nannten Arbeiter- und Bauernstaat diese alte Grundüberzeugung der deutschen Arbeiterbewegung nicht nur vergessen, sondern auch grob verletzt. Sie stand daher nicht in dieser Tradition, sondern verstieß gegen sie. Diesen Umstand werden wir nicht vergessen. Daran wird uns auch der heutige Nachmittag erinnern, wenn wir über die Erfahrungen im sozialen Leben der Menschen nach 1989 diskutieren.

Wir sind froh, daß uns zu einer Einführung der Sächsische Staatsminister für Soziales, Gesundheit und Familie, Herr Dr. Geisler, zur Verfügung stehen wird. Mit Berichten aus vielfältigen Bereichen wollen wir anschließend von Praktikern ihre konkreten Erfahrungen mit der Gesellschaft im Umbruch hören. Manche Erfahrungen seit 1989 sind eher zwiespältig. Viel zu viele Menschen sind arbeitslos geworden. Vor allem Frauen und ältere Menschen und zahlreiche Jugendliche finden keinen Ausbildungsplatz. Plattenbausiedlungen und leerstehende Jugendclubs malen eine eher düstere Perspektive hinter der die gewonnene Freiheit zu verschwinden droht. Hier werden wir offen miteinander diskutieren müssen. Was sind die Spätfolgen der DDR, wo fehlt es den Westdeutschen an offenen Ohren und Herzen für die Lebenssituation ihrer ostdeutschen Landsleute? Es geht auch um die Beantwortung der Frage, was haben wir seit 1990 falsch gemacht, und wo und wie müßten wir jetzt handeln? Wir sind hier genau an dem Auftrag angelangt, den uns der Deutsche Bundestag gegeben hat. Es geht um das Nachdenken und um die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen. Der Titel unserer Kommission mahnt uns dazu.

Fast 5 Mio. Arbeitslose und soziale Ungerechtigkeiten, auch zwischen Ost und West, sind eine große Herausforderung für unsere Demokratie, die wir in ganz Deutschland bestehen müssen. Welche Dimensionen an die Politik gerichtet sind, macht das Sozialpapier der beiden christlichen Kirchen deutlich, das in den letzten Tagen in der Öffentlichkeit vorgestellt wurde und für Diskussionen sorgt. Der Pfälzer Kirchenpräsident richtete am Wochenende deutliche Worte zu diesem Papier an uns. Ich zitiere zwei Sätze aus seiner Mahnung: „Unsere Demokratie“, so sagt er, „ist gefährdet und der Rückfall in die Verhältnisse von Weimar ist durchaus denkbar.“ An einer anderen Stelle heißt es: „Wir müssen aufpassen, daß angesichts der großen Arbeitslosigkeit unsere Gesellschaft nicht auseinanderfällt. Die wichtigste heutige Bürgertugend ist Solidarität.“ Soweit der Kirchenpräsident aus der Pfalz.

In Sachsen, wie in allen anderen ostdeutschen Ländern, kommt es aber vor allem darauf an, die erkämpfte Freiheit des Herbsten 1989, die Freiheit unseres Grundgesetzes, für die Menschen wirklich erfahrbar zu machen. Dann bleibt die Freude über Freiheit und Einheit nicht nur eine schöne Erinnerung an die aufregenden Monate der Jahre 1989 und 1990. In diesem Sinne wünsche ich uns auch einen erfolgreichen zweiten Tag und übergebe jetzt das Wort zunächst an Herrn Professor Dr. Vollmer.

Prof. Dr. Uwe Vollmer: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, verehrte Damen und Herren. In der nicht-sozialistischen (westlichen) wirtschaftswissenschaftlichen Literatur versteht man unter Sozialpolitik alle Bemühungen des Staates,

die darauf abzielen, die wirtschaftliche und soziale Stellung von benachteiligten Gruppen zu verbessern. In der DDR wurde der Begriff der Sozialpolitik in den ersten Jahren nach der Staatsgründung nur selten gebraucht. Der Grund dafür bestand darin, daß er als Sammelbegriff für all jene Maßnahmen galt, mit denen kapitalistische Systeme die dort als systemimmanent angesehene Existenzunsicherheit der Arbeitnehmer zu verdecken versuchten. Erst in den 60er Jahren trat der Begriff der Sozialpolitik im offiziellen Sprachgebrauch der DDR vermehrt auf und wurde dann in den 70er Jahren mit der Formel der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik" offiziell zum Gütesiegel des DDR-Sozialismus erhoben.

Ziel dieser sozialistischen Sozialpolitik war es nicht primär, staatliche Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens zu leisten und unverschuldet in Not geratene Personen abzusichern. Es erfolgte lediglich eine Basisabsicherung auf niedrigem Niveau. Ziel der Sozialpolitik in der DDR war es vielmehr, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu erhöhen und die Güterversorgung der Wirtschaftssubjekte zu verbessern. Da die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft gemäß dem marxistischen Primat des Faktors Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital, d. h. die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft gemäß diesem Primat, von der Nutzung des Faktors Arbeit abhing, zielten sozialpolitische Maßnahmen vor allem auf einen verbesserten Arbeitskräfteeinsatz und auf eine möglichst hohe Auslastung des Erwerbspersonenpotentials ab. Insofern war Sozialpolitik in der DDR im wesentlichen Arbeitspolitik, genauer Vollbeschäftigungspolitik. Ihr Anspruch war es, durch eine rationelle Nutzung des Faktors Arbeit das materielle und kulturelle Lebensniveau der Bevölkerung anzuheben. Hierin bestand der Anspruch der Sozialpolitik, und formal gesehen genügte die Sozialpolitik in der DDR auch nach eigenen Einschätzungen diesem Anspruch auf Vollbeschäftigungsgarantie vollauf. Dieser Umstand wurde auch lange Zeit in Teilen der nicht-sozialistischen (westlichen) ökonomischen Literatur akzeptiert. Verwiesen wurde dabei auf das völlige Fehlen offener Arbeitslosigkeit. Dieses Phänomen galt als eine der größten „Errungenschaften des Sozialismus". Beleg hierfür lieferten die offiziellen Statistiken, die nur in der ersten Dekade nach Gründung der DDR eine noch hohe, dann allerdings sehr schnell sinkende Arbeitslosigkeit auswiesen. Ab 1961 kannte die DDR dann offiziell keine offene Arbeitslosigkeit mehr, und die ohnehin sehr geringe Arbeitslosenunterstützung oder auch Arbeitslosenversicherung wurde zum 1. Januar 1978 abgeschafft. Begründet wurde dieses Fehlen offener Arbeitslosigkeit mit dem Argument, daß es unter sozialistischen Produktionsbedingungen möglich sei, jedem Arbeitswilligen einen Arbeitsplatz anzubieten und damit das „Recht auf Arbeit" zu verwirklichen, das in der DDR den Status eines verfassungsmäßig garantierten Grundrechts hatte.

Die Betriebe seien zu solch einer Arbeitsplatzgarantie aus zwei Gründen imstande: Die fehlende Gewinnorientierung erlaube es ihnen, erstens auch Personen zu beschäftigen, deren Beitrag zum Produktionsergebnis, also deren Produktivität, unterhalb des Lohnsatzes liegt. Zweitens seien die Betriebe auch nicht gezwungen, wegen fehlender Absatzmöglichkeiten Beschäftigte entlas-

sen zu müssen. Als Konsequenz, so der Anspruch, seien Planwirtschaften nicht durch einen Überschuß, sondern, ganz im Gegenteil, durch einen Mangel an Arbeitskräften gekennzeichnet. Sie unterschieden sich damit erheblich von real existierenden Marktwirtschaften, wo Massenarbeitslosigkeit als deutliches Kennzeichen einer Verschwendung von Arbeitskraft anzusehen sei.

Ein „Recht auf Arbeit“ und eine fehlende statistische Erfassung garantieren aber noch nicht automatisch eine rationale Nutzung des Faktors Arbeit. Tatsächlich sah die Wirklichkeit der Arbeits- und Sozialpolitik ganz anders aus. Die Wirklichkeit war vielmehr durch eine erhebliche Verschwendung menschlicher Arbeitskraft gekennzeichnet. Diese Verschwendung trat allerdings nicht offen zutage, sondern wurde verdeckt. Die ökonomischen Spielregeln des Wirtschaftssystems einer sozialistischen Planwirtschaft, die staatliche Betriebe zu einer Arbeitskräftehortung zwangen, waren für die Unterauslastung des Faktors Arbeit verantwortlich. Zu beachten gilt dabei, daß die zentrale Planung und Bilanzierung des Arbeitskräfteeinsatzes Teil des volkswirtschaftlichen Planungsprozesses waren. Die Betriebe erhielten nach Planverabschiedung genaue Vorschriften in Form von Obergrenzen für die Zahl der insgesamt einzusetzenden Arbeitskräfte, sowie die Aufteilung in einzelne Berufssparten und Lohngruppen. Die Betriebe durften auch nicht mehr als die planmäßig spezifizierten Arbeitskräfte beschäftigen und mußten bei Einstellung weiterer Beschäftigten die Genehmigung ihrer Leitungsorgane einholen. Jedoch schränkten diese formalen Beschäftigtenplanfonds den Arbeitskräftebedarf der Betriebe aus zwei Gründen kaum bindend ein:

Erstens konnten die Betriebe schon während der Planaufstellungsphase durch gezielte Fehlinformationspolitik Einfluß auf ihren Beschäftigtenstand nehmen. Dies gelang ihnen, indem sie die Arbeitsintensität ihres Produktionsprogramms und den durch Fehl-, Krankheits- und Stillstandszeiten zu erwarteten Beschäftigungsausfall bewußt übertrieben. Oder sie schufen solche Arbeitsvorgänge, für die der Produktionsplan die Einstellung neuer Arbeitskräfte vorsah.

Zweitens konnten die Betriebe auch während der Plandurchführungsphase mehr Arbeitskräfte als im Plan vorgesehen einstellen, wenn sie dies zufriedenstellend begründeten. Beispielsweise konnten sie darauf verweisen, daß wegen der unzureichenden naturalen Planung der güterwirtschaftlichen Planung für den Produktionsablauf notwendige Vorleistungen nicht planmäßig eintrafen und damit der eigene Produktionsplan nur bei Beschäftigungsausweitung erfüllt werden konnte. Die Betriebsleiter konnten diese Einflußmöglichkeit nutzen, um ihre persönlichen Zielsetzungen zu verfolgen, beispielsweise um ihre Einkommen aus Prämienzahlungen zu maximieren, die für viele Führungskräfte den Hauptteil ihrer Arbeitseinkommen ausmachten. Die Höhe dieser Prämienzahlungen richtete sich nicht nur nach dem tatsächlichen Betriebsergebnis, sondern auch nach den im Planansatz genannten Vorgaben. Planerfüllung stand damit im Vordergrund der Aufgaben von Betriebsleitern.

Da die Planvorgaben durch die betriebliche Informationspolitik gegenüber der Planzentrale beeinflußbar waren, versuchten die Betriebe, bei der Planaufstellung „weiche", möglichst leicht zu erfüllende Vorgaben zu erhalten. Sie waren bemüht, eine „stille Reserve" an Produktionsfaktoren anzulegen, die es ihnen erlaubte, den Produktionsplan auch bei verspäteter oder mangelnder Lieferung von Vorleistungen durch andere Betriebe zu erfüllen.

Dieses Streben nach „weichen Plänen" betraf vor allem auch den Faktor Arbeit, für den die Betriebe schon bei der Planformulierung versuchten, einen überhöhten Bedarf anzumelden. Konnten sie diesen Bedarf durchsetzen, waren sie bei der Planausführung bemüht, die Produktionspläne nicht oder nur mäßig überzuerfüllen, um diese stille Arbeitskräftereserve nicht gegenüber der Planbehörde aufzudecken. Planübererfüllung in einer Periode bedingte nämlich eine erhöhte Planvorgabe in der Folgeperiode mit der Konsequenz, daß man künftig auf eine Sicherheitsreserve an Arbeitskräften verzichten mußte. Dieses in den Spielregeln des ökonomischen Systems angelegte Verhalten der staatlichen Betriebe hatte zwei Konsequenzen, die letztlich beide zum Scheitern der Arbeits- und Sozialpolitik in der DDR führten. Die erste, die unmittelbare Konsequenz des betrieblichen Hortungsstrebens war eine Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit, die einen Verzicht auf mögliche Produktion bedeutete und als Arbeitslosigkeit im ökonomischen Sinne interpretiert werden kann. Da die betroffenen Arbeitskräfte formal ihren Arbeitsplatz behielten und sie mit den Betrieben eine Interessenkoalition darüber eingingen, den Umfang dieser Arbeitslosigkeit nicht gegenüber der Planzentrale offenzulegen, kann diese Art der Unterbeschäftigung als „interne" oder „versteckte Arbeitslosigkeit" bezeichnet werden. Sie bedingt, daß gesamtwirtschaftlich die Produktion bei unverändertem Beschäftigtenstand sinkt und die Arbeitsproduktivität abnimmt, daß also das abnimmt, was pro Beschäftigten an Output, an Gütern erzeugt werden kann.

Für die DDR zeigte sich tatsächlich ein beträchtlicher Produktivitätsrückstand gegenüber Marktwirtschaften, was ein Indiz für die Existenz solch einer versteckten Arbeitslosigkeit ist. Auf deren Existenz deuten auch im Frühjahr 1990 in der DDR durchgeführte Befragungen hin über den Anteil der Beschäftigten, der aus betriebswirtschaftlichen Gründen für die Erfüllung der Planaufgaben aber nicht erforderlich angesehen wurde oder auf den bei einer verbesserten betrieblichen Organisation oder gesamtwirtschaftlichen Planung wegen dann sinkender Stillstands- und anderer Ausfallzeiten hätte verzichtet werden können. Diese Befragungen ergaben, daß Ende der 80er Jahre etwa 1,4 Mio. Personen oder 15 % der Beschäftigten als versteckt arbeitslos galten.

Die zweite Konsequenz des betrieblichen Hortungsstrebens und der sozialpolitischen Strategie waren eine zunehmende monetäre Überversorgung der Volkswirtschaft und wachsende Diskrepanzen zwischen den Kauf- und Warenfonds der Bevölkerung. Da die privaten Haushalte als Arbeitsanbieter im wesentlichen keiner dirigistischen Arbeitskräftelenkung unterlagen, sondern ihren Arbeitsplatz prinzipiell selbst wählen konnten, erfolgte der größte Teil

der Neueinstellungen durch direkte Anwerbungen seitens der Betriebe. Das Instrument, mit dem die Betriebe um Arbeitskräfte konkurrierten, waren monetäre Anreize in Form von Löhnen, Gehältern und Prämien. Die Höhe dieser monetären Einkommen hing neben den zentral fixierten Tarifsätzen von der Vorgabe betriebsspezifischer Normen und Kennziffern ab, die von den Betrieben wesentlich beeinflußt werden konnten. Diese Einflußmöglichkeit nutzten die Betriebe, um über den Tariflöhnen liegende Effektivlöhne zu zahlen und so bereits beschäftigte Arbeitnehmer an den Betrieb zu binden oder neue Arbeitskräfte anzuwerben. Die Betriebe waren zu dieser Lohndrift imstande, weil sie als Staatsbetriebe faktisch nicht in Konkurs gehen konnten. Liquiditätsabflüsse wegen überhöhter Lohnzahlungen wurden durch außerordentliche Kredite durch die Staatsbank finanziert. Als Resultat dieser unzureichenden finanziellen Disziplin der Betriebe verfügten die privaten Haushalte zwar über steigende Lohneinkommen, jedoch konnten sie damit lediglich wachsende Geldbestände ansammeln, denen kein genügend großes Konsumgüterangebot gegenüber stand.

Konsequenz waren Inflationstendenzen, die aber wegen der zentral-administrativen Fixierung der Güterpreise nicht offen zutage traten, sondern zurückgestaut wurden. Die Höhe dieses Inflationspotentials wird deutlich, wenn man sich den zusammengefaßten Bargeld- und Sichtgeldeinlagenbestand anschaut, der in der DDR etwa rund 113 % der Konsumausgaben betrug gegenüber nur etwa 27 % in der Bundesrepublik. Folge solcher Ungleichgewichte zwischen Kauf- und Warenfonds waren Konsumgüterrationierungen, die den Leistungswillen der Bevölkerung zerrütteten. Im Ergebnis hat damit die DDR-Sozialpolitik ihren selbst gestellten Anspruch, durch Vollbeschäftigung das Lebensniveau der Bevölkerung anzuheben, nicht erfüllt. Zwar konnte durch die formale Arbeitsplatzgarantie Sicherheit bei der Einkommensentstehung erzielt werden, dies wurde jedoch erkauft durch eine erhebliche Unsicherheit bei der Einkommensverwendung. Anders formuliert: Sinkende Risiken in Bezug auf den Arbeitsplatz wurden substituiert durch erhöhte Risiken bei der Konsumgüterversorgung, denn der Zugriff auf begehrte Konsumgüter hing – angesichts von Mangelwirtschaft und Rationierungen – von solchen Zufälligkeiten, wie Besitz von Westdevisen, Zugehörigkeit zur Nomenklatura oder anderen persönlichen Beziehungen ab.

Mein Fazit lautet: Vielleicht empfinden Wirtschaftssubjekte solche Risiken bei der Konsumgüterversorgung als noch unangenehmer als Risiken bei der Einkommensentstehung, gegen die ja zumindestens prinzipiell eine Absicherung in Form der Arbeitslosenversicherung möglich ist. Wenn dies zutrifft, dann muß das Versagen der Sozialpolitik als eine der wesentlichen Ursachen für das Scheitern der DDR angesehen werden. Vielen Dank.

Vorsitzender Siegfried Vergin: Vielen Dank Herr Professor Vollmer. Ehe Herr Dr. Lubk das Wort ergreifen kann, will ich darauf hinweisen, daß Herr Professor Hockerts seine Ausführungen per Fax übermittelt hat, die wir Ihnen zur Verfügung stellen möchten (s. Anlage 8). Auf diese Weise können diese