32). Der gewerkschaftliche „median voter“ ist dabei der ältere Arbeitnehmer, der Kündigungsschutz genießt und relativ immobil ist. Er wird besonders daran interessiert sein, sein Einkommen zu maximieren. Angesichts des Werte- und Strukturwandels in der Gesellschaft und angesichts methodologischer Probleme des „median voter“-Ansatzes (vgl. Hirsch, Addison, Genosko 1990, S. 32 f) wird allerdings dieser theoretisch-empirische Ansatz zunehmend in Frage gestellt. Für die Realität der früheren DDR könnte dies heißen, daß sich dort Gewerkschaften mehr und mehr statt am „median voter“ am „marginal voter“ ausrichten müssen. Der „marginal worker“ ist dabei keineswegs nur der „marginalisierte“ Arbeitnehmer¹⁹, sondern auch der Arbeitnehmer, der jung, mobil und dynamisch ist und

¹⁸ Für die Gewerkschaftstheorie hieße dies, daß die früher erwähnte Konfliktsituation zwischen den verschiedenen Ebenen der Arbeitnehmervertretung virulent wird und der „voice“-Ansatz nicht mehr hinreichend zur Erklärung des Gewerkschaftsverhaltens ist.

¹⁹ Der Begriff des „marginalisierten“ Arbeitnehmer spielt bei der Arbeitsmarktsegmentations-Hypothese eine Rolle. „Marginalisiert“ ist dabei der Arbeitnehmer, der dem externen Segment angehört und dessen Arbeitsverhältnis instabil ist.

sich deshalb durch eine am „median voter“ ausgerichtete „konervative“ Gewerkschaftsführung nicht mehr hinreichend repräsentiert fühlt. „Marginal“ bedeutet deshalb in Bezug auf die Gewerkschaften auch, daß ein solcher Arbeitnehmer sehr schnell eine Gewerkschaft wieder verlassen wird, wenn sie seinen Präferenzen nicht entgegenkommt. Die vor allem in der letzten Dekade auch für westliche Gewerkschaften immer dringlich notwendiger werdende Umorientierung könnte durch die Verhältnisse in der alten DDR noch drängender werden. Es dürfte letztlich eine Frage des Überlebens traditioneller Gewerkschaften sein, wie schnell ihnen die Neuorientierung gelingt²⁰.

Trotz der in diesem Abschnitt aufgezeigten möglichen Probleme des Übergangs wäre es allerdings kurzsichtig, von interessierter Seite auf den Niedergang bzw. die Machteinbuße von Gewerkschaften zu hoffen, denn Gewerkschaften werden auch in Zukunft für eine Marktwirtschaft unentbehrlich sein, die sich sozialen Zielen verpflichtet fühlt (vgl. Hirsch, Addison, Genosko, 1990, S. 80).

Literaturverzeichnis

Adam, J. (1989): Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960's, Basingstoke und London.

Addison, J. / Genosko, J. / Schnabel, C. (1989): Gewerkschaften, Produktivität und Rent Seeking, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 206, S. 102 ff.

Althammer, W. (1989): Gewerkschaften als Informationsagentur, Jahrbuch für Ökonomie und Gesellschaft 7, S. 72 ff.

Bellmann, L. (1986): Senioritätsentlohnung, betriebliche Hierarchie und Arbeitsleistung, Frankfurt / Main und New York.

Brockhaus, C. (1979): Lohnarbeit als Existenzgrund von Gewerkschaften, Frankfurt / Main und New York.

FitzRoy, F. R. / Kraft, K. (1985): Unionization, Wages, and Efficiency: Theories and Evidence from the US and West Germany, Kyklos 38, S. 537 ff.

Freeman, R. / Medoff, J. L. (1984): What Do Unions Do?, New York.

Genosko, J. (1990): Gewerkschaften — Monopolistische Institutionen oder Mechanismen zur Förderung der Effizienz?, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 207, S. 594 ff.

Genosko, J. / Schnabel, C. (1990): On Regional Differences in Unionization, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt der Katholischen Universität Eichstätt, Nr. 5.

de Gijsel, P. (1983): Verantwortung und Entlohnung, Frankfurt / Main und New York.

²⁰ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß *Hirschman* für die effektive Umsetzung der „voice“-Funktion eine loyale Bevölkerung bzw. Mitgliedschaft zur Voraussetzung macht.

Hirsch, B. T. / Addison, J. / Genosko, J. (1990): Eine ökonomische Analyse der Gewerkschaften, Regensburg.

Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyality*, Cambridge (Ma) und London (UK).

Holcombe, R. G. / Gwartney, J. D. (1989): Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, S. 669 ff.

Horn, H. (1982): Gewerkschaften in staatssozialistischen Ländern Osteuropas, in: Mielke, S. (Hrsg.), *Internationales Gewerkschaftshandbuch*, Opladen, S. 85 ff.

Kirchgässner, G. (1988): Wirtschaftspolitik und Politiksystem: Zur Kritik der traditionellen Ordnungstheorie aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Cassel, D., B.-T. Ramb und H. J. Thieme (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, München, S. 53 ff.

Kleinhenz, G. (1979): Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“. Eine Analyse ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Problematik, in: Herder-Dorneich, Ph. (Hrsg.), *Die Sicherung des Arbeitsplatzes*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, Bd. 104, Berlin, S. 73 ff.

— (1981): Stichwort: Gewerkschaften II: Aufgaben und Organisation, in: HdWW, Bd. 3, S. 659 ff.

Lampert, H. (1980): *Sozialpolitik*, Berlin usw.

— (1985): *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin usw.

Leenen, W. R. (1985): Stichwort: Sozialpolitik, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *DDR-Handbuch*, 3. Auflage, Köln, S. 1212 ff.

Leipold, H. (1981): Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, Stuttgart.

Leminsky, G. / Otto, B. (1984): Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 2. Auflage, Köln.

Lindblom, C. (1980): Jenseits von Market und Staat (dtsch. Übersetzung), Stuttgart.

Luckenbach, H. (1986): Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München.

McAuley, M. (1969): *Labour Disputes in Soviet Russia 1957-1965*, Oxford.

Mieth, W. (1967): Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, Göttingen.

Müller, W. (1986): Stichwort: Freier Deutscher Gewerkschaftsbund, in: Th. Meyer u. a. (Hrsg.), *Lexikon des Sozialismus*, Köln, S. 215 f.

Nove, A. (1980): Das sowjetische Wirtschaftssystem (dtsch. Übersetzung), Baden-Baden.

Popper, K. (1977): *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde I*, dtsch. Übersetzung, 5. Auflage, München.

Preller, L. (1949): *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart.

Rytlewski, R. (1982): Deutsche Demokratische Republik, in: Mielke, S. (Hrsg.), *Internationales Gewerkschaftshandbuch*, Opladen, S. 385 ff.

Schleifstein, J. (1972): Einführung in das Studium von Marx, Engels und Lenin, München.

Schnabel, C. (1989): Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt / Main und New York.

Tisdell, C. A. (1972): *Microeconomics*, Sydney usw.

Familienpolitik in Deutschland. Ein Beitrag zu einer familienpolitischen Konzeption im vereinten Deutschland

Von *Heinz Lampert*, Augsburg

Inhaltsübersicht

A. Anlaß, Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung	116
B. Die Ausgangslage	116
I. Das Leitbild der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik	116
II. Vergleichende Gegenüberstellung der Leistungen in wichtigen Bereichen der Familienpolitik	120
1. Förderung der Ehe	120
2. Förderung der Familie durch Leistungen bei der Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern	121
a) Geburtenbeihilfen	121
b) Mutterschaftsurlaub, Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld	121
c) Arbeitszeitvergünstigungen und Freistellungen kindererziehender und pflegender Familienangehöriger	123
d) Kindergeld und steuerliche Entlastungen	124
e) Leistungen der Systeme sozialer Sicherung	125
Krankenversicherung	125
Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe	125
Rentenversicherung	126
f) Kinderbetreuungseinrichtungen	127
g) Förderungsmaßnahmen im Bereich der Bildung	127
3. Förderung der Familie durch sonstige Maßnahmen des Arbeitnehmer- schutzes	128
4. Wohnungspolitische Förderungsmaßnahmen	129
III. Fazit	129
C. Determinanten für die Ableitung einer familienpolitischen Konzeption	130
I. Familienpolitisch relevante Leitbildvorstellungen	130
II. Ordnungspolitische Prinzipien	131
III. Leistungsspektrum, Leistungs niveau und Erwartungen der Bevölkerung ..	132
D. Elemente einer familienpolitischen Konzeption für das vereinigte Deutschland	132
I. Derzeitiges und wünschenswertes künftiges Gewicht der Familienpolitik	133
II. Zielsetzungen	134
III. Grundsätze und qualitative Merkmale der Familienpolitik	136
IV. Dringlich erscheinende Reformen	136
Literaturverzeichnis	138

A. Anlaß, Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung

Wenngleich auf deutschem Boden auch Träger politischer Verantwortung unterhalb der zentralstaatlichen Ebene familienpolitische Kompetenzen haben, so liegen die für die Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien wichtigsten Kompetenzen doch beim Zentralstaat. Da sich die Familienpolitik beider deutscher Staaten — zum Teil erheblich — unterschied und da die in Art. 106 Abs. 3 GG verankerte Zielsetzung der Wahrung einer gewissen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auch für das vereinigte Deutschland gelten wird, ist den Politikern die Aufgabe gestellt, eine gesamtdeutsche Familienpolitik zu konzipieren. Die vorliegende Analyse soll einen Beitrag zur Entwicklung einer solchen familienpolitischen Konzeption für das vereinigte Deutschland sein.

Um diese Aufgabe zu lösen, wird zunächst durch einen Vergleich der familienpolitischen Leitbilder und der Leistungssysteme in beiden deutschen Staaten die Ausgangslage dargestellt (B.). In einem weiteren Schritt werden die die Ableitung einer familienpolitischen Konzeption für Deutschland bestimmenden Determinanten erläutert (C.). Abschließend werden dann tragende Elemente einer familienpolitischen Konzeption vorgestellt (D.).

B. Die Ausgangslage

1. Das Leitbild der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Leitbilder, an denen sich die Familienpolitik in beiden deutschen Staaten orientierte, weisen bemerkenswerte Übereinstimmungen, aber auch markante Unterschiede auf.¹

Grundsätzliche formale, d. h. in den einschlägigen Gesetzesnormen feststellbare Übereinstimmung bestand in bezug auf die Bewertung der institutionellen und funktionalen Bedeutung von Ehe und Familie als elementarer Bausteine für Staat und Gesellschaft, die der Förderung und Stärkung zur Wahrnehmung ihrer Funktionen bedürfen². In beiden Staaten wurde als Grundlage der Familie die Ehe als eine für das Leben geschlossene Gemeinschaft angesehen. Auch eine Umbewertung der Rolle der Frau in der Familie und in der Gesellschaft gegenüber dem auf der Hausfrauenehe beruhenden Ideal der bürgerlichen Familie sowie das Prinzip der Gleichberechtigung der Ehepartner galten für beide Leitbilder³.

¹ Vgl. zum Leitbild der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland *Wingen*, 1986 sowie *Simon*, 1981, zum Leitbild der Familienpolitik in der DDR *Lampert*, 1981.

² Vgl. dazu Art. 6 GG und die Präambel sowie § 1 des Familiengesetzbuches (FGB) der DDR.

³ Vgl. dazu die Interpretation des Grundrechtes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie das Gleichbehandlungsgebot (Art. 2 und 3 GG) und die §§ 2, 3, 9 und 10 FGB.

Allerdings war die Rolle der Frau in der DDR inhaltlich anders definiert als in der Bundesrepublik — wie noch zu zeigen sein wird. Übereinstimmend wurden auch in beiden Staaten uneheliche Kinder den ehelichen Kindern gleichgestellt.

Markante Abweichungen zeigen sich jedoch

1. in bezug auf das Verhältnis zwischen der Familie auf der einen und der Gesellschaft sowie dem Staat auf der anderen Seite,
2. in bezug auf den Grad der inhaltlichen Bestimmung der Leitbilder und
3. in bezug auf die Gewichtung einzelner Funktionen der Familie und damit in bezug auf die Hauptziele der Familienpolitik.

In der Gesetzgebung der *Bundesrepublik* ist die Verpflichtung von Staat und Gesellschaft festgelegt, die Familie zu fördern und zu stärken. Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung ist jedoch die Autonomie der Familie in bezug auf die Verteilung der familialen Aufgaben auf die Familienmitglieder, insbesondere auf Mann und Frau, in bezug auf die Wahl der Lebensinhalte für die Familie und ihre Mitglieder und in bezug auf die Wahrnehmung der Erziehungsaufgabe zu achten. Die Autonomie der Familie kann nur in wenigen, gesetzlich festgelegten Fällen, z. B. bei Erziehungsunfähigkeit der Eltern oder bei starker Vernachlässigung von Erziehungspflichten, eingeschränkt werden.

Demgegenüber maßten sich in der DDR Partei und Staat entsprechend dem für sozialistische Gesellschaften marxistisch-leninistischen Typ beanspruchten politischen Führungsmonopol an, die Wahrnehmung der Aufgaben der Familie inhaltlich weitgehend festzulegen. Mann und Frau wurden im Sinne des Bestrebens, einen „historisch neuen Familientyp“ (Autorenkollektiv, 1972, S. 25) und eine „neue gesellschaftliche Stellung der Frau“ zu schaffen (Art. 38 Abs. 2 Verfassung der DDR), in gleicher Weise zu beruflicher und darüber hinaus zu gesellschaftlicher Tätigkeit verpflichtet⁴. Daher wurde in der DDR das Ziel der Vereinbarkeit von Familiätätigkeit und Erwerbstätigkeit nur im Sinne *gleichzeitiger* Vereinbarkeit verfolgt.

Dagegen wird in der BRD die Vereinbarkeit von Familiätätigkeit und Erwerbstätigkeit nicht nur im Sinne simultaner Vereinbarkeit erstrebt, sondern auch im Sinne eines Phasenmodells, das es — je nach den Entscheidungen der Ehepartner — Mann oder Frau bzw. im Wechsel Mann und Frau möglich macht, ihre Erwerbstätigkeit bei der Geburt von Kindern für eine bestimmte Zeit zum Zwecke der Wahrnehmung der Erziehungs- und Betreuungsaufgabe der Kinder ganz oder teilweise zu unterbrechen, ohne zu starke Einbußen an Erwerbseinkommen und an sozialen Sicherungsansprüchen hinnehmen zu müssen.

⁴ Vgl. dazu § 10 FGB: „. . . Die Beziehungen der Ehegatten zueinander sind so zu gestalten, daß die Frau ihre berufliche und gesellschaftliche Tätigkeit mit der Mutterschaft vereinbaren kann . . .“. § 2 FGB: Die Gleichberechtigung „verpflichtet die Ehegatten, ihre Beziehungen zueinander so zu gestalten, daß beide das Recht auf Entfaltung ihrer Fähigkeiten zum eigenen und gesellschaftlichen Nutzen voll wahrnehmen können . . .“.

Vorgaben wurden in der DDR auch in bezug auf die *Erziehungsinhalte* gemacht. So wurde es als Aufgabe der Eltern definiert, ihre Kinder „zu aktiven Erbauern des Sozialismus zu erziehen“ (§ 3 FGB), zu „sozialistischen Persönlichkeiten“ (§ 33 und § 42 FGB). Ihre Erziehungskompetenz wurde dadurch eingeschränkt, daß die Erziehung der Kinder als „Aufgabe und Anliegen der gesamten Gesellschaft“ erklärt wurde (§ 3 FGB). Der Gesetzgeber der DDR verpflichtete einerseits die staatlichen Organe der Volksbildung, der Jugendhilfe und des Gesundheits- und Sozialwesens sowie die gesellschaftlichen Organisationen, die Arbeitskollektive und die Elternbeiräte zur Mitwirkung an der Erziehung (§ 4 FGB), andererseits die Eltern zur Zusammenarbeit mit der Schule, mit anderen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen sowie mit der Organisation der Jungen Pioniere und mit der Freien Deutschen Jugend (§ 42 FGB). Eltern und Erziehungsinstitutionen sollten sich bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe an den ideologischen und moralischen Grundsätzen des sozialistischen Gesellschaftssystems orientieren⁵. Autonomie und Privatheit der Familie wurden also in der DDR nicht respektiert.

Diese Charakterisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft der DDR einerseits und der Familie andererseits hat gleichzeitig den höheren Grad an inhaltlicher Festlegung des familienpolitischen Leitbildes hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau, der Ziele der Persönlichkeitsentwicklung und der Erziehungsinhalte erkennen lassen.

Beachtliche Unterschiede zwischen den Leitbildern zeigen sich auch in der Gewichtung der Funktionen der Familie und damit auch der Ziele der Familienpolitik.

Stärker gewichtet war in der DDR die Reproduktionsfunktion der Familie. Es war erklärtes Ziel der Familienpolitik, durch eine Förderung der Geburtenentwicklung mindestens den Bestand der Bevölkerung zu sichern. In der Bundesrepublik war die Familienpolitik der letzten Jahre zwar nicht frei von bevölkerungspolitischen Motiven, jedoch sollten primär die Bedingungen für die Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern verbessert und die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit erhöht werden, um potentiellen Eltern die Erfüllung des Wunsches nach Kindern zu erleichtern. Dementsprechend war das Instrumentarium der Familienpolitik in der Bundesrepublik weniger pronatalistisch ausgeprägt als in der DDR (die Geburtenprämien zahlte und Ehestandskredite vergab, die durch die Geburt von Kindern getilgt werden konnten).

Stärker gewichtet war in der DDR auch — im Zusammenhang mit der Funktion, die Entfaltung der Familienmitglieder zu fördern — das Ziel der gleichzeitigen Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit. Denn sowohl aufgrund des Ziels erweiterter Reproduktion (maximales wirtschaftliches Wachstum) durch

⁵ §§ 4 und 44 FGB sowie §§ 1 und 5 des Gesetzes über das einheitliche sozialistische Bildungssystem.

Maximierung der Erwerbsquote der Männer und der Frauen als auch aufgrund des marxistisch-leninistischen Selbstverständnisses von der Entfaltung der Persönlichkeit und der Emanzipation der Frau bestand eine in der früheren Verfassung der DDR festgelegte Arbeitsverpflichtung. Deren Einhaltung wurde durch eine entsprechende Ausgestaltung des Sozialrechtes erzwungen (im Grunde waren Ansprüche gegen das System sozialer Sicherung nur durch Arbeit und Mutter-schaft erwerbbar).

Hinsichtlich des Ziels der partiellen Entlastung der Familie von den für die Versorgung und Erziehung von Kindern erforderlichen Aufwendungen und demnach auch in bezug auf die Vermeidung großer Ungleichheiten in den Start- und Entwicklungsbedingungen der Kinder und in bezug auf die Verringerung der Pro-Kopf-Einkommensunterschiede zwischen Haushalten ohne Kinder und mit Kindern sind *keine gravierenden Unterschiede* erkennbar. Allerdings erscheinen in der DDR die ökonomischen Entlastungen der Familien mit Kindern — gemessen am Niveau der verfügbaren Einkommen — in den 80er Jahren höher als in der Bundesrepublik. Da jedoch die verfügbaren Einkommen in der DDR allein schon wegen des hohen Anteils des „gesellschaftlichen“ Konsums und erheblicher Subventionen für die Lebensmittel, bestimmte Gebrauchsgüter, Energie- und Verkehrsleistungen sowie Mieten relativ niedriger waren als in der Bundesrepublik, dürfte faktisch in den letzten Jahren auch in diesem Punkt kein gravierender Unterschied bestanden haben. Die Unterschiede in den Entlastungen sowie in den Vergünstigungen für Familien mit drei und mehr Kindern gegenüber den Familien mit weniger Kindern waren in der DDR größer als in der Bundesrepublik.

Ein weiterer wichtiger Unterschied in den Leitbildern bestand im Inhalt des Ziels der „bewußten Elternschaft“. Während in der DDR zur Realisierung des Ziels bewußter Elternschaft Schwangerschaftsunterbrechungen im Sinne der Fristenlösung akzeptiert wurden, sind solche Schwangerschaftsunterbrechungen mit dem in der Bundesrepublik vorherrschenden Verständnis verantwortungsbewußter Elternschaft nicht vereinbar.

Wie in den Leitbildern, so zeigen sich im Bereich der familienpolitischen Leistungen Übereinstimmungen, aber auch wieder systembedingte Unterschiede. Die Leistungssysteme sollen im folgenden für ausgewählte Leistungsbereiche vergleichend dargestellt werden. Nicht einbezogen werden in den Vergleich die Ehe-, die Familien- und die Erziehungsberatung.

*II. Vergleichende Gegenüberstellung der Leistungen
in wichtigen Bereichen der Familienpolitik⁶*

1. Förderung der Ehe

D D R	B R D
(1) Zinsloser Ausstattungskredit und zinsloser Kredit zum Bau oder zur Erweiterung eines Eigenheimes oder zum Kauf eines Fertighauses in Höhe von je 7 000 Mark für junge Eheleute bis zum 30. Lebensjahr; Tilgungsfrist 11 Jahre; Rückzahlungserlaß	Keine Bundesregelungen, sondern teilweise vergleichbare Regelungen in einzelnen Ländern
beim 1. Kind 1 000 Mark, beim 2. Kind 1 500 Mark, beim 3. Kind 2 500 Mark	
(2) Vollbeschäftigte werktätige verheiratete Frauen erhalten mtl. einen in Höhe des Tariflohnes bezahlten Hausarbeitstag (§ 185 AGB)	Teilweise im Rahmen von Tarifverträgen geregelt
Vollbeschäftigte Männer erhalten bei Pflegebedürftigkeit der Ehefrau mtl. einen in Höhe des Tariflohnes bezahlten Hausarbeitstag, wenn es die Erfüllung der Aufgaben im Haushalt erfordert (§ 185 AGB)	Entsprechende Regelungen nicht bekannt
(3) Die Leiter der Hoch- und Fachschulen sind verpflichtet, Studentenehepaaren (und studierenden Müttern) entsprechende Wohn- und Studienbedingungen, Plätze für die Unterbringung und Betreuung der Kinder und erforderliche Dienstleistungen zu beschaffen	Keine vergleichbaren Regelungen. Teilweise Aufgabe der Studentenwerke
(4) Nicht werktätige Ehegatten Versicherter haben Anspruch auf die Sachleistungen der Sozialversicherung (§ 9 SVO)	Nicht erwerbstätige Familienangehörige Pflichtversicherter haben Anspruch auf alle Sachleistungen der Krankenversicherung

⁶ Die Darstellung der DDR-Regelungen fußt auf folgenden Veröffentlichungen: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1987; dasselbe, 1985; *Gysi, Staufenbiel, Dorbritz*, 1990; *Schiwy-Wetzke* mit: Arbeitsgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik (AGB); Verordnung zur Sozialpflichtversicherung der Arbeiter und Angestellten (SVO); Verordnung über die Gewährung und Berechnung von Rente der Sozialpflichtversicherung (RVO); Stat. Jahrbuch der DDR, 1989; *Winkler*, 1990.

(5) Für Ehefrauen, die älter als 60 Jahre sind, und für Ehemänner, die älter als 65 Jahre sind, wird — wenn diese keine Rente beziehen — dem Ehegatten zu seiner Alters-, Invaliden- oder Kriegsbeschädigtenrente ein Zuschlag von 150 Mark mtl. gezahlt (§ 17 RVO)

(6) Anspruch auf Hinterbliebenenrente für Witwen ab Vollendung des 60. und für Witwer ab Vollendung des 65. Lebensjahres oder bei Invalidität in Höhe von 60 % der Rente des Verstorbenen, wenn dieser die finanziellen Aufwendungen für die Familie überwiegend erbrachte (§ 19 RVO)

(7) Verheiratete werden gegenüber Ledigen um 50 Mark pro Monat steuerlich entlastet

Keine vergleichbaren Zuschläge, da Rentenbemessung anders konzipiert als in der DDR

Anspruch auf „kleine“ Hinterbliebenenrente in Höhe von 25 % der Rente, die dem Verstorbenen zugestanden hätte, Anspruch auf „große“ Hinterbliebenenrente in Höhe von 60 % der Rente des Verstorbenen, wenn die hinterbliebene Person berufs- oder erwerbsunfähig ist, das 45. Lebensjahr vollendet hat oder ein noch nicht 18jähriges Kind erzieht

Ehegattensplitting mit zum Teil beachtlichen Steuervorteilen, wenn einer der Partner nicht erwerbstätig ist oder die Einkommen der Partner stark divergieren

2. Förderung der Familie durch Leistungen bei der Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern

a) Geburtenbeihilfen

D D R	B R D
(8) Frauen erhalten bei der Geburt eines Kindes eine einmalige Beihilfe von 1000 Mark in Abhängigkeit vom regelmäßigen Besuch der Schwangeren- bzw. Mütterberatungsstelle	150 DM für nicht in der GKV versicherte Frauen

b) Mutterschaftsurlaub, Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld

(9) Schwangerschaftsurlaub von 6 und Wochenurlaub von 20, bei komplizierten oder Mehrlingsgeburten von 22 Wochen unter Fortzahlung des letzten Nettoverdienstes durch die Sozialversicherung (§ 244 AGB; § 44 SVO)	Mutterschutzfrist 6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt, bei Früh- und Mehrlingsgeburten 12 Wochen bei Fortzahlung des Nettoverdienstes durch den Arbeitgeber
--	---

(10) Bezahlte Freistellungen von der Arbeit nach Ablauf des Wochenurlaubs für die Mutter oder den Vater beim 1. und 2. Kind bis zum Ende des 1. Lebensjahres, beim 3. und weiteren Kindern bis zum Ende des 18. Lebensmonats sowie bei Zwillings- (Drillings-)geburten bis zum Ende des 2. (3.) Lebensjahres (§ 246 AGB)

Bezahlung in Form von Mütterunterstützung erhalten werktätige Mütter in Höhe des Krankengeldes, auf das die Mutter ab der 7. Woche einer Erkrankung Anspruch hätte (je nach Kinderzahl, Verdiensthöhe und Mitgliederstatus nach § 26 SVO 65 bis 90 % des Nettoentgelts), mindestens jedoch in Höhe von 250 Mark bei 1 Kind, 300 Mark bei 2 und 350 Mark bei 3 und mehr Kindern (§§ 46 und 47 SVO)

Erziehungsurlaub bis zum 18. Lebensmonat eines jeden Kindes ab dem 1. Kind für Mutter oder Vater bzw. im Wechsel für Mutter und Vater (verbunden mit der Möglichkeit, bis zu 19 Stunden wöchentlich erwerbstätig zu sein)

(11) Wenn dem Antrag einer Mutter auf einen Krippenplatz nicht entsprochen werden kann, ist sie oder eine andere, die Betreuung übernehmende werktätige Person berechtigt, längstens bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes eine Freistellung — in der Regel ohne Ausgleichszahlung — zu beanspruchen (§ 246 AGB). Alleinstehende Mütter haben für diese Zeit Anspruch auf Mütterunterstützung (§ 46 SVO) (siehe Ziffer (10)). Wenn Mütter in dieser Freistellungszeit ein weiteres Kind zur Welt bringen, erhalten sie 12 Monate lang einen mtl. Zuschuß in Höhe von 200 Mark

(12) Wenn Familienangehörige eines schwergeschädigten Kindes ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen müssen, weil für die Betreuung des Kindes kein Platz in einer Pflegeeinrichtung besteht, wird ihnen zeitlich unbegrenzt eine Unterstützung in Höhe von mtl. 200 Mark gezahlt

Zahlung eines Erziehungsgeldes in Höhe von 600 DM mtl., wenn der Vater oder die Mutter die wöchentliche Arbeitszeit auf 19 oder weniger Stunden reduziert oder eine Beschäftigung zur Berufsausbildung ausübt. Ab dem 7. Monat bei Einkommen über 2 450 DM mtl. für Verheiratete und 1 975 DM für Alleinerziehende einkommensproportionale Kürzungen. Ergänzende Regelungen auf Länderebene über den 18. Lebensmonat hinaus

Keine entsprechende Regelung

c) Arbeitszeitvergünstigungen und Freistellungen kindererziehender und pflegender Familienangehöriger

D D R	B R D
(13) Vollzeitbeschäftigte Mütter mit 2 oder mehr Kindern bzw. mit 1 schwerstgeschädigtem Kind haben eine Wochenarbeitszeit von 40 Stunden (statt 43 3/4) ohne Lohnminderung (§ 160 AGB). Gleiches gilt für alleinerziehende Väter (§ 251 AGB)	Keine Sonderregelungen der wöchentlichen Arbeitszeit für Mütter oder Väter, jedoch durchschnittl. Wochenarbeitszeit 38,9 Std. (1989)
(14) Berufstätige Frauen mit eigenem Haushalt, wenn sie verheiratet sind, Kinder bis zu 18 Jahren haben oder über 40 Jahre alt sind, und alleinstehende, kinderbetreuende Väter haben Anspruch auf einen bezahlten Hausarbeitstag monatlich (§ 185 AGB)	Teilweise in Tarifverträgen geregelt
(15) Verheiratete Mütter mit 2 oder mehr Kindern oder 1 schwerstgeschädigten Kind sowie Alleinerziehende mit 1 Kind (bis zum vollendeten 14. Lebensjahr) erhalten bezahlte Freistellungen zur Pflege ihres erkrankten Kindes für die Dauer von	Für Mütter und Väter unabhängig von der Kinderzahl für jedes Kind unter 8 Jahren 5 Tage pro Jahr Freistellung zur Pflege eines erkrankten Kindes
4 Wochen mit 1 Kind	
6 Wochen mit 2 Kindern	
8 Wochen mit 3 Kindern	
10 Wochen mit 4 Kindern	
13 Wochen mit 5 und mehr Kindern pro Jahr (§ 186 AGB)	
Für die ersten 2 Tage werden 90 % des Nettolohnes gezahlt, ab dem 3. Tag Krankengeld (65 bis 90 % des Nettolohnes)	Für 5 Tage pro Kind Krankengeldzahlung in Höhe von 80 % des Bruttolohnes, jedoch höchstens in Höhe des Nettolohnes
(16) Vollbeschäftigte Mütter, die im Mehrschichtsystem arbeiten und zu deren Haushalt 2 oder mehr Kinder oder 1 schwerstgeschädigtes Kind gehören, sowie alleinstehende Väter mit 2 oder mehr Kindern oder 1 schwerstgeschädigten Kind erhalten einen um 2 bis 5 Arbeitstage erhöhten Grundurlaub (der 22 Tage beträgt)	Keine Sonderregelungen für Mütter oder Väter; Grundurlaub 18 Wochentage, die durchschnittl. tarifvertragliche Urlaubsdauer beträgt 29 Arbeitstage

d) Kindergeld und steuerliche Entlastungen

D D R

(17) Kindergeldzahlung bis zum vollendeten 16. Lebensjahr (wurde) wird geleistet in Höhe von mtl. (M) bzw. DM

	für das	im Alter	
	... Kind	bis	über
	12 Jahre		
1.	95	115	
2.	145	165	
3. u. w.	195	215	

Studentinnen und Mütter im Lehrverhältnis erhalten einen Zuschuß zum Kindergeld in Höhe von 60 DM pro Kind
Alleinerziehende erhalten einen Zuschuß von 25 DM pro Kind

(18) Die „produktgebundenen Abgaben“ (eine Art indirekte Steuer) für Grundnahrungsmittel und sozialpolitisch bedeutsame Industriewaren sind niedrig gehalten worden, um die Bezieher niedriger Einkommen und Familien mit Kindern vor hohen indirekten Steuerbelastungen zu schonen

(19) Bei im Prinzip ähnlicher Ermittlung der steuerpflichtigen Einkommen wie in der BRD und vergleichsweise geringerer Lohnsteuerbelastung der Arbeitnehmer (1983: 8,2 % statt 17,1 % in der BRD) erfolgte eine Eingruppierung in Steuerklassen nach Familienstand und Kinderzahl, die Verheirateten und je Kind eine steuerliche Entlastung bis zu 50 Mark brachte. Die Steuerfreigrenze auch für Verheiratete mit 2 Kindern liegt sehr niedrig (1985: 330 Mark mtl.). Die Steuer steigt sofort progressiv und wird bei 1400 Mark nur noch proportional (20 %) erhoben. Kleine und mittlere Einkommen werden also relativ stärker belastet als hohe

B R D

Kindergeldzahlung bis zum vollendeten 16. bzw. — wenn Kinder noch in der Ausbildung stehen — 27. Lebensjahr in Höhe von mtl. DM

50	für das 1. Kind
130	für das 2. Kind
220	für das 3. Kind
240	für jedes weitere Kind

Bei Überschreitung eines mtl. Einkommens von 3790 DM für Verheiratete werden Kürzungen vorgenommen. Die Bezieher niedriger Einkommen erhalten zum Ausgleich der Unwirksamkeit des steuerlichen Kinderfreibetrages eine Zulage von bis zu 46 DM mtl. pro Kind

Güter des Grundbedarfs werden teils nur mit dem halben Mehrwertsteuersatz belastet, teils sind sie mehrwertsteuerfrei

Indirekte Begünstigung von Familien mit Kindern durch Ehegattensplitting (s. Ziffer (7))

Steuerfreibetrag pro Kind jährlich 3042 DM

Haushaltssreibetrag für Alleinstehende mit Kindern 5616 DM

In den ersten 8 Jahren nach dem Bau bzw. dem Erwerb von Wohnungseigen- tum Verringerung der Steuerschuld um 750 DM pro Jahr und Kind (Baukindergeld)

Sonderausgabenabzug für Haushaltshilfen bis zu 12000 DM jährlich, wenn im Haushalt Verheirateter mindestens 2 Kinder, im Haushalt Alleinerziehender 1 Kind unter 10 Jahren leben

e) Leistungen der Systeme sozialer Sicherung

D D R

B R D

Krankenversicherung

(20) Nicht erwerbstätige Ehegatten und Kinder von Erwerbstätigen sowie von Rentnern haben Anspruch auf alle Sachleistungen der Sozialversicherung (§§ 278 sowie 280 AGB und § 9 SVO)

(21) Von der 1. bis 6. Krankheitswoche Krankengeld in Höhe von 50 % des Nettoverdienstes (einmal pro Kalenderjahr). Die Höhe des von der 7. Krankheitswoche an gezahlten Krankengeldes beträgt für Werktätige, die der freiwilligen Zusatzversicherung angehören und für Werktätige mit einem Bruttoverdienst unter 600 Mark (über 600 Mark) und

keinem sowie einem Kind	70 %	(50 % ⁷)
2 Kindern	75 %	(65 %)
3 Kindern	80 %	(75 %)
4 Kindern	85 %	(80 %)
5 und mehr Kindern	90 %	(90 %)

des täglichen Nettodurchschnittsverdienstes (§ 26 SVO)

(22) Gestaffelte Dauer des Krankengeldbezugs bei Freistellung wegen Erkrankung von Kindern (vgl. Ziffer (15))

Ebenfalls beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder

Keine familienstand- oder kinderzahlorientierte Differenzierung des Krankengeldes. Höhe des von der 7. Krankheitswoche an gezahlten Krankengeldes 80 % des Bruttoverdienstes, maximal in Höhe des Nettoverdienstes (vorher Fortzahlung von Lohn und Gehalt)

Krankengeldbezug generell 5 Tage pro Kind und Jahr im Falle der Erkrankung eines Kindes

Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe

(23) Abgeschafft

Arbeitslose mit Kindern erhalten statt Arbeitslosengeld in Höhe von 63 % des Nettoarbeitsentgelts ein erhöhtes Arbeitslosengeld in Höhe von 68 % des Nettoarbeitsentgelts, statt Arbeitslosenhilfe in Höhe von 56 % des Nettoarbeitsentgelts eine erhöhte Arbeitslosenhilfe in Höhe von 58 %

⁷ Bezugsbasis: beitragspflichtiger Bruttodurchschnittsverdienst.

Rentenversicherung

(24) Für die Altersrenten gelten Zeiten des Bezugs der Mütterunterstützung und der Freistellung von der Arbeit zur Pflege erkrankter Kinder als versicherungspflichtige Tätigkeit (§ 2 RVO)

(25) Frauen wird für jedes Kind 1 Jahr Versicherungszeit angerechnet. Für Frauen, die 3 und mehr Kinder geboren haben, verringert sich die geforderte versicherungspflichtige Tätigkeit von 15 Jahren um 3 Jahre pro Kind (§ 3 RVO)

(26) Frauen, die 5 und mehr Kinder geboren haben, erhalten mit vollendetem 60. Lebensjahr eine Mindestrente, wenn sie sonst keinen Anspruch haben (§ 4 RVO) und haben im Falle der Invalidität auch Anspruch auf die Mindestinvalidenrente (§ 12 RVO)

(27) Wenn eine Witwe ein Kind unter 3 oder 2 Kinder unter 8 Jahren hat und der Verstorbene die Familie überwiegend unterhalten hat, besteht Anspruch auf Witwenrente (§ 19 RVO)

(28) Frauen wird für jedes von ihnen geborene Kind 1 Jahr als (alters- und invaliden-) rentenerhöhende Zurechnungszeit anerkannt (§§ 7 und 14 RVO), wenn sie 3 oder mehr Kinder geboren haben, 3 Jahre je Kind. Dies ergibt einen Rentensteigerungsbetrag von 1 % bzw. 3 % pro Kind

(29) Zu Alters-, Invaliden- und Kriegsbeschädigtenrenten wird ein Kinderzuschlag in Höhe von 45 Mark pro Kind gezahlt (§ 18 RVO)

(30) Waisenrente wird bis zum 16., im Falle länger dauernder Ausbildung bis zum 25. Lebensjahr gewährt. Sie beträgt für Halbwaisen 30 %, für Vollwaisen 40 % der Rente des Verstorbenen, mindestens jedoch 100 bzw. 150 Mark. Für Unfallwaisenrenten gelten besondere Bestimmungen

Die Schutzfristen nach dem Mutter-schutzgesetz gelten als Anrechnungszeiten. Sie werden auf die Wartezeit (Voraussetzung für den Rentenanspruch) angerechnet und in die Rentenberechnung vollwertig einbezogen

Unabhängig von der Kinderzahl bringt ein nach 1991 geborenes Kind eine Verkürzung der bei Kinderlosigkeit erforderlichen Mindestversicherungszeit um 3 Jahre

Frauen, die 5 Kinder gebären werden, erhalten nach neuem Recht zusätzlich zu anderweitig begründeten Ansprüchen mit vollendetem 60. Lebensjahr eine Rente, deren Gegenwartswert derzeit rund 450 DM beträgt

Anspruch auf Witwenrente besteht unabhängig vom Lebensalter der Witwe, ihrer Erwerbsfähigkeit und der Zahl der Kinder (vgl. Ziffer (6))

Nach geltendem Recht beläuft sich der rentenerhöhende Gegenwartswert für 1 Kind auf ca. 30 DM, nach künftig geltendem Recht (3 Erziehungsjahre) auf ca. 90 DM mtl.

Kinderzuschläge nicht mehr üblich

Waisenrente wird bis zum 18. bzw. im Falle länger dauernder Ausbildung oder bei schwerer Behinderung bis zum 27. Lebensjahr gewährt. Sie beträgt für Halbwaisen 10 %, für Vollwaisen 20 % der Rente des Versicherten. Für Unfallwaisenrenten gelten besondere Bestimmungen

f) Kinderbetreuungseinrichtungen

(31) Kinderkrippenausstattungsgrad 806 Plätze je 1000 Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren (1987)	Kinderkrippenausstattungsgrad 30 Plätze je 1000 Kinder
(32) Kindergärtenausstattungsgrad 936 Plätze je 1000 Kinder im Kindergartenalter (1987)	Kindergärtenausstattungsgrad 680 Plätze je 1000 Kinder im Kindergartenalter
(33) Kinderhorteausstattungsgrad 824 Plätze je 1000 Schüler der Klassenstufen I bis IV	Kinderhorteausstattungsgrad 35 Plätze je 1000 Kinder im Hortalter

*g) Förderungsmaßnahmen im Bereich der Bildung***D D R**

(34) Gebührenfreiheit der Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung

(35) Schüler der 11. und 12. Klasse der allgemeinbildenden Schulen erhalten eine Ausbildungsbeihilfe von mtl. 110 (11. Klasse) bzw. 150 Mark (12. Klasse)

B R D

(34) Gebührenfreiheit der Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung bzw. Berufsbildungsförderung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes	Gebührenfreiheit der Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung bzw. Berufsbildungsförderung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes
(35) Schüler der 11. und 12. Klasse der allgemeinbildenden Schulen erhalten eine Ausbildungsbeihilfe von mtl. 110 (11. Klasse) bzw. 150 Mark (12. Klasse)	Gewährung von Zuschüssen zum Besuch weiterführender allgemeinbildender Schulen je nach Einkommen und Vermögen des Auszubildenden und seiner Eltern im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes
(36) Fach- und Hochschulstudenten erhalten ein mtl. Grundstipendium in Höhe von 200 Mark, das pro Kind um 50 Mark aufgestockt wird. Bei Vorliegen besonderer sozialer Verhältnisse können zusätzlich 50 Mark gezahlt werden. Studenten mit besonderen fachlichen Leistungen, vorbildlicher politischer Haltung und aktiver gesellschaftlicher Tätigkeit konnten von der Hochschulleitung im Einvernehmen mit der FDJ-Leitung Leistungsstipendien zwischen 60 und 150 Mark erhalten. Außerdem wurden als Auszeichnung für hervorragende fachliche und politisch-gesellschaftliche Leistungen Sonderstipendien vergeben	Gewährung von Zuschüssen und Darlehen im Verhältnis 50 : 50 in Höhe von maximal 890 DM zum Besuch von höheren Fachschulen und Hochschulen je nach Einkommen und Vermögen des Auszubildenden, seiner Ehegatten und seiner Eltern im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes
Alleinstehende Studentinnen, denen nach der Geburt eines Kindes kein Krippenplatz zur Verfügung gestellt werden kann, erhalten eine Unterstützung in	Gewährung von Ausbildungsfreibeträgen zwischen 1800 DM und 4200 DM pro Jahr je nach Alter und Art der Unterbringung (im Elternhaus oder auswärts)
	Fortzahlung des Kindergeldes und Gewährung von Kinderfreibeträgen bis zum 27. Lebensjahr

Höhe von mtl. 125 Mark (1 Kind) bzw.
150 Mark (2 Kinder) bzw. 175 Mark (3
und mehr Kinder)

3. Förderung der Familie durch sonstige Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes

(37) Fristgemäße Kündigung des Arbeitsvertrages von Schwangeren, stillenden Müttern, Müttern mit Kindern bis zu einem Jahr, Alleinstehenden mit Kindern bis zu 3 Jahren ausgeschlossen (§ 58 AGB)

(38) Fristlose Kündigung der Arbeitsverträge der genannten Personengruppen nur mit Zustimmung des für den Betrieb zuständigen Rates des Kreises bzw. Stadtbezirks möglich (§ 59 AGB)

(39) Schwangere, stillende Mütter und Mütter mit Kindern im Alter bis zu einem Jahr dürfen nicht mit Arbeiten beschäftigt werden, die die Gesundheit der Frau oder des Kindes gefährden können (§ 242 AGB)

(40) Nacht- und Überstundenarbeit ist für Schwangere und stillende Mütter verboten. Frauen mit Kindern im Vorschulalter können Nacht- und Überstundenarbeit ablehnen (§ 243 AGB)

(41) Für den Besuch der Schwangeren- und Mütterberatung erfolgt bezahlte Freistellung von der Arbeit, wenn der Besuch außerhalb der Arbeitszeit nicht möglich ist (§ 248 AGB)

(42) Stillenden Müttern werden bezahlte Stillpausen gewährt (§ 249 AGB)

(43) Frauen, die aufgrund besonderer familiärer Verpflichtungen vorübergehend verhindert sind, die volle gesetzliche Arbeitszeit zu arbeiten, haben ein Recht auf Teilzeitbeschäftigung

Während der Schwangerschaft und bis zum Ablauf von 4 Monaten nach der Entbindung bzw. bis zum Ende des Erziehungsurlaubs darf das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt werden

In besonderen Fällen kann eine Kündigung mit Zustimmung der zuständigen Arbeitsbehörde bzw. Arbeitsschutzbehörde für zulässig erklärt werden

Schwangere und stillende Mütter dürfen nicht mit gesundheitsgefährdenden Arbeiten beschäftigt werden

Mehr-, Nacht- und Sonntagsarbeit ist für werdende und stillende Mütter verboten

Keine entsprechende gesetzliche Regelung

Nach Ablauf der Mutterschutzfrist können stillende Mütter bezahlte Stillpausen verlangen

Da keine „volle gesetzliche Arbeitszeit“, jedoch Arbeitsvertragsfreiheit besteht, ist Teilzeitbeschäftigung möglich, aber vom Arbeitsplatzangebot abhängig

4. Wohnungspolitische Förderungsmaßnahmen

(44) Vorrangige Versorgung mit Wohnraum entsprechend der Personenzahl der Familie. Familien mit 4 und mehr Kindern bzw. Alleinerziehende mit 3 und mehr Kindern erhalten Mietzuschüsse

Umfangreiche Förderungsmaßnahmen wie Berücksichtigung der Familiengröße bei der Zuteilung von Sozialwohnungen, Wohngeldzahlungen unter Berücksichtigung der Familiengröße, Bausparförderung durch Arbeitnehmersparzulagen, Baukindergeld (vgl. Ziffer (19)), zinsverbilligte Darlehen usw.

III. Fazit

Ein Vergleich des in beiden deutschen Staaten zur Verwirklichung der familienpolitischen Konzeptionen eingesetzten Instrumentariums führt zu folgenden Ergebnissen:

In beiden Staaten wurden zahlreiche und differenzierte Instrumente eingesetzt, die auf

- die Förderung der Ehe,
- die Förderung der Geburt, der Versorgung, der Erziehung und der Bildung der Kinder,
- die Sicherung der Gesundheit der Familienmitglieder,
- die Sicherung des Existenzminimums,
- den partiellen Ersatz der Aufwendungen von Familien für Kinder und
- die Förderung des Wohnens

gerichtet sind bzw. waren. Trotz vieler Übereinstimmungen in der Art der eingesetzten Instrumente zeigen sich folgende bemerkenswerte Unterschiede:

1. Die bevölkerungspolitische Komponente der Familienpolitik war in der DDR stärker ausgeprägt als in der BRD. Das zeigt sich an der Zahlung von Geburtenprämien (vgl. Ziffer 8 in Abschnitt II.2.) und am partiellen, mit der Kinderzahl steigenden Erlaß der Rückzahlung von Krediten für junge Eheleute (Ziffer 1);
2. in der DDR wurden Zweit- und insbesondere Mehrkinderfamilien im Vergleich zur Einkindfamilie stärker gefördert. Bestimmte Vergünstigungen galten nur für Zwei- bzw. Mehrkinderfamilien (vgl. die Ziffern 13, 15, 16, 21, 26 und 44);
3. zahlreiche Instrumente der Familienpolitik in der DDR dienten der simultanen Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familiätätigkeit und waren daher gleichzeitig arbeitsangebotspolitisch ausgerichtet (vgl. z. B. die Ziffern 13 bis 16); besonders der hohe Versorgungsgrad der DDR mit Kinderkrippen-, Kindergarten- und Kinderhortplätzen hatte die Aufgabe, die Mütter von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben zu entlasten;

4. die Freistellungsregelungen von Müttern und Vätern im Falle der Erkrankung von Kindern und die in diesem Zusammenhang gewährten Lohnersatzleistungen waren in der DDR weitgehender als in der BRD (vgl. die Ziffern 14 bis 16).

Übereinstimmend war die betriebene Familienpolitik in beiden Staaten nur begrenzt an einer Förderung der Veränderung der Rollenzuweisungen der Geschlechter orientiert, in der DDR noch weniger als in der Bundesrepublik, die wenigstens in bezug auf den Erziehungsurlaub, das Erziehungsgeld und die Anerkennung von Erziehungsjahren dem Elternpaar Wahlmöglichkeiten einräumt.

C. Determinanten für die Ableitung einer familienpolitischen Konzeption

Bei der Ableitung einer familienpolitischen Konzeption für Gesamtdeutschland sind drei inhaltsbestimmende Größen zu berücksichtigen:

1. Das sozialphilosophisch und anthropologisch bestimmte Leitbild von der Familie als Institution, von ihren Funktionen, von den Rechten und Pflichten der Familienmitglieder, vom Verhältnis zwischen Familie einerseits und Gesellschaft und Staat andererseits.
2. Die mehrheitlich für die politische Gestaltung der Gesellschaft akzeptierten ordnungspolitischen Grundsätze.
3. Die Einschätzungen und Erwartungen der Bevölkerung in bezug auf die Familienpolitik. Diese Erwartungen wiederum werden durch die in beiden Staaten realisierten familienpolitischen Leistungsspektren und Leistungsniveaus bestimmt.

I. Familienpolitisch relevante Leitbildvorstellungen

Da sich die beiden deutschen Staaten im Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zur freiheitlichen, demokratischen, föderativen, rechtsstaatlichen und sozialen Grundordnung bekannt haben und die DDR entgegenstehenden Vorschriften der Verfassung der DDR, insbesondere dem Ziel der Schaffung und Erhaltung einer sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung, abgeschworen hat, ist davon auszugehen, daß selbst im Falle einer Änderung des Grundgesetzes die Grundrechte erhalten und Determinante für die Familienpolitik bleiben werden. Daher dürften für die künftige Familienpolitik vor allem folgende Grundgesetzartikel leitbildbestimmend bleiben:

1. Art. 6, der die Ehe und die Familie als Institutionen, als privaten Lebensraum und als autonome Lebenseinheiten schützt (vgl. dazu Lecheler, 1989). Die Familien im Gebiet der ehemaligen DDR werden daher in Zukunft wieder mehr Freiheit haben, ihre Lebensziele und Lebensinhalte, die Erziehungsziele und die Erziehungsinhalte selbst in eigener Verantwortung zu bestimmen.

Kinderbetreuungseinrichtungen werden nicht mehr im Sinne einer staatlich vorgegebenen monistisch orientierten Weltanschauung und nach einem staatlich verordneten einheitlichen Erziehungsleitbild erziehen dürfen⁸.

2. Art. 2 Abs. 1, das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Es schließt — in Verbindung mit Art. 4, der die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen sowie weltanschaulichen Bekenntnisses schützt — die Festlegung von Erziehungszielen und Erziehungsinhalten im Sinne eines weltanschaulichen Monismus aus und gebietet die Preisgabe des Ziels, in Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen „sozialistische Persönlichkeit“ zu erziehen. Darüber hinaus verlangt Art. 2 die Erweiterung des Ziels simultaner Vereinbarkeit von Erwerbs- und Berufstätigkeit hin zu einer sowohl simultanen als auch phasenorientierten Vereinbarkeit (so auch Wingen, 1991).
3. Art. 3 Abs. 2, in dem die Gleichberechtigung von Männern und Frauen gefordert wird, verlangt, wenn er konsequent auch in bezug auf die Familienpolitik interpretiert wird⁹, daß das Instrumentarium der Familienpolitik und die Arbeitswelt so ausgestaltet werden, daß Frauen *und* Männer nach ihrer partnerschaftlich getroffenen Wahl sich simultan oder phasenversetzt in die Aufgaben der Erwerbs- und der Familienarbeit teilen können.

II. Ordnungspolitische Prinzipien

Aus der im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Grundentscheidung des Staatsvertrages ergibt sich auch, daß für die Ausgestaltung der künftigen Familienpolitik grundlegende, in der Bundesrepublik geltende Ordnungsprinzipien wie das der Pluralität, der Subsidiarität und der Solidarität Geltung haben werden. Die Pluralität gilt im besonderen für das System der Träger und Organe der Familienpolitik im nichtstaatlichen Bereich, d. h. für die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und ihre Dienstleistungseinrichtungen und für die familienpolitischen Verbände, nicht zuletzt für das Angebot an Beratungs- und Betreuungseinrichtungen. In diesem Zusammenhang spielt auch das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz für die Kompetenz- und Aufgabenabgrenzungen zwischen verschiedenen Trägern und Organen der Familienpolitik, insbesondere zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, eine Rolle. Dem Solidaritätsprinzip schließlich kommt für

⁸ Die Familienpolitik der Zukunft kann sich — in der Terminologie von Wingen, 1986, Sp. 534 — nicht am vorrangig gesamtgesellschaftlich oder kollektivistisch orientierten Grundmuster der Familienpolitik orientieren, sondern nur an einem Grundmuster, das am Menschen als personalem, gemeinschaftsbezogenen Wesen ausgerichtet ist.

⁹ Vgl. dazu auch Wingen, 1991, der für die künftige Familienpolitik mehr Pluralität und Flexibilität in den Rollenmustern von Mann und Frau zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit fordert und die Notwendigkeit einer Bewußtseins- und Verhaltensänderung starker geschlechtsbezogener Rollenzuweisungen sieht. Vgl. auch Kaufmann, 1990, für den eine am Gleichheitspostulat orientierte Familienpolitik eine strategische Schlüsselrolle hat.

die Begründung der Notwendigkeit des Ausbaues des Familienlastenausgleiches, der besonderen Förderung von Mehrkinderfamilien und der angemessenen Förderung Alleinerziehender besonderes Gewicht zu.

III. Leistungsspektrum, Leistungsniveau und Erwartungen der Bevölkerung

Man kann *nicht* davon ausgehen, daß eine Synthese der bisher in den deutschen Staaten praktizierten, für die Familie und ihre Mitglieder am günstigsten erscheinenden Lösungen zu einer politisch akzeptablen familienpolitischen Konzeption führt. Vielmehr muß eine solche Konzeption den in den Abschnitten C.I. und C.II. dargestellten Grundrechtsvorstellungen und Ordnungsprinzipien genügen. Es erscheint aber bei Einhaltung dieser Bedingung rational und in einer Demokratie geboten, die durch die bisher realisierten Lösungen bestimmten Erwartungen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu prüfen, welche der in beiden deutschen Staaten zur Erreichung bestimmter Ziele (z. B. der simultanen Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit) eingesetzten Instrumente sich bewährt haben und — unter der Voraussetzung der System- und Ordnungskonformität — als überlegen angesehen werden können und daher auch in Zukunft eingesetzt werden sollten. Ferner sollte geprüft werden, welche unter dem Aspekt der Leitbild-, der System- und der Ordnungskonformität mittel- und langfristig *nicht* akzeptabel erscheinenden Instrumente (z. B. die Kinderkrippen der DDR-spezifischen Ausprägung) für eine Übergangszeit modifiziert fortgeführt werden müssen und können, um eine stärkere Verschlechterung der Lebenslage der Maßnahmadressaten zu vermeiden.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Determinanten sind die folgenden Elemente einer familienpolitischen Konzeption entwickelt.

D. Elemente einer familienpolitischen Konzeption für das vereinigte Deutschland

Überträgt man die von Giersch und Pütz (vgl. Giersch, 1960, S. 44) entwickelte Definition einer wirtschaftspolitischen Konzeption auf den Begriff der familienpolitischen Konzeption, dann ist unter einer familienpolitischen Konzeption zu verstehen ein in sich geschlossener und widerspruchsfreier Zusammenhang von familienpolitischen Zielen, allgemein und langfristig bedeutsamen familienpolitischen Grundsätzen sowie zielkonformen Institutionen und Maßnahmen. Aus der Breite des Begriffsinhalts ergibt sich, daß im folgenden aus Gründen zeitlicher und räumlicher Beschränkung keine vollständige Konzeption entwickelt werden kann. Insbesondere in bezug auf das System der Maßnahmen will ich mich auf die Darstellung von Reformen beschränken, die für die Realisierung familienpolitischer Hauptziele notwendig erscheinen. Daher werden im folgenden nur die aus der vorhergehenden Analyse ableitbaren Ziele der Familienpolitik, wesentlich

erscheinende qualitative Merkmale dieser Politik und bedeutsam erscheinende Reformschritte im Bereich der Instrumente dargestellt. Vorgeschaltet sind einige Anmerkungen zum derzeitigen und wünschenswert erscheinenden Gewicht der Familienpolitik im vereinigten Deutschland.

I. Derzeitiges und wünschenswertes künftiges Gewicht der Familienpolitik

Wer einschlägige Analysen der Lage der Familie in der Bundesrepublik und der Familienpolitik kennt¹⁰, weiß, daß trotz einer gewissen, im Grunde bevölkerungspolitisch motivierten Renaissance der Familienpolitik in der Bundesrepublik seit dem Ende der 70er Jahre dieser Politikbereich nach wie vor ein Stiefkind der Innen- und der Sozialpolitik ist. An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen,

- daß steuerlich die Ehe stärker begünstigt als die Familie entlastet wird¹¹,
- daß sich der Gesetzgeber der Bundesrepublik im Grunde verfassungswidrig und entgegen dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht scheute, Aufwendungen für die Deckung der Mindestkinderkosten zu besteuern¹², bis das Bundesverfassungsgericht ihn durch Urteile vom 29.5.90 und vom 12.6.1990 zwang, diesen verfassungswidrigen Zustand zu ändern,
- daß in einer auf der Erwerbsarbeit und der Einkommenszumessung entsprechend der Marktleistung beruhenden Gesellschaft die säkulare Wohlstandssteigerung mit einer gewissen Zwangsläufigkeit überproportional jenen Haushalten zugute kommt, die ihre Arbeitskraft uneingeschränkt und ohne Unterbrechung der Erwirtschaftung von Erwerbseinkommen zuwenden können (Kaufmann, 1990, S. 139), also den Kinderlosen, während Familien mit Kindern um so stärker behindert sind, Leistungseinkommen zu erzielen, je mehr Kinder sie haben,

¹⁰ Vgl. dazu Bundesministerium für Frauen, Familie, Jugend und Gesundheit, Erster bis vierter Familienbericht (1968, 1975, 1979, 1986); Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 1976, 1979, 1980, 1984, 1988, 1989; Kaufmann, 1990; Willeke, Onken, 1990; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 1982 ff.; Lampert, 1989 und 1990.

¹¹ Mikroökonomisch ist das praktizierte Ehegattensplitting unter folgenden Aspekten problematisch: 1. die Höhe der Steuerermäßigung nimmt bei der Ein-Verdiener-Ehe mit wachsendem Einkommen in einem Maße zu, das durch die aus dem Unterhalt des Ehegatten sich ergebenden Verpflichtungen nicht gerechtfertigt ist; 2. die Ermäßigung führt bei hohen Einkommen zu einer ungerechtfertigt hohen Differenzierung der Steuerbelastung zwischen Verheirateten und Ledigen; 3. für Ehegatten werden völlig andere steuerliche Entlastungsverfahren angewendet als für Kinder; 4. das Splitting belastet den Zweitverdiener höher als den Erstverdiener. Makroökonomisch belief sich 1988 die Steuerentlastung durch den Splittingvorteil auf fast 30 Mrd. DM, die Kinderfreibeträge führten zu einer Entlastung von weniger als 8 Mrd. DM. Vgl. dazu Albers, 1988, Kasella, Spahn, 1990 und Zeidler, 1983.

¹² Vgl. dazu und zu einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Lang, 1983, Böckenförde, 1986 und Hoffmann, 1989.

- daß die kinderbedingte ökonomische Benachteiligung der Haushalte zunimmt (Kaufmann, 1990, S. 116 ff.), weil sich die Ausbildungszeit der Kinder verlängert hat, weil wegen der immer selbstverständlicher werdenden Erwerbstätigkeit der Frauen ein zusammengefaßtes Haushaltseinkommen immer mehr zum Normalfall wird und weil die Entwicklung der staatlichen Transfers für die Familie, die ja nicht dynamisiert sind, mit der allgemeinen Einkommensentwicklung nicht Schritt gehalten hat, und
- daß der Wert der Bildung von Humanvermögen (d. h. die unbezahlte Wertschöpfung in den Familienhaushalten) durch die öffentlich finanzierten Leistungen für Familien mit Kindern nur zu geringen Teilen kompensiert wird¹³.

Aus diesen Gründen ist eine Aufwertung der Familienpolitik geboten.

II. Zielsetzungen

Als eine der zentralen Zielsetzungen der Familienpolitik wird weiterhin der Schutz der Ehe und der Familie gelten können, da beiden Institutionen trotz des Wandels der Formen menschlichen Zusammenlebens und trotz des Wandels der Familie nach wie vor für Gesellschaft und Staat grundlegende Bedeutung¹⁴ und auch faktisch nach wie vor großes Gewicht zukommt. Allerdings wird dabei die sog. „Pluralität“ der Familienformen (vgl. Wingen, 1991) beachtet werden müssen, vor allem das wachsende Gewicht Alleinerziehender und die wirtschaftliche und soziale Problematik der Alleinerziehenden, insbesondere aber ihrer Kinder. Allerdings wird man nicht auf eine Grenzziehung familienpolitischer Förderung hin zu gesellschaftlich und politisch fragwürdigen „neuen“ Formen verzichten können (Wingen, 1990, S. 8 f.). Entscheidend für die Abgrenzung dürfte in erster Linie die Sicherung des Wohls der Kinder sein.

Eine zweite zentrale Zielsetzung wird die Stärkung der Familie bei der Erfüllung ihrer Funktionen bleiben, insbesondere bei der Erziehungs- und Sozialisationsfunktion. Dabei sind zwei Unterziele von besonderer Bedeutung. Erstens die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit sowohl im Sinne phasenversetzter als auch simultaner Vereinbarkeit je nach der Entscheidung der Eltern und im Sinne „echter“ Wahlfreiheit, d. h. annähernder Gleichwertigkeit der Alternativen. Zweitens der Abbau schichten- und familiengrößenbedingter Benachteiligungen zur Sicherung der Chancengleichheit. In der Zukunft wird die Funktion der vollen oder teilweisen Pflege älterer Familienmitglieder und die Förderung dieser Pflege besondere Aufmerksamkeit verdienen.

¹³ Für die Mehrzahl der Familien, nämlich der Familien mit einem und zwei Kindern, belief sich der Anteil des Familienlastenausgleichs i. e. S. (Kindergeld und steuerliche Entlastungen) auf 27 bis 38 % der Mindestkinderkosten. Vgl. dazu Lampert, 1990, S. 7.

¹⁴ Vgl. dazu auch Kaufmann, 1990, S. 119: „Es gibt keine Alternative zur Familie“.

Für die Zukunft erscheint neben der Berücksichtigung der eben erwähnten, gleichsam „klassischen“, Zielsetzungen eine Ergänzung des Zielbündels der Familienpolitik gerechtfertigt und notwendig, die sich aus dem wirtschaftlichen und sozialen Wandel ableiten läßt.

Ein erstes Element dieses Wandels liegt in einer zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen. Diese beeinträchtigt unter den gegebenen Rahmenbedingungen (z. B. zu geringe Flexibilität der Arbeitszeiten, hohe Verluste an Erwerbseinkommen bei der Geburt und Erziehung von Kindern) die Möglichkeiten, Kinder zu erziehen und zu betreuen. Die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit vergrößert gleichzeitig die Wohlfahrtsunterschiede zwischen Haushalten ohne Kinder und mit Kindern. Diese Unterschiede wiederum beeinflussen die Entscheidungen für Kinder. Um diese Konkurrenz zwischen Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit zu reduzieren, sollte das Ziel der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit mit größerer Konsequenz verfolgt werden als bisher.

Ein zweiter, seit längerem erkennbarer, für die Familienpolitik relevanter sozialer Wandel liegt in der veränderten Auffassung über die Rolle der Frau in der Gesellschaft, insbesondere in der mit wachsender Vehemenz und Konsequenz von den Frauen eingeforderten Gleichberechtigung. Die Tatsache, daß sich „die Zukunft der Familie daran entscheiden wird, ob es gelingt, dauerhafte partnerschaftliche Beziehungen auf der Basis nicht nur ideeller, sondern auch praktischer Gleichberechtigung in genügender Zahl und Dauer zu stabilisieren“ (Kaufmann, 1990, S. 121) und die Tatsache veränderter weiblicher Lebenszusammenhänge machen es unausweichlich, das bisher übliche Maß unentgeltlicher ökonomischer und gleichzeitig gesellschaftlich unverzichtbarer, wertvoller, von Frauen erbrachter Leistungen zu reduzieren und außerdem die Männer mehr als bisher in die Produktion familialer Leistungen einzubeziehen, u. a. durch eine konsequente geschlechtsneutrale Ausgestaltung des Instrumentariums der Familienpolitik.

Ein drittes Element des sozialen Wandels, nämlich die wachsende Vielfalt der Lebensformen, vor allem die Zunahme der Alleinlebenden und der kinderlosen Paarbeziehungen sowie der Ein-Kind-Familien bewirkt Veränderungen der Einschätzung des ökonomischen und sozialen Wertes der Geburt und der Erziehung von Kindern. Wenn es in einer Gesellschaft die Regel ist, daß Erwachsene Ehen schließen und Familien gründen, sind die ökonomischen Lasten und die Nutzen von Kindern zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und zwischen den Generationen gleichmäßiger verteilt als in einer Gesellschaft mit einer großen Vielfalt der Lebensformen und mit Haushalten stark divergierender Kinderzahlen. Denn dann besteht — bei nicht ausreichenden kompensatorischen öffentlichen Leistungen für Familien mit Kindern — eine Tendenz, die Kinderlasten zu privatisieren, die Kindernutzen aber zu sozialisieren. Da die Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern mit beachtlichen positiven externen Effekten für die Gesellschaft verbunden sind, sollte der produktive Charakter von Familientätigkeit in höherem Maße anerkannt werden als bisher (so auch Kaufmann, 1990, S. 157).

Durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten erhält schließlich eine weitere Zielsetzung neue Aktualität: der Schutz des ungeborenen Lebens. Es geht dabei m. E. nicht um den Versuch, die Problematik des Schwangerschaftsabbruches im Wege einer reinen Fristenlösung oder durch Bestrafung zu lösen, sondern darum, die Bereitschaft zum Schwangerschaftsabbruch mit Hilfe von Appellen und der Schaffung einer breit akzeptierten Moral gegenüber dem ungeborenen Leben, mehr aber noch durch verstärkte Hilfen vielfältiger Art für alleinstehende Frauen und für junge Familien zu verringern.

III. Grundsätze und qualitative Merkmale der Familienpolitik

Aus den Überlegungen in den Abschnitten D.I. und D.II. haben sich bereits folgende Grundsätze für die künftige Familienpolitik ergeben:

1. die Wahrung der Autonomie und der Privatheit der Familie, d. h.
 - die Wahrung des Primats des Elternrechtes auf und der Elternpflicht zur Erziehung der Kinder,
 - der Verzicht des Staates auf Festschreibungen der Erziehungsziele und der Erziehungsinhalte im Sinne eines weltanschaulichen Monismus sowie
 - die Sicherung der Wahlfreiheit der Familienmitglieder in bezug auf die Aufteilung und Wahrnehmung von Familienaufgaben;
2. die weltanschauliche und politische Pluralität des Systems der Träger und Organe der Familienpolitik sowie der Bildungs- und Erziehungseinrichtungen.

Weitere Grundsätze und Merkmale einer künftigen familienpolitischen Konzeption sind aus empirischen Analysen der Lage der Familie in der Bundesrepublik und in der DDR ableitbar, nämlich:

3. eine stärkere phasenspezifische Orientierung der Familienpolitik. D. h., die Maßnahmen sollten nicht primär und überwiegend in monetären Transfers bestehen, die an den Tatbestand „Kindererziehung und -versorgung“ anknüpfen, sondern gezielt auf den Zyklus abstellen, in dem sich eine Familie befindet und damit auf die Aufgaben abstellen, die eine Familie in der Kleinstkindphase, der Kleinkindphase, der Ausbildungsphase, der empty-nest-Phase oder in Zeiten der Pflege von Familienmitgliedern hat (so auch Wingen, 1991);
4. eine adressatenspezifische Akzentuierung der Familienpolitik, d. h. die besondere Berücksichtigung von Mehrkinderfamilien, von unvollständigen Familien, von Familien mit Behinderten und von ausländischen Familien.

IV. Dringlich erscheinende Reformen

Wenn man von den herausgestellten familienpolitischen Zielsetzungen und dem Gewicht ausgeht, das sie durch die realen ökonomischen und sozialen

Verhältnisse erhalten und wenn man die durch bestehende familienpolitische Unterschiede in beiden deutschen Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit wirksam werdenden Erwartungen berücksichtigt, lassen sich folgende mit Vorrang lösungsbedürftig erscheinende Problembereiche bzw. Handlungsfelder benennen.

1. Die Erweiterung der Voraussetzungen für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau durch:

- a) die Einbeziehung von Männern in den Adressatenkreis bestimmter Instrumente, insbesondere im Zusammenhang mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit;
- b) die Verbesserung der in der Bundesrepublik bisher geltenden Freistellungsregelungen für den Fall der Erkrankung von Kindern;
- c) die Erhöhung des Grades der Familienfreundlichkeit der Arbeitswelt durch die Nutzung von Möglichkeiten der Flexibilisierung der Arbeitszeit nach ihrer Lage und Länge;
- d) die Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der phasenweise nicht erwerbstätigen Frau mit mehreren Kindern durch eine kinderzahlorientierte Anerkennung von Kindererziehungszeiten¹⁵;
- e) die Ausdehnung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre je Kind (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 1989, S. 219 ff.);
- f) die Verstärkung von Maßnahmen zur Reintegration vorübergehend aus dem Erwerbsleben ausgeschiedener Mütter und Väter in das Erwerbsleben (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 1984, S. 253 ff.).

2. Die Reduzierung des Wohlstandsgefälles zwischen Haushalten ohne Kinder und Haushalten mit Kindern sowie die verstärkte Anerkennung der mit der Geburt, Betreuung, Versorgung und Erziehung von Kindern verbundenen Leistungen der Familie lässt erforderlich erscheinen:

- a) eine Korrektur des dualen, stark auf Steuern abgestellten Systems der Entlastung der Familien durch Abschwächung der steuerlichen, die Bezieher höherer Einkommen stärker begünstigenden Komponente des Familienlastenausgleiches zugunsten höherer Kindergeldzahlungen¹⁶;
- b) eine Abschwächung des Ehegattensplittings zugunsten einer Verstärkung geeigneter erscheinender Formen des Familiensplittings bzw. einer Verstärkung direkter Transfers¹⁷;

¹⁵ Vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, Gutachten 1984, S. 250, sowie *Kaufmann*, 1990, S. 168.

¹⁶ Vgl. dazu *Willeke, Onken*, 1990, sowie *Kasella, Spahn*, 1990 und *Willeke, Onken*, 1991.

¹⁷ Vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, Gutachten 1988, S. 14 ff., *Lampert*, 1990, sowie *Kasella, Spahn*, 1990.

- c) die Freistellung der Mindestkinderkosten von der Besteuerung und die Zahlung entsprechender Ausgleichsleistungen an jene Kinder versorgenden Haushalte, die wegen eines geringeren steuerpflichtigen Einkommens in geringerem Maße entlastet werden;
- d) die Dynamisierung der monetären Transfers (Kindergeld und Erziehungsgeld), um einen Rückgang des Transferanteils bei steigendem Erwerbseinkommen und damit des Umfangs des Familienlastenausgleiches zu vermeiden;
- e) eine Überprüfung der Staffelung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder, d. h. eine Erhöhung vor allem des Erstkindergeldes, da die mit der Geburt und Versorgung eines ersten Kindes verbundenen ökonomischen Belastungen (Erstausstattungskosten, Verlust von Erwerbseinkommen und damit Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens) kaum niedriger sind als die durch ein zweites und drittes Kind hervorgerufenen Belastungen.

Literaturverzeichnis

Albers, W.: Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer, in: *Wirtschaftsdienst* 1988, S. 412 ff.

Autorenkollektiv, Familienrecht, Lehrbuch, Berlin (Ost) 1972.

Böckenförde, E. W.: Steuergerechtigkeit und Familienlastenausgleich, in: *Steuer und Wirtschaft* 1986, S. 335 ff.

Bundesministerium für Familie und Jugend (Hrsg.): Erster Familienbericht, *Bundestagsdrucksache V/2532*, Bonn 1968.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Zweiter Familienbericht, *Bundestagsdrucksache 7/3502*, Bonn 1975.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Dritter Familienbericht, *Bundestagsdrucksache 8/3121*, Bonn 1979.

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Vierter Familienbericht, *Bundestagsdrucksache 10/6145*, Bonn 1986.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): *DDR-Handbuch*, 3. Aufl., Köln 1985.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bonn 1987.

Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1960.

Gysi, J. / Staufenbiel, N. / Dorbritz, J.: Kinder, Jugend und Familie — Soziodemographischer und familienpolitischer Wandel, *Manuskript* 1990.

Hoffmann, T.: Einkommensteuerrecht — Ausweitung des Ehegattensplitting zum Familiensplitting, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1989, S. 36 ff.

Kaufmann, F. X.: Zukunft der Familie, München 1990.

Kasella, Th. / Spahn, P. B.: Zur Reform der Familienbesteuerung: Die steuerliche Förderung von Ehe und Familie unter Verteilungsaspekten, Arbeitspapier Nr. 314 des SFB 3, März 1990.

Lampert, H.: Leitbild und Maßnahmen der Familienpolitik in der DDR, in: Schweitzer, R. v. (Hrsg.), *Leitbilder für Familie und Familienpolitik*, Berlin 1981, S. 63 ff.

— Familie heute — Sozioökonomische Analyse ihrer Lebenslage, in: *Wingen, M. (Hrsg.), Familie im Wandel — Situation, Bewertung, Schlußfolgerungen*, Bad Honnef 1989.

— Familienlastenausgleich. Leistungen, Defizite, Aufgaben, Köln 1990.

Lang, J.: Familienbesteuerung, in: *Steuer und Wettbewerb* 1983, S. 103 ff.

Lecheler, H.: Schutz von Ehe und Familie, in: *Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, *Freiheitsrechte*, Heidelberg 1989, S. 211 ff.

Schiwy-Wetzke: Deutsche Gesetze der DDR, Sammlung des gesamten Rechts der DDR, Stand: 18. März 1990.

Simon, D. V.: Die neuen Leitbilder im Ehe- und Familienrecht und ihre Konsequenzen für die Familie, in: Schweitzer, R. v. (Hrsg.), *Leitbilder für Familie und Familienpolitik*, Berlin 1981, S. 27 ff.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Stuttgart 1982 ff.

Willeke, F. U. / Onken, R.: Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik, Frankfurt/New York 1990.

— Familienlastenausgleich mit variablem Kindergeld. Eine Konzeption zur Harmonisierung familien- und steuerpolitischer Zielsetzungen, in: *Steuer und Wirtschaft* 1991, S. 3 ff.

Wingen, M.: Familienpolitik, in: *Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2. Bd., 7. Aufl., Freiburg u. a. 1986, Sp. 531 ff.

— Die Familien im gesellschaftlichen Wandel: Herausforderung an die künftige Familienpolitik im geeinten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* vom 29. März 1991.

Winkler, G.: Zum System der Sozialen Sicherung in der DDR, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, 1990, S. 48 ff.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, Familie und Wohnen, Stuttgart u. a. 1976.

— Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1979.

— Familien mit Kleinkindern, Stuttgart u. a. 1980.

— Familie und Arbeitswelt, Stuttgart u. a. 1984.

— Familienpolitik nach der Steuerreform, Stuttgart u. a. 1988.

— Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten, Stuttgart u. a. 1989.

Zeidler, W.: Ehe und Familie, in: *Benda, Maihofer, Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin u. a., 1983, S. 555 ff.