

Modernisierung und Sozialpolitik in Osteuropa

Sylke Nissen, geb. 1959 in Emden, Bankkauffrau, Studium der Politischen Wissenschaft an der FU Berlin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Hamburger Institut für Sozialforschung.

Arbeitslosigkeit und Umweltverschmutzung gehören zu den Phänomenen, die es im sozialistischen System nicht geben konnte, weil es sie nicht geben durfte. Nun, da in den Reformstaaten Anstrengungen zum Aufbau marktwirtschaftlicher Demokratien gemacht werden, wird das Ausmaß der früher in Überbeschäftigung versteckten Arbeitslosigkeit bekannt. Auch Daten über die Verseuchung von Luft, Wasser und Boden erreichen jetzt die Öffentlichkeit. Doch nicht genug damit, daß diese Probleme in einer für östliche und westliche Verhältnisse erschreckenden Dimension bekannt werden. Es zeigt sich darüber hinaus eine fatale Verknüpfung von wachsender Arbeitsplatzunsicherheit mit der Umweltkatastrophe. Probleme der Umwelt und der Beschäftigung entwickeln sich nicht unabhängig voneinander, sondern zwischen Umweltschutz und Arbeitslosigkeit herrscht ein enger Zusammenhang. Daß Arbeitsplätze durch notwendige Maßnahmen zum Umweltschutz in Gefahr geraten können, ist auch in westlichen Industriestaaten nicht unbekannt. Trotz allgemein anerkannter positiver Wirkungen von Umweltschutz auf die Beschäftigung gibt es immer wieder Fälle, in denen Umweltpolitik zur Vernichtung von Arbeitsplätzen führt - was von Unternehmen und Arbeitnehmern als „Argument“ gegen Umweltschutzmaßnahmen angeführt wird.

Mit den Entwicklungen, die in den Staaten Ost- und Mitteleuropas beobachtet werden können, haben die bisher bekannt gewordenen Konflikte zwar die Struktur, keinesfalls aber die Dimension gemeinsam. Allein in der ehemaligen DDR sind bereits zehntausende von Arbeitsplätzen durch die überfällige Stilllegung oder Sanierung veralteter Anlagen verloren gegangen. Wie reagieren die Bürger, wenn sie durch ökonomisch oder ökologisch notwendige Umstrukturierungen ihre Arbeitsplätze und damit ihre wichtigste Einkommensquelle verlieren? Welche Konsequenzen können aus dem radikalen politischen Wechsel und dem damit verbundenen Verlust von Sicherheit für die anstehenden Transformationsaufgaben entstehen? Diese Fragen stellen sich für gesellschaftliche Probleme wie die dringend notwendige ökologische Sanierung und sie stellen sich für den Demokratisierungsprozeß in den Staaten Mittel-Osteuropas insgesamt. Um diesen Fragen nachzugehen, werde ich auf die Überfrachtung sozialistischer Arbeitsverhältnisse mit Aufgaben und Ansprüchen eingehen.¹ Ich wähle die DDR als Beispiel.

¹ Eine ausführliche Diskussion von Umweltproblemen in Osteuropa findet sich in Sylke Nissen (Hrsg.), *Modernisierung nach dem Sozialismus. Ökologische und ökonomische Probleme der Transformation*. Marburg 1992.

Sozialistische Arbeitsverhältnisse

In der DDR beinhaltete das gesetzlich verbürgte „Recht auf Arbeit“² nicht nur eine faktische Beschäftigungsgarantie, sondern es umschloß wesentliche sozialpolitische Elemente und war informelle Regelungsinstanz für eine Reihe von quasi-privaten Aufgaben.³

In allen osteuropäischen Staaten war die Arbeitskraft der billigste Produktionsfaktor und stand umfangreicher als andere Ressourcen zur Verfügung. Selbst bei Vollbeschäftigung hielt die Nachfrage nach Arbeitskräften an, denn es entsprach der volkswirtschaftlichen Rationalität, „jedwede Arbeitskraftreserve in den Wirtschaftsprozeß einzugliedern, solange das überhaupt zum Produktionswachstum beiträgt, auch wenn dieser Beitrag noch so klein ist.“⁴ Profitabilitätskriterien spielten für die betriebliche Personalpolitik keine Rolle, denn der wirtschaftliche Erfolg eines Kombinats wurde nur an der absoluten Planerfüllung gemessen. Die volkswirtschaftliche Mobilisierung aller verfügbaren Arbeitskräftereserven entsprach dem individuellen Interesse und der materiellen Notwendigkeit in vielen Familien, ihre Einkommenssituation zu verbessern. Das Lohnniveau war so niedrig, daß trotz der subventionierten Nahrungsmittelpreise nur ein Einkommen für eine Familie häufig nicht ausreichte. Die generell hohe Erwerbsquote und die außerordentlich hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen erklären sich daher auch durch den Zwang zu einem zweiten Einkommen.

Die faktische Beschäftigungsgarantie in den Staatsbetrieben und die permanente Arbeitskräfteknappheit werden häufig als Basis für eine „Position passiver Stärke“⁵ der Arbeitnehmer gegenüber der Unternehmensleitung interpretiert. Kündigungsdrohungen der Unternehmen konnten kaum Wirkung haben, denn jeder Beschäftigte war unentbehrlich. Werksleitungen und Werk tätige schlossen quasi „Planerfüllungspakte“.⁶

Die Arbeitszeit, vielleicht treffender: die Zeit der Anwesenheit im Betrieb, war lang. Der frühere DDR-Soziologe Winkler errechnete für 1989 eine jährliche Arbeitszeit in der DDR von 1 960 Stunden. Der Grundurlaub betrug 18 Tage, hinzu kamen einige zusätzliche Urlaubstage für Schichtarbeiter, für Mütter mit mehreren Kindern, Jugendliche, oder zum Ausgleich „für besonders verantwortliche Tätigkeiten“.⁷ Die regelmäßige Wochenarbeitszeit lag

2 Das Recht auf Arbeit war in Artikel 24 der Verfassung der DDR und im „Gesetzbuch der Arbeit“ von 1961 verankert; vgl. Gunnar Winkler (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik der DDR 1945-1985, Berlin 1989, S. 110 ff.

3 Die Funktionsüberlastung des Arbeitsverhältnisses war im Westen zwar spürbar, aber weniger ausgeprägt; vgl. hierzu Friedhart Hegner, Vollbeschäftigung: Zur Notwendigkeit eines veränderten Verständnisses des Rechts auf Arbeit - historische Notizen zu einem aktuellen Thema, in: Sozialpolitische Bilanz. Referate auf der Tagung der Sektion Sozialpolitik der DGS am 3. und 4. Mai 1985 in Bielefeld. Bremen 1985, S. 28-66.

4 Rainer Deppe, Dietrich Hoß, Arbeitspolitik im Staatssozialismus. Zwei Varianten: DDR und Ungarn. Frankfurt 1989, S. 61 f.

5 Ulrich Voskamp, Volker Wittke, Aus Modernisierungsblockaden werden Abwärtsspiralen - zur Reorganisation von Betrieben und Kombinaten der ehemaligen DDR, in: Berliner Journal für Soziologie, 1/1991, S. 30.

6 Horst Kern, Rainer Land, Der „Wasserkopf“ oben und die „Taugenichtse“ unten, in: Frankfurter Rundschau, 13. 2.1991, S. 16.

7 Vgl. Gunnar Winkler (Hrsg.), Sozialreport DDR. Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR. Stuttgart 1990, S. 106; für die Bundesrepublik gibt Winkler 1 736 Stunden als jährliche Arbeitszeit an.

bei 43³/₄ Stunden. Wochenend- und Sonderschichten über die Normalarbeitszeit hinaus waren keine Ausnahme, weil der schlechte Zustand der Maschinen häufig zu Produktionsstillstand führte. Diese Schichten wurden als Überstunden vergütet und erleichterten die Übererfüllung der Pläne und den Bezug von Prämien. Das Interesse an Sonderschichten war groß.

Schon diese direkt an das sozialistische „Recht auf Arbeit“ geknüpften Implikationen vermitteln einen Eindruck von der zentralen Stellung der Erwerbstätigkeit im Sozialismus. Die Beschäftigungs- und Entlohnungsgarantie bei langen Arbeitszeiten und eine besondere Art der „Mitbestimmung“ in den Staatsbetrieben⁸ kennzeichnen die nicht unbedingt freiwillige oder positive, aber faktisch kaum zu lockernde Verbindung des Individuums mit dem Kombinat, dem Volkseigenen Betrieb (VEB) oder der Genossenschaft.

Darüber hinaus verband sich mit dem Arbeitsplatz ein hohes Maß an sozialer Sicherheit. Planung, Verwaltung und Umsetzung der umfangreichen sozialen Betreuung fanden im Unternehmen statt. Alle mit der Sozialversicherung der Werktätigen verbundenen Aufgaben waren den Gewerkschaften übertragen worden. Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) war seit 1956 für „die gesamte politische, organisatorische und finanzielle Leitung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten“⁹ zuständig. Gewerkschaftsbevollmächtigte in den Volkseigenen Betrieben verwalteten die Kranken-, Unfall-, Renten-, und Mutterschafts- beziehungsweise Elternschaftsversicherung. Die weitere „Arbeiterversorgung“ neben der Sozialversicherung war Aufgabe des betrieblichen Direktionsbereichs „Sozialwesen“. Das Arbeitsgesetzbuch der DDR legte fest, was diese soziale Betreuung der Werktätigen beinhalten sollte. Dazu gehörten die Verpflegung im Betrieb, Einkaufsmöglichkeiten und ein Angebot persönlicher und handwerklicher Dienstleistungen vom Reparaturservice bis zum Friseur. Das Gesundheitswesen war ebenso im Betrieb verankert wie Kultur- und Sportveranstaltungen, Brigadезusammenkünfte und Feiern. Auch die Betreuung der Kinder war vom Säuglingsalter an in Krippen, Kindergärten und Ferienlagern organisiert. Der Betrieb oder die Betriebsgewerkschaft verteilten die Urlaubsplätze für die ganze Familie in den angeschlossenen Ferienheimen. Und schließlich konnte auch die Wohnungsvermittlung mit Hilfe der Betriebsgewerkschaftsleitungen beschleunigt werden.

Selbst mit dieser Vielzahl institutionell verankerter Anbindungen der Werktätigen an den Betrieb ist die Überlastung des Arbeitsverhältnisses mit verschiedenen Funktionen noch nicht ausreichend umschrieben. Die Arbeiterversorgung wurde ergänzt durch eine Reihe von teils privaten, teils betriebsbedingten Beziehungen im Kollektiv. Der Betrieb übernahm in vielen

⁸ Darüber hinaus konnten sich die Arbeitnehmer auch auf eine Art „Betriebsbestandsgarantie“ verlassen. Vgl. Gerd Vonderach, Orientierungssuche zwischen Marktwirtschaft, „Öffentlichem Dienst“ und Sozialpolitik — Thesen zur Stellung der Landwirtschaft in modernen Gesellschaften (Deutschland), in: Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft 2/1991.

⁹ Gunnar Winkler (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik der DDR 1945-1985. Berlin 1989, S. 98.

Fällen Aufgaben der Familie. Cordia Schlegelmilch stellt in ihrer Untersuchung über Würzen bei Leipzig fest, daß sich „innerhalb der Belegschaft informelle Netze gegenseitiger Hilfe (bildeten), verbunden mit langjährigen Freundschaftsbeziehungen, auch außerhalb der betrieblichen Sphäre. Man war aufeinander angewiesen und hielt zusammen. Privates und berufliches Leben waren keine getrennten Bereiche.“¹⁰ Es gab „Betriebsvergnügen“, an denen die ganze Familie teilnahm. Private Sorgen und Nöte bis hin zu Eheproblemen wurden im Kollegenkreis, in der Brigade besprochen. Schließlich dienten die Beziehungen im Betrieb auch als Basis für das „Organisieren“. Wer für private Zwecke Material oder Fahrzeuge brauchte, fand im Betrieb meist die benötigte Unterstützung. Häufig duldete die Betriebsleitung das Organisieren oder unterstützte die private Nutzung der betrieblichen Einrichtungen sogar aktiv, um die guten und dringend benötigten Arbeitskräfte zu halten.¹¹

Dieser Überblick über einige wichtige Elemente der Bindung des Arbeitnehmers an den sozialistischen Betrieb zeigt, daß sich die Werktätigen in der DDR an ihrem Arbeitsplatz auf ganz wesentliche Sicherheiten verlassen konnten: die Beschäftigungs- und Betriebsbestandsgarantie sowie umfangreiche formale wie informelle soziale Versorgung über den Lohn hinaus. Die in dieser Verknüpfung wurzelnde, mangelnde Trennschärfe zwischen Produktionsbereich, Sozialpolitik und Familie war für die Arbeitsbeziehungen im Sozialismus charakteristisch und erinnert an vormoderne Sozialverhältnisse.¹² Während die kapitalistische Entwicklung die funktionale Separierung von Ökonomie und Arbeitswelt einerseits sowie Familie und Privatleben andererseits förderte und erforderte, wurden im sozialistischen Staat diese Differenzierungen durch die proklamierte „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“¹³ in Teilen rückgängig gemacht. Der unterbrochene Differenzierungsprozeß wird nun im Zuge der ökonomischen und politischen Transformationen mit allen Konsequenzen wieder aufgenommen. Auf einige bereits feststellbare und absehbare Folgen möchte ich im nächsten Abschnitt zu sprechen kommen.

Transformationsprobleme

Viele tausend Arbeitnehmer haben im Zuge der Umstrukturierung seit 1990 ihren Arbeitsplatz verloren. 3 bis 4 Millionen Menschen sind in der ehemaligen DDR inzwischen arbeitslos (60 Prozent davon Frauen), Kurzarbeiter (zum Teil mit einer Arbeitszeit von null Stunden) oder in vorübergehenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt. Mit dem Arbeitsplatz geht in erster Linie der Lohn verloren, und die Einkommensminderung wiegt um so schwerer, als die Arbeitnehmer nun vielfach auf westliche Warenmärkte mit westlichem Preisniveau angewiesen sind. Aber auch der früher selbstver-

10 Vgl. Cordia Schlegelmilch, Zwischen den Zeiten - Eine Kreisstadt im neuen Deutschland am Beispiel „Würzen in Sachsen“. Berlin 1991 (verv. Ms.).

11 Vgl. ebd.

12 Vgl. Georg Vobruba, Jenseits der sozialen Fragen. Frankfurt/M. 1991.

13 Günter Manz, Gunnar Winkler, Sozialpolitik. Berlin 1985, S. 16 f.

ständige Kontakt zur „Familie Betrieb“ wird schwieriger. Denn wer seinen Job verliert und dadurch aus dem sozialen Netzwerk am Arbeitsplatz herausfällt, muß einen höheren Anteil des knapperen Einkommens aufwenden, wenn er private, kollegiale Beziehungen aufrecht erhalten will. Soziale Isolierung droht. Die Privatfamilie, die bislang von vielen Aufgaben entlastet war, erfährt nun einen Funktionsverlust, dem sie vermutlich häufig nicht standhalten kann.

Neben der Beschäftigungsgarantie fallen dem Wandlungsprozeß zudem viele andere mit der Betriebszugehörigkeit verknüpfte „Vergünstigungen“ zum Opfer. Sicher trauern die ehemaligen Werktätigen nicht allem nach, was mit ihrer früheren Arbeit zusammenhing und was nun umstrukturiert wird oder ganz verschwindet. Manche der Extrafunktionen knüpften nur offiziell an das Arbeitsverhältnis an, wurden in der Realität aber nicht erfüllt. Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit war bis in die Betriebskantine spürbar.¹⁴ Andere mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Spezifika wie das „Organisieren“ oder die Ansätze einer Naturaltauschwirtschaft hatten ihre Funktion gerade durch die systembedingten Knappheiten. Sie sind nun überflüssig. Dennoch verbindet sich mit der fundamentalen Umstrukturierung ein gravierender Verlust an Sicherheit. Was bleibt, ist die Angst vor dem Schwinden vertrauter Prinzipien, Regeln und Verbindlichkeiten. Niemand weiß wirklich so recht, wie die neuen Probleme des Alltags denn anders als mit den bekannten Mitteln und Methoden gelöst werden sollen. Ein Apparatefahrer aus Bitterfeld meint: „Als ich noch unter der Fuchtel vom Honecker stand, wußte ich sicher, daß ich jeden Tag wiederkommen kann. Heute (...) das Schlimmste ist die Ungewißheit.“¹⁵ Das ungeliebte, doch vertraute Leben in Nischen zerfällt, ohne daß sich praktikable Alternativen zeigen. Und je mehr Ausnahmeregelungen, Sonderzulagen und informelle Übereinkommen den Alltag erträglich machten, um so tiefer ist nun der Sturz in eine neue Normalität.

Die Folgen des rapiden Funktionsverlustes, den das Arbeitsverhältnis erfährt, sind in den Kernzentren der sozialistischen Industrie in außergewöhnlichem Maße spürbar. Denn gerade dort, wo die besonderen Anstrengungen zur Intensivierung der Produktion verheerende ökologische Folgen hatten, waren die Arbeitnehmer durch großzügige Zusatzvergünstigungen noch enger an den Betrieb gebunden. Da die Hochburgen veralteter Technik in der Regel die ökologischen Problemzonen des Ostblocks waren, wurde die Bereitschaft der Werktätigen, in den dortigen Betrieben zu arbeiten, durch „Schmutzzulagen“ gefördert. Nicht nur in Bitterfeld lagen die Löhne deutlich über dem Durchschnitt.¹⁶ Die sogenannte „Sterbepremie“ diente 40 Jahre lang dazu, Arbeiter in das böhmische Industrieviertel in der Tschechoslowakei zu locken: „Wer als Zuzügler zehn Jahre aushält, bekommt von da an jährlich eine Treue-

14 Vgl. Richard Rottenburg „Der Sozialismus braucht den ganzen Menschen“ - Zum Verhältnis vertraglicher und nichtvertraglicher Beziehungen im VEA, in: Zeitschrift für Soziologie 4/1991, S. 312.

15 Süddeutsche Zeitung, 4. 5.1990.

16 Vgl. hierzu Markus Peter, Leben im ökologischen Katastrophengebiet, in: Kommune, 8/1991, S. 13-14.

prämie von 2 000 Kronen (...) 130 000 Arbeitskräfte beziehen diese böhmische Schmutzzulage bereits."¹⁷ Zulagen gab es überall, wo es nötig war, Arbeitnehmer für umweltverschmutzende Kernindustrien zu finden und dort auch zu halten. Wer bereit war, seine Gesundheit aufs Spiel zu setzen, wurde dafür belohnt. Man verfügte über ein verhältnismäßig hohes Einkommen und hatte Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die anderen Bürgern verschlossen blieben.

Diesen Sonderstatus gibt es nun nicht mehr. Die Beschäftigten in den Fabriken hochbelasteter Ballungsräume werden in Zukunft nicht deshalb mehr verdienen, weil sie in solchen Fabriken arbeiten. Die Möglichkeit zur Identifikation mit ihrer Tätigkeit aufgrund einer im Vergleich zu den meisten anderen Arbeitsplätzen höheren Bezahlung fällt der Umstrukturierung zum Opfer. Viele der bislang privilegierten Werkstätigen werden ihren Arbeitsplatz in den Dreckschleudern ganz verlieren, andere können zumindest nicht mehr mit einer besonderen Entschädigung für ihre Arbeit rechnen. Kaum jemand, der hier um Arbeitsplatz und Einkommen fürchtet, wird großes Engagement für die ökologische Sanierung zeigen.

In Anbetracht der fundamentalen Umwälzungen und der sehr kurzen Gewöhnungszeit ist die spürbare Furcht der Arbeitnehmer und ihrer Familien im ehemaligen Staatssozialismus vor Arbeitslosigkeit und ungenügender sozialer Sicherung nicht überraschend. Sie wird gerade bei jenen Erwerbstätigen zusätzlich gesteigert, die in den früheren Kernindustrien beschäftigt sind. Im Braunkohletagebau, im Energiesektor, in der Chemie- und Stahlindustrie oder dem Hüttenwesen wächst die Wahrscheinlichkeit, daß die Arbeitnehmer ihre ökologisch unhaltbaren aber materiell besonders interessanten Jobs als erste verlieren werden.

Die Schwierigkeiten, die einer dringend notwendigen Modernisierung in Osteuropa insbesondere bei umweltschutzbedingten Anforderungen im Wege stehen, häufen sich:

- In den ehemaligen sozialistischen Industriezentren werden die nicht länger tolerierbaren ökologischen Schäden nicht selten zur Schließung der Betriebe oder zur drastischen Verkleinerung der Standorte führen.
- Stilllegungen und Rationalisierungen werden insbesondere die Arbeitnehmer treffen, die bisher durch zahlreiche materielle Zusatzvergünstigungen über das normale Maß hinaus mit ihrem Arbeitsplatz verbunden waren. Diese Arbeitnehmer verlieren nicht nur ihren Sonderstatus, sondern mit einer noch höheren Wahrscheinlichkeit als in anderen Bereichen auch ihren Arbeitsplatz.
- Die beschäftigungspolitischen Alternativen für die Betroffenen sind schlecht. Der einseitigen Ausrichtung der Produktionen wegen gibt es in der Region kaum Ersatzarbeitsplätze.

¹⁷ Süddeutsche Zeitung, 10.1.1989.

- Zugeständnisse der betroffenen Bevölkerung an *ökologische* Anforderungen sind angesichts dieser ökonomischen Schwierigkeiten nicht zu erwarten. Eher muß mit Widerstand gegen umweltpolitische Sanierungsvorhaben gerechnet werden. Die Angewiesenheit von Arbeitnehmern auf ihre vorhandenen, umweltverschmutzenden Arbeitsplätze hat in den vergangenen Jahren auch die ökologische Modernisierung westlicher Industrieländer vielfach verzögert. Im Konflikt zwischen der Sicherung von Arbeitsplätzen einerseits und Umweltschutz andererseits fiel die politische Entscheidung häufig zu Lasten ökologischer Anforderungen.¹⁸ Wenn die verantwortlichen Politiker bei einer umweltbewußten Entscheidung, die den Verlust von Arbeitsplätzen erwarten ließ, negative Folgen für ihre eigenen (Wiederwahl-)Interessen fürchten mußten, hatte die Sicherung der Beschäftigung in der Regel Vorrang. Ein solcher Konflikt bahnt sich nun in Osteuropa in vielfach vergrößertem Maßstab als ökologische Modernisierungsblockade an.
- Die Misere spitzt sich vor den Augen einer Bevölkerung zu, die Jahrzehnte lang gelernt hat, den *Staat* als verantwortliche Instanz für alle nur denkbaren gesellschaftlichen Sachverhalte anzusehen. Nun stehen erstmals *gewählte* Repräsentanten in der Kritik der Öffentlichkeit. Die Politiker mögen zwar zunächst einen außergewöhnlichen Vertrauensvorschuß genießen. Sie können aber nicht sicher sein, daß ihnen die Unterstützung aus dem Volk erhalten bleibt, wenn sie eines der beiden Ziele auf Dauer verletzen.

Die ökonomischen Umstrukturierungen verlangen von nahezu der ganzen Bevölkerung einen festen Glauben an bessere Zeiten in der Zukunft - trotz der sich gegenwärtig täglich verschlechternden Zustände. Wenn die Betroffenen ihren Wunsch nach materieller Sicherheit und den Protest gegen drohende Arbeitslosigkeit nur durch das Werfen von Tomaten zum Ausdruck bringen, haben die Verantwortlichen Glück gehabt.¹⁹ Wenn sich Enttäuschung über den Reformprozeß aber nach kurzer Zeit in Apathie und wie in Polen in Wahlbeteiligungen von 40 Prozent bei den ersten freien Parlamentswahlen im Oktober 1991 niederschlägt, gerät das Projekt der demokratischen Transformation in Gefahr. Von vielen Beobachtern und Beteiligten wird inzwischen als fraglich angesehen, ob sich kumulierende Unzufriedenheit nicht gegen die neuen demokratischen Strukturen wenden könnte, wenn einschneidende Maßnahmen des Modernisierungsprozesses den Betroffenen immer neue Härten auferlegen und ihren Widerstand provozieren. In einem Interview mit der Wochenzeitung „Die Zeit“ fragt sich der russische Präsident Boris Jelzin,

18 Vgl. zu diesem Konflikt in der alten Bundesrepublik: Roland Bogun, Martin Osterland, Günter Warsawa, „Was ist überhaupt noch sicher auf der Welt?“ Arbeit und Umwelt im Risikobewußtsein von Industriearbeitern. Berlin 1990; Hartwig Heine, Rüdiger Mautz, Industriearbeiter contra Umweltschutz? Frankfurt/M. 1989; Sylke Nissen, Die Beschäftigungserpressung. Der Zielkonflikt zwischen Arbeitsplatzsicherung und Umweltschutz als Problem politischer Legitimation. Hamburger Institut für Sozialforschung, Diskussionspapier 2/90, Hamburg 1990.

19 Nachdem die Treuhand-Anstalt entschieden hatte, das Robotron Büromaschinenwerk stillzulegen, wurde der Vertreter der TA von den Beschäftigten mit Tomaten beworfen, als er die Entscheidung erläuterte (vgl. Süddeutsche Zeitung, 21. 9.1991).

„ob die Bevölkerung die Freigabe der Preise verkraften kann. (...) Die Preise werden hochschnellen, und eine Sättigung des Marktes mit Waren ist bis zur Mitte des nächsten Jahres keinesfalls zu erreichen. (...) Wir machen uns Sorgen, ob sich nicht massenhaft Unzufriedenheit ausbreiten wird. Natürlich wird die reaktionäre Rechte diese Situation ausnutzen und die Stimmung anheizen.“²⁰

Das ökonomische Problem des Übergangs, nämlich der Zusammenbruch des alten System *jetzt* mit der Aussicht auf bessere Verhältnisse *später* macht politische Intervention so schwierig. „Die Anpassungskosten der Übergangsphase stellen einen erheblichen Risikofaktor für den Reformprozeß dar“²¹, denn sie rufen Widerstand in der Bevölkerung hervor. Diejenigen, die in diesem Reformprozeß aus ökonomischen Gründen ihren Arbeitsplatz verlieren, die aufgrund der ökologisch bedingten Schließung ihres Betriebes entlassen werden oder andere finanzielle Einkommenseinbußen erleiden, sind kaum in der Lage, die mit dem Übergang zur Marktwirtschaft verbundenen Lasten aus eigener Kraft zu tragen. Sie setzen sich aktiv oder passiv zur Wehr, weil sie sich das „Warten auf bessere Zeiten“ materiell nicht leisten können. Diese Zwangslage fördert einen ökonomischen Strukturkonservatismus, der in der Betriebsverbundenheit wurzelt und ökologische wie politische Modernisierungsanstrengungen blockiert.

Sozialpolitische Kompensationen

Je länger jedoch politische Reformen ohne die Gewährleistung sozialer Absicherung vorangetrieben werden, desto größer werden die materiellen Risiken für die Betroffenen. Um die Demokratisierungsanstrengungen und die Ansätze ökonomischer und ökologischer Modernisierung zu stärken, bedarf es daher, über die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik hinaus, der *sozialpolitischen* Unterstützung, denn es ist nicht wahrscheinlich, daß die Transformationen rasch zum erfolgreichen Abschluß kommen werden. Ziel sozialpolitischer Maßnahmen ist die materielle Unterfütterung des Kalkulierens in weiteren Zeiträumen, das heißt die Garantie eines gewachsenen individuellen Handlungsspielraumes. Sozialpolitik, die als Puffer gegen individuelle wirtschaftliche Härten eingesetzt wird, kann den Betroffenen den notwendigen langen Atem geben, der es ihnen ermöglicht, eine Politik gegen die kurzfristigen eigenen Interessen wenigstens zu tolerieren. „Was bleibt, sind Versuche zur Erweiterung der Zeithorizonte der Interessen; das heißt: die politische Unterstützung der Bereitschaft und Fähigkeit zu warten. Das ist der Sinn der sozialpolitischen Unterfütterung gesellschaftlicher Transformationsprozesse.“²² In der Diskussion um Reformen des Systems sozialer Sicherheit, wie sie zum Beispiel in der Bundesrepublik in den achtziger Jahren geführt wurde,

20 Die Zeit, 15.11.1991.

21 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart 1990, S. 43.

22 Vobruba 1991, a. a. O., S. ISO.

findet sich unter den Stichworten Grundsicherung, Sockelung, Mindestrente oder Grundeinkommen eine Fülle von detaillierten Konzepten,²³ die sich mit dem auch für die Probleme der osteuropäischen Modernisierung zentralen Aspekt der *Entkoppelung von Arbeit und Einkommen* beschäftigen. Im wesentlichen müssen drei Anforderungen an solche sozialpolitischen Strategien erfüllt sein:

Ein sozialpolitisches Kompensationsmodell kann den Transformationsanforderungen nur genügen, wenn es hilft, die oben skizzierte *Beschäftigungsfalle* zu vermeiden. Die sozialpolitischen Leistungen müssen eine materiell akzeptable Alternative zu den in Frage stehenden Arbeitsplätzen sein. Eine kontinuierliche Transferleistung oberhalb des Existenzminimums ohne die Bindung an „lohnarbeitszentrierte Zugangsvoraussetzungen“²⁴ gehört zu den Anforderungen an eine ernstzunehmende Alternative. Andernfalls wird der Arbeitnehmer nicht in die Lage versetzt, überhaupt auf den konkreten Arbeitsplatz zu verzichten, geschweige denn, dies ohne Protest, Widerstand oder Androhung von Sanktionen zu tun. Bietet das sozialpolitische Programm keinen finanziell genügenden Ausgleich, schnappt die Beschäftigungsfalle zu: Die Arbeitnehmer halten den Anspruch auf ihre Arbeitsplätze aufrecht, weil sie es sich nicht leisten können, darauf zu verzichten.

Die zweite Anforderung an die sozialpolitische Unterfütterung der Modernisierungsanstrengungen ist die Vermeidung von *Armut*. Wenn Ersatzarbeitsplätze als Einkommensquelle kaum zur Verfügung stehen, und finanzielle Entschädigungen durch Sozialpläne zur Existenzsicherung nicht ausreichen, droht den Betroffenen Verarmung. Sie müssen befürchten, aus den Mitteln der Sozialversicherung (sofern es eine solche überhaupt gibt) nicht genügend versorgt zu werden. Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Umbauanstrengungen in Osteuropa wäre nicht erfüllt: „Die Toleranz für einen marktwirtschaftlichen Transformationsprozeß, in dessen Verlauf die Ungleichheit zwangsläufig zunimmt (weil es *manchen rasch* sehr viel besser gehen muß, damit es *allen langfristig etwas besser* geht), wird vermutlich dann eher aufgebracht werden können, wenn jedenfalls die Gefahr ausgeschlossen ist, daß ein relevanter Teil der Bevölkerung auf der Wegstrecke *absolut schlechter* gestellt sein wird.“²⁵

Drittens schließlich können die *Transformationsopfer* nicht von den Betroffenen allein erbracht werden. Das ist weder materiell möglich noch unter Gerechtigkeitsaspekten plausibel. Da tendenziell alle Gesellschaftsmitglieder vom öffentlichen Gut einer erfolgreichen Modernisierung profitieren, beziehungsweise von seinem Nutzen nicht ausgeschlossen werden können, ist es

23 Vgl. Sylke Nissen, Zwischen lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik und sozialer Grundsicherung: Sozialpolitische Reformvorschläge in der parteipolitischen Diskussion, in: Georg Vobruba (Hrsg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik*. Frankfurt/M. 1990, S. 233-299.

24 Georg Vobruba (Hrsg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik*. Frankfurt/M. 1990.

25 Claus Offe, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur*, 4/1991, S. 291, Hervorhebung im Original; Siehe auch: Götz Rohwer, *Überlegungen zur Kritik des Klassenbegriffs*, Hamburg 1990 (verv. Ms.).

vernünftig, alle Nutznießer an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Die sozialpolitischen Kompensationsmodelle, die für einige den Verlust des unhaltbaren Arbeitsplatzes bedeuten, und für viele die Umwelt- und Lebensqualität verbessern, legen daher eine Umverteilung der Lasten nahe. Der übliche Weg einer solchen Verteilung der Kosten führt über die Finanzierung der Aufgaben aus Steuermitteln. Wie weit die Verallgemeinerung von Kosten und Nutzen geht, ist vom konkreten Kompensationsplan abhängig. Die sozialpolitischen Leistungen können unabhängig vom individuellen oder familiären Bedarf, zeitlich begrenzt oder dauerhaft, auf die Betroffenen in ökologischen Krisengebieten beschränkt oder universell verteilt werden. Ein allgemeines „Staatsbürger Einkommen“²⁶ liegt auf jeden Fall weit jenseits dessen, was die Reformstaaten Osteuropas zu finanzieren in der Lage sind.

Um den Gedanken an die sozialpolitische Unterfütterung der Transformation nun in realitätsnahe Dimensionen zurückzuholen, sollte man einen genaueren Blick auf den Kreis derer werfen, die von ökologischer und ökonomischer Modernisierung im Osten profitieren. Vor allem am Beispiel der notwendigen Verbesserung der Umweltsituation kann das elementare Interesse der Nachbarn *im Westen* an einem Gelingen des Umbaus im Osten angedeutet werden: Wenn, und die Anzeichen weisen darauf hin, in Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, der ehemaligen DDR und auch anderen mittel- und osteuropäischen Staaten, Arbeit und Umwelt kollidieren, besteht politischer Handlungsbedarf. Wenn darüber hinaus dem Arbeitsverhältnis in den ehemals sozialistischen Gesellschaften eine besonders große Bedeutung zugekommen ist und die Lösung der engen Bindung an den Arbeitsplatz sozialpolitisch unterfüttert werden muß, ist der finanzielle Beitrag aus den Industrienationen Westeuropas zwingend erforderlich. Denn überließe man die ökologische und ökonomische Modernisierung den östlichen Ländern, ohne sie zu unterstützen, wäre mit der Fortsetzung von zwei Trends gegen Westen zu rechnen, die beide nicht im westlichen Interesse liegen: 1. Stellt der Osten aus Mangel an finanzierbaren Alternativen die umweltverschmutzenden Produktionen *nicht* ein, wird der Westen (und zwar besonders die Bundesrepublik und Skandinavien) weiter unter der Verschmutzung der Luft, der Flüsse und der Ostsee aufgrund der östlichen Emissionen leiden. 2. Stellt der Osten die umweltverschmutzenden Produktionen ein, ohne jedoch sozialpolitische oder beschäftigungspolitische Alternativen für die Betroffenen anbieten zu können, wird sich die Migration in Richtung Westen verstärken. Beide Entwicklungen stoßen hier schon heute auf Widerstand. Das wiederum bedeutet, die sozialpolitische Flankierung der Transformationsprozesse in Osteuropa liegt auch im ökologischen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Interesse westeuropäischer Industrienationen. Im Umweltschutz ist dies Anliegen unmittelbar einsichtig. Die für das Weltsystem folgenden Konsequenzen eines möglicherweise scheiternden Demokratisierungsprozesses sind gar nicht absehbar.

26 Ralf Dahrendorf, Für jeden Bürger ein garantiertes Einkommen, in: Die Zeit, 17.1.1986.

Der schon lange diskutierte Nutzen von Sozialpolitik für die ökonomische Modernisierung²⁷ findet sich aktuell als *ökologischer Wert* wieder und läßt sich übersetzen in einen *demokratischen Wert* der Sozialpolitik. Sozialpolitische Sicherheiten können es den Menschen in den Reformstaaten Osteuropas ermöglichen, die wirtschaftlichen Härten auszuhalten, die mit den im Prinzip erwünschten politischen Umstrukturierungen entstehen. Arbeitsmarkt-externe Existenzsicherung kann die politischen Handlungsoptionen vergrößern, indem die Politik von Verteilungsfragen entlastet wird. Die sozialstaatlich ausgehebelte Beschäftigungsfalle läßt sich daher auch begreifen als eine Investition des Staates in die eigene Handlungsfähigkeit. Individuell erweiterte Handlungsspierräume lassen sich unter geschilderten Bedingungen in größere administrative Entscheidungsfreiheit übersetzen, ohne daß dies auf Kosten demokratischer Strukturen gehen muß. Gelingt die Separierung verschiedener Interessen nicht, ist zu befürchten, daß die betroffenen Menschen langfristige Ziele, auch wenn sie ihnen erstrebenswert erscheinen, der Verfolgung ihrer kurzfristig unabwendbaren Interessen unterordnen müssen.

27 Georg Vobruba (Hrsg.), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*. Berlin 1989. *
Das Gespräch führte Hans O. Hemmer am 9. April 1992 in Berlin.