

Man nehme eine nationalstaatlich ge-einte Gesellschaft, teile sie mitten durch, implantiere zwei grundverschie-dene Typen von Sozialstaatlichkeit und se-he dann vier Jahrzehnte lang zu, was dabei herauskommt. Einem solchen Experiment gleicht die deutsche Geschichte im Zeit-alter des Ost-West-Konflikts. Denn in dem gespaltenen Land sind die Entwicklungslinien der Sozialpolitik weit auseinander ge-griffen. Unschwer erkennt man starke Kontraste, die mit der Antwort auf zwei Grundfragen zusammenhängen: Hat die Sozialpolitik es mit den dynamischen Kräften des Marktes zu tun, oder sind die-se grundsätzlich ausgeschaltet? Und: Ver-bindet sich der Sozialstaat mit dem demo-krischen Verfassungsstaat, oder löst er sich aus dieser Bindung?

Der marktzugere Sozialstaat der Bundesrepublik steht prinzipiell in einem spannungsreichen Verhältnis von Chan-zen und Risiken. Chancen, weil die Markt-wirtschaft die Produktivität steigern und sich mit freihheitlichen Wertideen verbin-den kann; Risiken, weil die ungezügeltere Eigendynamik der Marktkräfte, insbeson-dere das Spannungsverhältnis von Kapital und Arbeit, stets auch soziale Ungleich-heit und Unsicherheit hervorbringt. Der Sozialpolitik ging es daher immer auch um eine Begrenzung und Ergänzung der Marktkräfte, anders gesagt: um eine Zügelung des Kapitalismus. Die DDR wollte den Kapitalismus nicht bändigen, sondern abschaffen. Daher ersetzte das verstaat-lichte Produktionssystem die Marktme-chanismen durch Planvorgaben, die einen nahezu hundertprozentigen Schutz vor den Risiken des Marktes versprachen.

Was jene andere Frage betrifft: Das Grundgesetz der Bundesrepublik verknüpft das Sozialstaatsprinzip mit der de-mokratischen Ordnung, während der SED-Staat soziale Sicherheit um den Preis der Vorenthaltung politischer Freiheits-rechte bot. So gesehen, führte die DDR eine illiberal-obrigkeitsstaatliche Tradi-tion der deutschen Geschichte fort: die voremanzipatorische Idee der Fürsorge für den fugsamen Schutzbehelfen.

Eine solche Typisierung, einfach und klar, erfasst wesentliche Punkte. Sie reicht jedoch nicht aus, um den komplexen Eigensinn und das historische Ergebnis der zwei Wege deutscher Sozialstaatlich-keit zu erklären. „Markt“ und „Demokra-tie“ ermöglichen ja sehr verschiedene so-zialstaatliche Arrangements, wie sich an der Vielfalt der Varianten der sozialen Si-cherheitssysteme in der Europäischen Union lässt. Und nicht alle Ord-nungsansätze der DDR waren diktatorspezifisch. So wies das verstaatlichte Gesund-heitswesen große Ähnlichkeit mit dem ebenfalls staatlichen National Health Ser-vice in Großbritannien auf. Außerdem er-fasst der typologische Vergleich weder die Veränderungen in der Zeit noch die Be-reinigungsgeschichte zwischen Ost und West. Daher rückt dieser Beitrag einige Haupt- und Wendepunkte im Verlauf der sozial-politischen Auseinanderentwicklung in den Blick, wobei auch zu fragen ist: Wie haben sich West und Ost wechselseitig be-einflusst? Und schließlich: Warum scheiterte der „sozialistische DDR“, und welche Lehren lassen sich daraus ziehen?

Was das Kernstück des deutschen So-zialstaats betrifft, die Sozialversicherung, so führte die doppelte Staatsgründung zu gegensätzlichen Organisationsformen. Im Westen blieb die überkommene Form der gegliederten (Kritiker sagen: zerglieder-ten) Sozialversicherung erhalten. So gab es in der Rentenversicherung getrennte Zweige für Arbeiter und Angestellte mit (bis 1957) unterschiedlichen Leistungen. In der gesetzlichen Krankenversicherung blieb die Vielfalt des Kasernenwesens erhal-ten. Das verschaffte einzelnen Berufs- und Statusgruppen beträchtliche Vorteile. Da bestimmte Beschäftigtekategorien, besonders die Beamten, starker gesetzli-cher Kasse eine private wählen konnten, blieb auch die bis heute charakteristische Zweiteilung des bundesdeutschen Ge-sundheitssystems in die öffentlich-rechtli-che und die privatwirtschaftliche Kran-kenversicherung bestehen. Die 1951 ein-geführte Parität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung galt als Trainings-lager für Sozialpartnerschaft.

Ganz anders die Einheitsversicherung im Osten: Sie fusionierte, was bisher ge-trennt war, und vereinheitlichte das Bei-trags- und Leistungsrecht fast ganz. Die Beamten verloren ihren Sonderstatus. Die Verwaltung lag in der Hand des zum Ge-folgenschaftsverband der SED mutierten Gewerkschaftsbundes. Hinzu trat ein Typenwechsel im Gesundheitswesen, das bis auf einen schmalen Rest verstaatlicht wurde. Die ambulante Versorgung wurde in Ambulatorien und Polikliniken kon-zentriert, in denen Ärzte im Angestellten-status tätig waren. Somit hörte die Sozial-versicherung auf, freiberufliche Mediziner und andere selbständige Heilberufe zu alimentieren, sieht man von Ausnahme-fällen ab. Zugleich verschwand die Sozial-figur des Privatpatienten.

Ist „Sozialisierung“ das richtige Wort für diesen schon 1947 eingeleiteten Um-bau? Großenteils nicht. Die Punkte liegt vielmehr darin, dass sich West und Ost aus demselben Fundus deutscher Sozial-staatstraditionen bedienten, nur eben mit anderen Selektionsmustern. Die Bundes-republik führte die seit Bismarck politisch vorherrschende Linie fort, während die DDR auf Konzepte zurückgriff, für die sich die sozialistische Arbeiterbewegung eingesetzt hatte. Zur Zeit der Weimari-schen Republik hatten sich diese „Traditi-onstränge“ in einem spannungsreichen Nebeneinander befunden, nun traten sie



Hinterhof mit Renaissance-treppenhaus in Halle (Saale), aufgenommen im Sommer 1990

Foto Wolfgang Hart

Zwei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit

Der Zusammenbruch des Sozialstaats namens DDR ist Lehrstück und Mahnung zugleich. Auf die abschüssige Bahn war das ostdeutsche Arrangement lange vor 1989 geraten. Die Zusagen sozialer Sicherheit und die Erfordernisse der wirtschaftlichen Effizienz hatten sich zu weit voneinander abgekoppelt.

Von Professor Dr. Hans Günter Hockerts

territorial auseinander. Dabei verstärkte die Polarisierung im Kalten Krieg die wechselseitige Abstoßung. So war die „Verbürgerlichung“ der Gesundheitsberufe im Westen – mit dem freiberuflich niedergelassenen Arzt als Leitbild – auch eine Antwort auf ihre „Entbürgerlichung“ im Osten. Und im Gegenzug zur Politik der Steigerung der Frauenerwerbsquote, die sich die SED von Anfang an auf die Fahne geschrieben hatte, förderte die westdeutsche Sozialpolitik lange die Hausfrauenheute.

Im Aufbruchpathos der Ära Ulbricht propagierte die SED-Führung den Umbau im Osten als Vorbild für das ganze Deutsch-land, doch gewann die Bundesre-publik mit der Rentenreform von Bundeskanzler Konrad Adenauer im Jahr 1957 auf einem wichtigen Feld einen entscheidenden Vorsprung: Das Prinzip der Dynamisierung und der Sicherung des Le-bensstandards hob die Altersrenten auf ein historisch beispielloses Niveau, was damals geradezu sensationell wirkte.

Zu den Beweggründen der Reform ge-hörte in gewissem Maß auch die System-konkurrenz: Die Bundesrepublik sollte „attraktiv bleiben“ für die „Menschen in der Zone“ (Adenauer). Umgekehrt sah sich die DDR nun unter Zugzwang ge-setzt. Etliche Funktionäre drangen im Zentralkomitee der SED darauf, renten-politisch gleichzuziehen, doch Ulbricht blockte ab: Die DDR könne sich eine so aufwendige Reform ökonomisch ab-absehbare Zeit nicht leisten.

Tatsächlich blieben die Altersrenten in der DDR bis zu deren Zusammenbruch kümmerlich – es sei denn, man gehörte zu dem Kreis der rentenrechtlich begünstigten Personen. Zum Teil im Verborgenen entstand nach und nach ein Geflecht von zuletzt vier Sonder- und 27 Zusatzver-sorgungssystemen, mit denen Mitarbeiter des Partei- und Staatsapparats sowie speziel-le Berufsgruppen – darunter Pädagogen, Künstler und Schriftsteller, aber auch Bal-let tänzer in staatlichen Einrichtungen – besser gestellt wurden. Das betraf etwa zehn Prozent der Bevölkerung. Hingegen konnte im Westen die Mehrheit der Rent-ner eine Demokratie-Prämie einstreichen – hing der starke Ausbau der Alterssiche-rung doch eng mit dem Gewicht ihrer Wählerstimmen zusammen.

Die Konkurrenz während des Kalten Krieges verstärkte nicht nur die Abgren-zung, sondern auch die Intensität der wechselseitigen Beobachtung – mit dem Effekt des Lernens vom Gegner. So verkündete der SED-Parteitag 1967 die Einführung der Finanzsicherung auf Druck von unten, aber auch mit Blick nach Wes-ten, wo der freie Samstag schon seit Jah-ren üblich war. Andersherum fanden

westdeutsche Fachleute die Erfolge benei-denswert, die das auf Vorbeugung ausge-richtete Gesundheitswesen der DDR im Kampf gegen Infektionskrankheiten wie die Kinderlähmung erzielte. Hier hinkte die Bundesrepublik so weit hinterher, dass die DDR-Kommunisten im Sommer 1961 einen Propaganda-Coup landen konnte: Aus „Erschütterung“ über westdeutsche Versäumnisse bei der Bekämpfung der ak-tuellen Polioepidemie bot sie der Bundes-regierung per Telegramm drei Millionen Impfstoff-Einheiten (was Bonn ablehnte).

In den Siebzigerjahren ging der Vorsprung der DDR beim Impfen indes verloren. In der Reformära der Bonner Republik, die 1966 einsetzte und während der so-zialliberalen Regierung Willy Brandts zwischen 1969 und 1974 ihren Zenit er-reichte, expandierte der Sozialstaat so stark wie nie zuvor. Die sozialen Netze wurden weiter gespannt, dichter geknüpft und generöser ausgestatet. Die alte Trennlinie zwischen Arbeitern und Ange-stellten verschwand weitgehend, wobei das Leistungsrecht in der Regel nach oben nivellierte wurde. Die Ausdehnung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf alle Arbeitnehmer ist ein Beispiel dafür.

Neue Hilfs- und Fördersysteme suchten die Chancenlosigkeit zu erhöhen. Hoch- und Konjunktur und Zukunftsoptimismus ver-führten indes auch zu Leistungszugaben, die sich nur unter günstigsten Umständen einhalten ließen – und später unter ge-wandelten Rahmenbedingungen unter den Druck von Kostendämpfung und Konsolidierungsgerieten.

Nach dem Ende des großen Booms, der den Handlungsrahmen der Sozialpolitik von den Fünfzigerjahren bis zur Mitte der Siebzigerjahre bestimmt hatte, machte sich auch eine schwache Seite des markt-bezogenen Sozialstaats bemerkbar: Er kann keine Vollbeschäftigung garan-tieren. Steigende Arbeitslosigkeit – auf mehr als neun Prozent in den Achtzigerjahren – erwies sich vielmehr als Achillesferse des Bonner Sozialstaats.

In der DDR wurde der Machtwechsel an der Spitze der SED von Walter Ulbricht zu Erich Honecker im Jahr 1971 zu einer Zäsur. Ulbricht hatte Investitionen zulasten des Konsums forciert, um der ostdeut-schen Staatsgründung zunächst eine schwerindustrielle Basis nachzuhaftern und dann den technologischen Anschluss an die Wertschöpfungskette anzustreben. Honecker brach diese Aufholjagd ab. Die neuen Leitformeln der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ sowie der „sozialen Si-cherheit und Gesundheit“ signalisierten eine stärkere Hinwendung zu den Massen-bedürfnissen der Gegenwart, verbunden mit einer deutlichen Aufwertung der So-zialpolitik. Dabei sind drei Schwerpunkte hervorzuheben.

Erstens sollte ein ambitioniertes Bau-programm den großen Mangel an Woh-nungen beheben. Da nahezu alle Mittel auf den Plattenbau in Neubauvierteln konzentriert wurden, stieg die Zahl neu-er, mit einigem Komfort ausgestatteter Wohnungen relativ schnell. Die Kehrsei-te war der galoppierende Verfall der Bau-substanz in den Innenstädten.

Zweitens steuerte eine lange Reihe so-zialpolitischer Regelungen ein Doppel-ziel an: maximale Quote vollverbstätiger Frauen und hohe Geburtenrate. Das glückte fast das Quadrat des Kreises. Aber einerseits war das Polittbüro auf eine möglichst vollständige Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials angewiesen; dazu zwang die relativ geringe Arbeitsproduktivität der DDR-Ökonomie. Angesichts des Geburtenrückgangs ab Mitte der Sechzigerjahre schlugen andererseits auch die bevölkerungspolitischen Planer Alarm.

Um den demographischen Abwärtstrend zu stoppen, ja umzukehren, erhielt die Sozialpolitik einen stark pronatalisti-schen Akzent: Die Geburtenrate sollte



auf das für den Bestandserhalt der Bevöl-kerung erforderliche Maß der Zwei- bis Drei-Kinder-Familie angehoben werden. Tatsächlich wuchsen die Geburtenziffern einige Jahre lang in die Höhe, sanken dann aber wieder.

Das andere Planziel wurde indes er-reicht: Mit einer Frauenerwerbsquote von 91 Prozent war die DDR Ende der Achtzigerjahre die weitaus weiblichste Erwerbsgesellschaft Europas (West-deutschland 1990: 58 Prozent). Möglich wurde das durch ein immer weiter ausge-dehtes Netz von Krippen, Kindergärten und Schulhorten. Kein Zweifel: Was die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrifft, lag die DDR im inner-deutschen Vergleich deutlich vorn.

Drittens ging es darum, die Preise der Güter des täglichen Bedarfs, der Mieten und Verkehrstärkte dauerhaft „billig und stabil“ zu halten. Daher verschlang die Subventionierung staatlich fixierter Ver-brucherpreise immer größere Summen. In der Endphase machten die Preissub-ventionen fast die Hälfte des Sozialhalts aus – mit gravierenden Nachteilen. Es kam zu teilweise abscheulichen Verzerrun-gen im Preisgefüge, und die dort gebun-denen Mittel fehlten für dringend not-wendige Investitionen.

So blieben die Mieten etwa auf dem Niveau von 1936, aber die Bausubstanz ganzer Innenstädte verfiel. Die Bahnstarke verharren auf dem Stand von 1938 – aber das Verkehrsnetz wurde zunehmend ma-rodere. Auch der Pflichtbeitrag zur Sozial-versicherung wurde nie erhöht: Kein Werk-tätiger hat dafür jemals mehr als sechzig Mark im Monat bezahlt. Auch so wurde der Eindruck erweckt, dass soziale Sicherheit im Staatssozialismus „billig und stabil“ zu haben sei.

Diese starre Grenze war indes mitver-antwortlich für schwere Mängel, die be-sonders bei der Ausstattung des Gesund-heitswesens immer offener zutage traten – sofern es sich nicht um Einrichtungen der medizinischen Sonderversorgung der No-menklatura handelte oder um den Medizi-nischen Dienst für den Hochleistungs-sport, dem es an nichts fehlte, weil die DDR als Sportwunderland glänzen wollte. Der Vorsitzende der Staatlichen Plankom-mission, Gerhard Schröder, hat das Aus-maß der Subventionspolitik im Nachhin-ein als „idiosyncratisch“ bezeichnet. Aber Honecker machte daraus ein Tabu. Er war überzeugt, dass alle Unruhen in den sozia-listischen Ländern mit Preisveränderun-gen oder der Kürzung von Sozialleistun-gen begannen hätten.

Als größter Trumpf im innerdeutschen Wettstreit galt indes der Sieg über die Arbeitslosigkeit. Anders als der marktbe-zogene Sozialstaat im Westen hat der SED-Staat die Beschäftigungsgarantie nicht nur verfassungsrechtlich verankert („Recht auf Arbeit“), sondern auch tat-sächlich auf Dauer eingelöst. Allerdings waren damit eine empfindliche Einschränkung der freien Berufswahl und die straf-bewehrte Pflicht zur Arbeit verbunden.

Eine höchst problematische Kehrseite wird sichtbar, wenn man fragt, wie der chronische Arbeitskräftemangel zustande kam, der zu den Grundtatsachen der DDR-Geschichte zählt. Man denke an die massenhafte Abwanderung bis zum Bau der Mauer im August 1961, an die über-setzten Apparate der Doppelbürokratie in Partei, Staat und Wirtschaft, an das sys-tembedingte Interesse der Betriebe, Arbeitskräfte zu horten, vor allem aber an die relativ geringe Arbeitsproduktivität. Jürgen Kuczynski, Nestor der Wirtschafts-geschichte in der DDR, hat diesen Zusam-menhang im Rückblick auf den Punkt ge-bracht: „Wir brauchten etwa doppelt so viele Arbeiter, um die gleiche Menge War-en – und oft noch in niedrigerer Qualität – herzustellen“. So gesehen, hat die SED aus der Not ineffizienter Beschäftigungs-verhältnisse die Tugend eines Rechts auf Arbeit gemacht.

Insgesamt bietet sich also ein höchst ambivalentes Bild! Die weit abgetraute Sozialstaatlichkeit der DDR hatte attraktive Seiten, die in der Bevölkerung auch An-

klang fanden. Viel spricht sogar dafür, dass das sozialpolitische Schutzverspre-chen in der Ära Honecker die weitaus wichtigste Legitimationsquelle des SED-Staats bildete. Wie die Schlussbilanz of-fenbar, konnte die Sozialpolitik jedoch nicht die gewaltige Kompensationslast tragen, mit der sie drei Defizite ausgleichen sollte: die mangelnde demokratische Legitimität der politischen Ordnung, die geringe Effizienz der Ökonomie und ge-nereell den Abstand zu dem, was die Bevöl-kerung als „Westniveau“ vor Augen hatte.

Es kommt hinzu, dass das Versprechen sozialpolitischer Rundumsorgung die Wirtschaftskraft der DDR überlastete: Die Sozialpolitik lebte zunehmend von der Substanz und auf Pump – via Verschuldung im Westen. In mancher Hinsicht hat sie auch selbst dazu beigetragen, die öko-nomische Basis zu untergraben. So geschehen ist die DDR auch als Sozialstaat zu-sammengebrochen. Sie bietet ein Lehr-stück für die abschüssige Bahn, die sich ergibt, wenn die Zusagen sozialer Sicher-heit und die Erfordernisse der wirtschaft-lichen Effizienz zu weit voneinander ab-gekoppelt werden.

Mit dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik endete das ostdeutsche Sozialstaatswesen – mit kurzen Übergangs-fristen und nahezu vollständig. So gut wie keine seiner Besonderheiten wurde im Beitrittsgebiet beibehalten oder gesamt-deutsch integriert. Das gilt auch für be-denkenwerte Elemente wie z. B. die Poli-kliniken im Gesundheitssystem, die zu-gunsten der freiberuflich praktizierenden Ärzte beiseitegeschoben wurden. Aller-dings trieb der ostdeutsche Vorsprung auf dem Feld der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entsprechende Reformen im Westen voran. So beschloss der Bundestag im Juli 1992 erstmals einen Rechtsan-spruch auf einen Kindergartenplatz (wenngleich es mit der Umsetzung bis heute hapert). Im letzten Jahr der Bonner Republik war eine ähnliche Initiative noch gescheitert.

Auf den Osten ausge-dehnt, spielte der bun-desdeutsche Sozialstaat eine zentrale Rolle bei der Abfederung der Härten des Übergangs zur Marktwirtschaft. Das lässt sich an der Höhe der Transferleistungen ablesen: Von 1991 bis 1995 flossen 140 Milliarden Mark allein innerhalb der Renten- und Arbeitslosenversicherung von West nach Ost. Die Kosten der Einheit wurden also großenteils über die Beiträge der Versi-cherten finanziert. Das war der Haupt-grund dafür, dass der Gesamteintragsatz zur Sozialversicherung in den Neunziger-jahren von 35,3 auf 42,1 Prozent nach oben sprang. Somit stiegen die Lohnne-benkosten just in einer Zeit, in der sich die nationale Standortdebatte im Zei-chen der Globalisierung verschärfte. Der Kostensprung im Osten war also in der Ge-nierung gehört folglich mit der Auslö-sung der „Agenda-Politik“, mit der die rot-grüne Regierung Schröder die verlo-rene Wettbewerbsfähigkeit durch ein bis heute umstrittenes Reformpaket wieder-herstellen wollte.

Die Menschen im Osten mussten nach der Wende ungeheure Anpassungsleistun-gen erbringen, vor allem dem historisch-mathematischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, die in der DDR ein unbekanntes Phäno-men gewesen war. Zu den Interventionen der Sozialpolitik zählte die massenhafte Frühverrentung älterer Arbeitnehmer. Dies schlug teuer zu Buche, bescherte den Betroffenen jedoch zumeist kein positives Urteil über das bundesdeutsche Sozial-staats, handelte es sich doch oft um einen unfreiwilligen Abruch des Arbeitslebens mit dem Verlust von Kontakten und Einbußen an Selbstwertgefühl.

Alles in allem lassen sich die Übergän-ge in den gesamtdeutschen Sozialstaat nicht auf einen einfachen Nenner bringen, so hat die Ost-West-Integration deutli-ches Konfliktpotential geschaffen, auf das bis heute mit juristischen Klagen und heftigen Protesten gekämpft wird. Die Bun-desregierung richtete dafür im Herbst 2022 einen Härtefonds ein, der bis zum Janu-ar 2024 geöffnet war. Die Kritik an der Schließung und den Modalitäten des For-mal- und Real-Übergangs, die zu den bestimm-ten Zielgruppen auch in den aktu-ellen Landtagswahlen angespro-chen werden

„Es war nicht alles schlecht“. Dieser unter ostdeutschen Bürgern verbreitete Leitspruch einer positiven Rückschau be-ruht hauptsächlich auf der Erinnerung an die sozialpolitische Seite des Sozialstaa-ismus. Doch die Kehrseiten und die Dis-crepanzen zwischen Anspruch und Wirk-lichkeit haben sich weitaus stärker in das kollektive Gedächtnis eingeprägt. Ge-stützt auf Umfrageergebnissen, konnte der Be-auftragte der Bundesregierung für Ost-deutschland, der aus Thüringen stammende SPD-Bundestagsabgeordnete Carsten Schneider, jüngst bilanzieren, dass zur nun eine Minderheit der Menschen im Os-ten meine, in Deutschland gehe es „sozial gerecht“ zu, aber: „Die meisten Ostdeut-schen wünschen sich keineswegs den So-zialstaat der DDR zurück.“



Der Verfasser lehrte Neueste Geschichte und Zeitgeschichte an der Ludwig-Maximilians-Uni-versität München.