

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 208/I

Sozialpolitik im vereinten Deutschland I

Von

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

Herausgegeben von Gerhard Kleinhenz



Duncker & Humblot · Berlin

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 208/I

**Sozialpolitik im
vereinten Deutschland I**



Duncker & Humblot · Berlin

Sozialpolitik im vereinten Deutschland I

Von

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

Herausgegeben von Gerhard Kleinhenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

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

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07160-3

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

Gerhard Kleinhenz

Inhaltsverzeichnis

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

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

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Köln

Inhaltsübersicht

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

1. Ist Theorie überhaupt notwendig?

Neuheitserlebnis

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

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

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

Pragmatik gefordert

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

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

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

Theorie von vorgestern oder von morgen?

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

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