

Dokumente zum Zeitgeschehen

Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes

**Beschlossen auf dem 5. Außerordentlichen Bundeskongreß
am 13.-16. November 1996 in Dresden**

(Auszüge)

Am 16. November 1996 hat sich der DGB auf einem außerordentlichen Kongreß in Dresden nach heftigen Diskussionen – auch darüber, ob nicht erst noch zwei weitere Jahre diskutiert werden sollte – ein neues Grundsatzprogramm gegeben. Der Entwurf des DGB-Vorstands wurde durch die Delegierten z.T. deutlich verändert. Statt zur „sozialen Marktwirtschaft“, wie es die Gewerkschaftsspitze gewünscht hatte, bekannnten sich die Delegierten zur „sozial regulierten Marktwirtschaft“. Das Programm unterscheidet sich insgesamt deutlich von seinem Vorgänger von 1981, das noch ganz vom Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital geprägt war (vgl. den Beitrag von Jürgen Hoffmann in diesem Heft). Wir dokumentieren im Folgenden die Einleitung, die unter dem Titel „Unsere Zukunft – Aufforderung zur Mitarbeit“ eine Art Zusammenfassung bietet, sowie den Abschnitt über „Markt und Staat“, der die Formulierung von der „sozial regulierten Marktwirtschaft“ konkretisiert. – D. Red.

Gewerkschaften vertreten die Interessen der Menschen, die im Arbeitsleben stehen, die eine Ausbildung und Arbeit anstreben, arbeitslos oder im Ruhestand sind.

Sie sind Interessenorganisationen, die ihre Ziele und Forderungen in Auseinandersetzungen mit anderen Interessen, notfalls mit dem Mittel des Streiks, durchsetzen.

Sie wurden gebildet, um durch Zusammenhalt wirksame Gegenmacht gegen Arbeitgeber und Kapitalmacht zu schaffen und um Ausbeutung und Unterdrückung zu überwinden.

Gewerkschaften sind aber auch gesellschaftliche Organisationen mit einem übergreifenden Gestaltungsauftrag, den sie mit anderen sozialen Bewegungen und politischen Kräften umsetzen.

Die Vision einer lebenswerten Zukunft, in der Freiheit, soziale Gerechtigkeit, Wohlstand und ökologische Verantwortung gewährleistet sind, leitet unsere Arbeit.

Wir streiten für eine solidarische Gesellschaft, in der Einkommen, Vermögen und Lebenschancen gerecht verteilt sind.

Wir streiten für die Emanzipation der Geschlechter und für deren Gleichstellung, um eine partnerschaftliche Gestaltung der Erwerbs- und Familienarbeit zu erreichen.

Wir engagieren uns für die Ausgestaltung der sozialen Einheit: Wir streiten für einheitliche Arbeits- und Lebensbedingungen in ganz Deutschland.

Die parlamentarische und repräsentative Demokratie ist die wichtigste Errungenschaft moderner Gesellschaften. Nur sie bietet Chancen für gesellschaftliche Reformen. Die Gewerkschaften werden sie gegen alle Angriffe verteidigen; dabei berufen sie sich auch auf das Widerstandsrecht der Verfassung. Aus der Geschichte wissen wir: Freie Gewerkschaften und Demokratie bedingen einander.

Wir engagieren uns für eine weitere Demokratisierung von Arbeitswelt, Wirtschaft und Gesellschaft, für Menschen- und Bürgerrechte wie für die Rechte und Chancen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, selbstbestimmt arbeiten und leben zu können.

Die Gewerkschaftsbewegung in Deutschland ist ihrer Tradition und Geschichte verpflichtet: Demokratie und Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, Solidarität und Toleranz leiten seit jeher unser Handeln. Sie sind auch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert die entscheidende Grundlage, den Frieden in Europa wie weltweit zu sichern und soziale Interessengegensätze und Konflikte ausgleichen zu können.

Gewerkschaften bleiben auch in Zukunft interessenbezogene Kampforganisationen und gesellschaftliche Reformbewegung. Sie müssen für eine andere Zukunft, für gesellschaftliche

Alternativen, für die Überwindung sozial ungerechter und ökologisch unerträglicher Verhältnisse kämpfen. Sie müssen Widerstand und Gegenmacht ebenso entwickeln wie vorwärtsweisende Initiativen und zukunftsfähige Konzepte, um Freiheit und Demokratie, Solidarität und Gerechtigkeit durchzusetzen.

Aus den Richtungsgewerkschaften, die sich im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts in Deutschland herausgebildet hatten, entstand nach dem 2. Weltkrieg die weltanschaulich pluralistische und parteipolitisch unabhängige Einheitsgewerkschaft. Mit der erfolgreichen Überwindung der gewerkschaftlichen Zersplitterung haben die Gewerkschaften die Lehren aus ihrer bittersten Niederlage, der kampflosen Kapitulation vor dem Nationalsozialismus im Jahre 1933, gezogen. Dazu kam das einheitsstiftende Vermächtnis der im Widerstand gegen die Diktatur umgekommenen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter.

Das Verbot und die Auflösung der Gewerkschaften durch die faschistische Diktatur bewies: Freie Gewerkschaftsbewegung und politische Diktatur sind unvereinbare Gegensätze. Dies erwies sich ein weiteres Mal, als die Gewerkschaftsorganisation im Osten Deutschlands als Transmissionsriemen der Staatspartei mißbraucht und in ein System der Entrechtung und Unterdrückung integriert wurde.

Der Zusammenschluß vor allem der freiheitlich-sozialistischen und der christlich-sozialen Richtungen der Gewerkschaften in der Einheitsgewerkschaft, auf der Basis gleicher Interessen, gemeinsamer Grundwerte und gegenseitiger Toleranz, war und ist die Voraussetzung für Durchsetzungsvermögen und Gestaltungskraft. Wir wollen diese Vielfalt in der Einheit erhalten und weiter ausbauen. Darauf gründet sich unser Anspruch, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sprechen.

Das Eintreten für unsere Grundwerte war und ist entscheidende Voraussetzung für die Erfolge der Gewerkschaften. Es wird unser Handeln auch unter den Bedingungen von Globalisierung und gesellschaftlichem Wandel bestimmen und die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften stärken.

In der Auseinandersetzung um die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen, der gesellschaftlichen und politischen Stellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind die Gewerkschaften zu einer starken und erfolgreichen Schutz- und Gestaltungsmacht geworden. Heute leben in Deutschland viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem Wohlstand, der für frühere Generationen unvorstellbar war. Zugleich erfahren immer mehr Menschen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert Massenarbeitslosigkeit, neue Armut und die Demontage von sozialen Leistungen, die als gesichert galten.

Starke und durchsetzungsfähige Gewerkschaften sind auch für die Zukunft unserer Gesellschaft unverzichtbar. Der Interessengegensatz von Kapital und Arbeit prägt nach wie vor die wirtschaftliche wie die gesellschaftliche Entwicklung kapitalistisch verfaßter Marktwirtschaften. Gleichzeitig haben Widersprüche politisches und gesellschaftliches Gewicht bekommen, die nicht auf den Interessengegensatz von Kapital und Arbeit zurückzuführen sind. Konflikte zwischen den Geschlechtern, zwischen ökonomischer Entwicklung und ökologischer Erneuerung, zwischen zunehmender Globalisierung und ethnischer oder nationalistischer Verengung sind ebenfalls Ursache von Unterdrückung und Unfreiheit, von Abhängigkeit und Ausbeutung. All dies erfordert differenzierte Erklärungen und macht ein erweitertes Verständnis von gewerkschaftlichem Handeln notwendig.

Die Stärke und die Fähigkeit der Gewerkschaften, Arbeitnehmerinteressen sowohl im Konflikt als auch in Kooperation mit den Arbeitgeberverbänden durchzusetzen, haben die Entwicklung des Sozialstaates und unsere Gesellschaft geprägt sowie zur Festigung der Demokratie beigetragen.

Es mehren sich jedoch die Anzeichen, daß sich der gesellschaftliche Zusammenhalt aufzulösen beginnt. Ungerechtigkeiten und Ungleichbehandlung nehmen zu. Der Konsens, der unsere Gesellschaft über Jahrzehnte geprägt hat und der in unserer Sozialstaatlichkeit zum Ausdruck kommt, droht zu zerfallen.

Wenn Teile der Politik und der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände dem Sozialstaat, Arbeitnehmerrechten und dem Flächentarifvertrag grundsätzlich den Kampf ansagen, ist es eine prinzipielle und aktuelle Aufgabe der Gewerkschaften, gegen eine Systemwende nach rechts, gegen den Marsch in einen ungezügelten Kapitalismus, Widerstand zu leisten.

Soziale Gerechtigkeit bei ökologischer Erneuerung ergibt sich nicht aus dem Selbstlauf des Marktes. Sie kann nur durch gesellschaftliche Steuerung und damit auch durch gewerkschaftliche Interessenvertretung in Betrieb, Wirtschaft und Gesellschaft erreicht werden. Markttradikalismus und Deregulierung tragen zur Entfesselung gerade der zerstörenden Kräfte bei. Gesellschaftliche Spaltung und ökologische Zerstörung gefährden den Sozialstaat und damit die soziale Grundlage von Demokratie.

Gegen die Verengung auf betriebswirtschaftliche Rationalität setzen die Gewerkschaften auf den Vorrang von gesellschaftlicher Vernunft. Sie werden auch zukünftig die humanen und sozialen, ökonomischen und ökologischen Interessen der Menschen, für die Erwerbsarbeit Grundlage ihrer Lebensplanung und Lebensgestaltung ist, vertreten. Soziale Gegenmacht und gesellschaftliche Gestaltungskraft bleiben unverzichtbar.

Herausforderungen liegen vor allem

- in der Globalisierung der Märkte sowie den damit verbundenen Umbrüchen unseres Produktions-, Arbeits- und Gesellschaftssystems;
- in der Massenarbeitslosigkeit und der wachsenden gesellschaftlichen Spaltung;
- in der Zunahme der ökologischen Zerstörung;
- in der Individualisierung und Differenzierung der Lebensstile und Wertorientierungen der Menschen;
- in gesellschaftlichen Barrieren und Machtstrukturen, die noch immer eine geschlechtsspezifische Zuteilung von Chancen zementieren;
- in Rechtsextremismus und aufbrechenden ethnischen Konflikten;
- in weltweiten Konflikten, die häufig mit militärischen Mitteln ausgetragen werden;
- in den Folgen des Zusammenbruchs der kommunistischen Staaten, der eine lange Ära des Denkens in ideologischen Blöcken beendet hat;
- in der Herstellung gleichwertiger Lebenschancen in allen Bundesländern, die unser Land vor eine beispiellose Integrationsaufgabe stellt.

Die Erfahrungen des Einigungsprozesses belegen, daß die Integrationsaufgabe in einem länger anhaltenden Zeitraum ökonomischer, sozialer und kultureller Umbrüche im Osten – und zunehmend auch im Westen – Deutschlands zu bewältigen sein wird. Für viele Menschen in den östlichen Bundesländern ist die Neugestaltung ihrer persönlichen und der sie umgebenden Lebenszusammenhänge auf längere Zeit hin nicht abgeschlossen.

Der weltwirtschaftliche Umbruch führt zu verschärfter Konkurrenz zwischen den Industrieländern einerseits, zu einem ruinösen Wettbewerb um Standortvorteile zwischen Industrieländern und Schwellen- wie Entwicklungsländern andererseits. Die weltweite Vernetzung von Informationen stützt die Globalisierung wie die weltwirtschaftliche Integration. Zentralisierung ökonomischer Macht und Entscheidungen und Dezentralisierung unternehmerischen Handelns gehen Hand in Hand.

Die Globalisierung der Ökonomie wird aber auch genutzt, um Druck auf Einkommen und Sozialstandards auszuüben.

Globalisierung und Deregulierung lösen Umbrüche in der Arbeitswelt aus, die Massenarbeitslosigkeit erhöhen und soziale Spaltung vertiefen.

Weltmarktkonkurrenz und enger werdende Finanzspielräume der öffentlichen Hände werden zum Anlaß genommen, die Bewältigung ökologischer Probleme zurückzustellen.

Zugleich wird die soziale Existenzgrundlage unserer Gesellschaft zunehmend durch Arbeitslosigkeit und Armut gefährdet. Die Zerstörung der Umwelt schreitet fort. Ökonomische Abhängigkeit, Stagnation und Massenelend haben sich in vielen Entwicklungsländern verschärft.

Die Gewerkschaften stellen sich den veränderten Realitäten in Unternehmen und Wirtschaft, in Politik und Gesellschaft. Wir wollen die Risiken begrenzen und die Chancen nutzen.

Wir treten dafür ein, daß Veränderungen in den Arbeits- und Produktionssystemen und neue Technologien als erweiterte Möglichkeiten der Produktivitätsentfaltung für gesellschaftlichen Reichtum und für nachhaltige Entwicklung genutzt werden. Insbesondere die Industriestaaten stehen in der Verantwortung, den begonnenen ökologischen Umbau zu intensivieren und fortzusetzen.

Neue Organisations-, Produktions- und Dienstleistungskonzepte müssen genutzt werden, neue Produkte und Dienstleistungen sowie neue Beschäftigungsfelder zu erschließen, Erwerbsarbeit qualifiziert weiterzuentwickeln und die Beteiligungs- und Gestaltungschancen der Menschen zu erweitern.

Mit dem Ende einer in Ost und West gespaltenen Weltordnung sind nicht nur neue Märkte und Konkurrenten um Arbeitsplätze entstanden, sondern auch Chancen einer friedlichen Entwicklung, der Völkerverständigung und des kulturellen Austausches eröffnet worden. Gleichzeitig bietet die globale Integration neue Chancen einer erweiterten weltwirtschaftlichen Zusammenarbeit des sozialen Ausgleichs, der politischen Gestaltung und ökologischen Erneuerung.

Die Gewerkschaften treten für eine demokratische, soziale und wirtschaftlich starke Europäische Union ein. Ihr kommt eine besondere Verantwortung im Rahmen einer sozial gerechten Weltwirtschaftsordnung zu, in der auch Entwicklungs- und Schwellenländer ihre Chancen wahrnehmen können.

Veränderte Lebenserfahrungen und Wertorientierungen führen oftmals zu mehr Selbstbezogenheit, Vereinzelung und sozialer Kälte. Aber auch Wünsche der Menschen nach Selbstentfaltung und Eigeninitiative, nach selbstbestimmter Arbeit, Beteiligung und Mitbestimmung werden gestärkt. Es entstehen neue Erfahrungen und Voraussetzungen dafür, daß Mitbestimmung und Demokratisierung von Arbeitswelt und Wirtschaft zu einer die Menschen bewegenden Idee werden können.

Solidarität ist keine Selbstverständlichkeit, auf die man aufgrund gleicher Lebenslagen, gleicher sozialer Herkunft und gleicher kultureller Bindungen bauen kann. Solidarität ist stärker als früher Ergebnis von Einsicht, die geweckt und gestärkt werden muß.

Da sich Individualität und Selbstentfaltung nur auf der Grundlage kollektiver Sicherungssysteme voll entwickeln können, müssen wir die sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Persönlichkeit erhalten und weiterentwickeln.

Emanzipation und Selbstbewußtsein der Menschen führen dazu, daß ihr Bedürfnis nach Mitgestaltung wächst. Der Sozialstaat muß die kulturelle Vielfalt fördern. Vor allem muß er den Einzelnen wie den gesellschaftlichen Gruppen Handlungsräume für die demokratische Mitgestaltung unserer Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten. Mitbestimmung und Tarifautonomie gehören zu den wesentlichen Voraussetzungen einer demokratischen Gesellschaft.

Für die Gewerkschaften ist eine marktwirtschaftliche Ordnung ohne den Rahmen, den der im Grundgesetz verankerte Sozialstaat setzt, nicht akzeptabel. Der Sozialstaat hat die Verpflichtung, das Recht auf Arbeit zu verwirklichen und gleichwertige Lebensbedingungen sowie Entfaltungschancen zu schaffen und zu ermöglichen. Er muß Chancengleichheit sowie soziale Gerechtigkeit herstellen und das System der sozialen Sicherheit erhalten und ausgestalten. Er hat den Auftrag, durch eine hochwertige Infrastruktur, durch leistungsfähige öffentliche Dienste und durch eine konsequente Umweltpolitik für mehr Lebensqualität zu sorgen. Der Sozialstaat muß als Fundament einer gerechteren Gesellschaftsordnung verteidigt werden.

Auch wir als Gewerkschaften tragen Verantwortung dafür, daß diese Gesellschaft Demokratie und Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, nachhaltige Entwicklung und ökologische Erneuerung verwirklicht und auf den Vorrang von Arbeit und Umwelt, auf soziale Vernunft und friedlichen Interessenausgleich setzt.

Wir fordern alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf, die Gewerkschaften zu stärken und an der Verwirklichung unserer Ziele mitzuwirken. Wir laden alle gesellschaftlichen Gruppen, die sich an den Grundwerten von Demokratie und Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit orientieren, zur Zusammenarbeit ein. So erhalten und erweitern wir unsere Kraft zur Mitgestaltung und Reform der Gesellschaft.

[...]

Markt und Staat, Mitbestimmung und Gestaltung

Die dogmatischen Steuerungskonzepte der Vergangenheit haben sich als perspektivlos erwiesen: Auf der einen Seite hat sich der autoritäre Staat als unvereinbar gezeigt mit Grundrechten

der politischen Freiheit und Geboten ökonomischer Effektivität. Auf der anderen Seite sind kapitalistisch verfaßte Marktwirtschaften aus sich heraus unfähig, Vollbeschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit, soziale Sicherheit, humane Arbeit und eine ökologisch verantwortbare Zukunftsvorsorge zu sichern. Betriebswirtschaftliche Rationalität und gesamtwirtschaftliche Vernunft, Markt und Staat und gesellschaftliche Regulation dürfen deshalb in Zukunftsentwürfen keine unüberwindbaren Gegensätze sein.

Die sozial regulierte Marktwirtschaft bedeutet gegenüber einem ungezügelten Kapitalismus einen großen historischen Fortschritt. Die soziale Marktwirtschaft hat einen hohen materiellen Wohlstand bewirkt. Die soziale Regulierung – vor allem durch die Gewerkschaften – hat gewährleistet, daß breite Bevölkerungsschichten an diesem Wohlstand teilhaben konnten. Aber auch die soziale Marktwirtschaft hat weder Massenarbeitslosigkeit noch Ressourcenverschwendung verhindert; auch sie hat soziale Gerechtigkeit nicht hergestellt.

Die gegenwärtige demokratische und sozialstaatliche Ordnung ist Ergebnis jahrzehntelanger gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen. Sie ist jedoch keineswegs stabil und für alle Zeiten gesichert. Das Ende der Systemkonkurrenz wird von Vertretern des Kapitals wie einer neoliberalen Politik systematisch genutzt, viele der sozialen, mitbestimmungs- und tarifpolitischen Errungenschaften zurückzuschrauben, die die gesellschaftliche Qualität einer regulierten Marktwirtschaft ausmachen. Ob und inwieweit es gelingt, sie zu erhalten und in der Zukunft einer weltweit sich radikal verändernden Wirtschaftsordnung neue demokratische, soziale und ökologische Standards abzurufen, hängt entscheidend von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ab. Diese hängen ab von der Fähigkeit der arbeitenden Menschen, Gegenmacht zu schaffen, und von der Stärke und Durchsetzungsfähigkeit von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und politischen Organisationen.

Wir setzen sowohl auf marktwirtschaftliche Steuerung wie auf Intervention durch den aktiv handelnden Sozialstaat. Wir setzen auf gesellschaftlichen Dialog und Mitbestimmung. Und wir setzen auf sozial-ökologische Reformen. Nur in der Verbindung dieser Elemente können wir eine Wirtschaft gestalten, die gesellschaftlichen Interessen gerecht wird.

Den Gewerkschaften geht es um Entscheidungen der Gesellschaft, wie sie leben, arbeiten und wirtschaften will. Wir wollen uns darüber verständigen, welche Werte Vorrang für unser Handeln bekommen. Wir müssen aber auch notfalls in harten Konflikten gesellschaftliche und wirtschaftliche Reformen durchzusetzen versuchen.

Eine politische Gestaltung, die bei divergierenden Interessen und Machtkonstellationen auf gesellschaftliche Vernunft setzt, ist in hohem Maße abhängig von der Dialog- und Konsensfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen, von den Mitbestimmungsrechten und -kompetenzen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und ihrer Gewerkschaften, von der gesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit wie von der Legitimität ökonomischer Entscheidungen und von der Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften.

Der Ausbau der Mitbestimmung gehört für uns zum Kern einer sozialen und demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Neben mehr Mitbestimmungsrechten in den Betrieben und in den Unternehmen gehören dazu Einfluß- und Gestaltungsrechte im außer- und überbetrieblichen Bereich. Industrie- und dienstleistungspolitische Gesprächs- und Steuerungsgremien in der Region, in der Branche, im nationalen wie transnationalen Bereich, dienen dem Ausbau eines Systems der Beratung, Beteiligung und Mitbestimmung. Sie stellen eine Brücke zwischen unternehmenspolitischen Entscheidungen und industrie- und strukturpolitischen Weichenstellungen her.

Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern

Teilbericht der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen

(Auszüge)

„Für die umfassende Lösung der bestehenden Beschäftigungsprobleme gibt es weder historische noch ausländische Modelle oder Systeme, die auf Deutschland übertragbar wären.“ Also auch nicht japanische oder amerikanische, wie sie immer wieder einmal empfohlen werden. „Zur Verbesserung der Beschäftigungslage muß Deutschland seinen eigenen Weg gehen ...“ Leitsätze der Zukunftscommission. – An einer breit angelegten Studie unter dem Titel „Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen“ arbeitet diese von den Freistaaten Bayern und Sachsen eingerichtete Kommission für Zukunftsfragen in Bonn unter Leitung von Prof. Dr. Meinhard Miegel, dem Chef des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG Bonn). Zu den Mitgliedern der Kommission gehören auch Prof. Dr. Ulrich Beck und der Publizist Johannes Gross. Am 18. Oktober 1996 legte die Kommission in Bonn als Teil I der Studie einen 155seitigen Bericht vor, dessen Kapitel „Zusammenfassung und Schlußfolgerungen“ wir hier, neben dem Wortlaut der „Leitsätze“, auszugsweise dokumentieren. Als Verfasser zeichnen, mit Arbeitsgruppenunterstützung, Meinhard Miegel und Stefanie Wahl. D. Red.

Leitsätze

1. Die gegenwärtige Beschäftigungslage in Deutschland ist in einem weiten zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu sehen. Fast alle frühindustrialisierten Länder verzeichnen bereits seit den 70er Jahren steigende Arbeitslosenanteile. Im internationalen Vergleich weist Deutschland – bis 1990 Westdeutschland und seitdem das wiedervereinigte Deutschland – höhere Erwerbstätigenanteile und niedrigere Arbeitslosenanteile auf als die meisten Länder Westeuropas. Japan und seit kurzem auch die USA haben jedoch deutlich bessere Werte als Deutschland.
2. Gründe für die steigende Arbeitslosigkeit sind wiederum in fast allen frühindustrialisierten Ländern ein sinkendes Arbeitsvolumen bei steigender Erwerbsbeteiligung. In Westdeutschland hat sich das Arbeitsvolumen, gemessen in effektiv geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf der Wohnbevölkerung, von 1975 bis 1995 um reichlich ein Zehntel vermindert. Diese Entwicklung ist zurückzuführen zum einen auf die zügige Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital (Produktivitätsfortschritt) und zum anderen die voranschreitende internationale Arbeitsteilung (Globalisierung).
3. Die Verminderung des Arbeitsvolumens trifft die Erwerbsbevölkerung allerdings sehr unterschiedlich. Am stärksten waren die Veränderungen im Bereich abhängiger Beschäftigung. Hier wurden und werden dauerhafte Vollzeitbeschäftigungen (Normarbeitsverhältnisse) durch Teilzeit, geringfügige Beschäftigung und ähnliches (Nicht-Normarbeitsverhältnisse) ersetzt. Derzeit befindet sich bereits ein Drittel der abhängig Beschäftigten in Deutschland in derartigen Nicht-Normarbeitsverhältnissen mit weiter steigender Tendenz.
4. Die Ersetzung von Norm- durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse bewirkt eine immer ungleichere Verteilung von Erwerbs- und der von ihnen abgeleiteten Transferereinkommen. Während dauerhaft Vollzeitbeschäftigte an der wirtschaftlichen Entwicklung im großen und ganzen teilhaben, wachsen Zahl und Anteil von Nicht-Normarbeitsverhältnissen, in denen nur noch geringe Arbeitseinkommen und kaum noch existenzsichernde Transfer-, namentlich Rentenansprüche erworben werden. Letzteres gilt in Deutschland zur Zeit für etwa ein Viertel aller abhängig Beschäftigten.

5. Aufgrund dieser ungleichen Einkommensentwicklung in Verbindung mit steigenden Abgaben sind die realen Nettoarbeitsentgelte der abhängig Beschäftigten insgesamt seit 1980 in Westdeutschland kaum noch gestiegen. Zugleich wird es immer schwieriger, mit den geringen Sozialversicherungsbeiträgen, die in Nicht-Normarbeitsverhältnissen aufgebracht werden, die Rentenansprüche vormals Vollzeitbeschäftigter zu finanzieren.

6. Eine weitere Folge der Zunahme von Nicht-Normarbeitsverhältnissen ist die steigende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung, die auf diese Weise Einkommensverluste auszugleichen sucht. Allerdings hat diese steigende Erwerbsbeteiligung – und damit indirekt die Zunahme von Nicht-Normarbeitsverhältnissen – nicht nur wirtschaftliche Gründe. Sie ist auch Ausdruck der Individualisierung, die nicht zuletzt in einem geänderten Selbstverständnis von Frauen ihren Niederschlag findet. Frauen streben heute ähnlich intensiv wie Männer nach Erwerbsarbeit.

7. Die deutliche Zunahme der Erwerbsbeteiligung vornehmlich jüngerer und oft qualifizierter Frauen hat vor dem Hintergrund eines sinkenden Arbeitsvolumens zu einem Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt geführt. Arbeitslos sind deshalb weit überdurchschnittlich nicht oder wenig qualifizierte, gesundheitlich Beeinträchtigte und ausländische Erwerbspersonen. Daß auch ältere Erwerbspersonen in Deutschland zu dieser Gruppe gehören, ist hingegen die Folge einer bestimmten Arbeitsmarktpolitik. Ohne diese Politik wären – wie internationale Vergleiche zeigen – besonders Jugendliche von Arbeitslosigkeit betroffen.

8. Die hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen ist auch ein Grund für die höhere Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Wäre in West- und Ostdeutschland die Erwerbsbeteiligung von Frauen gleich, gäbe es bei den Arbeitslosenanteilen keine Unterschiede mehr. Schon jetzt ist der Erwerbstätigenanteil in Ostdeutschland etwas höher als in Westdeutschland, wobei jedoch in Ostdeutschland mehr Arbeitsplätze als in Westdeutschland im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung angesiedelt sind oder auf andere Weise vom Staat gestützt werden. Abgesehen hiervon und den nach wie vor bestehenden Einkommensunterschieden sind sich der west- und ostdeutsche Arbeitsmarkt bereits recht ähnlich.

9. Für die umfassende Lösung der bestehenden Beschäftigungsprobleme gibt es weder historische noch ausländische Modelle oder Systeme, die auf Deutschland übertragbar wären. Zwar sind in Japan oder den USA die Erwerbstätigenanteile höher und die Arbeitslosenanteile niedriger als hierzulande. Der Preis hierfür sind jedoch, insbesondere in den USA, empfindliche Einkommensverluste wachsender Bevölkerungsteile und eine sich öffnende Schere zwischen arm und reich.

10. Zur Verbesserung der Beschäftigungslage muß Deutschland seinen eigenen Weg gehen, auch wenn es hierbei eine Fülle von Erfahrungen nutzen kann, die im Ausland bereits gesammelt wurden. Der bestehende Zustand kann jedoch nur gebessert werden, wenn breite Bevölkerungsschichten die veränderte Wirklichkeit zur Kenntnis nehmen und ihre überkommenen Sicht- und Verhaltensweisen entsprechend ändern. Hierzu gehören beispielsweise die Vorbehalte gegenüber einfachen Diensten, die geringe Bereitschaft zu Selbständigkeit und Eigenverantwortung sowie die Fixierung auf Erwerbsarbeit als wichtigsten sinnstiftenden Lebensbereich.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die derzeitige Beschäftigungslage in Deutschland – Erwerbstätigkeit ebenso wie Arbeitslosigkeit – ist in einem weiten zeitlichen und räumlichen Zusammenhang und vor dem Hintergrund des geschichtlichen Einschnitts der deutschen Wiedervereinigung zu sehen.

Zeitliche Dimension

In zeitlicher Hinsicht ist die derzeitige Beschäftigungslage in Deutschland Teil einer Entwicklung, die in den 70er Jahren begann. Damals beschleunigten sich bis dahin eher schleichend verlaufende Prozesse und erhielten so eine neue Qualität: Veränderungen im Bevölkerungsaufbau, der Bedeutungswandel von Erwerbsarbeit in einer individualistischer werdenden Gesellschaft,

der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungs- und zunehmend Wissensgesellschaft sowie die Internationalisierung bzw. Globalisierung der Märkte von Gütern, Kapital und Arbeit. Letztere wurde nachhaltig gefördert durch den starken Rückgang der Transport-, vor allem aber der Kommunikationskosten. Diese Entwicklung erlaubte, weltweit an beliebigen Orten die jeweils standortoptimalen Produktionsstätten zu schaffen und sie von anderen Orten aus zu leiten.

Diese zeitliche Dimension verdeutlicht, daß die in der Politik häufig anzutreffende Konzentration auf Einflüsse, die jeweils nur kurzfristig auf die Beschäftigungslage einwirken, wenig sachgerecht ist. Aktionen und Programme, die den langfristigen Veränderungen des Arbeitsmarktes nicht gerecht werden, können stets nur bescheidene Beiträge zur Lösung der anstehenden Probleme leisten. Nicht zufällig hat die Fülle wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, durch die die Beschäftigungslage seit den 70er Jahren gebessert werden sollte, kaum etwas bewegt.

Räumliche Dimension

In räumlicher Hinsicht ist die Beschäftigungslage in Deutschland dicht verwoben mit der Beschäftigungslage in der Europäischen Union, im weiteren Europa, in den frühindustrialisierten Ländern und der ganzen wirtschaftlich entwickelten Welt. Auch wenn die Unterschiede von Land zu Land erheblich sind – nicht minder erheblich sind die Gemeinsamkeiten im Auf und Ab von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Zumindest die frühindustrialisierten Länder befinden sich alle in einem Boot. Das heißt, rein nationale Einflüsse, so wichtig sie im Einzelfall sein mögen, können die anstehenden Probleme immer nur teilweise erklären. Die Beschäftigungsprobleme sind grenzüberschreitend.

Das gilt zunächst für den europäischen, namentlich den westeuropäischen Raum. Deutschland befindet sich in dessen geographischer Mitte. Es teilt seine Geschichte und Kultur, sein Menschen- und Gesellschaftsbild und nicht zuletzt sein Verständnis von Wirtschaft und Erwerbsarbeit. Alle diese Faktoren beeinflussen die Beschäftigungslage nachhaltig. Bei allen nationalen und regionalen Eigenheiten ist Deutschland deshalb immer auch eingebunden in die europäische Beschäftigungsentwicklung. Eine völlige Loslösung von ihr ist wirklichkeitsfremd und wohl auch nicht wünschenswert.

Dabei zeigt der europäische Vergleich, daß Deutschland ein betont erwerbswirtschaftlich orientiertes Land ist. Gemessen an den vier anderen großen Flächenstaaten Westeuropas – Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien – liegen materieller Lebensstandard, Produktivität und Innovationskraft in Deutschland deutlich höher. Das findet seinen Niederschlag in Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Der Arbeitslosenanteil ist in Deutschland niedriger als in den Vergleichsländern, der Erwerbstätigenanteil – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs – höher. Selbst gegenüber einigen kleineren und wirtschaftlich sowie beschäftigungsmäßig scheinbar erfolgreicherer Ländern, wie der Schweiz oder Luxemburg, sind die Unterschiede gering, wenn Deutschland nicht als Ganzes, sondern in seinen Regionen betrachtet wird. Trotz derselben europäischen und nationalen Rahmenbedingungen haben sich nämlich in Deutschland – abgesehen vom West-Ostgefälle, das seine eigenen Ursachen hat – die Regionen recht unterschiedlich entwickelt. Während einige im europäischen Vergleich nur im Mittelfeld liegen, können andere, so der Süden und Südwesten, mit den wirtschaftlich erfolgreichsten Ländern Europas durchaus Schritt halten.

Die Gemeinsamkeit der Beschäftigungsprobleme tritt aber auch im übereuropäischen Vergleich zutage. Außerhalb Europas beeindrucken vor allem Japan seit langem und seit wenigen Jahren auch die USA durch hohe Erwerbstätigen- und niedrige Arbeitslosenanteile. Eine etwas genauere Analyse zeigt jedoch, daß auch in diesen Ländern gesellschaftlich angesehene, möglichst angenehme, vor allem aber höher produktive und damit gut bezahlte Arbeitsplätze nicht reichlicher zur Verfügung stehen als in Deutschland und einigen anderen Ländern der EU. In Ländern auf ungefähr gleichem Entwicklungsstand ist die Erwerbstätigkeit im höher produktiven Bereich bemerkenswert ähnlich.

Was den japanischen und amerikanischen Arbeitsmarkt vom deutschen und – abgeschwächt – vom westeuropäischen unterscheidet, ist vor allem dies: In Japan und in den USA

werden viele Leistungen,¹ die in Deutschland und in zahlreichen anderen europäischen Ländern noch immer vorzugsweise im privaten Haushalt, in Eigenarbeit, gelegentlich in Schwarzarbeit oder auch gar nicht erbracht werden, auf dem Markt angeboten und nachgefragt. Die hochgradige Kommerzialisierung solcher Leistungen ist der Schlüssel zu den derzeitigen japanischen und amerikanischen Beschäftigungserfolgen. Das verdeutlichen wenige Zahlen. Würde Deutschland in diesem Markt mit den USA gleichziehen, entstünden alleine hierdurch vier Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze. Entsprechend würden der Erwerbstätigenanteil steigen und der Arbeitslosenanteil sinken. Deutschland und die USA hätten auf dem Felde der Beschäftigung den gleichen Stand.

Hier aber offenbart sich ein Dilemma. Europa, vor allem aber Deutschland, zögern, diesen Weg der „kleinen Dienste“ mitzugehen. Er widerspricht ihren traditionellen Vorstellungen von Erwerbsarbeit. Für sie gilt als historischer Fortschritt, daß solche Dienste gerade nicht mehr in großem Umfang über den Markt abgewickelt werden. Sie anzubieten empfinden viele als entwürdigend, sie nachzufragen als anmaßend. Hinzu kommt ein ebenfalls seit langem tradiertes Grundverständnis: Wer einen Tag lang gearbeitet hat, soll – gleichgültig wie gering seine Wertschöpfung war – davon auskömmlich leben können. Dies ist – wie amerikanische und japanische Erfahrungen zeigen – bei vielen dieser Dienste nicht möglich. Deshalb werden sie in Deutschland oft als nicht zumutbar angesehen oder sie gelten gar nicht erst als Erwerbsarbeit. Statt sie anzubieten ist die Gesellschaft bereit, Transfereinkommen zu gewähren und Dienste wo immer möglich durch Industriegüter zu ersetzen.

Daraus folgt zweierlei: Solange Deutschland und Europa ihre derzeitigen Sicht- und Verhaltensweisen gegenüber solchen Diensten beibehalten, können sie die japanischen und amerikanischen Beschäftigungserfolge nicht zeitigen. Denn im höher produktiven Bereich der Volkswirtschaft hat zumindest Deutschland gegenüber Japan und den USA keinen Beschäftigungsrückstand. Derartige Rückstände gibt es nur im niedrig produktiven und mithin zumeist auch niedrig bezahlten Bereich. Während in den USA jeder zweite Beschäftigte im weiten Bereich personennaher Dienste dem Niedriglohnsegment angehört, ist es in Deutschland nur jeder vierte. Zweitens folgt daraus, daß die Schaffung attraktiver Arbeitsplätze, wie sie von der überwältigenden Mehrheit der Erwerbsbevölkerung gesucht werden, objektiv schwierig ist. Jedenfalls gelingt es derzeit keiner einzigen Gesellschaft, von derartigen Arbeitsplätzen ausreichend viele zur Verfügung zu stellen. Höhere Erwerbstätigenanteile und niedrigere Arbeitslosenanteile als in Deutschland werden in aller Regel nur durch einen höheren Anteil wenig attraktiver Arbeitsplätze am Gesamtangebot bewirkt.

Deutsche Wiedervereinigung

Diese Einsicht ist keineswegs nur, aber doch im besonderen Maße für Ostdeutschland bedeutsam. Seit der Wiedervereinigung verzeichnet nämlich Ostdeutschland weitaus höhere Arbeitslosenanteile als Westdeutschland, und zwar nicht, weil für die ostdeutsche Erwerbsbevölkerung anteilmäßig weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stünden als für die westdeutsche, sondern weil die ostdeutsche Erwerbsbeteiligung die westdeutsche übersteigt. Bereits 1994 war die Struktur der ostdeutschen Erwerbstätigkeit der der westdeutschen zumindest quantitativ weitgehend angenähert. Die Erwerbstätigenanteile waren – bezogen sowohl auf die Wohn- als auch die erwerbsfähige Bevölkerung – in West und Ost fast gleich, der Anteil von Normarbeitsverhältnissen abhängig Beschäftigter im Osten sogar höher als im Westen. Zwar ruht dieses Ergebnis bis heute auf umfangreichen Stützungsmaßnahmen. Nach wie vor deutlich geringer ist auch die Produktivität und Qualität vieler ostdeutscher Arbeitsplätze. Doch bei gleich hohen Erwerbstätigenanteilen von einer besonders hohen ostdeutschen Arbeitslosigkeit zu sprechen ist nur bedingt richtig oder genauer: bedarf der Erläuterung.

Obwohl in Ostdeutschland bis zur Wiedervereinigung der Anteil personennaher und deshalb oft niedrig produktiver Dienste gering war, war dennoch der Anteil niedrig produktiver

1 In Japan vorwiegend im Bereich Handel, Gaststätten und Gastgewerbe, in den USA vorwiegend im Bereich gemeinschafts- und personenbezogener sowie sozialer Dienste. [...]

und deshalb gering entlohnter Tätigkeiten hoch. Auf dieser Grundlage entwickelte sich eine Erwerbsbeteiligung, die weit größer war als in jedem frühindustrialisierten Land, namentlich auch in Westdeutschland. Als mit der Wiedervereinigung Produktivität und Arbeitseinkommen nicht zuletzt durch die Konzentration der Erwerbsarbeit auf die produktivsten Segmente der Volkswirtschaft steil stiegen, sank die aus früheren Zeiten überkommene Erwerbsbeteiligung nur langsam. Dadurch öffnete sich eine Schere, die bis heute in einer besonders hohen ostdeutschen Arbeitslosigkeit sichtbar wird. Wäre die Erwerbsbeteiligung heute in West und Ost gleich, wäre der ostdeutsche Arbeitslosenanteil mittlerweile geringer als der westdeutsche. Deutschland würde im internationalen Vergleich, vor allem im europäischen, einen verhältnismäßig geringen Arbeitslosenanteil aufweisen.

Die Gründe für diese Arbeitslosigkeit werden in Teil II des Kommissionsberichtes behandelt, Möglichkeiten zu ihrer Überwindung in Teil III. Gegenstand des vorliegenden Teils I sind die Erwerbsfähigen, Erwerbspersonen, Erwerbstätigen und Arbeitslosen in Deutschland sowie frühindustrialisierten Ländern und deren Entwicklungstrends. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung sind:

Erwerbsfähige

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs durchlebten zahlreiche frühindustrialisierte Länder, vor allem in Europa und hier wiederum in erster Linie Deutschland, demographische Wechselbäder, die auf den Arbeitsmarkt tiefgreifend einwirkten und bis heute Spuren hinterlassen haben.

In den 50er Jahren war der Anteil der 15- bis 65jährigen an der Wohnbevölkerung in Deutschland wie in anderen Ländern der EU im historischen Vergleich hoch. In den 60er Jahren stürzte er jedoch in Deutschland infolge der Geburtenausfälle während des Krieges und danach um fast ein Zehntel ab. Dabei wäre ohne die Zuwanderung von Millionen erwerbsfähiger Ausländer der Absturz noch steiler gewesen. Für Ostdeutschland kam erschwerend hinzu, daß bis zum Mauerbau 1961 eine große Zahl Erwerbsfähiger das Land verlassen hat und – anders als in Westdeutschland – der Verlust Erwerbsfähiger nicht durch Zuwanderer ausgeglichen wurde. Eine demographische Folge des Krieges war auch das zahlenmäßige Übergewicht weiblicher Erwerbsfähiger.

Mit Beginn der 70er Jahre änderte sich das demographische Gefüge völlig. Die geburtenstarken Jahrgänge der zweiten Hälfte der 50er und 60er Jahre ließen zusammen mit weiteren Zuwanderern den Erwerbsfähigenanteil ebenso steil ansteigen, wie er in den 60er Jahren gefallen war. 1987 war mit 70% der Wohnbevölkerung ein historischer Höchststand erreicht. Seitdem hat sich der Erwerbsfähigenanteil wieder leicht verringert. Auf diesem im historischen Vergleich allerdings noch immer hohen Niveau dürfte er in den kommenden zehn Jahren mehr oder minder verharren. Mitte der 80er Jahre wurde erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg auch wieder ein numerischer Gleichstand zwischen erwerbsfähigen Männern und Frauen erreicht. Auch hieran dürfte sich in absehbarer Zeit wenig ändern. Umso deutlicher wird sich das Verhältnis von Jung zu Alt verschieben. Die zunehmende Dominanz älterer und alter Erwerbsfähiger wird – mit oder ohne Zuwanderer – den deutschen Arbeitsmarkt der Zukunft prägen und zunehmend auch für den Arbeitsmarkt der EU bestimmend sein.

Erwerbspersonen (Erwerbsbevölkerung)

Die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung Deutschlands, also der dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehenden Erwerbsfähigen, wurde in den zurückliegenden fünfzig Jahren vor allem von drei Faktoren gesteuert: der Demographie, dem Rückgang der Erwerbsbeteiligung junger und alter Erwerbsfähiger und dem Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Namentlich in Westdeutschland spiegelt die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung deutlich den demographischen Wellenschlag wider. Wie der Erwerbsfähigenanteil nahm auch der Anteil von Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung in den 50er Jahren zu, ging in den 60er

Jahren ebenso zurück, stieg in den 70er Jahren erneut an und erreichte 1988 mit reichlich 48% wieder das Niveau von Mitte der 50er Jahre. Seitdem bildet er sich wieder etwas zurück. Derzeit entspricht er mit rund 46% recht genau dem langjährigen Durchschnitt.

Zugleich verdeutlicht der historische Rückblick, daß die Phase der Voll- und Überbeschäftigung in Westdeutschland in den 60er und 70er Jahren, die bis heute in gewisser Weise eine politische Richtgröße geblieben ist, einen außergewöhnlich geringen Erwerbspersonenanteil aufwies. Wäre heute dieser Anteil nicht höher als damals, läge – modellhaft gesprochen – der Arbeitslosenanteil nur knapp halb so hoch, und es existierte eine sehr viel geringere Herausforderung. Das gilt nicht nur für Westdeutschland, sondern auch für die EU und viele frühindustrialisierte Länder.

Daß die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung jedoch nicht nur von der Demographie bestimmt wird, zeigen zum einen die sehr unterschiedlichen Entwicklungen in West- und Ostdeutschland und zum anderen die Erwerbspersonenanteile der jeweils Erwerbsfähigen.

Trotz einer in West und Ost recht ähnlichen Entwicklung der Erwerbsfähigenanteile stieg der Erwerbspersonenanteil in Ostdeutschland ohne jede Beeinflussung durch die demographischen Einbrüche in den 60er und 70er Jahren von 1950 bis 1988 stetig – von reichlich 45% auf fast 59% – eine für ein frühindustrialisiertes Land beispiellose Erwerbsbeteiligung. Mit der Wiedervereinigung stürzte dieser Anteil innerhalb von drei Jahren auf 49% ab. Seitdem strebt er jedoch erneut nach oben. Da zugleich die westdeutsche Erwerbsbeteiligung sinkt, ist der ostdeutsche Erwerbspersonenanteil mit annähernd 51% derzeit wieder rund ein Zehntel höher als der westdeutsche.

Nicht minder aufschlußreich ist die Erwerbsbeteiligung der jeweils Erwerbsfähigen. In Ostdeutschland wurde die Erwerbsbeteiligung Erwerbsfähiger von 1950 an ununterbrochen gesteigert, bis in der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit einer Beteiligung von fast 88% das Potential sowohl der Männer als auch der Frauen praktisch ausgeschöpft war. Mit der Wiedervereinigung sank diese Beteiligung auf – im Vergleich zu Westdeutschland – noch immer hohe 72%, um seit 1993 wieder zu steigen. Die Folge: Während in Westdeutschland nur reichlich zwei Drittel der Erwerbsfähigen Erwerbspersonen sind, liegt dieser Anteil in Ostdeutschland bei fast drei Vierteln.

Allerdings verbergen sich unter dieser scheinbar recht ruhigen Oberfläche der westdeutschen Entwicklung tiefgreifende strukturelle Veränderungen der Erwerbsbevölkerung. Die 15- bis 20jährigen, die sich in den 50er Jahren noch zu 80% am Erwerbsleben beteiligten, verließen mehrheitlich den Arbeitsmarkt. Zugleich halbierte sich die Erwerbsbeteiligung der über 60jährigen von 1970 bis 1995 von 45% auf knapp 23%. Diesen Rückgängen stand eine steigende Erwerbsbeteiligung aller übrigen Altersgruppen, vor allem der 25- bis 55jährigen gegenüber. Mit 82% erreichte sie 1995 ihr bislang höchstes Niveau.

Ursächlich für letztere Entwicklung ist ausschließlich die gestiegene und wohl auch weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Während die Erwerbsbeteiligung erwerbsfähiger Männer seit Anfang der 60er Jahre zurückgeht, steigt die der Frauen seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre an. Dadurch hat sich die bis Anfang der 70er Jahre sehr unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen stark angenähert. 1970 gehörten von 100 erwerbsfähigen Männern 93 der Erwerbsbevölkerung an. Bei den Frauen lag dieser Anteil mit 48 nur etwa halb so hoch. Inzwischen gehören in Westdeutschland von 100 erwerbsfähigen Männern nur noch 77, von 100 erwerbsfähigen Frauen aber 59 der Erwerbsbevölkerung an.

Dieser Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung, die ab Mitte der 70er Jahre den Erwerbspersonenanteil an der Wohnbevölkerung steil steigen ließ, stand von Anfang an keine entsprechende Zunahme von Arbeitsplätzen gegenüber. Die seitdem wachsende Arbeitslosigkeit war also nicht nur Folge wirtschaftlicher Veränderungen, sondern auch Ausdruck eines sozio-kulturellen Umbruchs. Dieser Umbruch mußte zu höherer Arbeitslosigkeit führen, es sei denn, die männliche Erwerbsbevölkerung hätte sich noch mehr vom Arbeitsmarkt zurückgezogen und/oder die individuelle Arbeitszeit wäre – ohne Kostensteigerungen – noch weiter verkürzt und/oder die Arbeitsmenge wäre insgesamt vermehrt worden.

Letzteres ist bislang nur in den USA gelungen. Allerdings war eine wesentliche Voraussetzung hierfür die Kommerzialisierung vormaliger Hausarbeit. Dadurch wurde zwar Frauen der

Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtert. Inhaltlich unterscheidet diese sich jedoch häufig nur wenig von ihren bisherigen häuslichen Tätigkeiten. Das offenbart ein Dilemma. Zwar hat die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen den Arbeitsmarkt bereits spürbar verändert. Doch sind Frauen noch nicht voll integriert. Ursache hierfür dürfte nicht zuletzt ein unausgetragener gesellschaftlicher Rollenkonflikt zwischen Männern und Frauen sein.

Erwerbstätige

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist in Deutschland wie in allen anderen frühindustrialisierten Ländern gekennzeichnet vom Rückgang des Anteils Selbständiger und mithelfender Familienangehöriger und dem Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, vor allem aber der starken Abnahme von dauerhaften Vollzeitbeschäftigungen, sogenannten Normarbeitsverhältnissen und deren Ersetzung durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse wie Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung.

Im Rückgang des Selbständigenanteils kommt im wesentlichen das Ende des Agrarzeitalters zum Ausdruck. Vor allem verminderten sich nämlich Zahl und Anteil von selbständigen Landwirten sowie Klein- und Kleinstgewerbetreibenden, namentlich im Handel. Die anderen Bereiche selbständiger Erwerbstätigkeit wurden hingegen – wenn überhaupt – nur wenig berührt, zum Teil wuchsen sie sogar deutlich wie die freien Berufe. Inzwischen ist diese Entwicklung weitgehend abgeschlossen. Der gegenwärtige Selbständigenanteil² entspricht dem einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft. Mit dem Übergang zur Dienstleistungs- und darüber hinaus zur Wissensgesellschaft dürfte der Selbständigenanteil wieder steigen. Allerdings wäre diese Selbständigkeit eine qualitativ deutlich andere als die vergangener Epochen.

Im Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst findet demgegenüber vor allem der Ausbau staatlicher Daseinsvorsorge seinen Niederschlag. Der Staat übernahm unter anderem immer mehr Aufgaben, die zuvor in der bäuerlichen Großfamilie erbracht worden waren, zu deren Erfüllung sich die industriegesellschaftliche Kleinfamilie aber nicht länger imstande sah. Insoweit steht der Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst durchaus im Zusammenhang mit dem Rückgang der (landwirtschaftlichen) Selbständigkeit. Allerdings ist auch dieser Trend inzwischen zum Stillstand gekommen. Der weitere Ausbau staatlicher Tätigkeit stößt zunehmend auf Widerstand, vor allem aber sind viele nicht mehr bereit, ihn zu finanzieren. Nicht auszuschließen ist deshalb auch in diesem Bereich eine Umkehr des bisherigen Trends.

Das gilt nicht für die beschleunigt voranschreitende Ersetzung von Normarbeitsverhältnissen durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse abhängig Beschäftigter. Noch Anfang der 70er Jahre standen einem Nicht-Normbeschäftigten fünf Normbeschäftigte gegenüber. Anfang der 80er Jahre lag das Verhältnis bei eins zu vier, Mitte der achtziger Jahre bereits bei eins zu drei. Mitte der 90er Jahre liegt es bei eins zu zwei. Bei Fortschreibung dieses Trends wird das Verhältnis von Norm- und Nicht-Normarbeitsverhältnissen in fünfzehn Jahren bei eins zu eins liegen. Nur die Hälfte der abhängig Beschäftigten hätte dann noch dauerhafte, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Vollzeitarbeitsplätze, ohne daß die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt zugenommen hätte.

Das hat weitreichende Folgen. Zwar kommt diese Entwicklung der steigenden Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen entgegen, die oft Teilzeit- oder geringfügige Beschäftigungen suchen. Doch wächst auch der Anteil abhängig Beschäftigter, deren Arbeitseinkommen empfindlich zurückgehen. Zum Teil sind die Einkommen in diesem Bereich schon jetzt nicht mehr existenzsichernd. Vor allem aber sinken die hier erworbenen Transferansprüche unter das existenzsichernde Niveau. Zugleich bewirkt die anhaltende Ersetzung von dauerhaften Vollzeitbeschäftigungen durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse, daß auf viele Jahre hinaus Millionen von Rentnern, die in Vollzeitbeschäftigungen Ansprüche auf Vollrenten erworben haben, Millionen von Beitragszahlern gegenüberstehen, die aufgrund ihrer reduzierten Beschäftigung und reduzierten Einkommen auch nur reduzierte Rentenversicherungsbeiträge leisten. Die un-

2 Hierunter werden keine abhängig Selbständigen verstanden. Diese werden den Nicht-Normarbeitsverhältnissen zugerechnet. [...]

vermeidliche Folge hiervon ist ein beschleunigter Anstieg der Beitragssätze bei sinkenden Renten. Dieser Trend ist bereits jetzt deutlich spürbar.

Damit verliert die Erwerbsarbeit zunehmend ihre Funktion, die abhängig Beschäftigten während und nach ihrer Erwerbstätigkeit an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben zu lassen. Wenn dies gewährleistet bleiben soll, müssen der Erwerbsbevölkerung neue Wege zum Volkseinkommen erschlossen werden. Eine Möglichkeit ist der verbesserte Zugang zu Kapital. Vor allem aber darf soziale Sicherheit nicht länger fast ausschließlich auf Erwerbsarbeit aufbauen. Erwerbsarbeit ist kein ausreichend tragfähiges Fundament mehr.

Arbeitslose

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland, der EU und den frühindustrialisierten Ländern ist die Folge des Auseinanderdriftens von Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit.³ Dabei trug in Westdeutschland steigende Erwerbsbeteiligung bislang stärker zur Arbeitslosigkeit bei als sinkende Erwerbstätigkeit. Der Erwerbstätigenanteil bezogen auf die Wohnbevölkerung pendelt seit Jahrzehnten bemerkenswert konstant um die 43%. Deutlich erhöht hat sich demgegenüber der Erwerbspersonenanteil. Allerdings dürfte diese Erhöhung nicht zuletzt auf den starken Rückgang von Normarbeitsverhältnissen und deren Ersetzung durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse zurückzuführen sein. Da viele Nicht-Normarbeitsverhältnisse mit spürbaren Einkommenseinbußen einhergehen, dürften beispielsweise Familienangehörige versuchen, zusätzliche Erwerbseinkommen zu erlangen. Dadurch steigt die Arbeitslosigkeit, wenn auch nicht unmittelbar durch den Schwund von Arbeitsplätzen, sondern mittelbar durch deren schwindende Substanz. Gleiches gilt für den größeren Teil der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Soweit diese die westdeutsche übersteigt, ist sie hingegen Ausdruck der noch nicht abgeschlossenen Anpassung der Erwerbsbeteiligung an eine zunehmend höher produktive Volkswirtschaft.

Dabei ist das Risiko, arbeitslos zu werden und vor allem längere Zeit arbeitslos zu bleiben, zumindest in Westdeutschland noch immer sehr unterschiedlich gestreut. Zwei Drittel der derzeit Arbeitslosen sind entweder älter als 55 Jahre und/oder gesundheitlich beeinträchtigt und/oder beruflich nicht qualifiziert. Diese Risikogruppen stellen auch vier Fünftel der Langzeitarbeitslosen. Bei den übrigen Erwerbspersonen ist Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, nach wie vor ein Ausnahmezustand, auch wenn in den zurückliegenden Jahren größer werdende Erwerbspersonengruppen hiervon betroffen wurden.

Im Gegensatz hierzu gibt es in Westdeutschland zwischen Männern und Frauen keine Unterschiede im Arbeitslosenbestand. Wenn in Ostdeutschland die Frauenarbeitslosigkeit noch höher ist als die der Männer, ist dies auf die im Vergleich zu Westdeutschland höhere weibliche Erwerbsbeteiligung zurückzuführen.

Erhebliche Unterschiede bestehen hingegen zwischen jüngeren und älteren Erwerbspersonen: Über 55jährige sind in Deutschland fast zweieinhalbmal so häufig arbeitslos wie alle anderen Altersgruppen. Allerdings ist diese Konzentration der Arbeitslosigkeit auf ältere Erwerbspersonen weitgehend auf politische Maßnahmen zurückzuführen. Wie der internationale Vergleich zeigt, sind in Ländern, in denen nicht wie in Deutschland altersspezifisch dem Arbeitsmarkt interveniert wird, keineswegs ältere, sondern die jungen Erwerbspersonen unter den Arbeitslosen weit überdurchschnittlich vertreten. Mit dem Abbau dieser Maßnahmen in Deutschland ist hier mit ähnlichen Entwicklungen zu rechnen. Große Unterschiede gibt es schließlich zwischen Deutschen und Ausländern. 1995 war fast jede sechste ausländische Arbeitskraft ohne Erwerbsarbeit, gegenüber nur jeder elften deutschen. Von den Arbeitslosen war im gleichen Jahr ebenfalls fast jeder sechste ein Ausländer.

Insgesamt zeigt die Struktur der Arbeitslosigkeit, vor allem wenn sie mit den Strukturen von Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit abgeglichen wird, daß durch die gestiegene Erwerbsbeteiligung namentlich jüngerer, qualifizierterer Frauen oft schwächere Erwerbsperso-

3 Auf die Gründe dieser Entwicklung wird ausführlich in Teil II des Arbeitsmarktberichts der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen „Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern“ eingegangen.

nen aus der Erwerbstätigkeit gedrängt werden. Für letztere steht auf dem deutschen Arbeitsmarkt – anders als beispielsweise in den USA – aus den eingangs genannten Gründen keine ausreichende Zahl von Auffangarbeitsplätzen zur Verfügung. Damit ist keineswegs das ganze Problem der Arbeitslosigkeit erfaßt, aber doch ein wichtiger Teil.

Um das ganze Problem zu erfassen, muß sowohl den tiefgreifenden Veränderungen auf seiten des Arbeitskräfteangebots als auch auf seiten der Arbeitskräftenachfrage Rechnung getragen werden. Auf seiten des Arbeitskräfteangebots sind Sicht- und Verhaltensweisen sowie Befähigungen, Prägungen und Orientierungen der Erwerbsbevölkerung zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für die Arbeitskräftenachfrage. Diese hat durch die teilweise Umgestaltung des Produktionsprozesses, vor allem durch dessen Globalisierung, einen nachhaltigen Wandel erfahren. Damit wird sich Teil II des Kommissionsberichts befassen.

[...]

Karlsruhe und das Grenzregime der DDR*

Leitsätze zum Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 1996 (Wortlaut)

- 2 BvR 1851/94 -
- 2 BvR 1853/94 -
- 2 BvR 1875/94 -
- 2 BvR 1852/94 -

1. a) Das Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG ist absolut und erfüllt seine rechtsstaatliche und grundrechtliche Gewährleistungsfunktion durch eine strikte Formalisierung.

b) Es gebietet auch, einen bei Begehung der Tat gesetzlich geregelten Rechtfertigungsgrund weiter anzuwenden, wenn dieser im Zeitpunkt des Strafverfahrens entfallen ist. Ob und inwieweit Art. 103 Abs. 2 GG auch das Vertrauen in den Fortbestand ungeschriebener Rechtfertigungsgründe in gleicher Weise schützt, wird nicht abschließend entschieden.

2. Das strikte Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG findet seine rechtsstaatliche Rechtfertigung in der besonderen Vertrauensgrundlage, welche die Strafgesetze tragen, wenn sie von einem an die Grundrechte gebundenen demokratischen Gesetzgeber erlassen werden.

3. An einer solchen besonderen Vertrauensgrundlage fehlt es, wenn der Träger der Staatsmacht für den Bereich schwersten kriminellen Unrechts die Strafbarkeit durch Rechtfertigungsgründe ausschließt, indem er über die geschriebenen Normen hinaus zu solchem Unrecht auffordert, es begünstigt und so die in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise mißachtet. Der strikte Schutz von Vertrauen durch Art. 103 Abs. 2 GG muß dann zurücktreten.

Gründe (Auszug)

[...]

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet.

Strafgerichtliche Entscheidungen unterliegen nicht einer unbeschränkten tatsächlichen und rechtlichen Nachprüfung auf die Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen und auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechtsanwendung. Die Gestaltung des Strafverfahrens, die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts, die Auslegung des Straf- und Strafprozeßrechts und seine

* Zur Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden von drei früheren Mitgliedern des Nationalen Verteidigungsrates der DDR (Albrecht, Keßler, Streletz) vgl. auch den Kommentar von Helmut Ridder im vorliegenden Heft. D.Red.

Anwendung auf den einzelnen Fall sind allein Sache der dafür zuständigen Strafgerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen. Das Bundesverfassungsgericht kann nur dann eingreifen, wenn die Gerichte Verfassungsrecht verletzt haben. Dies ist aber nicht schon dann der Fall, wenn eine Entscheidung, am Straf- oder Strafprozeßrecht gemessen, objektiv fehlerhaft ist. Der Fehler muß gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten liegen. Das ist in der Regel erst dann der Fall, wenn ein Fehler sichtbar wird, der auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs beruht, oder wenn die fehlerhafte Rechtsanwendung bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist (vgl. BVerfGE 18, 85 <92f.>; 62, 189 <192f.>; 89, 1 <14>).

Diese Einschränkung der Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts gilt auch, wenn es um die Feststellung, Auslegung und Anwendung von Normen einer fremden Rechtsordnung durch die Strafgerichte geht, von denen nach den Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland die strafrechtliche Beurteilung abhängt. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht auch nicht nachzuprüfen, ob die Strafgerichte Vorschriften der DDR zutreffend ausgelegt und angewendet haben.

Nach diesem Maßstab sind die angegriffenen Entscheidungen von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Sie verletzen die Beschwerdeführer nicht in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Gewährleistungen.

I. – Die insbesondere von den Beschwerdeführern zu 1. und 3. erhobene, nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 GG zulässige Rüge (vgl. BVerfGE 77, 170 <232>), die Strafverfolgung gegen sie als ehemalige Inhaber hoher Regierungsämter und Mitglieder eines Verfassungsorgans der DDR verletze wegen ihrer fortwirkenden Immunität eine allgemeine Regel des Völkerrechts, ist nicht begründet.

1. Die DDR war im Sinne des Völkerrechts – unabhängig von ihrer völkerrechtlichen Anerkennung durch die Bundesrepublik Deutschland (vgl. dazu BVerfGE 36, 1 <22>) – ein Staat und als solcher Völkerrechtssubjekt. Deshalb können im Verhältnis zur DDR die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG herangezogen werden (vgl. BVerfGE 36, 1 <23f.>; 92, 277 <320>). Unter diesen ist vorwiegend das universell geltende Völkergewohnheitsrecht zu verstehen, ergänzt durch anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze (vgl. BVerfGE 15, 25 <32f., 34f.>; 16, 27 <33>; 23, 288 <317>). Die Entstehung von universellem Völkergewohnheitsrecht erfordert zwar nicht, daß einem Völkerrechtssatz ausnahmslos alle Staaten ausdrücklich oder durch konkludente Handlung zugestimmt haben. Dieses Völkergewohnheitsrecht muß aber auf einer allgemeinen, gefestigten Übung zahlreicher Staaten beruhen, der die Rechtsüberzeugung zugrunde liegt, daß dieses Verhalten Rechtens sei (vgl. BVerfGE 92, 277 <320>).

Die von den Beschwerdeführern in Anlehnung an anglo-amerikanische Rechtsvorstellungen in Anspruch genommene „act of state doctrine“ kann nicht als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG angesehen werden, da sie jedenfalls außerhalb des anglo-amerikanischen Rechtskreises nicht anerkannt ist (vgl. BVerfGE 92, 277 <322>; Fonteyne, „Acts of State“, in: Bernhardt <ed.>, Encyclopedia of Public International Law, Vol. I, 1992, S. 17 <19>; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, S.775f.).

Darüber hinaus entspricht es der im völkerrechtlichen Schrifttum durchgängig vertretenen und auch in den angegriffenen Entscheidungen herangezogenen Auffassung, daß eine Immunität die Existenz des Staates, dem der Betreffende angehört, nicht überdauert (vgl. dazu allgemein BVerfGE 15, 25 <34f.>; 16, 27 <33>; siehe auch BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluß vom 21. Februar 1992 – 2 BvR 1662/91 –, DtZ 1992, S.216; Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Band I/1, 2. Aufl., 1975, S. 275; Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., 1990, S. 344/345). Die Auffassung des Beschwerdeführers zu 3., Art. 25 GG sei schon deshalb verletzt, weil die gegen ihn gerichtete Strafverfolgung die Souveränität der DDR als Völkerrechtssubjekt mißachte, trifft aus diesem Grund nicht zu.

2. Auch dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889) – Einigungsvertrag (EV) – ist nicht zu entnehmen, daß Handlungen von Mitgliedern staatlicher Organe der ehemaligen DDR von der Strafverfolgung ausgenommen sein

sollen. Der Einigungsvertrag regelt diese Frage nicht ausdrücklich; Art. 17 und 18 EV lassen jedoch erkennen, daß die vertragschließenden Parteien von rechtsstaats- und verfassungswidrigen Maßnahmen und Handlungen staatlicher Organe der ehemaligen DDR ausgegangen sind, die auch nach Wirksamwerden des Beitritts zumindest zu Rehabilitation oder Entschädigung führen sollten. Auch Art. 315ff. EGStGB in der Fassung des Einigungsvertrages sehen keine Ausnahme für Straftaten von Mitgliedern staatlicher Organe der ehemaligen DDR vor.

II. – Art. 103 Abs. 2 GG ist nicht verletzt.

Die Beschwerdeführer sehen einen Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG vor allem darin, daß die Strafgerichte ihnen die Berufung auf einen Rechtfertigungsgrund versagt haben, der sich aus den Vorschriften der DDR über das Grenzregime, wie sie in der Staatspraxis ausgelegt und angewendet wurden, zur Tatzeit ergab. Darüber hinaus sehen sich die Beschwerdeführer zu 1. bis 3. auch darum in einem Recht aus Art. 103 Abs. 2 GG verletzt, weil sie in Anwendung des Rechts der Bundesrepublik als mittelbare Täter verurteilt wurden.

Beide Rügen sind nicht begründet.

1. a) Art. 103 Abs. 2 GG ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (vgl. BVerfGE 78, 374 <382>). Dieses fundiert den Gebrauch der Freiheitsrechte, indem es Rechtssicherheit gewährt, die Staatsgewalt an das Gesetz bindet und Vertrauen schützt. Das Rechtsstaatsprinzip umfaßt als eine der Leitideen des Grundgesetzes aber auch die Forderung nach materieller Gerechtigkeit (vgl. BVerfGE 45, 187 <246>). Für den Bereich des Strafrechts werden diese rechtsstaatlichen Anliegen in dem Grundsatz aufgenommen, daß keine Strafe ohne Schuld verwirkt wird. Dieser Grundsatz wurzelt zugleich in der vom Grundgesetz vorausgesetzten und in Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verfassungskräftig geschützten Würde und Eigenverantwortlichkeit des Menschen, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Strafrechts zu achten hat (vgl. BVerfGE 25, 269 <284f.>). Er liegt auch dem Art. 103 Abs. 2 GG zugrunde (vgl. BVerfGE 20, 323 <331>; 25, 269 <285>).

Art. 103 Abs. 2 GG sichert diese Ziele, indem er die Bestrafung wegen einer Tat nur zuläßt, wenn sie im Zeitpunkt ihrer Begehung mit hinreichender Bestimmtheit in einem gesetzlichen Tatbestand mit Strafe bedroht ist. Art. 103 Abs. 2 GG schützt darüber hinaus vor der Verhängung einer höheren als der im Zeitpunkt der Tat gesetzlich angedrohten Strafe. Im Interesse von Rechtssicherheit und Gerechtigkeit gewährleistet Art. 103 Abs. 2 GG, daß im Bereich des Strafrechts, auf dessen Grundlage der Staat in die Persönlichkeit auf das schwerwiegendste eingreifen darf, nur der Gesetzgeber die strafwürdigen Rechtsgutsverletzungen bestimmt. Dies findet in Art. 103 Abs. 2 GG dadurch seinen Ausdruck, daß die rechtsstaatliche Gesetzesbindung zu einem strengen Parlamentsvorbehalt verschärft wird (vgl. BVerfGE 71, 108 <114>; 78, 374 <382>;; stRspr). Für den Bürger begründet Art. 103 Abs. 2 GG das Vertrauen darauf, daß der Staat nur ein solches Verhalten als strafbare Handlung verfolgt, für das der Gesetzgeber die Strafbarkeit und die Höhe der Strafe im Zeitpunkt einer Tat gesetzlich bestimmt hat. Der Bürger erhält damit die Grundlage dafür, sein Verhalten eigenverantwortlich so einzurichten, daß er eine Strafbarkeit vermeidet. Dieses Rückwirkungsverbot des Strafrechts ist absolut (vgl. BVerfGE 30, 367 <385>). Es erfüllt seine rechtsstaatliche und grundrechtliche Gewährleistungsfunktion durch eine strikte Formalisierung. Das ist ein Spezifikum unter den Garantien der Rechtsstaatlichkeit (vgl. Schmidt-Aßmann in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 103 Abs. 2, Rn. 255 <Bearbeitungsstand: Dezember 1992>).

b) Art. 103 Abs. 2 GG schützt davor, daß die Bewertung des Unrechtsgehalts der Tat nachträglich zum Nachteil des Täters geändert wird (vgl. BVerfGE 46, 188 <193>). Deshalb gebietet er auch, einen bei Begehung der Tat gesetzlich geregelten Rechtfertigungsgrund weiter anzuwenden, wenn dieser im Zeitpunkt des Strafverfahrens entfallen ist. Allerdings gilt für Rechtfertigungsgründe nicht – wie für den Straftatbestand und die Strafandrohung – der strikte Gesetzesvorbehalt. Strafrechtliche Rechtfertigungsgründe können auch gewohnheitsrechtlich oder durch Rechtsprechung Geltung erlangen. Sollen im Tatzeitpunkt anerkannte ungeschriebene Rechtfertigungsgründe nachträglich außer acht gelassen werden, so stellt sich die Frage, ob und inwieweit Art. 103 Abs. 2 GG auch das Vertrauen in den Fortbestand solcher Rechtfertigungsgründe in gleicher Weise schützt. Diese Frage muß hier nicht allgemein entschieden werden. Denn im vorliegenden Fall wird ein – teils normierter, teils auf staatlicher Anordnung und Praxis beruhender – Rechtfertigungsgrund unter Voraussetzungen in Anspruch genom-

men, die Einschränkungen des absoluten Rückwirkungsverbots des Art. 103 Abs. 2 GG von Verfassungen wegen zulassen.

aa) Art. 103 Abs. 2 GG hat als Regelfall im Blick, daß die Tat im Anwendungsbereich des vom Grundgesetz geprägten materiellen Strafrechts der Bundesrepublik Deutschland begangen und abgeurteilt wird. In diesem Normalfall bietet das unter den Bedingungen der Demokratie, der Gewaltenteilung und der Verpflichtung auf die Grundrechte zustande gekommene und damit den Forderungen materieller Gerechtigkeit prinzipiell genügende Strafrecht die rechtsstaatliche Anknüpfung für den von Art. 103 Abs. 2 GG gewährten absoluten und strikten Vertrauensschutz.

bb) Dies gilt nicht mehr uneingeschränkt, wenn als Folge der Wiedervereinigung in der durch den Einigungsvertrag vereinbarten Regelung des Art. 315 EGStGB in Verbindung mit § 2 StGB gesetzlich vorgeschrieben ist, daß für die Beurteilung von Straftaten, die in der ehemaligen DDR begangen worden sind, das Strafrecht der DDR anzuwenden ist. Diese Regelung ist Folge der Übernahme der Strafrechtspflege im Gebiet der DDR durch die Bundesrepublik; sie steht als solche mit Art. 103 Abs. 2 GG in Einklang, weil die Bürger der ehemaligen DDR nach dem für sie im Tatzeitpunkt geltenden Strafrecht verurteilt werden und das – im Verurteilungszeitpunkt maßgebende – Recht der Bundesrepublik nur dann angewandt wird, wenn es milder ist. Allerdings kann diese Rechtslage, nach der die Bundesrepublik ihre Strafgewalt unter Zugrundelegung von Recht eines Staates auszuüben hat, der weder die Demokratie noch die Gewaltenteilung noch die Grundrechte verwirklichte, zu einem Konflikt zwischen den unverzichtbaren rechtsstaatlichen Geboten des Grundgesetzes und dem absoluten Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG führen. Das strikte Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG findet – wie dargelegt – seine rechtsstaatliche Rechtfertigung in der besonderen Vertrauensgrundlage, welche die Strafgesetze tragen, wenn sie von einem an die Grundrechte gebundenen demokratischen Gesetzgeber erlassen werden. Diese besondere Vertrauensgrundlage entfällt, wenn der andere Staat für den Bereich schwersten kriminellen Unrechts zwar Straftatbestände normiert, aber die Strafbarkeit gleichwohl durch Rechtfertigungsgründe für Teilbereiche ausgeschlossen hatte, indem er über die geschriebenen Normen hinaus zu solchem Unrecht aufforderte, es begünstigte und so die in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise mißachtete. Hierdurch setzte der Träger der Staatsmacht extremes staatliches Unrecht, das sich nur solange behaupten kann, wie die dafür verantwortliche Staatsmacht faktisch besteht.

In dieser ganz besonderen Situation untersagt das Gebot materieller Gerechtigkeit, das auch die Achtung der völkerrechtlich anerkannten Menschenrechte aufnimmt, die Anwendung eines solchen Rechtfertigungsgrundes. Der strikte Schutz von Vertrauen durch Art. 103 Abs. 2 GG muß dann zurücktreten. Anderenfalls würde die Strafrechtspflege der Bundesrepublik zu ihren rechtsstaatlichen Prämissen in Widerspruch geraten. Dem Bürger, der jetzt der Strafgewalt der Bundesrepublik unterliegt, wird die Berufung auf einen solchen Rechtfertigungsgrund verwehrt; im übrigen bleibt das Vertrauen darauf gewährleistet, nach dem Gesetz bestraft zu werden, das für ihn im Zeitpunkt der Tat galt.

cc) Ähnliche Konfliktlagen sind für die Bundesrepublik bereits bei der Beurteilung nationalsozialistischen Unrechts aufgetreten.

[...]

Mitteilung von Redaktion und Verlag: *Mit Beginn des Jahres 1997 verläßt Robert Bredthauer aus persönlichen Gründen die Blätter Verlagsgesellschaft mbH, als deren Geschäftsführer er seit 1990 mit großem Engagement half, diese Zeitschrift auch organisatorisch auf eigene Beine zu stellen und zu konsolidieren. Alle, denen der unabhängige Fortbestand der „Blätter“ etwas bedeutet, schulden ihm Dank. Wir bedauern sein Ausscheiden und wünschen ihm auch für die Zukunft alles Gute. – Die Verlagsleitung übernimmt ab Januar 1997 Karl D. Bredthauer.*

Allen Leserinnen und Lesern wünschen wir bei dieser Gelegenheit ein gutes 1997.