

Sozialstaatsgebot und Sozialstaatlichkeit - vergessene Größen im Einigungsprozeß?

Prof. Dr. Klaus Lompe, geb. 1937 in Velbert, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Köln, ist seit 1970 Professor für Politische Wissenschaften an der TU Braunschweig.

Verfassungsfragen sind Machtfragen

Die aktuelle Diskussion um die Vereinigung der beiden deutschen Staaten macht wiederum deutlich, daß Verfassungsfragen Machtfragen sind, wie verfassungsrechtliche Fragen der Einigung von parteipolitischen Interessen dominiert werden. Dies gilt nicht nur für die Frage, ob Artikel 23 oder Artikel 146 des Grundgesetzes oder eine Verbindung von beiden beim Einigungsprozeß angewendet werden sollen, sondern auch für die Art und Weise, wie die Sozialstaatskonzeption und das Verhältnis von Marktwirtschaft und Sozialstaat in dieser Diskussion thematisiert werden.

Wenn von Befürwortern der Anwendung des Artikels 23 GG betont wird, daß dies - was von besonnenen Verfassungsrechtlern nachhaltig bestritten wird¹ - der schnellste Weg zur Einigung sei, so stellt diese stark wahltaktisch

¹ Vgl zu einer knappen, präzisen Analyse zuletzt Jürgen Seiffert Ein bloßer Beitritt wird der DDR nicht gerecht, in Frankfurter Rundschau (FR) v 20 3 90, S 16

bestimmte Begründung allenfalls die halbe Wahrheit dar, sieht man davon ab, daß der Wille des Verfassungsgebers verbogen wird, wenn am Ende der deutschen Vereinigung nicht eine in freier Selbstbestimmung erarbeitete neue Verfassung steht - wie wenig sich eine solche auch vom Grundgesetz unterscheiden mag. Vereinigung und Einheit können ihre Legitimation nur im völkerrechtlich fundierten Selbstbestimmungsrecht finden. Nur mit der Abstimmung über eine neue Verfassung eines neuen Gesamtstaates läßt sich das historische demokratische Defizit unseres Grundgesetzes, über das nicht das „Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt“ in einer unmittelbar gewählten Versammlung beschloß, beseitigen.

Befürchtet wird von Liberalen und Konservativen aber vor allem auch, daß auf dem Wege über eine verfassungsgebende Versammlung, bei der in einem Neuanfang beide Seiten gleichberechtigt eigene Gedanken und Anteile in die Verhandlungen einbringen würden, sozialstaatliche Elemente der DDR in die Verfassung aufgenommen werden könnten, die als hemmend für die freie Entfaltung marktwirtschaftlicher Prozesse und damit auch als Instrumente der Umgestaltung des Status quo der Machtverhältnisse angesehen werden. Die Reaktion auf die vom Runden Tisch und der Volkskammer vor den DDR-Wahlen verabschiedete Sozialcharta, in der unter anderem die Erhaltung der Rechte auf Arbeit, Wohnen, Aus- und Weiterbildung, eine weitere Demokratisierung und Humanisierung des Arbeitslebens und eine Grundversicherung gefordert werden, macht dies besonders deutlich,² zumal auch die westdeutschen Sozialdemokraten sich als ein Ergebnis eines verfassungsgebenden Prozesses den Ausbau des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsgebotes erhoffen.

So verwundert es auch nicht, daß in der politischen Diskussion seit der Wende in der DDR von den Vertretern eines schnellen Anschlusses die drei Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes - Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat - nachdrücklich als Leitprinzipien der Umgestaltung des anderen deutschen Teilstaates herausgestellt wurden, das Sozialstaatspostulat aber vernachlässigt, eher nebenbei mit der Forderung nach „Sozialer Marktwirtschaft“ gleichgesetzt wurde.

Sozialstaat oder soziale Marktwirtschaft?

Restriktive Interpretationen des Sozialstaatsgedankens und eine Diskussion nach dem Motto „Marktwirtschaft oder Sozialstaat?“ sind in der Bundesrepublik nicht neu. Interpretationsspielräume ergeben sich aus der offenen Formulierung des Grundgesetzes, also der Tatsache, daß der Sozialstaat zwar in Postulatform in den Artikeln 20 und 28 GG, jedoch nicht in Form eines bindenden, eindeutigen Sozialstaatsmodells in der Verfassung verankert ist. Der Kompromißcharakter des Grundgesetzes, der sich aus der Patt-Situation im parlamentarischen Rat ergab, ist hierfür maßgebend. Wie bei vielen anderen

² Vgl. FR v. 6. 3. und 16. 3. 90.

Normierungen wurde mit dem Prinzip des „sozialen Rechtsstaates“ der Artikel 20 und 28 des GG eine bewußte Antithese zur nationalsozialistischen Diktatur formuliert. Daher erhielt vor allem die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit ein besonderes Gewicht und wurde durch eine ganze Reihe von Grundgesetzbestimmungen, vor allem der Aufnahme der klassischen Freiheitsrechte, konkretisiert. Demgegenüber fehlen soziale Grundrechte (etwa Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnung und so weiter), wie sie in der DDR-Verfassung enthalten sind, völlig. Dies erklärt sich zum Teil aus dem Einwand, daß derartige Normierungen schwer einklagbar und noch schwieriger in der Praxis einer Marktwirtschaft einzuhalten seien. Zum anderen ist das Fehlen derartiger Rechte Ausfluß der Furcht, sie könnten Weichenstellungen für eine tiefgreifende Veränderung des sozialen und wirtschaftlichen Status quo, etwa in Richtung auf eine Wirtschaftsordnung des demokratischen Sozialismus, bewirken.

Dabei steht aber außer Zweifel, daß mit dem Normenkatalog des Grundgesetzes (vor allem Artikel 20, 21, 12, 14 und 15) eine Entscheidung für eine gemischte Wirtschaftsverfassung gefallen ist, die sowohl individualrechtliche Freiheitsverbürgungen wie auch sozialrechtliche Freiheitsbindungen enthält. Das Grundgesetz normiert zwar den Ausschluß bestimmter Wirtschaftssysteme, enthält aber keine positive Entscheidung für eine Wirtschafts- und Sozialordnung, auch nicht für die „soziale Marktwirtschaft“³.

So unterschiedliche reale Typen unter der Systemfamilie „Marktwirtschaft“ subsumierbar sind und so verschieden das Sprachsymbol „sozial“ in Verbindung mit Marktwirtschaft interpretiert wird, reicht die Sozialstaatskonzeption des Grundgesetzes auf jeden Fall über das gesellschaftstechnische Modell zur Regelung eines Teilbereiches der Gesellschaft, nämlich der Wirtschaft, hinaus. Und das „Soziale“ ist nicht immanenter Bestandteil des marktwirtschaftlichen Prinzips in seinem instrumentalen Grundcharakter; die „sozialen Errungenschaften“ von Marktwirtschaftssystemen sind jeweils vor allem konkretes Ergebnis politischen Handelns, sozialstaatlicher Konflikt- und Konsensprozesse - im Falle der Bundesrepublik nicht zuletzt Ergebnis des Durchsetzungswillens und der Durchsetzungskraft handlungsfähiger Gewerkschaften.

Da auch in der DDR inzwischen alle relevanten politischen Gruppen die Einführung der „sozialen Marktwirtschaft“ fordern, dort wie hier die jeweilige begriffliche Ausfüllung des Zusatzes „sozial“ recht vage bleibt, bedarf es operationaler Bestimmungen der Bedingungen, die an den gewünschten Typ von Marktwirtschaft gerade in der DDR zu stellen sind und die über den Nachweis der unbestreitbaren Effizienz und Dynamik marktwirtschaftlicher Systeme hinausreichen. Schätzt man die Freiheitsmaxime hoch und geht davon aus, daß eine prinzipiell marktwirtschaftliche Ordnung am ehesten auch die Vielgestaltigkeit des wirtschaftlichen Lebens als Voraussetzung der

³ Vgl. z.B. Investitionshilfeurteil vom 25 Juli 1954 oder Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. März 1979

Freiheitlichkeit gewährleisten kann, so hängt die Dimension des Sozialen unter anderem davon ab, inwieweit die Marktwirtschaft wirklich wettbewerblich ist (ein Anspruch, der angesichts der Konzentrationsprozesse in der Bundesrepublik zusehends verfehlt wurde), inwieweit sie von Diskriminierungen infolge einer ungerechten oder nicht zeitgemäßen Originärverteilung des Produktivvermögens und der Einkommen, die die Startpositionen für den Wettbewerb extrem ungleich machen, befreit ist, inwieweit *alle* Bedürfnisse der Menschen (auch die immateriellen) durch die Marktwirtschaft berücksichtigt werden und inwieweit das freiheitliche Postulat der Vielfalt der Unternehmenstypen nicht durch private Uniformierung der Gesellschaftswirtschaft zur Illusion gemacht wird. Daß all dies ebenso wie Verteilungsgerechtigkeit, kollektive und individuelle Grundsicherung und die heute intensiv diskutierten Umwelt- und Sozialverträglichkeiten nicht im Selbstlauf vom Markt erledigt werden kann, der in seiner auf kurzfristige Erfolge ausgerichteten Funktionserfüllung primär auf die Befriedigung des Gewinn- und Wirtschaftlichkeitsprinzips ausgerichtet ist, ist eine Binsenweisheit. So heißt es auch in einem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zur Sozialstaatsbestimmung: „Wenn Artikel 20,1 des Grundgesetzes ausspricht, daß die Bundesrepublik ein sozialer Bundesstaat ist, so folgt daraus, daß der Staat die Pflicht hat, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.“⁴

Die Programmatik des Sozialstaates ist also auch nicht auf die Kernproblematik der sozialpolitischen Verantwortung zu beschränken, das heißt auf Maßnahmen, die den einzelnen vor Gefahren schützen sollen, gegen die er allein nicht ankämpfen kann und die in ihrem zentralen Objektbereich das „Sozialleistungssystem“ ausmachen. Transferleistungen sind hier wichtige politische Instrumente zur Korrektur der von Marktprozessen bestimmten Einkommensverteilung. Entsprechend dem gemischtwirtschaftlichen Charakter des sozialökonomischen Systems trägt der Staat aber auch die letzte Verantwortung für das Funktionieren und die Entwicklung der Wirtschaft, für die Vorsorge für alle jene Gemeinschaftsaufgaben, die vom privaten Wirtschaftssystem nicht adäquat erfüllt werden oder erfüllt werden können, indem er das prinzipiell marktwirtschaftlich organisierte ökonomische System auch durch globale und selektive Eingriffe lenkt. Im Blick auf die Entwicklung in der DDR wird hier neben anderem zum Beispiel eine planvolle Strukturpolitik des demokratischen Staates vonnöten sein, wenn nicht alleine diejenigen über die künftige Struktur der ostdeutschen Wirtschaft bestimmen sollen, die Marktmacht besitzen und sich schon jetzt von der Bundesrepublik aus, unbehindert durch ein Wettbewerbsgesetz, ihre DDR-Marktanteile sichern.

Neben dieser *Interventionsfunktion* umfaßt die *sozialgestaltende Funktion* des Sozialstaatspostulats sowohl die Forderung nach Mitbestimmung wie auch andere Formen der sozialen Teilhabe wie Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie,

⁴ Grundsatzurteil zur Staatszielbestimmung der Artikel 20 und 28 GG durch den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts, 1967.

Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und so weiter. Alle diese komplexen Problembereiche sind im Blick auf den Vereinigungsprozeß der sehr unterschiedlichen Gesellschaftsformationen sowie in ihren Entwicklungslinien viel weniger diskutiert oder konzeptionell durchdrungen worden als Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion, obwohl auch hier angesichts der wahlkampfbestimmten Hektik kaum seriöse Analysen vorgenommen wurden. Es fehlt vor allem eine angemessene Kalkulation der volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten, obgleich wohl unstrittig ist, daß der Weg über eine überstürzte Währungsunion für beide Seiten der teuerste ist.

Sozialunion als bloßer Korrekturmechanismus der Wirtschafts- und Währungsunion?

Um die sozialen Folgen der überstürzten Währungsunion zu bewältigen, werden Bund und Länder nicht nur ihre „Kassen leeren“ müssen, ohne daß geklärt ist, wie sie vorher gefüllt werden. Die Konzeptionslosigkeit zeigt sich hier deutlich in der kruden Diskussion um die Kursregelungen in der Währungsunion, in der die DDR als Partner überhaupt nicht mehr auftritt und die Probleme zunehmend auf einen west-östlichen Verteilungskonflikt reduziert werden. Dabei wird bisher offensichtlich auch wenig beachtet, welche ein sozialer Sprengstoff eine eventuelle Kombination des Einkommensniveaus eines „Entwicklungslandes“ mit den Lebenshaltungskosten einer Wohlstandsnation ist. Bei dem ernsthaft in Erwägung gezogenen Umtauschverhältnis von 1: 2 würde rein rechnerisch das Einkommensniveau der Arbeitnehmer in der DDR durchschnittlich unter das Sozialhilfeniveau in der Bundesrepublik sinken und bei den gegebenen Durchschnittsrenten von 450 Ostmark betrüge das durchschnittliche Renteneinkommen 225 DM.

Auch die Forderungen nach schlichter Übernahme des bundesdeutschen Sozialversicherungssystems zeugt angesichts der gewachsenen Strukturen des Systems der DDR, der zu erwartenden Arbeitslosigkeit und der Erschütterungen, die sie dort bewirken werden, nicht von konzeptioneller Weitsichtigkeit, wenn man einmal davon absieht, daß etwas Derartiges mit Subventionen der Bundesrepublik in zweistelliger Milliardenhöhe bezahlt werden müßte.

Da offensichtlich die Schwäche der DDR-Wirtschaft dazu benutzt wird, die Bedingungen von Anschluß und Anpassung von der Bundesrepublik aus zu bestimmen - was einer ökonomisch-politischen Unterwerfung gleichkommt -, werden angesichts eines dominierenden Wirtschaftsnationalismus die sozialstaatlichen Regelungen allenfalls nachgeordnete Bedeutung haben, wird die Sozialunion eher als bloßer Korrekturmechanismus zur Wirtschafts- und Währungsunion begriffen, werden Harmonisierungsnotwendigkeiten sehr schnell einem undifferenzierten Vereinigungsstreben geopfert werden. Es bestehen begründete Vermutungen, daß es in den konkreten Politikmustern zunächst wieder zu einer relativ fraglosen Unterordnung der Sozial- und Gesellschaftspolitik und der Demokratieaspekte unter die Funktionserfordernisse der Ökonomie kommt, die in der bundesrepublikanischen Entwicklung bis Mitte

der sechziger Jahre eine restriktive Interpretation des Sozialstaatspostulates bewirkt hat. Nach dem „Pferdeäpfeltheorem“ gilt, daß erst einmal die Schornsteine - ungehemmt von „sozialpolitischen Auflagen“ - rauchen müssen, bevor alle am materiellen Wachstum teilhaben können. Die These, eine gute wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik sei die beste Sozialpolitik, wird im Vereinigungsprozeß wieder an Gewicht gewinnen. Dabei wird von den Konservativ-Liberalen immer wieder übersehen, daß das bloße Wachstum der statistischen Hilfsgröße „Sozialprodukt“ nichts über die Art und Weise der Erstellung dieses Produktes, die sozialen und ökologischen Kosten dabei, die Verteilung des Produktes, die Befriedigung der Interessen am Ergebnis und der Interessen am Vollzug des Wirtschaftens aussagt, also kein Maß für die Befriedigung von Bedürfnissen ist, sondern ein Maß zur Deckung kaufkräftiger Nachfrage. Die Entwicklung in der Bundesrepublik im letzten Jahrzehnt

hat gezeigt, wie relativ hohes Wachstum mit wachsender Not kaufkraftschwacher Schichten einhergehen, daß es eine Parallelität des Anstiegs von Sozialprodukt und Armutslebenslagen geben kann.

Die Gleichzeitigkeit von traditionellen und neuen Gefährdungslagen in der DDR - aber auch in der Bundesrepublik

Der Sozialstaat ist historisch vor allem das Produkt des sozialdemokratischen Reformismus in den Organisationen der Arbeiterbewegung, und ohne Zweifel hat die sozialstaatliche Politik in der entwickelten Welt - historisch betrachtet - unvergleichliche Fortschritte für die Lebenslagen und Chancen der Massen der Bürger hochentwickelter Industriegesellschaften bewirkt. Nicht selten wird mit Blick auf diese Entwicklung vom Ende des „sozialdemokratischen Zeitalters“ (Dahrendorf) gesprochen, da Sozialdemokratie und der Sozialstaat ihre historische Mission erfüllt hätten. Und mit Blick auf die Entwicklung in Deutschland wird eine Ungleichzeitigkeit in den sozialstaatlichen Regelungsbedürfnissen für die modernisierte Bundesrepublik und die vor-moderne DDR konstatiert. Unstrittig ist, daß im Hinblick auf wesentliche historische Zielsetzungen des Sozialstaates wie etwa Arbeitnehmer-, Mieter- und Konsumentenschutz in der Bundesrepublik beträchtliche Erfolge erreicht worden sind. Gerade auf diesen Gebieten steht die Entwicklung des Sozialstaates im Vereinigungsprozeß in der DDR erst am Anfang, vor allem dann, wenn, wie zu befürchten ist, angesichts des Gefälles zwischen Übermacht und Ohnmacht und den westdeutschen Kolonisierungstendenzen, angesichts des Fehlens starker Gewerkschaften und eines funktionierenden Wettbewerbsrechtes und der sich abzeichnenden Manchestermethoden mancher alter Betriebsdirektoren, bisherige DDR-spezifische Sozialstaatsregelungen (etwa für Frauen, Familien oder Kinder) den marktbedingten „Sachzwängen“ geopfert werden.

Insbesondere Entwicklungen vor allem seit Mitte der siebziger Jahre haben aber gezeigt, daß auch in den westlichen Sozialstaaten Problemlagen der *alten sozialen Frage* nicht gelöst sind, es vielmehr zu neuen Formen der Polarisierung der Lebenssituationen gekommen ist, die im Vereinigungsprozeß beziehungs-

weise in einem vereinten Deutschland - wenn nicht entschieden sozialstaatlich gegengesteuert wird - eine dramatische Zuspitzung erfahren werden.

Zudem wurde sehr deutlich, daß in den entwickelten Sozialstaaten auch neue und neuartige Schutzbedürftigkeiten permanent entstehen, die wiederum für die DDR besondere Brisanz haben. Gerade diese *neuen sozialen Fragen* zeigen, daß eine Vielzahl neuartiger Aufgaben planender Sozialstaatstätigkeit zu erfüllen ist, nicht zuletzt dort, wo die natürlichen Lebensbedingungen zu sichern oder wieder herzustellen sind. Hier sind vor allen Dingen die Folgen jenes Entwicklungstrends unserer Gesellschaft zu beachten, die mit dem Schlagwort „Risikogesellschaft“ (Beck) umschrieben werden. Offensichtlich ist in unserer fortgeschrittenen Moderne wie in keiner anderen Periode die gesellschaftliche Produktion von Reichtum systematisch mit der gesellschaftlichen Produktion von Risiken und Zerstörungen verbunden. Ein zentrales Kennzeichen der Risikogesellschaft ist, daß viele Gefährdungen nicht mehr gruppenspezifisch begrenzt werden können und daß sie eine Globalisierungstendenz erhalten, die die Produktions- und Reproduktionsphäre ebenso erfaßt wie sie nationalstaatliche Grenzen unterläuft. Dabei ist sicherlich richtig, daß viele Modernisierungsrisiken heute mehr oder weniger auch diejenigen erwischen, die sie produzieren und die aus einem spezifischen technischen Einsatz Nutzen ziehen. Dennoch haben in verschiedenen Bereichen wiederum primär bestimmte gesellschaftliche Gruppen die Risiken des technischen Fortschritts zu tragen, und auch der Einsatz neuer Technologien, die einerseits Medium humaner industrieller Arbeit sein können, schafft auf der anderen Seite neue Formen der Privilegierung und Benachteiligung. Allein Marktgesetzmäßigkeiten folgende Entwicklungen des technischen Wandels haben die Klüfte zwischen Habenden und Habenichtsen, zwischen technischen und Informationseliten einerseits sowie Technologie- und Qualifikationsarmen andererseits, zwischen „oben“ und „unten“ in der Gesellschaft und im industriellen Bereich vergrößert. Gerade hier wachsen einem Sozialstaat neue Aufgaben zu, der konzeptionell nicht auf rein defensive Abwehr sozialer Schäden abzielt, sondern vor allem aktive Maßnahmen ergreift, die auf die Verhinderung von Risiken oder wenigstens die Minimierung der sozialen Kosten beziehungsweise die Übernahme der Kosten durch die, die den Nutzen bestimmter Techniken haben, abzielen. Offensichtlich ist die gegenwärtige Entwicklung in den Beziehungen von Technik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt durch ähnliche säkulare Problemkonstellationen gekennzeichnet, wie sie für die Probleme des Arbeitnehmerschutzes im heraufziehenden Industrialismus des 19. Jahrhunderts charakteristisch waren. Beachtlich ist, daß traditionelle Risiken dabei durch neue, mit dem Modernisierungsprozeß verbundene Risiken überlagert werden, wobei diese gleichzeitig wiederum Auswirkungen auf die traditionellen Probleme haben, zu deren Lösung der Sozialstaat historisch angetreten ist. Insbesondere die Entwicklung in der DDR ist dabei durch die Gleichzeitigkeit besonders ausgeprägter traditioneller und neuartiger Problemlagen mit sozialstaatlichem Regelungsbedarf gekennzeichnet.

Jüngere Entwicklungen zeigen, daß auch Kernelemente der *alten sozialen Fragen* im Sozialstaat nichts an Brisanz verloren, zur Polarisierung von Lebenslagen geführt haben und im Vereinigungsprozeß deshalb an Dramatik zunehmen können, weil sich neue Teilungen und Fragmentierungen abzeichnen. Dabei werden die sozialstaatlichen Reaktionsmuster in einem Gesamtstaat vor allem mit Blick auf das Postulat der Gleichheit der Lebensverhältnisse deshalb so kompliziert werden, weil sich moderne technisierte Strukturen und veraltete Krisenbereiche in ihren jeweils unterschiedlichen Problemkonstellationen in einem ganz neuen Mischungsverhältnis gegenüberstehen beziehungsweise überlagern werden. Die Gleichzeitigkeit von ökonomischer Prosperität und daran partizipierenden Bevölkerungsgruppen auf der einen Seite und die Zunahme der Marginalisierung und Verarmung der von Erwerbschancen und materieller Sicherheit Ausgegrenzten auf der anderen Seite ist das kennzeichnende Merkmal der Polarisierungsprozesse vor allem im letzten Jahrzehnt.

Zwei-Drittel-Gesellschaft als „Exportmodell“?

Auch angesichts eines ausgeprägten internationalen Aufschwunggleichklanges in den achtziger Jahren konnte nicht verhindert werden, daß im Lichte von Massenarbeitslosigkeit die Zahl der Sozialhilfeempfänger drastisch angestiegen ist und jeder zehnte Bürger der Bundesrepublik unter der Armutsgrenze lebt.⁵ Anstieg und Wandel der Armut lassen sich nicht nur anhand der deutlichen Zunahme der Sozialhilfebedürftigkeit und einer drastischen Vermehrung der Obdachlosigkeit,⁶ sondern auch an der steigenden Inanspruchnahme der Sozialhilfe wegen Arbeitslosigkeit ablesen. Die *Neue Armut* ist dabei vor allen Dingen das Ergebnis eines interdependenten Zusammenwirkens von Mängeln in den Konstruktionsprinzipien der Sicherungssysteme, dem Abbau von Sozialleistungen und einer Arbeitsmarktentwicklung, die in ihrer Strukturierung sowohl Einkommenspositionen wie auch Ausgrenzungsrisiken zunehmend polarisiert. Sie ist das Resultat spezifischer, in mancher Hinsicht neuartiger, struktureller gesellschaftlicher Selektionsmechanismen, von Änderungen politischer und gesellschaftlicher Wertprioritäten und bestimmten Formen von Entsolidarisierungsprozessen im Sozialstaat, nicht zuletzt auch Folge der mangelnden Bereitschaft wahrzunehmen, wie viele Opfer vom Fortschrittskarussell herunterfallen.⁷

Im Bereich der Wirtschaftsstruktur standen in zunehmendem Maße wenigen rasch wachsenden, meist exportorientierten Branchen benachteiligte Produktionsbereiche gegenüber, prosperierenden Regionen solche, die durch immer tiefere strukturelle Krisen mit enorm wachsenden Folgeproblemen belastet wurden. Damit eng zusammen hängt die Spaltung der Gesellschaft in

5 Vgl. FR vom 17.2.90.

6 Vgl. Gerd Eben: Armut der Obdachlosen und Nichtseßhaften, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 11/12, 1989, S. 316 ff.

7 Vgl. dazu ausführlich Klaus Lompe (Hrsg.): Die Realität der Neuen Armut, Regensburg 1987 und ders.: Ausgrenzung und Verarmung im Wohlfahrtsstaat, in: ders.: Sozialstaat und Krise, Frankfurt/M. u. a. 1987.

jene Gruppen, die aus gut bis sehr gut Verdienenden bestehen und vor allem jenem Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung, der als Dauerarbeitslose, stille Reserve oder ständig von Arbeitslosigkeit Bedrohte in immer schwierigere Lebenslagen gerät. Die anhaltende Beschäftigungskrise und die sie überlagernden technologischen Veränderungen in den Produktionsbedingungen führten zu einem Strukturwandel des Beschäftigungssystems, durch den wachsende Teile der Erwerbsbevölkerung entweder lange Zeit oder völlig aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt oder in unterwertige Beschäftigungsformen und Perspektivlosigkeit abgedrängt wurden. Dabei ist beachtlich, daß vor allem die Schere zwischen dem unteren Drittel der Gesellschaft und dem Rest sich zunehmend vergrößert hat, Prozesse der Ausgrenzung sich zunehmend dynamisierten, auch wenn darüber hinaus generell ein stetiges Auseinanderlaufen der Einkommen aus Lohn und Gehalt auf der einen und Unternehmer-tätigkeit auf der anderen Seite zu konstatieren ist und die extreme Einseitigkeit der Verteilung des Produktionsvermögens eines der auffälligsten Strukturdefizite in der Entwicklung des westdeutschen Sozialstaates darstellt.

Die Zwei-Drittel-Gesellschaft, die sich unter äußerst günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen herausgebildet hat, wird im Vereinigungsprozeß an Sprengstoff gewinnen, wenn es nicht gelingt, den Sozialstaat auf solidarischer Basis aus- beziehungsweise umzubauen. Die grundsätzliche Frage nach den Entwicklungsperspektiven eines gesamtdeutschen Sozialstaates bleibt so lange ungeklärt, wie nicht thematisiert wird, wie die Diskrepanzen und sozialpolitischen Probleme der bundesdeutschen Gesellschaft beseitigt und in der DDR, die bisher keine derartigen sozialen Auseinanderentwicklungen wie die Bundesrepublik kannte, im Falle des „Exports“ des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells ähnliche Probleme vermieden werden können.

Begründete Vermutungen sprechen dafür, daß etwa gut ausgebildete bundesrepublikanische Facharbeiter, clevere Gewerbebegründer, Kapitalanleger und so weiter im Vereinigungsprozeß die Gewinner sein werden. Je dynamischer der ökonomische Aufschwungprozeß sein wird, desto schwieriger werden aber jene mitkommen können, die schon jetzt zu den Verlierern gehören. Zu der Population der Zwei-Drittel-Gesellschaft und den Ausgegrenzten in der Bundesrepublik werden sich vor allem jene gesellen, die drüben nicht schnell genug oder gar nicht fähig sind, neue berufliche Fähigkeiten zu erwerben. In der Bundesrepublik haben alleinstehende Frauen mit Kindern und ältere Arbeitnehmer besondere Schwierigkeiten. Daß die Arbeitslosenproblematik eine zentrale Rolle spielen wird, steht außer Zweifel: Die entsprechenden düsteren Prognosen werden sich wohl in der Realität der DDR bestätigen. Daß die überstürzte Währungsunion, die schlagartig zum Beispiel alle Einzelwirtschaften in der DDR, die bisher unter abgeschotteten Bedingungen überleben konnten, dem internationalen Wettbewerb aussetzt, zu massiven strukturellen Problemen führen wird, liegt auf der Hand. Zu Recht betont Lutz Hoffmann, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung: „Die Kohle- und Stahlkrise im Ruhrgebiet und an der

Saar, die Werftkrise an Nord- und Ostsee und die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in den sogenannten Zonenrandgebieten sind alles Bagatelprobleme im Vergleich zu dem, was mit der kurzfristigen Vereinigung der beiden deutschen Staaten an wirtschaftlichen Strukturproblemen und damit möglicherweise verbundener politischer Instabilität auf uns zukäme."⁸

Alle Kompensationsrechnungen vernachlässigen dabei, daß strukturelle Umbrüche, wie die Erfahrung zeigt, nicht gradlinig verlaufen, sondern in Schüben. Arbeitsplatzverluste einzelner Branchen und Regionen lassen sich nicht ohne weiteres durch Gewinne in anderen ausgleichen, wie die Entwicklungen in der Bundesrepublik gezeigt haben. Probleme struktureller Arbeitslosigkeit werden sich auch dort ergeben, wo die Qualifikationen von gestern nicht den heutigen Erfordernissen angepaßt werden, und offensichtlich ist das Qualifikationsniveau im Hinblick auf das technische Know-how eines der wichtigsten Probleme in der DDR. Investitionen in „Humankapital“ sind daher neben einer aktiven Beschäftigungs- und Strukturpolitik eine der zentralen sozialstaatlichen Aufgaben im Vereinigungsprozeß.

Die Sozialversicherungssysteme im Einigungsprozeß auf dem Prüfstand

Gerade wegen der zentralen Bedeutung der Arbeit für den einzelnen Menschen, die Gesellschaft und den ökonomischen Prozeß bedürfte es behutsamer Schritte und grundsätzlicher konzeptioneller Überlegungen im Vereinigungsprozeß, die auf fundierten Informationen über die Unterschiede im Beschäftigungssystem, auf dem Arbeitsmarkt, die sozialen Errungenschaften und die sozialen Sicherungssysteme aufbauen.

Was das Sozialsicherungssystem betrifft, so stellen sich angesichts der Forcierung des Einigungsprozesses zahllose Fragen auch mit kurzfristigem Lösungsbedarf, auf die bisher keine hinreichenden Antworten gefunden wurden. Nur einige Probleme seien angedeutet: Soll unser fragmentiertes System der Krankenkassen, in dem auch nach der vorjährigen Reform Kassenmedizin weiter Klassenmedizin bleibt, auf die DDR übertragen werden? Welche Auswirkungen haben die Aussiedler- und Übersiedlerströme auf unsere in Bedrängnis geratenen Zweige der sozialen Sicherung?⁹

Auch unter Ausblendung von so signifikanten Problemfeldern wie die aktuelle Wohnungsnot, die finanziellen Überlastungen der Bundesländer, die Notwendigkeiten der Neuregelung des Länderfinanzausgleiches im deutschen Einigungsprozeß birgt auf jeden Fall allein die Problematik der dauerhaften Arbeitsmarktintegration angesichts der Tatsache, daß zunehmend auch

⁸ Hier zitiert nach Die Zeit vom 16.2.90, S. 21

⁹ Zu Modellrechnungen über positive und negative Entwicklungskomponenten vgl. Günter Buttler, Helmut Winterstein, Norbert Jäger: Aussiedler - Ein Gewinn oder Verlust für das System der Sozialen Sicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 8/9 - 1989, S. 232 - 238 und Jürgen Kühl: Übersiedlung in die Arbeitslosigkeit⁵ Problemgruppen in der innerdeutschen Bevölkerungsmobilität als Belastung für die Arbeitslosenversicherung' Manuskript v. Februar 1989.

Gruppen mit schlechten Arbeitsmarktchancen übersiedeln, ein immenses gesellschaftspolitisches Konfliktpotential in sich.

So wie differenzierte Überlegungen über die Problematik der deutsch-deutschen Integration mit expliziter Berücksichtigung des Problems der Arbeitslosigkeit eher die Ausnahme sind, so wenig werden die Voraussetzungen eines sozial integrativen Sicherungssystems bisher offengelegt. Sozialpolitik und hier vor allem lohnzentrierte Sozialversicherungspolitik setzt ein bestimmtes Niveau von volkswirtschaftlicher und individueller ökonomischer Leistungsfähigkeit voraus, wobei insbesondere die Einkommen der einzelnen Versicherungsteilnehmer oberhalb eines Existenzminimums liegen müssen, um hinreichend hohe Beitragsleistungen erbringen und einen ausreichenden Versicherungsschutz als äquivalenten Prozentanteil des Einkommens erwerben zu können. Das verlangt dauerhafte Chancen zur Erwerbstätigkeit und ein hinreichend hohes Lohnniveau für den einzelnen, um überhaupt einen akzeptablen Versicherungsschutz etwa gegen Arbeitslosigkeit und für das Alter erwerben zu können. Natürlich ist ein kontinuierlicher Wachstumsprozeß vonnöten, wenn diese Zielsetzung und die Erbringung notwendiger Versicherungsbeiträge durch eine Solidargemeinschaft sichergestellt werden sollen. Das Beispiel der Bundesrepublik zeigt aber, wie trotz ökonomischer Prosperität ein fragmentierter Arbeitsmarkt und damit verbundene Massenarbeitslosigkeit enorm hohe Kosten vor allen Dingen im Sozialsicherungssystem verursachen und massive Restriktionen und Steuerungsprobleme des Sozialstaates hervorbringen.¹⁰

Welche Varianten der zu erwartenden zukünftigen Arbeitslosigkeit in der DDR man auch zur Basis nimmt, der Optimismus, unsere Probleme einer unzureichenden Absicherung Arbeitsloser würden drüben nicht in gleichem Maße oder noch gravierender entstehen, kann allenfalls wahlpolitisch motiviert sein. Wer dabei, wie es zunehmend geschieht, auf die DDR als ein Billiglohnland setzt, kann also nicht im gleichen Atemzug, ohne eine bewußte Inkaufnahme des Exports der Zwei-Drittel-Gesellschaft, unser Sozialversicherungssystem übertragen wollen.

Auch die mit unterschiedlichen Intentionen in der Bundesrepublik beziehungsweise in der Sozialcharta der DDR herausgestellte Forderung der Etablierung einer sozialen Grundsicherung zur Vermeidung und Beseitigung der sozialen Polarisierung in der Gesellschaft kann die angesprochenen sozialstaatlichen Probleme der deutsch-deutschen Integration nicht befriedigend lösen. Solche Forderungen beziehen sich zu Recht auf durch politisches Handeln verstärkte „Sollbruchstellen“ unseres Sozialsystems und stellen auf der Ebene der Kompensation sozialer Risiken trotz der ungeklärten Finanzierungsprobleme einen wichtigen Reformansatz dar. Die Konzentration auf die kompensatorische Interventionsebene im Sozialstaat ist aber angesichts der grundlegenden sozialen Problemkonstellationen einer sich wandelnden

¹⁰ Vgl. Ernst Spitznagel Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, in: Mitt AB, H 4/1989, S. 471 ff.

Arbeitsgesellschaft nicht hinreichend. Mit Geld allein - so unverzichtbar und selbstverständlich ein umfassender Solidarbeitrag eines der reichsten Länder der Erde sein sollte - wird man den Problemen hüben und drüben nicht ausreichend begegnen können. Unumgänglich ist eine Neukonzeptualisierung einer aktiven Sozialstaatspolitik und eines programmatischen Interventionismus, die nicht nur auf die Kompensation der Risiken der Arbeitslosigkeit zielen, sondern über die Integration in die Erwerbsarbeit und die Umverteilung des Arbeitsvolumens in der Gesellschaft die Lebenslagen der Bürger nicht nur den ungebremsten und ungesteuerten Marktmechanismen unter- beziehungsweise nachordnen. Dabei ist in dieser historischen Phase die Neubelebung der Idee des Sozialstaats als Steuerstaat, eine aktive Struktur- und eine sozialstaatlich orientierte Technologiepolitik wie eine mit allen anderen Teilpolitiken abgestimmte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter wirksamer Beteiligung der Arbeitnehmerorganisationen hier wie dort unverzichtbar.

Tragendes Element der Sozialstaatsentwicklung in der Bundesrepublik war der soziale Konsens. Er wurde als ein wichtiger „Produktionsfaktor“ begriffen. Wohlfahrtspolitik wurde nicht nur als Folge, sondern auch als wesentliche Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung angesehen. Der keynesianisch-wohlfa hrtstaatliche Konsens bröckelt seit einiger Zeit. Seine Wiederbelebung wird auch eine Voraussetzung für die verbindliche Festsetzung sozialer Mindeststandards für die Bürger im östlichen Teil Deutschlands sein.