

Gerhard A. Ritter

Eine Vereinigungskrise?

Die Grundzüge der deutschen Sozialpolitik in der Wiedervereinigung*

Der Zusammenbruch des Ostblocks und der Sowjetunion, die deutsche Wiedervereinigung und die damit verbundene Überwindung der Spaltung Europas sind eine der großen Zäsuren, nicht nur der deutschen, sondern auch der europäischen und der Weltgeschichte. Sie sind auch ein tiefer Einschnitt in die Geschichte des deutschen Sozialstaats.

Natürlich haben die der gegenwärtigen Krise des deutschen und europäischen Sozialstaats zugrunde liegenden tieferen Probleme schon vor der Wiedervereinigung bestanden. Stichwortartig seien genannt: Die Alterung der Bevölkerung aufgrund des dramatischen Einbruchs der Geburten, der Rückgang der Bedeutung der Familie als Schutz gegen Lebenskrisen, die Explosion der Gesundheitskosten, die Veränderungen der Arbeitswelt, insbesondere der Abbau der sozialversicherungspflichtigen Vollerwerbstätigkeit aufgrund des Strukturwandels der Wirtschaft, die mangelnde Flexibilität des Arbeitsrechts, die Verschärfung des Wettbewerbs durch die Europäisierung der Arbeitsmärkte und die Globalisierung der Absatz- und Finanzmärkte, der Kampf um die Behauptung Deutschlands als Standort der Produktion angesichts der mit der Osterweiterung der Europäischen Union noch verschärften Konkurrenz von Billiglohnländern. Konsequenzen dieser Entwicklungen sind ein ungenügendes wirtschaftliches Wachstum und eine seit Mitte der 1970er-Jahre bestehende hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, die auch in Zeiten guter Konjunktur nur wenig zurückgeht und in Zeiten wirtschaftlicher Krisen einen jeweils höheren Sockel mit vielen Langzeitarbeitslosen erreicht. Der deutsche Sozialstaat ist zudem wegen der engen Bindung der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems an die Erwerbstätigkeit und dem hohen Grad der Pfadabhängigkeit seiner grundlegenden Institutionen und Normen, die den Umbau erschweren, von der Krise des Sozialstaats besonders hart betroffen.

Immerhin hat es trotz der Einengung des Spielraums nationaler Sozialpolitik durch die Europäisierung und die Globalisierung in den 1980er-Jahren einige Ansätze zur Anpassung des Sozialstaats an die neuen Bedingungen gegeben. Die Zahl der Erwerbstätigen der alten Bundesrepublik nahm von 1983 bis 1990 um über zwei Millionen zu, die Arbeitslosigkeit sank im Jahresdurchschnitt von 9,1 auf 7,2 Prozent, die Sozialleistungsquote ging 1982–1990 von 33,0 auf 29,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurück.¹ Auch der Anstieg der Gesundheitskosten wurde gebremst und die Rentenversicherung durch eine am 9. November 1989 – am Tage des Mauerfalls – vom Deutschen Bundestag im Einvernehmen der großen Parteien und der Sozialpartner verabschiedete große Rentenreform, die am 1. Januar 1992 in Kraft trat, mit dem Übergang von der Orientierung der Renten an den Netto- statt den Bruttolöhnen und -gehältern und der restriktiveren Anerkennung von beitragsfreien Versicherungsjahren auf eine neue Grundlage gestellt. Gleichzeitig wurden die Leistungen für Familien unter anderem durch die Anerkennung von Kindererziehungsjahren in der Rentenversicherung erhöht. Daneben wurde eine gewisse Flexibilisierung des Kündigungsschutzes erreicht.

* Der Beitrag beruht im Wesentlichen auf der Studie des Verfassers: *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, München 2006.

¹ *Hermann Berié*, *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. West, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999, S. 22, 24, 120.

Es schien daher möglich, dass »Modell Deutschland« – also die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels von der Industriegesellschaft zur modernen Informations- und Dienstleistungsgesellschaft durch enge Zusammenarbeit von Staat und Sozialpartnern zur Absicherung gegen die sozialen Folgekosten dieses Prozesses im sog. Rheinischen Kapitalismus – jedenfalls in seinen Grundzügen zu erhalten.

Mit der Wiedervereinigung sind die Tendenzen zur Konsolidierung des Sozialstaats² und der öffentlichen Finanzen abrupt abgebrochen worden: Es kam zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der Lohnnebenkosten, der Sozialleistungsquote³ und der Staatsverschuldung. In diesem Aufsatz wird daher *erstens* die These vertreten, dass die Wiedervereinigung die latente Krise des deutschen Sozialstaats entscheidend verschärft hat. Eng verbunden damit ist die *zweite* These, dass es angesichts der wirtschaftlichen Probleme und der Konstellation der politischen Kräfte letztlich keine Alternative zu der Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaats in den Osten gegeben hat, ohne dass damit die hier noch zu behandelnden schwerwiegenden Fehler in der Sozialpolitik der Vereinigung im einzelnen abgestritten werden sollen.

Schließlich ist *drittens* nicht zu übersehen, dass die Perspektive der ersten freien Wahlen in der DDR, und vor allem der Ende 1990 fälligen Bundestagswahlen, die Außen-, Innen- und vor allem auch die Sozialpolitik der Wiedervereinigung überlagerte. Dadurch und durch das Verhalten der politischen Akteure, die schnell erkannten, dass die Wiedervereinigung zum zentralen Wahlkampfthema werden und der Ausgang der Wahlen stark von der Abstimmung der neuen Bürger im Osten abhängig sein würde, wurde die Politik wesentlich mitbestimmt. Sowohl das Timing des berühmten Zehn-Punkte-Programms vom 28. November 1989 von Kohl⁴ wie das des Angebots der Währungsunion vom 7. Februar 1990⁵ wurden wesentlich dadurch mitbedingt, dass Kohl die deutschlandpolitische Initiative gewinnen wollte.⁶ Auch der günstige Umrechnungskurs bei der Umstellung von Ostmark in D-Mark sowie die großzügige Regelung der Rentenumstellung zielte gerade auch auf die neuen Wähler im Osten.

In diesem Aufsatz sollen zunächst kurz die grundsätzlichen Positionen der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kräfte in der Sozialpolitik der Wiedervereinigung skizziert werden. Sodann werden die Probleme und Kontroversfragen der Wiedervereinigung in zentralen Teilbereichen der Sozialpolitik – der Rentenversicherung, der Kriegsopferversorgung, der Sozialhilfe und der freien Wohlfahrtspflege, der Familien- und Frauen-

2 Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, hrsg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv, Baden-Baden 2005; Jens Alber, Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl. Diagnosen und Daten, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt/Main etc. 2000, S. 235–275.

3 Statistische Übersichten, Bd. West, S. 24 f., 120 f.

4 Vgl. Protokolle des Bundestages, 11. Wahlperiode, 28.11.1989, S. 13512. – Zur Entstehung des weder mit Außenminister Genscher noch mit den Westalliierten abgestimmten Programms und die Reaktion darauf vgl. Helmut Kohl, Erinnerungen 1982–1990, München 2005, S. 988–1000, 1002 f.; Horst Teltschik, 329 Tage. Innenansichten der Einigung, Berlin 1991, S. 42–86; Werner Weidenfeld mit Peter M. Wagner und Elke Broek, Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990, Stuttgart 1998, S. 97–173.

5 Text der Erklärung in: Hanns Jürgen Küsters/Daniel Hofmann (Bearb.), Dokumente zur Deutschlandpolitik: Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, hrsg. v. Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs, München 1998, S. 768 ff.; zur Vorgeschichte des Angebots vgl. Dieter Grosser, Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln, Stuttgart 1998, insb. S. 149–207.

6 Ritter, Preis, S. 23, 36.

politik, des Gesundheitswesens und der Absicherung bei Pflegebedürftigkeit, dem Arbeitsrecht, den Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmarktpolitik – skizziert. Abschließend sollen die Folgen der Wiedervereinigung für den deutschen Sozialstaat zusammenfassend behandelt und die Frage erörtert werden, ob es grundsätzliche Alternativen zu dieser Politik gab.

I. DIE HALTUNG DER POLITISCHEN UND SOZIALEN AKTEURE IN DER SOZIALPOLITIK DER DEUTSCHEN EINIGUNG

Betrachten wir zunächst die Positionen der politischen und sozialen Akteure. Die Sozialunion war in dem ursprünglichen Angebot der Bundesrepublik vom 7. Februar 1990 zu einer »Währungsunion mit Wirtschaftsreformen« an die DDR *nicht* enthalten. Der langjährige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium (BMF) und spätere Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, der Leiter der bundesdeutschen Delegation bei den Verhandlungen zum ersten Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 über die Währungsunion, bedauerte später, dass seine Überlegung, die Sozialunion zunächst zurückzustellen oder wenigstens einige Teile des komplizierten bundesdeutschen Arbeits- und Sozialrechts zumindest für eine Übergangszeit *nicht* anzuwenden, um den Prozess der Transformation der Wirtschaft im Osten zu erleichtern, sich aus politischen Gründen – der Haltung der DDR, aber auch wesentlicher Kräfte der Bundesrepublik – nicht durchsetzen ließ.⁷ Seine Position wurde von einigen Ministerien der Bundesregierung und von der Bundesbank geteilt. Insbesondere das Wirtschafts- und Finanzministerium wollten eine nur allmähliche Anpassung zur Sicherung des Überlebens und der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen, sowie zur Reduzierung der auf den Bund zukommenden finanziellen Kosten der Vereinigung. Zudem sollten durch eine Flexibilisierung und Vereinfachung des bundesdeutschen Arbeitsrechts bei seiner Übertragung auf den Osten private Investitionen angezogen und die Unternehmen entlastet werden. Diese Position fand viel Sympathie, vor allem in der Koalitionspartei FDP.

In der DDR wurde die grundlegende Position der von der CDU geführten Koalitionsregierung aus CDU, SPD, Demokratischer Aufbruch, DSU, Liberalen und einigen parteilosen Ministern in der Koalitionsvereinbarung vom 12. April 1990⁸ festgelegt. Die Passagen über die Sozialpolitik gaben weitgehend die Auffassungen der ostdeutschen Sozialdemokratie wieder, die intensiv von westdeutschen Sozialdemokraten beraten wurde.⁹ Danach wurden jegliche Abstriche zu Ungunsten der DDR-Bürger bei der Übernahme des Arbeitsrechts und des Systems der sozialen Sicherung der Bundesrepublik abgelehnt. Darüber hinaus forderte der Koalitionsvertrag die Festschreibung weitergehender »sozialer Errungenschaften« der DDR, etwa im Kündigungsrecht, im Mutterschutz und in der Familienpolitik. Ferner wollte man das soziale Grundrecht auf Arbeit in einer gemein-

7 Hans Tietmeyer, Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, in: *Theo Waigel/Manfred Schell* (Hrsg.), *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion*, München 1994, S. 57–117, hier: S. 66.

8 Grundsätze der Koalitionsvereinbarungen zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, der DA, der Liberalen (DFD, BFD, FDP) und der SPD, veröffentlicht in: *Informationen*, 24.4.1990, Nr. 8 (Beilage), hrsg. v. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen.

9 Vgl. z. B. den Brief des Stellvertretenden SPD-Vorsitzenden und sozialpolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion, Rudolf Dreßler, an Regine Hildebrandt, sozialdemokratische Ministerin für Arbeit und Soziales in der Regierung de Maizière, vom 26.4.1990 mit der Anlage »Änderungsvorschläge zum Bereich »Sozialunion«« im Entwurf des Staatsvertrags BRD/DDR (endgültiger Stand 24.4.1990), Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AdsD), Bonn, SPD-Fraktion in der Volkskammer der DDR, Mappe 5.

samen Verfassung verankern, das System von Mindestrenten und die in der DDR bestehende allgemeine Sozialversicherungspflicht erhalten und möglichst weder die gegliederte Krankenversicherung noch das als stark reformbedürftig angesehene System des Gesundheitswesens der Bundesrepublik übernehmen. Die Position der DDR wurde vom DGB und den meisten bundesdeutschen Gewerkschaften und von der westdeutschen Sozialdemokratie unterstützt. Die bundesdeutsche SPD spielte dabei gleichsam wie im Billard über die Bande der DDR, um über Regelungen im Osten Präjudizien für die Durchsetzung eigener sozialpolitischer Ziele im Westen zu schaffen.¹⁰

Eine dritte mittlere Auffassung wurde vor allem vom Bundesarbeitsministerium (BMA) unter Norbert Blüm, der von Anfang an für eine Sozialunion mit dem Osten eintrat¹¹, aber auch von den übrigen sozialpolitischen Ministerien in der Bundesrepublik vertreten. Blüm wollte die möglichst bruchlose und vollständige Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaats in allen seinen Facetten auf die DDR. Insbesondere trat er für eine schnelle Anhebung des Lebensstandards der Rentner und der in der DDR stark benachteiligten Kriegsoffer ein. Den besonderen Bedingungen und Traditionen in der DDR sollte durch befristete Übergangsregelungen Rechnung getragen werden. Die Haltung Blüms wurde in entscheidenden Positionen, etwa der sofortigen Besserstellung der Rentner und Kriegsoffer – wohl auch aus wahltaktischen Gründen – von Kohl unterstützt und setzte sich mit wenigen Abstrichen als kleinster gemeinsamer Nenner und Kompromisslinie durch. Trotzdem wäre es falsch, den Einfluss der DDR im Verhandlungsprozess zu unterschätzen, auch wenn dieser angesichts des Drängens der DDR-Bevölkerung auf schnelle Wiedervereinigung und dem schließlichen Ausscheiden der SPD aus der ostdeutschen Koalitionsregierung Mitte August 1990 sukzessive zurückging.

II. DAS SYSTEM DER SOZIALEN SICHERUNG

Kommen wir nun zu den einzelnen Bereichen der Sozialpolitik. Das System der sozialen Sicherung beruhte in der DDR¹² wie in der Bundesrepublik vor allem auf der *Sozialversicherung*. Im Unterschied zu der nach Risiken und Berufsgruppen gegliederten Sozialversicherung der Bundesrepublik wurde diese jedoch – an ältere Forderungen der deutschen Arbeiterbewegung anknüpfend – in der DDR in einer Einheitsversicherung der Arbeiter und Angestellten zusammengefasst. Sie wurde 1956 der zentralen Gewerkschaftsorganisation, dem FDGB, als eine den Weisungen der SED unterworfenene, reine Versicherungsverwaltung unterstellt.¹³ Daneben gab es eine Staatsversicherung für Genossenschaftsmitglieder und die wenigen Selbständigen, die 1989 etwa neun Prozent der Bevöl-

10 Vgl. die Vorschläge zur Taktik der SPD bei den Verhandlungen zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, die der Bundestagsabgeordnete und frühere Regierende Bürgermeister von Berlin, Dietrich Stobbe, in einem »Vermerk« vom 17.4.1990 machte: Betr. Entscheidungs- und Handlungsbedarf für die Sozialdemokratie in der Bundesrepublik und in der DDR nach Bildung der Koalitionsregierung in Berlin (Ost), AdSD, Volkskammerfraktion der SPD, Mappe 113. Stobbe war nach der Volkskammerwahl vom 18.3.1990 als Vertreter des Parteivorsitzenden der Sozialdemokratie, Hans-Jochen Vogel, nach Berlin entsandt worden.

11 Vgl. Ritter, Preis, insb. S. 196 f.

12 Zu den Grundzügen des Sozialsystems der DDR vgl. Gerhard A. Ritter, Thesen zur Sozialpolitik der DDR, in: Dierk Hoffmann/Michael Schwartz (Hrsg.), Sozialstaatlichkeit in der DDR. Sozialpolitische Entwicklungen im Spannungsfeld von Diktatur und Gesellschaft 1945/49–1989, München 2005, S. 11–29.

13 Vgl. Dierk Hoffmann, Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945–1956, München 1996.

kerung erfasste.¹⁴ Die Renten wurden nicht dynamisiert, sondern wurden von Zeit zu Zeit durch Beschlüsse der Führungsorgane von SED und Staat angehoben. Die an die deutsche Tradition anknüpfenden Versicherungselemente wurden zugunsten des Fürsorge- und Versorgungsprinzips immer mehr zurückgedrängt und die Renten stark nivelliert. Im System hatten Mindestrenten, die je nach der Dauer der Erwerbstätigkeit Anfang 1990 zwischen 330 und 470 Mark schwankten, eine zentrale Bedeutung. Die Nivellierung der Renten war auch eine Konsequenz der Entscheidung, an der viel zu niedrigen Beitragsbemessungsgrenze von monatlich 600 Mark festzuhalten. Daher mussten auch die staatlichen Zuschüsse ständig erhöht werden und betrug schließlich 48 Prozent der Gesamtausgaben der Sozialversicherung.¹⁵

Die gesetzliche Rente bot zusammen mit der Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, Wohnungen usw. eine Grundsicherung auf einem allerdings weit unter der Höhe der Löhne und Gehälter liegenden niedrigen Niveau. Die ungenügende Absicherung bei Alter, Invalidität und Tod war eine Achillesferse der DDR. Das hängt mit der extremen Erwerbsorientierung der DDR-Sozialpolitik zusammen, die die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Bevölkerungsgruppen unter den Erwachsenen – neben den Rentnern auch die Kriegsoffer, die Witwen, zumal wenn sie keine größeren eigenen Versicherungsansprüche hatten, und die Behinderten – stark benachteiligte.

Die Einführung einer freiwilligen Zusatzrentenversicherung seit 1969/71 hatte wegen der langen Anspannzeit zum Zeitpunkt der Vereinigung auf die Rentenhöhe nur eine relativ geringe Auswirkung. Etwa 70 bis 80 Prozent der Erwerbstätigen hatten 1989 eine Zusatzversicherung abgeschlossen.¹⁶ Aus ihr bezogen die Männer durchschnittlich 106, die Frauen 36 Mark an Rente.¹⁷ Allerdings war neben der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1950 allmählich ein Geflecht von Zusatz- und Sonderversorgungssystemen für die professionellen Eliten und die mit dem politischen und wirtschaftlichen System besonders eng verbundenen Personen aufgebaut worden, in dem zum Zeitpunkt der deutschen Einigung etwa 350.000 Personen über Leistungen, 1,6 Millionen oder knapp zehn Prozent der Bevölkerung über Anwartschaften verfügten.¹⁸ Damit wurde allerdings der Grundsatz der Einheitsversicherung durchbrochen und es trat eine klassenmäßige Scheidung der Gesellschaft in die Masse der Bezieher der Standardrenten und den privilegierten Nutznießern einer besseren Altersversorgung ein.

Es zeigte sich bereits bei den ersten Kontakten mit den Vertretern der DDR schon in der Zeit der Regierung des SED-Ministerpräsidenten Modrow von November 1989 bis März 1990, dass die DDR bereit war, die Unterstellung der Sozialversicherung unter den FDGB aufzuheben und die Sozialversicherung aus dem staatlichen Budget der DDR herauszulösen. Man sah auch die Notwendigkeit der Schaffung einer in der DDR nicht bestehenden Arbeitslosenversicherung und war bereit nach dem Muster und mit Unterstützung der Bundesrepublik eine Arbeitsverwaltung als Träger der Arbeitslosenversicherung und einer staatlichen Arbeitsmarktpolitik aufzubauen. Auch akzeptierte man die Grundprinzipien der bundesdeutschen Sozialversicherung, wie die weitgehende Finanzierung über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und das Umlageverfahren und

14 Johannes Frerich/Martin Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, München etc. 1996, S. 285.

15 Ebd., S. 291 f.

16 Hans Günter Hockerts, Grundlinien und soziale Folgen der Sozialpolitik in der DDR, in: Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka/Hartmut Zwahr (Hrsg.), Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 519–544, hier: S. 528.

17 Winfried Schmähl, Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland I, S. 49–95, hier: S. 70.

18 Hockerts, Grundlinien, S. 529.

speziell in der Rentenversicherung den Generationenvertrag, sowie die Orientierung der Rentenleistungen an der Dauer und Höhe der Beiträge. Besonderes Interesse hatte man auch an der Übernahme des bundesdeutschen Prinzips der Dynamisierung der Leistungen nach dem Maßstab der wachsenden Arbeitseinkommen.

Bei den intensiven Diskussionen innerhalb der Bundesrepublik über das Angebot, das man der DDR im Staatsvertrag im Zusammenhang mit der Währungsunion machen wollte, wurden jedoch erhebliche Differenzen deutlich. Blüm forderte eine Umstellung von 1:1 bei Löhnen, Gehältern und Renten, da sonst in der DDR Millionen von Menschen unter das Sozialhilfeniveau sinken würden, die Wiedervereinigung durch Abwanderung vom Osten in den Westen stattfinden und man dagegen die Mauer noch einmal errichten müsse.¹⁹ Er setzte sich mit seinem Standpunkt gegen die Auffassung des Bundesfinanzministeriums, das für ein durch Ausgleichszahlungen für den Abbau von Subventionen und die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge ergänzte Umstellung von 2:1 eintrat²⁰, auch durch die Unterstützung von Kohl durch.

Einigung bestand innerhalb der Bundesregierung über die Ablehnung von Mindestrenten und die Korrektur des Fremdretenrechts, nach dem bisher die Übersiedler aus der DDR, wie die volksdeutschen Aussiedler aus Osteuropa, nach dem Integrationsprinzip für die Erwerbstätigkeit im Land ihrer Herkunft eine Rente nach den viel höheren Leistungsstandards des bundesdeutschen Rentenrechts erhalten hatten. Das Integrationsprinzip war wie das von der DDR scharf verurteilte Festhalten an der gemeinsamen Staatsbürgerschaft ein wesentliches materielles Element der deutschen Einheit gewesen. Es bestand nun Einvernehmen, dass dieses Integrationsprinzip, das einen unerwünschten Sog auf die Rentner der DDR zur Abwanderung in die Bundesrepublik ausübte, nach einem Stichtag durch das Exportprinzip – die Berechnung der Renten nach den Kriterien des Herkunftsgebiets – ersetzt werden sollte. Die Ausdehnung dieses neuen Prinzips auch auf die Aussiedler aus Ostmitteleuropa und Osteuropa, die das BMA forderte, und das eine Änderung der Sozialversicherungsverträge, unter anderem mit Polen, erforderlich gemacht hätte, wurde jedoch vom Innenministerium, das sich mit seinem Standpunkt durchsetzen konnte, abgelehnt.²¹ Erst ab 1991 sind dann auch die Renten von Aussiedlern erheblich abgesenkt worden.

Konkrete Differenzen bestanden bei der Frage, ob die Renten, wie es das Bundesfinanzministerium (BMF) wünschte²², nur schrittweise oder, wie es das Arbeitsministerium forderte, sofort auf 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdiensts bei Rentnern mit 45 Versicherungsjahren in der DDR angehoben werden sollte. Ferner wendete sich das BMF, abweichend vom BMA, gegen eine Anschubfinanzierung für die ostdeutsche Rentenversicherung und gegen einen Staatszuschuss zur Rentenversicherung, der im Westen damals 18,8 Prozent betrug. Es forderte zudem einen Finanzverbund der west- und ostdeut-

19 Vgl. Bundesarbeitsminister Blüm an Bundeskanzler Kohl, 27.3.1990 mit der Anlage: »Zum Umtauschverhältnis für Löhne und die Folgen für die soziale Sicherung«, Archiv der Christlich-Demokratischen Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP), St. Augustin, I-504 (Bundesminister für Arbeit, Dr. Norbert Blüm), 62; Interview des Verfassers mit Blüm am 8.2.2000.

20 Vgl. *Grosser*, S. 245–251.

21 Der Bundesminister des Innern VtK I 6 vom 1.3.1990: Stellungnahme zur Frage der rentenrechtlichen Gleichbehandlung von Übersiedlern und Aussiedlern, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 136/20251. Blüm an Kohl am 15.3.1990 mit Anlage: Positions- und Entscheidungspapier zu Änderungen im Fremdretenrecht und in der Arbeitslosenversicherung für Aus- und Übersiedler, BArch, B 136/20251.

22 Bundesminister der Finanzen, Referat II c 1: Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschaftsunion und Sozialgemeinschaft D/DDR (Stand 4.4.1990), hier: Kapitel IV/Sozialgemeinschaft, 3.4.1990, Bundesarchiv Zwischenarchiv Dahlwitz-Hoppegarten (BArch), B 126/114048. Das Papier listet die zwischen dem BMA und dem BMF strittigen Punkte auf.

schen Rentenversicherung²³, der zu einer Finanzierung der zu erwartenden Defizite im Osten durch die westdeutsche Rentenversicherung geführt hätte. Besonders kontrovers war weiter die Frage, ob die Zusatz- und Sondersicherungssysteme in die allgemeine gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden sollten oder weiter getrennt und damit wesentlich aus dem Staatshaushalt finanziert werden sollten. Das BMA traf mit seiner Ablehnung der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung auf den geschlossenen Widerstand des Finanz-, Innen- und Verteidigungsministeriums.²⁴ Der Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 sah schließlich die Schließung aller Sonder- und Zusatzversorgungssysteme und ihre Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung vor, der die dadurch entstehenden Mehraufwendungen aus dem Staatshaushalt erstattet werden sollten.²⁵ Die Überführung dieser Systeme sollte vor allem aufgrund des im Staatsvertrag verankerten Prinzips der Abschaffung ungerechtfertigter und der Absenkung überhöhter Leistungen zu einem der dornigsten Probleme der Neuordnung des Rentenwesens im Osten werden. In der Forderung nach der Abschaffung des sog. »Rentenstrafrechts« hat es die Gerichte der Bundesrepublik immer wieder beschäftigt und aufgrund von Gerichtsurteilen und darauf beruhenden Gesetzen zur erheblichen Erhöhung der ursprünglichen Renten geführt.²⁶ Es wäre sicher sinnvoller gewesen, wenn diese Systeme, die Parallelen zur bundesrepublikanischen Beamtenversorgung und der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes aufweisen, gesondert außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung geregelt worden wären.

Die DDR, die allerdings im Koalitionsvertrag zunächst noch von einer nur schrittweisen Erhöhung der Renten ausgegangen war, übernahm in allen wesentlichen Punkten die Positionen des Bundesarbeitsministeriums und erhob darüber hinausgehende Forderungen. So sollten noch vor der Umstellung der Arbeitseinkommen und Renten im Verhältnis 1:1 diese durch eine als Ersatz des Wegfalls der bisherigen Subventionen geltende Pro-Kopf-Zulage – gedacht war zunächst an 280 DM für alle, schließlich nur für untere Einkommensgruppen und Rentner – erhöht werden.²⁷ Diese von der Bundesrepublik klar abgelehnte Forderung hätte die Überlastung von Staat und Wirtschaft der DDR fortgesetzt.

Die Trennung der Versicherungszweige wurde akzeptiert und wegen der Differenzen der Koalitionsparteien der DDR auch keine Forderung nach einer weitgehenden Zusammenlegung von Angestellten- und Arbeiterversicherung erhoben. Zentrale Forderungen waren dagegen die Beibehaltung der Mindestrenten, die dynamisiert werden sollten, ebenso wie die nur allmähliche Erhöhung der in der DDR sehr niedrigen Beiträge. Ferner wollte man die allgemeine Rentenpflichtversicherung für alle Bevölkerungsgruppen und die weitere Anerkennung der relativ großzügigen Anrechnungen zusätzlicher Versicherungsjahre vor allem für Frauen erhalten.

Die schließlich getroffene Lösung sah nach den Wünschen des Bundesarbeitsministeriums und der DDR eine Anschubfinanzierung für die Rentenversicherung, die sofortige und nicht nur schrittweise Erhöhung der Rentenleistungen und die faktische Beibehaltung der Mindestrenten für eine längere Übergangszeit durch einen allerdings nicht dy-

23 Ebd.

24 Ritter, Preis, S. 206 f. Sondersicherungssysteme bestanden in der DDR für die Angehörigen der Nationalen Volksarmee, der Volkspolizei, des Zolls und des Staatssicherheitsdienstes.

25 Der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Erklärungen und Dokumente, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1990, Art. 20.

26 Ritter, Preis, S. 91.

27 Vgl. »Überlegungen zur Notwendigkeit eines personenbezogenen Preisausgleichs für die unteren Einkommensgruppen, v. a. Rentner« v. 29.4.1990, Akten des Ministerrates der DDR – Büro Krause – Arbeitsstab Deutsche Einheit, DC 20/6007 im Bundesarchiv Berlin (BArch).

namisierten Sozialzuschlag von bis zu monatlich 165 DM auf niedrige Renten vor. Das wurde als Übergangsmaßnahme bis zur Schaffung eines leistungsfähigen Systems der Sozialhilfe zugestanden. Den Produktionsarbeitern, bald auch den Angestellten mit niedrigem Einkommen, wurden Zuschüsse zu den stark gestiegenen Beiträgen der Sozialversicherung gewährt. Außerdem wurde die Anpassung der Renten an steigende Arbeitseinkommen im Osten in kurzen Abständen vorgesehen. Vor allem auf Druck der FDP musste die Möglichkeit zur Schaffung berufsständischer Versorgungswerke eingeräumt und die Befreiung von Selbständigen und freiberuflich tätigen Personen von der Sozialversicherungspflicht vertraglich zugesichert werden, wenn der Nachweis einer anderweitigen ausreichenden Versicherung erbracht wurde.²⁸

Im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 wurde der Grundsatz des Vertrauens- und Bestandschutzes, der allerdings nicht für die Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme galt, für die Rentner und auch die rentennahen Jahrgänge im Wesentlichen einvernehmlich zugesichert. Der entgegen den Vorstellungen der DDR-Unterhändler nicht dynamisierte Sozialzuschlag wurde auf Neuzugänge bis zum 31. Dezember 1991 begrenzt und sollte bis zum 30. Juni 1995 gezahlt werden.²⁹ Der vom BMF vehement geforderte Finanzverbund der Rentenversicherung West und Ost konnte noch einmal verhindert werden, setzte sich aber im Koalitionsvertrag der nach den Wahlen vom 2. Dezember 1990 gebildeten neuen Regierungskoalition zum 1. Januar 1992, wie schon vorher in der Arbeitslosenversicherung, durch³⁰ und führte zu einer noch zu behandelnden massiven Belastung der Solidargemeinschaft der Versicherten mit den Kosten der Einheit.

Auch wegen des Mangels an Räumen und geeignetem Personal – die Mehrheit der in der DDR in der Sozialversicherung beschäftigten Personen, vor allem Frauen, gingen in die früher entstandenen und im allgemeinen dem Wohnort näher liegenden Verwaltungsstellen der Krankenversicherung – war der Aufbau der Rentenversicherung und die Neuberechnung der Ostrenten recht schwierig.

Nach sehr intensiven Verhandlungen zwischen Regierung und sozialdemokratischer Opposition wurde schließlich im Einvernehmen ein Rentenüberleitungsgesetz vom 25. Juli 1991 mit Wirkung zum 1. Januar 1992 – dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Rentenreformgesetzes von 1989 – beschlossen. Dieses Gesetz brachte eine vollständige Übernahme des Leistungsrechts der Bundesrepublik und eine Umrechnung der Bestandsrenten. Es sah unter anderem eine erhebliche Verbesserung der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten und der Witwenrenten vor. Darüber hinaus wurde der Sozialzuschlag nun auch für Neuzugänge bis Ende 1993 bewilligt, seine Zahlung bis zum 31. Dezember 1996 verlängert. Auch war vorgesehen, dass der Sozialzuschlag entsprechend der durchschnittlichen Steigerung der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern erhöht werden sollte. Allerdings wurde der Sozialzuschlag nun nur noch gezahlt, wenn die Erwerbseinnahmen eines Alleinstehenden unter 600 und die eines Ehepaars unter 960 DM lagen. Damit entfiel der Sozialzuschlag für etwa 460.000 Rentner. Das, wie auch der Wegfall der bisher gezahlten Zuschläge für Kinder, fand im Osten viel Kritik. Auch die Pflegegelder, die Sonderpflegegelder und Blindengelder, für die allerdings teilweise ein Anspruch aus an-

28 Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Art. 20. Der Sozialzuschlag wurde mit Zustimmung der Bundesregierung durch das Rentenangleichungsgesetz der DDR vom 28.6.1990 eingeführt, Gesetzblatt (GBl.) der DDR, 1990 I, S. 495–500.

29 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1990 II, S. 885–1248, Art. 30, S. 899 f.

30 Koalitionsvertrag für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, in: Union in Deutschland. Informationsdienst der CDU, Nr. 2 v. 17.1.1991, S. 22.

deren Leistungssystemen bestand, entfielen.³¹ Zum Schutz des Besitzstands wurden sog. Auffüllbeträge gezahlt, die zum 1. Juli 1992 91 Prozent der über zwei Millionen Rentnerinnen in einer durchschnittlichen Höhe von 32 Prozent des Nettozahlbetrags erhielten.³² Bei Männern war die Zahl der Empfänger von Auffüllbeträgen und deren durchschnittlicher Anteil an der Rente allerdings viel geringer. Die Auffüllbeiträge wurden allerdings nicht dynamisiert und wurden ab 1996 in fünf Stufen bei Rentenanpassungen abgeschmolzen.

Die reibungslose Umrechnung der Renten und die entsprechende Information der Rentenbezieher in einem Zeitraum von wenigen Monaten war ein verwaltungstechnisches »Meisterstück« der Rentenversicherungsträger. Die Rentner – mit der Ausnahme eines Teils der Personen mit Ansprüchen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen – zählten zu den klaren Gewinnern der Einheit. Obwohl die Eckrenten – die Renten eines Durchschnittsverdieners mit 45 Versicherungsjahren – 1994 nur bei 75,2 Prozent der Renten im Westen lagen, betrug die *durchschnittlichen* Versichertenrenten bei Männern 88,5, bei Frauen, die meist eine viel längere Erwerbstätigkeit als die Frauen im Westen nachweisen konnten, bei 128 Prozent der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung im Westen. Statt der 475 Ostmark, die die Rentner im Juni 1990 erhielten, wurden ihnen im Juli 1994 mit 1214 DM³³, mehr als das zweieinhalbfache – auch ohne Berücksichtigung des höheren Werts der DM – gezahlt. Allerdings muss man beim Vergleich der Lebenssituation älterer Menschen im Osten und Westen bedenken, dass die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen älteren Menschen im Osten fast ausschließlich auf die Einkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sind, während im Westen Deutschlands viele aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Menschen eine meist höhere staatliche Beamtenpension oder neben ihrer Rente Einkommen aus Betriebspensionen, berufsständischen Versorgungswerken, privaten Lebensversicherungen und Einkommen aus etwaigem Vermögen besitzen und/oder über ein eigenes Haus oder eine Eigentumswohnung verfügen. Daher liegen die Nettoeinnahmen der Menschen über 65 Jahren im Osten bis heute erheblich unter denen im Westen.³⁴

Die Übernahme der Rentner des Ostens in die Solidargemeinschaft der bundesdeutschen Rentenversicherung wäre nicht möglich gewesen, wenn statt des Umlageverfahrens, in der die Renten aus den laufenden Beitragseinnahmen der Versicherung bezahlt werden, ein Kapitaldeckungssystem bestanden hätte und damit – wie das in jeder Privatversicherung gilt – die Beiträge für eine spätere Rente hätten angespart werden müssen. Bei einem Kapitaldeckungssystem hätten für eine lange Übergangszeit bis zum Aufbau eines eigenen Kapitalstocks die Renten im Osten allein vom Staat gezahlt werden müssen.

Allerdings hatte so die Rentenversicherung durch die durch eigene Einnahmen nicht annähernd abgedeckten Ausgaben für die Rentner im Osten einen wesentlichen Teil der Kosten der Einheit zu tragen. Die Ausgaben wurden dabei auch durch die starken Impulse,

31 Vgl. Ritter, Preis, S. 321–325.

32 Vgl. das Schaubild »Verteilung des Auffüllbetrages am Nettorentenzahlbetrag auf Anteilsklassen am 1.7.1992 – nur Fälle mit Auffüllbeträgen – Versichertenrenten Frauen«, Handakten v. Martin Ammermüller, der damals Geschäftsführer der »Überleitungsanstalt Sozialversicherung« im Beitrittsgebiet war. Ich danke Dr. Ammermüller für die Überlassung der Akten.

33 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1997, Bonn 1998, S. 310 f.

34 Ebd., S. 51 f.; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 2001, Bonn 2002, S. 124 f.; vgl. weiter: Winfried Schmähl/Uwe Fachinger, Einkommen und Vermögen älterer Haushalte. Anmerkungen zur heutigen Situation und zur künftigen Entwicklung, in: Dieter Farny/Peter Lütke-Bornefeld/Gertrud Zellenberg (Hrsg.), Lebenssituation älterer Menschen. Beschreibung und Prognose aus interdisziplinärer Sicht, Berlin 1996, S. 93–124; Winfried Schmähl, Einkommenslage und Einkommensverwendungspotential Älterer in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 85, März 2005, S. 156–165.

die die in der Bundesrepublik schon länger bestehende, weit verbreitete Praxis der Frühverrentung zur massiven Entlastung des Arbeitsmarkts im Osten erhielt, erhöht. Nachdem schon vorher die Regierung Modrow eine relativ günstige Vorruhestandsregelung eingeführt hatte³⁵, konnte nach Art. 30 des Einigungsvertrags unter gewissen, fast immer gegebenen Bedingungen ein Erwerbstätiger mit 57 Jahren ein Altersübergangsgeld in Höhe von 65 Prozent des letzten durchschnittlichen Arbeitsentgelts bis zum frühestmöglichen Bezug einer Rente mit 60 Jahren beziehen. Diese zunächst auf die Zeit bis zum 31. Dezember 1991 befristete Regelung wurde aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage verlängert, die Altersgrenze auf 55 Jahre abgesenkt und die Bezugsdauer auf längstens 5 Jahre erhöht.³⁶

In der hier nicht im Detail zu behandelnden *Unfallversicherung* ging man nach den gleichen Grundsätzen wie bei der Rentenversicherung vor. Allerdings wurden die finanziellen Lasten, zu denen gegebenenfalls auch die Gewährung von Sozialzuschlägen für niedrige Renten gehörte, allein von den Arbeitgebern getragen. Im ursprünglichen Entwurf des Staatsvertrags der Bundesrepublik war – abweichend vom Westen – im Osten die paritätische Teilung der Kosten durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorgesehen worden, was sich allerdings nicht durchsetzen ließ. Das Hauptproblem bestand hier im Aufbau eines Netzes von Berufsgenossenschaften und eines technischen Überwachungsdienstes zur Kontrolle der Durchführung des technischen Arbeiterschutzes.³⁷

Die in der DDR vorher nicht bestehende *Arbeitslosenversicherung* und eine Arbeitsverwaltung als deren Träger wurden nach dem Muster der Bundesrepublik mit Hilfe der Bundesanstalt für Arbeit aufgebaut.³⁸ In der Bundesrepublik wurde beanstandet, dass ohne Absprache mit der Bundesregierung eine Mindestsicherung durch einen Sozialzuschlag – analog zur Renten- und Unfallversicherung – ohne Bedürfnisprüfung auch beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe gezahlt wurde.³⁹ Weiter wurde vom BMA kritisiert, dass entsprechend der Position der bundesdeutschen Gewerkschaften und der SPD – entgegen der Praxis in der Bundesrepublik – auch den mittelbar von einem Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmern nach einem DDR-Gesetz »Arbeitslosengeld« gezahlt werden konnte.⁴⁰

In der Versorgung der *Kriegsopfer*, die in der DDR in der allgemeinen Sozialversicherung auf sehr niedrigem Niveau geregelt war, bestanden Differenzen zwischen dem BMA, das für eine sofortige Anhebung der Leistungen war und die relativ großzügige bundesdeutsche Kriegsopferversorgung bereits zum 1. Januar 1991 auf die neuen Bundesländer übertragen wollte, und dem BMF, das zunächst für einen sehr langen Anpassungsprozess plädierte und später sich allenfalls eine Überleitung ab 1992 vorstellen konnte.⁴¹ Dabei ging es dem BMF um die Reduzierung der Kosten, die für 1991 auf 1,65 Milliarden ge-

35 Verordnung über die Gewährung von Vorruhestandsgeld v. 8.2.1990, GBl. der DDR 1990 I, S. 42.

36 *Frerich/Frey*, Handbuch, Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München etc. 1996, S. 611.

37 *Ritter*, Preis, S. 327.

38 *Heinrich Franke*, Aufbau in den neuen Ländern, in: *Bundesarbeitsblatt* (BArbBl.) 1993, H. 1, S. 5–9; *Horst Kienitz*, Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1989, Opladen 1997.

39 Vgl. die Aufzeichnung des Referats IIb2 (Arbeitslosenversicherung) des BMA: Zur Problematik der Einführung einer Mindestsicherung bei den Lohnersatzleistungen des AGF in der DDR, BArch, B 149/78844.

40 BMA, Abteilung I: »Umsetzung des Staatsvertrages durch die DDR« v. 29.6.1990, Akten des Bundeskanzleramtes, BArch, B 136/21666.

41 Ergebnisvermerk über eine Sitzung v. 14.2.1990, BArch, B 149/78960; Kriegsopferversorgung/Kriegsopferfürsorge, Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums zum BMA-Papier v. 22.2.1990, 23.2.1990, BArch 126/114047; Waigel an Blüm v. 16.8.1990, BArch 149/78915.

schätzt wurden.⁴² Offenbar mit Unterstützung Kohls setzte sich der Standpunkt des Bundesarbeitsministeriums durch.⁴³ Allerdings machte der Aufbau einer Versorgungsverwaltung zur baldigen Realisierung der Ansprüche der Kriegsoffer zunächst erhebliche Schwierigkeiten.⁴⁴ Während in der DDR Anfang 1990 nur etwa 5.000 Personen eine sehr niedrige Kriegsbeschädigtenrente erhalten hatten, erhielten dann aber schließlich zum 1. Juli 1994 212.425 Anspruchsberechtigte Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz.⁴⁵

Die unterste Stufe des Systems der sozialen Sicherheit bildet in der Bundesrepublik die *Sozialhilfe*, in der DDR war es die Sozialfürsorge. Letztere war jedoch mit schließlich nur 5.553 Empfängern von Fürsorgeleistungen völlig marginalisiert worden.⁴⁶ Aufgrund des ersten Staatsvertrags wurde jedoch von der DDR durch ein Sozialhilfegesetz vom 21. Juni 1990⁴⁷ nach dem Modell der Bundesrepublik eine von der Prüfung der Bedürftigkeit und der fehlenden Unterstützung durch nahe Angehörige abhängige Sozialhilfe eingeführt, die dem Empfänger bei entsprechenden Voraussetzungen einen klaren Rechtsanspruch auf staatliche Hilfe gab und ihnen in wörtlicher Übernahme von § 1 des Bundessozialhilfegesetzes von 1961⁴⁸ ermöglichen sollte, »ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.« Im Einigungsvertrag erfolgte die Ablösung der bisherigen zentralstaatlichen Finanzierung durch die Kommunen und die Länder. Allerdings wurde weiter vorgesehen, dass einige der Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes, insbesondere im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen, erst nach einer Übergangszeit, in der die zur Erbringung der Leistungen notwendigen Einrichtungen aufgebaut wurden, gewährt werden mussten.⁴⁹

Noch schwieriger als der Aufbau der kommunalen Sozialämter gestaltete sich der Aufbau und Ausbau der *Freien Wohlfahrtsverbände*, die als alternative Träger der Sozialhilfe sowie der Jugend- und Altenhilfe in der Bundesrepublik eine große Rolle spielten. Neben den kirchlichen Verbänden – der Caritas und dem Diakonischen Werk – und in begrenztem Umfang dem Deutschen Roten Kreuz, das den Übergang von einer staatlichen Massenorganisation zu einem nichtstaatlichen Wohlfahrtsverband bewältigen musste, sowie der Volkssolidarität konnte man nicht an bestehende Dienste und andere Einrichtungen der DDR anknüpfen. Die Arbeiterwohlfahrt ebenso wie der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, ein Dachverband verschiedener sozialer Organisationen, mussten völlig aus dem Nichts heraus neu aufgebaut werden. Eines ihrer Mitglieder wurde die Volkssolidarität, die in der DDR vor allem in der Altenfürsorge tätig gewesen war. Die Volkssolidarität ist – wie die zur PDS gemauserte SED – eine der wenigen ostdeutschen Organisationen, die die Wiedervereinigung ohne den Zusammenschluss mit einer westdeutschen Partnerorganisation überlebt haben. Die Volkssolidarität wurde dezentralisiert. Sie blieb ein Mitgliederverein mit Ortsgruppen, mit »Bezügen zur DDR und mit einer eingespiel-

42 BMA, Abteilung I, Inhalt des Einigungsvertrages (Stichwortliste), 5.9.1990, Akten des BMA VIII/Ia 1 – 15105.2.

43 Mitteilung des Sprechers der Bundesregierung Bundesminister Hans Klein über einen Empfang des VdK (Verein der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands e. V.), Walter Hirrlinger durch Kohl am 6.9.1990, BAArch, B 136/21660.

44 Vgl. Ritter, Preis, S. 337–340.

45 Sozialbericht 1993, Bonn 1994, S. 82.

46 Frerich/Frey, Handbuch, Bd. 2, S. 369.

47 Gesetz über den Anspruch auf Sozialhilfe/Sozialhilfegesetz, GBl. der DDR 1990 I, S. 392–397.

48 Vgl. zur Entstehung und Bedeutung die ausgezeichnete Monografie v. Friederike Föcking, Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961, München 2007.

49 Einigungsvertrag, Anlage 1, Kap. X, Sachgebiet H, BGBl. 1990 II, S. 1095.

ten lokalen Kultur« und verstand sich auch als Interessenvertretung der älteren Menschen im Osten.⁵⁰

Insgesamt haben die Freien Wohlfahrtsverbände⁵¹ z. T. wegen der mangelnden Unterstützung durch die Kommunen, die jahrzehntelange Praxis einer vom Staat getragenen Fürsorge für Alte, Behinderte und Arme, aber auch wegen des Fehlens und der Schwäche des katholischen, evangelischen und sozialdemokratischen Milieus, mit denen einige der Wohlfahrtsverbände im Westen traditionell eng verbunden sind, nicht die gleiche Bedeutung wie im Westen erlangt.

Ein großes Problem bedeutete auch die dramatische Steigerung der Kosten für die allerdings nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehenden Plätze in Alten- oder Pflegeheimen von 105 bzw. 120 Ostmark im Juni 1990 auf etwa 1800 DM im Jahre 1991⁵², der noch weitere Kostenerhöhungen folgten. Heimbewohner, die diese Beträge nicht aufbringen konnten, mussten nun ihre Vermögensverhältnisse offen legen und ihr Vermögen aufzehren, sowie befürchten, dass unterhaltspflichtige Angehörige zur Finanzierung herangezogen wurden, ehe sie eine Unterstützung durch die Sozialhilfe erhielten.

Insgesamt ist die Sozialhilfe im Osten, besonders in den ersten Jahren nach der Vereinigung weniger in Anspruch genommen worden als im Westen Deutschlands. Das hing mit dem Vorurteil, dass die Sozialhilfe ein Almosen darstelle, der besseren Absicherung über die Sozialversicherung aufgrund der hohen Erwerbsquote gerade auch der Frauen, den zunächst gezahlten Sozialzuschlägen zu den Renten, den trotz mehrerer Erhöhungen noch immer niedrigeren Mieten, aber auch mit der ungenügenden Information potenzieller Sozialhilfeempfänger über die Leistungen der Sozialhilfe, sowie schließlich auch mit den fehlenden Einrichtungen und Diensten für Hilfe in besonderen Lebenslagen zusammen.

III. DAS GESUNDHEITSWESEN, DIE EINFÜHRUNG DER PFLEGEVERSICHERUNG UND DIE FAMILIEN- UND FRAUENPOLITIK

Im *Gesundheitswesen* bestanden grundlegende Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Anstelle des äußerst komplexen westdeutschen Gesundheitswesens mit seiner Mischung aus einer weitgehend öffentlichen Finanzierung über die gesetzlichen Krankenkassen⁵³, in der es allerdings vor allem für die Bezieher höherer Einkommen sowie für Beamte und Selbständige private Krankenversicherungen gab, und privaten Anbietern von Gesundheitsleistungen war das Gesundheitswesen der DDR – teilweise in Anlehnung an Vorstellungen der Gesundheitspolitik der sozialistischen Arbeiterbewegung der Weimarer Republik⁵⁴ – trotz der Erhaltung eines minimalen privaten Sektors im Prinzip in allen Bereichen verstaatlicht worden. Der Einzelne hatte aufgrund seiner Beiträge

50 Vgl. zur Volkssolidarität *Susanne Angerhausen*, Radikaler Organisationswandel. Wie die »Volkssolidarität« die deutsche Vereinigung überlebte, Opladen 2003.

51 Vgl. zu den Problemen beim Aufbau der Sozialhilfe und der freien Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern: Beitrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren zur Bestandsaufnahme in den neuen Ländern zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, undatiert, wahrscheinlich vom Sommer 1991, Akten des BMA VIII/1a7 – 17700 (1); *Volker Neumann/Iris Brockmann*, Freie Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern, in: *Manfred Wienand/Volker Neumann/Iris Brockmann*, Fürsorge, Opladen 1997, S. 63–133.

52 *Klaus-Peter Schwitzer*, Zur sozialen Lage älterer Menschen in den neuen Bundesländern, in: *Sozialer Fortschritt* 42, 1993, S. 203–210, hier: S. 207.

53 Vgl. zur Gesundheitspolitik den Beitrag von Ulrike Lindner in diesem Band.

54 *Philip Manow*, Entwicklungslinien ost- und westdeutscher Gesundheitspolitik zwischen doppelter Staatsgründung, deutscher Einigung und europäischer Integration, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42, 1997, S. 101–131.

zur Sozialversicherung den Anspruch auf eine medizinische Grundversorgung. Dabei spielten in der allgemeinen ambulanten Versorgung das Betriebsgesundheitswesen, sowie Polikliniken und Ambulatorien eine dominierende Rolle. Zu den auch in der Bundesrepublik anerkannten Vorzügen dieses Systems gehörte die enge Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung, die Betonung der Prävention und Früherkennung von Krankheiten sowie die etwa bei der Betreuung von Schwangeren im Dispensaire-Prinzip zum Ausdruck kommende enge Verbindung von Vorsorge, Behandlung und Nachsorge. Auch lagen die Kosten des Gesundheitswesens erheblich niedriger als in der Bundesrepublik.

Die Nachteile dieses ebenfalls stark erwerbsorientierten Systems lagen in der relativen Vernachlässigung der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen älteren und invaliden Menschen bei der Zuteilung von Kuren und den knappen Heil- und Hilfsmitteln sowie in der ungenügenden Prävention von typischen Alterskrankheiten. Weitere Schwächen waren die veraltete Bausubstanz und ungenügende Sanierung medizinischer Einrichtungen, die schlechte Versorgung mit meist nur gegen Westwährung erhältlichen modernen medizinischen Geräten sowie Mängel in der Versorgung mit Medikamenten.⁵⁵ Auch hier gab es – wie bei den Renten – eine privilegierte Versorgung der regimenahen sozialen Gruppen und der Eliten durch besser ausgestattete Krankenhäuser der Regierung und des Staatssicherheitsdienstes. Ein schwieriges Problem war die große Unzufriedenheit auf Seiten der Ärzte, der Krankenschwestern und des Weiteren medizinischen Personals mit ihrer niedrigen Bezahlung und ihren oft schlechten Arbeitsbedingungen. So ist es bis zum Mauerbau 1961 und erneut 1989/90 zu einem Massenexodus vor allem von Ärzten in die Bundesrepublik gekommen.⁵⁶ Die natürlich auch von anderen Ursachen – wie z. B. der Umweltbelastung – abhängige Lebenserwartung lag 1990 sowohl bei Männern wie bei Frauen um etwa drei Jahre niedriger als in der Bundesrepublik.⁵⁷

Bei der Vereinigung waren viele zunächst davon ausgegangen, dass zur Sicherung der medizinischen Versorgung der Bevölkerung der DDR das bestehende System nur langsam den Bedingungen der Bundesrepublik angepasst werden würde. Während das Kammer-System für Ärzte, Zahnärzte und Apotheker sofort eingeführt werden sollte, gab es Pläne, die Niederlassungsfreiheit für Ärzte im Osten vom Bedarf abhängig zu machen und die Zulassung zum Kassenarzt auf Ärzte mit ständigem Wohnsitz in der DDR zu beschränken.⁵⁸ Mit dieser Bedarfsplanung sollte anscheinend die weitere Existenz der kommunalen, staatlichen und betrieblichen Gesundheitseinrichtungen, denen eine pauschale Vergütung in Aussicht gestellt wurde, gesichert werden. Diese von der Sozialdemokratie und zeitweise auch vom BMA unterstützten Vorstellungen ließen sich jedoch angesichts des Widerstands von Teilen der CDU/CSU, der FPD, die viele Ärzte und Apotheker zu ihrer Klientel rechnete, und den Organisationen der Ärzte, den Verbänden der pharma-

55 Vgl. zur Analyse der Stärken und Schwächen des Gesundheitssystems der DDR: *Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen*, Jahresgutachten 1991: Das Gesundheitswesen im vereinten Deutschland, Baden-Baden 1991, S. 102–151.

56 *Winfried Süß*, Gesundheitspolitik, in: *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, S. 55–97, hier: S. 89; Informationen über die Arbeit des Ministeriums für Gesundheits- und Sozialwesen seit November 1989 v. 14.3.1990, BAArch, Akten des Ministeriums für Gesundheitswesen der DDR, DQ1, 14119.

57 *Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen*, Jahresgutachten 1991, S. 113.

58 Vgl. den vom BMA und dem DDR-Ministerium für Gesundheitswesen vorgelegten Entwurf einer »Verordnung über die vertraglichen Beziehungen der Krankenversicherung zu den Leistungserbringern – Kassenvertragverordnung«, auszugsweise abgedruckt in: *Dienst für Gesellschaftspolitik* 25–90 (1990), S. 5; vgl. weiter *Philip Manow*, *Gesundheitspolitik im Einigungsprozess*, Frankfurt/Main/New York 1994, S. 149–151.

zeitischen Industrie und der Apotheker nicht durchsetzen. Der Einigungsvertrag sah vor, dass Ambulatorien, Polikliniken und Einrichtungen des betrieblichen Gesundheitswesens nur noch bis zum 31. Dezember 1995 zugelassen würden.⁵⁹ Obwohl diese zeitliche Begrenzung der Zulassung später im Gesundheitsstrukturgesetz vom 21. Dezember 1992⁶⁰ aufgehoben wurde, führten diese schließlich nur eine Randexistenz. Ende 1994 wurden nur noch drei Prozent der ambulant tätigen Ärzte in ihnen beschäftigt.⁶¹ Die ambulante Versorgung war ganz überwiegend von niedergelassenen Ärzten übernommen worden.

Letztlich scheiterte auch die noch im Einigungsvertrag verankerte Absicht, zur Kostendämpfung die Vergütungen der Ärzte und Zahnärzte und die Preise für Arzneimittel zunächst angesichts des niedrigeren Lohnniveaus in den neuen Ländern auf 45 Prozent des westdeutschen Niveaus zu begrenzen⁶², am massiven Widerstand der Organisationen der Ärzte und der zeitweise sogar mit einem Boykott der Lieferung von Medikamenten nach dem Osten drohenden pharmazeutischen Industrie. Nach schwierigen Verhandlungen mit den Organisationen der Ärzte und der pharmazeutischen Industrie wurde ein Kompromiss geschlossen, nachdem u. a. schließlich anstelle der Preisabschläge die Pharmaindustrie, der Pharmagroßhandel und die Apotheken eine begrenzte Beteiligung bei der Deckung des Finanzierungsdefizits der Krankenkassen im Osten durch Arzneimittelausgaben bis zum 31. Dezember 1991 akzeptierten.⁶³

Innerhalb der Bundesrepublik waren die Finanzierung der Gesundheitskosten und die Organisation der Krankenkassen im Osten kontrovers. Das Bundeswirtschaftsministerium versuchte vergeblich, zur Entlastung der Wirtschaft anstelle der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die Unternehmen die Regelung der DDR beizubehalten, nach der die Krankenversicherungen 90 Prozent des bisherigen Nettoentgeltes zahlten.

Das Bundesfinanzministerium wandte sich vehement gegen die von der DDR und dem Arbeitsministerium geforderte Anschubfinanzierung auch in der Krankenversicherung. Stattdessen wurde – ähnlich wie für die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung – ein Finanzverbund aller deutschen gesetzlichen Krankenversicherungen vom BMF vorgeschlagen, durch den die erwarteten Defizite im Osten solidarisch von den Versicherten im Westen getragen werden sollten.⁶⁴ Während erst ab 1999 in der gesetzlichen Krankenversicherung Mittel für den gesamtdeutschen Risikostrukturausgleich für die neuen Bundesländer zur Verfügung gestellt wurden, konnte es sich mit der Ablehnung der Anschubfinanzierung formal durchsetzen. Faktisch wurden jedoch den Krankenkassen im zweiten Halbjahr 1990 Betriebsmitteldarlehen in einer Höhe von drei Mrd. DM gewährt, die schließlich nicht zurückgezahlt wurden.⁶⁵

Die DDR versuchte, sich gegen den Abbau von Besserstellungen der DDR-Bürger im Vergleich zu Bürgern der Bundesrepublik im Leistungsrecht der Krankenversicherung zu wehren. Diese bestanden etwa in der Befreiung von Zuzahlungen bei kieferorthopädischen Behandlungen, dem Kauf von Arzneimitteln, der Krankenhausbehandlung, bei sta-

59 Vgl. Einigungsvertrag, Anlage I, Kap. VIII, Sachgebiet G, Abschnitt II, BGBl. 1990 II, S. 1050.

60 Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsstrukturgesetz), BGBl. 1992 I, S. 2266–2334.

61 Jürgen Waseem, Vom staatlichen zum kassenärztlichen System. Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Deutschland, Frankfurt/Main etc. 1997, S. 85 f.

62 Vgl. Einigungsvertrag, Anlage I, Kap. VIII, Sachgebiet G, Abschnitt II, BGBl., 1990 II, S. 1049 f.

63 Ritter, Preis, S. 255 f.

64 Bundesministerium für Finanzen (BMF), Referat II c 1: Gesetzliche Krankenversicherung v. 23.2.1990, BArch, B 126/114047.

65 Vgl. »Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1992 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1990)«, Bundestags-Drucksache 12/3250, 21.9.1992.

tionären Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen oder bei der Gewährung von Leistungen der Krankenkassen für einen erheblichen Teil des Verdienstausfalls für die Freistellung zur Pflege erkrankter Kinder oder bei der stationären Behandlung von Pflegebedürftigen bis zu 26 Wochen.⁶⁶ Allerdings wurde der Bund schließlich zur Finanzierung der Sanierung und Modernisierung der Krankenhäuser in den neuen Bundesländern herangezogen. Bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag wurde die vom BMA und vom Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit Unterstützung der DDR gewünschte Verpflichtung des Bundes, im Rahmen eines Gemeinschaftsprogramms von Bund und Ländern Bundesmittel für Investitionen im Gesundheits- und Sozialwesen vorzusehen, vom BMF, das an der alleinigen Verantwortung der Länder festhielt, noch erfolgreich abgewehrt.⁶⁷ Erhalten blieb lediglich ein vager Handlungsauftrag an den gesamtdeutschen Gesetzgeber zur Verbesserung des Niveaus der stationären Versorgung im Osten.⁶⁸ Im Gesundheitsstrukturgesetz vom Dezember 1992 hat sich der Bund dann schließlich doch bereit erklärt, zur Mitfinanzierung von Investitionshilfen zur Modernisierung der Krankenhäuser in den neuen Bundesländern Mittel in Höhe von insgesamt sieben Mrd. DM für die Zeit von 1995 bis 2004 zu leisten. Allerdings mussten die Länder und – über 20 Jahre gestreckt – die Krankenkassen einen Beitrag in gleicher Höhe zur Verfügung stellen.⁶⁹

Unterschiedliche Auffassungen gab es auch über die Organisation der Krankenkassen. Während die AOK, in deutlicher Absetzung vom Prinzip eines von vielen Kassenarten und Kassen mit unterschiedlichen Beiträgen und Leistungen gegliederten Krankenkassenwesens, sich als Basiskrankenkasse für die neuen Bundesländer verstand, haben auch die übrigen Kassen mit Erfolg darauf bestanden, ihre Organisationen nach dem Osten auszuweiten. Es kam zu einem von starker Konkurrenz geprägten Prozess der »Landnahme«⁷⁰, wobei die AOK einen gewissen Startvorteil hatte und 1994 mit 55,5 statt 41,3 Prozent einen deutlich höheren Anteil aller Kassenmitglieder im Osten als im Westen erfassen konnte.⁷¹ Abweichend von der alten Bundesrepublik wurde allerdings zunächst mit 12,8 Prozent in den neuen Bundesländern ein einheitlicher Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung festgelegt.

Die Einigung mit der DDR hatte das ohnehin bestehende Problem einer grundlegenden Reform des Gesundheits- und Krankenkassenwesens auf die Tagesordnung gesetzt. In dem nach intensiven Verhandlungen im Dezember 1992 von einer breiten Mehrheit von CDU/CSU, SPD und FDP verabschiedeten Gesundheitsstrukturgesetz wurden einige grundlegende Änderungen vorgenommen. Dazu gehörte die allerdings zeitlich begrenzte Budgetierung der Kosten für Arzneimittel und medizinische Hilfsmittel sowie der Honorare der Ärzte, die vorgesehene Erarbeitung einer Positivliste für erstattungsfähige Arzneimittel, die Einschränkung der Neuzulassung von Ärzten in bereits überbesetzten Gebieten und die Reform der Finanzierung der Krankenkassen. Besonders bedeutsam war, dass als erster Schritt zur Reform der Organisation der gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Januar 1994 ein Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen vorgesehen wur-

66 Vgl. BMA, Abt. V b: Übersicht über Leistungsunterschiede in der gesetzlichen Krankenversicherung, 8.6.1990, BArch, B 149/78845.

67 Finanzminister Waigel an Bundesarbeitsminister Blüm, 16.8.1990, BArch, B 149/78915.

68 Einigungsvertrag, Anlage I, Kap. VIII, Sachgebiet G, Abschnitt II, BGBl. 1990 II, S. 1053 f.

69 Sozialbericht 1993, S. 64.

70 Vgl. *Adrienne Windhoff-Héritier*, Verbandspolitische Kraftlinien in der deutschen Sozialunion. Der Kampf um das neue Territorium und Probleme der Umverteilung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: *Volker Eichner/Ralf Kleinfeld/Detlef Pollack* u. a. (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*, 1. u. 2. Halbband, Marburg 1992, S. 303–317, hier: S. 305.

71 *Richard Hauser/Wolfgang Glatzer/Stefan Hadril* u. a., *Ungleichheit und Sozialpolitik*, Opladen 1996, S. 76.

de. Dieser sollte die Unterschiede in der Belastung der Kassen und damit der Höhe der Beiträge der Mitglieder aufgrund der Zahl der beitragsfrei mitfinanzierten Familienmitglieder sowie der Unterschiede in Geschlecht und Alter der Versicherten ausgleichen. Damit sowie mit der Erweiterung der Freiheit der Wahl bestimmter Kassen ab 1996/97 sollte der Wettbewerb zwischen den Kassen gefördert werden. Kennzeichnend war, dass – durch die Mehrheit der SPD geführten Bundesländer im Bundesrat unterstützt – Regierungskoalition und Opposition sich zu einer gemeinsamen Reform, die es bisher bei grundlegenden Änderungen im Gesundheitswesen nicht gegeben hatte, zusammenfanden⁷² sowie die Zurückdrängung der Macht der Ärzteorganisationen und der Anbieter von medizinischen Leistungen zugunsten einer stärkeren Position der Krankenversicherungen und der Möglichkeiten der Regierung zur Steuerung des Gesundheitswesens.⁷³ Die FDP wurde damit an den Rand ihrer Belastbarkeit geführt.

Das Ziel der Kostendämpfung wurde zunächst erreicht. 1993/94 wurden Überschüsse erwirtschaftet und die Beitragssätze in den alten Bundesländern leicht gesenkt. Nicht zuletzt durch die nicht vollständige Umsetzung des Gesetzes kam es jedoch bereits 1995 und 1996 wieder zu Defiziten der Krankenversicherungen, zu einer Anhebung der Beiträge sowie zu Eingriffen in das Leistungsrecht⁷⁴, sodass weitere Strukturreformen im Gesundheitswesen und in der gesetzlichen Krankenversicherung auch in Zukunft nicht zu umgehen waren.

Die Gewährung einer besseren »Hilfe bei Pflegebedürftigkeit« war bereits seit Mitte der 1970er-Jahre wegen der Verschärfung des Problems durch die Alterung der Bevölkerung, die steigende Zahl hoch betagter, pflegebedürftiger Menschen und die zunehmende Erschwerung der häuslichen Pflege durch die Berufstätigkeit von Frauen Gegenstand anhaltender öffentlicher Diskussionen gewesen. Besonders hoch war die Belastung der Sozialhilfe durch die ganz überwiegend von ihr finanzierte Unterstützung der von stationärer Hilfe abhängigen Personen.⁷⁵ Mit der Wiedervereinigung erhielten die Diskussion und die Aktivität politischer Kräfte einen zusätzlichen Impuls durch die Situation in der DDR, in der Pflegebedürftige in öffentlich finanzierten Pflegeheimen aufgenommen worden waren.⁷⁶ Obwohl die Bedeutung und Dringlichkeit des Problems klar erkannt wurde, gab es massive Bedenken gegen eine weitere Belastung des Sozialstaats in der Wirtschaft, in der FDP und wirtschaftsnahen Teilen der CDU/CSU.

Von Bundesarbeitsminister Blüm angestoßen, wurde die Aufgabe der besseren Absicherung bei Pflegebedürftigkeit jedoch schließlich in die Koalitionsvereinbarung vom 16. Januar 1991 und die Regierungserklärung Kohls vom 30. Januar 1991 aufgenommen. Zur Bewältigung der Aufgabe standen grundsätzlich verschiedene Wege offen: die zunächst von den Gewerkschaften und der Sozialdemokratie befürwortete Staatsfinanzierung, eine durch Steuererleichterungen geförderte, freiwillige private Versicherung, eine private Pflegepflichtversicherung oder das von der Wirtschaft vorgeschlagene Zweikomponentenmodell. Dieses sah die Schaffung eines aus Beiträgen der pflegenahen Jahrgänge und – bei einer Deckungslücke – einem Zuschuss der Arbeitgeber gespeisten Fonds

72 Der sozialpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Rudolf Dreßler, sah darin im Bundestag am 9.12.1993 »gleichsam eine Premiere«, Stenographische Berichte des Bundestages 12/127, S. 10933.

73 Philip Manow, Strukturinduzierte Politikgleichgewichte: Das Gesundheitsstrukturgesetz und seine Vorgänger. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung [MPIfG], Discussion Paper 5/94.

74 Sozialbericht 1997, S. 60–69, 226 f.; Zur finanziellen Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung von 1995 bis 2003 vgl. *Deutsche Bundesbank*, Finanzielle Entwicklung und Perspektiven der Gesetzlichen Krankenversicherung, Monatsbericht, Jg. 56, Juli 2004, S. 15–32.

75 Norbert Blüm, Pflegeversicherungsgesetz. Politik der Nähe, in: BArbBl. 1993, H. 7/8, S. 5–9.

76 Frerich/Frey, Handbuch, Bd. 2, S. 376–378.

für die etwa 1,65 Mio. bereits pflegebedürftigen Menschen und die etwa 16,4 Mio. Menschen im Alter von über 60 Jahren vor. Aus diesen sollten Pflegebedürftige nach Prüfung ihrer Bedürftigkeit und beim Fehlen der Hilfe von unterhaltspflichtigen Angehörigen niedrige Leistungen erhalten. Die weitere Bevölkerung sollte ab 25 Jahren Mitglied einer privaten Pflegepflichtversicherung werden.⁷⁷ Es kam zu mehrjährigen, erbitterten Auseinandersetzungen innerhalb der CDU/CSU, in der Regierungskoalition zwischen CDU/CSU und FDP und mit der sozialdemokratischen Opposition, deren Zustimmung wegen der Mehrheit der sozialdemokratisch geführten Länder im Bundesrat erforderlich war. Nach zweimaliger Einschaltung des Vermittlungsausschusses wurde schließlich das von Blüm von Anfang an bevorzugte Modell einer auf dem Umlageverfahren beruhenden sozialen Pflegeversicherung unter dem Dach der Krankenkassen als fünfte Säule der Sozialversicherung mit einem Gesetz vom 26. Mai 1994⁷⁸ eingeführt. Kennzeichen des Gesetzes waren, dass die Arbeitgeber für ihren Beitrag zur Pflegeversicherung durch die Streichung eines gesetzlichen Feiertages entschädigt wurden⁷⁹, dass die häusliche Pflege den Vorrang vor der Unterbringung in einem Pflegeheim haben sollte und dass nur ein Teil der anfallenden Kosten ersetzt wurde. Nach dem Budgetprinzip wurden zudem die Ausgaben an die Einnahmen gebunden. Diese beruhten auf den Beiträgen, die auf 1,7 Prozent der Löhne und Gehälter bis zu der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze festgelegt wurden. Neu war, dass auch die etwa zehn Prozent der Bevölkerung ausmachenden Mitglieder der privaten Krankenkassen sich gegen Pflegebedürftigkeit versichern mussten, wobei die privaten Pflegepflichtversicherungen einem Kontrahierungszwang unterlagen und auch für die bereits Pflegebedürftigen einen identischen Leistungskatalog anbieten mussten. Die soziale Pflegeversicherung hat zunächst erhebliche Überschüsse erwirtschaftet und Rücklagen gebildet, ist aber seit 1999 defizitär, sodass trotz der Einführung eines Sonderbeitrages für Kinderlose von 0,25 Prozent seit dem 1. Januar 2005 etwa ab 2008 – zumal auch die Erweiterung der Leistungen durch Einbeziehung der Demenzzkranken zur Diskussion steht – die Pflegeversicherung ihre Finanzierungsgrundlage, etwa durch Staatszuschüsse oder die Erhöhung der Beiträge, verändern oder die Leistungen einschränken muss.

In der *Familien- und Frauenpolitik* ging es der DDR bei den Einigungsverhandlungen mit der Bundesrepublik darum, die »sozialen Errungenschaften« auf diesem Gebiet zu bewahren und die Förderung der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen und die bessere Vereinbarung von Familie und Beruf für Frauen durchzusetzen.⁸⁰ So wollte man das durch ein Gesetz vom 20. Juli 1990⁸¹ von sozialistischer Ideologie entrümpelte

77 Vgl. *Joachim Schraa*, Soziale Pflegeversicherung. Die lange Geschichte, in: BArbBl. 1994, H. 8–9, S. 5–11. Die Haltung der Arbeitgeber zur sozialen Pflegeversicherung spiegelt sich im Pressedienst (PDA) der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände wider.

78 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungs-gesetz) v. 26.5.1994, BGBl. 1994 I, S. 1014 ff.

79 In Sachsen, in dem es nicht zur Abschaffung eines gesetzlichen Feiertages kam, mussten die Arbeitnehmer den gesamten Betrag übernehmen.

80 Die Unterschiede in den Leistungen und den gesetzlichen Regelungen für Familien und Frauen zwischen der DDR und der Bundesrepublik werden in einer ausführlichen Synopse der SPD-Volkskammerfraktion gegenübergestellt. Undatierte Aufzeichnung: Vergleichende Betrachtungen DDR/BRD. Frauen und Familie, AdSD, SPD-Fraktion der Volkskammer, Mappe 74. Für das Verhandlungskonzept der DDR vgl. den 24-seitigen Katalog, den das Ministerium für Frauen und Familien der DDR dem Koordinierungsstab Deutsche Einheit der DDR übermittelte: Ministerium für Familie und Frauen, Parlamentarischer Staatssekretär Dr. Hans Geisler: Koordinierungsstab Deutsche Einheit, Bericht zu Punkt 1.5. des Verhandlungskatalogs zum Einigungs-vertrag (Stand 26.7.1990), 26.7.1990, BArch, DC–20/6043.

81 Gesetz zur Änderung des Familiengesetzbuches der DDR (1. Familienänderungsgesetz) v. 20.7.1990, GBl. der DDR 1990 I, S. 1038–1042.

Familiengesetzbuch der DDR vom 20. Dezember 1965 erhalten, da es auf einem moderneren Familienrecht mit strikter Gleichberechtigung von Mann und Frau und rechtlicher Gleichberechtigung ehelicher und nichtehelicher Kinder beruhe. Die Übernahme des Rechts der Bundesrepublik, so argumentierten die Vertreter der DDR, würde in einigen Bereichen zu überholten Regelungen führen und damit der Entwicklung eines modernen, gemeinsamen Familienrechts entgegenstehen. Beim Schwangerschaftsabbruch wünschte die DDR die Beibehaltung ihrer bisherigen Fristenregelung. Besonderen Wert legte man auf die Erhaltung der großzügig ausgebauten Kinderbetreuungseinrichtungen, die insbesondere auch den Alleinerziehenden zugute kämen.⁸² Dabei sollte der Bund neben den Kommunen an deren Finanzierung beteiligt werden.

Die DDR hatte zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, aber auch zur zeitweise wenigstens zum Teil erfolgreichen Bekämpfung des Geburtenrückgangs seit den 1970er-Jahren erhebliche Mittel für den Familienlastenausgleich aufgebracht. So gab es einen besonders stark ausgeprägten Schutz von Schwangeren, Müttern mit Kleinkindern und Alleinerziehenden im Arbeitsrecht. Durch die Einführung eines Babyjahres, der bezahlten Freistellung von Müttern im Anschluss an eine Geburt, die bei der Geburt eines dritten Kindes auf 18 Monate ausgedehnt wurde, sollte Mutterschaft und Beruf besser vereinbar gemacht werden. Auch gab es monatlich einen bezahlten Hausarbeitstag. In der Sozialversicherung wurden Zeiten der Kindererziehung als rentenrelevante Zeiten 15 Jahre eher als in der Bundesrepublik und zudem in größerem Umfang anerkannt. Weiter erhielten Frauen als Ausgleich für die niedrigere Altersgrenze von 60 Jahren bei langjähriger Beschäftigung eine Zurechnungszeit von bis zu fünf Jahren in der Rentenversicherung.⁸³ Die Frauenerwerbsquote lag dann auch in der DDR weit über der der Bundesrepublik. Besonders deutlich war der Unterschied in der Berufstätigkeit von verheirateten Frauen mit Kindern. In der DDR waren 1988 74 Prozent der Ehefrauen mit zwei im Haushalt lebenden Kindern unter 18 Jahren vollzeit- und 17,5 Prozent teilzeitbeschäftigt, im Vergleich zu knapp 16 bzw. 24 Prozent der entsprechenden Frauengruppen in der Bundesrepublik.⁸⁴ Die hohe Erwerbsquote der Frauen war allerdings nicht nur eine Folge des Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen und der Maßnahmen der Familien- und Frauenpolitik, sondern auch ein Konsequenz der fehlenden Unterstützung arbeitsfähiger Witwen und des Ungenügens einer Rente für den Unterhalt eines Ehepaares im Alter.

In den Einigungsverhandlungen wurde sehr bald deutlich, dass die Bundesrepublik nicht daran dachte, das Familienrecht der DDR und den ganzen Katalog der Maßnahmen zur Frauen- und Familienförderung zu übernehmen. Das bundesdeutsche Familienrecht musste, mit einigen Ausnahmen und Übergangsregelungen – etwa zur Unterhaltssicherung⁸⁵ –, von den neuen Bundesländern übernommen werden. Der Bund beschränkte seine Beteiligung an den Kosten der Tagesbetreuung von Kindern auf die Zeit bis zum 30. Juni 1991. Der besondere Schutz von Schwangeren, Müttern mit Kleinstkindern und Alleinerziehenden lief mit unterschiedlichen Übergangsfristen aus. Das Gleiche galt für die von den Krankenkassen unterstützte verlängerte Freistellung zur Pflege erkrankter Kinder. Der Hausarbeitstag für vollbeschäftigte Frauen und alleinerziehende Väter entfiel

82 Vgl. Ministerium für Familie und Frauen, Parlamentarischer Staatssekretär Dr. Hans Geisler, BArd, DC-20/6043.

83 Allerdings hatte die Berücksichtigung von Zurechnungszeiten in der Sozialversicherung der DDR angesichts der starken Nivellierung der Renten durch die Verankerung der Mindestsicherungselemente nicht annähernd die gleiche Bedeutung wie im Rentenrecht der Bundesrepublik. Durch ein weiteres Versicherungsjahr wurde die Rente in der DDR um höchstens sechs Mark monatlich erhöht.

84 Vgl. *Gerhard A. Ritter*, Über Deutschland. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte, 2., durchges. Aufl., München 2000, S. 173.

85 Einigungsvertrag, Anl. II, Kap. 10, Sachgebiet H, Abschnitt II, BGBl. 1990 II, S. 1220.

nach dem 31. Dezember 1991. Hinsichtlich des Schwangerschaftsabbruchs wurde nach schweren Auseinandersetzungen zwischen CDU/CSU und SPD allerdings akzeptiert, dass bis zu einer gesamtdeutschen Neuregelung, die bis zum 31. Dezember 1992 erfolgen sollte, die Fristenregelung der DDR weiter galt. Diese konnte nach dem sogenannten Tatortprinzip auch von westdeutschen Frauen bei einem Abbruch der Schwangerschaft in den neuen Bundesländern in Anspruch genommen werden.⁸⁶ Auch erreichte die DDR im Art. 31 des Einigungsvertrags, dass dem gesamtdeutschen Gesetzgeber der Auftrag gegeben wurde, »die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiter zu entwickeln« und »angesichts unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Ausgangspositionen bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern die Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gestalten.«⁸⁷ Als eine der relativ wenigen, durch die Vereinigung ausgelösten Änderungen des Grundgesetzes wurde schließlich am 27. Oktober 1994 der Art. 3 über die »Gleichheit vor dem Gesetz« durch den Zusatz erweitert, dass der »Staat [...] die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern« fördert und »auf die Beseitigung bestehender Nachteile« hinwirkt.⁸⁸ Auch die spätere Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ist durch die Vereinigung mit der DDR gefördert worden.

IV. ARBEITSRECHT, ARBEITSBEZIEHUNGEN UND ARBEITSMARKTPOLITIK

Das *Arbeitsrecht* war in der DDR im Arbeitsgesetzbuch von 1977⁸⁹, das auch das Sozialrecht erfasste, kodifiziert worden. In der Bundesrepublik dagegen war zwar ein wesentlicher Teil des Sozialrechts in verschiedenen Sozialgesetzbüchern zusammengefasst worden, das Arbeitsrecht war dagegen in eine Fülle von Gesetzen und Rechtsentscheidungen zersplittert und höchst unübersichtlich. Zudem war es durch die nicht mehr zeitgemäße Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten überholt. Die DDR hat daher immer wieder vergeblich versucht, das mit einem Gesetz vom 22. Juni 1990⁹⁰ durch die Beseitigung dirigistischer Regelungen und den Wegfall der Orientierung an Prinzipien einer sozialistischen Planwirtschaft entschlackte Arbeitsgesetzbuch der DDR bei der Vereinigung im Osten bis zur Schaffung eines gesamtdeutschen Arbeitsgesetzbuches zu erhalten.⁹¹ Es blieb von diesen Bestrebungen nur der im Einigungsvertrag enthaltene Auftrag an den gesamtdeutschen Gesetzgeber, »das Arbeitsvertragsrecht sowie das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht einschließlich der Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit und den besonderen Frauenarbeitsschutz möglichst bald einheitlich neu zu kodifizieren.«⁹² Dieser Auftrag ist jedoch nur teilweise erfüllt worden.

In der Zeit der Regierung Modrow bis zur ersten freien Volkskammerwahl am 18. März 1990 haben die DDR-Gewerkschaften noch versucht, ihre Stellung durch ein Gewerkschaftsgesetz und Änderungen der DDR-Verfassung zu stärken. Insbesondere ging

86 Vgl. zu den politischen Auseinandersetzungen über den Schwangerschaftsabbruch und die getroffenen Regelungen: *Wolfgang Schäuble*, Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, aktual. Taschenbuchausg., München 1993, S. 229–250.

87 Einigungsvertrag, Art. 31, BGBl. 1990 II, S. 900.

88 Eingeführt durch Gesetz vom 27.10.1994, BGBl. 1994 I, S. 3146.

89 GBl. der DDR 1977 I, S. 188–227.

90 Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Arbeitsgesetzbuches, GBl. der DDR 1990, S. 371–381.

91 Vgl. Zwischenbericht über die Ergebnisse der Fachgespräche zwischen dem Ministerium für Arbeit und Soziales (MfAS) und dem Bundesministerium für Arbeit (BMA) zum Einigungsvertrag vom 20.7.1990, BMG 221–48123–5/3, Bd. 1.

92 Artikel 30, Abs. (1) 1 des Einigungsvertrages, BGBl. 1990 II, S. 899.

es ihnen um eine Bestandsgarantie für die Gewerkschaften, die Betriebsgewerkschaftsleitungen in den Betrieben und den Funktionärsapparat der Gewerkschaften sowie die Verankerung ihres alleinigen Anspruchs auf die Vertretung der Arbeitnehmer. Darüber hinaus forderten sie ein ausgedehntes Mitwirkungsrecht der Vertreter der Gewerkschaften in den Betrieben sowie ein Initiativ- und Vetorecht bei allen Gesetzen und Rechtsverordnungen »zu den Arbeits- und Lebensbedingungen der Werk tätigen, wie Entlohnung, Sozial- und Rentenrecht, Preise und Besteuerung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Umweltschutz.«⁹³ Obwohl auf das Vetorecht, nicht aber auf das Initiativrecht, schließlich verzichtet wurde, hätte die faktische Durchsetzung des von der Volkskammer nach der Androhung eines Generalstreiks schließlich angenommenen Gesetzes und der Verfassungsänderungen⁹⁴ eine Aushöhlung der parlamentarischen Gesetzgebungskompetenz und letztlich den Übergang zu einem Gewerkschaftsstaat in der DDR bedeutet. Das Gesetz und die Verfassungsänderungen wurden von der Regierung de Maizière ignoriert und im Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 aufgehoben.

Dagegen hat die DDR weiterhin versucht, das in ihrer Verfassung verankerte, bei der Bevölkerung sehr populäre⁹⁵ »Recht auf Arbeit« als Paradestück ihrer Sozialpolitik in den neuen Staat hinüber zu retten. Davon blieb in Art. 5 des Einigungsvertrags die vage Empfehlung der beiden Regierungen an die gesetzgebende Körperschaft des vereinten Deutschlands, sich im Zusammenhang mit Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes auch mit »Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz« zu befassen.⁹⁶ Tatsächlich wurde weder ein Recht auf Arbeit noch ein Recht auf Wohnung oder Bildung in die Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes aufgenommen. Das hängt mit der Furcht zusammen, mit der Formulierung solcher allgemeiner Staatsziele bei den Bürgern unerfüllbare Erwartungen zu wecken und dazu beizutragen, dass die Grundrechte des Grundgesetzes nicht, wie in der Weimarer Verfassung, zur bloßen »Verfassungsschönheit« absinken. Es ist aber kennzeichnend, dass soziale Rechte wie das Recht auf Arbeit, auf Wohnung, auf soziale Sicherung und Bildung als Staatsziele oder als Auftrag zu ihrer Verwirklichung durch die Länder im Rahmen ihrer Kräfte Eingang in die Verfassungen der neuen Bundesländer gefunden haben.⁹⁷

Bei den Verhandlungen über den Staats- und Einigungsvertrag wurde deutlich, dass die DDR bereit war, das bundesdeutsche Arbeitsrecht mit seinen Eckpfeilern Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, Betriebsverfassung und Mitbestimmung grundsätzlich zu übernehmen. Im ursprünglichen Vertragsangebot der Bundesrepublik waren allerdings noch einige Abstriche von den Rechten der Arbeitnehmer vorgesehen worden. Dazu gehörten der Verzicht auf die Anzeigepflicht des Arbeitgebers bei Massenentlassungen und die Vorschriften über Sozialpläne. Außerdem hieß es im Entwurf der generellen Leitsätze des Vertrags, dass »solange und soweit tariffähige Gewerkschaften nicht bestehen [...] Vereinbarungen über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen durch Arbeitgeber und

93 Text des von einem Kongreß der Gewerkschaften der DDR vom 31.1. bis 1.2.1990 angenommenen Entwurfs eines Gewerkschaftsgesetzes und der vom Kongreß vorgeschlagenen Änderungen in der Verfassung der DDR, in: *Doris Schwarzer*, Arbeitsbeziehungen im Umbruch gesellschaftlicher Strukturen. Bundesrepublik Deutschland, DDR und neue Bundesländer im Vergleich, Stuttgart 1995, S. 477–484.

94 Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik v. 6.3.1990, GBl. der DDR 1990 I, S. 109; Gesetz über die Rechte der Gewerkschaften in der Deutschen Demokratischen Republik v. 6.3.1990, GBl. der DDR 1990 I, S. 110 f.

95 Vgl. *Ritter*, Über Deutschland, S. 150.

96 Einigungsvertrag, BGBl. 1990 II, S. 891.

97 Vgl. *Hans von Mangoldt*, Die Verfassungen der neuen Bundesländer. Einführung und synoptische Darstellung, Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, 2., erw. Aufl., Berlin 1997.

Betriebsrat zugelassen sind.«⁹⁸ Das wurde von der DGB-Führung scharf kritisiert und musste nach Interventionen beim Bundeskanzler und beim Arbeitsministerium, nachdem auch die DDR diese Bestimmung ablehnte, gestrichen werden.⁹⁹ Das gleiche gilt für den im Entwurf des Staatsvertrags enthaltenen generellen Leitsatz zum Arbeitskampf, nach dem neben dem Streik auch die Abwehraussperrung ausdrücklich zugelassen wurde. Nach scharfen Protesten des DGB blieb es bei der bisherigen Praxis, dass die Abwehraussperrung nur durch die Rechtssprechung geregelt war.

Auch die übrigen Abweichungen vom bundesdeutschen Arbeitsrecht, die von den westdeutschen Sozialdemokraten und den Verhandlungsführern in der DDR kritisiert wurden, entfielen im Vertrag. Bei den Sozialplänen zur Abfederung von Massenentlassungen in den neuen Bundesländern bestand insofern ein Problem, als den meisten Unternehmen im Osten die Mittel fehlten, um größere Abfindungen, die zudem die erwünschte Privatisierung und Sanierung der Betriebe belasten mussten, zu zahlen. Nachdem zunächst 1990 Sozialpläne mit weit überhöhten Leistungen zu Lasten der Treuhandanstalt abgeschlossen worden waren, kam es schließlich auf Intervention des Bundesarbeitsministeriums nach längeren Verhandlungen am 13. April 1991 zu einer »Gemeinsamen Erklärung« der Treuhandanstalt, des DGB und der DAG.¹⁰⁰ In dieser wurde empfohlen, dass bei leistungsfähigen Unternehmen im Regelfall die Entlassenen eine Abfindung von vier Bruttomonatseinkommen erhalten sollten. Für leistungsunfähige Unternehmen wurden von der Treuhand Zweckzuwendungen bei Massenentlassungen in Höhe von 5.000 DM je betroffenem Arbeitnehmer zur Verfügung gestellt, wobei die Verteilung des Gesamtvolumens durch differenzierte, den unterschiedlichen sozialen Bedürfnissen entsprechende Abfindungen den Betriebspartnern überlassen wurde. Die Richtlinie wurde später durch Vereinbarungen mit Einzelgewerkschaften ergänzt. Über den Regelzuschuss von 5.000 DM hinaus wurden die Zuwendungen bei Kündigungen im ersten Vierteljahr 1992 um 30 Prozent und bei den beiden folgenden Quartalen um 25 bzw. zehn Prozent erhöht.¹⁰¹ Damit lagen die Abfindungen noch immer erheblich unter dem durchschnittlichen Niveau der Abfindungen in den alten Bundesländern, die in der Mitte der 1980er-Jahre durchschnittlich 13.360 DM pro Betroffenen betragen hatten.¹⁰² Schon im ersten Jahr nach der »Gemeinsamen Erklärung« hatten 1,2 Millionen entlassene Arbeitnehmer Abfindungen erhalten und Mitte 1992 waren von den vom Bund zur Verfügung gestellten zehn Milliarden DM bereits 7,5 Milliarden abgeflossen.

Während es der DDR gelang, die im Vertragsentwurf vorgesehenen Verschlechterungen der Rechtsposition der Arbeitnehmer abzuwehren, hatten die Versuche der DDR, auch einige Verbesserungen im Vergleich zur Bundesrepublik zu Gunsten ihrer Bürger durchzusetzen, wenig Aussicht auf Erfolg. So sollte die Mitbestimmung nach dem Koalitionsvertrag der DDR-Regierungsparteien nur in angepasster Form übernommen werden. Offenbar wollte man die in der Bundesrepublik nur in der Montanunion bestehende volle paritätische Mitbestimmung auf alle größeren Unternehmen ausdehnen. In der Über-

98 Arbeitspapier für die Gespräche mit der DDR für einen Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 24.4.1990, AdsD, SPD-Volkammerfraktion, Mappe 26.

99 Ritter, Preis, S. 208.

100 Richtlinien zu Sozialplänen in den neuen Bundesländern, in: Recht der Arbeit 24, 1991, S. 289–293.

101 BMA, Referat VIII b3, Probleme im Zusammenhang mit der Übertragung der bundesdeutschen Arbeitsrechtsordnung auf die ehemalige DDR, 1.7.1992, BArch, B 149/401615.

102 Sebastian Biedenkopf, Interessenausgleich und Sozialplan unter Berücksichtigung der besonderen Probleme bei der Privatisierung und Sanierung von Betrieben in den neuen Bundesländern, Berlin 1994, S. 160 f.

gangsgesetzgebung der DDR fehlten in den Vorschriften über die Betriebsverfassung auch die von den bundesdeutschen Gewerkschaften scharf abgelehnten Sprecherausschüsse für die leitenden Angestellten.¹⁰³ Auf die Versuche, den in der DDR bestehenden besonderen Kündigungsschutz für Schwangere, Väter und Mütter mit Kindern bis zu einem Jahr, Alleinerziehende mit Kindern bis zu drei Jahren, sowie die relativ großzügigen Freistellungsmöglichkeiten nach der Geburt von Kindern oder zur Pflege erkrankter Kinder zu erhalten, ist bereits hingewiesen worden. Die Regelungen blieben zunächst bestehen, wurden aber nach dem Einigungsvertrag mit unterschiedlichen Übergangsfristen dem westdeutschen Recht angepasst.

In der Übergangsgesetzgebung der DDR wurde in der Schlussabstimmung zu einem am Modell des bundesdeutschen Arbeitsförderungsgesetzes ausgerichteten Gesetz ein handstreichartig von den ostdeutschen Sozialdemokraten eingebrachter Antrag angenommen, nach dem im Unterschied zur Bundesrepublik auch mittelbar von einem Streik betroffene Arbeitnehmer Arbeitslosengeld erhalten konnten.¹⁰⁴ Auch diese Regelung entfiel mit dem Einigungsvertrag. Dagegen behielt die DDR die im Unterschied zur Bundesrepublik bestehende einheitliche Regelung für Arbeiter und Angestellte bei den Kündigungsfristen und der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall bei. Eine Änderung des als überholt angesehenen bundesdeutschen Rechts in diesen Fragen war bereits vom Bundesverfassungsgericht angemahnt worden.¹⁰⁵ Nicht übernommen wurden auch aus wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Gründen das in der Bundesrepublik bestehende Verbot der Nacharbeit von Arbeiterinnen und das Beschäftigungsverbot von Frauen auf Baustellen auf Dauer und die Arbeitszeitbeschränkungen an Sonn- und Feiertagen für eine Übergangszeit bis Ende 1992.

Nach der Vereinigung ergaben sich eine Reihe schwerwiegender Probleme bei der praktischen Übertragung der über 40 Jahre gewachsenen, durch die Rechtssprechung ständig den Veränderungen angepassten bundesdeutschen Rechtsordnung auf die Verhältnisse des zusammengebrochenen planwirtschaftlichen Systems der DDR.¹⁰⁶ Insbesondere stellte die fehlende Kodifikation des bundesdeutschen Arbeitsrechts Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Osten vor große Orientierungsschwierigkeiten. Er wurde immer wieder nach einer *verbindlichen* Auffassung des Bundesarbeitsministeriums gefragt oder dessen Rechtsauffassung als *verbindliche* Auslegung/Entscheidung missverstanden. Insbesondere wurde auch vielfach das bundesdeutsche System der Kündigung nicht verstanden. Die DDR kannte zwar das Rechtsinstitut der Kündigung, von dem jedoch kaum Gebrauch gemacht wurde. Eine Kündigung galt als »makelbehaftet«, sodass bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses vielfach ein Aufhebungsvertrag vorgezogen wurde. Dabei wurde aber nicht bedacht, dass damit nach dem Recht der Bundesrepublik eine Sperrfrist bis zur Zahlung des Arbeitslosengeldes verbunden war und zudem die Einspruchsmöglichkeiten bei der Kündigung – etwa die erforderliche Zustimmung der Hauptfürsorgestellten bei der Kündigung von Schwerbehinderten sowie die Mitwirkung des Betriebsrats bei Kündigungen – entfielen. Vielfach bestand ein Unverständnis gegenüber Kündigungen, da man sich doch nichts »habe zuschulden kommen lassen«. Auch bei den Abfindungen ergaben sich Schwierigkeiten. Bei den Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern war die Auffassung weit verbreitet, dass die Abfindung eine »Belohnung für

103 Gesetz über die Inkraftsetzung von Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. der DDR 1990 I, S. 357–363.

104 Stenog. Niederschriften der Volkskammer der DDR, 10/16 v. 21./22.6.1990, S. 678 f. Für das Gesetz selbst vgl. GBl. der DDR 1990 I, S. 403–445.

105 Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 30.5.1990, in: Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen, Bd. 82, S. 126–156.

106 Vgl. dazu die bereits in Anm. 101 erwähnte aufschlussreiche Aufzeichnung des BMA, Referat VIII b 3, Probleme, BArch, B 149/401615, vom 1.7.1992.

langjährige Betriebstreue« darstelle und auf sie ein Rechtsanspruch bestehe. Nach Branchen oder nach anderweitiger sozialer Absicherung differenzierte Regelungen wurden daher als »ungerecht« kritisiert.

Insgesamt hat die Übertragung des bundesdeutschen Arbeitsrechts große Anpassungsprobleme aufgeworfen, zu einem massiven Anstieg der Verfahren vor den langsam neu aufgebauten Arbeitsgerichten¹⁰⁷ geführt, die Akzeptanz der neuen Ordnung gefährdet und später zu der nostalgischen Verklärung der DDR, in der die Verhältnisse so viel einfacher gewesen wären, beigetragen.

Es war von vornherein klar, dass für die Durchsetzung des bundesdeutschen Arbeitsrechts angesichts der zentralen Bedeutung der Tarifautonomie ein neues System der *Arbeitsbeziehungen* aufgebaut werden musste. Die Akteure dieses Systems – Freie Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, aber auch Betriebsräte anstelle der bisherigen Betriebsgewerkschaftsleitungen – mussten jedoch erst geschaffen werden. Zunächst hatte es auf Seiten des DGB und der bundesdeutschen Gewerkschaften Versuche gegeben, mit den im Osten bestehenden Gewerkschaftsorganisationen, deren innere Erneuerung und demokratische Umgestaltung man erhoffte, zusammenzuarbeiten. Das wurde aber schließlich angesichts der Diskreditierung des FDGB und der Einzelgewerkschaften bei den Beschäftigten aufgegeben. Stattdessen wurden die bundesdeutschen Gewerkschaftsorganisationen auf den Osten ausgedehnt. Dabei wurden die Mitglieder der Ostgewerkschaften durch die entsprechenden Verbände im Westen entweder kollektiv übernommen oder aber individuell rekrutiert. Auch die Bereitschaft, ostdeutsche Gewerkschaftsfunktionäre auf mittlerer und unterer Ebene zu übernehmen, war unterschiedlich, wobei die IG Metall den schärfsten Abgrenzungskurs verfolgte.¹⁰⁸ Mit der Ausnahme von Sachsen, das den neuen Bezirk Dresden bildete, wurden Ostberlin und die Organisationen in den neuen Bundesländern den bestehenden westdeutschen Landesbezirken zugeschlagen. An die Spitze der 35 Verwaltungsstellen der IG Metall im Osten stellte man mit einer Ausnahme ausschließlich Funktionäre aus dem Westen.¹⁰⁹ Der DGB hat dagegen in jedem der fünf neuen Bundesländer einen eigenen Landesbezirk aufgebaut.¹¹⁰ Im Zentrum der Arbeit des DGB im Osten stand zunächst wegen der massenhaften Kündigungen der Rechtsschutz. Mitte 1991 arbeiten 230 von 290 DGB-Sekretären im Rechtsschutz und nur 60 als Organisationssekretäre in den im Osten neu geschaffenen 33 Verwaltungsstellen. Für die nicht dem DGB angeschlossenen Gewerkschaften war die Aufbauarbeit im Osten noch schwieriger. Die DAG musste aus dem Nichts heraus ihre Organisationen aufbauen und traf dabei auf die scharfe Konkurrenz des DGB und der ihm angeschlossenen Gewerkschaften, die keineswegs bereit waren, der DAG das Organisationsfeld der Angestelltenschaft im Osten kampflos zu überlassen.¹¹¹

Bei der Absteckung der Organisationsfelder ergaben sich große Schwierigkeiten, nicht nur zwischen dem DGB und der DAG und dem Deutschen Beamtenbund, sondern auch zwischen den einzelnen Gewerkschaften des DGB, da die Organisationsbereiche der alten

107 Vgl. Materialien zur Deutschen Einheit, Bundestags-Drucksache 13/2280 v. 8.9.1995, S. 314–316.

108 Vgl. *Wolfgang Schroeder*, Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte, in: Außenpolitik und Zeitgeschichte B40/96, S. 25–34, hier: S. 26 f.

109 *Josef Schmid/Heinrich Tiemann*, Gewerkschaften und Tarifverhandlungen in den fünf neuen Bundesländern. Organisationsentwicklung, politische Strategien und Probleme am Beispiel der IG-Metall, in: *Eichner* u. a., Organisierte Interessen, 1. Halbband, S. 134–138.

110 Ebd., S. 139.

111 Brief von Peter Seideneck von der Außenstelle Berlin des DGB an Peter Pletsch in der Abteilung Organisation der DGB-Zentrale, 17.9.1990, AdsD, DGB-Archiv 5/DGAi, Abteilung Vorsitzender, ohne Bandangabe.

DDR-Gewerkschaften vielfach nicht mit denen der Verbände des DGB übereinstimmten. Besonders erbittert wurde zwischen der IG Bergbau und Industrie, die alle Mitglieder der ostdeutschen IG Bergbau-Energie-Wasserwirtschaft und der IG Wismut beanspruchte und der ÖTV, die im Westen traditionell die Beschäftigten der Stadtwerke organisierte, um die neuen Mitglieder gerungen.¹¹²

Für die weitere Entwicklung war kennzeichnend, dass der hohe Organisationsgrad der Gewerkschaften im Osten nicht behauptet werden konnte und weit über ein Drittel¹¹³ – in der IG Metall mehr als die Hälfte¹¹⁴ – der neuen Mitglieder bis 1994/95 wieder verloren gingen. Die Ursachen dieser weit über die Einbrüche im Westen liegenden Austritte von Mitgliedern waren neben dem Beschäftigungseinbruch die Enttäuschung der zunächst hochgespannten Erwartungen über den Einfluss der Gewerkschaften auf den Transformationsprozess und die Sicherung der Arbeitsplätze. Weiter war ein großer Teil der Mitglieder – in der IG Metall im Osten fast die Hälfte¹¹⁵ – Rentner und Arbeitslose, die nur einen symbolischen Gewerkschaftsbeitrag leisteten. Die Gewerkschaften waren daher – auch angesichts des großen Bedarfs an intensiver arbeitsrechtlicher und sozialrechtlicher Beratung¹¹⁶ – auf die Hilfe der Zentralen im Westen angewiesen.

Die Arbeitgeber, die auf keine vergleichbare Organisation im Osten zurückgreifen konnten, mussten ihre Verbände im Osten vollständig neu aufbauen.¹¹⁷ Der Aufbau wurde dabei dadurch erschwert, dass – abgesehen von einigen kleinen Unternehmern und Handwerksmeistern – der Staat der fast alleinige Arbeitgeber im Osten gewesen war und eigentliche Arbeitgeber erst im Zuge der Zerschlagung der Kombinate und der Privatisierung der Betriebe in Erscheinung traten.

Bei der Übertragung westdeutscher Organisationsstrukturen wie der Gliederung in Fachverbände und überfachliche Landesverbände der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände wurden jedoch die in den alten Ländern bestehende Trennung zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden auf örtlicher Ebene und auf der Ebene der Länder – mit der Ausnahme Sachsens, wo sich getrennte Regionalorganisationen herausbildeten – nicht übernommen.¹¹⁸

Die Hauptprobleme der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen ergaben sich aus der Tarifpolitik im Osten. Diese stand vor dem Dilemma, dass niedrige Löhne zwar ein Anreiz für private Investitionen und eine Chance zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bedeuteten, sie aber auch die Abwanderung der besonders leistungsfähigen Fachkräfte in den Westen fördern mussten. Die Hoffnung der staatlichen Akteure auf westdeutscher Seite beim Angebot der Währungsunion, dass die Löhne und Gehälter nur im Einklang mit der Steigerung der Produktivität erhöht werden

112 *Hans-Peter Müller*, Gewerkschaftsvereinigung – Die Industriegewerkschaft Bergbau und Industrie im deutschen Vereinigungsprozeß, in: *Karl Eckhardt/Jens Hacker/Siegfried Mampel* (Hrsg.), Wiedervereinigung Deutschlands. Festschrift zum 20jährigen Bestehen der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Berlin 1998, S. 537–559.

113 *Oskar Niedermayer*, Das intermediäre System, in: *Max Kaase/Andreas Eisen/Oscar W. Gabriel* u. a. (Hrsg.), Politisches System, Opladen 1996, S. 155–230, hier: S. 223.

114 *Schroeder*, Industrielle Beziehungen, S. 28.

115 Ebd.

116 *Bernd Keller*, Arbeitspolitik in den neuen Bundesländern. Eine Zwischenbilanz des Transformationsprozesses, in: *Sozialer Fortschritt* 45, 1996, S. 88–102, hier: S. 98.

117 *Günter Hoffmann*, Die Entstehung von Arbeitgeberverbänden im neuen Bundesgebiet am Beispiel der VME Berlin-Brandenburg, in: *Walter Hantsche/Stefan Otte/Günter Hoffmann* u. a. (Hrsg.), Aufbau der Verbände und Arbeitsgerichte, Opladen 1997, S. 89–136; *Fred Henneberger*, Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung im vereinten Deutschland, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 13, 1993, S. 329–357.

118 *Keller*, S. 97.

würden, entpuppte sich als Illusion. Es kam schon vor der Währungsunion trotz eines zunächst sogar zu verzeichnenden Rückgangs der Produktivität zu einem massiven Anstieg der Löhne, der sich nach dem 1. Juli 1990 fortsetzte. Die Motive der Gewerkschaften bei diesen »politischen Lohnrunden« lagen in der Ablehnung eines Niedriglohngeliebts im Osten, das auch Druck auf die Löhne im Westen ausüben musste, sowie dem Wunsch, die neuen Mitglieder im Osten durch hohe Tarifabschlüsse, die über Lohnersatzleistungen auch den Arbeitslosen und Rentner zugute kommen würden, an sich zu binden. Auf Seiten der Unternehmer haben in den ersten Lohnrunden das Legitimitätsdefizit und die mangelnde Erfahrung mit Tarifverhandlungen im ostdeutschen Management, später – nach der Übernahme der Verhandlungsführung durch bundesdeutsche Arbeitgeberverbände – die Dominanz der Interessen westdeutscher Unternehmen die wesentliche Rolle gespielt. Eine Stärkung der Kaufkraft der Arbeitnehmer im Osten musste den Absatz westdeutscher Produkte fördern. Hohe Löhne erschwerten zudem die Etablierung einer Konkurrenz in den neuen Bundesländern. Der Osten Deutschlands war für die westdeutschen Unternehmen – von Ausnahmen abgesehen – in erster Linie Absatzmarkt und nicht Produktionsstandort. Beide Seiten – Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände – hatten zudem ein Interesse an der Herausbildung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes. Eine schnelle Annäherung an das westdeutsche Lohnniveau entsprach zudem den Erwartungen der ostdeutschen Arbeitnehmer, dass auch aus Gründen der Gerechtigkeit für gleiche Arbeit der gleiche Lohn gezahlt werden sollte.

In der Tarifpolitik wurden seit 1991 zwei unterschiedliche Strategien verfolgt. Entweder man traf Vereinbarungen mit kurzen Laufzeiten oder es wurden für einen Zeitraum von mehreren Jahren Tarifverträge abgeschlossen, die in Stufen eine vollständige Anpassung an das westliche Tarifniveau vorsahen. Besonders bedeutsam war ein im März 1991 für 1,2 Mio. Arbeitnehmer der Metall- und Elektroindustrie abgeschlossener Tarifvertrag, der nach stufenweisen Erhöhungen jeweils zum 1. April eines Jahres nach bereits drei Jahren (zum 1. April 1994) die völlige Angleichung der ostdeutschen an die westdeutschen Tarifvergütungen vorsah.¹¹⁹ Der weit hinter den Erwartungen zurückbleibende Produktivitätsfortschritt und die scharfe Rezession seit Herbst 1992 haben schließlich dazu geführt, dass der Arbeitgeberverband Gesamtmetall am 18. Februar 1993 den Tarifvertrag außerordentlich kündigte, was von Seiten der Arbeitgeber ein Novum in der deutschen Tarifgeschichte war.¹²⁰ Das war gleichzeitig ein Symbol zur Umkehr der bisher an einem Aufbaukonsens orientierten Tarifpolitik im Osten. Nach scharfen Auseinandersetzungen, die nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren in einem großen Streik in der Metallindustrie Sachsen vom 3. bis 14. Mai 1993 kulminierten, kam es zu einer Vereinbarung, die die Angleichung an das westdeutsche Tarifniveau bis Mitte 1996 streckte. Zudem konnten nun aufgrund einer Härtefallklausel unter bestimmten Voraussetzungen eine untertarifliche Bezahlung in einzelnen Unternehmen zugelassen werden.¹²¹ In der Praxis viel wichtiger als solche auch in anderen Branchen vereinbarten Härtefallklauseln waren sogenannte Revisions- Öffnungs- und Mittelstandsklauseln, die seit 1992 vermehrt

119 Vgl. *Lothar Clasen*, Tarifentwicklung Ost. Erste Zwischenbilanz, in: *BArbBl.* 1991, H.6, S. 5–8; *ders.*, Tarifverträge 1991. Schrittweise Angleichung, in: *BArbBl.* 1992, H.4, S. 5–10; *ders.*, Tarifverträge 1992. Wieder 9000 Abschlüsse, in: *BArbBl.* 1992, H.3, S. 14–19.

120 *Keller*, S. 100.

121 *Reinhard Bispinck*, Der Tarifkonflikt um den Stufenplan in der ostdeutschen Metallindustrie – Anlaß, Entwicklung, Ergebnis, in: *WSI Mitteilungen* 46, 1993, S. 469–481; *Wolfgang Schroeder*, Westdeutsche Prägung – ostdeutsche Bewährungsproben: Industrielle Beziehungen in der Metall- und Elektroindustrie, in: *Joachim Bergmann/Rudi Schmidt* (Hrsg.), *Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen*, Opladen 1996, S. 101–133.

in Tarifverträge aufgenommen wurden¹²² und zur Aufweichung der für die Bundesrepublik bisher typischen Flächentarifverträge zugunsten betrieblicher Vereinbarungen über Löhne und Arbeitsbedingungen vor allem im Osten führten.

Ein anderer Ausweg, der vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen angesichts der fortbestehenden Schere zwischen relativ hohen Löhnen und zu geringer Produktivität bestand, war die zunehmende Verbands- und Tariffucht. Die Erosion der Verbände der Sozialpartner und die mangelnde Bindekraft der Flächentarifverträge¹²³ war ein Zeichen der zurückgehenden Binde- und Verpflichtungsfähigkeit insbesondere bei den Organisationen der Arbeitgeber, dessen tiefere Ursache auch in der ungenügenden Vermittlung der spezifischen ostdeutschen Interessen in den Spitzenverbänden lag. Ein Kennzeichen der Tarifpolitik im Osten war zudem, dass über Lohnersatzleistungen, insbesondere aber auch über die mit staatlichen Mitteln finanzierten Sozialpläne, der Staat und damit die Steuerzahler sowie die Solidargemeinschaft der Versicherten über die Arbeitslosenversicherung und die Rentenversicherung, die die großzügige aktive Arbeitsmarktpolitik und die Vorruhestandsregelungen mitfinanzieren mussten, zu weiteren Partnern bei Tarifverhandlungen wurden.

Eine zentrale Rolle in der Abfederung der sozialen Probleme beim Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft spielte eine stark ausgebaut aktive *Arbeitsmarktpolitik*. Während die Notwendigkeit, eine Arbeitslosenversicherung und eine diese tragende Arbeitsverwaltung nach bundesdeutschem Muster aufzubauen und diesen Prozess durch eine Anschubfinanzierung zu unterstützen, weder zwischen den Ministerien und den politischen Akteuren in der Bundesrepublik noch zwischen der Bundesrepublik und der DDR kontrovers war, gab es erhebliche Differenzen innerhalb der Bundesrepublik über die Übertragung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren eventuelles Ausmaß im Osten. Im Unterschied zur Auffassung des Bundesarbeitsministeriums sollte nach Meinung des Bundesfinanzministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums der Aufbau einer kostspieligen Arbeitsförderung gegenüber der vorrangigen Errichtung einer Arbeitslosenversicherung zurückgestellt und jedenfalls der DDR nicht die ganze Palette der möglichen Unterstützungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz der Bundesrepublik in Aussicht gestellt werden. Insbesondere lehnte das Bundesfinanzministerium für das Anlaufjahr nach der Währungsunion die Gewährung von Kurzarbeitergeld wegen der »großen Gefahr« ab, dass damit »die Lösung der Anpassungsprobleme einzelner Wirtschaftszweige zeitlich hinausgeschoben und die Struktur konserviert« würde.¹²⁴ Auch lehnte das BMF ein umfangreiches Weiterbildungsprogramm mit Deckungszulagen des Bundes ab, da die Qualifizierung vorrangig Aufgabe der Unternehmen sei und durch sie die zu erwartende Arbeitslosigkeit weder verhindert noch beendet würde. Zudem fehle es an der erforderlichen Infrastruktur für Einrichtungen der beruflichen Bildung. Ein Programm von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sei zudem nicht sinnvoll, weil deren Teilnehmer in der weit überwiegenden Mehrheit auch nach Abschluss der Maßnahmen arbeitslos bleiben würden und die »Gefahr von Mitnahme- und Umfinanzierungseffekten mit der Folge einer Quasi-Lohnsubvention« bestehe.¹²⁵

122 Vgl. BMA, Referat III a 1, Lohn- und Tarifwesen, an den Minister, die Staatssekretäre des BMA und die Abteilungen I und VIII, 14.7.1992: Aktuelle Lohn- und Tariffssituation zur Jahresmitte 1992, BMA VIII a 1/17305, Bd. 1.

123 Keller, S. 98; Hans-Hermann Hartwich, Der Flächentarifvertrag. Instrument und Symbol kollektivrechtlicher Arbeitsbeziehungen in Deutschland, in: Gegenwartskunde 46, 1997, S. 101–133, hier: S. 125.

124 Arbeitspapier »Arbeitslosenversicherung« v. 24.2.1990, BMF, Referat IIc 1, BArch, B 126/114047.

125 BMF, Referat II c 1: Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschaftsunion und Sozialgemeinschaft: Kapitel IV/Sozialgemeinschaft, 3.4.1990, BArch Zwischenarchiv Dahlwitz-Hoppegarten.

Tatsächlich ist jedoch schließlich – entsprechend den Vorstellungen des Bundesarbeitsministeriums und den Wünschen der DDR – in Art. 19 des ersten Staatsvertrags die Übernahme der Arbeitsförderung nach den Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes der Bundesrepublik verankert worden. Dabei sollten nach dem Vertragstext »Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie berufliche Bildung und Umschulung, besondere Bedeutung« haben und »Belange der Frauen und Behinderten« berücksichtigt werden.¹²⁶ Unter intensiver Beratung durch Beamte des Bundesarbeitsministeriums hat dann die Regierung de Maizière am 22. Juni 1990 ein Arbeitsförderungsgesetz verabschiedet, das weitgehend dem entsprechenden Gesetz der Bundesrepublik angeglichen war, aber auch in wesentlichen Punkten günstigere Regelungen für die Arbeitnehmer der DDR vorsah. Eine völlig andere Bedeutung erhielt im Einvernehmen mit der Bundesrepublik das Kurzarbeitergeld, das bei der Versorgung eines Kindes 68 Prozent, sonst 63 Prozent des Nettolohnes für die ausgefallene Arbeitszeit betrug. Abweichend von der Bundesrepublik konnte es auch bezahlt werden, wenn der Arbeitsplatz voraussichtlich nicht erhalten werden konnte oder wenn in »Kurzarbeit 0« gar keine Arbeit geleistet wurde. Die Arbeitsverwaltung konnte zudem unter bestimmten Bedingungen den Arbeitgebern auch die Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung erstatten. Auch konnten die Bezieher von Kurzarbeitergeld an Maßnahmen der Umschulung und Qualifizierung bei Zahlung eines höheren Unterhaltsgeldes teilnehmen.¹²⁷ Allerdings wurde dieses Angebot nur relativ selten wahrgenommen, da vielfach durch Tarifverträge das Kurzarbeitergeld auf 90 Prozent des Netto-Lohnes aufgestockt worden war.¹²⁸

Zentrale Ziele dieser großzügigen Regelungen waren, dem Arbeitgeber eine Überlegungsfrist bis zur Entscheidung über die Entlassung oder Beibehaltung eines Arbeitnehmers zu geben, die gerade erst entstandenen Arbeitsämter zu entlasten, die Personalsacharbeiter der aufzulösenden Kombinate an der verwaltungsmäßigen Bewältigung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu beteiligen und sozial und politisch unerwünschte Schlangen vor den Arbeitsämtern zu vermeiden.¹²⁹ In den ersten vier Quartalen nach Beginn der Währungsunion am 1. Juli 1990 erhielten jeweils zum Quartalsende zwischen 1,7 und 2 Mio. Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld¹³⁰, das damit zu dem zunächst wichtigsten Instrument zur Eindämmung der sozialen Konsequenzen des wirtschaftlichen Umbruchs wurde.

Eine weitere von der Bundesrepublik abweichende Regelung war, dass Bewerber für einen Ausbildungsplatz, die nicht individuell durch Bildungsdefizite oder sozial sondern durch die Arbeitsmarktlage benachteiligt waren, in überbetrieblichen Einrichtungen gefördert werden konnten. Auch durften bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) unter bestimmten Umständen bis zu 100 Prozent der Lohnkosten ersetzt werden.¹³¹

Zunächst war es schwierig, geeignete Träger für die ABM zu finden. Schließlich wurden die Kommunen oder aus dem Unternehmen ausgegliederte oder neu gegründete Be-

126 Vertrag vom 18.5.1990, Art. 19, S. 85 f.

127 GBl. der DDR 1990 I, §§ 63–72.

128 BMA, Bestandsaufnahme der Aufbauhilfen zur Angleichung der Arbeits- und Sozialordnung in Deutschland v. 30.11.1990 und 8.2.1991, BArch, B 149/74934.

129 Vgl. die Aufzeichnung der Referats II b 2 (Arbeitslosenversicherung) des BMA: Zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung einschließlich der Arbeitsförderung in der DDR, 25.5.1990, in: BMG 222–48120, Bd. 1; Klaus Leven, Für weniger als 100 Tage. Unveröffentlichte Aufzeichnung. Der Verf. dankt Klaus Leven, der 1990 vom BMA als Berater des Ministeriums für Arbeit und Soziales in die DDR entsandt wurde und wesentlichen Einfluss auf das Arbeitsförderungsgesetz der DDR hatte, für die Überlassung der Aufzeichnung. Klaus Leven war danach von 1990 bis 1998 Vizepräsident der Bundesanstalt für Arbeit.

130 Frerich/Frey, Handbuch, Bd. 3, S. 598.

131 Ebd., S. 512–514.

schäftigungsgesellschaften die wichtigsten Träger der ABM.¹³² Diese Entwicklung wurde dadurch unterstützt, dass ab dem 1. April 1991 potenziellen Trägern von ABM im Rahmen eines Sonderprogramms nun auch Sachkostenzuschüsse – ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument – gezahlt werden konnten.¹³³ Schließlich wurde im Dezember 1992 mit einem neuen Paragraphen 249h des Arbeitsförderungsgesetzes der Bundesrepublik die Möglichkeit vorgesehen, zur produktiven Beschäftigung von Arbeitslosen, Kurzarbeitern und ABM-Teilnehmern Lohnkostenzuschüsse in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes bzw. der durchschnittlichen Arbeitslosenhilfe für Projekte der Umweltsanierung, für soziale Dienste und Jugendhilfe im Osten zu gewähren.¹³⁴

Insgesamt fand in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Verschiebung von der Kurzarbeit zur Fortbildung und Umschulung und zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen statt. Die Kosten für die aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen 1993 auf 41,9 Milliarden DM, bei Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für den Osten von 50,5 Milliarden oder 18 Prozent des damaligen, ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts an.¹³⁵ Danach gingen die Kosten für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Osten zunehmend zurück. Sie betragen aber auch 1997 noch immerhin 18,6 Milliarden DM.¹³⁶

Insgesamt hat der großzügige Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe neuer oder der Anpassung alter Instrumente an die spezifische Situation im Osten entscheidend dazu beigetragen, den wirtschaftlichen und sozialen Umbruch abzufedern. Als Brücke zum ersten Arbeitsmarkt hat sich die aktive Arbeitsmarktpolitik jedoch nicht bewährt. Zum Teil waren die Beschäftigungsgesellschaften auch Konkurrenten des lokalen Handwerks. Auch die Kommunen haben – etwa bei der Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld – entgegen dem Sinn der Arbeitsförderungs politik aus Kostengründen ABM-Kräfte statt Angestellte des Öffentlichen Dienstes zur Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben eingesetzt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat die offene Arbeitslosigkeit, die seit der Jahreswende 1991/92 bei über einer Mio. Arbeitsloser lag und mit 17 Prozent im Januar 1992 mehr als doppelt so hoch wie die westdeutsche Quote (6,9%) war, stark reduziert. Sie hat aber auch den notwendigen Strukturwandel der Wirtschaft eher verzögert als beschleunigt. Als Mittel gegen die zu geringe Produktivität, die Achillesverse der ostdeutschen Wirtschaft, war sie ungeeignet.

V. BILANZ

Nach diesem Überblick über einige der zentralen Probleme der Sozialpolitik der Wiedervereinigung soll nun zunächst eine kurze Bilanz der Sozialpolitik der Wiedervereinigung

132 *Matthias Knuth*, ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung »vor Ort«, in: *Herbert Heinelt/Gerhard Bosch/Bernd Reissert* (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1994, S. 172–184. ABS-Gesellschaften sind »Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung«.

133 Vgl. Bundesarbeitsminister Blüm an die Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, Regine Hildebrandt, 26.6.1991, ACDP, Bestand Blüm I 504/81.

134 Gesetz zur Änderung der Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und den anderen Gesetzen v. 18.12.1992, BGBl. 1992 I, S. 2044–2057. 1994 wurde nach positiven Erfahrungen in Ostdeutschland ein ähnliches Förderungsinstrument mit § 242a des Arbeitsförderungsgesetzes, allerdings nur für schwer vermittelbare Arbeitslose, auch in Westdeutschland geschaffen. Vgl. Sozialbericht 1997, S. 22 f.

135 *Friedrich Buttler/Knut Emmerich*, Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß, in: *Gernot Gutmann* (Hrsg.), Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Ausgangslage, Handlungserfordernisse, Perspektiven, Berlin 1995, S. 61–94.

136 Sozialbericht 1997, S. 25.

versucht und deren Konsequenzen für den deutschen Sozialstaat erörtert werden. Weiter soll auch gefragt werden, ob es Alternativen zur Übertragung des bundesdeutschen Systems gab, welche Fehler bei der Übertragung gemacht wurden und wie der deutsche Sozialstaat nach der Wiedervereinigung im internationalen Vergleich einzuordnen ist.

Der Präsident der Deutschen Bundesbank, Axel A. Weber, hat Mitte September 2005 in einem Interview geäußert, dass die enormen Kosten der Wiedervereinigung etwa zwei Drittel der zu geringen Leistungen (*underperformance*) Deutschlands im letzten Jahrzehnt erklären.¹³⁷ Obwohl sich der Anteil der Wiedervereinigung an der Krise des deutschen Sozialstaats natürlich nicht genau quantifizieren lässt, ist die Betonung der hohen spezifischen Kosten der Vereinigung richtig. Die Umstellung der Löhne und Gehälter im Verhältnis eins zu eins entsprach angesichts des geheim gehaltenen Umrechnungskurses der DDR für Exporterlöse einer schlagartigen Aufwertung um 340 Prozent.¹³⁸ Die DDR war damit gleichsam zu einem »Kaltstart«¹³⁹ gezwungen und konnte nicht wie die ostmitteleuropäischen Länder ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Wechselkurse und niedrige Löhne verbessern. Letztlich war das gegen den Sachverstand der meisten Ökonomen gemachte Angebot der Währungsunion eine politische Entscheidung¹⁴⁰, die allerdings angesichts des Drucks der Massenabwanderung aus dem Osten in den Westen und der Erwartungshaltung der ostdeutschen Bevölkerung kaum zu vermeiden war, die aber auch wahltaktische Gründe – knapp sechs Wochen vor der Volkskammerwahl – hatte. Man kann nur spekulieren, ob durch eine Politik des langsamen, stufenweisen Übergangs im Gegensatz zu der gewählten Schocktherapie die wirtschaftlichen Kosten des Umbruchs – vor allem der Verlust von vier Mio. Arbeitsplätzen – hätten verhindert oder wenigstens reduziert werden können.

Die vorangegangene Politik der Konsolidierung der Staatsfinanzen und der Reduzierung der Kosten des Sozialstaats brach mit der Wiedervereinigung zusammen. Die Beitragssätze der Sozialversicherung stiegen – ohne die Unfallversicherung – von 35,5 Prozent in den alten Bundesländern im Jahre 1990 auf 42,1 Prozent 1997 in Gesamtdeutschland.¹⁴¹ Der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, der von 1982 bis 1991 in den alten Bundesländern von 31,2 auf 26,7 Prozent gefallen war, stieg in Gesamtdeutschland bis 1996 auf 32,1 Prozent. Das war im Wesentlichen eine Konsequenz der hohen Sozialausgaben in Ostdeutschland, die 1992 55,5 Prozent des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts betragen und auch danach signifikant über der westdeutschen Sozialleistungsquote lagen.¹⁴² Der Anstieg der Lohnnebenkosten belastete die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und trug zum weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit bei. Die Staatsquote, die von 1982 bis 1989 von 50,1 Prozent auf 45,8 Prozent gefallen war, stieg bis 1993 wieder auf 50 Prozent an.¹⁴³ Die Staatsverschuldung nahm in den wenigen

137 Ashley Seager, British reforms point the way for us, says German central bank boss. Interview with Prof. Dr. Axel A. Weber, President of the Deutsche Bundesbank, The Guardian, London September 10, 2005, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 39, 14. September 2005, S. 3 f.

138 Norbert Kloten, Deutsche Einheit: Die wirtschaftliche Last der Folgen für Ost und West, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 8, 5.2.1996, S. 11–17.

139 Gerline Sinn/Werner Sinn: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3., überarb. Aufl., München 1993.

140 Das betont zu Recht D. Grosser in seinem Buch zur Währungsunion.

141 Vgl. die Tabelle der FAZ vom 21.7.2000. Wegen der unterschiedlichen Beitragssätze für die Krankenversicherung lagen die Sozialversicherungssätze in den neuen Bundesländern 1990–1992 und 1997 etwas höher, 1993–1995 etwas niedriger.

142 Sozialbericht 2001, S. 387 f.

143 Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Bundestags-Drucksache 13/4090 v. 18.11.1997, S. 349.

Jahren von 1989 bis 1995 von 929 Milliarden auf 1.996 Milliarden DM um mehr als das Doppelte zu.¹⁴⁴ Eine wesentliche Ursache dafür waren die hohen Transferleistungen vom Westen in den Osten der Bundesrepublik, die unter Abzug der Einnahmen im Osten für die Zeit von 1991 bis 1995 615 Milliarden DM oder im Jahresdurchschnitt 4,25 Prozent des westdeutschen Bruttosozialprodukts ausmachten.¹⁴⁵

Ein großer Teil der Transferzahlungen entfiel auf Leistungen für die Arbeitslosen, die aktive Arbeitsmarktpolitik und die soziale Sicherung. Von diesen wurden von 1991 bis 1995 allein 140 Milliarden oder 23 Prozent der gesamten Finanztransfers vom Westen in den Osten innerhalb der Renten- und Arbeitslosenversicherung aufgebracht.¹⁴⁶ Die westdeutschen Beitragszahler der Sozialversicherungen – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – haben damit einen erheblich höheren Teil der Kosten der Einheit, die überwiegend durch die Aufnahme von Schulden finanziert wurde, aufgebracht als die Steuerzahler. Inzwischen ist allerdings der Staatszuschuss zur Rentenversicherung so dramatisch angestiegen, dass damit auch die einigungsbedingten Kosten der Rentenversicherung abgedeckt werden.

Die erheblichen Leistungen der Solidargemeinschaft der Versicherten für die Finanzierung der Einheit wurden von der Sozialdemokratie und dem DGB, der dafür den Begriff der »Gerechtigkeitslücke« prägte¹⁴⁷, kritisiert und stattdessen eine Arbeitsmarktabgabe für Beamte und Selbständige und/oder eine Ergänzungsabgabe für Besserverdienende gefordert. Auch Arbeitsminister Blüm hat immer wieder insbesondere eine gerechtere Form der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Osten und später – analog zur Finanzierung der Allgemeinbildung und der Ausbildung in Schulen und Hochschulen – eine Finanzierung von beruflicher Umschulung und Fortbildung aus Steuermitteln angeht.¹⁴⁸ Die Versuche zur Entlastung der Beitragszahler¹⁴⁹ scheiterten jedoch immer wieder an verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesjustizministeriums, der vor allem vom Innenministerium vertretenen Interessen der Beamten und der Weigerung des Bundesfinanzministeriums, das die relativ geräuschlose und damals politisch leichter durchsetzbare Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen den notwendig mit scharfen politischen Spannungen gerade auch in der Regierungskoalition verbundenen Steuererhöhungen vorzog.

Zu den negativen Konsequenzen der Einheit für den Sozialstaat gehört jedoch nicht nur der enorme Verlust an ökonomischen Ressourcen und die damit verbundene finanzielle Belastung des Staats, der sozialen Sicherungssysteme und der Wirtschaft, sondern auch andere Faktoren, die den notwendigen Umbau des deutschen Sozialstaats erschwerten. Für etwa drei Jahre waren die politischen Akteure und die Ministerialbürokratie im Bereich der Sozialpolitik vollständig auf die Aufgabe der Übertragung der westdeutschen Sozialsysteme auf Ostdeutschland fixiert. Damit wurden die langfristigen Probleme des deutschen Sozialstaats in den Hintergrund gedrängt. Die insgesamt gute Bewältigung der Übertragung des bundesdeutschen Systems auf den Osten auf dem Gebiet der Gesetzge-

144 Statistisches Taschenbuch 1998, Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. v. BMA, Bonn 1998, Tabelle 1.27; vgl. weiter: *Deutsche Bundesbank*, Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung. Monatsbericht, März 1997, Jg. 49, Nr. 3, S. 17–32.

145 Ritter, Preis, S. 126 f.

146 Ebd., S. 127 f.

147 Vgl. dafür die Aufzeichnung von Karl Feldengut: Hat der »Solidarpakt« noch eine Chance?, AdsD, 5/DGAi 002183.

148 Vgl. Blüms Kritik an der ungerechten Finanzierung der Lasten der Einheit in einer Rede vor der CDU/CSU-Fraktion am 2.6.1992, ACDP, Fraktionsprotokolle sowie seinen Artikel »Sozialstaatliche Kultur in der Bewährung«, in: *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.), Sozialstaat im Wandel, Bonn 1994, S. 1–33, hier: S. 10 f.

149 Ritter, Preis, S. 360–365.

bung und der Einführung neuer Institutionen und Akteure im Osten wurde zudem von vielen als Zeichen der Bewährung des deutschen Sozialstaats angesehen und hat damit zeitweise die Einsicht in die Notwendigkeit seiner Reform verdrängt.

Die heute vielfach kritisierte einseitige Fixierung auf den Staat wurde durch die Erwartungshaltung der Menschen im Osten, die sich über Jahrzehnte daran gewöhnt hatten, den Staat als einzige Instanz zur Lösung sozialer Probleme zu sehen, noch verstärkt. Die Anpassung des Sozialstaats an neue Herausforderungen wurde zudem durch die Veränderung des ohnehin schon sehr komplexen politischen Systems der Bundesrepublik durch die Vereinigung weiter erschwert. Die PDS als neue, dritte Sozialstaatspartei neben der Sozialdemokratie und der CDU/CSU verstand sich nicht nur als Partei des Ostens sondern auch als Bewahrerin des Besitzstands und der Interessen der »kleinen Leute« sowie als Vertretung der Idee der sozialen Gerechtigkeit. Damit wurde die SPD von links unter Druck gesetzt. Im Bundesrat liefen die Spannungslinien nun nicht nur wie bisher zwischen den von der CDU/CSU und den von der Sozialdemokratie geführten Ländern, zwischen Stadtstaaten und Flächenländern, zwischen reichen und armen Ländern, sondern es bestand nun auch die Notwendigkeit, die spezifischen Interessen des vereinigten Landes Berlin und der fünf neuen Bundesländer zu berücksichtigen. Ob die Föderalismusreform mit der Tendenz zur Entflechtung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern – ohne die zunächst zurückgestellte Reform der Finanzbeziehungen – den politischen Entscheidungsprozess vereinfachen wird, bleibt abzuwarten. Auch wenn der Anteil der Zustimmungsgesetze zurückgeht, wird es – wenn man von der Ausnahmesituation der jetzt bestehenden Großen Koalition absieht – in Zukunft angesichts der Tendenz zur Ersetzung des bisher bestehenden Dreiparteiensystems aus CDU/CSU, SPD und PDS im Osten durch den Eintritt von FDP und Grünen in die Landtage und die mögliche Erweiterung des Systems von zwei großen und zwei kleinen Parteien im Westen durch die zur »Linken« gemauserte PDS noch schwieriger als schon in den letzten Jahrzehnten werden, die notwendige Zustimmung zu kontroversen Gesetzen im Bundesrat zu erhalten. Angesichts der Praxis der Stimmenthaltung der Länder, wenn auch nur eine der Parteien einer Regierungskoalition im Land im Bund in der Opposition steht, wird die Erreichung der absoluten Mehrheit der Stimmen im Bundesrat immer komplizierter werden. Die zu Recht beklagte Kurzatmigkeit gerade auch der Sozialpolitik in Deutschland, der Verzicht auf die Durchsetzung grundlegender Reformen, wird natürlich auch dadurch noch begünstigt, dass die Parteien seit der Wiedervereinigung nun neben den Bundestagswahlen und den Wahlen zum Europaparlament nicht nur auf elf sondern 16 Landtagswahlen, die meist stark von bundespolitischen Fragen bestimmt werden, Rücksicht nehmen.

Kommen wir zu der eingangs erwähnten zweiten These, dass es eine politisch realisierbare Alternative zur Übernahme der westdeutschen Sozialordnung durch die DDR letztlich nicht gegeben hat, obwohl es z. B. im Gesundheitswesen, in der Kinderbetreuung, in der Kodifikation des Arbeitsrechts sowie in der Familien- und Frauenpolitik Institutionen und Normen gab, die durchaus erhaltenswert gewesen wären und weite Akzeptanz bei der Bevölkerung der DDR fanden. Allerdings wäre wohl ein Nebeneinander unterschiedlicher sozialer Institutionen und Normen im Osten und Westen Deutschlands auf Dauer kaum praktikabel gewesen. Für eine Verschmelzung der beiden Systeme, bei der auch einige Elemente der Sozialordnung der DDR in einen gesamtdeutschen Sozialstaat eingegangen wären, fehlte zunächst einmal die Zeit. Angesichts der ungeheuren Dynamik des Einigungsprozesses und dessen notwendiger Abstimmung mit der außenpolitischen Absicherung der deutschen Einheit war es in dem mit vielen Blockademöglichkeiten und Veto-Spielern versehenen deutschen politischen System nicht möglich, im Zusammenhang mit der Vereinigung grundlegende Veränderungen über die normale Gesetzgebung in den zur Verfügung stehenden wenigen Monaten durchzusetzen. Zudem fehlten die dafür notwendigen politischen Mehrheiten. Umgekehrt hätte auch die von der

Bundesbank, dem Wirtschafts- und Finanzministerium und Teilen der Wirtschaft gewünschte, zunächst auf den Osten beschränkte rigorose Reduzierung des arbeitsrechtlichen Schutzes und der Leistungen für die soziale Sicherheit die Akzeptanz der neuen Ordnung im Osten gefährdet und war politisch nicht durchsetzbar. So einigte man sich immer wieder auf die bestehende Sozialordnung der Bundesrepublik als den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner.

Diese Alternativlosigkeit im Grundsätzlichen bedeutet aber nicht, dass keine, zum Teil schwerwiegende und durchaus vermeidbare Fehler im Einzelnen gemacht wurden. Der wohl bedeutendste Fehler war die Finanzierung von wesentlichen Teilen der Kosten der Vereinigung über die Solidargemeinschaften der Versicherten der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung. Damit wurden die unteren und mittleren Schichten der Bevölkerung überproportional belastet¹⁵⁰ und vor allem die Arbeitskosten in die Höhe getrieben. Die Teufelsspirale, dass hohe Sozialausgaben zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führen, die dann ihrerseits den Sozialstaat belastet, wurde damit und durch die Ausweitung der ohnehin verfehlten Praxis der Frühverrentung bei ihrer Übertragung auf den Osten wesentlich mitbedingt. Ein anderer Fehler war die weit über die nur langsam ansteigende Produktivität erfolgende, dramatische Erhöhung der Tariflöhne und Tarifgehälter im Osten, die zumindest in den ersten Jahren die Gewerkschaften und die Organisationen der Arbeitgeber gemeinsam zu verantworten haben. Die Hoffnung, durch eine enorm ausgeweitete, aktive Arbeitsmarktpolitik des Staats nicht nur die sozialen Folgekosten der Transformation der Wirtschaft abzufedern und soziale Unruhen zu verhindern, sondern auch eine Brücke zum ersten Arbeitsmarkt zu schaffen, entpuppte sich als Illusion.

Mit der zunächst fast allgemein bestehenden Auffassung, dass es nach der Übernahme der D-Mark und der Marktwirtschaft – ähnlich wie im sogenannten Wirtschaftswunder nach 1948 – auch im Osten Deutschland in einigen Jahren zu einem rapiden, selbsttragenden Aufschwung kommen würde, hat man die Probleme der Anpassung der maroden Wirtschaft im Osten Deutschlands an die Bedingungen der Weltwirtschaft völlig unterschätzt. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll war, das bundesdeutsche Modell einer auf hohen Löhnen, hoher Produktivität, stabilen überbetrieblichen und betrieblichen Arbeitsbeziehungen und hohen Sozialleistungen beruhenden sozialen Marktwirtschaft auf die Bedingungen Ostdeutschlands zu übertragen. Die politisch allerdings nie durchsetzungsfähige Alternative, den Kräften der reinen Marktwirtschaft ohne den Versuch ihrer staatlichen Steuerung und sozialen Abfederung freien Lauf zu lassen, hätte den im Winter 1989/90 starken Abwanderungsdruck noch erhöht und möglicherweise zu ernsthaften sozialen Unruhen geführt. Ob eine solche Politik den Zusammenbruch großer Teile der Wirtschaft im Osten hätte verhindern können, ist zudem höchst fraglich.

Die Übertragung des westdeutschen Systems war für die Menschen im Osten, die gleichsam über Nacht den Übergang von einer relativ einfachen zu einem ungewöhnlich komplizierten System bewältigen mussten, mit großen Anpassungsproblemen verbunden. Das Sozialsystem des Ostens war mit etwa zehn Prozent des Normenbestands der alten Bundesrepublik ausgekommen¹⁵¹ und hatte daher – außerhalb der Betriebe – auch ein viel kleineres und weniger qualifiziertes Personal. Im Unterschied zu dem rigorosen Abbau

150 Undatiertes Papier, wahrscheinlich von Ende 1992, in den Akten des BMA mit dem Titel »Verteilungsgerechtigkeit/Finanzierung Aufschwung Ost, Anhang: Verteilung der Belastung durch Solidaritätszuschlag, Anhebung von Verbrauchssteuern und geänderte Sozialversicherungsbeiträge in den Jahren 1992–1995 nach Einkommensschichten (Schätzung)«, BMA VIII a 1 – 17491, Bd. 3.

151 Schätzung von M. Ammermüller in dem unveröffentlichten Manuskript: Die Herausforderung der Sozialversicherung in den neuen Bundesländern, S. 1. Ich danke Dr. Ammermüller für die Überlassung einer Kopie des Manuskripts.

von Arbeitskräften in fast allen Bereichen der Industrie und der öffentlichen Verwaltung gab es so im Sozialsystem des Ostens vermehrte Beschäftigungsmöglichkeiten.

Insgesamt kann man sich den Umbruch in den Arbeitsverhältnissen für die betroffenen Menschen, die an die früher fast absolute Sicherheit ihrer Arbeitsplätze gewohnt waren, kaum dramatisch genug vorstellen. Zum Jahresende 1993 waren nur noch 29 Prozent der im November 1989 Erwerbstätigen im Osten im selben Betrieb tätig.¹⁵² 57 Prozent der Ostdeutschen im erwerbsfähigen Alter haben – häufig mehrfach – bis November 1994 an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen. Wenn man innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen, die nicht öffentlich gefördert wurden, einbezieht, steigt dieser Anteil sogar auf 81 Prozent.¹⁵³ Die Frauen waren von der Transformation der Wirtschaft und dem Einbruch der Beschäftigung besonders hart betroffen. Ihre Arbeitslosenquote lag 1993/94 doppelt so hoch wie die der Männer¹⁵⁴, zumal sie auch an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – entgegen den Bestimmungen des ersten Staatsvertrags – zunächst nur unterproportional beteiligt waren. Besonders schwierig war die Situation der Alleinerziehenden und der Frauen mit kleinen Kindern, da die Betriebe immer weniger bereit waren, die Arbeitsbedingungen ihren besonderen Bedürfnissen anzupassen. Die Erwerbsneigung der Frauen im Osten blieb jedoch weiterhin hoch¹⁵⁵ und viele haben auch ihre Position auf dem Arbeitsmarkt durch die Zurückstellung des Kinderwunsches – die Geburtenrate fiel für einige Jahre dramatisch auf weniger als die Hälfte des Standes von 1989¹⁵⁶ – zu verbessern versucht.

Im politischen Bereich war die Vereinigung die Stunde der Exekutive. Das galt nicht nur für die außenpolitische Absicherung, sondern auch für die Verhandlungen mit der DDR im ersten Staatsvertrag und im Einigungsvertrag. Das hing mit der Dynamik des Einigungsprozesses, aber auch mit der verfassungsrechtlichen Situation zusammen, wonach Verträge mit anderen Staaten nur insgesamt ratifiziert bzw. abgelehnt, nicht aber im Detail, wenn man von einigen Bestimmungen in der Umsetzung der Verträge absieht, abgeändert werden konnten.

Bei den Verhandlungen zum ersten Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 wurde die in der Einigungspolitik tief gesplante sozialdemokratische Opposition im Westen, die ihre Positionen vor allem über die an der Regierung beteiligten ostdeutschen Sozialdemokraten einzubringen versuchte, nicht direkt beteiligt. Das galt auch für die Länder, wenn man von ihrer entscheidenden Mitwirkung bei der Finanzierung der Vereinigung durch die Schaffung des »Fonds Deutsche Einheit« nach einem Gespräch des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 16. Mai 1990¹⁵⁷ absieht. Auch die Regierungsfraktio-

152 Klaus Peter Schwitzer, Die Rentner sind die Gewinner der Einheit, in: Das Parlament, 17/24.1.1997, S. 2.

153 Bundesanstalt für Arbeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern – Ausgangsbedingungen und Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß, in: Materialien der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur«, Bd. 3, S. 2806–2874, hier: S. 2821.

154 Statistische Übersicht, Bd. West, Tab. 93.

155 Anne Hampele/Stefan Naevecke, Erwerbslosigkeit von Frauen in den neuen Bundesländern – Lebensmuster unter Druck, in: Gert-Joachim Glaefner (Hrsg.), Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland, Berlin 1993, S. 107–141.

156 Enquete-Kommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik«. Zweiter Zwischenbericht, Bundestags-Drucksache 13/11460 v. 5.10.1998, S. 33. Die Zahl der Geburten fiel schlagartig von 198.922 im Jahre 1989 auf 78.698 im Jahre 1994, danach stieg sie wieder langsam an.

157 Besprechung des Bundeskanzlers Kohl mit den Regierungschefs der Länder, 16.5.1990, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, S. 1122–1125, vgl. weiter Grosser, S. 313, 319, 368–372.

nen im Bundestag wurden in die Entscheidungsprozesse nicht einbezogen und über die Verhandlungen nur unzureichend informiert. Die Spitzen der die Koalition tragenden Parteien – vor allem die Partei- und Fraktionsvorsitzenden – sind sehr viel intensiver informiert und bei einigen, aber keineswegs allen grundlegenden Entscheidungen auch konsultiert worden.

Beim Einigungsvertrag, für dessen Annahme eine Zweidrittelmehrheit in der Volkskammer der DDR und im Bundestag und Bundesrat wegen der damit verbundenen Verfassungsänderungen erforderlich war, ist die sozialdemokratische Opposition vor allem über die Länder stärker einbezogen worden, zumal die sozialdemokratisch geführten Länder inzwischen eine Mehrheit im Bundesrat hatten. Als Sprecher aller Bundesländer, insbesondere aber der sozialdemokratisch geführten, fungierte Wolfgang Clement, der Chef der Staatskanzlei von Nordrhein-Westfalen.¹⁵⁸ In der Endphase der Verhandlungen zum Einigungsvertrag haben die Spitzen der Sozialdemokratie ihre Vorstellungen und Interessen auch direkt in einem Spitzengespräch mit dem Bundeskanzler vom 26. August 1990 und den aufgrund dieses Gesprächs gebildeten Arbeitsgruppen, zu denen auch Mitglieder der Bundestagsfraktion der SPD gehörten, eingebracht und in einigen Punkten eine Berücksichtigung ihrer Positionen erreicht.¹⁵⁹ Während man bis zum Bruch der Regierungskoalition der DDR Mitte August 1990 und dem Ausscheiden der Sozialdemokratie aus der Koalition die Rolle der DDR als ernstzunehmenden Verhandlungspartner nicht unterschätzen darf, spielte doch die Bundesregierung und vor allem die Ministerialbürokratie der beteiligten Ministerien eine letztlich dominierende Rolle im Einigungsprozess.

VI. EPILOG: DER DEUTSCHE SOZIALSTAAT IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Werfen wir abschließend noch einen kurzen Blick auf die Position des deutschen Sozialstaats im internationalen Vergleich vor und nach der Vereinigung. An der Politik eines mittleren Weges zwischen den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und dem nordamerikanischen Kapitalismus¹⁶⁰ sowie am Vorrang der Preisstabilität in der Wirtschaftspolitik wurde festgehalten. Es blieb bei dem im internationalen Vergleich besonders hohen Grad der Delegation sozialer Aufgaben vom Staat an gesellschaftliche Institutionen, wie sie etwa in der Autonomie der Sozialpartner bei Tarifverhandlungen, der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, der starken Rolle der Organisation der Anbieter sozialer Leistungen und der Versicherten im Gesundheitswesen und der wichtigen Position Freier Wohlfahrtsverbände in der Sozialhilfe, der Alters- und Jugendhilfe zum Ausdruck kommt. Es blieb bei dem im Gegensatz zur allgemeinen Entwicklung in den Ländern der Euro-

158 Vgl. *Christian Dästner*, Die Mitwirkung der Länder bei den Entscheidungen zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, in: *Eckhart Klein* (Hrsg.), Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozess der deutschen Einigung, Berlin 1998, S. 33–60. Dästner war 1990 Leiter der Referatsgruppe »Recht und Verfassung« in der Staatskanzlei von Nordrhein-Westfalen und an den Verhandlungen zum Einigungsvertrag als Berater von Clement beteiligt.

159 Für die Forderungen der Sozialdemokratie vgl. den Brief des Parteivorsitzenden Hans-Jochen Vogel und anderer führender Sozialdemokraten an Kohl v. 24.8.1990, Anlage 2 zum Protokoll der Arbeitsgruppe »Deutsche Einheit« v. 28.8.1990, AdsD, SPD-Bundestagsfraktion, Altsignatur 9613. Die Forderungen waren Grundlage eines Gesprächs führender Sozialdemokraten mit Kohl und führenden Vertretern der Regierungskoalition am 26.8.1990. Vgl. dazu und zu der Arbeit der dort gebildeten Arbeitsgruppen: *Schäuble*, Vertrag, S. 212–214.

160 Vgl. dazu *Manfred G. Schmidt*, The Policy of the Middle Way, in: *Journal of Public Policy* 7, 1987, S. 139–177; *ders.*, Immer noch auf dem »mittleren Weg?«. Deutschlands politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, Arbeitspapier 7/1999 des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

päischen Union¹⁶¹ liegenden hohen Anteil der Arbeitgeber und Versicherten an der Finanzierung des Sozialstaats, der von 55 Prozent 1960 auf 65 Prozent 1994 stieg.¹⁶²

In der Höhe der Sozialleistungsquote fiel die alte Bundesrepublik bzw. die alten Bundesländer zwischen 1980 bis 1994 vom zweiten auf den sechsten Platz und damit auf einen Mittelplatz in der Europäischen Union zurück; das wiedervereinigte Deutschland hat dagegen 1994 hinter Dänemark und den Niederlanden wieder eine Spitzenposition eingenommen und lag damit vor den großen europäischen Staaten Frankreich, dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie Italien.¹⁶³ Auch den Anteil der Gesundheitskosten am Bruttoinlandsprodukt hat Deutschland von 1972 bis 1992 relativ stabil halten können.¹⁶⁴ In den Jahren danach stiegen jedoch die Kosten wieder stark an, sodass Deutschland 1997 mit einem Anteil der Gesundheitsausgaben von 10,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nun die zweite Stelle hinter den USA (14,0 Prozent) und mit einem Anteil von 8,1 Prozent an den *öffentlichen* Ausgaben für das Gesundheitswesen an der Spitze der Mitgliedsstaaten der OECD lag.¹⁶⁵

Der Rückgang der Beschäftigung, vor allem auch der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Vollerwerbstätigen, ist in Deutschland besonders stark gewesen¹⁶⁶, vor allem wenn man die Bundesrepublik mit beschäftigungspolitisch sehr erfolgreichen Staaten – USA, Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden – vergleicht. Hatte Deutschland von diesen Staaten noch zu Beginn der 1990er-Jahre die niedrigste Arbeitslosenquote gehabt und lag bei der Beschäftigungsentwicklung auf dem dritten Platz, so war die Arbeitslosigkeit 1997 viel höher und die Entwicklung der Beschäftigung viel niedriger als in jedem dieser Länder.¹⁶⁷

Deutschland ist auch besonders stark von der in allen modernen Industriegesellschaften – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – zu beobachtenden Alterung der Bevölkerung betroffen. Es kommt hinzu, dass die einseitige Erwerbsorientierung der deutschen Rentenversicherung, die nur langsam durch den Versuch zum Ausbau der Eigenvorsorge korrigiert wird, sowie die ungenügende Harmonisierung der verschiedenen mit massiven, zum Teil gegensätzlichen Interessen verbundenen Altersicherungssysteme jede grundlegende Reform erschwert.

Generell gilt zudem, dass im Wesentlichen steuerfinanzierte Sozialsysteme leichter zu verändern sind als soziale Sicherungssysteme, die, wie das deutsche, überwiegend auf Beiträgen beruhen, die einklagbare Rechtsansprüche schaffen. Zentralistische Demokratien können zudem ihre Sozialpolitik nach einem Regierungswechsel schneller und weitgehender umsteuern als föderalistische Demokratien. Auch die für Deutschland typische Delegation von Gemeinschaftsaufgaben in der Sozialpolitik an gesellschaftliche Institutionen und Verbände macht es schwer, die überkommene Balance der Interessen wesentlich zu verändern und in der Sozialpolitik auf längere Zeit sich gegen den massiven Widerstand starker gesellschaftlicher Gruppen durchzusetzen.

161 *Europäische Union*, Soziale Sicherheit in Europa, Brüssel/Luxemburg 1996, S. 81.

162 Berechnet nach Statistisches Taschenbuch 1998, Tabelle 7.3.

163 Berechnungen nach den Angaben bei *Jens Alber*, Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: *Leviathan* 26, 1998, S. 199–227, hier: S. 200, 212.

164 *OECD*, *The Reform of Health Care Systems. A Review of Seventeen OECD Countries*, Paris 1994, S. 37.

165 *Manfred G. Schmidt*, Warum die Gesundheitsausgaben wachsen. Befunde des Vergleichs demokratisch verfaßter Länder, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 1999, S. 229–245, hier: S. 232.

166 *OECD*, *OECD Economic Outlook* 61, Paris 1997, S. A 23.

167 *Heinz Werner*, Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34–35/98, 14.8.1998, S. 3–14.

Bei aller Kritik an den Fehlern der Sozialpolitik der Vereinigung und der damit verbundenen Erschwerung des Umbaus und der Reform des deutschen Sozialstaats sollte man allerdings auch die Leistungen der deutschen Sozialpolitik in den Jahren nach 1989 nicht unterschätzen. Die Übertragung der Institutionen, Akteure und Normen des deutschen Sozialstaats im grundsätzlichen Einvernehmen der politischen und sozialen Kräfte ohne größere Reibungen war politisch und verwaltungstechnisch eine große Leistung. Sie hat trotz der Massenarbeitslosigkeit zur Verbesserung der Lebensverhältnisse, vor allem der Rentner, der Kriegsoffer, der Witwen und der Behinderten im Osten geführt und den Umbruch sozial abgefedert. Die Reform der Rentenversicherung 1989/92, die Strukturreformen im System der Krankenversicherung durch das Gesundheitsstrukturgesetz vom Dezember 1992 und die überfällige Einführung der Pflegeversicherung zum 1. Januar 1995 zeigen zudem die Fähigkeit zu Reformen, allerdings immer im Rahmen des bestehenden Sozialsystems und seiner Grundsätze. Die Verabschiedung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom März 1993¹⁶⁸ beweist, dass auch bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen letztlich eine Einigung der politischen Kräfte erreicht werden konnte. Dagegen blieben die seit 1993 verabschiedeten Programme zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Ankurbelung der Beschäftigung und Reduzierung der Staatsausgaben sowie zur finanziellen Konsolidierung des Sozialstaats in Ansätzen stecken.

Durch die deutsche Einigung wurde so zweifellos die Krise des deutschen Sozialstaats erheblich verschärft. An dieser Krise hatten die Fixierung auf die deutsche Vereinigung, die finanziellen Lasten der Überführung des bundesdeutschen Sozialstaats auf den Osten, aber auch die Erwartungshaltung der ostdeutschen Bevölkerung, die noch größere Heterogenität der Interessen und die steigende Komplexität des politischen Systems einen großen Anteil. Neben den allgemeinen Problemen, mit denen die europäischen Sozialstaaten fertig werden müssen, hatte so Deutschland mit der Vereinigung ein spezielles, in seiner Bedeutung kaum zu überschätzendes Sonderproblem.

168 Vgl. dazu Ritter, Preis, S. 356–360.