A 20071 E

Soziale Arbeit

Deutsche Zeitschrift
für soziale und
sozialverwandte Gebiete

Sonderheft/Doppelausgabe
39. Jg./Juni 1990

Beiträge zur deutschen Sozialunion

Tatsachen und Erfahrungen
aus vier Jahrzehnten
sozialer Arbeit
in Ost und West

dzi

470/90/S 1 13d

Soziale Arbeit

Sonderheft/Doppelausgabe
39. Jahrgang
Juni 1990

Zu dieser Ausgabe 3
Lutz E. Worch, Berlin

Die Herausforderung künftiger gesamtdeutscher Sozialpolitik 4
Ingrid Stahmer, Berlin

Das „Soziale Netz" in der Bundesrepublik Deutschland und seine Finanzierung 12
Dietrich Dickertmann, Trier

Subsidiarität 20
Christoph Sachße, Kassel

Gesundheitshilfe – Standortbestimmung in der Bundesrepublik 24
Ruth Mattheis, Berlin

Öffentliche Jugendhilfe 27
Rechtliche Grundlagen, Organisation, Aufgaben und Inhalte
Dieter Dick, Berlin

Die Bundesanstalt für Arbeit im System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland 32
Manfred Leve, Nürnberg

Sozialarbeit/Sozialpädagogik bei öffentlichen Trägern in der Bundesrepublik Deutschland 35
Peter Reinicke, Berlin

Die Prinzipien des BSHG am Beispiel der Krankenhilfe, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe 41
Gertruda Piehl, Berlin

Beschäftigung und Qualifizierung – ein Weg aus der Sozialhilfe 46
Franz Allert, Berlin

Hochschulausbildung für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in der Bundesrepublik Deutschland 51
Dieter Peter Weber, Berlin

Zum Thema Selbsthilfe und Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik und Berlin (West) 55
Karin Stötzner, Berlin

Es gibt nichts Gutes, außer man tut es 59
Soziale Arbeit und bauliche Selbsthilfe in der Stadterneuerung
Hartmut Brocke, Berlin

Das Frauenhaus der Caritas 62
Frauennotdienst, Berlin

Sozialpolitik – auch Aufgabe der Länder 65
Ein landesrechtliches Beispiel zur sozialen Absicherung bei Pflegebedürftigkeit
Jürgen Freimark, Berlin

Prävention im Gesundheitswesen der DDR 70
Hedi Friedemann, Berlin

Beratungsdienste im Gesundheits- und Sozialwesen der DDR 74
Otto Weiss, Berlin

Sozialwesen und Sozialfürsorgeausbildung in der DDR 80
Otto Weiss/Martina Schönebeck/Peter Köhler, Berlin

Zur Betreuung betagter und behinderter Menschen in der DDR 85
Rolf Matthesius, Berlin

Evangelische Diakonie in der DDR: Personaler oder struktureller Ansatz? 92
Manfred Haustein, Leipzig

Caritas im Bereich der DDR 98
Hellmut Puschmann, Berlin

Möglichkeiten und Grenzen eines Kreisrehabilitationszentrums in der DDR 105
Rita Fürstenau, Frankfurt/Oder

Berufliche Rehabilitation geistig Behinderter 108
Erfahrungen aus der Stephanus-Stiftung
Werner Braune, Berlin

Ingrid Stahmer

Die Herausforderung künftiger gesamtdeutscher Sozialpolitik

Sozialpolitik hat einen Januskopf. Zum einen folgt sie hohen ethischen und moralischen Ansprüchen, zum anderen ist sie im Wettbewerb mit den übrigen Politikfeldern hoffnungslos unterlegen. Soziale Arbeit kostet vor allem. Sie bringt nach heute vorherrschender Meinung nichts ein. Daß Sozialpolitik die Menschenwürde und den sozialen Frieden sichert, und daß sie erst die Grundlagen für wirtschaftliches Wohlergehen schafft, rechnet ihr die Gesellschaft höchst selten positiv an.

Im sozialen Rechtsstaat hat Sozialpolitik die Verpflichtung, allgemeine Versorgungssysteme für die Wechselfälle des Lebens zu schaffen und aufrecht zu erhalten und für die Schwachen und Benachteiligten zu sorgen. In jeder Gesellschaft leben Menschen, die der Hilfe bedürfen. Aber in Gesamtdeutschland werden wir überraschend und kurzfristig eine Sozialgemeinschaft mit einer Teil-Gesellschaft bilden, deren System Schiffbruch erlitten hat. Ihre Mitglieder befinden sich somit selbst in einer gewissen Katastrophenstimmung. Der gemeinsame Wiederaufbau erfordert eine Übergangszeit, in der diese Menschen, aber auch wir im Westen Zeit benötigen, um Kräfte zu sammeln, Gedanken zu ordnen und neue Maßstäbe zu finden. Möglicherweise wird es nicht allen Menschen aus der DDR gelingen, sich zurecht zu finden und beruflich wieder Fuß zu fassen.

Von dieser Ausgangslage her darf man annehmen, daß fast alle inhaltlichen Herausforderungen an die zukünftige gesamtdeutsche Sozialpolitik in demselben Punkt kulminieren: Zur Erfüllung ihrer Verantwortung müssen Sozialpolitikerinnen und -politiker mehr Mittel mobilisieren. Mit einem „Umbau des Sozialstaates" ist es da nicht getan. Das bedeutet in der Demokratie zugleich: Wir müssen für diesen Zweck mehr Bereitschaft in der Bevölkerung wecken, mehr Engagement, um damit mehr Geld für die Schwachen und Benachteiligten bereitzustellen.

Die finanzielle Berechnung und Vorsorge der Bundesregierung für die Sozialgemeinschaft reicht bislang noch nicht aus. Der Staatsvertrag begrenzt die „Anschubfinanzierungen" zeitlich und sachlich (auf das 2. Halbjahr '90 für die Renten- und bis Ende '91 für die Arbeitslosenversicherung). Ab sofort sollen der Haushalt der DDR und deren Beitragseinnahmen für die Kranken- und Unfallversicherung reichen. Der gesamte Bereich der staatlichen und freigemeinnützigen sozialen Arbeit findet im Staatsvertrag mit keinem Wort Erwähnung! Nachbesserung tut hier Not. Von der Sozialhilfe (die bei uns überwiegend die Kommunen bezahlen) heißt es nur, daß ein Gesetz erlassen werden soll. – Das ist ungerecht. Recht hat stattdessen Lothar de Maiziere mit dem Satz seiner Regierungserklärung: „Die Teilung kann tatsächlich nur durch Teilen aufgehoben werden". – Da keiner erklärt, wie das geschehen soll, erscheint mir der Zusammenschluß überhastet, weil sozial ungelöst. Beide Seiten brauchen die Sozialgemeinschaft. Diese kann aber nicht unseriös, undemokratisch und unsozial entstehen. Aber wir brauchen mehr Geld und Zeit für eine seriöse Politik zu ihrer Gestaltung.

Ein paar Schlaglichter auf die Herausforderungen der bundesdeutschen Sozialpolitik in der Zeit vor dem überraschenden Ende des politischen und ökonomischen Systems der DDR erscheinen mir sinnvoll.

Herausforderungen bundesdeutscher Sozialpolitik vor dem 9. November

Als eines der größten Langfristprobleme erschien uns damals (und so bleibt es auch heute!) die Verkehrung der Alterspyramide in der Gesellschaft; immer weniger Beitragszahler müssen aufkommen für immer mehr Rentnerinnen und Rentner und für immer mehr pflegebedürftige Menschen.

Mittel- und kurzfristig stand (und steht) die Arbeitslosigkeit auf der Tagesordnung der Sozialpolitik: wie führen wir zwei Millionen Menschen in sinnvolle Beschäftigungsverhältnisse zurück? Wie geben wir auch weniger Leistungsfähigen die Chance, aus Arbeit und Einkommen ein Selbstwertgefühl zu schöpfen? – Als größtes Kurzfristproblem galt die Öffnung des europäischen Binnenmarktes: würden sich die sozialen Rechte europaweit einpendeln auf dem jeweils niedrigsten Niveau unter den Teilnehmerländern?

Bei den sozialpolitischen Instrumenten machte sich mit der Selbsthilfe-Bewegung die Auffä-

cherung der Werte in der „postindustriellen Gesellschaft" bemerkbar: viele Menschen nahmen ihre Probleme selbst in die Hand, bezogen das Gemeinwohl nach dem Motto „global denken, lokal handeln" in ihre Lebensentwürfe ein und strebten persönliche Erfüllung durch Engagement in der Selbst- und Nächstenhilfe an; das eigene Einkommen trat für sie in den Hintergrund. Sozialpolitik mußte und muß weiterhin für angemessene Rahmenbedingungen der Selbsthilfe-Leistungen sorgen. – Die Armut der Alten, der alleinerziehenden Frauen und die zunehmende Isolation vieler Menschen und Gruppen bei steigendem Wohlstand eines Teils der Gesellschaft waren und sind weitere zentrale Probleme; schließlich stellt der Kultursprung zur Emanzipation der Geschlechter Herausforderungen auch an die Sozialpolitik: denn viele Sozialberufe sind typische Frauenberufe. Endlich gibt es die Chance, ihr Prestige zu heben und sie aus überlebten Hierarchien zu lösen.

Wir können diese Probleme und Perspektiven nicht fallenlassen, auch wenn die Chance, daß zusammenwächst, was zusammengehört, heute als Herausforderung *gesamtdeutscher* Sozialpolitik im Vordergrund steht.

Ziele gesamtdeutscher Sozialpolitik

Die auch von ihr erwünschte Währungsunion bringt der DDR spätestens ab 2. Juli 1990 die Wirtschaftsunion mit der Bundesrepublik Deutschland. In einer Union gehen beide Teile ineinander auf. In der gesamtdeutschen Wirtschaftsunion bestimmen – folgt man der reinen Lehre – die Konsumentinnen und Konsumenten neben den Anbietern den Markt. Die DDR stellt sich dem gemeinsamen Markt. Soziale Marktwirtschaft, hat ihr Theoretiker *Alfred Müller-Armack* gelehrt, muß „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des Sozialen Ausgleichs ... verbinden". Deshalb geht die deutsch-deutsche Sozialgemeinschaft mit der Wirtschaftsunion einher.

Allerdings zeigt sich schon jetzt, daß das zwangsläufig nicht Hand in Hand geht. *Müller-Armack* hat nur ein politisches Ziel und keinen wirtschaftlichen Mechanismus formuliert. „Sozialgemeinschaft" heißt nicht sofortige Homogenität. Schon die Wortwahl „Gemeinschaft", die für den Sozialbereich im Unterschied zu Währung und Wirtschaft noch im ersten Entwurf des Staatsvertrages stand, zeigt deutlich, daß beide Seiten vorerst ein Stück Eigenständigkeit beibehalten. Wir werden auf Jahre in einem Übergangsstadium leben, in dem es auch bei Leistungsunterschieden bleibt. Dies wird besonders für Berlin zum Problem.

Gleichwohl soll die Sozialgemeinschaft Vereinheitlichung anstreben. Daraus folgt das *erste Ziel* gesamtdeutscher Sozialpolitik:
Die DDR muß zunächst bis zum Niveau der bundesdeutschen Sozialleistungen aufholen können. Bewußt vermeide ich das Wort vom „Abbau des Gefälles sozialer Leistungen". Den könnte man nämlich auch herbeiführen mit einer Verschlechterung des Standards in der Bundesrepublik und West-Berlin.

Doch das genügt noch nicht. Wir sollten uns *zweitens* bemühen, positive Elemente aus dem Sozialsystem der DDR in ein gesamtdeutsches Sozialwesen zu überführen; ich komme darauf zurück. Und wir dürfen *drittens* über die gesamtdeutsche Herausforderung die ursprünglichen Ziele nicht vernachlässigen: mehr Menschenwürde, Zuwendung und Kommunikation im Alltag von Kranken, Alten, Behinderten, sozial Benachteiligten; mehr Mittel, mehr Weiterbildung, mehr Freiräume in den Pflegeberufen; mehr Selbstbestimmung und weniger Hierarchien in der Sozialen Arbeit; Emanzipation der Geschlechter. Das sind sozialpolitische Ziele, für die ich jetzt in beiden Teilen Deutschlands eintreten will.

Vor welchen Herausforderungen steht eine gesamtdeutsche Sozialpolitik mit diesen Zielen?

Wirtschaftsentwicklung

Die Herausforderungen an die gesamtdeutsche Sozialpolitik ergeben sich aus Entwicklungen weitgehend außerhalb ihres Einflußbereiches: es ist der Umfang des Erfolgs beim wirtschaftlichen Aufbau. *Je leistungsfähiger Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind, desto weniger Bedürftige, desto mehr Beitragsaufkommen bei den Sozialversicherungsträgern und desto mehr Steuereinnahmen für eine gute Sozialpolitik.* Es gibt aber weder eine Theorie noch geschichtliche Erfahrungen zu der Frage, wieviel Schiffbrüchige bleiben, wenn das Ruder abrupt herumgerissen wird von einer Plan- zur Marktwirtschaft. Wir haben keine Prognosen. Dennoch bin ich *auf lange Sicht* aus einem soziologischen und einem politischen Grund prinzipiell optimistisch.

Der *soziologische Grund:* Von der Einstellung der Menschen her bilden Osteuropa und die DDR heute die entwicklungshungrigste Region der Welt. Auch wenn die Kultursoziologen noch nicht schlüssig erklären, *warum* der „Geist des modernen Kapitalismus" ein Kind

Europas sei, so ist dieser Geist und seine Verwurzelung überall in Europa seit *Max Weber* beschrieben. Durchweg herrschen Ausbildungs- und Berufsgesinnung und Verständnis für die planend-buchhalterische Rationalität der Wirtschaftseinheiten vor. Die Menschen wollen mit der Ausgangslage ihrer natürlichen Umwelt und Infrastruktur fertig werden, und sie wollen die soziale (und ökologische) Marktwirtschaft. Hier liegt die meistversprechende Aufbauregion der Welt, denn hier gibt es weniger „soziokulturelle Entwicklungshemmnisse", als sie zum Beispiel die Entwicklungszusammenarbeit für die „Dritte Welt" beschreibt.

Und der politische Grund: Wachsender Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger ist das Legitimationskriterium westlicher und nunmehr auch östlicher Demokratien. Die Politik muß alles daransetzen, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen.

Allerdings dürfen die einzelnen Fachressorts den Bogen dabei nicht überspannen! Ich sehe zum Beispiel ein großes Problem darin, wie die DDR die angekündigte Anhebung der Mieten auf Kostenniveau bis 1991 sozial verträglich abfedern will. Hier müssen sich Sozialpolitikerinnen und -politiker unmißverständlich einmischen und auf sozialen Mieterschutz drängen. Dies ist nur ein Beispiel; generell gilt: auch oder gerade bei dem erhofften ungestümen Wirtschaftsaufschwung muß gesamtdeutsche Sozialpolitik benachteiligte Bevölkerungsteile ohne eigene Lobby vor Verarmung schützen. Eine Zwei-Drittel-Gesellschaft in der DDR würde eine viel krassere Armut aufweisen als die Neun-Zehntel-Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland heute. Wir müssen für eine wahrhaft *soziale* Marktwirtschaft sorgen.

„Herausforderungen gesamtdeutscher Sozialpolitik" befinden sich deshalb weiter im Widerspruch. Sozialpolitik muß für die Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik sorgen. Neben dem Management der sozialpolitischen Fachprobleme sehe ich darüber hinaus vor allem die Notwendigkeit, auf die Mentalität der Menschen bei der deutsch-deutschen Vereinigung einzuwirken.

Auf die Mentalitäten einwirken

Trotz gemeinsamer Sprache und gleichen kulturellen Erbes trennen uns gelegentlich Welten. Zunächst werden die Deutschen einander häufig als Fremde erleben. Auf beiden Seiten tritt dabei materielle Mißgunst auf. *Vierzig Jahre ging es Euch besser, jetzt sind wir an der Reihe; warum sollen wir immer noch weniger Ansprüche stellen? Oder: Was können wir für Eure vollen Sparbücher, bloß weil es bei Euch nichts zu kaufen gab; warum sollen wir die jetzt mit unserem Geld bezahlen?* Der Aufeinanderprall von Fremden mit Elementen von Neid ergibt eine brisante Mischung.

Ich fürchte die etatistische Mentalität der DDR. Die Menschen haben sich vielleicht von der *Hörigkeit* gegenüber dem Staat getrennt, aber möglicherweise noch nicht von ihrer *Gläubigkeit* an den Staat. 40 Jahre kräftezehrendes und entwürdigendes Arrangement mit den ehemals herrschenden Verhältnissen sind plötzlich und unerwartet umsonst. Die eigene Ohnmacht wird in vielen Fällen von einer überspannten Erwartungshaltung an die Leistungen und Möglichkeiten des Westens überdeckt.

Dies prallt auf eine „Ökonomie ohne Daseinszweck", wie *Henry Kissinger* die Bundesrepublik nannte, die ihr Selbstverständnis auch fand, weil sich ihr Wirtschaftswunder so drastisch abhob von der DDR, die zwar stets einen politischen Daseinszweck proklamierte, doch ohne funktionierende Ökonomie blieb. Bis jetzt haben die meisten Bundesbürgerinnen und -bürger noch gar nicht gemerkt, daß auch sie Gesamtdeutsche werden. Daß sie raus müssen aus der wohltuenden Rolle der reichen Verwandtschaft, weil die Nichten und Neffen von drüben uns plötzlich ebenbürtig werden oder dies wollen.

Was können gesamtdeutsche (Sozial-)Politikerinnen und -politiker da tun? Wir müssen in beiden Teilen das visionäre Vakuum füllen, indem wir uns zum Beispiel als glaubwürdige Persönlichkeiten für gesellschaftspolitische Ziele engagieren. Indem wir selbst *mehr Demokratie wagen.* Wir müssen Überzeugungsarbeit dafür leisten, daß die Teilung nur durch Teilen überwunden werden kann. Wir müssen Aufbauarbeit für einen gesamtdeutschen sozialen Rechtsstaat leisten. Wir müssen aber auch die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Sozialsystems deutlich machen und die Versuchung meiden, im Wahlkampf zu viel zu versprechen. Wir sollten die persönliche Begegnung zwischen Ost und West fördern. Und wir müssen sowohl materielle Not an den Wurzeln bekämpfen als auch sie lindern, wo sie dennoch auftritt.

Management
Die dritte Hauptherausforderung künftiger gesamtdeutscher Sozialpolitik ist das politische Management des Gefälle-Abbaus. Damit sind wir endlich im Ressort der herkömmlichen Sozialpolitik.

Ad-hoc-Probleme lösen, ohne außer Atem zu geraten
Nach der Währungsunion am 2. Juli werden sich zunächst – vor allem in Berlin – soziale „Sofortprobleme" ergeben. Ein Beispiel: Bisher hat die „Volkssolidarität" in der DDR Mittagessen aus Betriebskantinen geholt und alten Menschen für 0,25 Mark gebracht. Wie schnell wird es der DDR gelingen, einen „Fahrbaren Mittagstisch" zu finanzierbaren Preisen auf die Beine zu stellen, wenn die Kantinen in der DM-Marktwirtschaft plötzlich ohne Subventionen wirtschaften oder einfach dichtmachen müssen, und wenn die 200 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Volkssolidarität andere Sorgen haben und ihr Engagement einstellen müssen?

Ein weiteres Beispiel könnte Obdachlosigkeit sein. Sie ist in der heutigen DDR so gut wie unbekannt, einschlägige Hilfen gibt es nicht oder nicht mehr: Dabei könnte der Abbau staatlicher Mietsubventionen bei allgemeiner Arbeitsplatzunsicherheit die Wohnungsverluste vermehren, wenn der Mieterschutz nicht schnell genug greift.

Die sozialrechtliche und materielle Lösung solcher Ad-hoc-Probleme wird keinen Aufschub dulden. Ihr Management wird zeitraubend und aufreibend sein. Sie wird finanzielle Mittel erfordern, mit denen die Bundesregierung zur Zeit noch nicht rechnet. Wer die Probleme löst, wird die Mittel dafür erst in Bonn und später beim gesamtdeutschen Fiskus einfordern müssen. Trotz der Einwände der Länder einschließlich Berlins sind solche Probleme während der Vorbereitung des deutsch-deutschen Staatsvertrages nur unzureichend oder gar nicht bedacht worden.

Ein praktisches Problem sind zum Beispiel die „geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse" im Westen, die *zur Zeit noch* bis zu einer Lohnhöhe von 470,– DM ohne Sozialversicherungsbeiträge bleiben: dies mag bei niedrigem Lohnniveau in der DDR für Menschen aus grenznahen Gebieten eine Versuchung sein, im Westen in einem solchen Verhältnis zu arbeiten und für kein Sozialversicherungssystem Beiträge zu zahlen. Dies würde auch die arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen in der Bundesrepublik und in der DDR weiter unterlaufen. Ich bin für die Abschaffung der „geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse" und habe das als jetzt überfällige sozialpolitische Maßnahme erklärt.

Solche Sofortprobleme werden die verantwortlichen Sozialpolitikerinnen und -politiker in Atem halten. Sie werden uns zum Reagieren treiben: wir müssen dabei aufpassen, daß genug Luft zur Langfristgestaltung bleibt.

Im Umbruch für alle die Rechtssicherheit aufrechterhalten
Der Aufbau eines leistungsfähigen sozialen Netzes mit gesicherter Finanzierung auf dem Gebiet der heutigen DDR wird auch von rechtsfreien oder scheinbar rechtsfreien Räumen in der Übergangszeit unterlaufen.

Ein Beispiel ist das Schwerbehindertenrecht. Dafür gibt es in der DDR heute schon fortschrittlichere Regelungen als bei uns. Der Kündigungsschutz für Behinderte im § 59 des DDR-Arbeitsgesetzbuches entspricht mindestens dem Maßstab unseres Schwerbehindertengesetzes. Nach einer Verordnung vom Frühjahr 1990 müssen die Betriebe auf 17 Beschäftigte einen Schwerbeschädigten einstellen. Die Ausgleichsabgabe bei Mißachtung dieser Vorschrift beträgt 250,– (D)M pro Monat; das sind hundert Mark mehr als bei uns! Bei vielen arbeitslosen Behinderten ergäbe diese Abgabe einen beachtlichen Fonds zur Arbeitsbeschaffung für Behinderte.

Doch bestehen diese Regelungen zur Zeit nur auf dem Papier: ständig beunruhigen uns Nachrichten aus der DDR, Behinderte würden im Rahmen betrieblicher Rationalisierungen als erste entlassen.

Dies ist nur ein Beispiel: wir müssen rechtsfreie Räume durch klare Regelungen und Kontrolle verhindern und die Lücken füllen, die es schon gibt.

Sonder- und Übergangsregelungen für Berlin
Eine dritte auch sozialpolitische Hauptaufgabe des Bundes und aller Bundesländer ist die Formulierung und Finanzierung von Sonderregelungen für das wiedervereinigte Berlin.

Berlin (West) bleibt auch nach dem Fall der Mauer noch lange eine Insel des Wohlstands. Daher rührt besondere Anziehungskraft. Wer im Umland arbeitslos wird, geht auch in West-

Berlin auf Suche. Berlin muß am meisten zur Bewältigung der sozialen Folgen des Umbruchs im Osten beitragen und nicht nur die Schwächsten, sondern auch das reguläre Tarif- und Versicherungsgefüge der Arbeitnehmerschaft schützen. Wir müssen Lohndumping, Mietwucher und alle anderen Versuche stoppen, aus Not Kapital zu schlagen.

Berlin ist der Ort, an dem Ost und West zuerst und dann unmittelbar wieder zusammenwachsen. Im vereinigten Deutschland wird das jahrzehntelang als künftige Hauptstadt bezeichnete Berlin kurzfristig die einzige Verwaltungsunion mit einer Einheit aus dem Gebiet der heutigen DDR eingehen. Dieser gemeinsame Lebensraum kann nicht lange mit internen sozialrechtlichen Unterschieden leben. Im Übergang gibt es ein durch den Staatsvertrag vorgezeichnetes Leistungsgefälle innerhalb derselben Stadt. Dies muß sehr schnell aufgehoben werden. Selbst dann wird es noch länger ein Gefälle zwischen der vereinten Stadt und dem Umland geben. Jedes Gefälle im Rechtsanspruch zwischen „prinzipiell" gleichberechtigten Menschen schafft böses Blut.

Berlin hält deshalb die volle Spannung des Wohlstandsgefälles zum DDR-Gebiet aus. Die West-Berlinerinnen und West-Berliner fühlen sich dabei als Westdeutsche. Sie wollen die einheitlichen Lebensbedingungen mit der Bundesrepublik nicht verlieren. Die Garantie erwarten sie von der Politik.

Deshalb ist es m. E. unzulässig, Berlin-Hilfen als Kosten der früheren Teilung auf die Habenseite des Vereinigungskontos zu setzen. Die Berlin-Förderung kann nur in dem Maße verringert werden, wie sich die Lebensbedingungen und die Wirtschaft in Berlin und im Umland normalisieren und das Steueraufkommen wächst. Daß man das heute auch in Bonn so erkennt, ist Frucht von Überzeugungsarbeit, die wir als gesamtdeutsche Herausforderung fortsetzen müssen und die auch weiter an unseren Kräften zehren wird.

Denn Berlin wird durch die deutsche Vereinigung finanziell zunächst nicht ent-, sondern belastet.

Organisationshilfe geben

Der Staatsvertrag sieht als Sozialgemeinschaft im wesentlichen die Ausdehnung und Übernahme von materiellem Recht und Institutionen des bundesdeutschen Sozialsystems in der heutigen DDR vor. Niemand stellt in Frage, daß unser Sicherungssystem dominiert. Ich bin aber nach wie vor für die Übernahme einiger DDR-Elemente ins gesamtdeutsche Sozialwesen.

Im Gegensatz zur Einheitsversicherung der DDR sorgen in der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Sozialversicherungs*sparten* bei den unterschiedlichen Wechselfällen des Lebens vor: für Arbeitslosigkeit die *Arbeitslosenversicherung;* für Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit und für das Alter die *Rentenversicherung;* für Mutterschaft und Krankheit die *Krankenversicherung* und für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten die *Unfallversicherung.*

Die institutionelle Trennung der Versicherungszweige erhöht die Leistungsvielfalt und die Kostentransparenz unseres Sozialsystems; sie eröffnet den Beitragszahlern und Versicherten außerdem Partizipationschancen in den Selbstverwaltungsgremien der verschiedenen Körperschaften.

Innerhalb der Versicherungszweige gibt es wiederum eine Vielfalt von Sozialleistungsträgern: *Behörden* des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie *Körperschaften, Anstalten* und *Stiftungen des öffentlichen Rechts.* Rechtsstatus und Verbandsformen in dieser hochdifferenzierten institutionellen Gliederung haben sich aus historischen, regionalen, organisatorischen oder ökonomischen Gründen herausgeschält. In einigen Fällen soll die Pluralität der Träger durch Wettbewerb auch die Wirtschaftlichkeit fördern. Nicht in jedem Fall erscheint die Zergliederung sinnvoll und zeitgemäß.

So stellt sich dem Aufgabenfeld „Organisationshilfe" der gesamtdeutschen Sozialpolitik im Prinzip zunächst die Frage, *nach welchem Recht welcher Träger zu welchem Zeitpunkt die sozialpolitischen Aufgaben auf dem Gebiet der heutigen DDR wahrnehmen soll.* Welcher Teil des bundesdeutschen Sozialrechts kann ohne Zeitverzug für Gesamtdeutschland gelten? Welche bestehenden bundesdeutschen Institutionen können einspringen? Welche Aufgaben erfordern den Neuaufbau eigener, zum Beispiel länderbezogener Institutionen in der heutigen DDR? Wo brauchen wir sozialrechtliche oder institutionelle Übergangslösungen?

Die Antwort auf diese Fragen hängt von den einzelnen Aufgaben ab. Ich denke mir folgende Grundlinien für die Hauptversicherungszweige:

Arbeitslosenversicherung und Beschäftigungspolitik

Beim Aufbau einer leistungsfähigen Arbeitsverwaltung im anderen Teil Deutschlands ist die Bundesanstalt für Arbeit zum Glück schon aktiv. Ihre Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und -vermittlung und zur Vorbereitung der Arbeitnehmer auf neue Anforderungen durch Umschulung und Qualifizierung müssen auch in der DDR schnell greifen. (Das sollte auch für den Bereich der Bundesrepublik Anstoß zu einer umfassenden, systematischen und einfallsreichen aktiven Beschäftigungspolitik zur Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen sein.) Durch massive Qualifizierungsprogramme in Ost-Berlin und im Umland müssen wir im Großraum Berlin dafür sorgen, daß sich den Beschäftigten dort neue Berufsperspektiven erschließen. Die Arbeitslosenversicherung braucht eine kräftige Anlauffinanzierung, bis Programme und Arbeitslosengeld aus Beiträgen finanziert werden können.

Alterssicherung

Probleme zeichnen sich bei der Alterssicherung ab: 495,– DM Mindestrente für die nächsten fünf Jahrgänge, die ins Rentenalter eintreten, werden schon bald nicht mehr reichen, zumal der Aufstockungsbetrag von der bisherigen DDR-Rente auf die 495,– DM später bei allgemeinen Rentenerhöhungen abgerechnet werden soll. Wir müssen bei dieser Regelung mit einer Vielzahl alter Menschen rechnen, die nach bundesdeutschem Maßstab sozialhilfeberechtigt sind.

Dies bleibt also eine der großen Herausforderungen für die gemeinsame gesamtdeutsche Sozialpolitik: die alten Menschen in der DDR haben einen Anspruch auf höhere Renten. Auf der Tagesordnung steht die Forderung, den „Kleinrentnerinnen und -rentnern" zumindest die Differenz zwischen ihrer Rente und dem Sozialhilfe-Anspruch als staatlichen Zuschuß vom Rententräger auszahlen zu lassen. Wir müssen darüber hinaus das Ziel verfolgen, die Renten in der DDR zunächst mit unserer Hilfe wie in der Bundesrepublik Deutschland auf 70 Prozent der Nettolöhne anzuheben. Dies läßt sich mittelfristig nur sichern, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der DDR künftig – wie in der Bundesrepublik heute schon – fühlbar höhere Beiträge zur Rentenversicherung leisten. Es ist aber zu befürchten, daß die Beitragssteigerungen für die erforderliche Rentenanhebung nicht reichen. Deshalb bin ich dafür, den heutigen Bürgerinnen und Bürgern der DDR auf dem Gebiet der DDR wie bisher und nicht nur als Übergangsregelung eine Mindestrente gesetzlich zu garantieren und sie auf ein menschenwürdiges Maß anzuheben. Schließlich plädiere ich dafür, bei der Angleichung der Alterssicherungssysteme die Idee der Mindestrente aus der DDR aufzugreifen und sie langfristig auszubauen zu einem gesamtdeutschen System sozialer Grundsicherung.

Bei der Sozialversicherung ist uns die DDR in einem weiteren Punkt voraus: sie hat eine einheitliche Versicherung für Arbeiter und Angestellte. Hier böte sich die Gelegenheit, bei der Harmonisierung der Systeme gleichzuziehen. Die Bundesregierung denkt offenbar anders.

Im Versicherungs- und Beitragsrecht scheint mir eine weitgehende Angleichung der DDR-Gesetzgebung zumindest für Gesamtberlin schon 1991 möglich; für das Leistungsrecht gibt es noch viele ungeklärte Fragen. Rentenversicherungsträger und ihre Aufsichtsbehörden sollten für die späteren Länder der DDR neu gebildet werden; die zentralistische Großbürokratie hat sich nicht bewährt. Für Berlin bietet sich an, die Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalt Berlin auf das neu entstehende Bundesland zu erstrecken und dabei ihr Selbstverwaltungsorgan zu erweitern.

Krankenversicherung

Noch größer scheinen mir die rechtlichen und institutionellen Schwierigkeiten bei der Krankenversicherung zu sein. In der Bundesrepublik Deutschland wird seit einigen Jahren über eine Organisationsreform für die rund 1200 Krankenkassen gestritten. Alle wollen eine Reform, aber alle wollen sie anders. Jedenfalls gilt unser System als überholt. Wir dürfen der DDR unser zergliedertes System nicht überstülpen. Weil die DDR unsere Kassenvielfalt organisatorisch nicht verkraften könnte, wäre damit die Funktionsfähigkeit der gesundheitlichen Versorgung in der DDR in Gefahr. Stattdessen benötigt die DDR zunächst eine kassenneutrale Krankenversicherung mit eigener Finanzhoheit, die nur regional gegliedert ist. Sie soll sich nach Abschluß der Übergangsphase aus den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber selbst finanzieren. Die Versicherung muß für alle Beschäftigtengruppen zuständig sein und die medizinische Versorgung der DDR-Bevölkerung sicherstellen. In der Übergangsphase wird sie einen hohen Staatszuschuß brauchen, der sich sowohl auf Investitionen als auch auf die Leistungen erstreckt. Der paraphierte Staatsvertrag deckt diese Kosten nicht ab.

Daraus werden sich besondere Probleme für Berlin ergeben: zwar bietet es sich wieder an, die Zuständigkeit der verschiedenen Körperschaften – Allgemeine Ortskrankenkasse (AOK), Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigung – auf das neue Bundesland zu erstrecken und dabei deren Selbstverwaltungsorgane zu erweitern. Dann müßten die explodierenden Beitragssätze der AOK Berlin aber aus einem gesamtdeutschen Haushalt subventioniert werden; sonst müßte die AOK unter einem Dach zwei Teilorganisationen vereinigen, eine AOK-West und eine AOK-Ost mit getrennter Haushaltsführung und Finanzverantwortung. Der Subventionsbedarf für den Ostteil bliebe auch bei dieser Lösung bestehen: In Bonn wird dafür zur Zeit implizit noch auf den DDR-Haushalt verwiesen. Dabei ist noch nicht einmal klar, wie lange es einen solchen Haushalt noch gibt und über wieviel Mittel er verfügt.

Wir kommen um einen heiklen Punkt künftiger gesamtdeutscher Sozial- und Gesundheitspolitik nicht herum: auch die DDR-Krankenversicherung wird ihre Ausgaben zunächst nicht am westlichen Leistungsvermögen ausrichten können. Die Leistungen der Versicherungen beruhen grundsätzlich auf Beitragsfinanzierung. Die neue Selbstverwaltung muß die Ausgaben prinzipiell im Gleichgewicht mit dem Beitragsaufkommen halten; die Beiträge und Beitragsbemessungsgrenzen steigen aber erst mit den Löhnen und Gehältern. Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft erhöht schrittweise das Leistungsvermögen des sozialen Systems.

Wir wissen deshalb noch nicht, wann das bundesdeutsche Leistungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung in vollem Umfang auf das Gebiet der heutigen DDR übertragen werden kann. Wir müssen daher in geeigneter Form eine Vereinbarung des deutsch-deutschen Gesundheitsabkommens von 1974 fortschreiben, wonach Kranke aus der DDR auf Kosten des Bundes im Westen behandelt werden, wenn sie in der DDR nicht geheilt werden können.

Die Gestaltung der Sozialgemeinschaft erfordert also erhebliche Hilfe des Westens beim Aufbau der sozialrechtlichen und institutionellen Organisation des Sozialsystems in der heutigen DDR. Diese Hilfe erfordert nicht nur viel Geld.

Sie erfordert auf beiden Seiten vor allem motivierte Menschen. Der Senat von Berlin hat als erster personelle Hilfe geleistet. Wir tauschen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus; wir organisieren Hospitationen und Weiterbildung im großen Stil. Leider laufen auch diese Vorhaben auf den selben Punkt hinaus: dafür brauchen wir Geld. Die Bundesregierung will Schulungsmaßnahmen der Arbeits-, Steuer- und Zollverwaltung fördern; das Bundeswirtschaftsministerium plant besondere Schulungszuschüsse. Im Bereich Soziales sind solche Maßnahmen noch nicht vorgesehen.

Die Infrastruktur für soziale Arbeit schaffen

Neben Sozialrecht und Versicherungsinstitutionen wird das Sozialwesen von Sozialer Arbeit geprägt: vom Dienst an bedürftigen Menschen, von den baulichen Einrichtungen, die man dafür braucht, und von Trägern der freien Wohlfahrtspflege, die sich neben den Kommunen ohne Gewinnorientierung um soziale Aufgaben kümmern. Dieses Thema kommt im Staatsvertrag nicht vor.

Manche Probleme sind in der DDR bisher geleugnet worden. Betriebe, Gewerkschaften, FDJ und andere gesellschaftliche Organisationen haben viele Funktionen der Sozialen Arbeit erfüllt. Dieses Netzt wird während der Umstellung der DDR-Gesellschaft zum Teil zerreißen, und zugleich werden neue Probleme entstehen: so verlieren arbeitslose Menschen zum Beispiel nicht nur ihr Einkommen, sondern auch ihre sozialen Bezüge und ihre Lebensperspektiven. Neue Soziale Dienste werden sich darum kümmern müssen!

Die gemeinsame gesamtdeutsche Sozialpolitik wird den Aufbau und die Finanzierung von Einrichtungen und Trägern der Sozialen Arbeit und die Ausbildung von Sozialarbeiterinnen und -arbeitern in der heutigen DDR in Angriff nehmen müssen. Dies ist eine der großen Herausforderungen, die bislang in der Diskussion um die Sozialgemeinschaft noch kaum beachtet worden ist.

Sozialhilferecht rasch regeln

Schließlich müssen wir beim Aufbau von Wirtschaftsunion und Sozialgemeinschaft vorübergehend mit einer sehr hohen Zahl von Sozialhilfeberechtigten aus der heutigen DDR rechnen.

„Sozialhilfe" ist in der Bundesrepublik Deutschland das letzte Auffangnetz, wenn die Sozialversicherungen nicht mehr greifen, die auf Beitragsleistungen beruhen. Sozialhilfe wird überwiegend aus dem Steueraufkommen

der Kommunen bestritten. Sie ist als vorübergehende Hilfe für individuelle Notlagen gedacht; doch führt die zunehmende Zahl von Pflegefällen und von Langzeitarbeitslosen dazu, daß immer mehr Menschen auf Dauer Sozialhilfe brauchen. Das sind übrigens keine *„Assis"*, wie manche in der DDR meinen; das sind Menschen, die meist ohne eigenes Verschulden in Not gerieten. Sozialhilfe ist bei uns immer mehr zur Ausgleichskasse für Leistungsdefizite der Arbeitslosenversicherung und für die fehlende Absicherung des Pflegerisikos geworden.

In der DDR gibt oder gab es mit der „Sozialfürsorgeunterstützung" eine ähnliche Einrichtung, die wegen der umfassenden Versicherungspflicht und des Mindestrenten-Systems allerdings eine viel geringere Rolle spielte[1]. Deshalb gibt es dort auch keine kommunale Sozialverwaltung dafür.

Das künftige Sozialhilferecht in der heutigen DDR wird zur Zeit erarbeitet. Die vorliegenden Entwürfe sind zu kompliziert und erfordern eine Anzahl fachkompetenter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in so kurzer Zeit nicht ausgebildet werden können.

Ich plädiere (wie im Westen) erstens für vorbeugende Maßnahmen, um Dauerunterstützung (und Obdachlosigkeit) zu verhindern:
- Aufstockung der Kleinrenten im Gleichschritt mit dem Lohn- und Kostenniveau des Lebensraums;
- besondere Regelungen zur Mietschuldenübernahme, die den Problemen des künftigen DDR-Wohnungsmarkts angepaßt sind;
- Sonderprogramme „Hilfe zur Arbeit" für Fälle, in denen die herkömmlichen Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung nicht greifen;
- Beibehaltung der Absicherung des Pflegefallrisikos[2].

Ich spreche zweitens auch im Bereich der Sozialhilfe für eine Anschubfinanzierung des Bundes. Die Steuereinnahmen der DDR-Gemeinden und der Stadtbezirke von Ost-Berlin reichen auf längere Sicht nicht aus. Ein Sozialhilfefonds sollte nach jeder Einführung einer Hilfeart einen Großteil der Mittel jeweils vorläufig für ein Jahr zur Verfügung stellen. Der Fonds sollte sich jeweils zur Hälfte aus Mitteln der Haushalte des Bundes und der DDR speisen.

Wir müssen uns drittens um den schnellen Aufbau funktionsfähiger Sozialverwaltungen in den Gemeinden und den Stadtbezirken von Berlin kümmern.

Auch im Bereich der Sozialhilfe ist die Lage Berlins an der Nahtstelle beider Sozialsysteme bei den Planungen zur Sozialgemeinschaft bislang nicht berücksichtigt worden. Hier müssen wir kurzfristig verhindern, daß man das Leistungssystem einfach mit einem Scheinwohnsitz auf der anderen Straßenseite wechseln kann. Der Sozialfürsorgesatz im Ostteil der Stadt beträgt 400,– (D)M, der Eckregelsatz der Sozialhilfe für einen Haushaltsvorstand im Westen 62,– DM mehr; die Differenz wird größer, rechnet man berechtigte Familienmitglieder und Mehrbedarfszuschläge ein. Dieses Gefälle muß innerhalb Gesamtberlins schneller aufgehoben sein, als dies für Gesamtdeutschland möglich ist.

„Gesamtdeutsche Sozialpolitik" von wem?
Die künftige gesamtdeutsche Sozialpolitik kann gegen ihre Herausforderungen nur bestehen, wenn es eine *gemeinsame* gesamtdeutsche Sozialpolitik ist. Die Gemeinsamkeit soll sich dabei nicht nur auf Fachleute und Politikerinnen oder Politiker beschränken. Ich hoffe, daß sich die Betroffenen und Benachteiligten aus beiden Teilen des zusammenwachsenden Deutschlands auch in Konflikten verständigen und sich gemeinsam einsetzen für eine starke Sozialpolitik. Wir müssen gemeinsam Visionen einer humanen Gesellschaft von morgen entwickeln. Wir müssen sie schon im Entstehen spürbar machen, indem wir voneinander lernen, während wir die Probleme miteinander lösen: so wächst tatsächlich langsam zusammen, was schon immer zusammengehörte, auch wenn es sich über vierzig Jahre auseinandergelebt hat. Und wenn sich das „Geschäft" auf diese Art belebt, wenn es vom Reparaturbetrieb zum Gestaltungsmotor einer wahrhaft sozialen Marktwirtschaft wird, dann bescheren die Herausforderungen in diesem Metier auch wieder Erfolge und Freude.

Anmerkungen
1 In Berlin (Ost) nach den letzten verfügbaren Zahlen für 1987 nur 1149 Personen, in Berlin (West) im gleichen Jahr 134 708 Sozialhilfeberechtigte (außerhalb von Einrichtungen); davon 123 300 Fälle mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. 27 216 Fälle mit Hilfe in besonderen Lebenslagen.
2 Pflegebedürftige werden in der DDR, wenn auch unter äußerst einfachen Bedingungen, staatlich mitversorgt und müssen nur etwa ein Drittel ihrer Mindestrente als Eigenbeteiligung hergeben. Ich bin nach wie vor auch in der Bundesrepublik für ein ausreichendes Pflegeleistungsgesetz. Es kann doch nicht immer so bleiben, daß ein Großteil der Pflegebedürftigen auf Sozialhilfe angewiesen ist!