

# Sozialpolitik im Prozess der Wiedervereinigung

Von Gerhard A. Ritter

Herr Schmidt hat in seinem Vortrag über die Sozialpolitik des ersten Teils der Ära Blüm für die Zeit von 1982 bis 1989 gezeigt, dass es trotz der Einengung des Spielraums nationaler Sozialpolitik durch die Europäisierung und Globalisierung einige, gerade auch im internationalen Vergleich bemerkenswerte Ansätze zur Anpassung des deutschen Sozialstaates an die neuen Bedingungen gegeben hat. Die Zahl der Erwerbstätigen in der alten Bundesrepublik nahm von 1983 bis 1991 auch aufgrund der guten Konjunktur von 1988/1989 und dem Vereinigungsboom der beiden folgenden Jahre um über 2 Millionen zu. Die Arbeitslosigkeit sank im Jahresdurchschnitt von 9,1 auf 6,3 Prozent,<sup>1</sup> die Sozialleistungsquote ging 1982–1991 um etwa 4 Prozentpunkte zurück.<sup>2</sup> 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 auf eine neue Grundlage gestellt. Gleichzeitig wurden die Leistungen für Familien unter anderem durch die Anerkennung von Kindeserziehungszeiten in der Rentenversicherung erhöht. Daneben wurde eine gewisse Flexibilisierung des Kündigungsschutzes erreicht.<sup>3</sup> Es schien möglich, das „Modell Deutschland“, also die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels von der Industriegesellschaft zur modernen Informations- und Dienstleistungsgesellschaft durch eine enge Zusammenarbeit von Staat und Sozialpartnern zur Absicherung gegen die sozialen Folgekosten dieser Prozesse im so genannten „Rheinischen Kapitalismus“ – jedenfalls in seinen Grundzügen – zu erhalten.

Der Zusammenbruch des Ostblocks und der Sowjetunion, die deutsche Wiedervereinigung und die damit verbundene Überwindung der Spaltung Europas gehören zu den großen Zäsuren nicht nur der deutschen, sondern auch der europäischen und der Weltgeschichte; sie sind auch ein tiefer Einschnitt in

---

1 Hermann BERIÉ, *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. West, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999, S. 21, 121.

2 *Sozialbericht 2005*, hg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2005, S. 192f.

3 Zur Sozialpolitik der Zeit von 1982–1989 vgl. Manfred G. SCHMIDT (Hg.), *1982–1989. Bundesrepublik Deutschland. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, Bd. 7 des Werkes *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. 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 (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt/M. 2000, S. 235–275.

der Geschichte des deutschen Sozialstaates. Mit der Wiedervereinigung sind die Tendenzen zur Konsolidierung des Sozialstaates und der öffentlichen Finanzen abrupt abgebrochen worden. Es kam zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der Lohnnebenkosten, der Sozialleistungsquote und der Staatsverschuldung.<sup>4</sup>

In diesem Vortrag wird nun *erstens* die These vertreten, dass die Wiedervereinigung die latente Krise des deutschen Sozialstaates, deren tiefere Ursachen – die Alterung der Bevölkerung, der Rückgang der Bedeutung der Familie als Schutz gegen Lebensrisiken, die Explosion der Gesundheitskosten, die Veränderung der Arbeitswelt (insbesondere durch den Abbau der sozialversicherungspflichtigen Vollerwerbstätigkeit), die mangelnde Flexibilität des Arbeitsrechts und die Verschärfung des Wettbewerbs durch die Europäisierung und Globalisierung – hier nur angedeutet werden können, ganz entscheidend verschärft hat. Nach Berechnungen des OECD<sup>5</sup>, aber auch einer Schätzung des Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Axel Weber, vom September 2005<sup>6</sup> sind zwei Drittel der mangelnden Leistungsfähigkeit („underperformance“) der deutschen Wirtschaft auf die Wiedervereinigung zurückzuführen. Das ist natürlich nicht genau zu quantifizieren. In jedem Fall hat Deutschland aber neben den allgemeinen Problemen, die alle europäischen Sozialstaaten haben, noch ein spezifisches, bedeutendes Sonderproblem durch die Wiedervereinigung.

Eng verbunden mit dieser ersten These ist die *zweite* These, dass es angesichts der Dynamik des Einigungsprozesses und der Konstellation der politischen Kräfte letztlich keine Alternative zu der Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaates in den Osten gegeben hat, ohne dass damit einige der hier noch zu behandelnden, schwerwiegenden Fehler in der Sozialpolitik der Vereinigung im Einzelnen abgestritten werden sollen.

*Drittens* ist schließlich nicht zu übersehen, dass die Perspektive der ersten freien Wahlen für die Volkskammer in der DDR am 18. März 1990 und vor allem der Ende 1990 fälligen Bundestagswahl 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 würde und der Ausgang der Wahlen stark von der Abstimmung der neuen Bürger im Osten abhängig sein würde, wurde die Politik wesentlich mitbestimmt. Sowohl das

---

4 BERIÉ, *Statistische Übersichten* (wie Anm. 1), S. 121; *Sozialbericht 2005* (wie Anm. 2), S. 192f.; *Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung*, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 49 (1997) 3, S. 17–32.

5 Erwähnt in Richard SCHRÖDER, *Die wichtigsten Irrtümer über die deutsche Einheit*, Freiburg i. Br. 2007, S. 206.

6 Interview mit Axel Weber, in: „The Guardian“, 10.9.2005, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 39, 14.9.2007, S. 3f.

Timing des berühmten Zehn-Punkte-Programms Kohls vom 28. November 1989<sup>7</sup> wie auch das Angebot der Währungsunion vom 7. Februar 1990<sup>8</sup> wurden *auch* dadurch mitbedingt, dass Kohl die deutschlandpolitische Initiative gewinnen bzw. behalten wollte. Das weder mit den Westmächten noch mit Genscher abgesprochene Zehn-Punkte-Programm sollte vor allem die „deutsche Frage“ auf die Tagesordnung der internationalen Politik setzen. Kohl wollte aber *auch* verhindern, dass das Thema der deutschen Einigung von der Sozialdemokratie auf ihrem bevorstehenden Parteitag im Dezember 1989 okkupiert wurde.<sup>9</sup> Mit dem gegen den Rat der Bundesbank und fast aller Wirtschaftsexperten erfolgenden Angebot der Währungsunion wollte Kohl in erster Linie für die Bevölkerung der DDR ein Signal zum Bleiben in ihrem Land setzen und den Prozess der Vereinigung durch den Verzicht auf den Umweg über die zunächst in Aussicht genommene Vertragsgemeinschaft und konföderative Strukturen beschleunigen und unumkehrbar machen. Er wollte aber *auch* dem gerade erst unter seinem Einfluss gebildeten DDR-Parteienbündnis, der „Allianz für Deutschland“ mit der CDU als der stärksten Partei, ein zugkräftiges Programm für die bevorstehenden Volkskammerwahlen geben.<sup>10</sup> Schließlich zielte auch der günstige Umrechnungskurs bei der Umstellung von Ost-Mark in D-Mark von 1:1 für Renten, Löhne und Gehälter sowie die äußerst großzügige Regelung der Rentenumstellung im Osten<sup>11</sup> gerade auch auf die neuen Wähler in der früheren DDR.

In diesem Vortrag sollen zunächst die Konstellation der politischen Kräfte und die Entscheidungsprozesse in der Einigungspolitik auf sozialpolitischem Gebiet analysiert werden. Dann will ich die bereits erwähnte Frage erörtern, ob es Alternativen zur Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaates auf die neuen Bundesländer gab, und zweitens, welche vermeidbaren Fehler bei der Übertragung gemacht wurden. Anschließend will ich noch kurz auf den Zusammen-

---

7 Vgl. *Protokolle des Bundestages*, 11. Wahlperiode, 28.11.1989, S. 13512.

8 Text der Erklärung „Währungsunion mit Wirtschaftsreform“, in: Hanns Jürgen KÜSTERS/ Daniel HOFMANN (Bearb.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik, Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, hg. v. Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs, München 1998, Dokument Nr. 165B, S. 768–770.

9 Vgl. dazu Kohls Rede vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 27.11.1989, Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP) 08-001-1091/2.

10 Die parteipolitischen Motive wurden besonders betont in der Empfehlung vom 2.2.1990 an Kohl zur Einführung einer Währungsunion von Norbert Prill, Klaus Gotto, Michael Mertes, Johannes Ludewig und Siegbert Nehring, engen Mitarbeitern von Kohl im Bundeskanzleramt. Abdruck in: Dieter GROSSER, *Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln*, Stuttgart 1998, S. 175–177.

11 Vgl. z. B. Blüm an Kohl, 9.2.1990 mit der Anlage: Entwurf von Fragen des Bundeskanzlers an Ministerpräsidenten Modrow, Bereich: Sozial-Union, Bundesarchiv (BArch), B 136/21660.

hang zwischen der Vereinigung und der Krise des deutschen Sozialstaates eingehen und die Entstehung der Pflegeversicherung als bedeutendste Neuschöpfung des deutschen Sozialstaates in den frühen 1990er Jahren erörtern.

Die allerdings weitgehend gescheiterten Versuche, nach dem Eintreten einer Wirtschaftskrise im Herbst 1992 zur Konsolidierung der Staatsfinanzen und zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland auch die Ausgaben für die Sozialpolitik entscheidend einzuschränken, werde ich dagegen ausklammern, da sie meines Erachtens nicht den gewünschten Erfolg erbrachten. Abschließend möchte ich noch einige Fragen an Herrn Minister Blüm richten.

## I

Zunächst zur Haltung der politischen und sozialen Akteure in der Sozialpolitik der deutschen Einigung. Die Sozialunion war in dem ursprünglichen Angebot der Bundesrepublik vom 7. Februar 1990 zu einer „Währungsunion mit Wirtschaftsreform“ an die DDR *nicht* enthalten. Der langjährige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium 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 hochentwickelten bundesdeutschen Arbeits- und Sozialrechts für eine Übergangszeit nicht anzuwenden“<sup>12</sup>, 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. 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, Demokratischem Aufbruch (DA), DSU, Liberalen und einigen parteilosen Ministern in der Koalitionsvereinbarung vom 12. April 1990<sup>13</sup> festgelegt. Die Passagen über die Sozialpolitik gaben

12 Hans TIETMEYER, *Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen*, in: Theo WAIGEL/Manfred SCHELL (Hg.), *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion*, München 1994, S. 57–117, hier S. 66.

13 *Grundsätze der Koalitionsvereinbarung zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, dem DA, den Liberalen (DFB, BFD, FDP) und der SPD*, in: Informationen Nr. 8, 24.4.1990, (Beilage), hg. v. Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen.

weitgehend die Auffassungen der ostdeutschen Sozialdemokratie wieder, die intensiv von westdeutschen Sozialdemokraten beraten wurde.<sup>14</sup> 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 gemeinsamen 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 schaffen.<sup>15</sup>

Eine dritte mittlere Auffassung wurde vor allem vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) unter Norbert Blüm, der von Anfang an massiv für eine Sozialunion mit dem Osten eintrat,<sup>16</sup> aber auch von den übrigen sozialpolitischen Ministerien in der Bundesrepublik vertreten. Blüm wollte die möglichst bruchlose und vollständige Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaates 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.

Darüber hinaus setzte sich Blüm sich in einem Brief an Kohl vom 27. März 1990<sup>17</sup> mit Nachdruck für einen Umstellungskurs von 1:1 bei Arbeitseinkom-

---

14 Vgl. z.B. den Brief von Rudolf Dreßler, dem sozialpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, an Regine Hildebrandt, Ministerin für Arbeit und Soziales der Ost-Berliner Regierung, v. 26.4.1990, mit der Anlage: „Änderungsvorschläge zum Bereich ‚Sozialunion‘ im Entwurf des Staatsvertrages BRD/DDR“ (endgültiger Stand 24.4.1990), in: Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn (AdsD), SPD-Fraktion der Volkskammer der DDR, Mappe 5.

15 Vgl. den „Vermerk“ von Dietrich Stobbe v. 17.4.1990: Betr. Entscheidungs- und Handlungsbedarf für die Sozialdemokratie in der Bundesrepublik und in der DDR nach Bildung der Koalitionsregierung in Berlin (Ost), AdsD, SPD-Fraktion der Volkskammer der DDR, Mappe 113. Stobbe, der frühere Regierende Bürgermeister von Berlin, war als Vertreter des Parteivorsitzenden Hans-Jochen Vogel nach Berlin entsandt worden.

16 Vgl. für Blüms Konzept eines Sozialstaats Deutschland sein Interview „Anschubfinanzierung durch die Steuerzahler“, in: „Handelsblatt“, 12.2.1990.

17 Blüm an Kohl, 27.3.1990 mit der Anlage: „Zum Umtauschverhältnis für Löhne und die Folgen für die soziale Sicherung“, in: ACDP 01-504/62, NL Norbert Blüm.

men und Renten ein, da jeder andere Kurs zu tief greifenden sozialen Verwerfungen führen würde und das Ziel gefährde, „die Menschen zu bewegen, in ihrer Heimat zu bleiben“. Die Haltung Blüms wurde in entscheidenden Positionen, etwa der sofortigen Besserstellung der Rentner und Kriegsoffer sowie dem Umstellungskurs bei Renten und Gehältern, wohl auch aus wahltaktischen Gründen, durch 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, dem Prozess der inneren Auflösung der DDR und dem schließlichen Ausscheiden der SPD aus der ostdeutschen Koalitionsregierung Mitte August 1990 sukzessive zurückging.

Es wäre jetzt reizvoll, die unterschiedlichen Positionen in der Sozialpolitik etwa am Beispiel der Rentenversicherung, der Kriegsofferversorgung, des Gesundheitswesens, des Arbeitsrechts, der Familien- und Frauenpolitik im Einzelnen aufzuzeigen und die gefundenen Lösungen und die Konsequenzen für die Betroffenen zur erörtern. Das ist in einem Buch von mir<sup>18</sup> geschehen, in dem auch die wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen der Einheit und die Haltung der politischen und sozialen Kräfte in der Bundesrepublik und der DDR im Einzelnen analysiert werden. Das ist hier aus Zeitgründen nicht möglich.

Auch die konkreten Probleme, die sich bei der Übertragung der Normen, Institutionen und Akteure des bundesdeutschen Sozialstaates auf die DDR ergaben, können nicht im Detail erörtert werden. Hier möchte ich zunächst nur erwähnen, dass diese Übertragung im grundsätzlichen Einvernehmen der politischen und sozialen Kräfte geschah und verwaltungstechnisch – etwa bei der Umrechnung von 4 Millionen Renten innerhalb von wenigen Monaten nach der Verabschiedung des Rentenüberleitungsgesetzes vom 25. Juli 1991<sup>19</sup> – zweifellos eine große Leistung darstellte. Sie hat trotz der Massenarbeitslosigkeit zur Verbesserung der Lebensverhältnisse – vor allem der Masse der Rentner, der Kriegsoffer, der Witwen und der Behinderten im Osten – geführt und den Umbruch sozial abgefedert. Dabei ging es darum, die für den Osten neuen Normen in kurzer Zeit in funktionierendes Verwaltungshandeln umzusetzen. Es mussten neue Institutionen, wie zum Beispiel die Sozialhilfe, die Arbeitsverwaltung und eine eigenständige Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit geschaffen und neue sozialpolitische Akteure wie freie Gewerkschaften, Ar-

18 Gerhard A. RITTER, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, 2. Aufl., München 2007.

19 Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz – RÜG) vom 25.7.1991, Bundesgesetzblatt 1991 I, S. 1606ff.

beitgeberverbände, Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung, neue Träger der Renten- und Krankenversicherung, Ärztekammern, Organisationen der Leistungsanbieter im Gesundheitswesen, Verbände der freien Wohlfahrtspflege aufgebaut bzw. vom Westen in den Osten ausgedehnt werden. Das ist erstaunlich gut gelungen; es hat die Umstellung von einer Plan- in eine Marktwirtschaft gemildert und die sonst wohl zu erwartenden größeren sozialen Konflikte verhindert.

## II

Die Vereinigung war 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 ungeheuren Dynamik des Einigungsprozesses, aber auch mit der verfassungsrechtlichen Situation zusammen, wonach Verträge mit anderen Staaten nur insgesamt ratifiziert bzw. abgelehnt, nicht aber im Detail abgeändert werden konnten.

Bei den Verhandlungen zum ersten Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR 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 einbezogen. Das galt auch für die Länder, wenn man von ihrer entscheidenden Mitwirkung bei der Schaffung des „Fonds Deutsche Einheit“ nach einem Gespräch der Regierungschefs der Länder mit Kohl am 16. Mai 1990<sup>20</sup> und damit der Finanzierung der Einheit absieht. Auch die Regierungsfractionen im Bundestag wurden in die Entscheidungsprozesse nicht einbezogen und über die Verhandlungen nur unzureichend informiert.

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 beteiligt worden, zumal die sozialdemokratisch geführten Länder inzwischen eine Mehrheit im Bundesrat hatten. Als Sprecher aller Bundesländer, insbesondere aber der sozialdemokratisch geführten Bundesländer, fungierte Wolfgang Clement, der Chef der Staatskanzlei in Nordrhein-Westfalen.<sup>21</sup>

---

20 Besprechung des Bundeskanzlers Kohl mit den Regierungschefs der Länder, Bonn 16. Mai 1990, in: KÜSTERS/HOFMANN (wie Anm. 8), Dokument Nr. 280, S. 1122–1125.

21 Vgl. Christian DÄSTNER, *Die Mitwirkung der Länder bei den Entscheidungen zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands*, in: Eckhart KLEIN (Hg.), *Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozess der deutschen Einigung*, Berlin 1998, S. 33–60. Dästner, Leiter der Referatsgruppe „Recht und Verfassung“ in der Staatskanzlei von Nordrhein-Westfalen, war als Berater von Clement an den Verhandlungen beteiligt.

In der Endphase der Verhandlungen zum Einigungsvertrag haben die Spitzen der Sozialdemokratie ihre Vorstellungen auch direkt eingebracht<sup>22</sup> und in einigen Punkten eine Berücksichtigung ihrer Positionen erreicht.<sup>23</sup> Bis zum Bruch der Regierungskoalition in der DDR Mitte August 1990 und dem Ausscheiden der Sozialdemokratie aus der Koalition war die DDR ein ernstzunehmender Verhandlungspartner. Insgesamt spielte aber doch die Bundesregierung und vor allem die Ministerialbürokratie bis hinunter zu den Referatsleitern der beteiligten Ministerien eine letztlich dominierende Rolle im Einigungsprozess.

In der DDR lag die Entscheidung über die Wiedervereinigungspolitik beim Ministerrat und vor allem bei Lothar de Maizière als Ministerpräsident. Die einzelnen Ressortminister sollten sich dagegen auf ihren eigenen Kompetenzbereich beschränken. Unterhalb des Ministerrates lag die Entscheidung bei Grundsatzfragen und die Koordination der Verhandlungen bei Günther Krause, dem Vorsitzenden der CDU-Fraktion der Volkskammer und Parlamentarischen Staatssekretär im Amt des Ministerpräsidenten und dem von ihm geleiteten Arbeitsstab „Deutsche Einheit“. Im Übrigen wurde von de Maizière die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten in der Einigungsfrage stark betont.<sup>24</sup> Die Abstimmung innerhalb der Ost-Berliner Regierungskoalition erfolgte vor allem durch die ständigen Gespräche des Ministerpräsidenten mit Richard Schröder, dem Fraktionsvorsitzenden der SPD-Fraktion.<sup>25</sup> Im Bereich der Sozialpolitik lag die detaillierte Führung der Verhandlungen auf Seiten der DDR bei Alwin Ziel, der vorher als parlamentarischer Geschäftsführer der SPD eine wichtige Rolle bei der Bildung der Ost-Berliner Regierungskoalition gespielt hatte und als eine Art „Neben-Krause“ auch für die generellen Interessen der SPD der DDR bei den Verhandlungen eintrat.

22 Vgl. den Brief von Vogel und anderer führender Sozialdemokraten an Kohl vom 24.8.1990, Anlage 2 des Protokolls der Arbeitsgruppe „Deutsche Einheit“ vom 28.8.1990, in: AdsD, Bundestagsfraktion, Altsignatur 9613; vgl. weiter Wolfgang SCHÄUBLE, *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, hg. v. Dieter KOCH und Klaus WIRTGEN, München 1993, S. 212–214.

23 In der „Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag“ vom 18.9.1990, Bundesgesetzblatt 1990 II, S. 1239–1245 wurden auch einige der Forderungen der Sozialdemokraten fixiert.

24 Vorschlag für die Sitzung des Ministerrates am 16.7.1990 „Einigungsvertrag“ von Lothar de Maizière, BArch, DC 20/6033-1.

25 Rede von de Maizière bei der ersten Lesung des Gesetzes zum Einigungsvertrag in der Volkskammer, Protokolle der Volkskammer, 10. Wahlperiode, 34. Tagung vom 6.9.1990, S. 1567. Der enge Kontakt von de Maizière mit R. Schröder wurde im Interview des Verfassers mit Alwin Ziel v. 13.7.2000 bestätigt.

Die Parteien und Fraktionen der Regierungskoalition und natürlich erst recht die der Opposition wurden wie in der Bundesrepublik kaum beteiligt. Allerdings waren einzelne Abgeordnete der Volkskammer als Vertreter der noch zu schaffenden Länder der DDR in die Verhandlungsdelegation für den Einigungsvertrag aufgenommen worden.<sup>26</sup> Die Hoffnung de Maizières, dass es gelingen würde, erst die DDR aus eigener Kraft in Ordnung zu bringen, um sie dann als gleichberechtigten Partner mit der Bundesrepublik zu vereinigen, war illusionär. Die Schwäche der DDR-Position lag darin, dass sie angesichts des Erwartungsdrucks ihrer Bürger keine Alternative zum Beitritt zur Bundesrepublik hatte, dass der Prozess der inneren Auflösung unaufhaltsam war und dass sie vor allem finanziell, aber beim Aufbau der Arbeitsverwaltung und dem Umbau der Sozialversicherung auch personell immer mehr von der Bundesrepublik abhängig wurde.

### III

Abschließend will ich zur Sozialpolitik der Wiedervereinigung noch folgende Fragen erörtern:

- Gab es politisch realisierbare Alternativen zu der fast vollständigen Übertragung des bundesdeutschen Sozialsystems auf die DDR, und welche vermeidbaren Fehler wurden bei der Übertragung gemacht?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Wiedervereinigung und der gegenwärtigen Krise des deutschen Sozialstaates?

Meines Erachtens gab es keine politische realisierbare Alternative zu der Übernahme der westdeutschen Sozialordnung, obwohl es zum Beispiel in der engen Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung 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.

Für eine Verschmelzung der beiden letztlich miteinander unvereinbaren 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.

---

26 Rede de Maizières in der Volkskammer am 6.9.1990 (wie Anm. 25).

zen. Zudem fehlten die dafür notwendigen politischen Mehrheiten. Umgekehrt hätte auch die Reduzierung des arbeitsrechtlichen Schutzes und der Leistungen für die soziale Sicherung 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. Die gewaltigen Transferleistungen in den Osten wurden, soweit sie nicht über die Aufnahme von Schulden finanziert wurden, in einem erheblich größeren Umfang als über Steuern durch die Sozialversicherungssysteme erbracht. Allein von 1991 bis 1995 entfielen auf Transfers in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung vom Westen in den Osten 140 Milliarden oder fast ein Viertel der sich auf netto 615 Milliarden DM belaufenden Leistungen für den Osten.<sup>27</sup> Damit wurden die unteren und mittleren Schichten der Bevölkerung überproportional belastet 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<sup>28</sup> 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 zunächst von ihren Partnern im Westen dominierten, ungefestigten Gewerkschaften und Organisationen der Arbeitgeber, die ein Niedriglohngelände im Osten ablehnten und diesen als Kon-

<sup>27</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 48 (1996) 10, S. 19.

<sup>28</sup> Schon die Regierung Modrow hatte eine „Verordnung über die Gewährung von Vorruhestandsgeld“ v. 8.2.1990 verabschiedet (Gesetzblatt der DDR 1990 I, S. 83f.), nach der ein Vorruhestandsgeld von 70 Prozent des bisherigen Nettoverdienstes, mindestens aber 500 Mark, fünf Jahre vor Eintritt des Rentenalters – also bei Männern ab 60 und bei Frauen ab 55 Jahren – in Anspruch genommen werden konnte. Im Einigungsvertrag wurde Männern ab 57 Jahren, Frauen bis Ende 1990 ab 55 Jahren, danach ebenfalls ab 57 Jahren ein Altersübergangsgeld in Höhe von 65 Prozent des letzten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts gewährt (Art. 30 des Einigungsvertrages, Bundesgesetzblatt 1990 II, S. 899). Aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage wurde zum 1. Juli 1991 das Mindestalter generell auf 55 Jahre abgesenkt. Vgl. Johannes FRERICH/Martin FREY, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 3: *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, 2. Aufl., München/Wien 1996, S. 611.

sumenten westdeutscher Güter, nicht aber als Standort für Produktionen sahen, gemeinsam zu verantworten hatten.

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 Deutschlands in einigen Jahren zu einem anhaltenden, selbsttragenden Aufschwung kommen würde, hat man das Ausmaß der Probleme, die 45 Jahre zentralistischer Planwirtschaft, die Vertreibung der Unternehmerschaft und die Zerschlagung des selbständigen Mittelstands mit sich brachten, wie auch die Schwierigkeit der Anpassung der maroden Wirtschaft im Osten Deutschlands an die Bedingungen der Weltwirtschaft, völlig unterschätzt. Auch hat man zunächst wohl nicht klar gesehen, welche ungeheuren Anpassungsprobleme für die Menschen im Osten mit der Übertragung des außerordentlich komplizierten bundesdeutschen Systems verbunden waren.

Was waren nun spezifische Wirkungen der Vereinigung?

1. Die Vereinigung hat, wie schon einleitend betont wurde, die latente Krise des Sozialstaates entscheidend verschärft. Die Umstellung der Löhne und Gehälter im Verhältnis 1:1 entsprach angesichts des geheim gehaltenen Umrechnungskurses der DDR für Exporterlöse von 4,4 Ostmark für eine D-Mark einer schlagartigen Aufwertung um 340 %.<sup>29</sup> Nehmen wir als Beispiel einen Schrank, den die Firma IKEA bisher in der DDR für 100 Valutamark produzierte, wofür dem Unternehmen in der DDR im Prinzip 440 Ostmark gutgeschrieben wurden. Es war nach der Währungsunion natürlich unmöglich, für die Produktion des IKEA-Schranks nun 440 DM in Rechnung zu stellen. Die Schocktherapie der Aufwertung, nach den Ökonomen Gerlinde und Werner Sinn ein „Kaltstart“<sup>30</sup>, hat zum Verlust von etwa vier Millionen Arbeitsplätzen beigetragen. Die ungemein ausgedehnte aktive Arbeitsmarktpolitik, in der zeitweise ca. zwei Millionen Erwerbstätige im Osten erfasst wurden, hat die Konsequenzen für den Einzelnen abgemildert.<sup>31</sup> Als Brücke zum normalen Arbeitsmarkt hat sie aber versagt.
2. Zu den negativen Konsequenzen der Einheit für den Sozialstaat gehörten neben dem enormen Verlust an ökonomischen Ressourcen und der damit verbundenen Belastung des Staates, der sozialen Sicherungssysteme und der Wirtschaft auch die vollständige Konzentration der politischen und sozialen Akteure sowie der Ministerialbürokratie im Bereich der Sozialpolitik auf

---

29 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.

30 Gerlinde SINN/Werner SINN, *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Einigung*, 3. Aufl., München 1993.

31 FRERICH/FREY, *Handbuch*, Bd. 3 (wie Anm. 28), S. 598.

- die Aufgabe der Übertragung des westdeutschen Sozialsystems auf Ostdeutschland für etwa drei Jahre. Die langfristigen Probleme des deutschen Sozialstaates wurden in dieser Zeit völlig in den Hintergrund gedrängt.
3. Die heute vielfach kritisierte einseitige Fixierung auf den Staat wurde durch die Erwartungshaltung der Menschen im Osten, die sich über Jahrzehnte hinweg daran gewöhnt hatten, den Staat als einzige Instanz zur Lösung sozialer Probleme zu sehen, noch verschärft.
  4. Das politische System der Bundesrepublik wurde durch die Vereinigung noch komplexer; die Durchsetzung von Reformen wurde damit erschwert. Neben der CDU/CSU und der Sozialdemokratie entstand mit der PDS, inzwischen „Die Linke“, eine dritte Sozialstaatspartei, die vor allem die SPD von links unter Druck setzte. Zu den bestehenden Spannungslinien im Bundesrat zwischen den von der CDU/CSU und den von der SPD geführten Ländern, zwischen Stadtstaaten und Flächenstaaten, zwischen reichen und armen Ländern, bestanden nun auch die Spannungen und die Interessensgegensätze zwischen den fünf neuen Bundesländern im Osten sowie dem vereinigten Berlin und dem Rest der Bundesrepublik. Die zu Recht beklagte Kurzatmigkeit gerade auch der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Deutschland wurde dadurch noch verstärkt, dass die Parteien nun neben der Bundestagswahl und der Wahl zum Europäischen Parlament auf 16 Landtagswahlen, die meist von bundespolitischen Fragen bestimmt wurden, Rücksicht nahmen.

Die Erörterung der spezifischen Probleme, die sich aus der Wiedervereinigung ergaben, soll aber nicht verwischen, dass es sich bei der Einigung um eine Sternstunde der deutschen Geschichte gehandelt hat und dass die Probleme zu lösen sind. Das verlangt allerdings von der Politik einen langen Atem, Innovationskraft, Augenmaß, Sachkompetenz und politisches Geschick in der Präsentation der Reformvorhaben in den Medien und bei der Gewinnung von Mehrheiten.

#### IV

Ich möchte nun noch einige Bemerkungen zur Entstehung der Pflegeversicherung machen, da Arbeitsminister Blüm eine entscheidende Rolle bei der Initiierung und politischen Durchsetzung dieser Versicherung spielte. Sie ist das wichtigste Ergebnis der Großen Koalition in sozialpolitischen Sachfragen zwischen 1991 und 1994 und die wohl bedeutendste Reform und institutionelle Neuentwicklung des deutschen Sozialstaates in der Ära Kohl. Bei der Schaffung dieses fünften großen Zweiges der Sozialversicherung mussten erhebliche Widerstände innerhalb der Union, vor allem im Mittelstands- und Wirtschaftsflügel der Partei, und in der Koalition angesichts der ursprünglich schar-

fen Ablehnung einer Sozialversicherungslösung für die Pflege in der FDP überwunden und schließlich auch die Sozialdemokratie angesichts der Mehrheit der sozialdemokratisch geführten Länder im Bundesrat ins Boot geholt werden. Unterstützung fand die Idee einer Pflegeversicherung in einer CDU-internen Pflegekommission unter der Leitung von Heiner Geißler, bei den Arbeits- und Sozialministern der von der CDU/CSU geführten Länder, bei den Sozialausschüssen der Union, der Frauenunion, bei allen Behindertenverbänden, den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, den Kriegssopferverbänden, den vier großen Ärzteverbänden, den Gewerkschaften und den Kirchen.<sup>32</sup> Bei der Durchsetzung der Sozialversicherung hat Blüm, der in letzter Instanz die Unterstützung von Bundeskanzler Kohl fand, seine Machtstellung auf das Äußerste ausgereizt und sich die seitdem bestehende scharfe Gegnerschaft der Arbeitgeberverbände<sup>33</sup> und erheblicher Teile der FDP zugezogen. Letztlich gelang die Durchsetzung der Pflegeversicherung nur, weil die FDP nicht den Zerfall der Koalition riskieren wollte und weil die Union nicht ohne den Abschluss dieser Reform in den Bundestagswahlkampf 1994 ziehen wollte.<sup>34</sup>

Die Kennzeichen der Pflegeversicherung waren, dass sie auf einer Sozialversicherungslösung statt auf einer freiwilligen privaten oder einer privaten Pflegepflichtversicherung beruhte, dass die Finanzierung wie bei den übrigen Sozialversicherungen auf dem Umlageverfahren und nicht auf einem Kapitaldeckungsverfahren beruhte und dass den Arbeitgebern für ihren hälftigen Beitrag zur Pflegeversicherung eine Kompensation angeboten wurde, die schließlich im Wegfall eines auf einen Werktag fallenden, bezahlten Feiertages lag.<sup>35</sup> Die Pflegeversicherung unterstrich noch einmal die Pfadabhängigkeit des deutschen Systems der sozialen Sicherheit und die zentrale Bedeutung der Sozialversicherung für den deutschen Sozialstaat. Sie weist allerdings einige Besonderheiten auf. Dazu gehört, dass auch die etwa zehn Prozent der Bevölkerung ausmachenden Versicherten der privaten Krankenkassen über eine private Pflegepflichtversicherung mit Kontrahierungszwang in das System

---

32 Vgl. Martin SEBALDT, „Pflege“ als Streitobjekt: Die parteipolitische Kontroverse um die Pflegeversicherung und die Entstehung des Pflegeversicherungsgesetzes von 1994, in: Zeitschrift für Sozialreform 46 (2000), S. 173–187, hier S. 177.

33 Nach einer Äußerung des Präsidenten der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Klaus Murmann, hat es kein Gesetzesvorhaben gegeben, „das so einhellig von der gesamten Wirtschaft, aber auch von der Wissenschaft und der Bundesbank abgelehnt worden ist“, Pressedienst PDA der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Nr. 9, 30.3.1994.

34 Vgl. Kohls Rede vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 27.5.1993, ACDP 08-012-120/2.

35 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG) v. 26.5.1994, in: Bundesgesetzblatt 1994 I, S. 1014ff.

einbezogen wurden<sup>36</sup> und die Pflegeversicherung sich damit einer Volksversicherung annäherte. Bemerkenswert ist ferner die bereits erwähnte faktische Abkehr von der Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung durch die Gewährung einer Kompensation und vor allem die Bindung der Ausgaben an die Einnahmen, also der Übergang vom Prinzip der Deckung des Bedarfs zum Budgetprinzip.<sup>37</sup> Zudem war klar, dass die Pflegeversicherung nur ein Zuschuss zu den Leistungen der Pflege geben konnte, nicht aber das Gesamtrisiko abdeckte.

Die Pflegeversicherung hat zunächst Überschüsse erwirtschaftet, ist aber seit 1999 defizitär, so dass trotz der Einführung eines Sonderbetrages für Kinderlose etwa ab 2008/2009 die angesparten Rücklagen aufgebraucht sein werden. Nach den neuesten Beschlüssen werden die Finanzprobleme bis etwa 2013 durch eine Erhöhung der Beitragssätze von 1,7 auf 1,95 Prozent gelöst. Zu einer grundsätzlichen Reform der Pflegeversicherung ist es aber angesichts der unterschiedlichen Positionen von CDU/CSU und SPD nicht gekommen. Diskutiert werden vor allem der Übergang zu einer Teilkapitaldeckung mit dem Aufbau einer Demographiereserve zur Abdeckung der mit der Alterung der Bevölkerung erwarteten Mehrkosten und ein kompletter, schrittweiser Umstieg vom Umlageverfahren auf die Kapiteldeckung. Allerdings ist auch ein Finanzausgleich zwischen der öffentlichen und der privaten Pflegeversicherung, die vor allem wegen der besseren Risiken weiterhin Überschüsse erwirtschaftet, im Gespräch. Grundsätzlich akzeptiert wurde eine Erweiterung der Leistungen durch die höchst notwendige Einbeziehung der Demenzzranken. Auch soll der Vorrang der häuslichen Pflege vor der sehr viel teureren Unterbringung in einem Pflegeheim ebenso wie der der Prävention und Rehabilitation zur Vermeidung, Überwindung oder Minderung von Pflegebedürftigkeit, die bereits jetzt im Gesetz vorgeschrieben sind, noch weiter ausgebaut werden. Eine der zentralen Fragen, die jetzt diskutiert wird, ist, ob nicht der Verzicht auf ein Kapitaldeckungsverfahren, wie es von der FDP und Teilen der CDU/CSU und den Arbeitgebern gefordert wurde, ein Fehler gewesen ist.

---

36 Vgl. Jürgen WASEM, *Die private Pflegepflichtversicherung – ein Modell für eine alternative Organisation der sozialen Sicherung zwischen Markt und Staat?*, in: Winfried SCHMÄHL (Hg.), *Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat*, Berlin 2000, S. 79–110.

37 Vgl. Heinz ROTHGANG, *Vom Bedarfs- zum Budgetprinzip? Die Einführung der Pflegeversicherung und ihre Folgen für die gesetzliche Krankenversicherung*, in: Lars CLAUSEN (Hg.), *Gesellschaft im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*, Frankfurt/M. 1996, S. 930–946.

## V

Abschließend noch einige Fragen an Herrn Blüm.

1. In einem Schreiben an Bundeskanzler Kohl vom 12. Dezember 1989 regen Sie, Herr Blüm, an, dass in der Koalition besprochen werden sollte, „ob und wie – ähnlich wie bei der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – ein Konsens mit der Opposition und maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen“ in der Einigungspolitik gefunden werden kann.<sup>38</sup> Damals bestand auch das Angebot des SPD-Parteivorsitzenden Hans-Jochen Vogel vom Herbst 1989 auf eine breite Zusammenarbeit von Regierung und Sozialdemokratie bei der Schaffung der deutschen Einheit.<sup>39</sup> Dieser Vorschlag ist offenbar von Kohl sehr bewusst nicht aufgegriffen worden, um sicherzustellen, dass die Erfolge der Einigungspolitik der Koalition und vor allem der CDU/CSU zugute kamen. Angesichts der auf Polarisierung setzenden Konfrontationstaktik des späteren Kanzlerkandidaten der SPD Lafontaine<sup>40</sup> fehlte danach auch auf Seiten der SPD der Partner für eine derartige Politik der Zusammenarbeit. Meine Frage ist, ob Kohl mit Ihnen Ihren Vorschlag erörtert hat und ob es zu einer Diskussion dieses Vorschlags in den Gremien der CDU oder in der Koalition gekommen ist?
2. Mein Eindruck aufgrund der Quellenlektüre ist, dass es vor allem Sie, Herr Blüm, waren, der die Erweiterung einer „Währungsunion mit Wirtschaftsreform“ zu einer Währungs-, Wirtschafts- und *Sozialunion* betrieben hat, und dass Sie dabei die Unterstützung Kohls gefunden haben. Wie schwierig war es, die von mir angedeuteten Widerstände von Bundesbank, Bundesfinanzministerium, Bundeswirtschaftsministerium und Teilen der Wirtschaft bei der fast bruchlosen Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaates auf die DDR zu überwinden?
3. Die Einführung der Pflegeversicherung wurde von Ihnen durch eine Rede auf dem Ersatzkassentag am 26. September 1990,<sup>41</sup> also wenige Wochen vor der Bundestagswahl vom Dezember 1990, in Gang gebracht. Der Parteivorsitzende der FDP, Graf Lambsdorff, hat das in einer Diskussion mit

---

38 Blüm an Kohl, 12.12.1989, ACDP 01-504/57, NL Norbert Blüm.

39 Vgl. dazu Hans-Jochen Vogel im „Ausschuß Deutsche Einheit“ des Deutschen Bundestages am 15.6.1990, in: Stenographische Berichte der Ausschusssitzung, S. 285.

40 Zu den tiefen inneren Gegensätzen in der SPD in der Einigungspolitik, die die Entwicklung einer klaren politischen Strategie verhinderten, vgl.: Fabian PETERSON, *Oppositionsstrategie der SPD-Führung im deutschen Einigungsprozess 1989/1990. Strategische Ohnmacht durch Selbstblockade?*, Hamburg 1998; Daniel Friedrich STURM, *Uneinig in die Einheit. Die Sozialdemokratie und die Vereinigung Deutschlands 1989/90*, Bonn 2006.

41 Vgl. Karl JUNG, *Soziale Pflegeversicherung: Durchgesetzt gegen alle Widerstände*, in: Bundesarbeitsblatt 7/1994, S. 5–16, hier S. 9f. Für Blüms Konzept Ende 1990 vgl. sein Schreiben an den Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Jürgen Rüttgers vom 27.12.1990, ACDP 01-504/73, NL Norbert Blüm.

Ihnen als „Traumtänzerin“ bezeichnet und betont, dass es weder mit dem Finanzminister abgesprochen wurde noch im Wahlprogramm der CDU eine Grundlage habe.<sup>42</sup> Ist es richtig, dass dieser Vorstoß von Ihnen zunächst ohne Rückendeckung durch Kohl und die Parteigremien unternommen wurde? Und weiterhin: Spielte möglicherweise dabei eine Rolle, dass in der DDR etwa 500.000 Pflegebedürftige aus Mitteln der Krankenversicherung finanziert wurden?<sup>43</sup> Wie ist es Ihnen gelungen, die Widerstände gegen ihr Konzept einer Pflegeversicherung, die auf dem Umlageverfahren beruhte und als Sozialversicherung angelegt war, zu überwinden? Spielte dabei eine Rolle, dass man in den Führungsgremien der CDU/CSU glaubte, ohne ein Gesetz über die Einführung einer Pflegeversicherung nicht den Wahlkampf 1994 erfolgreich bestreiten zu können?

---

42 Diskussion von Blüm, Graf Lambsdorff (FDP), Renate Schmidt (SPD) und Wolfgang Ullmann (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) in der Fernsehsendung „Vor der Wahl“ vom 15.11.1990, in: BPA-DOK, TEXT-BULL-RFTV-AA (87–95). Im Wahlprogramm der CDU von 1990 wird nur allgemein ausgeführt, dass für die Absicherung des Pflegefallrisikos „eine gesetzliche Regelung“ geschaffen werden solle. Vgl. *Ja zu Deutschland – Ja zur Zukunft. Wahlprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands zur gesamtdeutschen Bundestagswahl am 2. Dezember 1990*, hg. v. der CDU-Bundesgeschäftsstelle, S. 15.

43 Vgl. FRERICH/FREY, *Handbuch* (wie Anm. 28), Bd. 2: *Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik*, 2. Aufl., München/Wien 1996, S. 376–378.