

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Harry Maier

Integrieren statt zerstören  
Für eine gemischtwirtschaftliche Strategie  
in den neuen Bundesländern

Hans-Hagen Härtel/Reinald Krüger

Aktuelle Entwicklungen von Marktstrukturen  
in den neuen Bundesländern

Katharina Belwe

Zur Beschäftigungssituation  
in den neuen Bundesländern

Jürgen Rostock

Zum Wohnungs- und Städtebau  
in den ostdeutschen Ländern

Rudolf Wassermann

Kann man mit DDR-Richtern  
einen Rechtsstaat machen?

B 29/91

12. Juli 1991

Harry Maier, Dr. rer. oec., geb. 1934; vormals Professor der Akademie der Wissenschaften der DDR und stellvertretender Direktor des Zentralinstituts für Wirtschaftswissenschaften; seit 1988 Lehrstuhlinhaber für Wirtschaftswissenschaften an der Nordischen Universität und ab 1990 an der PH Flensburg. Veröffentlichungen u. a.: *Innovation oder Stagnation*, Köln 1987; (zus. mit Siegrid Maier) *Vom innerdeutschen Handel zur deutsch-deutschen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft*, Köln 1990.

Hans-Hagen Härtel, Dr. rer. pol., geb. 1940; Abteilungsleiter im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv/HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung.

Veröffentlichungen u. a.: *HWWA-Strukturberichte* 1980, 1983, 1987; *Spezialuntersuchungen im Rahmen der Strukturberichterstattung*, z. B. zum Zusammenhang zwischen Umwelt und Strukturwandel.

Reinold Krüger, Dipl.-Vw., geb. 1960; wiss. Referent im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit E. Kantzenbach) *Zur Frage der richtigen Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes bei der wettbewerbspolitischen Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 40 (1990) 6.

Katharina Belwe, Dr. rer. pol., geb. 1949; 1977–1982 wiss. Assistentin an der FU Berlin; seit 1982 Referentin am Gesamtdeutschen Institut Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: *Zwischenmenschliche Entfremdung in der DDR. Wachsender materieller Wohlstand versus Verlust an sozialen Kontakten*, in: G.-J. Glaesner (Hrsg.), *Die DDR in der Ära Honecker. Politik – Kultur – Gesellschaft*, Opladen 1988; *Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel in der DDR*, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz. 1949–1989*, Bonn 1989.

Jürgen Rostock: Dr. ing., geb. 1936; 1968 bis 1990 wiss. Mitarbeiter am Institut für Städtebau und Architektur der Deutschen Bauakademie, später „Bauakademie der DDR“.

Veröffentlichungen u. a.: *Stadtgestaltung und Computer*, Dresden 1985; *Demokratische Planung für Berlin*, in: *Forum für ökologischen Städtebau*, (1990) 7.

Rudolf Wassermann, Dr. jur. h. c., geb. 1925; 1971–1990 Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig und des Niedersächsischen Landesjustizprüfungsamts; Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

Veröffentlichungen u. a.: *Die richterliche Gewalt. Macht und Verantwortung des Richters in der modernen Gesellschaft*, Heidelberg 1985; *Recht, Gewalt, Widerstand*, Berlin 1985; *Die Zuschauerdemokratie*, Düsseldorf 1986; *Rechtsstaat ohne Rechtsbewußtsein?*, Hannover 1988; *Auch die Justiz kann aus der Geschichte nicht aussteigen*, Baden-Baden 1990.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



## Integrieren statt zerstören Für eine gemischtwirtschaftliche Strategie in den neuen Bundesländern

Eine der Triebfedern und Hoffnungen der demokratischen Revolution in der DDR war, durch die Beseitigung des Kommandosystems in Wirtschaft und Gesellschaft das beträchtliche Produktivitäts- und Wohlstandsgefälle zwischen den beiden deutschen Staaten zu überwinden. Ohne Zweifel war die Einführung der DM am 1. Juli 1990 in der DDR ein entscheidender Schritt in diese Richtung. Sie war auch zeitlich richtig positioniert. Wenn der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1990/91 seinen Standpunkt vom Frühsommer 1990 wiederholt, man hätte erst mit „realwirtschaftlichen Reformen“ beginnen und später die DM einführen sollen, so irrt er erneut und dies nicht nur angesichts der spezifischen deutschen Situation.

Die Erfahrungen der Reformländer Mittel- und Osteuropas zeigen, daß auch die vernünftigsten Reformmaßnahmen sich gegenseitig blockieren, wenn nicht gleich am Anfang eine marktwirtschaftliche Geldverfassung entsteht. Das Verhängnisvolle am DM-Schock war nur, daß er mit einer falschen Therapie verbunden wurde. Eine angemessene Therapie setzt normalerweise eine korrekte Diagnose voraus. Leider fehlte auch diese. Neigte man vor dem Fall der Mauer in der alten Bundesrepublik dazu, die ökonomische Situation in der DDR zu rosig darzustellen, so wird heute faktisch alles, was in der Industrie der ehemaligen DDR vorhanden ist, als marode hingestellt.

Angesichts des Informationsdefizits stehen die Politiker derzeit ziemlich ratlos vor dieser einmaligen historischen Situation. Sie fühlen sich von ihren Think-Tanks, den Forschungsinstituten, im Stich gelassen. Der langgediente, hochangesehene Staatssekretär im Bonner Wirtschaftsministerium, Otto Schlecht, hatte den Mut, dies kurz nach seiner Pensionierung offen auszusprechen: „Wir wurden von der Wissenschaft auch falsch beraten. Im Herbstgutachten des Sachverständigenrates, aber auch im Gutachten der Forschungsinstitute vom letzten Herbst finden Sie die Prognose, die Talsohle in den neuen Bundesländern werde Mitte 1991 durchschritten sein. Vom wirklichen Ausmaß

der Malaise hatten wir damals keine Vorstellung.“<sup>1)</sup>

Es ist verständlich, daß die Betroffenen sich gegen solche Schuldzuweisungen zur Wehr setzen. So hat Lutz Hofmann, der Präsident des DIW (Berlin), den Vorwurf entschieden zurückgewiesen, die Wirtschaftswissenschaft „sei auf die Veränderungen in Osteuropa unvorbereitet gewesen, sie habe für die Beratung der Wirtschaftspolitik im Prozeß der Systemtransformation von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland und Osteuropa nicht viel anzubieten“<sup>2)</sup>.

Mag sein, daß ein solcher Vorwurf zu pauschal ist. Jedoch der Vorschlag von Lutz Hofmann, den Transformationsprozeß nach dem Modell der Entwicklungsländer zu vollziehen, ist nicht allzu hilfreich, geht er doch völlig an den Realitäten der Reformländer Mittel- und Osteuropas vorbei. Im Unterschied zu den Entwicklungsländern verfügen die Reformländer über ein beträchtliches Produktionspotential, ein ausgebautes Bildungssystem, qualifizierte Facharbeiter und ein umfassendes Forschungspotential. Die Ignorierung dieser Tatsache muß zwangsläufig dazu führen, daß man seine Kräfte nicht auf die Neuformierung des vorhandenen Produktionspotentials konzentriert, sondern es der Vernichtung preisgibt.

Eine der Ursachen für die Schwierigkeiten des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft liegt gerade darin, daß man nicht in der Lage ist, das vorhandene ökonomische Potential wahrzunehmen und es in den strukturellen Anpassungsprozeß zu integrieren. Hierdurch werden die Aussichten der neuen Bundesländer, aus eigener Kraft den Transformationsprozeß sozial verträglich zu vollziehen, immer geringer.

Es war nicht schwer vorauszusehen, daß mit der Einführung der DM die Güterströme der DDR

<sup>1)</sup> Otto Schlecht, Maß und Mitte, in: Wirtschaftswoche vom 3. 5. 1991, S. 41.

<sup>2)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 2. 2. 1991, S. 13.

überbewertet würden und daher kaum wettbewerbsfähig sein konnten. Da es zur Einführung der DM keine Alternative gab, war ein massiver Kapital- und Technologietransfer notwendig, um durch Mobilisierung und Bündelung des vorhandenen Produktions- und Innovationspotentials den notwendigen System- und Strukturwandel sozialverträglich zu vollziehen.

Hierbei wurde aber eine schwerwiegende, wenn auch simple Tatsache übersehen. In der ehemali-

gen DDR, wie auch in den anderen Reformländern Mittel- und Osteuropas, wurde nach anderen Regeln geplant, entschieden und gewirtschaftet. Der Sanktionsmechanismus funktionierte nach anderen Kriterien, und dementsprechend waren auch die Überlebensstrategien der Unternehmen ganz unterschiedlich zu denen in der Bundesrepublik. Nur ein Phantom kann sich von heute auf morgen auf eine totale Umbewertung aller Werte einstellen.

## I. Kein Sieg des Westens über den Osten

Oftmals wird allzugern vergessen, daß die Beseitigung der zentralen Planwirtschaft nicht das Ergebnis eines Sieges des Westens über den Osten ist, sondern eines Aktes der Selbstbefreiung der aktiven Generation der DDR. Ihr Ziel war es, die vom Kommandosystem gefesselten produktiven Kräfte in der DDR in einem vereinten Deutschland zur Entfaltung zu bringen. Statt dessen erlebt sie heute, wie dem von mehreren Generationen geschaffenen Produktionspotential die Vernichtung droht.

Aus den Erfahrungen im innerdeutschen Handel war wohl bekannt, daß die Schere in den Wertschöpfungsbeiträgen in der Industrie der beiden deutschen Staaten seit den siebziger Jahren durch die Innovationsträgheit der zentralen Planwirtschaft sich drastisch geöffnet hatte: Erzielten 1970 die westdeutschen Investitionsgüterproduzenten 2,1 mal höhere Erlöse als die DDR-Betriebe, so waren diese 1989 bereits 6,6 mal höher. Bei feinmechanischen und optischen Erzeugnissen erreichte die DDR 1970 sogar noch eine 14 % höhere Wertschöpfung im Vergleich zur Bundesrepublik; 1989 betrug sie nur noch knapp 30 % der bundesdeutschen. Vor dem Krieg war die Produktivität der Industrieproduktion im heutigen Ostdeutschland 17 % höher als in Westdeutschland. 1989 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nur noch 38 % des westlichen Deutschlands<sup>3)</sup>.

Angesichts dieser enormen Technologie- und Produktivitätslücke bedurfte es nicht eines außergewöhnlichen ökonomischen Sachverständigen, um zu erkennen, daß es bei Einführung der DM ohne jede wirtschaftspolitische Vorsorge, zur De-Indu-

strialisierung Ostdeutschlands kommen muß – mit all ihren sozialen Belastungen für die dort lebenden Menschen. Der DM-Schock mußte zwangsläufig zu einer sprunghaften Instabilität der DDR-Unternehmen führen, der man nur mit einer entschlossenen Strategie der Neuformierung auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Kriterien und der Kooperation mit westdeutschen Unternehmen hätte entgegenwirken können.

Das blinde Vertrauen auf die heilsame Wirkung der Marktkräfte – obwohl es keine Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Produktionseinheiten aus den beiden Teilen Deutschlands gab – erwies sich als eine verhängnisvolle Illusion. Das Ergebnis ist bekannt: Mit der Einführung der DM sank das Bruttoinlandsprodukt im 2. Halbjahr 1990 real um 27,5 % und im 1. Halbjahr 1991 erneut um mehr als 25 %. Besonders schwerwiegend sind die Einbrüche in der Industrie. Ihre Produktion verringerte sich im zweiten Halbjahr 1990 um 57,7 %. Die Forschungsinstitute prognostizieren, daß sie im kommenden Halbjahr nur ein Viertel des Niveaus vom 1. Halbjahr 1990 erreichen wird<sup>4)</sup>.

Die De-Industrialisierung des einstigen industriellen Zentrums Deutschlands scheint unaufhaltsam zu sein. Die flächendeckende Zerstörung von Produktionsstätten droht in Ostdeutschland zu einer bisher kaum vorstellbaren Massenarbeitslosigkeit zu führen, während im westlichen Deutschland die Arbeitslosenquote mit 5,6 % auf das niedrigste Niveau seit 1981 gesunken ist. Die Zahl der Erwerbspersonen wird sich von 9,6 Mio. (1989) auf 7,8 Mio. durch Frühberentung, Warteschleife, Pendler und Übersiedler in die alten Bundesländer verringern. Von den verbleibenden Arbeitneh-

<sup>3)</sup> Vgl. Harry Maier/Siegrid Maier, Vom innerdeutschen Handel zur deutsch-deutschen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, Köln 1990, S. 31 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 24/91 vom 13. 6. 1991, S. 324 ff.



mern müssen 2,4 Mio. mit Arbeitslosigkeit und etwa 1 Mio. mit Kurzarbeit rechnen<sup>5</sup>). Das heißt, fast jeder zweite Bürger im arbeitsfähigen Alter in den neuen Bundesländern wird arbeitslos oder Kurzarbeiter. Resignierend stellen die Forschungsinstitute in ihrem gerade erschienenen Bericht in Bezug auf die Industrie fest: „Es gibt derzeit keine

Anzeichen dafür, daß sich ihre Lage durchgreifend bessert.“<sup>6</sup>)

Man kann davon ausgehen, daß sich die Zahl der Beschäftigten um mehr als die Hälfte verringern wird. Immer mehr Menschen verlieren so die Chance, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen.

## II. De-Industrialisierung Ostdeutschlands: Kein unabwendbares Schicksal

Es wäre verhängnisvoll, in der De-Industrialisierung der neuen Bundesländer eine schicksalhafte Entwicklung zu sehen. Die Forderung von Till Necker, Vizepräsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie, daß „der Industrie in den neuen Bundesländern am meisten geholfen werden muß“<sup>7</sup>), ist sicher richtig. Sie kann allerdings nur durch eine entschlossene Kurskorrektur, die getragen wird von einem Konsens der gesellschaftlichen Kräfte in den neuen und alten Bundesländern, verwirklicht werden.

Es hat sich gezeigt, daß es unmöglich ist, eine Volkswirtschaft wie einen Betrieb zu verkaufen. Es gibt keinen Zweifel darüber, daß zügig privatisiert werden mußte, um die Wirtschaft der ehemaligen DDR von den lähmenden Staatsmonopolen zu befreien. Im Unterschied zur Einführung der DM in der DDR kann aber die Privatisierung der Unternehmen nicht mit einem Schlag erfolgen. Dies „macht überhaupt keinen Sinn und wäre auch eine fürchterliche Vorstellung“, meinte hierzu der Präsident der renommierten amerikanischen Beratungsfirma Arthur D. Little, Charles R. La Mantia, in einem Interview<sup>8</sup>).

Das, was die Therapie der totalen Privatisierung verhindern sollte – nämlich eine langwährende Alimentierung des östlichen Deutschlands –, hat sie nun selbst heraufbeschworen. Mit der Vernichtung des vorhandenen Produktionspotentials verliert Ostdeutschland immer mehr die Kraft, den Gesundungsprozeß mit eigenen Mitteln zu vollziehen. Hatte nach dem Zweiten Weltkrieg eine Marshall-Plan-Hilfe von 1 % des Bruttosozialprodukts der Bundesrepublik ausgereicht, um die westdeutsche

Wirtschaft anzukurbeln, so genügen heute Transferleistungen von 110–120 Mrd. DM (dies sind zwei Drittel des ostdeutschen Bruttosozialprodukts) nicht, um die Abwärtsspirale der Produktion aufzuhalten. Gegenwärtig gibt es keinerlei Anzeichen dafür, daß sich der Anteil der Transferleistungen am Inlandsverbrauch in den neuen Bundesländern in den nächsten fünf Jahren verringern wird. Insgesamt muß man bis 1995 mit einer Transferleistung von 600 Mrd. DM rechnen<sup>9</sup>).

Zum Vergleich: Der ehrgeizige Plan der Harvard-Professoren Jeffrey Sachs, Stanley Fischer, Graham Alison und des sowjetischen Ökonomen Grigori Jawlinski, der den Präsidenten Bush und Gorbatschow vorgelegt wurde, sieht für den Transformationsprozeß der UdSSR von der zentralen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft für fünf Jahre 100–150 Mrd. Dollar (180–270 Mrd. DM) vor. Die anderen Reformländer haben in den letzten zwei Jahren insgesamt etwa 57 Mrd. Dollar (ca. 100 Mrd. DM) Transferleistungen von den westlichen Ländern erhalten<sup>10</sup>).

Es geht hier nicht darum, die Notwendigkeit der enormen Transferleistungen der alten Bundesländer zu bezweifeln oder gar zu beklagen. Sie sind wichtige Solidarleistungen der Menschen in den alten Bundesländern. Die Frage ist nur, ob diese Mittel wirklich eine Hilfe zur Selbsthilfe sind, oder ob sie nur dazu dienen, die Kosten einer fragwürdigen Strategie der totalen Privatisierung aufzufangen und sozial abzufedern.

Will man verhindern, daß die ostdeutsche Wirtschaft am Tropf westlicher Transferleistungen hängen bleibt, muß alles getan werden, um mit einer gemischtwirtschaftlichen Strategie das vorhandene Produktionspotential vor einer weiteren Zerstörung zu schützen und die dort vorhandenen Arbeitsplätze schrittweise wettbewerbsfähig zu machen. Hierauf sollten sich alle Wirtschaftförderungsmaß-

<sup>5</sup>) Vgl. Die ostdeutsche Wirtschaft in der Anpassungskrise, IAW, Berlin 1991, S. 27.

<sup>6</sup>) DIW-Wochenbericht (Anm. 4), S. 326.

<sup>7</sup>) Till Necker, Ohne lebensfähige Industrie kein selbsttragender Aufschwung in den neuen Bundesländern, in: Forum, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 23 vom 4. 6. 1991, S. 2.

<sup>8</sup>) Charles R. La Mantia, Von Japan lernen, in: Wirtschaftswoche vom 10. 5. 1991, S. 56.

<sup>9</sup>) Vgl. Wirtschaftswoche vom 24. 5. 1991, S. 14.

<sup>10</sup>) Vgl. FAZ vom 21. 6. 1991, S. 16.

nahmen und Investitionszulagen konzentrieren. Im Unterschied zum Manchester-Kapitalismus ist die Struktur der sozialen Marktwirtschaft gemischt-wirtschaftlich. Sie ist nach dem Zweiten Weltkrieg aus dem sozialen Kompromiß der gesellschaftlichen Kräfte in der Bundesrepublik hervorgegangen.

### III. Ein peinlicher Kunstfehler

Zunächst hat die Strategie der totalen Privatisierung – ein peinlicher Kunstfehler für gelernte Marktwirtschaftler – zu einem bisher nicht dagewesenen Angebotsstau von Unternehmen geführt, wodurch die Käufer aus den alten Bundesländern in eine sehr komfortable Position kamen. Mit ihrer Ankündigung, was nicht privatisierbar ist, wird liquidiert, hat die Treuhand eine extreme Verunsicherung der Unternehmen in Ostdeutschland ausgelöst, was zu Auflösungserscheinungen und damit zum Sinken des Ertragswertes der Unternehmen führte. Immerhin handelt es sich hier um den Verkauf von über 9000 Unternehmenseinheiten mit über 40000 Betriebsstätten. Ihr Verkaufswert wurde von der Treuhand mit 600 Mrd. DM (Herbst 1990) angegeben. Im Sommer 1990 sprach man sogar von 800–1000 Mrd. DM.

Um alle ehemaligen DDR-Unternehmen zu privatisieren, müßten die Nettoinvestitionen der Unternehmen der alten Bundesrepublik (173 Mrd. DM, 1989) dreieinhalb Jahre lang ausschließlich in die neuen Bundesländer umgelenkt werden. Eine solche Umleitung der Nettoinvestitionsströme würde die Innovationskraft in Westdeutschland beträchtlich verringern und das vereinte Deutschland zu einer zweitklassigen Wirtschaftsmacht machen.

Betriebswirtschaftlich kann diese Therapie nicht aufgehen, weil sie zwangsläufig zu negativen Zukunftserwartungen bei den Managern und Arbeitnehmern führt. In der Hoffnung, sofort zu privatisieren, wurden die simpelsten Regeln des Umgangs von Unternehmen in einer Wettbewerbswirtschaft außer Kraft gesetzt. So bekamen die interessierten westdeutschen Unternehmen mit Hilfe der Treuhand alle für sie relevanten Informationen über ihre Konkurrenten, wodurch es zu einem Kinderspiel wurde, diese vom Markt zu verdrängen. Oftmals wurde ihnen direkt oder indirekt ohne jede eigentumsrechtliche Legitimation Entscheidungsbefugnisse über das Schicksal dieser Unternehmen eingeräumt.

Das Projekt, in kürzester Zeit die leistungsfähigen Unternehmenseinheiten der DDR zu privatisieren und den Rest stillzulegen, erwies sich als sozial unverträglich – dies sowohl aus makroökonomischen wie auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen.

Somit wurde – obwohl nur ein Teil der Unternehmen privatisiert werden konnte – flächendeckend der Innovationsprozeß in der Industrie lahmgelegt, wodurch die ohnehin nicht ausreichende Wettbewerbsfähigkeit weiter zu sinken begann. Nicht zufällig hört man in ostdeutschen Unternehmen immer wieder: „Wir wissen nicht, was die Treuhand mit uns vorhat.“

Obwohl die totale Privatisierungsstrategie gescheitert ist, fällt es den Politikern, dem Sachverständigenrat und wirtschaftswissenschaftlichen Instituten schwer, dies zuzugeben. Bisher sind nach Angaben der Treuhand 2100 Unternehmen verkauft. Die Treuhand ist stolz darauf, 350000 Arbeitsplätze im gewerblichen Bereich gesichert zu haben. Dies sind jedoch nur 10 % der Arbeitsplätze des verarbeitenden Gewerbes im Jahre 1990. Was aber geschieht mit den restlichen 90 %, den über 3 Mio. Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe, die bisher nicht privatisiert werden konnten?

Der Sachverständigenrat und die fünf Wirtschaftsinstitute fordern, daß, wenn diese nicht privatisierbar sind, sie liquidiert werden müssen: „An der Privatisierung entscheidet sich damit letztlich auch, welche Unternehmen sanierungsfähig und welche stillgelegt werden müssen.“<sup>11)</sup> Ähnlich äußerten sich auch die Forschungsinstitute: „Was nicht privatisiert werden kann, ist zumeist auch nicht sanierungsfähig.“<sup>12)</sup> Dies ist ein Horrorszenerario für Millionen Menschen, das selbst Till Necker, Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), schaudern läßt. In seiner Reaktion auf diese Gutachten heißt es: „Entschieden widersprechen muß ich aber der Ansicht, Unternehmen, die im Osten noch nicht im internationalen Wettbewerb bestehen können, hätten keine Lebensberechtigung.“<sup>13)</sup>

11) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 13.4. 1991, S. 14.

12) DIW-Wochenbericht, Nr. 18/19 1991 vom 3.5. 1991, S. 250.

13) T. Necker (Anm. 7), S. 2.



#### IV. Betriebswirtschaftliche Kriterien allein reichen nicht aus

Die Frage, welche industriellen Arbeitsplätze erhalten oder stillgelegt werden sollen, kann mit betriebswirtschaftlichen Kriterien allein nicht entschieden werden, obwohl Treuhand und Sachverständigenrat meinen, daß dies möglich sei. Immer wieder hören wir von den Vorstandsmitgliedern der Treuhand, sie gingen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien vor und nicht nach struktur- oder gar industriepolitischen. Natürlich betreibt die Treuhand mit jeder ihrer Entscheidungen Struktur- und Industriepolitik. Die Frage ist nur, ob eine Strukturpolitik, die sich rein an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientiert, wirklich dem Gesundungsprozeß in den neuen Bundesländern zu dienen vermag. Nach betriebswirtschaftlichen Kriterien müßte ein Unternehmen stillgelegt werden, wenn seine Betriebskosten höher sind als die Kosten seines Konkurses. Mit einem solchen Kriterium ignoriert man jedoch völlig die spezifischen Probleme einer sich von den Fesseln der Kommandowirtschaft befreienden Wirtschaft und nimmt ihr jede Chance, mittelfristig wettbewerbsfähig zu werden.

Die Kosten eines liquidierten Arbeitsplatzes im verarbeitenden Gewerbe – die letztlich der Steuerzahler tragen muß – ergeben nach Berechnungen der Beratungsfirma McKinsey in den neuen Bundesländern bei Berücksichtigung des Multiplikatoreffekts mindestens 300 000 DM. Hiernach müßte die Liquidierung eines Arbeitsplatzes in der gewerblichen Wirtschaft, die den Verlust von zwei Arbeitsplätzen in anderen Bereichen nach sich zieht, verhindert werden, wenn es möglich ist, ihn mit einem Aufwand bis zu 300 000 DM zu modernisieren. Wenn nach den vorliegenden Prognosen in der gewerblichen Wirtschaft in diesem Jahr etwa 1,8 Mio. Arbeitsplätze verschwinden sollten, dann würde dies langfristig den Steuerzahler etwa 540 Mrd. DM kosten. Ist es dann nicht sinnvoller, diese Mittel für die Modernisierung der vorhandenen Produktionsstätten und die Herausbildung einer modernen Struktur auszugeben, als Hunderttausende in das berufliche Nichts zu jagen?

Die nicht seltene Vorstellung – wie sie z. B. auch der Herausgeber der Wirtschaftswoche, Wolfram Engels vertritt –, daß es möglich sei, das vorhandene Produktionspotential niederzureißen und es von Westdeutschland aus neu aufzubauen, zeugt

von einem leichtsinnigen Übermut. Er schreibt: „Einen Aufschwung im Osten, also eine Entwicklung, die auf die vorhandenen Kapazitäten aufbaut, kann es nicht mehr geben. Es geht heute um einen vollständigen Neuaufbau.“<sup>14)</sup> Ein solcher Irrglaube könnte für die neuen wie für die alten Bundesländer katastrophale Konsequenzen haben, denn ohne die Integration des Produktions- und Innovationspotentials der ehemaligen DDR-Betriebe in den strukturellen Anpassungsprozeß wird es nicht möglich sein, die Zunahme der Arbeitslosigkeit zu stoppen und sie möglichst bald abzubauen. Strukturelle Anpassungen erfolgen immer durch Kombination vorhandener mit neuen Arbeitsplätzen.

Es ist eine Illusion zu glauben, daß moderne Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern von Westdeutschland finanziert werden könnten. Ein industrieller Arbeitsplatz einschließlich der Baukosten erfordert in der alten Bundesrepublik 250 000 DM. Wir haben in der Industrie der neuen Bundesländer etwa 2,5 Mio. Beschäftigte. Um 80 % dieser Plätze neu zu gestalten, wären 500 Mrd. DM Investitionen erforderlich. Dies ist ein Betrag, der selbst das reiche Westdeutschland überfordern würde. Makroökonomisch würde dies nämlich bedeuten, daß sieben Jahre lang die Bruttoinvestitionen der westdeutschen Industrie (1988 waren es 77,66 Mrd. DM) ausschließlich in die neuen Bundesländer umgelenkt werden müßten, um hier die notwendigen Arbeitsplätze zu schaffen. Falls das getan werden sollte, wäre das der sichere Ruin der westdeutschen Industrie.

Es steht außer Zweifel, daß mit dem üblichen Kapital- und Technologietransfer es kaum möglich sein dürfte, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in ausreichender Zahl in den neuen Bundesländern zu schaffen. Nach einer Ifo-Umfrage sind in diesem Jahr 10 Mrd. DM Investitionen in der Industrie der ehemaligen DDR vorgesehen. Diese würden 44 000 Arbeitsplätze nach westdeutschen Maßstäben schaffen. Inzwischen könnte aber schon mehr als das zwanzigfache an Arbeitsplätzen vernichtet sein.

<sup>14)</sup> Wolfram Engels, Rauchsleier, in: Wirtschaftswoche vom 26. 4. 1991, S. 214.



## V. Privatisierung ja, aber nicht um jeden Preis

Sicher ist es notwendig, den Anteil der Staatsbetriebe in der Industrie möglichst schnell zu verringern. Hierbei muß die Privatisierung sich jedoch nicht nur betriebswirtschaftlichen, sondern auch volkswirtschaftlichen Kriterien stellen. Es gibt in Westeuropa eine Jahrzehnte lange Tradition der Privatisierung von Staatseigentum. Sie stand immer unter der Maxime: „Privatisieren ja, aber nicht um jeden Preis.“<sup>15)</sup>

Um die Frage nach den Kosten gar nicht erst aufkommen zu lassen, wurde die Mär von der maroden ostdeutschen Wirtschaft in die Welt gesetzt<sup>16)</sup>. Die gesellschaftlichen Kräfte des vereinten Deutschlands müssen davon ausgehen, daß es noch eine längere Periode dauern wird, bis in den neuen Bundesländern der Anteil der privaten Unternehmen den für westliche Industrieländer üblichen Anteil von über 80 % erreichen wird. Fundamentalistische Ungeduld läßt nur die sozialen Kosten der Systemtransformation astrono-

misch steigen. Eine gemischtwirtschaftliche Strategie jedoch, die auf einem breiten Konsens beruhen sollte, muß der Mehrzahl der Betriebe, obwohl sie noch nicht privatisiert werden konnten, die reale Chance geben, mittelfristig wettbewerbsfähig zu werden.

Dies würde bedeuten, daß im Rahmen einer gemischtwirtschaftlichen Strategie es über einen längeren Zeitraum möglich sein sollte, eine Koexistenz von Privatunternehmen, Staatsunternehmen sowie von Unternehmen mit gemischtem Eigentum zu ertragen. Alle westlichen Industrieländer haben eine solche unfriedliche Koexistenz von privaten, gemischtwirtschaftlichen und staatlichen Unternehmen ertragen können. Man kann nicht sagen, daß die soziale Marktwirtschaft dort am erfolgreichsten war, wo am radikalsten öffentliche Unternehmen privatisiert worden sind. Man denke nur an die fragwürdigen Früchte der Wirtschaftspolitik von Margaret Thatcher.

## VI. Eine neue Einstellung der Treuhand zu den noch nicht privatisierten Betrieben ist nötig

Eine gemischtwirtschaftliche Strategie verlangt von der Treuhand eine neue Einstellung zu den noch nicht privatisierten Unternehmen. Man darf sie nicht als ein Überbleibsel aus einer unseligen Vergangenheit ansehen, sondern als Produktionseinheiten, in denen sich noch fast 90 % der Arbeitsplätze befinden, und denen man helfen muß, möglichst bald wettbewerbsfähig zu werden. Das Wichtigste ist hierbei, dem Management dieser Unternehmen die Möglichkeit zu geben, das Risiko von marktwirtschaftlichen Entscheidungen selbst zu tragen.

Ein Management, dem es vor allem darum geht, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, kann sicher auf die Unterstützung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften bauen – dies sowohl bei den Tarifverhandlungen als auch bei der Produktivitätsentwicklung. Andernfalls würde bei schnellem Lohnwachstum und sinkender Produktivität die Abwärtsspirale nicht gestoppt werden können.

Wenn die Produktivität in den letzten Monaten stark gesunken ist und die Löhne um 50–100 %

gestiegen sind, so ist dies ein untrügliches Zeichen dafür, daß es nicht gelungen ist, die Sozialpartner in den Prozeß der strukturellen Anpassung zu integrieren. Ein großer Teil der Arbeitnehmer wäre bereit gewesen, auf Lohnerhöhungen zu verzichten (in der ehemaligen DDR stiegen die Löhne jährlich nur um 3–4 %), wenn sie in den Prozeß der Modernisierung und damit Erhaltung ihrer Arbeitsplätze einbezogen worden wären. Tatsächlich aber hat die Strategie der totalen Privatisierung alle Hemmnisse für Lohnerhöhungen niedergeworfen, da die Arbeitnehmer davon ausgehen mußten, daß sie über kurz oder lang ohnehin ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Die Lohnerhöhungen sind für sie eine Art Vorsorge für bevorstehende schwierige Zeiten.

Durch die wachsende Kluft zwischen der Lohn- und Gehaltsentwicklung und der Produktivität hat sich die Wettbewerbssituation der Unternehmen in den neuen Bundesländern weiterhin verschlechtert. Immer mehr Arbeitnehmer werden vor die Alternative gestellt, entweder im westlichen Teil Deutschlands nach Arbeit zu suchen oder in ihrer Heimat durch Langzeitarbeitslosigkeit ihr „Humankapital“ in einem schmerzhaften Entwurfsprozeß zu verlieren. Weiterbildungsmaßnahmen, Beschäftigungsgesellschaften, ABM-Aktivi-

<sup>15)</sup> Eduard Cointreau, Privatisierung, Düsseldorf 1987, S. 65.

<sup>16)</sup> Vgl. Harry Maier, Die Mär vom maroden Osten, in: Die Zeit vom 15. 2. 1991, S. 23.



täten können diesem Entwertungsprozeß entgegenwirken, sie können aber Arbeitsplätze in wettbewerbsfähigen Unternehmen nicht ersetzen. Wettbewerbsfähige Arbeitsplätze können nur in sanierten Unternehmen entstehen. Hierzu wurde von einer Gruppe amerikanischer Ökonomen unter Leitung von Georg Akerlof (Berkley-Gruppe) vorgeschlagen, der weiteren Zerstörung der Arbeitsplätze durch Lohnsubventionen in Relation zur Entwicklung der Produktivität (Wertschöpfung) entgegenzuwirken. Dieser Vorschlag wurde vom Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung weiterentwickelt. Sein Nutzen besteht ohne Zweifel darin, „daß durch Lohnsubventionen sowohl die Arbeitnehmer als auch die Unternehmer als auch der Fiskus profitieren“ werden, weil er von der Integration „vorhandener Kapazitäten“ ausgeht<sup>16a)</sup>. Dies wiederum ist nur möglich, wenn der gegenwärtige Ausnahmezustand in den Unternehmen der neuen Bundesländer möglichst bald beendet wird.

In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, die Funktion der Treuhand kritisch zu überdenken. Gegenwärtig ist sie noch nicht – wie ständig behauptet wird – eine Dienstleistungseinrichtung für noch nicht privatisierte Unternehmen der ehemaligen DDR. Sie ähnelt vielmehr in ihrer Struktur, Arbeitsweise und Größe sehr stark der ehemaligen Plankommission der DDR. Den Unternehmen hat sie die Entscheidungsbefugnisse ge-

nommen und das Management ist völlig von ihr abhängig. Zwangsweise teilt sie auch die Gebrechen ihrer Vorgängerin: Sie unterliegt keinerlei demokratischer Kontrolle und trägt nicht das Risiko für ihre Entscheidungen.

Gegenwärtig läßt die Treuhand „Unternehmenskonzepte“ von den Unternehmen der neuen Bundesländer erarbeiten, auf deren Grundlage sie entscheiden will, „in welchem Umfang Unternehmen schrumpfen müssen, um den Anschluß an eine innovatorische Zukunft zu gewinnen“<sup>17)</sup>. Wochen werden vergehen, bis alle „Unternehmenskonzepte“ eingetroffen sein werden, Monate, bis man sie ausgewertet haben wird. Ganz wie bei der alten Plankommission, die ähnliches mit „Intensivierungskonzepten“ versuchte, wird man nach angestrebter Arbeit schließlich nicht mehr wissen als zuvor über die tatsächliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Inzwischen aber verstreicht wertvolle Zeit, in der die Unternehmen warten und nichts unternehmen, was ihre Lage verbessern könnte.

Papierene Konzepte bewirken in der gegenwärtigen Situation nichts. Die Sanierung muß aus den Unternehmen selbst kommen. Notwendig sind Rahmenbedingungen, die in der Lage sind, dem Management und der Belegschaft Sicherheit zu geben und ihnen zu vermitteln, daß es sich lohnt, Risiken zu übernehmen und das vorhandene Innovationspotential zu nutzen und zu erweitern.

## VII. Das Innovationspotential in den neuen Bundesländern – erhalten und erneuern

Die Unfähigkeit, das Innovationspotential in den neuen Bundesländern zu erkennen und es in den Anpassungsprozeß zu integrieren, wird vor allem auch auf dem Gebiet von Forschung und Entwicklung (F&E) sichtbar. Nur Ignoranten können daran zweifeln, daß die DDR auch nach internationalen Maßstäben über ein beachtliches Forschungspotential verfügte.

Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung waren durchaus beachtenswert, wenn auch die DDR-Führung versuchte, sie zu schönen. Bereinigt man die offiziellen Forschungsausgaben der DDR und berechnet man sie entsprechend der in der OECD verwendeten Methodik (Frascati-Handbuch), so

wird sichtbar, daß der Anteil der F&E-Ausgaben am Bruttosozialprodukt der DDR mit 2,8 % (1989) etwa genauso groß war wie der der Bundesrepublik mit 2,7 %. Der Anteil der F&E-Ausgaben an den Ausrüstungsinvestitionen der Industrie der DDR machte immerhin 23,6 % (1989) aus. Der entsprechende Anteil in der Bundesrepublik war 32,3 % (1987).

Gegenüber anderen westeuropäischen Ländern – wie z. B. Italien – war sowohl der Anteil der F&E-Ausgaben am Bruttosozialprodukt als auch an den Ausrüstungsinvestitionen in der DDR mehr als doppelt so hoch. Die Zahl der Forscher pro 1000 Beschäftigte war mit 16 Forschern in beiden deutschen Staaten gleich und damit wesentlich höher als in der Mehrzahl der EG-Länder.

Die Unterschiede in der Struktur des Forschungspersonals sind auch nicht so dramatisch, wie allge-

<sup>16a)</sup> Wolfram Engels, Offensiv vertreten, in: Wirtschaftswoche vom 21. 6. 1991, S. 109–114.

<sup>17)</sup> Birgit Breuel, Das erschlägt jede Bilanz, in: Wirtschaftswoche vom 24. 5. 1991, S. 18f.



mein angenommen wird. Die Natur-, Ingenieur-, Agrar- und Medizinwissenschaften machten in der Bundesrepublik 98,1 % des Forschungspotentials aus, in der DDR 94,1 % (1989). Es war auch nicht so, daß die Mehrzahl der Forscher in der DDR im Staatsapparat herumgesessen hätte. Zwei Drittel des Forschungspotentials waren, wie auch in der Bundesrepublik, in der Wirtschaft tätig.

Die Zahl der Forscher pro 1000 Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe ging Ende der achtziger Jahre mit 34 (1987) in der Bundesrepublik und mit 28 (1989) in der DDR nicht weit auseinander. Im Maschinenbau war sie faktisch identisch und in der Elektrotechnik und Feinmechanik/Optik waren die Unterschiede auch nicht allzu dramatisch.

Daß es in diesen Industriezweigen zu solchen dramatischen Einbrüchen gekommen ist, ist sicher auch eine Folge dessen, daß nichts unternommen wurde, um das Industrieforschungspotential in den ehemaligen DDR-Betrieben neu zu formieren und gerätetechnisch zu modernisieren. Im Unterschied zur Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft tat man nichts, um eine Wissenschafts- und Technologiegemeinschaft zu schaffen. Aber nur im Technologieverbund mit westdeutschen Unternehmen und Instituten hätte eine Chance bestanden, in kurzer Zeit wettbewerbsfähige Produkte hervorzu- bringen und damit die Zerstörung von Arbeitsplätzen zu verhindern. Statt dessen war es das Forschungspotential, das als erstes von Entlassungen und Kurzarbeit betroffen war.

Die „Evaluierung“ des Forschungspotentials durch den Wissenschaftsrat hat, trotz aller guten Absichten, die Forscher der ehemaligen DDR in einem Grade verunsichert, daß dieses bedeutende Potential sich gegenwärtig in Auflösung befindet. Um zu verhindern, daß die neuen Bundesländer die Voraussetzungen verlieren, mit ihrem eigenen

Innovationspotential die wirtschaftliche Entwicklung zu sichern, gilt es, die Bedingungen zu schaffen, daß sie in ihrer Heimat Arbeitsplätze und Zukunftsaussichten finden können. Besonders kritisch ist die Situation des Forschungspotentials der Wirtschaft. Von den 86 000 Forschern in der Wirtschaft der ehemaligen DDR sind heute nur noch weniger als ein Drittel vorhanden. Die übrigen zwei Drittel sind entweder in die alte Bundesrepublik abgewandert, sind arbeitslos oder „Frührentner“<sup>18)</sup>.

Wie verschiedene Studien zeigen, ist gegenwärtig im EG-Raum die Verfügbarkeit und Qualität von „Humankapital“ der ausschlaggebende Standortfaktor. Mangel an gutausgebildeten Fachkräften besteht faktisch in allen Regionen – sowohl in den rückständigen wie in den Spitzenregionen.

Die neuen Bundesländer verfügen auch im Vergleich zur alten Bundesrepublik und zu den anderen EG-Ländern über ein bedeutendes Humankapital. Die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen war 1988 in beiden deutschen Staaten fast identisch. In der DDR waren 62,5 % der Berufstätigen Facharbeiter, in der Bundesrepublik 58 %. Der Anteil der Beschäftigten mit Hoch- und Fachschulabschluß betrug in der DDR 21,2 % und in der Bundesrepublik 18,8 %. Dieses Humankapital zu erneuern und strukturell zu vervollkommen, jedenfalls nicht beschäftigungslos werden zu lassen, ist eine entscheidende Aufgabe bei der Vitalisierung des ehemaligen DDR-Raums. Ein Massensexodus von Leistungsträgern in die westlichen Bundesländer würde Ostdeutschland dauerhaft zu einer Kummer-Region des vereinten Deutschlands machen. Eine Zerstörung des Humankapitals in den neuen Bundesländern kann nur im Rahmen von wettbewerbsfähigen Unternehmen verhindert werden.

## VIII. Reaktivierung von Innovation und Management

Der dramatische Rückgang der Industrieproduktion in den letzten Monaten ist nicht so sehr das Ergebnis des Zusammenbruchs der Märkte der Ex-DDR in Osteuropa. Seine eigentliche Ursache liegt in der Schwäche des Angebots, d. h. im Fehlen von wettbewerbsfähigen Erzeugnissen, effizienter Technologien und marktorientierter Innovationsstrategien. Eine Analyse des Ifo-Instituts

München zeigt, daß sich in den neuen Bundesländern nur 23 % der Erzeugnisse in der Einführungs- und Wachstumsphase des Innovationszyklusses befinden, dagegen 67 % in der Stagnations- und Schrumpfungsphase. Im Vergleich hierzu waren in den alten Bundesländern 48 % in der Einführungs- und Wachstumsphase und 52 % in der Stagnations- und Schrumpfungsphase<sup>19)</sup>.

<sup>18)</sup> Vgl. Harry Maier, Gnadlose Dampfwalze, in: Die Zeit vom 7. 6. 1991, S. 86.

<sup>19)</sup> Vgl. Ifo-Konjunkturtest in den neuen Bundesländern, Ifo-Schnelldienst, Nr. 16/17 vom 10. 6. 1991, S. 11.



Hier ist der Zeitfaktor ausschlaggebend. Zeitverluste im Innovationsprozeß sind irreversibel. Sie sind auch durch Kostensenkungen, Personalabbau oder Steuererleichterungen nicht wettzumachen. Es ist wohlbekannt, daß z. B. im Elektronikbereich ein Produzent, der bei einem neuen Speicher-Chip nur 16 Monate nach dem Erstproduzenten auf dem Markt erscheint, nur noch ein Fünftel von dessen Erlösen realisieren kann. Falls er erst drei Jahre nach dem Pionier auf den Markt kommt, werden seine Grenzkosten die Grenzerträge übersteigen, und er wird die Produktion einstellen müssen.

Es kann also nicht darum gehen, die knappen Mittel flächendeckend zu verteilen und mit ihnen Löcher zu stopfen. In der Industrie muß vor allem durch gezielte finanzielle Hilfe und Anreize zur Forschungsk Kooperation mit Unternehmen der alten Bundesrepublik erreicht werden, daß die Innovationskraft ostdeutscher Unternehmen – vor allem im produzierenden Gewerbe – sich erhöht. Durch das gegenwärtige Klima des Abwartens und der Ungewißheit in den Unternehmen der Ex-DDR über die Pläne der Treuhand ist der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung – die Innovationsfähigkeit – lahmgelegt worden. Mit jedem Tag sinkt der Ertragswert der Unternehmen. Dies führt wiederum bei den potentiellen Käufern und Teilhabern zum Abwarten in der Hoffnung, später noch preisgünstiger einsteigen zu können.

Eine Reihe von Unternehmen in Westdeutschland hat zwar mit einer Vielzahl von Kooperationsaktivitäten ihren Anspruch auf bestimmte Betriebe angemeldet – es sollen mehr als 2000 sein –, aber zu größeren Investitionen und Technologietransfer ist es bisher nur selten gekommen.

Eine entscheidende Ursache für das Erliegen der Innovationsprozesse in den neuen Bundesländern ist die Situation der Industriemanager. Der größte Teil von ihnen ist abberufen oder nur geschäftsführend tätig, ohne eine vertragliche Sicherstellung. Falls sie zu selbstbewußt und unbequem werden, diskriminiert man sie als Wendehälse aus der SED-Zeit. Wenn sie dagegen entgegenkommend sind, so heißt es, wie ein Schweizer Firmenberater höhnte, „die lassen sich doch von jedem aus dem Westen über den Tisch ziehen. Versuchen Sie es mal: Die unterschreiben alles, was Sie wollen.“<sup>20)</sup>

Dies ist ein Zustand, der nicht gerade dazu angeht, eine Aufbruchsstimmung zu erzeugen und erfolgversprechende Innovationsstrategien in den Unternehmen zu implementieren. Sollen die

Unternehmen in den neuen Bundesländern langfristig wettbewerbsfähig werden, dann muß das Management – aber auch die Arbeitnehmerschaft – die Möglichkeit haben, sich mit den Unternehmen identifizieren zu können.

Hierfür ist es nicht gerade hilfreich, wenn Vorstandsmitglieder der Treuhand aus ihrem Herzen keine Mördergrube machen und öffentlich erklären, daß sie auf das Managementpotential in den neuen Bundesländern verzichten und zehntausende Manager aus der alten Bundesrepublik für Unternehmen in den neuen Bundesländern anwerben wollen. Von den mittleren Managern in der ehemaligen DDR behaupten sie, daß diese lediglich an die pünktliche, quantitative Erfüllung der Pläne gewöhnt seien. Wer nur halbwegs informiert ist, wie die zentrale Planwirtschaft funktioniert hat, der weiß, daß die wesentlichen Aktivitäten in den Betrieben sich am Plan vorbei vollzogen haben. Dies erforderte eine enorme Flexibilität und auch den Mut zum Risiko, allerdings in einer deformierten Weise. Es wäre ein Verhängnis, wenn man dem mittleren Management in der Ex-DDR jetzt nicht die Chance geben würde, am Aufbau der Wirtschaft der neuen Bundesländer maßgeblich mitwirken zu können. Man stelle sich vor, was aus der deutschen Industrie geworden wäre, wenn die angloamerikanischen Besatzungsmächte darauf bestanden hätten, die Chefetagen mit „politisch unverdächtigen“ Harvard- oder Oxfordabsolventen zu besetzen.

Es ist schon beschämend, daß ein amerikanischer Firmenberater wie Charles R. La Mantia uns Ratschläge geben muß, wie wir mit den Managern in Ostdeutschland umzugehen haben. Sein Rat ist: „Es wäre falsch, die ostdeutschen Manager zu unterschätzen. Sie lernen schnell hinzu. Der zweiten und dritten Generation sollte eine Chance gegeben werden. Die Manager der ostdeutschen Betriebe brauchen mehr Freiraum, sie brauchen Kapital, sie brauchen westliche Partner, um schnell wettbewerbsfähige Produkte anzubieten. Dafür ist der Transfer von Technologien und Produktideen notwendig, aber nicht die Aufgabe der Selbständigkeit aller ostdeutschen Firmen.“<sup>21)</sup>

Was wir gegenwärtig in den neuen Bundesländern brauchen, sind dynamische Unternehmer und Manager aus Ost und West, die selbstbewußt und risikobereit genug sind, an der Grenze von Wissen und Nichtwissen die dortigen Chancen für Innovationen zu erkennen und entschlossen zu nutzen.

<sup>20)</sup> Nicolas G. Hayek, Da droht Revolution, in: Wirtschaftswoche, Nr. 1/2 vom 4. 1. 1991, S. 46.

<sup>21)</sup> Ch. R. La Mantia (Anm. 8), S. 56.

## IX. Das ostdeutsche Paradigma der Systemtransformation und die Lehren für die Länder Mittel- und Osteuropas

Die Systemtransformation in der Ex-DDR zeigt, welche komplizierten ökonomischen und sozialen Probleme hierbei bewältigt werden müssen – selbst unter den äußerst günstigen Bedingungen und beträchtlichen Solidarleistungen der alten Bundesrepublik. Die hier gemachten Erfahrungen sind nicht nur für die Reformländer von großem Nutzen, sondern auch für die westlichen Länder bei ihren Bemühungen, diesen Prozeß zu unterstützen. Folgende deutsch-deutsche Erfahrungen können für den Reformprozeß dieser Länder von Nutzen sein:

- Einführung einer marktwirtschaftlichen Währungsverfassung als ein entscheidender Ausgangspunkt für den Transformationsprozeß von der zentralen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft. Sie muß aber mit einem Programm des strukturellen Wandels verbunden werden. Man kann sich auf die Koordinationsfähigkeit des Marktes nicht verlassen, wenn die notwendigen Bedingungen dazu noch nicht gegeben sind.
- Um die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder zu erhöhen, geht es vor allem darum, das vorhandene produktive Potential in leistungsfähigen Unternehmen neu zu formieren. Eine totale Privatisierung der Unternehmen gleich zu Beginn ist selbst unter günstigen Bedingungen – wie im vereinten Deutschland – nicht zu realisieren. Neben Privatbetrieben werden über eine längere Zeit gemischtwirtschaftliche Unternehmen existieren, die sich aber voll dem Wettbewerb stellen müssen. Den westeuropäischen Anteil an Privatunternehmen von über 80 % anzustreben an den Gesamtbeschäftigten ist zwar wünschenswert, aber nur längerfristig zu erreichen.
- Der Zutritt zu den Märkten der Länder Mittel- und Osteuropas muß für westliche Unternehmen zunächst im Ausmaß und in der Struktur vom Staat geregelt werden. Es muß verhindert werden, daß die ausländischen Investitionen sich nur auf die Schaffung von Vertriebskanälen ihrer Waren konzentrieren und nichts zum Strukturwandel der Produktion und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen.
- Die Vernichtung des beträchtlichen Forschungspotentials und die Vernachlässigung vorhandenen Human-Kapitals in den Reformländern muß verhindert werden. Deshalb brauchen die Reformländer Unterstützung bei der Schaffung eines modernen Systems der Weiterbildung sowie bei der Reorganisation der Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Mit den Forschungsinstituten dieser Länder muß eine umfassende Kooperation angestrebt werden. Nur so können die Erzeugnisse und Technologien modernisiert werden.
- Von besonderer Bedeutung ist die Förderung und Weiterbildung einer neuen Generation von Managern. Jenen Managern, denen es gelingt, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ein leistungsfähiges Unternehmen zu formieren, sollte ein Teil des Unternehmenskapitals als persönliches Eigentum überschrieben werden. Damit kann die Auflösung von Produktionspotentialen und Verschleuderung von bisherigem staatlichen Eigentum verhindert werden.
- Die Systemtransformation kann nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, eine leistungsfähige Verwaltung zu schaffen. Die Rechtsnormen der EG sowie deren Erfahrungen bei der Wirtschaftsförderung sind für die Länder von großer Bedeutung. Enge Arbeitsbeziehungen, Weiterbildungs- und Hospitationsmöglichkeiten müßten bald initiiert werden.
- Die Integration der Reformländer in die europäische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft setzt eine intensive kulturelle Kommunikation mit den Eliten dieser Länder voraus.



## Aktuelle Entwicklungen von Marktstrukturen in den neuen Bundesländern

### I. Wirtschaftliche Lage und wirtschaftspolitische Aufgaben

Die Aufmerksamkeit der Wirtschaftspolitik wird derzeit von dem dramatischen Konjunkturgefälle zwischen West- und Ostdeutschland beansprucht. Der durch den Systemwechsel und den Mangel an Leistungsfähigkeit verursachte Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft ist noch wesentlich breiter und tiefer, als es selbst Pessimisten befürchtet hatten, und das Ende der Talfahrt – von den Konjunkturforschern ursprünglich für das Frühjahr 1991 vorausgesagt – rückt in immer weitere Ferne. Zu den wenigen Lichtblicken gehört, daß die Treuhandanstalt das Tempo der Privatisierung der früheren volkseigenen Betriebe erheblich beschleunigen konnte: Wurden bis zum Jahresende 1990 erst 400 Unternehmen verkauft, so fanden im ersten Jahresdrittel 1991 weitere 1200 Unternehmen einen neuen Eigentümer; dabei traten – wenn auch in noch bescheidenem Umfang – neben westdeutschen Unternehmen auch ausländische Interessenten sowie Bürger aus den neuen Bundesländern verstärkt als Erwerber auf.

Das Konjunkturgefälle von West nach Ost und die damit zusammenhängenden Arbeitsmarkt- und Haushaltsprobleme sind nicht primär das Ergebnis von Nachfragemangel, sondern sie haben ihre Wurzel in massiven Angebotsproblemen. Nachdem in Ostdeutschland die Konsumentenfreiheit hergestellt, die Preise freigegeben und die Grenzen für Personen und Güter geöffnet waren, hat

sich herausgestellt, daß die von der zentralen Planung geprägte Wirtschaft im Hinblick auf die Produktivität bei weitem nicht den Einkommensansprüchen der Erwerbstätigen und im Hinblick auf Qualität und Preis des Güterangebots nicht den Wünschen der Konsumenten entspricht. Ein großer Teil des Nachfragepotentials wurde deshalb bislang nicht ausgabewirksam oder kam westlichen Anbietern zugute.

Es ist Aufgabe von Unternehmern und privaten Kapitalgebern, durch Modernisierung der Produktionsanlagen, durch Veränderung der betrieblichen Organisation und durch Nutzung der Arbeitsteilung die Produktivität zu steigern und durch Umstellung des Produktsortiments für ein marktfähiges Angebot zu sorgen. Dieser Prozeß ist bislang nur schleppend in Gang gekommen, und zahlreiche Neugründungen und auch mancher Neubeginn bei bestehenden Betrieben haben sich als Fehlschlag erwiesen – wie etwa der Versuch, den „Wartburg“ in neuer Version in genügend großer Stückzahl auf den Markt zu bringen. War die Einführung der Marktwirtschaft zunächst von übertriebenen Erwartungen begleitet worden, so besteht nun die Gefahr, daß durch die Enttäuschung dieser Erwartungen der Eindruck verstärkt wird, daß von der Vereinigung nur die westdeutschen Unternehmen und Arbeitnehmer profitieren und die marktwirtschaftliche Ordnung insgesamt diskreditiert wird.

---

*Dieser Aufsatz stellt eine gekürzte, jedoch aktualisierte Fassung des HWWA-Reports Nr. 86 „Aktuelle Entwicklungen von Marktstrukturen in Ostdeutschland aus wettbewerbspolitischer Sicht“ dar. Der HWWA-Report war der erste vierteljährliche Zwischenbericht innerhalb eines Forschungsauftrages des Bundesministeriums für Wirtschaft zur „Beobachtung und Analyse des Wettbewerbs in den neuen Bundesländern“, der von den beiden Autoren und Dipl.-Wirtsch.-Ing. Joachim Seeler und Dipl.-Vw. Marisa Weinhold im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, bearbeitet wird. Auch die folgenden Zwischenberichte wird das HWWA veröffentlichen.*

Dem ist entgegenzuhalten, daß sich das marktwirtschaftliche System gerade durch die Fähigkeit zur Anpassung auszeichnet, daß es dazu aber Zeit braucht und gesamtwirtschaftlich befriedigende Ergebnisse nur dann liefert, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Zweifellos ist nicht nur das Ausmaß unterschätzt worden, in dem die ostdeutsche Wirtschaft erneuert werden muß, sondern auch die Schwierigkeiten, die der Erneuerung entgegenstehen. Es bleibt aber richtig, daß diese Erneuerung aus Westdeutschland am schnellsten und am besten durch privaten Transfer von Kapital und Wissen unterstützt werden kann.

Zur deutsch-deutschen Integration, das heißt letztlich zur Angleichung der Lebensverhältnisse, müssen drei große Aufgaben zugleich bewältigt werden: die Erneuerung der Wirtschaft, der Aufbau einer leistungsfähigen personellen und materiellen Infrastruktur und die Vollendung der Systemtransformation. In Phasen, in denen sich die wirtschaftliche Lage krisenhaft zuspitzt, werden Politik und

Wirtschaft zusätzlich durch die Aufgaben des Krisenmanagements beansprucht. Es besteht dann die Gefahr, daß die Aufgaben einer grundlegenden Gestaltung der Wirtschaft von den Problemen der Tagespolitik in den Hintergrund gedrängt werden. Dies gilt vor allem für die Ordnungspolitik im allgemeinen und die Wettbewerbspolitik im besonderen.

## II. Die ordnungs- und wettbewerbspolitischen Aufgaben

Es ist nicht nur für den an Wirtschaftspolitik interessierten Laien, sondern auch für die meisten Ökonomen erklärungsbedürftig, worin denn nach der ordnungspolitischen Grundentscheidung für das marktwirtschaftliche System und nach dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland ein besonderer ordnungs- und wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf in den neuen Bundesländern besteht. Überdies mag der Eindruck bestehen, daß mit ordnungs- und wettbewerbspolitischen Bedenken die Sanierung und Modernisierung der Wirtschaft erschwert wird, daß also allein schon der Zeitaufwand, der zur Prüfung und Durchsetzung wettbewerbspolitischer Maßnahmen erforderlich ist, die Phase des Attentismus verlängert und die Beschäftigungs- und Haushaltskrise verschärft. Der Konflikt zwischen „kurzer“ und „langer“ Perspektive, zwischen dem auf schnelle Entscheidungen ausgerichteten Krisenmanagement und der an dauerhaft besten Lösungen orientierten Ordnungspolitik, wurde für die Öffentlichkeit etwa am Fall „Interflug“ offenbar.

Ein Konflikt zwischen der Wettbewerbspolitik und der allgemeinen Wirtschaftspolitik wurde zu Beginn der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung nach den Volkskammerwahlen im März 1990 und nach der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion noch nicht gesehen, im Gegenteil: Da die ehemalige DDR eine hochkonzentrierte und monopolistisch organisierte Wirtschaft in den gemeinsamen Wirtschaftsraum mit der Bundesrepublik Deutschland einbrachte, war zunächst befürchtet worden, daß auf den ostdeutschen Anbietermärkten zu wenig Konkurrenz herrschen würde – sei es, daß der Staat die auf die Treuhandanstalt übertragenen volkseigenen Betriebe und Kombinate gegenüber den privaten Anbietern begünstigen würde, sei es, daß durch die Privatisierung von Staatsbetrieben lediglich öffentliche durch private Monopole ersetzt würden.

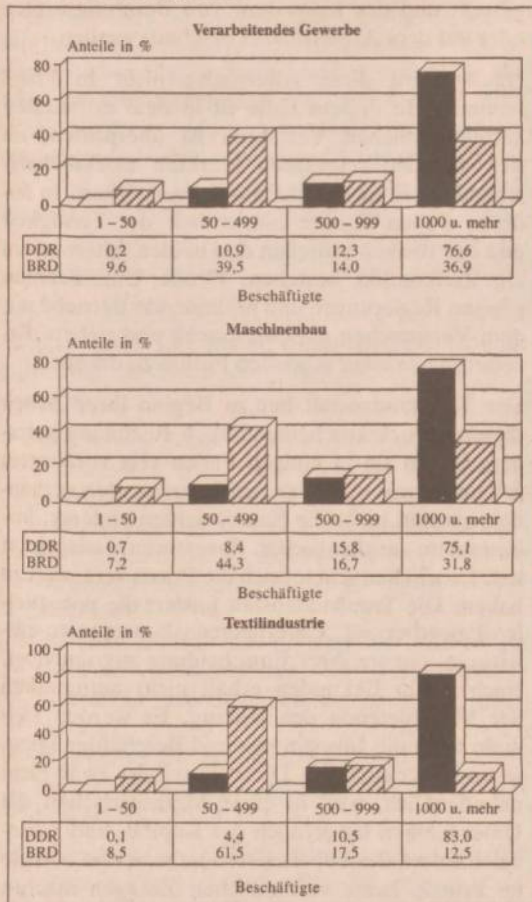
Die hohe Konzentration resultierte zum einen aus der hierarchischen Unterordnung der Betriebe unter Kombinate. Zum anderen wurde auch auf der Betriebsebene der Trend zu großen Einheiten gefördert, weil die Zentralisierung der Entscheidungen sowie das Autarkiebestreben den Einsatz von Großtechnologien und die Bildung von großen Organisationen begünstigte.

Die Konzentration auf Betriebsebene läßt sich für die Industrie durch einen Vergleich der ostdeutschen und westdeutschen Betriebsgrößenstruktur veranschaulichen. Zwei Umstände verdienen hervorgehoben zu werden, da sie sich in nahezu allen Branchen zeigen. Erstens: In der ehemaligen DDR war der Anteil der Arbeitskräfte in Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten doppelt so hoch wie im alten Bundesgebiet. Zweitens: Im alten Bundesgebiet beschäftigen die mittelgroßen Betriebe (50 bis 499 Beschäftigte) ebenso viele Arbeitskräfte wie die Großbetriebe (vgl. Abb. 1). In vielen Branchen der ehemaligen DDR liegt die Betriebsgröße weit über dem Betriebsoptimum in einem Bereich, in dem Größenvorteile in Größennachteile umschlagen. So ist in der Zementindustrie das kleinste Werk der vier bedeutenden ostdeutschen Anbieter mit einer Jahresproduktion von 2,1 Mio. Tonnen doppelt so groß wie die größte westdeutsche Produktionsstätte. Noch krasser ist der Unterschied auf der Kombinatsebene. In der DDR entfiel durchweg auf den Hauptanbieter ein größerer Produktionsanteil als auf die drei größten Unternehmen im Bundesgebiet zusammen, die sich überdies den Inlandsmarkt mit ausländischen Anbietern teilen mußten. Während zum Beispiel der gemeinsame Produktionsanteil der drei größten Anbieter von Walzstahl in der DDR 1989 nahezu 100 Prozent betrug, lag er in der alten Bundesrepublik bei unter 50 Prozent.

Die ursprünglichen wettbewerbspolitischen Befürchtungen sind allerdings durch die wirtschaft-



Abb. 1: Betriebsgrößen



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes und des IAW für 1989.

liche Entwicklung weitgehend gegenstandslos geworden. Nach dem Inkrafttreten der Währungs- und Wirtschaftsunion am 1. Juli 1990 zeigte sich, daß es unter den ehemals volkseigenen Betrieben kaum welche gab, die gegenüber dem Importangebot aus dem Westen bestehen konnten. Bei starker Unterlegenheit gegenüber externen Anbietern entstand erst gar nicht die Gefahr, daß die früheren Kombinate durch Marktmacht den Markt kontrollieren und den Marktzugang beschränken könnten. Insbesondere steht ihnen nach der De-facto-Aufwertung durch die Einführung der D-Mark und der anhaltenden Lohnerhöhungswelle nur noch begrenzt der Ausweg über den Preiswettbewerb offen. Auch der Nachfrageausfall in Osteuropa ist nicht nur die Folge der Auflösung der bilateralen Handelsbeziehungen und der Devisenknappheit in den Partnerländern, sondern ist zum großen Teil auf den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der Exporteure zurückzuführen. Die

Nachfrage der RGW-Partner blieb nämlich erst aus, als die De-facto-Subventionierung des Exports Ende 1990 entfiel. Bei der Bewertung der Exportentwicklung wurde bislang auch außer acht gelassen, daß die ostdeutschen Betriebe ihre Bezüge aus dem RGW-Raum früher und drastischer eingeschränkt haben als die Handelspartner ihre Käufe aus der ehemaligen DDR.

Der Mangel an wettbewerbsfähigen Anbietern hat freilich nicht nur die Befürchtungen gegenstandslos werden lassen, sondern auch die Hoffnungen auf eine Intensivierung des Wettbewerbs infolge der deutschen Vereinigung. Normalerweise pflegt sich bei der Integration von Wirtschaftsräumen der Wettbewerb durch den Fortfall von Handelshemmnissen zu beleben, weil sich die Zahl der miteinander konkurrierenden Anbieter erhöht, weil der Zugang zu den erweiterten Absatz- und Beschaffungsmärkten neue Chancen für innovative Anbieter schafft und bestehende Marktpositionen in Frage stellt und weil mit der Vergrößerung des Wirtschaftsraumes staatliche Regulierungen obsolet werden und entweder abgeschafft oder unterlaufen werden.

Aufgrund der Wettbewerbsschwäche besteht die Gefahr, daß die ostdeutschen Betriebe sich gegenüber der überlegenen Konkurrenz nicht behaupten können oder allenfalls als Niederlassungen westlicher Firmen überleben. Da sich aber in vielen Branchen vor allem große westdeutsche Unternehmen in Ostdeutschland engagieren, wird die Wettbewerbsintensität möglicherweise sogar geringer als bisher im alten Bundesgebiet sein. Der Mangel an potenten neuen Wettbewerbern in Ostdeutschland verringert auch die Chancen, daß regulierte oder verkrustete Bereiche unter Druck geraten.

Der Übergang von der planwirtschaftlichen zur marktwirtschaftlichen Ordnung in der ehemaligen DDR hat nicht nur die Verhaltensspielräume der ostdeutschen Unternehmen, sondern auch die der westdeutschen verändert. Diese Spielräume werden entscheidend von den Einflüssen des aktuellen, potentiellen und substituierenden Wettbewerbs bestimmt. Die Wirksamkeit des Wettbewerbs ist wiederum Voraussetzung für Effizienzvorteile, die von einer marktlich organisierten Wirtschaft erwartet werden.

Ein Unternehmen steht in aktuellem Wettbewerb mit den bestehenden Anbietern auf dem relevanten Markt, in potentielltem Wettbewerb mit Anbietern, die in den relevanten Markt eintreten können und in substituierendem Wettbewerb mit Anbietern anderer Märkte, auf deren Produkte die Nachfrager des relevanten Marktes gegebenenfalls



auszuweichen bereit sind. Üblicherweise hat es die Wettbewerbspolitik mit Märkten zu tun, auf denen sich bereits leistungsfähige Anbieter etabliert haben, die miteinander konkurrieren und die auch dem Substitutionswettbewerb ausgesetzt sind und mit potentiellen Anbietern rechnen müssen. In den neuen Bundesländern geht es dagegen zunächst darum, die Wirtschaft in den Stand zu setzen, sich an dem Wettbewerb mit westlichen Anbietern zu beteiligen.

Von den Zielsetzungen her gesehen hat die Wettbewerbspolitik dafür zu sorgen, daß die Bedingungen für einen fairen und gesamtwirtschaftlich effizienten Wettbewerb gewährleistet sind. Dies heißt vor allem, daß der Zugang zu den Märkten für alle potentiellen Anbieter offen ist. Die Offenheit von Märkten hängt insbesondere von den Marktzutrittsbarrieren ab, die sich entweder in zusätzlichen laufenden Aufwendungen oder in dem möglichen Kapitalverlust niederschlagen, den der Investor bei Mißerfolg des Marktzugangs zu tragen hat.

Unter wettbewerbspolitischen Aspekten ist es erwünscht, daß die rentablen Produktionsstätten in den neuen Bundesländern als eigenständige Unternehmen statt als abhängige Tochtergesellschaften organisiert sind. Dieses wettbewerbspolitische Postulat geht mit der allgemeinen wirtschaftspolitischen Aufgabe der Beseitigung des regionalen Wirtschaftsgefälles von West nach Ost konform. Je mehr nämlich Ostdeutschland über eigene Firmensitze verfügt, desto größer ist auch die Zahl der hochbezahlten Arbeitsplätze in den Funktionen des Managements, von Forschung und Entwicklung und anderer unternehmensbezogener Dienstleistungen. Je mehr dagegen die ostdeutsche Wirtschaft aus westlichen Vorstandsetagen gelenkt wird, desto mehr beschränkt sich das Angebot an Arbeitsplätzen auf für die Zentrale komplementäre Zulieferungen und Montageleistungen („verlängerte Werkbänke“) und auf die vor Ort benötigten Dienstleistungen für den Vertrieb. Bei der erwünschten Alternative brauchte nicht auf den Kapital- und Wissenstransfer aus dem Westen verzichtet zu werden. Kapital kann grundsätzlich von

Finanzierungsinstitutionen oder Konsortien bereitgestellt und das Know-how von Beratungsfirmen oder auf dem Arbeitsmarkt beschafft werden.

Häufig wird diese Alternative nicht in Frage kommen. In diesem Falle ist in dem normierten kartellrechtlichen Verfahren zu überprüfen, ob sich auf den relevanten Märkten marktbeherrschende Stellungen bilden oder verstärken. In anderen Fällen könnte hinsichtlich der Fristigkeit und der Risiken zwischen den beiden Alternativen ein Zielkonflikt bestehen. Große Unternehmen pflegen Regierungen und notleidende Betriebe mit dem Versprechen auf eine rasche und sichere Erneuerung zu einer schnellen Fusion zu drängen.

Die Treuhandanstalt hat zu Beginn ihrer Arbeit diesem Druck anscheinend auch Rechnung getragen, indem sie in einigen Fällen von vornherein mit nur einem oder wenigen Interessenten verhandelt hat und nicht die Kaufabsichten anderer, insbesondere ausländischer Investoren, ausgelotet hat. Inzwischen scheint sich die Praxis verändert zu haben: Die Treuhandanstalt fordert die potentiellen Erwerber auf, Unternehmenskonzepte zu entwickeln, die sie ihrer Entscheidung zugrundelegt. Nach ihrem Bekunden erhält nicht automatisch der Meistbietende den Vorzug. Es werden vielmehr auch die Investitions- und Beschäftigungszusagen berücksichtigt. Diese Praxis ist zwar nicht unbedenklich, weil in einer Marktwirtschaft die Unternehmen hinsichtlich des Kapital- und Personaleinsatzes flexibel reagieren müssen und deshalb im Prinzip keine verbindlichen Zusagen machen können; sie ist aber angesichts der aktuellen Probleme verständlich. Unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ließe sich argumentieren, daß sich der Zuschlag an den Meistbietenden dann verbieten sollte, wenn der Investor durch den Erwerb eine marktbeherrschende Stellung erhalten oder aufbauen will. In solchen Fällen hätte zwar das Kartellamt die Fusion zu untersagen, doch sollte die Treuhandanstalt auch in den Fällen nicht immer dem Meistbietenden den Zuschlag erteilen, die noch unter der Marktbeherrschungsschwelle liegen.

### III. Wettbewerbshemmnisse für ostdeutsche Produzenten

Ein Jahr nach Einführung der Währungsunion steht für die Beobachtung der Wettbewerbsentwicklung in den neuen Bundesländern der kurzfristige Aspekt im Vordergrund. Zunächst gehen die nachhaltigsten Wettbewerbswirkungen in der Re-

gel von aktuellen Konkurrenten des relevanten Marktes aus. Auch potentielle Konkurrenz kann kurzfristig wirksam werden, wenn die Angebotsflexibilität bereits bestehender Unternehmen, die noch nicht auf dem betrachteten Markt anbieten,



hoch ist. Insbesondere Unternehmen der gleichen Branche haben oft die Fähigkeit, die bestehenden Markteintrittsbarrieren auf den anderen Märkten rasch zu überwinden. Dementsprechend waren die 600 vom Bundeskartellamt bis Ende April 1991 geprüften Zusammenschlußvorhaben mit ostdeutschen Unternehmen überwiegend horizontaler Natur. Das heißt in diesem Zusammenhang, daß übernehmendes und übernommenes Unternehmen zum größten Teil aus dem gleichen Wirtschaftsbereich kamen.

Bei der Analyse der aktuellen und potentiellen Konkurrenten mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit sind insbesondere folgende Fragen bedeutsam:

- Wie ist die Konkurrenzfähigkeit ostdeutscher Produzenten, die schon vor der Währungsunion existierten, einzuschätzen, und wodurch wird sie determiniert? Welche Konkurrenzbeziehungen (auch zwischen ostdeutschen Produzenten) entwickeln sich auf vormalig monopolistischen Märkten?
- Welches ostdeutsche Engagement entwickeln westliche Unternehmen als aktuelle oder potentielle Konkurrenten aus gleichen Branchen?
- Welche Bedeutung haben kurzfristig Unternehmensneugründungen, und in welchen Branchen sind sie bedeutsam?

Insbesondere für die Beantwortung der ersten und der dritten Frage sind die Wettbewerbsnachteile bedeutsam, die durch den Beitritt zur Bundesrepublik offengelegt wurden. Diese können für die ostdeutschen Produzenten „administrativer“ und „struktureller“ Natur sein.

Zu den „administrativen“ Hemmnissen: Die ostdeutschen Unternehmen unterliegen nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland zwar der gleichen Rechts- und Wirtschaftsordnung wie die westdeutschen, doch bedeutet die formale Gleichheit hier nicht auch materielle Gleichheit:

- Die westdeutsche Wirtschaft hat sich im Einklang mit dem Rechts- und Wirtschaftssystem entwickelt, sei es, daß sich die Unternehmen daran angepaßt haben, oder sei es, daß die staatlichen Regelungen den Bedürfnissen und Besonderheiten der Wirtschaft Rechnung tragen. Dagegen wurde den ostdeutschen Unternehmen das für sie völlig fremde Rechts- und Wirtschaftssystem gleichsam übergestülpt.
- Die deutsche Gesetzgebung ist äußerst umfangreich und kompliziert und erfordert von den Bürgern ein komplexes, arbeitsteiliges und auf-

einander abgestimmtes Informationssystem, über das die westdeutschen, aber nicht die ostdeutschen Unternehmen verfügen. Statt über eine „Steueroase“ für die neuen Bundesländer hätte man über eine „Regulierungs-oase“ diskutieren sollen.

- Viele Vorschriften, zum Beispiel zur Erhaltung der Umweltqualität, zum Arbeitsschutz oder zur sozialen Sicherung, die zu den Präferenzen eines reichen und hochentwickelten Landes passen, können für ein Land mit großem Entwicklungsrückstand und hohem Bedarf an Strukturwandel überzogen sein.

Von besonderem Interesse sind auch solche Vorschriften, die das Angebot von lokalen Aktivitäten behindern (Handwerksordnung und andere Zulassungsvoraussetzungen) oder die de facto eine Diskriminierung der ostdeutschen Wirtschaft bedeuten. Ein Beispiel hierfür ist die in der Agrarpolitik angelegte Begünstigung der Familienbetriebe, die mit einer Benachteiligung gewerbsmäßiger Bodennutzung oder Tierhaltung verbunden ist. Die in der ehemaligen DDR vorherrschenden landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften sind damit von agrarpolitischen Fördermaßnahmen ausgeschlossen, sofern für sie nicht Ausnahmen beschlossen sind. Unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit zwischen West und Ost gehören auch die Subventionen im weiten Sinn (etwa in der Abgrenzung der Strukturberichterstattung) auf den wettbewerbspolitischen Prüfstand.

So gibt es die provozierende Konstellation, daß westdeutsche Arbeitnehmer gegebenenfalls mit massiver staatlicher Unterstützung von den Fiktionen des Strukturwandels abgeschirmt werden, während von den ostdeutschen Arbeitnehmern enorme Anpassungsleistungen verlangt werden. Damit wirken sich zahlreiche Subventionen de facto für ostdeutsche Branchen diskriminierend aus. Dies gilt insbesondere für die Förderung des westdeutschen Steinkohlenbergbaus, die den Strom verteuert und den Einsatz anderer Energieträger, möglicherweise auch ostdeutscher Braunkohle, behindert.

Zu den „strukturellen“ Wettbewerbsnachteilen: Die durch Infrastrukturmängel bedingten Standortschwächen sind nicht nur wegen der dadurch hervorgerufenen Transaktionskostennachteile für die ostdeutschen Unternehmen von Interesse, sondern auch deshalb, weil die Entwicklung der materiellen Wirtschaftsstruktur vom Staat, von öffentlichen Unternehmen, von regulierten privaten Unternehmen oder im Wettbewerb vollzogen werden kann. Insbesondere im Bereich der Telekommunikation stellt sich die Frage, ob nicht mit der Zulas-



sung des Netzwettbewerbs die Engpässe im Fernsprecherkehr rascher beseitigt werden könnten. Ebenso wie für die erste und dritte Fragestellung sind auch für die zweite administrative und strukturelle Gegebenheiten bedeutsam. Die meisten Zusammenschlüsse zwischen ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen sind wettbewerbspol-

itisch unbedenklich. Es gibt jedoch auch problematische Strategien westdeutscher Unternehmen, die die Notwendigkeit einer wettbewerbspolitischen Kontrollinstanz begründen, denn in einigen Fällen sind Fehlentwicklungen zu beklagen, so in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft und in der Presse.

#### IV. Beispiele für wettbewerbspolitisch bedeutsame Branchen in den neuen Bundesländern

##### 1. Strom- und Gasversorgung

Die Privatisierungen der ostdeutschen Strom- und der Gaswirtschaft lassen sich durch ein gemeinsames Merkmal kennzeichnen: Den wettbewerbsbeschränkenden Strukturen wurde Vorrang vor wettbewerbliehen gegeben. Es herrschte offenbar die Meinung vor, nur durch die weitgehende Übertragung der angeblich „bewährten Wettbewerbsverhältnisse“ in den alten Bundesländern die energiepolitischen Ziele in den neuen Ländern zu erreichen. Ein dreiviertel Jahr nach der Unterzeichnung des Stromvertrages am 22. August 1990 und des Vertrages zwischen der Treuhandanstalt und der Ruhrgas AG über eine 35-Prozent-Beteiligung an der Verbundnetz Gas AG (VNG) am 16. August 1990 ist deutlich geworden: Es wurden wettbewerbspolitisch unbefriedigende Strukturen festgeschrieben, die längerfristig den Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft nicht einmal in dem Maße zum Zuge kommen lassen, wie es den Vorstellungen der EG-Kommission über eine gemeinschaftsweite Marktöffnung entspricht.

Vor allem die durch die Übernahmen bewirkte vertikale Integration bei beiden Energieträgern stellt eine langfristig wirkende Beschränkung des Wettbewerbs dar. Dabei hatte die Monopolkommission in ihrem achten Hauptgutachten vom Juni 1990 eindringlich vor einer zunehmenden vertikalen Integration im ostdeutschen Energiesektor gewarnt. Die in der ehemaligen DDR bestehende organisatorische Trennung von Erzeugung, Netzträgerschaft und regionalem Vertrieb war eine günstige Voraussetzung, um die Verhaltensspielräume der großen westdeutschen Stromproduzenten, Gasimporteure und Ferngasgesellschaften in den neuen Ländern wettbewerblieh zu begrenzen; denn die vertikale Trennung ermöglicht Wettbewerb der Energieproduzenten um die Einspei-

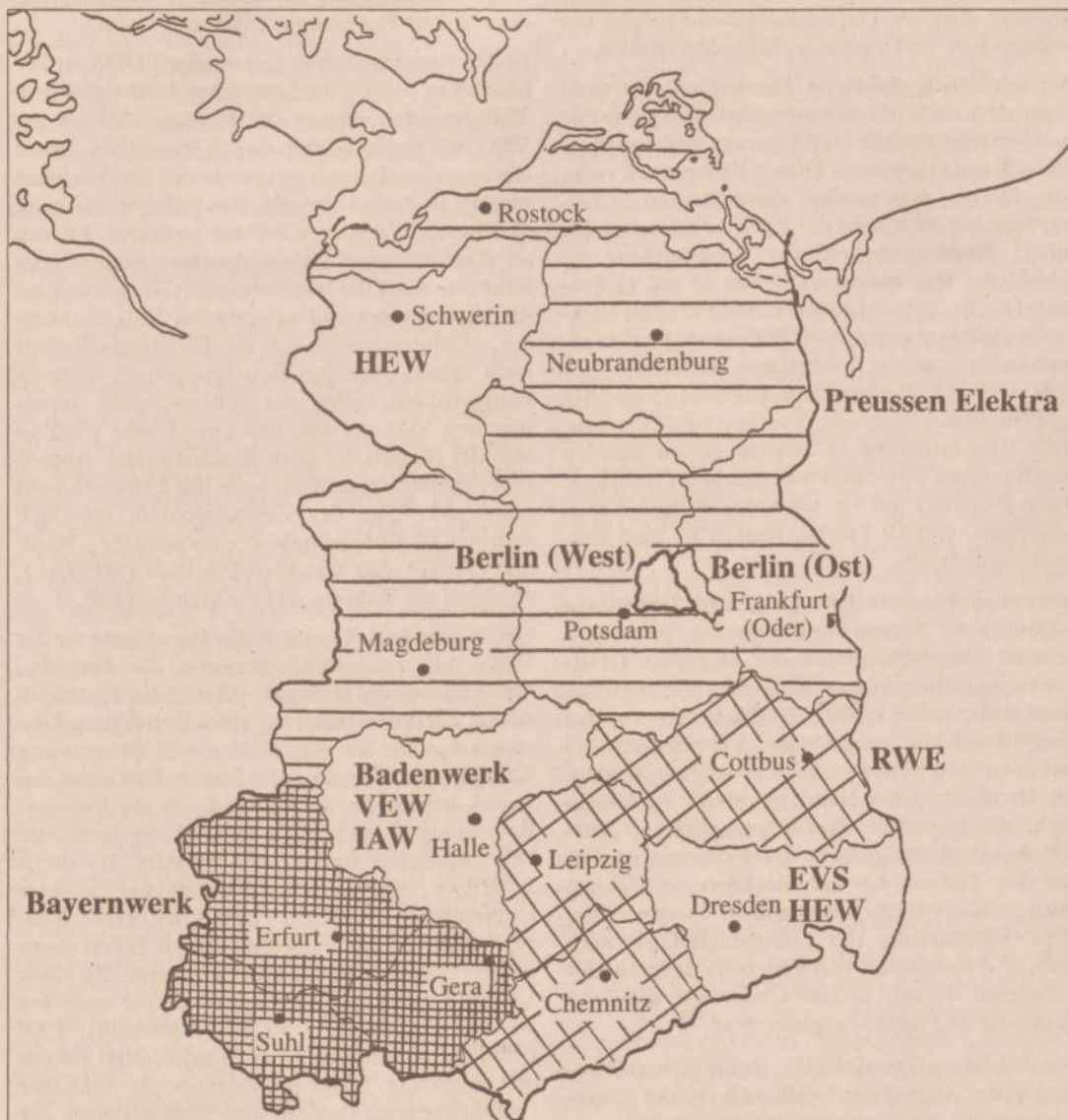
sung in das Leitungsnetz. Diese Option wurde verspielt.

Die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft gehört in der alten Bundesrepublik traditionell zu den stark regulierten Bereichen. Die Energieversorgungsunternehmen (EVU) und die Ferngasgesellschaften sind aufgrund der Demarkationsverträge Regionalmonopolisten in ihren Versorgungsgebieten. Zwar ist durch frühere Kartellgesetznovellen Randzonenwettbewerb denkbar geworden (Befristung und zeitliche Koordination von Konzessionen und Demarkationen), aber eine Garantie gibt es auch dafür nicht. Anstatt die in Ostdeutschland erhaltene Chance zur Deregulierung zu nutzen, wurde das westdeutsche Regulierungssystem einfach auf die neuen Bundesländer übertragen.

Bei der Übernahme der ostdeutschen Stromwirtschaft verhielten sich die drei westdeutschen Branchenführer Bayernwerk, Preussen Elektra und RWE, die in den alten Ländern zusammen einen Anteil von 60 Prozent am Stromabsatz haben, geradezu lehrbuchgerecht. Das Bundeskartellamt wurde zunächst mit einem Konzept konfrontiert, das die konsortiale Beherrschung sowohl der Verbundebene als auch der Regionalebene durch die „drei Großen“ vorsah. Dieses am 19. Juni 1990 angemeldete Zusammenschlußvorhaben wäre durch die induzierte Inlandswirkung gemäß § 98 (2) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom Bundeskartellamt untersagt worden. Die Inlandswirkung war ableitbar aus dem erwarteten „Gruppeneffekt“ (der Wettbewerb um Versorgungsgebiete in der alten Bundesrepublik wäre gedämpft worden) und aus dem möglichen Abschreckungseffekt. Durch die Vergrößerung der Versorgungsgebiete wäre der Anteil der drei Konsortialbeteiligten auf über 70 Prozent am Gesamtabsatz in Deutschland gestiegen (mit entsprechender Vergrößerung des Abstandes zu den übrigen Stromversorgern); außerdem wäre das so-



Abb. 2: Stromversorgung in den neuen Bundesländern



Die in der Karte eingetragenen westdeutschen Energieversorgungsunternehmen verfügen über 51% des Aktienkapitals des jeweiligen regionalen Stromversorgers. Ausnahmen: **Berlin-Ost:** BEWAG 49,9%; **Frankfurt/Oder:** Preussen Elektra 45,9%, RWE 5,1%; **Halle:** VEW 41%, Badenwerk 10%, Isar-Amperwerke 10%; **Erfurt:** Bayernwerk 33,97%, Preussen Elektra 17,03%; **Dresden:** EVS 38%, HEW 22%; **Chemnitz:** RWE Energie 30,6%, Bayernwerk 20,4%.

Quelle: Stromthemen, 8 (1991) 2, S. 5.

genannte West-Ost-Geschäft für andere westliche Stromproduzenten wegen der Herrschaft der „drei Großen“ über die Durchleitungsbedingungen des ostdeutschen Verbundnetzes behindert worden.

Der schließlich realisierte Stromvertrag ist wohl kaum eine nach wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten substantielle Verbesserung des ursprünglichen Konsortialplanes. Dieser Kompromiß reduziert für die drei großen westdeutschen Stromerzeuger den Anteil auf der *Verbundebene* von 100 auf 75 Prozent und auf der *Regionalebene* die Anzahl der Gebietsmonopole von 15 auf 11 Prozent. Die Bayernwerke, RWE und Preussen Elektra übernehmen gemeinsam 75 Prozent des Grundkapitals des aus der Vereinigten Kraftwerks AG Peitz und der Verbundnetz Elektroenergie AG zusammengesetzten Stromverbundunternehmens. Die restlichen 25 Prozent stehen anderen westdeutschen Stromunternehmen zur Verfügung. Diese Regelung gilt für die veranschlagte Sanierungsphase von 20 Jahren, danach ist eine Entflechtung möglich.

Obwohl ein Finanzbedarf von 40 Mrd. DM für die Sanierung der Stromwirtschaft in den neuen Ländern im Gespräch ist und die ehemalige DDR-Versorgung ein rein zentralistisches Versorgungskonzept darstellte, rechtfertigt das keineswegs den Verzicht auf eine unabhängige Verbundnetz AG und damit auf wettbewerblich günstigere Strukturen als in der alten Bundesrepublik. Außerdem ergibt sich gegenüber dem ursprünglichen Vorhaben, bei dem die gesamte DDR-Stromwirtschaft von der Turbine bis zur Steckdose von einem einzigen Konsortium übernommen werden sollte, keine Reduzierung des Gruppeneffektes, auch wenn 25 Prozent der Verbundebene anderen Unternehmen – auch ausländischen, wie etwa der Electricité de France – zugänglich ist.

Wie Abbildung 2 verdeutlicht, ist die Stromversorgung in der ehemaligen DDR auch auf der Regionalebene auf die westdeutschen Energieversorger aufgeteilt. Diese halten bis auf die BEWAG in Ost-Berlin über 50 Prozent des Aktienkapitals an dem jeweiligen regionalen Stromversorger. Vier Regionen (Berlin, Halle, Schwerin und Dresden) wurden nicht von den „drei Großen“ akquiriert, hier waren regionale Konsortiallösungen mit VEW, Badenwerk, BEWAG, Isar-Amperwerke, EVS und HEW möglich. Allerdings wurden den Bayernwerken und der Preussen Elektra unverständlicherweise Versorgungsgebiete überlassen, die unmittelbar an ihre Versorgungsgebiete in den alten Ländern angrenzen. Damit bleibt der Wettbewerb zwischen den regionalen Elektrizitätsver-

sorgungsunternehmen auch dann beschränkt, wenn im Zuge einer europaweiten Deregulierung die vertikale Integration aufgelockert wird.

In der Gaswirtschaft der ehemaligen DDR ist insbesondere die am 18. September 1990 vollzogene 35-Prozent-Beteiligung der Ruhrgas AG an der VNG AG wettbewerbspolitisch fragwürdig, zumal ein mit der Ruhrgas verbundenes Unternehmen weitere 10 Prozent erhielt. Die Ruhrgas AG hatte sich in der Vergangenheit auf mehreren Ebenen als dominierender Erdgasimporteur etabliert. Sie führt einerseits die internationalen Konsortien an, die norwegisches und sowjetisches Erdgas ankaufen. Andererseits ist sie als Ferngasgesellschaft nicht zuletzt über ihre Beteiligungen an weiteren Ferngasgesellschaften der beherrschende Importeur und Verteiler auf nationaler Ebene (70 Prozent des Bedarfs der alten Bundesländer). Abgesichert werden diese Stellungen des Unternehmens durch die Lage der Bundesrepublik innerhalb Europas als Knotenpunkt der europäischen Nord-Süd-(TENP) und Ost-West-Pipelines (MEGAL), an denen die Ruhrgas AG die Mehrheit hält.

Das Bundeskartellamt gab der Beteiligung an der VNG AG unverständlicherweise die Freigabe, nachdem sich die Ruhrgas AG und die Treuhandanstalt zur Verwirklichung eines Beteiligungskonzeptes für die Vergabe weiterer 55 Prozent der Kapitalanteile bereit erklärt hatten. Das sollte den Zweck haben, die im Inland durch die Ruhrgas-Beteiligung zu erwartende Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung der Ruhrgas AG durch Schaffung „gegengewichtiger Beteiligung“ anderer Unternehmen erträglicher zu machen. Diese Konzeption ist deshalb fragwürdig, da sie ja erst durch die Ruhrgas-Beteiligung induziert wurde. Zu allem Überflus sehen die Zuteilungskonzepte nach wie vor mit British Gas, Statoil (Norwegen), ELF (Frankreich) und Gazprom (Sowjetunion) jeweils die nationalen Erdgasproduzenten als Teilhaber (je fünf Prozent) vor. Mit dem Hineindrängen der Gaslieferanten in die Verbundstufe würde aber die vertikale Integration auf die Spitze getrieben.

Dabei waren die Voraussetzungen für eine von den westdeutschen Erdgasimporteuren und den Ferngasunternehmen unabhängige Verbundnetz AG sehr günstig, da die VNG AG schon alleiniger Inhaber des gesamten Fernleitungsnetzes inklusive Untertagespeicher und Verdichteranlagen in den neuen Ländern war, ohne dabei in weitere Produktionsstufen integriert zu sein. Gerade weil durch die Leitungsgebundenheit des Energieträgers Gas wechselseitig wirkende Abhängigkeiten in den Stufen der Gaswirtschaft bestehen, kommt es hier zur



Erhaltung wettbewerblicher Strukturen auf eine vertikale Trennung an.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die leitungsgebundene Energiewirtschaft vor allem auf der Netzebene wettbewerblicher hätte organisiert werden können und müssen. Bei beiden Energieträgern versuchten die westdeutschen Unternehmen eine wettbewerbsschädliche Strategie durchzusetzen. Leider haben sie damit weitgehend Erfolg gehabt.

## 2. Die regionalen Tageszeitungsmärkte

Mitte April dieses Jahres hat die Treuhandanstalt ihre Entscheidung über die Privatisierung von zehn der 15 früheren SED-Bezirkszeitungen bekanntgegeben (vgl. Abb. 3). Jede dieser Tageszeitungen war für den jeweiligen DDR-Bezirk die Erstzeitung (das auflagenstärkste Blatt) gewesen, wobei die SED die Marktgrenzen – also die Verbreitungsgebiete – künstlich steuerte, etwa durch von ihr kontrollierte Papierzuteilungen. Die Vergabe der Zeitungen an westliche Verlage war das bis dahin komplexeste und wirtschaftlich bedeutendste Privatisierungsprojekt der Treuhandanstalt. Insgesamt bewarben sich um die zehn Tageszeitungen 37 Verlage, die 84 Angebote abgegeben hatten. Der Verkaufserlös von fast 900 Mio. DM offenbart, daß diese Zeitungen zu den wenigen attraktiven Aktiva der Treuhandanstalt gehören.

Bei vielen Brancheninsidern hatte nach der Wende zunächst die Meinung geherrscht, daß trotz radikaler inhaltlicher Änderungen die alten SED-Zeitungen von den ostdeutschen Lesern nicht mehr akzeptiert würden. Diese Auffassung hat sich als falsch erwiesen. Die Auflagen der alten Bezirkszeitungen sind hoch geblieben. Den Tageszeitungsverlagen in den neuen Ländern mangelte es nach der Währungsunion im Gegensatz zu anderen ostdeutschen Produkten also nicht an qualitativer Wettbewerbsfähigkeit. Es fehlte vielmehr an technisch effizienten Produktionsmöglichkeiten und an einer hinreichenden Kapitalausstattung. Daher suchten letztlich alle ostdeutschen Verlage schon relativ früh westliche Kooperationspartner. Diese Kooperationen führten bei drei der 15 ehemaligen Bezirkszeitungen schnell zu Verkäufen. Diese waren in der Öffentlichkeit jedoch umstritten, weil sie ohne öffentliche Ausschreibung erfolgten. So übernahm ein Gemeinschaftsunternehmen von Maxwell und Gruner + Jahr die „Berliner Zeitung“ von der PDS (Zustimmung der Treuhandanstalt am 12. März 1991). Bereits Ende 1990 waren die „Freie Presse“, Chemnitz (Medien-Union) und die „Mitteldeutsche Zeitung“, Halle (DuMont

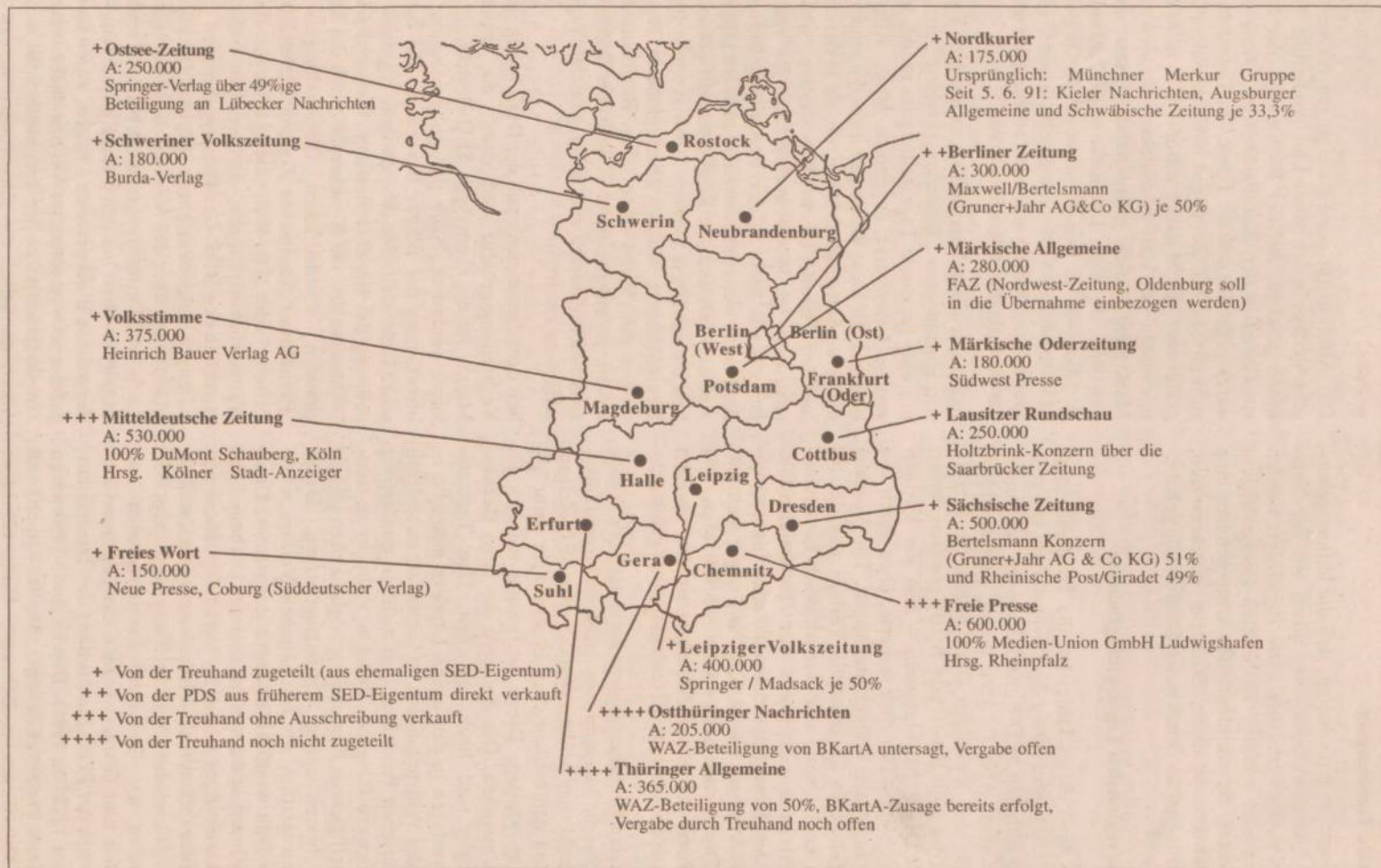
Schauberg) von der Treuhandanstalt veräußert worden.

Die Attraktivität der Erstzeitungen für westdeutsche Verlage in den neuen Ländern beruht, ökonomisch gesehen, auf der Regionalität der Marktstrukturen in der Zeitungsbranche. Diese ist dadurch gegeben, daß die Leser von Tageszeitungen zum großen Teil Zeitungen mit regionalem Bezug präferieren. Es ist daher von räumlich recht engen relevanten Märkten auszugehen, wenn auch die Marktgrenzen nicht grundsätzlich als starr anzusehen sind. Je nach Intensität und Dynamik des Wettbewerbs in den Randzonen der regionalen Märkte können Verbreitungsgebiete von Tageszeitungen längerfristig wachsen, schrumpfen und sogar Marktgrenzen obsolet werden.

In der alten Bundesrepublik existiert eine Vielzahl von sogenannten „Einzeitungskreisen“, in denen nur eine regionale Tageszeitung im räumlich relevanten Lesermarkt angeboten wird. Allerdings bestehen für diese Zeitungen nicht die monopolitischen Verhaltensspielräume, wie sie in der ökonomischen Theorie beschrieben werden, weil verschiedenartige Wettbewerbseffekte die marktbeherrschende Stellung der Erstzeitung begrenzen. Sind keine weiteren ernstzunehmenden regionalen Anbieter (als aktuelle Konkurrenten) präsent, gehen die stärksten Wettbewerbseffekte für den Regionalmarkt von den überregionalen Tageszeitungen aus. Wenn diese einen Regionalteil enthalten, ist entsprechend intensiverer Wettbewerb zwischen regionalen und überregionalen Tageszeitungen zu erwarten.

Seit dem Zusammenbruch der DDR haben sich die Verbreitungsgebiete und damit die regionalen Märkte für die ehemaligen SED-Bezirkszeitungen kaum verändert. Nach der publizistischen Neuorientierung der Blätter bevorzugten die ostdeutschen Leser weiterhin die gewohnte regionale Ausdehnung der Berichterstattung. Während seit der Währungsunion die Konkurrenz durch die überregionalen westdeutschen Tageszeitungen wie „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, „Süddeutsche Zeitung“ oder „Die Welt“ stetig zunimmt, sind die Wettbewerbseffekte, die von den früher zusätzlich in den DDR-Bezirken angebotenen Tageszeitungen ausgehen, kaum spürbar. Da die Entscheidungen über den Verkauf dieser sogenannten Zweit- und Drittzeitungen nicht bei der Treuhandanstalt, sondern bei den alten Eigentümern – den ehemaligen Blockparteien – liegen, waren hier Engagements westdeutscher Verlage unabhängig vom Zuteilungsverfahren der Treuhandanstalt möglich. Allerdings haben die Erfahrungen in den alten

Abb. 3: Verkauf bzw. Zuteilung der ehemaligen SED-Bezirkszeitungen.  
 Titel, derzeitige Auflage und Erwerber oder von der Treuhand vorgesehener Erwerber



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Presseinformationen.



Bundesländern und die jüngsten Entwicklungen in Ostdeutschland bestätigt, daß es Zweit- und Drittzeitungen sehr schwer haben, am Markt gegen die Erstzeitungen zu bestehen. Daraufhin haben sich bereits einige Verlage wieder aus dem Engagement in Zweit- und Drittzeitungen zurückgezogen.

Wettbewerbseffekte auf die regionalen Märkte sind auch kaum von den überregionalen ostdeutschen Tageszeitungen zu erwarten. Das „Neue Deutschland“ hat zur Zeit wohl nur noch ein Zehntel seiner früheren Auflage von 1,1 Mio. Die „Neue Zeit“ (jetzt FAZ-Verlag) mit einer Auflage von 60 000 und das „Deutsche Landblatt“ (früher „Bauernecho“, jetzt Kooperation mit FAZ-Verlag) mit derzeit 30 000 Exemplaren pro Tag bewegen sich an der Wirtschaftlichkeitsgrenze. Schließlich hat „Der Morgen“ (früher LDPD-Organ, danach Springer-Verlag) mit im Mai 1991 noch verkauften 46 000 Exemplaren sein Erscheinen ganz eingestellt.

Abzuwarten bleibt aber, welche Wirkungen in absehbarer Zeit von der potentiellen und substituierenden Konkurrenz auf die Regionalzeitungen ausgehen können. Natürliche Substitutionskonkurrenten auf den Lesermärkten sind traditionell Boulevardzeitungen, deren Wettbewerbseffekte aufgrund der unterschiedlichen Leserbedürfnisse, die sie befriedigen, jedoch eher vorsichtig bewertet werden sollten. In Ostdeutschland sind die Wirkungen trotz einiger Regionalausgaben („Bild“, „Morgenpost“) sehr gering. Die Ostauflage von Springers „Bild“ sackte von über eine Million vor der Währungsunion auf jetzt unter 500 000 Exemplare. Der Markt für Boulevardzeitungen scheint in den neuen Bundesländern in hohem Maße eigenständig zu sein, was sich in dem derzeit sehr heftigen Preiswettbewerb zwischen „Bild“, „Morgenpost“ und der Burda/Murdoch-Neueinführung „Super“ zeigt. Diesem Preiswettbewerb sind schon nach kurzer Zeit die Regionalausgaben in Leipzig, Magdeburg, Gera und Erfurt des rheinischen Boulevardblattes „Express“ zum Opfer gefallen.

Neben der aktuellen ist also auch die Substitutionskonkurrenz auf den ostdeutschen Tageszeitungsmärkten derzeit nur sehr begrenzt wirksam. Die räumliche Enge der einzelnen Märkte und das konservative Kaufverhalten der Leser begründen somit die hohe Attraktivität der ostdeutschen Regionalzeitungen. Jeder der Erwerber besitzt auf seinem regionalen Markt einen stark erweiterten Verhaltensspielraum, der einer regionalen Monopolstellung sehr nahe kommt. Die Wettbewerbshoffnungen für die ostdeutschen Regionalmärkte

ruhen daher im wesentlichen auf den potentiellen Konkurrenten. Die Verlage auf anderen räumlich relevanten Tageszeitungsmärkten sind dabei die wahrscheinlichsten Konkurrenten für den jeweiligen Markt, weil sie bereits ein sachlich gleichartiges Produkt anbieten. Zeitschriften- und Wochenzeitungsverlage sind diejenigen potentiellen Konkurrenten, denen man grundsätzlich die zweit-höchste Markteintrittsfähigkeit zuspricht. Hemmnisse für einen Marktzutritt spielen für diese Unternehmen keine wesentliche Rolle für ihre jeweilige Entscheidung, ob sie zukünftig ein Konkurrenzprodukt auf einem Regionalmarkt anbieten wollen.

Leider hat das Vergabeverfahren der Treuhandanstalt die möglichen Effekte der potentiellen Konkurrenz kaum berücksichtigt. Dabei sollten wettbewerbspolitische Gesichtspunkte des Bundeskartellamtes bei der Privatisierung der Zeitungen von Anfang an eine Rolle spielen. Das Bundeskartellamt argumentierte, daß in Verbreitungsgebieten, in denen mittelfristig die Erstzeitungen keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, die Wettbewerbseffekte aus angrenzenden Verbreitungsgebieten nicht per se ausgeschlossen sein dürfen. So wollte etwa der WAZ-Konzern mit allen drei thüringischen Erstzeitungen in Erfurt, Suhl und Gera Zusammenschlußvorhaben realisieren. Das Kartellamt untersagte jedoch bereits 1990 die Beteiligung an den „Ostthüringer Nachrichten“, weil die WAZ-Gruppe schon die kartellrechtliche Freigabe für eine Beteiligung an der „Thüringer Allgemeine“ bekommen hatte, also im angrenzenden regionalen Markt.

Ausgehend von der Linie des Bundeskartellamtes wollte die Treuhandanstalt die regionalen Märkte nur mit Unternehmen „besetzen“, die nicht schon in einem benachbarten Markt eine beherrschende Stellung haben. Da sich die westdeutschen Verlage für mehrere Erstzeitungen bewarben, stand die Treuhandanstalt vor dem Dilemma, die Gebote zunächst zu sammeln, um dann die ostdeutschen Verlage gemäß einer „Flickenteppichvorstellung“ zuzuteilen. Wegen der angesprochenen Bedeutung des potentiellen Wettbewerbes hätte es das übergeordnete wettbewerbspolitische Ziel beim Verkauf der Bezirkszeitungen sein müssen, den Kreis potentieller Konkurrenten für die einzelnen regionalen Tageszeitungsmärkte möglichst breit und heterogen zu erhalten.

Diese Zielsetzung konnte mit der Anwendung der „Flickenteppichtheorie“ nicht erreicht werden. Hier wurde viel zu statisch auf den aktuellen Randzonenwettbewerb geachtet. Außerdem wurden



nur Brancheninsider berücksichtigt. Das vielbenutzte Argument, für den Erhalt der Erstzeitungen könne nur branchenspezifisches Know-how in Form von Zusammenschlüssen mit westdeutschen Brancheninsidern transferiert werden, ist nicht einleuchtend. Branchenspezifisches Know-how ist grundsätzlich auf den Märkten käuflich wie andere Güter auch. Wenn Know-how-Transfer nicht an Zusammenschlüsse gebunden ist, kann der Kapitaltransfer auch aus branchenfremden Bereichen kommen. Damit würden mehr Anbieter in der Branche verbleiben, was die wettbewerbspolitisch positive Konsequenz hätte, daß sich der Kreis potentieller Konkurrenten für jeden regionalen Markt erweitert. Mit der Strategie, einen durch westdeutsche Großverlage besetzten Flickenteppich zu verwirklichen, ist die Chance verringert worden, in Zukunft den Wettbewerb in der Pressewirtschaft zu intensivieren.

Das Vergabekonzept für die ehemaligen SED-Zeitungen war aber nicht nur konzeptionell problematisch, offenbar hat es die Treuhandanstalt auch überfordert. So ist die „Leipziger Volkszeitung“ einem Gemeinschaftsunternehmen zwischen der Verlagsgruppe Madsack und dem Axel Springer Verlag zugeteilt worden, obwohl Springer schon die Zweitzeitung „Sächsisches Tageblatt“ (Auflage: 55 000) im gleichen Markt mit dem Segen des Bundeskartellamtes übernommen hatte. Auch die Substitutionskonkurrenz ist nicht durchgehend berücksichtigt worden. Im Besitz des Bertelsmann-Konzerns sind im gleichen Verbreitungsgebiet die

„Sächsische Zeitung“ (über eine Mehrheitsbeteiligung) und das Boulevardblatt „Dresdner Morgenpost“ (Auflage: 120 000). Im ehemaligen Bezirk Halle sind die „Mitteldeutsche Zeitung“ und das Boulevardblatt „Neue Presse Express“ vom Verlag DuMont Schauberg übernommen worden. Darüber hinaus sind westdeutsche Verlage ohne Tageszeitung bei der Zuteilung durch die Treuhandanstalt kaum zum Zuge gekommen. Nur in zwei Fällen, „Schweriner Volkszeitung“ (Burda-Verlag) und „Volksstimme“ (Bauer-Verlag), erhielten sie den Zuschlag. Zudem wurde die innovative Strategie des Bauer-Verlages, der schon sehr früh mit vier ostdeutschen Erstzeitungen Kooperationen geschlossen hatte, nicht belohnt. Der Verlag erhielt ebenfalls nur eine der Bezirkszeitungen, obwohl die Engagements wettbewerbspolitisch eher zu begrüßen waren als die Übernahme manches westdeutschen Zeitungsriesen.

Schließlich hat das Zuteilungskonzept der Treuhandanstalt einen zügigen Verkauf der Erstzeitungen verhindert und damit die erforderliche Kapitalausstattung der ostdeutschen Verlage verzögert. Zudem erschwert jede nicht gemäß dem Treuhandkonzept realisierte Übernahme (wie etwa die Rücknahme des Übernahmeangebots für den „Nordkurier“ durch die Münchner Merkur Gruppe oder der Streit um die Beteiligungshöhe des Bertelsmann-Konzerns bei der „Sächsischen Zeitung“) die endgültige Vergabe, weil neue Bewerber nur in Frage kommen, wenn sie ins „Flickenteppichkonzept“ passen.

## V. Resümee

In den neuen Bundesländern sind vor allem zwei Aufgaben zu lösen: Zum einen muß sich auf den Gütermärkten Wettbewerb entwickeln und zum anderen sind die ostdeutschen Produzenten in die Lage zu versetzen, dem Wettbewerb mit westlichen Anbietern standzuhalten. Angesichts des dramatischen Zusammenbruchs hat sich die Aufmerksamkeit der wirtschaftspolitischen Instanzen inzwischen fast ausschließlich der zweiten Aufgabe zugewandt. Es wird sogar gefordert, die Durchsetzung von Wettbewerb zugunsten der Gewinnung der Wettbewerbsfähigkeit befristet zurückzustellen.

Solche Vorschläge machen nur Sinn, wenn zwischen den beiden Aufgaben überhaupt ein Zielkonflikt besteht. Die ökonomische Theorie sowie die Erfahrungen in den marktwirtschaftlichen

Volkswirtschaften zeigen indessen, daß nicht Zielkonflikt, sondern Zielkonformität besteht: Bedenkt man, daß erst der Wettbewerb die Unternehmen zur Suche nach der wettbewerbsfähigen Produktion antreibt und daß zugleich der Wettbewerb die dafür notwendigen Informationen liefert, dann ist intensiver Wettbewerb geradezu die Voraussetzung für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Produktionsstrukturen.

Das Bundeskartellamt hat den dringend benötigten Transfer von westlichem Wissen und Kapital weder behindert noch verzögert. Dort, wo es eingegriffen hat, handelte es sich um regionale und lokale Märkte oder um regulierte Bereiche mit jeweils hohen Marktzutrittsbarrieren. Hier versuchten die westdeutschen Branchenfürher die von der Planwirtschaft hinterlassenen monopolistischen



Anbieterstrukturen zu übernehmen (Zucker, Zement, Pressegrasso) oder bestehende dezentrale Marktstrukturen nach westdeutschem Beispiel zu konzentrieren (Strom, Gas).

In den fünf Monaten vor der staatlichen Einigung, in denen das Amt für Wettbewerbsschutz für das Gebiet der DDR die Wettbewerbsaufsicht führte, galt bekanntlich eine weniger strenge Fusionskontrolle als im Bundesgebiet. Die Wettbewerbsbehörde konnte bei ihren Entscheidungen neben den wettbewerbspolitischen Überlegungen auch jene politischen Argumente einbeziehen, die nach dem bundesdeutschen Kartellrecht erst der Bundeswirt-

schaftsminister nach der Entscheidung des Bundeskartellamtes und nach Begutachtung der Monopolkommission geltend machen kann. Damit sollte die Entscheidungsprozedur verkürzt werden. Diese Form der Liberalisierung hat sich nicht bewährt. Letztlich hat sich auch damals der Wirtschaftsminister die Entscheidungskompetenz vorbehalten. Die Erfahrungen zeigen, daß in Zeiten, in denen kurzfristiges Krisenmanagement herrscht, langfristig orientierte wettbewerbspolitische Überlegungen wenig Gehör finden. Um so dringlicher ist es, daß wettbewerbspolitische Bedenken öffentlich dargelegt und nur mit nachprüfbarer Begründung beiseite gelegt werden.

# Zur Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern

## Entwicklung und Perspektiven

### I. Vorbemerkungen

Die DDR-Bürger erwarten eine tiefgreifende Umwälzung ihrer gesamten Lebensordnung, hat Kurt Biedenkopf, heute Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, im Juni 1990 in einem Interview mit der PDS-Zeitung „Neues Deutschland“ gesagt. Der schnelle Übergang von der alten zur neuen Ordnung werde schockartig wirken; ein radikaler Wandel sei kaum vorstellbar<sup>1)</sup>. Biedenkopf hat recht behalten. Der mit der Wende im Herbst 1989 eingeleitete Umbruch hat sich mittlerweile für die meisten Menschen der ehemaligen DDR als ein kritischer Lebenschnitt erwiesen. Mitte April 1991 war beinahe jeder zweite Haushalt von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder der sogenannten „Warteschleifenregelung“ betroffen<sup>2)</sup>.

Während ein vergleichsweise kleiner Teil der Bevölkerung jetzt vielleicht die Chance der privaten Existenzgründung (1990 betrug das Potential an Neugründungen 270 000<sup>3)</sup>) oder des beruflichen Aufstiegs wahrnehmen kann, fühlt sich die große Mehrheit unter den neuen Bedingungen eher verunsichert. Es haben sich die bisherigen Beschäftigungsmöglichkeiten und -bedingungen radikal verändert. Das reicht von ungewohnten Leistungsanforderungen am Arbeitsplatz, erhöhten Mobilitätserwartungen an den einzelnen über neuartige bzw.

tiefgreifend geänderte Anforderungen an die persönliche Qualifikation bis zum Beschäftigungsverlust.

Der klassische Zusammenhang zwischen individueller Leistungsfähigkeit und beruflichem Erfolg ist unter den derzeit in den neuen Bundesländern herrschenden katastrophalen wirtschaftlichen Bedingungen kaum herstellbar. Der Markt, von dem diese Regelmäßigkeit erwartet wird, funktioniert (noch) nicht. Es gibt in der ehemaligen DDR heute keinen einzigen Industrie-, Landwirtschafts- oder Handwerksbetrieb, keine einzige wissenschaftliche Einrichtung, keine einzige Behörde oder öffentliche Verwaltung, die sich nicht zumindest mit dem Problem des Personalabbaus konfrontiert sieht. Fachleute schätzen, daß in den Betrieben der ehemaligen DDR zwischen 30 und 50 % der Arbeitsplätze im internationalen Wettbewerb nicht überlebensfähig sein werden<sup>4)</sup>. Vielfach ist Konkurs angesagt, droht als Ergebnis der „Abwicklung“ die Schließung oder bestenfalls das Aufgehen in einer anderen Institution. Für die meisten der Betroffenen bedeutet dies, daß sie zunächst arbeitslos werden. Ihr Schicksal hängt davon ab, ob der Betrieb, in dem sie tätig sind, verkauft, saniert oder geschlossen wird.

### II. Entwicklung der Beschäftigungssituation in der ehemaligen DDR bzw. in den neuen Bundesländern nach der Wende

Mit Herstellung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 ist die Arbeitsrechts-

ordnung der früheren DDR an die Bedingungen der sozialen Marktwirtschaft angepaßt und das „Recht auf Arbeit“ durch den nicht so umfassenden „Schutz der Arbeit“ ersetzt worden. Seit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 gelten in den neuen Bundesländern grundsätzlich das Arbeitsrecht und das Arbeitsschutzrecht der Bundesrepublik. Arbeitslosigkeit gab es jedoch schon zum Jahreswechsel 1989/1990. Zu diesem Zeitpunkt galt zwar noch das in der Verfassung der DDR niedergelegte Recht auf Arbeit, das in der Vergangenheit tatsächlich jedem Bürger ein juristisch gültiges Arbeitsverhältnis garantiert hatte. Aber es wurde in

<sup>1)</sup> Vgl. Die Vereinigung als Herausforderung verstehen. ND-Interview mit dem Wirtschaftsjuristen Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, in: Neues Deutschland vom 9./10.6. 1990, S. 11.

<sup>2)</sup> Vgl. Horst Randow, Wie stark hat sich die Lebenshaltung verteuert?, in: horizont, 24 (1991) 22, S. 7f.

<sup>3)</sup> Darin sind 99 000 Gründungsvorbereitungen enthalten; vgl. Werner Friedrich unter Mitarbeit von Marco Puxi, Führungskräfte und Gründungspotentiale in der ehemaligen DDR, WSF-Studien zur Wirtschaftsforschung, Kerpen 1990, S. 44.

<sup>4)</sup> Vgl. Norbert Blüm, Ein Sondergesetz zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Osten, in: Handelsblatt vom 11.2. 1991, S. 4.



der Praxis bereits unterlaufen. Damals sah sich die Bevölkerung der früheren DDR zum ersten Mal in der vierzigjährigen Geschichte des SED-Staates wieder mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit konfrontiert<sup>5)</sup>.

## 1. Entwicklung der Arbeitslosenzahlen

Zahlen über die Höhe der Arbeitslosigkeit gibt es seit Februar 1990. Ende des ersten Quartals 1990 waren in der DDR rund 40 000 Menschen arbeitslos. Seither ist ein bis heute kaum gebrochener Anstieg der Erwerbslosenzahl zu verzeichnen (vgl. Tabelle 1 und Diagramm 1).

**Tabelle 1: Arbeitslose in der ehemaligen DDR bzw. in den neuen Bundesländern 1990/1991**

	absolut	Quote*)
1990		
Januar		
Februar	9 317	0,10
März	38 313	0,40
April	64 948	0,80
Mai	94 807	1,10
Juni	142 096	1,60
Juli	272 017	3,10
August	361 286	4,10
September	444 825	5,00
Oktober	537 800	6,10
November	589 200	6,70
Dezember	642 200	7,30
1991		
Januar	757 200	8,60
Februar	787 000	8,90
März	808 400	9,20
April	836 900	9,50
Mai	842 285	9,57

\*) Berechnungsgrundlage: Gesamtzahl aller zivilen Beschäftigten: 8 800 000.

Quelle: Die von der früheren Regierung der DDR bzw. von der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg zum jeweiligen Monatsanfang herausgegebenen aktuellen Zahlen.

<sup>5)</sup> Vgl. Jörg Roesler, Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern - Umfang, Ursachen, Befindlichkeiten und Bewältigungsstrategien, in: Rissener Rundbrief, (1991) 5, S. 128. Vor 40 Jahren sind nach Angaben Roeslers in der DDR 325 000 Arbeitslose gezählt worden. 1955 war deren Zahl allerdings schon auf 66 000 zurückgegangen. Ende der fünfziger Jahre wurde die Arbeitslosenstatistik eingestellt.

Zum Jahresende 1990 waren in den neuen Bundesländern insgesamt 642 200 Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote betrug 7,3 %. Inzwischen (Ende Mai 1991) sind 842 285, also rd. 200 000 mehr Menschen arbeitslos; das sind 9,57 % aller zivilen Beschäftigten der ehemaligen DDR (8,8 Millionen). Damit ist der Zenit noch nicht erreicht. Aus dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und aus der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg kommen düstere Prognosen. Es wird für Ende 1991 mit Arbeitslosen in einer Größenordnung von mehreren Millionen gerechnet. Von einer zu erwartenden Arbeitslosenquote zwischen 30 und 50 Prozent ist die Rede<sup>6)</sup>.

Zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle der Arbeitslosigkeit auszumachen. Im Norden Ostdeutschlands und in Berlin (Ost) liegt die Erwerbslosenquote derzeit (Mai 1991) mit 12,1 % bzw. 11,2 % einige Prozentpunkte über dem Durchschnitt (9,5 %). Im Süden des Beitrittsgebietes sind „nur“ 8,3 % aller Beschäftigten ohne Arbeit. Dazwischen liegen Sachsen-Anhalt (9,5 %), Thüringen (9,5 %) und Brandenburg (9,5 %)<sup>7)</sup>.

## 2. Entwicklung der Kurzarbeiterzahlen

Zusätzlich verschärft wird das Problem durch die hohe Zahl der Kurzarbeiter<sup>8)</sup> in den neuen Bundesländern, die seit der Einführung entsprechender Regelungen im Juli 1990 von 656 000 (7,4 % aller Beschäftigten) bis Dezember 1990 rasch auf 1,8 Millionen (20,5 %) angewachsen ist. Sie betrug im April 1991 2,0 Millionen bzw. 22,8 % und ist jetzt mit 1,96 Millionen (Mai 1991) zum ersten Mal leicht zurückgegangen (vgl. Diagramm 2). 70 % aller Kurzarbeiter arbeiten bereits länger als ein halbes Jahr verkürzt<sup>9)</sup>. Es ist davon auszugehen,

<sup>6)</sup> Vgl. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Mai-Bericht der Bundesanstalt für Arbeit, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 7. 6. 1991, S. 501.

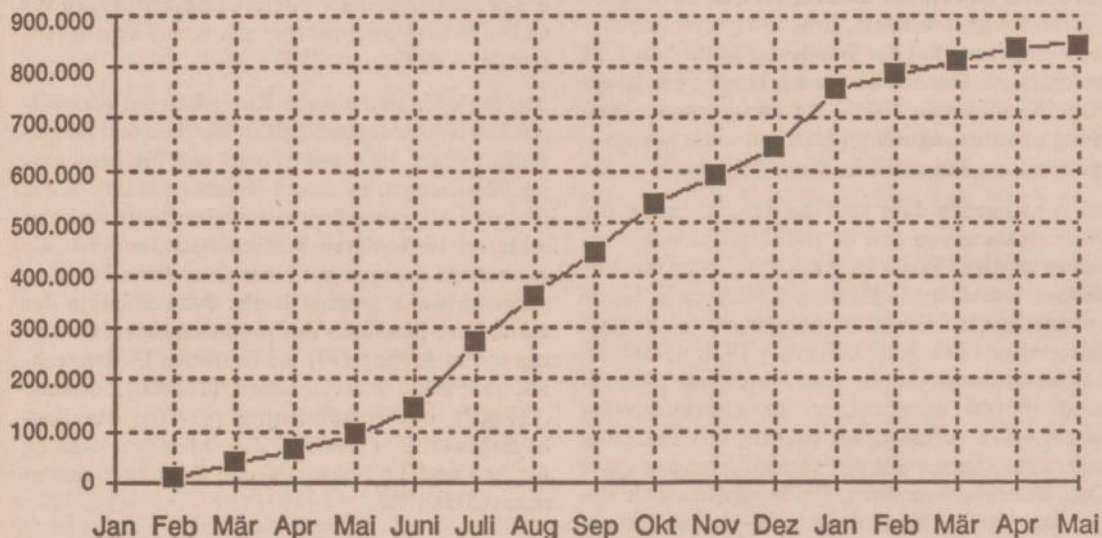
<sup>7)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>8)</sup> In den neuen Bundesländern gilt eine vom Arbeitsförderungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland abweichende Kurzarbeiterregelung. Mit dem Ziel, eine Eskalation der Arbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR zu verhindern, war im Sommer 1990 beschlossen worden, Kurzarbeitergeld hier in der Regel für ein ganzes Jahr, längstens bis zu zwei Jahren zu gewähren. Während es im Westen nur bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten gezahlt werden darf, konnte in der DDR und kann in den neuen Bundesländern im Extremfall die gesamte Belegschaft eines vor dem Zusammenbruch stehenden Betriebes Kurzarbeitergeld beziehen. Vgl. Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 22. 6. 1990, in: Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 36 vom 28. 6. 1990, §§ 63-73.

<sup>9)</sup> Vgl. u.a.: Kurzarbeit, aber nicht ohne Chancen, in: Tribüne vom 22. 1. 1991, S. 9; Die Lage (Anm. 6), S. 501.

Diagramm 1:

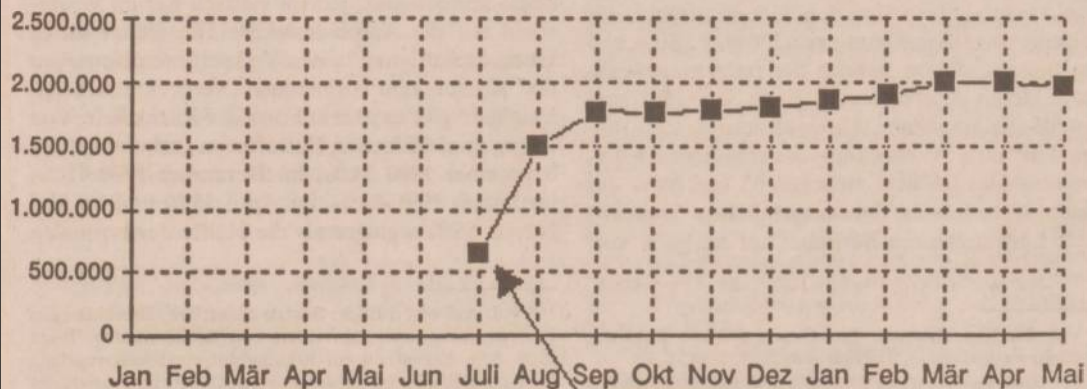
**Arbeitslose in der ehemaligen DDR bzw. in den neuen Bundesländern:  
1990/1991**



Quelle: Die von der früheren Regierung der DDR bzw. von der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg zum jeweiligen Monatsanfang herausgegebenen aktuellen Arbeitslosenzahlen.

Diagramm 2:

**Kurzarbeiter in der ehemaligen DDR bzw. in den neuen Bundesländern:  
1990/1991**



Die Kurzarbeiterregelung gilt erst seit dem 1.7.1990

Quelle: Die von der früheren Regierung der DDR bzw. von der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg zum jeweiligen Monatsanfang herausgegebenen aktuellen Kurzarbeiterzahlen.



daß der Höhepunkt der Kurzarbeit erreicht bzw. überschritten ist. Ein Rückgang wird allerdings zu Lasten der Arbeitslosenzahlen gehen.

Die Kurzarbeitergeldregelung, die nach dem Einigungsvertrag eigentlich zum 30. Juni 1991 auslaufen sollte, ist erst vor kurzem bis zum Jahresende 1991 verlängert worden. Eine entsprechende Gesetzesänderung hat der Bundestag Mitte Mai 1991 beschlossen. Danach wird auch künftig bei einem Arbeitsausfall von 100 % die entsprechende Leistung gewährt, allerdings jetzt mit einer verstärkten Bindung an berufliche Weiterbildung<sup>10)</sup>.

Im vergangenen Jahr sind die Möglichkeiten der Weiterbildung von den Betroffenen nur wenig beachtet worden. Von knapp zwei Millionen Kurzarbeitern hatten im September 1990 gerade 12 600 entsprechende Qualifizierungsangebote genutzt (Dezember 1990: 30 000, Februar 1991: 45 000)<sup>11)</sup>. Insgesamt hatten sich bis zum Jahresende 1990 nur rund 100 000 Arbeitnehmer an entsprechenden Maßnahmen beteiligt. Inzwischen, seit Jahresbeginn 1991, haben 281 200 Ostdeutsche mit einer Qualifizierung begonnen. Im Bundeshaushalt stehen für das laufende Jahr 1991 Gelder für ca. 550 000 Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen bereit<sup>12)</sup>.

Die Ursachen für das anfänglich geringe Interesse an Weiterbildungsmaßnahmen liegen zum einen in der Mentalität der Ostdeutschen, die lieber erst einmal abwarten wollen, was (mit ihnen) geschieht, als möglicherweise etwas Falsches zu tun. In der Regel ist unklar, ob die erworbenen neuen Fertigkeiten im Anschluß an die Weiterbildung verwertbar sind. Für Kurzarbeiter gibt es darüber hinaus noch einen anderen Grund: Das Kurzarbeitergeld liegt vielfach über dem Unterhaltsgeld, das während einer Ausbildung gezahlt wird. So sehen zum Beispiel die im Bereich der Industriegewerkschaft Metall geschlossenen, Ende Juni 1991 grobenteils auslaufenden „Rationalisierungsschutzabkommen“ eine Aufstockung des staatlichen Kurzarbeitergeldes (es liegt zwischen 63 und 68 % des letzten Nettolohnes der ausgefallenen Stunden) durch Leistungen des Betriebes auf ca. 90 % vor.

Diese Tarifregelungen haben sich insofern kontraproduktiv ausgewirkt, als damit der finanzielle Anreiz für eine Teilnahme der Kurzarbeiter an Weiterbildungsmaßnahmen entfallen ist. Wer ohnehin 90 % seines letzten Nettolohnes erhält, für den stellt die Anhebung des Kurzarbeitergeldes im Falle der Teilnahme an Weiterbildungslehrgängen auf 65 bis 73 % (Arbeitnehmer mit Kind) keinen Anreiz dar – im Gegenteil<sup>13)</sup>.

Am stärksten sind von der Kurzarbeit das verarbeitende Gewerbe (einschließlich Bergbau und Baugewerbe) sowie die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft betroffen. In diesen Branchen mußte in der jüngeren Vergangenheit etwa jeder Dritte verkürzt arbeiten. Im tertiären Wirtschaftssektor spielt die Kurzarbeit dagegen mit einer Quote von 7 % eine vergleichsweise geringe Rolle. Schwerpunkte der Kurzarbeit innerhalb des produzierenden Gewerbes waren Anfang 1991 die Branchen Elektrotechnik (176 900), Maschinenbau (174 800), Chemie (117 900), die Textilindustrie (83 400), das Bauhauptgewerbe (77 000), die Metallverformung (65 700) und die Nahrungs- und Genußmittelindustrie (65 600)<sup>14)</sup>.

### 3. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

Die in den neuen Bundesländern gegebenen Möglichkeiten der Kurzarbeit auch in konkursgefährdeten Betrieben für ein Jahr und länger (alte Bundesländer: sechs Monate) haben die Arbeitslosenzahlen lange Zeit vergleichsweise niedrig gehalten. Im Beitrittsgebiet lag die Arbeitslosenrate Ende 1990 mit 7,3 % nur wenig über der bisherigen Bundesrepublik Deutschland (6,8 %). Tatsächlich befindet sich, wer in den neuen Bundesländern heute kurzarbeitet, jedoch vielfach nur im Wartestand auf die Arbeitslosigkeit: Die früher durch Überbeschäftigung in den Volkseigenen Betrieben und Kombinat vorfindene „verdeckte Arbeitslosigkeit“ gibt es jetzt in Form der Kurzarbeit. Von knapp zwei Millionen Betroffenen „arbeiteten“ im September 1990 34 %, im Dezember 1990 41 %, im Januar 1991 49 %, im April 55 % und im Mai bereits 56 % weniger als die Hälfte der normalen

<sup>10)</sup> Vgl. Martina Hilgetag, Ein Gesetz soll die Zahl der Arbeitslosen senken, in: Tribüne vom 21. 5. 1991, S. 9.

<sup>11)</sup> Vgl. Andreas Oldag, Jeder zweite muß sich beruflich neu orientieren, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 4. 1991, S. 31; Weiterbildung in den neuen Bundesländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 5. 1991, S. 39.

<sup>12)</sup> Vgl. Dirk Kurbjuweit, Abschied von der reinen Lehre, in: Die Zeit vom 10. 5. 1991, S. 27; Weiterbildung (Anm. 11), S. 39; Die Lage (Anm. 6), S. 499.

<sup>13)</sup> Vgl. Auf einen Blick: Soziale Sicherheit. Broschüre des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1990, S. 9; Kurzarbeit zur Bildung nutzen. Sonderregelung für Ex-DDR wird bis Jahresende verlängert, in: Frankfurter Rundschau vom 16. 1. 1991, S. 8; M. Hilgetag (Anm. 10), S. 9.

<sup>14)</sup> Starker Anstieg in den neuen Ländern, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. 2. 1991, S. 2; Die Misere wächst: Immer mehr sind ohne Arbeit, in: Tribüne vom 7. 3. 1991, S. 3; Die Lage (Anm. 6), S. 502.



Arbeitszeit, zum großen Teil Null Stunden pro Tag. Die Zahl der tatsächlich Arbeitslosen liegt folglich um mindestens eine halbe Million über der offiziell ausgewiesenen<sup>15)</sup>. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß sich die finanziellen und vor allem sozialen Folgen für die jeweils Betroffenen ganz erheblich unterscheiden. Während Kurzarbeiter noch dem Betrieb angehören, sind Arbeitslose bereits „draußen“.

Insgesamt ist derzeit (Mai 1991) etwa jeder Dritte (32 %) von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit betroffen. Spätestens zum Jahresende 1991 wird wohl ungefähr jeder zweite dieses Schicksal erleiden müssen. Zwar ermöglicht die Verlängerung der Kurzarbeiterregelung bis 31. Dezember 1991 eine zeitliche Streckung der Entlassungen, aber dennoch wird bis zum Jahresende knapp die Hälfte von 2,8 Millionen Arbeitsplätzen in Unternehmen, die unter der Regie der Treuhandanstalt stehen, wegfallen. Davon werden insbesondere die Branchen Feinmechanik und Optik sowie Elektrotechnik und Elektronik betroffen sein. Es wird davon ausgegangen, daß sich die Belegschaftsstärken der aufgeführten Bereiche im Laufe des Jahres 1991 auf ca. 40 % reduzieren werden<sup>16)</sup>. Nach den Worten von Bundesarbeitsminister Blüm werden bis zum Herbst 1991 mindestens drei Millionen (!) Entlassungen (700 000 Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes der früheren DDR, 400 000 Arbeitnehmer aus der Landwirtschaft, 1,5 Millionen Arbeitnehmer aus Betrieben, die vom Zusammenbruch der Exporte in die östlichen Partnerländer betroffen sind, 550 000 Arbeitnehmer aus der Metall- und Elektrobranche, wo am 30. Juni 1991 Rationalisierungsschutzabkommen auslaufen) erwartet<sup>17)</sup>.

#### 4. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)

Neben der Möglichkeit der Kurzarbeit sieht die DDR-Variante des Arbeitsförderungsgesetzes auch abweichende Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung (AB) vor. Danach können für AB-Maßnahmen, die in den neuen Bundesländern seit dem

1. Juli 1990 möglich sind, von den Arbeitsämtern bis zu 100 % der Bruttolohnkosten (einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung) übernommen werden. Nach einem Jahr der Förderung ist eine Verlängerung auf zwei Jahre möglich. Sofern der Träger der Maßnahme eine Festanstellung in Aussicht stellt, kann sogar ein drittes Jahr gefördert werden. Die Sonderregelungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die wie die entsprechenden Sonderregelungen zur Kurzarbeit ursprünglich nur bis zum 30. Juni 1991 gelten sollten, sind inzwischen bis zum 31. Dezember 1992 verlängert worden. Außerdem besteht seit dem 1. April 1991 die Möglichkeit der Bezuschussung von Sachkosten der AB-Maßnahme<sup>18)</sup>.

Die breite Durchführung der ABM-Programme – sie sollen vorrangig Aufgaben umfassen, die dazu dienen, die soziale Infrastruktur oder die Umweltbedingungen zu verbessern und sind zumeist auf ein Jahr begrenzt – ist im vergangenen Jahr vor allem daran gescheitert, daß kaum Geld für Sachmittel vorhanden war. Außerdem waren die Kommunen den mit der Organisation der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verbundenen Verwaltungstechnischen Anforderungen nicht gewachsen. Schließlich stößt bei vielen Arbeitslosen eine ABM-Beschäftigung noch auf Vorbehalte<sup>19)</sup>. So konnten Ende Dezember 1990 für gerade ca. 20 000 Personen ABM-Stellen vergeben werden, womit das Ziel von 30 000 bis 40 000 nicht erreicht worden ist. Ende April 1991 waren 84 900 Personen im Rahmen der AB-Maßnahmen beschäftigt, Ende Mai 1991 113 900<sup>20)</sup>. Für 1991 sind im Bundeshaushalt ursprünglich 130 000 ABM-finanzierte Arbeitsplätze eingeplant worden. Als sich dann zu Jahresbeginn die katastrophale Situation auf dem Arbeitsmarkt abzuzeichnen begann, wurde der Etat aufgestockt. Nun steht Geld für rund 300 000 Stellen zur Verfügung<sup>21)</sup>. Werden die 550 000 Umschulungsplätze hinzugerechnet, die 1991 im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ vergeben werden können, so haben im laufenden

<sup>15)</sup> Vgl. DIW: Noch mehr Arbeitslose in den neuen Ländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 2. 1991, S. 17; Jeder fünfte ist bereits arbeitslos, in: Berliner Zeitung vom 5. 3. 1991, S. 18; Die Lage (Anm. 6), S. 501.

<sup>16)</sup> Vgl. Entlassungswelle in der ostdeutschen feinmechanischen und Elektroindustrie, in: Handelsblatt vom 7./8. 6. 1991, S. 1.

<sup>17)</sup> Vgl. N. Blüm (Anm. 4), S. 4; ders., Investitionshilfeabgabe, in: Handelsblatt vom 11. 2. 1991, S. 1; Dieter Heier, Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, in: Sozialer Fortschritt, 40 (1991) 4, S. 83–95.

<sup>18)</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz (Anm. 8), §§ 91–99; Tobias Pfeifer, ABM + AFG. Antiblockiersysteme des Arbeitsmarktes, in: horizon, 23 (1990) 37, S. 52f.; Sonderhilfen von 24 Mrd. DM durch das „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“, in: Handelsblatt vom 11. 3. 1991, S. 4; M. Hilgetag (Anm. 10), S. 9.

<sup>19)</sup> Vgl. Eisiger Wind auf dem Arbeitsmarkt, in: Tribüne vom 7. 2. 1991, S. 3.

<sup>20)</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz (Anm. 8), §§ 91–99; Gisela Thiele/Norbert Spitzky, Beschäftigungsprogramme kontra Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Arbeitsrecht, 46 (1991) 2, S. 47–49; Die Lage (Anm. 6), S. 499.

<sup>21)</sup> Vgl. M. Hilgetag (Anm. 10), S. 9; D. Kurbjuweit (Anm. 12), S. 27.



Jahr insgesamt 850 000 Arbeitnehmer die Chance des beruflichen Neubeginns. Zumindest entgehen sie vorübergehend dem Schicksal der Arbeitslosigkeit und – sie entlasten die Statistik.

### 5. Entwicklung der Zahl der offenen Stellen

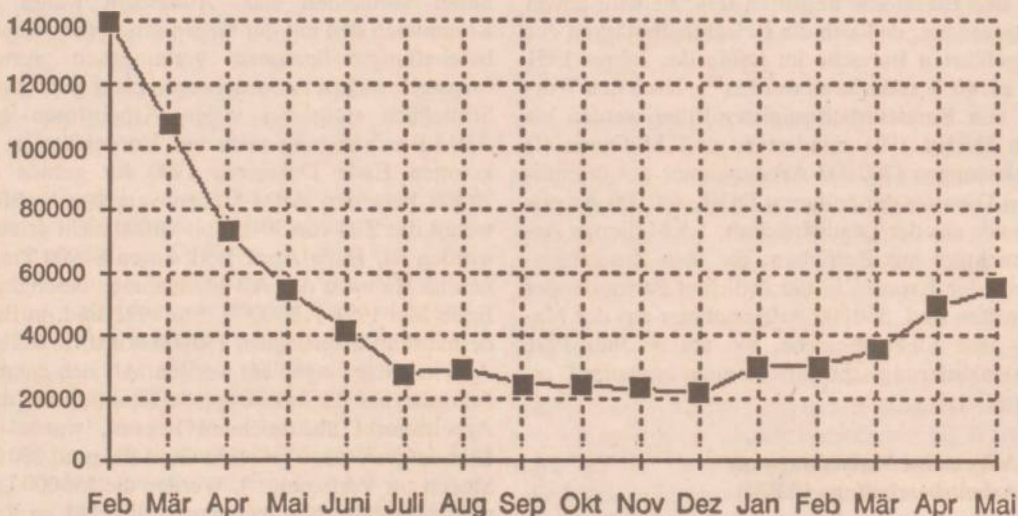
Die Zahl der offenen Stellen hat sich bis zum Jahresende 1990 genau gegenläufig zum Anstieg der Erwerbslosenziffer entwickelt. Sie ist von 139 729 im Februar auf 21 630 im Dezember 1990 gesunken. Seither ist ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Im Mai 1991 betrug die Zahl der offenen gemeldeten Stellen 55 200 (vgl. Diagramm 3)<sup>22)</sup>.

### 6. Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen

Die Monat um Monat von der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg bekanntgegebene Arbeitslosenquote der neuen Bundesländer ist genau genommen falsch. Sie ist zu niedrig, weil die von der Bundesanstalt zugrunde gelegte Zahl der Erwerbspersonen (8,8 Millionen) unter anderem durch Vorruhestand und Abwanderung von Arbeitskräften nach Westdeutschland längst abgenommen hat. Wissenschaftler des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzen die Zahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose)

Diagramm 3:

#### Offene Stellen in der ehemaligen DDR bzw. in den neuen Bundesländern: 1990/1991



Quelle: Die von der früheren Regierung der DDR bzw. von der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg zum jeweiligen Monatsanfang bekanntgegebenen aktuellen Zahlen

im Durchschnitt des vierten Quartals 1990 auf nur noch 8,3 Millionen<sup>23)</sup>. Am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg wird davon ausgegangen, daß sie Ende Dezember 1990 bei ca. 8 Millionen lag. Zu diesem Ergebnis ist auch der Ostberliner Wirtschaftswissenschaftler Jürgen Wahse gelangt. Die Zahl der Erwerbstätigen ist nach seinen Erhebungen von 9,6 (einschließlich Staats- und Parteiappa-

rat, Staatssicherheit, Verteidigung usw.) im Jahr 1989 auf ca. 8 Millionen Ende 1990 gesunken<sup>24)</sup>.

Wahse rechnet bis zum Jahresende 1991 mit einem weiteren Rückgang; dann sei nur noch ein

<sup>23)</sup> Vgl. Arbeitsmarkt im Sog des wirtschaftlichen Gefälles zwischen Ost- und Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 7 vom 14. 1. 1991, S. 57.

<sup>24)</sup> Vgl. Jürgen Wahse, Fachkräfte gehen in den Westen – Frauen und Alte bleiben zu Hause, in: horizont, 24 (1991) 11, S. 22.

<sup>22)</sup> Vgl. Die Lage (Anm. 6), S. 501.

Potential von etwa 6,7 Millionen zu erwarten. Zu vergleichbaren Ergebnissen sind Wissenschaftler anderer Institute gelangt: Am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg wird im Jahresdurchschnitt 1991 mit 20 % weniger Arbeitskräften in Ostdeutschland als 1990 gerechnet. Dies würde einem absoluten Verlust von 1,7 Millionen Erwerbstätigen entsprechen<sup>25</sup>). Wissenschaftler des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB (WSI) gehen davon aus, daß die Zahl der Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern von gegenwärtig rund 7,5 Millionen bis zum Jahresende 1990 auf 6,0 bis 6,3 Millionen zurückgehen wird<sup>26</sup>).

Die Erklärung für das Sinken der Erwerbstätigenziffer ist nicht allein in der hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern zu suchen. Zwar ist dies der entscheidende Faktor, denn für Ende 1991 rechnen die Experten bekanntlich mit mehreren Millionen Erwerbslosen, aber es gibt darüber hinaus auch andere, arbeitsmarktlastende Faktoren. Wahse sieht diese vor allem in der Abwanderung von Teilen der arbeitsfähigen Bevölkerung in die alten Bundesländer, in der Pendlerbewegung, in der Inanspruchnahme von Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld, im Rückgang der Zahl der berufstätigen Rentner, in der Verringerung des Beschäftigungsgrades der Frauen, in Arbeitszeitverkürzungen und Urlaubsverlängerung sowie in der Kündigung von Ausländern<sup>27</sup>).

Die Zahl der in die frühere Bundesrepublik *übersiedelten Arbeitskräfte* betrug 1989 ca. 250 000 und 1990 ca. 200 000. 1991 werden nach Schätzungen Wahses noch einmal 100 000 Erwerbstätige das Beitrittsgebiet verlassen<sup>28</sup>). *Arbeitspendler* gibt es seit dem Fall der Mauer und nur im Raum Berlin sowie im früheren Grenzgebiet zwischen Ost- und Westdeutschland. Insgesamt gingen Ende Mai 1991 350 000 Personen mit festem Wohnsitz in der früheren DDR einer Tätigkeit in den alten Bundesländern nach<sup>29</sup>). Weil ein Abbau des Wohl-

standsgefälles nicht in Sicht ist, wird mit einem weiteren Anstieg dieser Zahl im Verlaufe des Jahres 1991 gerechnet. Nach Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) wird es bis zum Jahresende 1991 etwa eine halbe Million Arbeitspendler von Ost nach West geben. Die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände glaubt, daß die Zahl der Pendler auch in den nächsten zwei Jahren noch zunehmen werde<sup>30</sup>).

Von der Möglichkeit der *Vorruhestandsregelung*<sup>31</sup>), die Anfang Februar 1990 von der damaligen Regierung Modrow in Kraft gesetzt wurde, haben bis zum 2. Oktober 1990 knapp 372 000 ältere Arbeitnehmer Gebrauch gemacht. An ihre Stelle ist am 3. Oktober 1990 das sogenannte *Altersübergangsgeld* getreten. Bis Ende Mai 1991 haben sich weitere 141 000 Personen dafür entschieden. Das Berechtigungsalter, das unter Modrow bei 55 (Frauen) bzw. 60 (Männer) Jahren lag, und später – mit dem 3. Oktober 1990 – für Frauen und Männer auf 57 Jahre gesetzt wurde (eine Ausnahmeregelung erlaubte, daß Frauen noch bis Ende 1990 mit 55 Jahren vorzeitig in den Altersruhestand treten konnten), ist erst kürzlich – per 1. Juli 1991 – für beide Geschlechter auf 55 Jahre gesenkt worden. Diese Altersbegrenzung soll bis zum 31. Dezember 1991 – und zwar rückwirkend vom 3. Oktober 1990 – gelten. Es können also auch Arbeitnehmer, die in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung arbeitslos geworden sind und das 55. Lebensjahr vollendet haben, Altersübergangsgeld beantragen. Die Bundesregierung verspricht sich davon eine wesentliche Entlastung des Arbeitsmarktes<sup>32</sup>).

Diesen Effekt verursachen auch die jetzt aus dem Berufsleben ausscheidenden Rentner. In der früheren DDR war auf Grund des niedrigen Rentenniveaus ein nicht unerheblicher Teil der *Altersrentner* (10 % der Bevölkerung im Rentenalter) weiter seinem Beruf nachgegangen (1989: 280 000 bzw.

<sup>25</sup>) Vgl. ebenda.

<sup>26</sup>) Vgl. Strukturwandel im Osten gerät ins Stolpern, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 5. 1991, S. 9.

<sup>27</sup>) Vgl. J. Wahse (Anm. 24), S. 22; außerdem: 1,1 Millionen Menschen arbeitslos, in: Handelsblatt vom 15./16. 3. 1991, S. 4.

<sup>28</sup>) Insgesamt haben sich 1990 mehr als 330 000 Personen aus dem Beitrittsgebiet im Westen Deutschlands angesiedelt. Vgl. u. a.: Christian Wernicke, Reisen ohne Wiederkehr, in: Die Zeit vom 10. 5. 1991, S. 7; Beschäftigungsabbau im Osten geht 1992 weiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 5. 1991, S. 16.

<sup>29</sup>) Vgl. J. Wahse (Anm. 24), S. 22; Arbeitsmarkt: Ruhe vor dem Sturm im Osten, in: die tageszeitung vom 7. 6. 1991, S. 1 und 6.

<sup>30</sup>) Vgl. Bald eine halbe Million Berufspendler aus dem Osten?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 4. 1991, S. 17; Beschäftigungsabbau im Osten (Anm. 28), S. 16.

<sup>31</sup>) Die Übergangsregierung Hans Modrow hatte auf die sich zur Jahreswende 1989/90 abzeichnende Auflösungs- und Kündigungswelle am 8. Februar 1991 mit einer Vorruhestandsregelung (Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 7 vom 12. 2. 1990) reagiert. Davon konnten bis zum 3. Oktober 1990 „alle Bürger und ausländische Bürger mit ständigem Wohnsitz in der DDR“ Gebrauch machen, die im fünften Jahr vor Erreichen des Rentenalters standen. Sie haben Anspruch auf 70 % des durchschnittlichen Nettolohnes der letzten 12 Monate, mindestens jedoch auf 500 DM.

<sup>32</sup>) Vgl. Mit 55 Jahren schon Altersübergangsgeld, in: Tribüne vom 15. 5. 1991, S. 1; M. Hilgetag (Anm. 10), S. 9; Die Lage (Anm. 6), S. 501.



3 Prozent der Berufstätigen). Neben den Frauen und den Ausländern zählen heute die noch berufstätigen Rentner zu der am stärksten von den verschiedenen Kündigungswellen seit der Wende im Herbst 1989 betroffenen Gruppe. 1990 dürfte sich, so die Schätzung Wahses, die Zahl der noch berufstätigen Rentner halbiert haben; mit einem weiteren deutlichen Rückgang sei zu rechnen<sup>33</sup>).

Der Ostberliner Wirtschaftswissenschaftler geht außerdem davon aus, daß sich die *Frauenerwerbsquoten* der fünf neuen (ohne Berlin) und der elf alten Bundesländer allmählich angleichen werden. In der früheren DDR waren knapp 50 % aller Beschäftigten weiblichen Geschlechts; in der alten Bundesrepublik Deutschland nur 38 Prozent<sup>34</sup>).

Arbeitsmarktentlastend wirkt schließlich die mit Beginn des Jahres 1990 schrittweise Einführung der *40-Stunden-Woche* sowie die allmähliche An-

*gleichung der Urlaubsdauer* an das Niveau der westlichen Bundesländer. Bislang mußte die Mehrzahl der Beschäftigten 43¼ Stunden pro Woche arbeiten; der durchschnittliche Urlaubsanspruch betrug nur 20 Tage. Damit gehörte die DDR zu den Ländern mit der längsten jährlichen Arbeitszeit in Europa<sup>35</sup>).

Auch die *Rückkehr ausländischer Arbeitskräfte* in ihre Heimat entlastet den Arbeitsmarkt. In der DDR waren Ende 1989 ca. 90 000 Ausländer beschäftigt. Der größte Teil der meist befristeten Arbeitsverträge mit den ca. 60 000 Vietnamesen, 15 000 Mocambiquanern und 8 000 Kubanern ist im Laufe des Jahres 1990 gekündigt worden. Ende des Jahres waren nur noch ca. 30 000 ausländische Arbeitskräfte im Osten Deutschlands tätig. Wahse rechnet damit, daß 1991 alle der noch verbliebenen Ausländer in ihre Heimat zurückkehren werden<sup>36</sup>).

## II. Zur Struktur der Arbeitslosigkeit

### 1. Kriterien des Personalabbaus in den neuen Bundesländern

Von dem seit Jahresbeginn 1990 in der damaligen DDR bzw. später in den neuen Bundesländern forciert betriebenen Personalabbau sind verschiedene Beschäftigtengruppen in unterschiedlichem Maße betroffen. Die Ostberliner Forschungsgruppe *Arbeitsmarkt/Beschäftigung* ist auf der Basis von Befragungen in Berliner Industriebetrieben verschiedener Branchen (Elektrotechnik/Elektronik, Chemische Industrie, Metallverarbeitende Industrie, Textilindustrie, Dienstleistungsbereich) im Frühjahr 1990 und im Herbst 1990 zu Ergebnissen gelangt, die über den Berliner Raum hinaus für das Gebiet der neuen Bundesländer insgesamt relevant sind: Die wichtigsten Kriterien für den Personalabbau waren danach 1990 Alter, Nationalität und Leistungsfähigkeit<sup>37</sup>).

Die „Freisetzung“ *älterer Arbeitnehmer* ist dabei bislang insofern „konfliktgebremst“ gelaufen, als die Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeldrege-

lungen von den betreffenden Altersgruppen weitgehend genutzt worden sind, Kündigungen also großenteils gar nicht ausgesprochen werden mußten<sup>38</sup>). Im Hinblick auf die noch in diesem Jahr erwartete Arbeitslosenquote von bis zu 50 % ist jedoch zu befürchten, daß das Kriterium „Alter“ künftig eine viel größere Gruppe als diejenigen treffen wird, die von der Möglichkeit jener Altersübergangsregelungen Gebrauch machen können. Das „kritische Alter“ dürfte wohl schon bei 45 Jahren liegen.

Die o. a. Zahlen der in den neuen Bundesländern verbliebenen *ausländischen Arbeitskräfte* korrespondieren mit den Ergebnissen der Forschungsgruppe: Ausländer gehören in den Untersuchungsbetrieben zum bevorzugten Freisetzungspotential<sup>39</sup>).

Das Kriterium *Leistungsverhalten* trifft nach den Ermittlungen der Ostberliner Wissenschaftler vor allem Beschäftigte, die man eigentlich schon vor der Wende gern entlassen hätte, wenn dies möglich gewesen wäre. Sie lassen sich unter den Begriff „soziale Problemgruppen“ zusammenfassen. Dazu zählen u. a. kriminell Gefährdete, Alkoholiker und Verhaltensgestörte, die jetzt mit großer Wahrscheinlichkeit der Langzeitarbeitslosigkeit zum Opfer fallen werden. Dieser Gruppe sind aller-

<sup>33</sup>) Vgl. J. Wahse (Anm. 24), S. 23.

<sup>34</sup>) Vgl. ebenda.

<sup>35</sup>) Vgl. ebenda.

<sup>36</sup>) Vgl. ebenda.

<sup>37</sup>) Vgl. Horst Miethe/Waldemar Eisenberg/Barbara Welskopf, Beschäftigungsstrategien Ostberliner Unternehmen im Spannungsfeld von Umstrukturierung und Reorganisation (Zu Ergebnissen von Interviews mit Personalleitern ausgewählter Ostberliner Unternehmen), Berlin 1990.

<sup>38</sup>) Vgl. ebenda, S. 14f.

<sup>39</sup>) Vgl. ebenda, S. 16f.



dings auch weibliche Beschäftigte zuzurechnen. Weil sie Kinder haben oder bekommen können, gelten sie als weniger verlässlich (im Sinne von verfügbar) als männliche Arbeitskräfte<sup>40</sup>).

## 2. Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen

In den ersten Monaten des Jahres 1990 waren Beschäftigte mit Hoch- oder Fachschulabschluss überproportional unter den Arbeitslosen vertreten, was unter anderem auf die Auflösung bzw. Reduzierung bestimmter Bereiche des Staatsapparates, gesellschaftlicher Organisationen, von Wissenschaftseinrichtungen, von Leitung und Verwaltung der Kombinate und Betriebe zurückzuführen ist. Später hat sich das Qualifikationsprofil der Erwerbslosen dann eher zugunsten der Intelligenz verschoben. Seit März 1990 erfolgten verstärkt Entlassungen aus der Produktion. Damit hat der Anteil der Facharbeiter und Meister sowie der An- und Ungelernten unter den Arbeitslosen sprunghaft zugenommen<sup>41</sup>).

## 3. Frauen unter den Arbeitslosen

Die Geschlechtsstruktur der Arbeitslosen hat sich im Verlauf des Jahres 1990 immer stärker zuungunsten der Frauen verschoben. Waren im Mai (42 %) und im Juni 1990 (49 %) noch weniger als die Hälfte aller erwerbslos gemeldeten Personen weiblichen Geschlechts, so sind es seit Juli 1990 über 50 %. Ende April 1991 waren 56 % aller Erwerbslosen weiblichen Geschlechts (alte Bundesländer: 47 %)<sup>42</sup>).

Das Ansteigen der Frauenarbeitslosigkeit ist mit einer erheblichen Verringerung des bislang hohen weiblichen Beschäftigtengrades verbunden. Er lag 1989 in der DDR bei über 80 % (Bundesrepublik Deutschland: 57 %). Als Ursache für die höhere Frauenerwerbslosigkeit hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich Franke, die notwendigen Freisetzen in Industriezweigen mit einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigter genannt. So liegt z. B. in der in Sachsen und Thürin-

gen stark vertretenen Textilindustrie der Frauenanteil bei über 90 %. Ein sich insgesamt verengender Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern trägt – so Franke – „die Gefahr in sich, daß Frauen zu den Verlierern des Strukturwandels werden“<sup>43</sup>).

Frauen werden nicht nur vermehrt entlassen, sie sind außerdem unter den neuen Bedingungen von den Arbeitsämtern schwerer vermittelbar als ihre männlichen Konkurrenten. Im Oktober 1990 waren beispielsweise nur 27 % derjenigen, die eine neue Stelle antreten konnten, weiblichen Geschlechts. Insbesondere Frauen mit Kindern, Alleinerziehende und Frauen im höheren Alter gelten als schwer vermittelbar. Wegen (inzwischen) fehlender Kinderbetreuungseinrichtungen ist ihre Mobilität stark eingeschränkt<sup>44</sup>).

## 4. Jugendliche Arbeitslose

Der Anteil Jugendlicher unter den Arbeitslosen war in den Monaten Mai bis August 1990 mit 15 bis 21 % bedenklich hoch. Eine wesentliche Ursache dafür ist in der spontanen Kündigung der jungen Menschen zu sehen, die unter den neuen Bedingungen andere Wege gehen wollen. Hinzu kam die betriebsseitige Auflösung bereits geschlossener Lehrverträge nach dem 1. Juli 1990 (10 446). Etwa die Hälfte der betroffenen Jugendlichen konnte in der Folgezeit allerdings neue Lehrverträge abschließen. Anfang September 1990 waren zwischen 30 000 und 40 000 junge Menschen ohne Lehrstelle<sup>45</sup>). Im vierten Quartal 1990 lag der Anteil der Jugendlichen unter den Arbeitslosen dann bei nur noch rund 6 %, womit er allerdings immer noch beinahe doppelt so hoch war wie in den alten Bundesländern. Hier belief er sich im Dezember 1990 auf 3,2 %. Inzwischen hat sich der Prozentsatz junger Menschen bis zum Alter von 20 Jahren unter den Erwerbslosen auf rund 5 % eingependelt<sup>46</sup>).

Für den Sommer 1991 werden von der Bundesanstalt für Arbeit rund 140 000 Schulabgänger in den neuen Bundesländern erwartet. Wieviel von ihnen einen Ausbildungsplatz suchen werden, ist schwer zu sagen. Es wird geschätzt, daß etwa 10 000 bis

<sup>40</sup>) Vgl. ebenda, S. 17f.; auch: S. 20–26.

<sup>41</sup>) Vgl. u. a.: Im Juni 3,8 Millionen Mark für Pilotprojekt in den Arbeitsämtern, in: Die Neue vom 6. 6. 1990, S. 1; Klaus Grehn, Arbeitslosigkeit in der DDR, in: Arbeitswissenschaft, 34 (1990) 3, S. 193f.; Berliner Linke, 13 (1990), S. 8.

<sup>42</sup>) Vgl. Auf 40 Ost-Erwerbslose kommt eine freie Stelle, in: Frankfurter Rundschau vom 5. 4. 1991, S. 11; Die Lage auf dem Arbeitsmarkt. April-Bericht der Bundesanstalt für Arbeit, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8. 5. 1991, S. 399; Hoffnung – aber längst keine rosaroten Aussichten, in: Tribüne vom 7. 6. 1991, S. 3.

<sup>43</sup>) Frauen sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, in: Handelsblatt vom 17. 4. 1991, S. 5; Vera Dahma/Sibylle Fitzner, Zurück zu „Heim und Herd?“. Frauenbeschäftigung in Ostdeutschland, in: horizon, (1991) 9, S. 20f.

<sup>44</sup>) Vgl. ebenda; außerdem: J. Roesler (Anm. 5), S. 136.

<sup>45</sup>) Vgl. u. a. Regierungspresseamt Deutsche Demokratische Republik vom 17. 4. 1991, 28. 5. 1991, 28. 6. 1991, 16. 7. 1991, 24. 7. 1991, 13. 8. 1991, 3. 9. 1991, 10. 9. 1991.

<sup>46</sup>) Vgl. Die Lage (Anm. 42), S. 399.



30 000 von ihnen bis zum Abitur weiterlernen werden; andere werden ihr Glück beim Jobben versuchen. Ein großer Teil beabsichtigt, zur Ausbildung oder Arbeit in die alten Bundesländer abzuwandern. Sie alle werden die östliche Statistik entlasten. Übrig bleiben nach derzeitigen Schätzungen etwa 120 000 Lehrstellensuchende. Hinzu kommen die „Konkurslehrlinge“, die wegen des Zusammenbruchs ihrer Betriebe einen neuen Ausbildungsplatz benötigen. Ihre Zahl wird von der Industriegewerkschaft Metall auf 30 000 geschätzt. Außerdem stoßen noch die Schulabgänger auf den Lehrstellenmarkt, die im Vorjahr „unversorgt“ ge-

blieben sind. Bildungsexperten des DGB rechnen vor diesem Hintergrund damit, daß im Sommer 1991 insgesamt rund 160 000 ostdeutsche Jugendliche auf Lehrstellensuche sein werden – die meisten von ihnen vergeblich<sup>47)</sup>. Weil von ostdeutschen Betrieben und Einrichtungen gerade ca. 50 000 Lehrstellenangebote vorliegen, richten sich alle Hoffnungen auf die Bundesanstalt für Arbeit. Sie will in Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt ca. 70 000 überbetriebliche Ausbildungsplätze einrichten. Trotzdem wird befürchtet, daß im Herbst 1991 zwischen 30 000 und 70 000 Ausbildungsplätze fehlen könnten<sup>48)</sup>.

### III. Zum Einkommen der Ausgliederten

#### 1. Arbeitslose

Arbeitslose erhalten vom Arbeitsamt zwischen 63 % (Arbeitnehmer ohne Kind) und 68 % (Arbeitnehmer mit Kind) des letzten um die gesetzlichen Abzüge verminderten Arbeitsentgelts bzw. eine entsprechend geringere (zwischen 56 und 58 %) Arbeitslosenhilfe<sup>49)</sup>. Legt man das monatliche Durchschnittseinkommen von Arbeitern und Angestellten der neuen Bundesländer (2. Halbjahr 1990: 1357,00 DM)<sup>50)</sup> zugrunde, so stehen diesem Personenkreis im Falle der Arbeitslosigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhaltes im Durchschnitt nur zwischen 854,00 DM und 922,00 DM (bei Arbeitslosenhilfe zwischen 759,00 DM und 787,00 DM) monatlich zur Verfügung.

#### 2. Kurzarbeiter

Kurzarbeiter erhalten für die ausgefallenen Stunden Kurzarbeitergeld in Höhe von 63 % (Arbeit-

nehmer ohne Kind) bzw. 68 % (Arbeitnehmer mit Kind). Für die übrige Zeit beziehen die Betroffenen ihren normalen Lohn<sup>51)</sup>. Im Falle von Null Stunden Kurzarbeit entspricht ihr Einkommen dem eines Arbeitslosen, sonst liegt es entsprechend höher. Wer sich als Kurzarbeiter für eine Weiterbildungsmaßnahme meldet, erhält zwischen 65 % und 73 % (Arbeitnehmer mit Kind) des letzten Nettolohnes.

#### 3. Bezieher von „Wartegeld“

Mit einem um 30 % verringerten Bruttogehalt muß sich seit Inkrafttreten des Einigungsvertrages auch ein großer Teil der früher beim Staat angestellten 2,25 Millionen Beschäftigten abfinden. Das sogenannte „Wartegeld“ wird ihnen, wenn sie noch keine 50 Jahre alt sind, für sechs, sonst für neun Monate gewährt. In dieser Zeit sollen sie eine neue Arbeitsstelle finden oder sich umschulen lassen. Nach Ablauf der Frist (für einen Großteil der Betroffenen Ende Juni 1991) geraten sie aus der „Warteschleife“ in die Arbeitslosigkeit. Wieviel Menschen davon genau betroffen sind, ist nicht bekannt. Es wird angenommen, daß es zwischen 300 000 und 600 000 Menschen sind. Während die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) von 600 000 bis 700 000 spricht, geht das Bundesministerium des Innern davon aus, daß sich nur etwa 100 000 bis 150 000 Beschäftigte in der „Warteschleife“ befinden. Nach dem am 24. April 1991 in Karlsruhe ergangenen Urteil (gegen die sogenannte „Warteschleifen“-Klausel war Verfassungsbeschwerde eingelegt worden) sind Bund und Länder nun verpflichtet, soziale Härte-

<sup>47)</sup> Vgl. u. a. Manfred Lemaire, Deutschland. Arbeitsmarkt, in: Wochenpost, 38 (1991) 17 vom 17. 4. 1991, S. 7; Kluft zwischen Arbeitsmärkten weitet sich aus, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 4. 1991, S. 6; Barbara Dorn, Unsicherheit über eine Berufsausbildung im Osten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 6. 1991, S. 43.

<sup>48)</sup> Vgl. Lehrlinge zieht es in den Westen, in: extra, 8 (1991) 22 vom 23. 5. 1991, S. 59; Im Osten werden Lehrlinge entlassen, in: Süddeutsche Zeitung vom 29./30. 5. 1991, S. 6.

<sup>49)</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz (Anm. 8), §§ 100–141.

<sup>50)</sup> Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, das jetzt Zahlen für das zweite Halbjahr 1990 vorgelegt hat, betrug die Lohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigen in diesem Zeitraum 1357 DM/Monat – brutto (alte Bundesländer: 3670 DM/Monat). Damit haben die Beschäftigten Ostdeutschlands nur 37 % der Löhne und Gehälter ihrer westdeutschen Kollegen verdient. Vgl. Ost-/Westdeutschland: Das Gefälle ist noch größer, in: die tageszeitung vom 24. 4. 1991, S. 11.

<sup>51)</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz (Anm. 8), §§ 63–73.



fälle zu vermeiden. Das bedeutet, daß Schwangeren und Müttern nach der Entbindung jetzt ein Kündigungsschutz zu gewähren ist. Geschützt werden sollen auch Schwerbehinderte, ältere Arbeitnehmer und Alleinerziehende. Ihnen ist künftig die Entlassung nur dann zuzumuten, wenn ihnen eine begründete Aussicht auf eine neue Stelle im öffentlichen Dienst geboten wird<sup>52</sup>).

#### 4. Rentner

Zur großen Gruppe der sozial Schwachen sind auch die ca. 600 000 älteren Menschen zu zählen, deren Renten durch den im Einigungsvertrag vereinbarten Sozialzuschlag<sup>53</sup>) aufgestockt werden. In den neuen Bundesländern leben insgesamt rd. 3,5 Mio. Rentner. Die Mindestrente liegt seit dem 1. Januar 1991 bei 545,00 DM (1990: 495,00 DM; ab dem 1. Juli 1991 600,00 DM). Der sogenannte „Standard“- oder „Eckrentner“, der 45 Jahre Beiträge zur Rentenversicherung geleistet sowie Beiträge zur Freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR) entrichtet und durchschnittlich verdient hat, erhält nach der am 1. Januar 1991 beschlossenen Rentenerhöhung um 15 % 773,00 DM (1990: 672,00 DM)<sup>54</sup>). Lebt der so definierte Rentner in den alten Bundesländern liegt sein Einkommen bei ca. 1751,00 DM.<sup>55</sup>)

#### 5. Alleinerziehende Frauen

Alleinerziehende Frauen, von denen es im Osten Deutschlands ca. 350 000 (96 % aller Alleinerziehenden sind Frauen) gibt, sind – wenn sie arbeitslos werden – oft noch schlechter gestellt als die Bezieher von Mindestrenten. Weil sie in der früheren DDR vielfach teilzeitbeschäftigt waren, liegt ihr Arbeitslosengeld nicht selten unter 495,00 DM, dem im Einigungsvertrag vereinbarten Mindest-

satz. Zum Jahresende 1990 waren ca. 10 % aller arbeitslosen Frauen alleinerziehend. Die meisten von ihnen sind auf Sozialhilfe angewiesen<sup>56</sup>). Wie sie materiell gestellt sind, zeigt das Beispiel von Berlin (Ost): Dort war im Spätherbst 1990 jeder zehnte Sozialhilfeempfänger eine alleinerziehende Frau mit Kindern bis zu sieben Jahren. Die alleinerziehenden Mütter waren zwar in der ehemaligen DDR materiell auch nicht sehr viel besser gestellt, aber durch verschiedene Sozialleistungen und die gesicherte Kinderbetreuung wurde doch manches kompensiert<sup>57</sup>).

Dieselben Frauen sehen sich heute vielfach vor einer existenzbedrohenden Situation. Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sind härter geworden, die Lebenshaltungskosten gestiegen, Kindertagesstätten müssen schließen oder werden teurer. Hinzu kommt, daß notwendige Regelungen für Eineltern-Familien im Einigungsvertrag ausgespart worden sind. Das gilt zum Beispiel für Fragen des Unterhalts. Seit 1989 gibt es zudem ca. 20 000 Alleinerziehende, deren Partner sich durch Abwanderung in die Altbundesländer ihren Zahlungsverpflichtungen entziehen. Um wenigstens 60 DM Unterhaltssicherung vom Staat zu erhalten, muß die Sorgeberechtigte die Adresse des Unterhaltspflichtigen beibringen<sup>58</sup>).

#### 6. Bezieher von Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld

Mit einem gemindertem Einkommen müssen sich auch die Bezieher von Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld begnügen. Wer von der noch unter der Regierung Modrow beschlossenen „Vorruhestandsregelung“ Gebrauch gemacht hat, erhält 70 % des durchschnittlichen Nettolohnes der letzten zwölf Monate. Demgegenüber beläuft sich das „Altersübergangsgeld“, durch das die bisherige Regelung mit Jahresbeginn 1991 abgelöst worden ist, auf nur 65 %. Mit Wirkung vom 1. Januar 1991

<sup>52</sup>) Vgl. Keine Garantie auf den Arbeitsplatz. Karlsruhe hebt aber den Kündigungsschutz für bestimmte Gruppen besonders hervor, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. 4. 1991, S. 10; Karlsruhe erklärt „Warteschleife“ für verfassungsmäßig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 4. 1991, S. 1f.; vgl. ferner Anlage I zum Einigungsvertrag, Abschnitt III.

<sup>53</sup>) Er ist am 21. 6. 1991 durch das vom Bundestag verabschiedete „Renten-Überleitungsgesetz“ bis 1996 verlängert worden. Vgl. Sozialzuschlag bis 1996 verlängert, in: Handelsblatt vom 24. 6. 1991, S. 6.

<sup>54</sup>) Vgl. Altenreport '90, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 137 (1990) 10 + 11; Jürgen Dorbritz/Elvir Ebert/Heinrich Engels/Klaus-Peter Schwitzer/Gunnar Winkler, Lebenslage und soziale Befindlichkeiten der AltersrentnerInnen in den ostdeutschen Bundesländern (Ergänzungsstudie zum Altenreport '90), Berlin 1990.

<sup>55</sup>) Vgl. Ratgeber. Was Sie über die neuen Renten wissen müssen, in: extra, (1991) 22 vom 23. 5. 1991, S. 33f.

<sup>56</sup>) Vgl. 15 Prozent können 100 aber auch 50 sein, in: Spätsommer, Magazin für die zweite Lebenshälfte, 1 (1990) 6, S. 5; Viele Änderungen in den Sozialbereichen, in: ebenda, 1 (1990) 7, S. 8f.; Karola Menger, Abfall auf dem Arbeitsmarkt, in: Neue Berliner Illustrierte, 47 (1991) 7, S. 66f.

<sup>57</sup>) Abgesehen davon, daß (alleinerziehende) Frauen zum größten Teil ohnehin in schlechter bezahlten, frauentypischen Berufen tätig waren, mußten sie sich aufgrund ihrer schwierigen Situation vielfach auch noch für eine unterqualifizierte Tätigkeit entscheiden. Der Krippenplatz oder die Nähe der Arbeitsstelle zur Wohnung waren für diese Frauen stets wichtiger als ihr berufliches Fortkommen. Vgl. Rechnung ohne den Partner. Alleinerziehende in den neuen Ländern alleingelassen/SHIA vertritt ihre Interessen, in: Tribüne vom 1. 2. 1991, S. 4.

<sup>58</sup>) Vgl. ebenda.



haben sich jedoch die Bezüge der Betroffenen um 15 Prozent auf Basis von 65 % des früheren Nettodurchschnittslohnes erhöht<sup>59</sup>).

Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Warteschleife oder vorzeitiger Ruhestand führen bei immer mehr Haushalten zu deutlichen Einkommensminderungen. Nach Erhebungen des Instituts für Marktforschung Leipzig (IM) waren davon Mitte April 1991

47 % aller Haushalte von Erwerbsfähigen betroffen. In 30 % aller Erwerbsfähigenhaushalte ist das Einkommen durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit verringert. Im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB wird davon ausgegangen, daß 1992 zwei Drittel aller in den neuen Bundesländern lebenden Menschen von Sozialleistungen und privaten Unterhaltszahlungen leben werden müssen<sup>60</sup>).

#### IV. Voraussichtliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Prognosen

War die Medienlandschaft zu Beginn des Jahres 1990 durch die Berichte über vergleichsweise optimistische Prognosen der renommierten Wirtschaftsforschungsinstitute der Bundesrepublik Deutschland über die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in den neuen Bundesländern geprägt<sup>61</sup>), so sieht das 1991 ganz anders aus: Durch die Presse geistert jetzt die beinahe unvorstellbare Arbeitslosenquote von 30 bis 50 %. Für das laufende Jahr 1991 wird tatsächlich ein Anstieg der Arbeitslosenziffer von 842 285 (Ende Mai 1991) auf bis zu vier Millionen befürchtet. Nach Auffassung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg, Egon Franke, ist „die Talsohle noch längst nicht erreicht“. Man müsse sich damit abfinden, daß insgesamt 30 bis 50 % der vormals 9,8 Mio. Erwerbstätigen der früheren DDR, also ungefähr vier Mio. Menschen, arbeitslos würden<sup>62</sup>).

Nach jüngsten Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute ist mit einer Erholung auf dem Arbeitsmarkt möglicherweise erst im zweiten Halbjahr 1992 zu rechnen. Vorher sei eine „Vitalisierung der angeschlagenen ostdeutschen Wirtschaft ... kaum zu erwarten“, ist beispielsweise aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. Berlin (IAW) zu hören. Bis Ende 1991 werde sich die Talfahrt von Produktion und Beschäftigung fortsetzen. Mit dem „dramatischen

Fortgang des Schrumpfungsprozesses“ der ostdeutschen Wirtschaft (1990 ist das Bruttosozialprodukt um fast 20 % zurückgegangen; für 1991 wird ein Rückgang um 23 % erwartet) beschleunige sich der Zusammenbruch des Arbeitsmarktes. Das IAW erwartet bereits Mitte des Jahres 1991 über 4 Millionen Arbeitslose<sup>63</sup>). Im Ostberliner Institut für Wirtschaftswissenschaften (IWW) wird damit gerechnet, daß 1992 ca. 4,5 Millionen Menschen von den verschiedenen Formen der Nicht- oder Unterbeschäftigung betroffen sein werden. 1995 sei immer noch mit 2,5 bis 3 Millionen Unterbeschäftigten zu rechnen<sup>64</sup>).

Ungeachtet aller Negativ-Prognosen gibt es gleichwohl Anlaß zu vorsichtigem Optimismus. Zwar ist das Tief am Arbeitsmarkt noch nicht erreicht und hier ist trotz des schwächeren Anstiegs der Arbeitslosen- und geringfügigen Rückganges der Kurzarbeiterzahlen im Mai 1991 von Zuversicht auch nichts zu spüren, aber es gibt in der ostdeutschen Industrie doch Anzeichen einer Stabilisierung. Das Geschäftsklima und die Exporterwartungen – vor allem in die Staaten Osteuropas – hätten sich verbessert, heißt es im März-Konjunkturtest des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung München. Fast zwei Fünftel der von den Münchner Wissenschaftlern befragten Industrieunternehmen rechnen für das zweite Halbjahr 1991 mit einer günstigeren Entwicklung. Nach Angaben des Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) erwarten übrigens fast 50 % der ostdeutschen Industrieunternehmen für das dritte Quartal 1991 Produktionssteigerungen<sup>65</sup>).

<sup>59</sup>) Vgl. Höhere Bezüge für Vorruehändler, in: Tribüne vom 18. 2. 1991, S. 3.

<sup>60</sup>) Vgl. H. Randow (Anm. 2), S. 7f.; Wolf von Wagner, Unterm Strich ist's weniger, in: horizont, 24 (1991) 22, S. 9f.; Ulrike Schultz, Vershobene Proportionen, in: horizont, 24 (1991) 22, S. 11f.

<sup>61</sup>) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19. 2. 1990, S. 22; Handelsblatt vom 27. 2. 1990, S. 7; Tribüne vom 27. 2. 1990, S. 1; Berliner Zeitung vom 20. 3. 1990 und vom 22. 3. 1990, jeweils S. 2; Berliner Allgemeine vom 25. 4. 1990, S. 1.

<sup>62</sup>) Bis zu vier Millionen Arbeitslose im Osten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 5. 1991, S. 15; Kluft zwischen Arbeitsmärkten weitet sich aus, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 4. 1991, S. 6; Bis Ende 1992 wird die Treuhand noch 10 Mrd. DM für Sozialpläne zahlen, in: Handelsblatt vom 3. 6. 1991, S. 1.

<sup>63</sup>) Vgl. Trendwende im 2. Halbjahr 1992?, in: Ostseezeitung vom 7. 5. 1991, S. 5; Arbeitslosigkeit nimmt im Osten dramatisch zu, in: Frankfurter Rundschau vom 7. 2. 1991, S. 1.

<sup>64</sup>) Vgl. Strukturwandel im Osten gerät ins Stolpern, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 5. 1991, S. 9.

<sup>65</sup>) Vgl. Optimismus schlägt kaum auf den Arbeitsmarkt durch, in: Handelsblatt vom 27. 5. 1991, S. 9; Ost-Firmen sehen die Talsohle, in: Frankfurter Rundschau vom 27. 5. 1991, S. 17; BDA erhält Rückendeckung für Qualifizierungskonzept, in: Handelsblatt vom 5. 6. 1991, S. 3.



Hoffnungsschimmer am Horizont sehen auch die Wissenschaftler des Ostberliner Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW). Sie haben Hinweise für positive Beschäftigungseffekte in der Bauwirtschaft und bei den Dienstleistungen. Bei Banken, Versicherungen, unternehmensnahen Diensten und Freien Berufen (Rechtsanwälte und Steuerberater) gebe es Anzeichen für einen Nettowachstum an Arbeitsplätzen<sup>66</sup>).

Schließlich beginnt das von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“, in dessen Rahmen zum Beispiel 1991 300 000 Arbeitsbeschaffungs- und 550 000 Qualifizierungsmaßnahmen realisiert werden sollen, langsam zu greifen. Zu diesem Ergebnis ist die siebte Wirtschaftskonferenz beim Bundeskanzler am 4. Juni 1991 gelangt. Der langsamere Anstieg der Erwerbslosenzahlen im Mai 1991 ist tatsächlich auf den massiven Einsatz der zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente zurückzuführen. Eine rasche Konsolidierung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern (die Bundesregierung rechnet nach jüngsten Verlautbarungen für 1991 nur noch mit 1,1 bis 1,4 Mio. Arbeitslosen) wird auch durch den zügigen Verkauf der unter der Regie der Treuhandanstalt stehenden ca. 8 000 Unternehmen erwartet. Bis Ende Mai 1991 konnten 1 950 Unternehmen verkauft werden, womit ein Investitionsvolumen von 60 Mrd. DM erschlossen und 400 000 Arbeitsplätze geschaffen worden sind<sup>67</sup>).

Die Bundesregierung unterstützt inzwischen die seit langem von der SPD und den Gewerkschaften und jetzt auch von den Arbeitgeberverbänden vortragene Forderung, die Ex-DDR „flächendeckend“ mit Beschäftigungsgesellschaften zu überziehen. Der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Klaus Murmann, hat sich dafür ausgesprochen, die Strukturkrise im Osten Deutschlands mit Hilfe von sogenannten Auffang- und Arbeitsförderungsgesellschaften zu überwinden. Ihre Aufgabe soll

darin bestehen, zu qualifizieren, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu organisieren und den Arbeitnehmern den Übergang in ein normales Beschäftigungsverhältnis zu ermöglichen. Murmann geht davon aus, daß auf diese Weise eine Anpassung des östlichen an den westlichen Arbeitsmarkt innerhalb eines Zeitraumes von etwa drei Jahren möglich wird. Zur Umsetzung des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“ sollten ostdeutsche Länder, Kommunen, die Treuhandanstalt, die Arbeitsverwaltung, die Sozialpartner und die Bundesregierung deshalb jetzt ein Gremium „Arbeitsmarkt Ost“ schaffen, das die notwendigen Maßnahmen in die Wege leitet<sup>68</sup>).

Von anderer Seite kommt der Vorschlag, die materielle Absicherung der Menschen im Osten Deutschlands mit einer „Vorwärtsstrategie für die Qualifizierung“ zu verknüpfen. Der Präsident des Instituts für Weltwirtschaft Kiel, Horst Siebert, hat dafür plädiert, die Arbeitslosen mit sogenannten „Qualifizierungsgutscheinen“ auszustatten. Es solle dann dem Einzelnen überlassen bleiben, wo er – bei seinem bisherigen Arbeitgeber, bei der kommunalen Qualifizierungsgesellschaft oder bei einer neuen Firma – seine Zukunftschancen wahrnimmt<sup>69</sup>).

Alle genannten Maßnahmen werden nichts daran ändern können, daß die Bevölkerung Ostdeutschlands das tiefe Tal der Massenarbeitslosigkeit durchschreiten muß. Der Ministerpräsident des Landes Brandenburg, Manfred Stolpe, erwartet zwar, daß die Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern bis 1994 in den „Eckwerten“ dem Westen angeglichen sein werden, aber zuvor werde den Menschen der „Härtestest“ abverlangt. Bleibt zu fragen, ob sie diese „psychologische Herausforderung“ bestehen können<sup>70</sup>). Das hängt nicht zuletzt ab von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, die die Bundesregierung schaffen muß.

<sup>66</sup>) Vgl. Investition in Höhe von zwei Bill. DM erforderlich, in: Handelsblatt vom 24./25. 5. 1991, S. 4; Trendwende... (Anm. 63).

<sup>67</sup>) Vgl. In den neuen Ländern geht es deutlich aufwärts, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 6. 1991, S. 1; BDA erhält... (Anm. 65); Arbeitsminister sieht trotz dramatischer Lage Anzeichen für eine Besserung, in: Handelsblatt vom 25. 6. 1991, S. 4.

<sup>68</sup>) Vgl. BDA will mit gezielter Arbeitsförderung die bezuschusste Kurzarbeit ablösen, in: Handelsblatt vom 29. 5. 1991, S. 1; Ja zu Beschäftigungsgesellschaften, in: Süddeutsche Zeitung vom 29./30. 5. 1991, S. 33.

<sup>69</sup>) Vgl. Horst Siebert, Brauchbares Konzept für Qualifizierungsgutscheine, in: Handelsblatt vom 3. 6. 1991, S. 8.

<sup>70</sup>) Stolpe: Angleichung bis 1994. Vor Entfremdung zwischen Ost- und Westdeutschen wird gewarnt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 6. 1991, S. 4.



## Zum Wohnungs- und Städtebau in den ostdeutschen Ländern

Ganz offenbar stößt das Zusammenleben der Deutschen auf unerwartete Schwierigkeiten. Waren sie aber wirklich so unerwartet? Was früher bei eher seltenen Treffen als exotisch und interessant galt, wird jetzt als fremd empfunden und abgelehrt. Wir müssen feststellen, daß sich die Kulturen auseinanderentwickelt haben. Kultur im umfassenden Sinn als die Art, wie in einer Gesellschaft die Menschen miteinander kommunizieren, welche Werte sie haben, wie sie produzieren oder wie sie ganz allgemein leben, sich selbst darstellen und andere sehen, ist unterschiedlich und nicht per Dekret gleichzuschalten. Wenn wir die Vereinigung als wesentlich kulturellen Vorgang, als Prozeß der kulturellen Akzeptanz und Annäherung verstehen und annehmen, wird der Vereinigungsprozeß für alle leichter zu überstehen sein. Vorausgesetzt, man akzeptiert einander, können Unterschiede ja durchaus produktiv sein.

Architektur und Städtebau sind eine wesentliche materielle Ausprägung der Kultur. Am Verfall der Städte hat sich in der DDR der Protest entzündet. Ein Verfall, der übrigens weniger wirtschaftlicher Ohnmacht entsprang als vielmehr politisches Programm war – Überwindung der alten Gesellschaft in ihrer Architektur durch neue sozialistische Wohngebiete. Stadt und Landschaft sind wesentlicher Bestandteil der Alltagskultur, gepflegte Städte bieten wirtschaftliches Stimulans. Gegenwärtig wird erwartet, daß in den neuen Bundesländern die Bauindustrie durch den Wiederaufbau der Städte und Industrien zum Motor und Index bei

der Wiederbelebung des Arbeitsmarktes wird. Architektur und Städtebau sind daher exemplarisch für Probleme der kulturellen Vereinigung Deutschlands.

Nach Wilhelm von Humboldt hat keine Zukunft, wer die Geschichte nicht kennt. Geschichtsbebewußtsein scheint gerade jetzt, am Wiederbeginn der gemeinsamen deutschen Geschichte, besonders vonnöten. Man traut sich ja kaum noch, Kritisches zur DDR-Vergangenheit aufzuschreiben. Die einen, die sie durchlebt haben, wollen davon nichts mehr hören, sondern endlich mit dem „Leben anfangen“. Andere werden womöglich in pauschalen Vorbehalten gegenüber dem Osten bestärkt. Gerade aber die Baugeschichte der DDR, die Geschichte des Städteverfalls, beweist, daß man im Gegensatz zu den Behauptungen hochrangiger ehemaliger Blockparteien-Politiker durchaus bei der Beurteilung von Personen und Sachverhalten differenzieren muß. Zweifellos hat das DDR-Bauwesen ein Gutteil zum Scheitern des Systems beigetragen. Der erschreckende Zustand der Städte und Dörfer, der Infrastruktur und der Betriebe, der Wälder, Seen und Flüsse war ins allgemeine Bewußtsein gedrungen und hatte weit mehr Opposition erzeugt als etwa der Mangel an Konsumgütern. Gegen diesen Verfall der Umwelt – der städtischen wie der natürlichen – gab es schon früh Protest und Opposition. Ein historischer Exkurs ist notwendig, um heute zu adäquaten Beurteilungen von Personen und Sachverhalten zu kommen.

### I. Zur DDR-Baugeschichte

Nach dem Zweiten Weltkrieg versuchte man, an die Architektur-Moderne der zwanziger Jahre anzuknüpfen, Hans Scharoun beispielsweise leitete den Wiederaufbau Berlins in den ersten Jahren. Es gab eine starke soziale Motivation – sonnige, komfortable, billige Wohnungen für alle. Dazu kam ein Überdruß am Bestand der alten Kultur bis hin zu den Gebäuden und führte zum Abriß von erhaltenswerter Bausubstanz – ein Überdruß gegenüber allen Formen aus dem Verlangen nach

lange nicht stattgefundenem Neuen, aus der Abwendung von der gerade überstandenen Zeit des Krieges, der Unfreiheit und des Terrors. Soweit war es auch ein gesamteuropäisches Phänomen. Danach begann in den osteuropäischen Ländern die zentrale Steuerung von Wirtschaft, Kultur und Politik. Sowjetische Formen der Kunst und Architektur wurden den „Volksdemokratien“ aufgezungen. Die Vereinheitlichung und Industrialisierung des Bauens begann um das Jahr 1950 mit



der Auflösung aller privaten Architektenbüros. Das kommunistische Informationsbüro für Koordinierung der Politik hatte schon im Juli 1948 kategorisch erklärt, daß es für die einzelnen Länder in Politik und Kultur keinen eigenen Weg geben könne. In den betroffenen Ländern begann damals eine großangelegte Kampagne gegen moderne Kunst und Architektur. In der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands eröffnete der gerade aus der Sowjetunion zurückgekehrte Architekt Kurt Liebknecht den ideologischen Feldzug: „Funktionalismus, Konstruktivismus, die Neue Sachlichkeit oder auch Bauhausstil genannt . . . , hat nichts mit wirklicher Kunst zu tun“, so im „Neuen Deutschland“ vom 13. Februar 1951; Liebknecht forderte „das Studium des Marxismus-Leninismus als Voraussetzung des Kampfes um eine neue Architektur“. Es wurde widersprochen. Der Schriftsteller Ludwig Renn im „Neuen Deutschland“ vom 14. März 1951: „Am anregendsten ist die Periode des Bauhauses. Wir können doch nicht diese vielleicht wichtigste Periode unserer deutschen Architekturgeschichte, die einzige Periode, in der Deutschland einen eigenen Stil schuf, einfach totsichweigen.“

Der politische Druck setzte schließlich den „Sozialistischen Realismus“ in der Architektur durch. Selbst ursprünglich von der klassischen Moderne überzeugte, aber opportunistische und ehrgeizige Architekten wie Hermann Henselmann wurden zu Protagonisten der stalinistischen Architektur. Das bedeutete zunächst den Import des sowjetischen „Zuckerbäckerstils“ auch in die DDR. Dieser geriet nach dem Tode Stalins in Verruf und verschwand schließlich Mitte der fünfziger Jahre.

Nach einer Zwischenperiode des Experimentierens wurde mit der technologischen Monokultur „Plattenbau“ die Industrialisierung durchgesetzt; sie prägte ihre eigenen Erscheinungsformen. In der DDR, aber auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wurden landesweit einheitliche Plattenbausysteme verwendet; allerdings in der DDR mit bekannter deutscher Gründlichkeit: 95 Prozent des Wohnungsbaus sind Plattenbauten. Importiert wurden ebenso große wie primitive Plattenwerke, Baubetriebe wurden zu übergroßen Baukombinaten zusammengeschlossen. Die Parteikontrolle richtete sich allein auf Quantitäten; Qualitätsforderungen und der Einfluß der Architekten wurden mehr und mehr zurückgedrängt. Den populistischen Rahmen stellte das von Honnecker 1973 verkündete „Wohnungsbauprogramm der DDR“ dar.

Der Wohnungsbau in den 15 DDR-Bezirken wurde in Kombinat konzentriert und in einer Form industrialisiert, die im wesentlichen nur die Produktion gleichförmiger Gebäude – der „Erzeugnisse“ der Kombinate – zuließ. Die Plattenwerke produzierten, scheinbar unaufhaltsam, bis zur politischen Wende Ende 1989. Die technologische Monokultur Plattenbau entwickelte eine Eigen-dynamik, die keine alternative Technologie aufkommen ließ. Mit der Plattenbautechnologie wurden in allen Groß- und Mittelstädten der DDR randstädtische Wohngebiete gebaut, Schlafstädte ohne Kneipen, Geschäfte, Schwimmbäder, Kinos. Die Kapazität für die Reparatur älterer Gebäude war völlig unzureichend. Es fehlten und fehlen ausgebildeten Bauhandwerker, weil ganze Ausbildungsrichtungen wegrationalisiert wurden. Die Baukapazität war in den plattenverarbeitenden Betrieben gebunden; es gab Betonfacharbeiter, aber zu wenig Maurer, Zimmerleute, Dachdecker. Die meisten Ziegeleien waren stillgelegt. Die Substanz der älteren Wohngebäude verfiel. Sobald der Plattenbau in die Innenstädte kam, wirkte er sich noch zusätzlich verheerend aus: Die Baukombinate hatten das Bestreben und wurden, muß man gerechterweise hinzufügen, vom Ministerium auch dazu genötigt, nach Flächenabbrissen ihre Erzeugnisse weiterzuproduzieren, mit zerstörerischen Konsequenzen für die gewachsenen Stadtstrukturen. Dies kann man sich leicht vorstellen, wenn man bedenkt, daß z. B. mit „Erzeugnissen“ gearbeitet wurde, die etwa 40 Meter lang und völlig ungegliedert waren.

Als man nach vielen Jahren wieder nach West-Berlin konnte, fiel am meisten der gepflegte Zustand auch der älteren Wohnhäuser auf. Welche Qualität des Wohnens, auch im Hinterhof! Welcher Kontrast zu unseren vernachlässigten, vielfach leerstehenden, zum Abriß vorbereiteten Altbauten. Die 1970 etwa sechs Millionen Wohnungen in der DDR stellten einen Wert von Hunderten von Milliarden Mark dar – und was bedeutet es, ökonomisch wie kulturell, solche Werte einfach verfallen zu lassen: Es ist ganz schlicht ruinös.

Am Anfang, als die große, das Land überdeckende und Wohngebiete ausheckende Maschine installiert wurde, gab es wenig Spielraum für eine Opposition gegen diese Baupolitik. Es waren die Jahre nach dem Mauerbau; es herrschte aggressive Hexenjagd-atmosphäre. In den Jahren 1962 bis 1964 wurden Schlüsselstellungen im Bauwesen mit verlässlichen Parteikadern besetzt, die ausnahmslos bis zur Wende 1989 in diesen Ämtern blieben: Wolfgang Junker als Minister, Gerhard Tröltzsch als Verantwortlicher im ZK der SED, Hubert



Scholz im Bund der Architekten der DDR, Alfred Hoffmann als Leiter der Abteilung Theorie und Geschichte im Institut für Städtebau und Architektur der Bauakademie, Gerhard Krenz als Chefredakteur der einzigen Architekturzeitschrift der DDR. Architekten und Stadtplaner arbeiteten ausnahmslos in großen Büros der Kommunen und der Kombinate oder in der Bauakademie, unterstanden damit dem Ministerium für Bauwesen. Alles, was gedacht, geforscht, geplant und publiziert wurde, war unter Kontrolle. Dazu kam die technologische Zwangsjacke, die ohnehin kaum Varianten für das Bauen offenließ. Es ist deshalb müßig, nach den nichtrealisierten genialen Entwürfen und Planungen aus dieser Zeit zu suchen. Nicht nur die Bauausführung, sondern auch Planung und Entwurf unterlagen der Zensur. In der Öffentlichkeit wurde nur Affirmatives gedruckt.

Immerhin gab man anfangs vor, die Regulationen eines Baumarktes, den es ja nicht mehr gab, und die Vielfalt kleiner Baubetriebe, die nicht mehr existierte, durch eine wissenschaftlich fundierte Bautechnologie in großen, zentralen Kombinat zu ersetzen. In den Jahren 1969/70 wurde im Institut für Wohnungs- und Gesellschaftsbau der Bauakademie im Auftrag des Ministeriums für Bauwesen eine „Wissenschaftlich-technische Konzeption für Geschosßbauten des Wohnungs- und Gesellschaftsbau“ erarbeitet. In dieser Studie ließen es die Bearbeiter nicht bei Kostenvergleichen bewenden, sondern bezogen auch Qualitätskriterien – hinsichtlich der potentiellen Möglichkeiten der Bauweisen, Erfordernissen der Nutzung und der städtebaulichen Anwendung zu genügen – in die Bewertung ein. Schon nach den Kosten und erst recht nach den Qualitätsmaßstäben wurde damals die Großplattenbauweise im Vergleich mit anderen Bauweisen schlecht beurteilt. Immerhin war das die intensivste und umfangreichste Untersuchung – mehr als 40 Bearbeiter nennt der Abschlußbericht –, die zu diesem Thema vorgenommen wurde. Um so erstaunlicher ist es – und um so mehr zeigt sich die verächtliche Haltung der Parteipolitiker gegenüber jeglicher wissenschaftlicher, geistiger Arbeit –, daß das Ganze offensichtlich schon als Flop angelegt war. In der Einleitung des Abschlußberichtes der „Wissenschaftlich-technischen Konzeption“, die ja immerhin die Unhaltbarkeit der Plattenbauweise belegt, schreibt eine ministerielle Vertrauensperson im geschwollenen Funktionsstil: „Bei Beachtung der Zielstellung des 14. Plenums des ZK der SED... wird deutlich, daß im Perspektivzeitraum die derzeitigen Kennziffern zu verbessern sind. Damit wird im Woh-

nungsbau der 5- bis 11-geschoßhohe Bereich im Perspektivplanzeitraum und danach nahezu ausschließlich auf der Basis des WBS 70 (Code für die übliche Plattenbauserie, d. V.) zu lösen sein.“<sup>1)</sup>

Die vorgefaßte Baupolitik war nicht zu beeinflussen und hat Architektur und Städtebau in der DDR geprägt. Mit der Entscheidung für diese Baupolitik war alles programmiert: Die seelenlosen Trabantenstädte und der Städteverfall. Stadtplaner und Architekten hatten keinen Handlungsspielraum. Die Situation wurde verschärft durch strikte zentrale Festlegungen von Wohnungsgrößen, Ausstattung, Materialverbrauch und Kosten, die keine Variation in den einzelnen Städten zuließen. Ich erinnere mich an unsere Freunde aus dem West-Berliner Bund Deutscher Architekten (BDA), die Anfang der siebziger Jahre nach Dresden kamen und sich bei der Gelegenheit in einen gerade laufenden Architekturwettbewerb einmischen wollten, aber schnell davon Abstand nahmen, als sie merkten, welche Bindungen das Plattenbausystem mit sich bringt und wie wenig Möglichkeiten beim Entwurf übrig bleiben.

Diese Baupolitik hatte ihre schwerwiegenden ökonomischen und sozialen Konsequenzen. Die Charakterisierung des landesüblichen Wohnungsbaus als „sicher, warm und trocken“ war nicht ganz zutreffend, weil die Wärme bei schlechter Fugendichtung und unzureichender Wärmedämmung mit einem viel zu hohen Heizenergieverbrauch und damit mit erheblichen Umweltbelastungen bezahlt werden muß; aber „sicher, warm und trocken“ zu sein sind ja auch keine hinreichenden Eigenschaften von Wohngebäuden. Wesentliche Probleme liegen im Mangel an funktioneller Qualität, in zu geringen Wohnungsgrößen, in mangelhafter Ausstattung mit gesellschaftlichen Einrichtungen, im Fehlen architektonischen Ausdrucks, in unzulänglichem Städtebau. Die durchschnittliche Größe der neugebauten Wohnungen ist kontinuierlich vermindert worden (Abb. 1). Die Räume sind häufig so klein, daß sie nur in vorgegebener Weise möbliert werden können. Solche Wohnungen – und tendenziell hätte der Plattenbau das zur vorherrschenden, wenn nicht ausschließlichen Wohnform in der DDR gemacht –, in denen man wegen der mangelnden Bewegungsfreiheit nur fernsehen und schlafen kann, unterstützen die Tendenz, die Menschen zu entpersonifizieren. Der Mangel an sozialer Mannigfaltigkeit hat verheerende Wirkungen

<sup>1)</sup> WTK Leichte Bauweisen für Geschosßbauten des Wohnungs- und Gesellschaftsbau, Deutsche Bauakademie, Institut für Wohnungs- und Gesellschaftsbau, Februar 1971, S. 3.

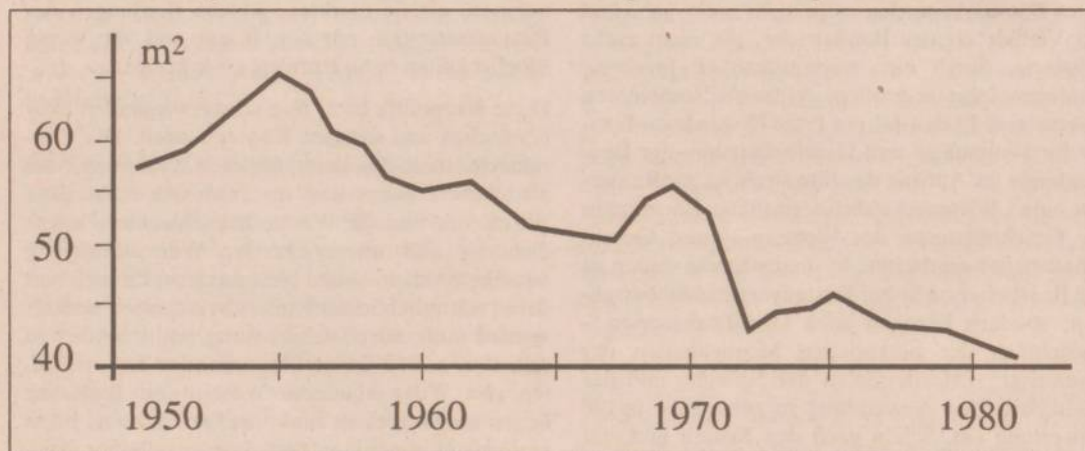
auf Kreativität, Individualität und humanistische Bildung der Gesellschaft.

Es gab Widerstand gegen die Baupolitik. Schon die lange Liste der Aussteiger unter den Architekten ist hierfür ein Zeichen. In dem DEFA-Film „Die Architekten“ von Peter Kahane und Thomas Knauf wird das so gezeigt: Als ein Architekt durch einen Glücksumstand etwas entwerfen und bauen soll, fährt er zu seinen ehemaligen Kommilitonen und findet Kellner, Archivare, Schäfer, Fotografen – jedenfalls kaum Architekten.

Die berufliche Katastrophe führte bei sensiblen oder depressiven Persönlichkeiten zu Suiziden. Hier soll des jungen Dresdener Architekten Michael Wiesenhütter (1960/1987) und des marxistischen Philosophen Lothar Kühne (1931/1985) gedacht werden. Kühne setzte sich in seinen letz-

ten Lebensjahren vorwiegend mit dem Bauen und der Architektur philosophisch auseinander. Er schrieb in seinem letzten Buch: „... in der ästhetischen Bewältigung des industriellen Bauens und in der architektonischen Raumordnung zeigen sich ungelöste Probleme. Das Beklagen von Monotonie innerhalb unserer Architektur ist im Grunde nur eine sich ihres Inhalts nicht voll bewußte Äußerung von Unbehagen, dessen Ursachen weder durch die Künste des Malermeisters noch durch die friseurkünstlerischen des Architekten zu beheben sind. Architektur ist als Aufgabe gestellt. Und zugleich ist es gut, zu begreifen, daß bestimmte architektonische Lösungen von gesellschaftlichen Determinanten abhängen, die durch den Architekten allein nicht unmittelbar zu beeinflussen sind.“<sup>2)</sup> Wiesenhütter und Kühne sind offenbar beide nicht mit den für sie existentiellen beruflichen Problemen fertig geworden.

Abb. 1: Entwicklung der durchschnittlichen Wohnfläche neugebauter Wohnungen in der DDR



Quelle: D. Bock/A. Gaube/M. Hahn/R. Hirsch/B. Hunger/P. Jacobs/G. Stiehler, Sozialräumliche Entwicklung der Städte und Siedlungen in der DDR nach 1990 aus soziologischer Sicht, Bauakademie der DDR, ISA, 1987.

Auch Bernd Grönwald ging in den Freitod. Er war Vizepräsident der Bauakademie und Direktor des Instituts für Städtebau und Architektur – ein Mann, von dem ich den Eindruck hatte, daß er die DDR-Baupolitik grundsätzlich reformieren wollte, daß er aber auch auf tragische Art in den Apparat verstrickt war, die letztendlich zur Ohnmacht führte, trotz seiner nach außen einflußreich und mächtig erscheinenden Position. Im Herbst 1989 sollte eine Plenartagung der Bauakademie unter der Regie seines Institutes stattfinden, die er zur Plattform für eine Erneuerung der Baupolitik machen

wollte. Nach sehr gründlichen und umfassenden Vorbereitungen wurde diese Veranstaltung durch den Minister abgesagt. Es war nicht möglich, die Erneuerung der Baupolitik – wie man jetzt weiß, in letzter Minute – einzuleiten, die Macht war zu borniert. Unerträglich für ihn muß es wohl auch gewesen sein, daß seine Gegenspieler und Feinde im Apparat, daß Exponenten der „Plattenbau- mafia“ sich sehr wendig in der neuen politischen Landschaft zu „positionieren“ verstanden. Das Schicksal Bernd Grönwalds ist in all seiner Tragik sehr lehrreich, auch für den menschlichen Umgang im vereinigten Deutschland: Schematische, undifferenzierte Haltungen gegenüber Personen und Sachverhalten sind nicht sachdienlich, sondern u. U. zerstörerisch.

<sup>2)</sup> Lothar Kühne, Haus und Landschaft. Aufsätze, Dresden 1985, S. 15.



Immer wieder wurde Kritik an der Baupolitik geübt. So auch von dem Architekten Christoph Weinhold im Fachblatt des Bundes der Architekten der DDR (BdA), Rostock: „Der Zustand der historischen Innenstädte von z. B. Görlitz, Bautzen, Güstrow, aber auch Stralsund, Greifswald und unserer (der Rostocker, d. V.) östlichen Altstadt macht mich betroffen. Das sind zwar nur Städte, die mir ans Herz gewachsen sind, doch sie sind symptomatisch... Es hat mich sehr verunsichert, daß ich wiederum von skandinavischen Architekten gefragt wurde, ob in der DDR Architekten ausgebildet werden. Zunächst wollte ich es als Arroganz abtun – aber man fahre ebenfalls mit der Bahn und zähle gestaltete Bauten, gleich welcher Art.“<sup>3)</sup> Zur selben Zeit tönten Minister und Staatsrat: „... daß sich das Antlitz unserer Städte und Dörfer, besonders seit Beginn der achtziger Jahre, so tiefgreifend und dauerhaft zum Guten gewandelt hat.“<sup>4)</sup>

Hier wurde ein Widerspruch sichtbar, der in einer Diktatur niemals so geduldet wird. Das bekamen die beiden jungen Architekten Christian Enzmann und Bernd Ettl aus dem Institut für Städtebau und Architektur der Bauakademie zu spüren, die ausschließlich wegen eines – und das ist beispiellos – Architektur-Wettbewerbsentwurfs 1985 verhaftet, zu zwei bzw. drei Jahren Gefängnis verurteilt und anschließend „aus der Staatsbürgerschaft entlassen“ und aus dem Land gejagt wurden. Enzmann und Ettl gehören zu der jungen Generation, die auch im künstlerischen Bereich den repressiven Staat überhaupt nicht mehr zur Kenntnis nahm bzw. ihn frontal anging. Ihre eigene Beschreibung eines Entwurfs zum städtebaulichen Wettbewerb Bersarinplatz in Ost-Berlin (1984) – die damals selbstverständlich so nicht abgeliefert wurde, sondern durch die Planunterlagen und Zeichnungen impliziert war und trotzdem schließlich zum Anlaß ihrer Verhaftung wurde – ist in diesem Zusammenhang von erheblichem Interesse und soll deshalb hier ausführlich zitiert werden:

„Der Entwurf legt in anschaulicher Weise den Konflikt zwischen dem Herrschaftsanspruch des Staates, einer Partei, der Diktatur einer Parteibürokratie einerseits, und der Unterdrückung des Individuums, politisch, geistig, kulturell und wirtschaftlich, andererseits auf mehreren Ebenen offen. Die vorgesehene Platzanlage wird geteilt. Ent-

lang der Bersarinstraße entsteht ein repräsentativer Straßenraum. Die straßenbegleitende Bebauung wird mit Normaltypen aus dem Großplattenbausortiment unter Berücksichtigung höchster Ökonomie erstellt, um die fatalen Konsequenzen sozialistischer Baupolitik, die Stadtzerstörung bewirken, darzustellen. Da die schematisierten und genormten Fassaden keinen Bezug zur Ortstypik zulassen (Gründerzeitbebauung), wird eine Kulissenfassade, die im Abstand zu den Fassaden montiert werden soll, vorgeschlagen. Somit suggerieren die Potemkinschen Fassaden einen Ortsbezug, der real nicht vorhanden ist. Der Stadtraum wird als Kulisse, als Straße der Repräsentation und Demonstration des Machtapparates vorgeführt. Hier finden offizielle Aufmärsche, bestellte Demonstrationen, Maiparaden statt. Es wird ein Gefühl der Geschlossenheit, ein verordneter kollektiver Frieden interpretiert. Fahnenmonumente am Anfang und Ende des Aufmarschraumes unterschreiben und überhöhen den angestrebten Charakter. Hinter dem Straßenraum eröffnet eine halbkreisförmige Erweiterung die Möglichkeit, individuellen Gruppen die Chance zu geben, ihre Vorstellung von innerem und individuellem Frieden abseits des Repräsentationsraums zu äußern. Die Verfasser schlagen vor, den desolaten Zustand der Bausubstanz als realen Bestand zu konservieren, die Brandfassaden abzunehmen und die sich in den Freiraum öffnenden Zellen kritischen Künstlern für Äußerungen zum Thema Individueller Frieden zur Verfügung zu stellen. Aufschüttungen, Mauerreste und Elemente der Industriearchitektur des 19. Jahrhunderts, aufgestellt in den zulaufenden Straßenachsen, vermitteln den vernachlässigten Zustand abseits von den Repräsentationsachsen. Höhepunkt bildet ein Kunstobjekt Ikarusflug, eine Inszenierung für individuellen und persönlichen Frieden und Selbstbestimmung in der DDR, den die Staatsdoktrin und der kontrollierende Machtapparat autonomen Gruppen verweigert. Von einer Plattform aus kann jeder seinen Flug in die Freiheit versuchen. Am großen Tor, das zu durchfliegen ist, trifft ihn die staatliche Gewalt, symbolisiert durch Laserkanonen. Der Flugapparat wird zerstört, der Flug in die Freiheit verhindert, das Subjekt stürzt in die Tiefe, taucht in einen geschlossenen Zylinder und somit wird der Zusammenbruch dem Auge des Betrachters entzogen. Auf umliegend errichteten Tribünen kann dieses Schauspiel täglich von jedermann verfolgt werden. Ein Wassergraben zwischen Tribüne und Zylinder verhindert ein persönliches Eingreifen in den Vorgang. Die persönliche Freiheit und Entfaltung war in der DDR einer zentralen Überwachung, einer

<sup>3)</sup> Christoph Weinhold, Quo vadis BdA Rostock?, in: Informationsblatt des Bundes der Architekten der DDR, Bezirksgruppe Rostock, (1988) 23, S. 5.

<sup>4)</sup> Erich Honnecker, Mit dem Blick auf den XII. Parteitag die Aufgaben der Gegenwart lösen, in: Neues Deutschland vom 2. 12. 1988.



anonymen Kollektivität, dem erzwungenen Beitritt zu gesellschaftlichen Organisationen ausgesetzt, um den verordneten Grad der Unterwürfigkeit zu garantieren. Am Beispiel der Freiflächen haben wir schematisierte Regeln einer anonymen Städtebauforschung stellvertretend zum Anlaß genommen, diesen Überwachungsstaat als Diktatur zu benennen. Jeder hat das Recht, per Gesetz seine individuelle Freiheit auf einer zugesicherten Fläche in Anspruch zu nehmen. Diese scheinbare Individualität des einzelnen wird aber sofort eingemauert, reglementiert, überwacht und bei Gefahr zerstört. Das ganze Areal ist in ein System von Hierarchien gegliedert. Die Mauerquadrate werden in Gruppen zusammengefaßt. An den Kreuzungspunkten der Gruppen stehen Türme als Symbole des Überwachungsapparates. Überwachungsstaat total. Eingriffe in die Individualität, allgegenwärtig, täglich, überall. Imaginäre Mauerquadrate begleiten uns auf unserem Lebensweg. 50 Meter vor der realen Mauer wurden wir verhaftet.“<sup>5)</sup>

Solches real existierende Widersprechen hatte kaum Chancen, die Öffentlichkeit zu erreichen, zumal der Fachbereich des Ministeriums für Bauwesen exemplarisch repressiv, besonders kontrolliert und dogmatisch ausgebildet war. Moderater, aber von der Macht doch als erhebliche Störung empfunden, waren kritische Äußerungen in einer begrenzten Fachöffentlichkeit. In der Zeitschrift „Architektur der DDR“ stand unter dem Titel „12 Thesen zum innerstädtischen Bauen“ ein Aufruf des Architekturtheoretikers Olaf Weber, nun wenigstens beim Bauen in den Innenstädten den „Maßstab des Menschen“ zu achten: „Der Begriff ‚Maßstab‘ bezieht sich aber weniger auf ein Größenverhältnis als auf eine strukturelle Qualität, in der die Verhältnisse von Einheit und Vielfalt... enthalten sind. Mit diesen Struktureigenschaften versehen, kann sich moderne Architektur inmitten der alten Städte sehr selbstbewußt entwickeln. Sie erlaubt es dem Architekten, seine Ideen und Ausdrucksweisen in ihr unterzubringen, so daß sie ihrerseits dem Publikum gegenüber Prägnanz und Ausstrahlung besitzt. Ihre Ähnlichkeit mit der historischen Architektur gründet sich nicht auf Äußerlichkeiten, sondern auf die gleicherweise intensiven Korrelationen zu den jeweiligen Lebensprozessen, es ist eine Ähnlichkeit im Lebendigen.“<sup>6)</sup> Dem sehr hellhörigen DDR-Leser blieb es

vorbehalten, das Gebaute an Webers Thesen zu messen, und heute ist schon nicht mehr glaubhaft, daß dieser Aufsatz im Ministerium Wutausbrüche hervorgerufen hat.

Ein anderer Architekturkritiker, Bruno Flierl, wurde 1964 als Chefredakteur der „Deutschen Architektur“ abgelöst und reglementiert. Nach langer Tätigkeit an der Bauakademie wurde er von dort vergrault und 1982 auch seiner Stellung als Leiter der Arbeitsgruppe „Architektur und Bildende Kunst“ des Verbandes Bildender Künstler und des Bundes der Architekten der DDR enthoben. Auf dem 13. Seminar dieser Arbeitsgruppe im November 1981 hielt er das Hauptreferat über „Architektur im Prozeß komplexer Umweltgestaltung – Raumangebot und Informationsgehalt.“ In diesem Vortrag, der in kleiner Auflage publiziert wurde<sup>7)</sup>, ist eine Beurteilung der architektonischen Qualität des industriellen Wohnungsbaus der DDR enthalten: „Nun erleben wir seit zwei Jahrzehnten, wie außerordentlich schwer es ist, der Architektur unter den Bedingungen des industriellen Bauens im Zustand archaischer Frühzeit und unter dem Primat ökonomischer Effektivität im Zustand des Mangels kulturvolle Qualität des Ausdrucks und der Widerspiegelung zu verleihen. Wie in anderen Ländern wächst auch bei uns der Überdruß an Produkten ästhetischer Selbstdarstellung von Technik und Ökonomie, die dem Menschen wenig Heimat schaffen helfen. Da kann die bildende Kunst nicht ersetzen, was die Architektur nicht selbst anbietet. Man kann nicht bildkünstlerisch reden, wenn die Steine schweigen! Wir wissen, daß wir die von uns angestrebte Beheimatung des Menschen in der gebauten Umwelt sowohl aus Gründen noch unzureichender Reife gesellschaftlicher Lebensprozesse, gesellschaftlicher Verhältnisse und Verhaltensweisen der Menschen nicht so verwirklichen können, wie wir das gerne möchten. Aber deshalb dürfen wir meiner Auffassung nach den gegenwärtigen Stand nicht einfach akzeptieren und nur schöner machen wollen – also den status quo aufhübschen und bekunsten – anstatt darüber zu streiten, wie und wann wir ihn verändern wollen, um zu entwickelteren Zuständen zu gelangen.“

In einer Expertise „Zum innerstädtischen Bauen im Bezirk Leipzig“ vom Bund der Architekten, Bezirksgruppe Leipzig, ist von guten Beispielen die Rede: Greifswalder Innenstadt, Halle Brunoswarte, Gera-Stadtzentrum, Teile der Rostocker

<sup>5)</sup> Christian Enzmann/Bernd Ettl, Bersarinplatz, Ostberlin, Städtebaulicher Wettbewerb, in: ARCH+, (1990) 103, S. 64f.

<sup>6)</sup> Olaf Weber, 12 Thesen zum innerstädtischen Bauen, in: Architektur der DDR, 34 (1985) 8, S. 493.

<sup>7)</sup> Vgl. Bruno Flierl, Architektur im Prozeß komplexer Umweltgestaltung – Raumangebot und Informationsgehalt, in: Architektur und Bildende Kunst, (1981), 4, S. 16.



Innenstadt. Hier heißt es: „Die Mehrzahl der guten Beispiele verdanken ihre Existenz kaum der vorhandenen Organisationsstruktur unseres Bauwesens. Sie sind zu stark von Zufällen und persönlichen Verquickungen einzeln wirkender Autoritäten abhängig. Insgesamt gesehen lassen sich die guten Beispiele nicht verallgemeinern. Bezogen auf den Durchschnitt der Gesamtbauproduktion sind die positiven Beispiele nicht repräsentativ, denn: Alle Städte in der DDR bewältigen die Reproduktion ihrer baulichen Substanz nicht. Ortsspezifika werden durch Erzeugnisse verwischt. Klein- und Mittelstädte sind dadurch besonders gefährdet. Die Arbeit der Architekten spielt letztlich eine untergeordnete Rolle.“ Die Expertise kommt zu dem Schluß, „daß Änderungen in der Organisationsstruktur und den Verantwortungsbereichen die hauptsächlichen Bedingungen sind, um eine gesteigerte soziale Qualität des Bauens zu erzielen.“<sup>8)</sup>

Kritische Kunst und Literatur hatten sich stellvertretend für die Architekten der Architektur und der Baupolitik angenommen – sehr zum Ärger des Apparates. Künstler und Schriftsteller haben den Stadtverfall als kulturellen Verfall erkannt und thematisiert; so Brigitte Reimann in ihrem Architekten-Roman „Franziska Linkerhand“: „Was Sie hier sehen, meine junge Freundin, ist die Bankrotterklärung der Architektur. Häuser werden nicht mehr gebaut, sondern produziert wie beliebige Ware, und an die Stelle des Architekten ist der Ingenieur getreten.“ Sarkastisch der Schriftsteller Lutz Rathenow im Sommer 1989: „Ansonsten ist für alles gesorgt. Fertigteilhäuser, standardisierte Spielplätze, Dienstleistungseinrichtungen, Gaststätten. Bevölkerungs-Intensivhaltung. Nur Leichencontainer fehlen, der praktische Friedhof im Keller, um Energie beim Abtransport zu sparen. Ob es für Neubauten konzipierte Friedhöfe geben wird? Ich kenne zwei, die hierherzogen. Einer will weg und einem gefällt es. Ich sehe im Adreßbuch nach, viermal frage ich nach ihren Straßen. Dann

frage ich nicht mehr. Der vierte antwortete lachend: „Bin froh, wenn ich selbst nach Hause finde.“<sup>9)</sup>

Auch viele bildende Künstler und Fotografen haben sich des Themas angenommen. Um nur einige zu nennen: Manfred Butzmann, Andreas Dress, Konstanze Göbel, Harald Hauswald, Martin Hoffmann, Joseph W. Huber, Konrad Knebel, Eva Mahn, Helga Paris, Manfred Paul, Uwe Pfeifer, Günther Starke, Claus Weidendorfer, Werner Wittig, Franz Zadniecek. Ihre Bilder zeigen einerseits die Schönheit der verfallenden alten Stadtteile, andererseits die Konfrontation mit der neugebauten Öde. Künstler haben den Stadtverfall als kulturellen Verfall erkannt, in Kunstwerken thematisiert und daraus Kraft und Legitimation geschöpft. Das bedeutete unter den politischen Bedingungen der DDR auch: Das Thema in die Öffentlichkeit tragen, Bewußtmachen, Politisieren, Konfrontation mit der Staatsmacht. Ausstellungseröffnungen oder Lesungen in den siebziger und achtziger Jahren in Dresden, Leipzig, Karl-Marx-Stadt und Ost-Berlin waren mit ihrer fiebrigen Atmosphäre, ihrem Gedränge, der gespannten Aufmerksamkeit, dem Gefühl der Solidarität und Bedrohung immer auch politische Ereignisse – in keiner Weise verwandt den modischen Vernissagen des westlichen Kunstmarktes.

Die Fehlentwicklungen im ostdeutschen Bauwesen sind gegen den Widerstand der Gesellschaft und auch der Fachwelt durchgesetzt worden. Gab es genug Widerstand? In einem offenen Brief schrieb der Architektur-Professor Harald Linke aus Dresden 1990: „In unzulässiger Weise hat ein inkompetenter Minister über einen willfähigen Präsidenten den BdA zum willenlosen Instrument seiner selbstherrlichen Politik gegen Qualität und für Quantität im Bauwesen degradiert – die Folgen sind in unseren Städten sichtbar und auch wir Architekten haben daran Schuld: Wir haben uns nicht energisch genug widersetzt.“<sup>10)</sup>

## II. Zur Situation in den neuen Bundesländern

Jetzt geht es darum, die entstandene Misere zu überwinden – die Wende in den ostdeutschen Städ-

ten herbeizuführen, die historische Bausubstanz zu retten, die Städte und Regionen wiederzubeleben. Die gesetzlichen Grundlagen, insbesondere das Baugesetzbuch, gelten ab 3. Oktober 1990 auch in den neuen Bundesländern. Diese umfangreichen Gesetzeswerke anzunehmen und anzuwenden kann erst allmählich gelingen, auch in den alten Bundesländern war das ein jahrelanger Prozeß. Vor allem im Baugesetzbuch sind die Regeln der

<sup>8)</sup> Steffen Greiner/Stefan Homilius/Stephan Riedel, Expertise zum innerstädtischen Bauen im Bezirk Leipzig, BdA, Bezirksgruppe Leipzig, November 1987, S. 3.

<sup>9)</sup> Lutz Rathenow, Stadtgestaltung in Ostberlin, in: Der Architekt, (1989) 10, S. 510.

<sup>10)</sup> Harald Linke, Offener Brief, in: Architektur der DDR, 39 (1990) 2, S. 2.



demokratischen Entscheidungen im Planungsprozeß, die Beteiligung der Bürger und der Vertreter öffentlicher Belange, niedergelegt. Diese Aspekte der Baugesetzgebung werden aber häufig aus Unkenntnis oder aber aus vermeintlich beschäftigungspolitischen Notwendigkeiten übersehen. Die Notwendigkeit eines Planungsvorlaufs wird häufig nicht zur Kenntnis genommen, so daß der erforderliche Aufwand und die Zeiträume für eine geordnete bauliche Entwicklung der Kommunen nicht eingeräumt werden.

Immer wieder kommen von Kollegen aus den alten Bundesländern Warnungen, die Planungsfehler, die im Westen gemacht wurden und werden, im Osten nicht zu wiederholen: Zu viel Individualverkehr, zu wenig Ökologie, das Überwiegen des Einflusses von finanzkräftigen Investoren gegenüber den Planungsinstanzen. Im Juli 1990 fand in Dresden ein west-östlicher Architekten-Workshop statt. Der Initiator, der Hamburger Architekt Prof. Meinhard von Gerkan, sagte in einem Interview: „Die Hoffnung, die sich in Ostdeutschland an den Begriff der freien Marktwirtschaft bindet, ist in bezug auf Städtebau und Architektur völlig fehlgeleitet. Dort glaubt man nämlich, man braucht nur die Investoren aus dem Westen und die lösen alle Probleme gut und richtig, ohne die Profitinteressen dahinter auch nur zu erahnen. Die Maximierung der Grundstücksausnutzungen wird zu einem Kriegsschauplatz ohne städtebauliche Regeln entarten, gerade weil eine vorgeschaltete Stadtplanung bisher administrativ gar nicht existiert. Der Mangel an qualifizierten Leuten, die das leisten könnten, aber auch die Undeutlichkeit der politischen Ziele überhaupt wird dem Mechanismus aus Grundstückserwerb und Grundstücksverwertung nicht standhalten können. Daraus entwickelt sich eine gewaltige Divergenz von Anspruch und Realität.“<sup>11)</sup> Allerdings haben Spitzenpolitiker das Ihre dazu beigetragen, blinden Glauben an das Allheilmittel des freien Marktes zu verbreiten, ohne die Notwendigkeit von starken Planungsinstanzen als Gegenspieler in den Kommunen auch nur zu erwähnen. Die „Windhunde“ haben also leichtes Spiel.

In der „Zeit“ wurde einiges dazu aus Brandenburg und Halle dokumentiert<sup>12)</sup>. Vielleicht mit Ausnahme von Bitterfeld und Espenhain ist das überall in den neuen Ländern so. Wenn man sich zum Beispiel auf Rügen – der größten deutschen Insel, ein

Natur- und Ferienparadies – umsieht, stößt man auf allerlei Ungereimtheiten. Ein Steuerberater aus der Gegend von Köln baut sich im Naturschutzgebiet ein Haus und geht dann in seiner eigenen Rügen-Zeitung sehr hemdsärmlich gegen ein Mitglied des Landesparlaments vor, als dieses einen Baustopp erwirkt hatte. Allein Genehmigungen für 38 Golfplätze auf Rügen wurden beantragt. Immer wieder geht es auch um Bodenspekulationen. Die Geschichte der DDR hatte zu einer gelassenen Haltung der Leute zum Eigentum an Boden geführt. Diese Tatsache wird nun teilweise ausgenutzt. Ein anderes Beispiel: In Holland hatte die deutsche Besatzungsmacht im Zweiten Weltkrieg massenhaft Grundstücke enteignet. Die Holländer nutzten nach dem Krieg den Status quo und überführten den enteigneten Grundbesitz in Gemeindeigentum – offenbar ließ sich darüber ein Konsens herstellen – und haben damit aus der Not eine Tugend gemacht; Stadtplanung wird sehr erleichtert, wenn man sich nicht mit Besitzverhältnissen herumschlagen muß.

In den ostdeutschen Ländern existiert eine gravierende Unterbesetzung bei den Stadtplanungsämtern; sie macht nur ca. ein Viertel des in den alten Bundesländern eingesetzten Personals aus. Durch diesen Personalmangel und das Fehlen einer tradierten Planungskultur können Spekulanten immer mehr durch Druck in den kleinen Gemeinden die Entwicklung der Kommunen beeinflussen und prägen – nicht immer zum Vorteil der Kommunen und des Landes.

Der beklagten Unterbesetzung, dem Mangel an Fachleuten, steht eine völlig undifferenzierte Ausgrenzung von Fachleuten aus dem Osten gegenüber. Pauschalurteile lassen sie allesamt als unfähig und nicht mehr einsetzbar erscheinen. Ein sehr viel differenzierteres Herangehen bei der Beurteilung von Personen und Sachverhalten wäre erforderlich. Die gegenwärtig zu beobachtende *pauschale* Handhabung ist letztendlich ein wesentliches kulturelles Problem der Vereinigung. Ein ostdeutscher Bischof schrieb dazu dem Altbundeskanzler Helmut Schmidt: „Es wird uns zugemutet, dauernd nur zuzuhören. Dauernd wird uns suggeriert, wir könnten nichts und hätten alles falsch gemacht. Ausschließlich wir seien es, die etwas zu lernen haben; denn alle unsere Erfahrungen gehörten auf den Müllhaufen. Es lohnt sich offenbar nicht hinzuhören, wenn auch wir etwas sagen. Aber wir können diese permanente Besserwisseri und die demütigende Behandlung als unmündige Versager nicht verkraften.“<sup>13)</sup>

<sup>11)</sup> Ostdeutschland: Architektur im Aufbruch?, in: Deutsche Bauzeitschrift, (1990) 11, S. 1539.

<sup>12)</sup> Kuno Kruse/Reiner Scholz, Die Absahner, in: Die Zeit, vom 24. 5. 1991, S. 11–14.

<sup>13)</sup> Helmut Schmidt, Uns Deutsche kann der Teufel holen, in: Die Zeit vom 17. 5. 1991, S. 3.



Es gibt einen erheblichen Bedarf an kommunaler und regionaler Planung in den ostdeutschen Ländern. Es wird notwendig sein, regionale Entwicklungsgesellschaften zu gründen und mit Planungskompetenz auszustatten, nicht um die kommunalen Entscheidungsbefugnisse einzuschränken, sondern um ein Gegengewicht zu den divergierenden „100 000-Kirchturmentscheidungen“ zu schaffen und den Planungsbedarf der Regionen zu berücksichtigen. Der Planungsbedarf ist gewaltig, und es entstehen viele neuartige und schwierige Probleme – ganz besonders im Großraum Berlin, wo die beiden Systeme ganz direkt und hautnah aufeinandertreffen.

Die Stadtplanerin Helga Fassbinder hat dazu bei einem Seminar in der Berliner Französischen Friedrichstadtkirche im September 1990 in ihrem Vortrag „Demokratisch Planen – Aufgaben und Erfahrungen“ einen fruchtbaren Anstoß gegeben. Sie sprach über das holländische Modell der Problembewältigung; Holland hat bekanntlich eine lange Erfahrung in demokratischen Entscheidungsprozessen. Seit fast tausend Jahren gab es wegen der Bedrohung durch das Meer und durch Eroberer die Notwendigkeit, sich zu verständigen und freiwillig etwas gemeinsam zu machen. Diese Erfahrungen führten über die Jahrhunderte zu einer politischen Kultur, in der „Herstellung von Konsens und Kompromiß als höchste soziale Kunst“ gelten. Die parlamentarische Demokratie funktioniert wie in Deutschland. Daneben gibt es aber, so Frau Fassbinder, „eine wichtige Feinstruktur“ der Demokratie, nämlich „eine Vielzahl von Kommissionen und Beiräten, die zum Teil als feste, zum Teil als zeitweilige Einrichtungen für alle Bereiche und für alle anstehenden größeren Aufgaben bestehen.“ Die Beiräte beraten die Regierung oder andere Entscheidungsträger und sind paritätisch besetzt mit Interessengruppen, Betroffenen und Beteiligten. Der Vorsitzende ist jeweils eine Person, die – selbst nicht stimmberechtigt – die Fähigkeit besitzt, auszugleichen, Konsens zu stiften, zusammenzufassen. Die Empfehlungen sind deshalb sehr ausgewogen und werden von den Entscheidungsträgern in der Regel akzeptiert. „Auf diese Weise werden praktisch alle wichtigen oder konflikträchtigen Entscheidungen ausführlich gesellschaftlich abgestimmt.“<sup>14)</sup>

Diese Anregung wurde aufgegriffen: Eine Gruppe von Berliner Planern hat sie zusammen mit Frau Fassbinder an Berliner Politiker herangetragen.

Senator Volker Hassemer hat daraufhin das Berliner Stadtforum begründet, das ca. 60 Fachleute und vom Berliner Planungsgeschehen exemplarisch Betroffene zu einem Gremium zusammengefaßt, das immer mehr an Bedeutung für die Planungen in Berlin und auch im Land Brandenburg gewinnt. Ich meine, daß das ein prägnantes Beispiel für eine demokratische und europäische Denk- und Handlungsweise ist.

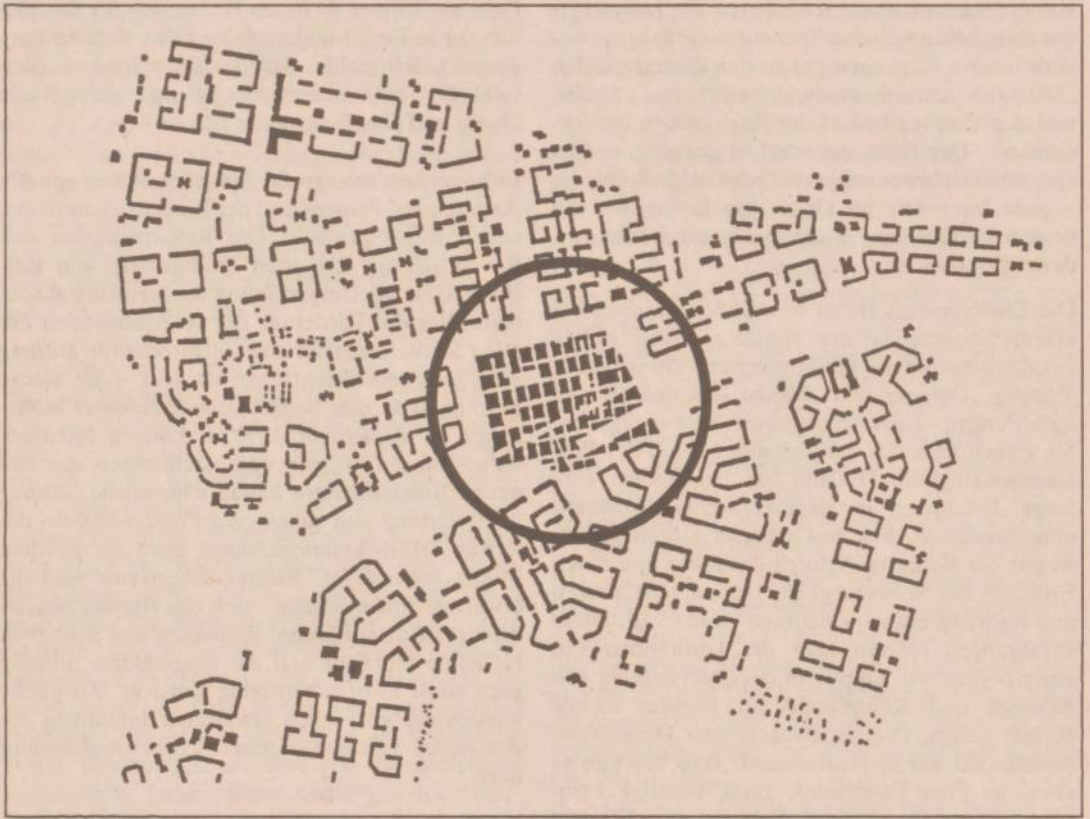
Inbesondere zwei große Aufgaben stehen vor den Architekten, Planern und der Bauwirtschaft in den neuen Bundesländern: Die Rekonstruktion und Revitalisierung der alten Stadtgebiete und gleichermaßen die Umgestaltung der Neubauwohngebiete. Für die Förderung der Rekonstruktion der alten Städte erscheint eine entsprechende Stiftung eine geeignete Rechtsform zu sein. Eine solche Stiftung hatte zum Beispiel Bundesminister Möllemann im September 1990 in Leipzig öffentlich vorgeschlagen. Planer und Architekten aus den neuen Bundesländern hatten eine solche Stiftung in Erwartung von zugesagten Projekt-Mitteln des letzten DDR-Bauministeriums noch im gleichen Monat angemeldet. Bedauerlicherweise wird die erwartete Finanzierung durch das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bis heute blockiert und die angemeldete Stiftung auch sonst nicht arbeitsfähig gemacht. Zu häufig werden die vorgeblich erwarteten Initiativen aus den neuen Ländern bürokratisch be- und verhindert.

Die Umgestaltung der Platten-Neubau-Wohngebiete, die überall in den Großstädten der ostdeutschen Länder zu finden sind, wird sicher geraume Zeit in Anspruch nehmen. Insbesondere die soziale Aufwertung ist notwendig, ähnlich wie es auch im Märkischen Viertel West-Berlins erfolgte. Den Beginn dieses Prozesses stellte der Architekturwettbewerb zum Zentrum Berlin-Hellersdorf dar. Hellersdorf, das östlichste Berliner Wohngebiet für bisher 110 000 Einwohner hat gegenwärtig eine zu geringe Ausstattung mit Einrichtungen des Handels, der Gastronomie und der Kultur. Eine 20 Hektar große Fläche wurde für das Stadtzentrum freigehalten. Besonders interessant erscheint mir der mit dem 5. Preis bedachte Entwurf (Prof. Rainer Ernst, B. Multhaupt), der einen starken Kontrast in Dichte, Orientierung und Struktur zu der im Wohngebiet vorhandenen Bebauung aufweist (Abb. 2).

Persönlichkeiten aus den alten Bundesländern drückten ihre Erwartung aus, daß im Zusammenhang mit dem Neubeginn in den neuen Ländern

<sup>14)</sup> Helga Fassbinder, Demokratisch Planen – Aufgaben und Erfahrungen, unveröffentlichtes Manuskript, 1990.

**Abb. 2: Städtebaulicher Wettbewerb für das Zentrum Berlin-Hellersdorf. Entwurf von Prof. Rainer Ernst und B. Multhaupt: Konzentrierte Dichte im Zentrum der Plattenbau-Siedlung erzeugt Urbanität**



wesentliche gesellschaftliche, rechtliche, vielleicht auch moralische Normen im geeinten Deutschland verbessert werden könnten – eine Entwicklung neuer kultureller Paradigmen, komplexer, ökologischer und sozialer. Diese Hoffnungen scheinen zu scheitern, weil eine vornehmlich an Wahltaktik und Parteienkonkurrenz orientierte Politik dafür nicht geeignet ist.

Notwendig ist eine im weiten Sinn kulturelle Orientierung der Politik; Verwaltungsakte und Routine greifen in dieser Situation nicht mehr. Werden wir dazu fähig sein? Auch die Menschen der östlichen Bundesländer müssen darauf Einfluß nehmen können, müssen gleichberechtigte Partner bei der Formung der gemeinsamen deutschen Zukunft sein.

Die Schwierigkeiten des Städtebaus in den ostdeutschen Ländern sind im Grunde dieselben, die auch in anderen Bereichen des Vereinigungsprozesses auftreten. Die Situation lockt weniger seriöse Investoren als vielmehr windige Geschäftemacher an, und das sind einfach keine guten Referenzen für eine freiheitliche, demokratische Gesellschaft. Die Situation ist auch so neuartig, daß Gesetze und Verwaltungsfachleute, die in den westdeutschen Ländern durchaus effizient sein könnten, in den ostdeutschen Bundesländern nicht wirksam werden. Das Hauptproblem scheint mir aber im Psychologischen zu liegen. Nur eine Annäherung, ein Aufeinanderzugehen von *beiden* Seiten, nur eine im weitesten Sinn kulturorientierte Politik bietet die Chance einer kulturellen, geistigen und emotionalen Integration der beiden Teile unseres Volkes.



## Kann man mit DDR-Richtern einen Rechtsstaat machen?

### I. Die Stellung des Richters nach dem Grundgesetz

Es hat Überraschung ausgelöst, daß die Weiterbeschäftigung der Richter der ehemaligen DDR im wiedervereinigten Deutschland nach strengeren Gesichtspunkten bewertet wird, als sie sonst im öffentlichen Dienst angewendet werden (das Auswärtige Amt ausgenommen). Die Unterschiedlichkeit erklärt sich aus der besonderen Stellung, die das Grundgesetz den Richtern einräumt.

Die Wiederherstellung der vom NS-Regime beseitigten richterlichen Unabhängigkeit war nach 1945 beim Wiederaufbau der Rechtspflege eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit. Die Väter des Grundgesetzes gingen indessen in ihrer Justizkonzeption weit über das hinaus, was vorher in den Verfassungen deutscher Staaten Regelungsinhalt gewesen war<sup>1</sup>). Schon der Verfassungskonvent in Herrenchiemsee hatte Einigkeit darüber erzielt, daß der Rechtspflege in der Verfassungsurkunde ein eigener Abschnitt gewidmet werden sollte. Im Verlauf der weiteren Beratungen erhielt der IX. Abschnitt des Grundgesetzes dann jenen umfassenden Inhalt, durch den sich die Bundesrepublik auch in dieser Beziehung von den früheren Staatsordnungen auf deutschem Boden abhebt. Die rechtsprechende Gewalt wurde mit einer zuvor nicht erreichten Deutlichkeit von der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt getrennt und als eine besondere Erscheinungsform der einheitlichen Staatsgewalt zu einer echten, die anderen Staatsorgane hemmenden und kontrollierenden Macht ausgestaltet.

Auch in der sprachlichen Fassung des Art. 92 GG, wonach die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist, kommt diese Aufwertung zum Ausdruck; kein anderer den Staatsfunktionen gewidmeter Abschnitt des Grundgesetzes ist mit einer so

inhaltsschweren Aussage eingeleitet worden. Die Rechtsprechung sollte nicht mehr im Schatten von Legislative und Exekutive stehen, sondern beide Gewalten im System der freiheitsverbürgenden *checks and balances* kontrollieren. Auf diese Weise entstand eine Verfassungslage, in welcher der Richter in jedem Falle das letzte Wort hat und das Prinzip der Gewaltenteilung zu einer besonderen Art der justizförmigen Kontrolle überhöht wurde.

Es ist vor diesem Hintergrund nur konsequent, wenn an diejenigen, die das Amt des Richters ausüben, besondere Anforderungen sowohl in fachlicher als auch in persönlicher Hinsicht gestellt werden. Die Richter sollen eine Elite an fachlicher Tüchtigkeit bilden, aber auch charaktervolle Persönlichkeiten sein: keine willfährigen Anpasser, sondern Menschen, die sich dessen bewußt sind, daß sie die letzte Zuflucht des Bürgers sind, wenn dieser um sein Recht kämpfen muß.

Dieser besonderen Verantwortung wegen war es ausgeschlossen, alle Justizfunktionäre des früheren DDR-Regimes ohne Prüfung in den Justizdienst der neuen Bundesländer zu übernehmen. Das DDR-Regime kannte keine unabhängige rechtsprechende Gewalt. Seine Richter waren abhängige Systemfunktionäre, die in bewußter Parteilichkeit der Generallinie der Staatspartei SED folgten und ein auf den „Klassenstandpunkt“ der Partei zu beziehendes Recht anwendeten, das dem Rechtssystem und Rechtsverständnis der Bundesrepublik diametral entgegengesetzt war.

Die Entfremdung zwischen Ost und West, zu der die jahrzehntelange Teilung Deutschlands geführt hat, hat zur Folge, daß im Westen Deutschlands wenig bekannt ist, wie das Justizsystem der DDR aussah und funktionierte, welche Rolle darin die Richter und Staatsanwälte spielten, wie diese in das System eingebunden waren und wie sie ihm dienten. Es dürfte daher angebracht sein, einen kurzen Blick auf das Innenleben der DDR auf dem Sektor Justiz zu werfen.

<sup>1</sup>) Dazu und zum Folgenden vgl. Rudolf Wassermann, Die richterliche Gewalt, Heidelberg 1985, S. 28 ff. und die dort angeführten Belege.

## II. Die sozialistische Rechtspflege als Instrument der SED

Die DDR-Justiz, offiziell „Sozialistische Rechtspflege“ genannt<sup>2)</sup>, war fester Bestandteil des sozialistischen Staatsapparats, der dem Führungsanspruch der SED, einer marxistisch-leninistischen Kaderpartei, unterlag. Die DDR war ein Klassenstaat, die „politische Organisation der Werktätigen“, wie es in der Verfassung hieß. Infolgedessen galten die grundlegenden Prinzipien, die die Tätigkeit und Organisation des sozialistischen Staates in seiner Gesamtheit bestimmten, auch für die sozialistische Rechtspflege, vor allem die Führung durch die Arbeiterklasse und ihre marxistisch-leninistische Partei, der demokratische Zentralismus und die sozialistische Gesetzlichkeit. Die unabdingbare Grundlage für die Tätigkeit der Rechtspflegeorgane bildeten die Beschlüsse der SED, wobei die Parteiorganisationen in den Rechtspflegeorganen dafür zu sorgen hatten, daß diese die Parteibeschlüsse in der Rechtspflege erfüllten.

Der demokratische Zentralismus war das von Lenin entwickelte grundlegende Leitungs- und Organisationsprinzip des sozialistischen Staates<sup>3)</sup>, das die Rechtspflegeorgane fest in das einheitliche System der Machtausübung eingliederte. Die Organe der sozialistischen Rechtspflege waren keine eigenständigen Institutionen, sondern standen, der Volkskammer unterstellt, unter der Leitung und Kontrolle dieses obersten staatlichen Machtorgans, das in der Realität ein Instrument der SED war. Das Oberste Gericht und der Generalstaatsanwalt der DDR waren der Volkskammer unmittelbar untergeordnete Organe. Der Präsident, die Richter und Schöffen des Obersten Gerichts sowie der Generalstaatsanwalt wurden von der Volkskammer gewählt, waren ihr rechenschaftspflichtig und verantwortlich. Alle anderen Richter und Schöffen und die Mitglieder der gesellschaftlichen Gerichte wurden von den örtlichen Volksvertretungen oder unmittelbar von den Bürgern gewählt; sie waren ihren Wählern berichterstattungspflichtig und konnten von ihnen abberufen werden.

Dem Prinzip des demokratischen Zentralismus entsprechend leiteten das Oberste Gericht und der Generalstaatsanwalt die gesamte Rechtsprechung bzw. die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit nach einheitlichen Prinzipien. Alle anderen Rechtspfle-

georgane – dazu gehörten die Untersuchungs- und die Strafvollzugsorgane sowie die Staatlichen Notariate – waren den entsprechenden Organen des Ministerrates – so dem Ministerium des Innern, dem Ministerium für Staatssicherheit, der Zollverwaltung – unterstellt und über den Ministerrat und die zuständigen Minister der Volkskammer untergeordnet.

Merkmal des dritten beherrschenden Prinzips der Machtausübung, der sozialistischen Gesetzlichkeit<sup>4)</sup>, war die bewußte Parteilichkeit, das bewußte Eintreten für die Klasseninteressen der Werktätigen<sup>5)</sup>. Für die sozialistische Rechtspflege war die Einheit von Gesetzlichkeit und Parteilichkeit charakteristisch und unabdingbar. Das Recht des Arbeiter- und Bauernstaates unparteilich aufzufassen, hätte bedeutet, es seines sozialistischen Charakters zu entkleiden, seine Rolle bei der Gestaltung des Klassenstaates zu untergraben.

Die Herausbildung dieser sozialistischen Rechtspflege<sup>6)</sup> hat sich nicht in einem revolutionären Akt, sondern stufenweise vollzogen, je nachdem, wie die alles beherrschende und durchdringende Partei die Etappen der gesellschaftlichen Umgestaltung definierte. Von erstaunlicher Naivität zeugt es, wenn selbst heute noch hohe Richter der Bundesrepublik meinen, im Jahre 1947, als die noch heute existierende Zeitschrift „Neue Justiz“ als publizistisches Organ der Justizverwaltung der Sowjetzone gegründet wurde, hätte man auf die Entwicklung einer demokratisch-rechtsstaatlichen Justiz hoffen können<sup>7)</sup>. Tatsächlich sicherte damals die Justiz die gesellschaftliche Umgestaltung Mitteldeutschlands unter dem Schlagwort „antifaschistisch-demokratische Ordnung“ auf eine brutale Weise, die keinen Zweifel daran ließ, wohin die Reise ging. „Es muß alles demokratisch aussehen,

<sup>2)</sup> Vgl. das offizielle DDR-Lehrbuch Grundlagen der Rechtspflege, verfaßt von einem Autorenkollektiv unter der Leitung von Kurt Wünsche, Ost-Berlin 1983, S. 15 ff.

<sup>3)</sup> Zur Bedeutung des demokratischen Zentralismus im Staatsaufbau vgl. Karl Polak, Zur Dialektik in der Staatslehre, Ost-Berlin 1963, S. 179 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. Kleines Politisches Wörterbuch, Neuausgabe, Ost-Berlin 1988, S. 889 f.; Lehrbuch Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie, hrsg. vom Institut für Theorie des Staates und des Rechts der Akademie der Wissenschaften der DDR, Ost-Berlin 1975, S. 594 ff.

<sup>5)</sup> Vgl. Grundlagen der Rechtspflege (Anm. 2), S. 24.

<sup>6)</sup> Vgl. Hilde Benjamin/Helmut Anders/Kurt Görner, Zur Geschichte der Rechtspflege der DDR 1945–1949, Ost-Berlin 1976; Josef Streit, Zur Entwicklung der Rechtspflege in der DDR; in: Neue Justiz, (1978) 6, S. 238 ff., (1978) 7, S. 282 f., (1978) 9, S. 370 ff., (1978) 10, S. 414 ff., (1978) 12, S. 510 ff., (1979) 2, S. 50 ff.; Kurt Wünsche, Zur Herausbildung des sozialistischen Gerichtsverfassungsrechts der DDR, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin, Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe, (1978) 2, S. 231 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. Editorial des Herausgeberbeirats in: Neue Justiz, (1991) 4, S. 137.



aber wir müssen das Heft in der Hand behalten“ – diese Parole hatte Ulbricht aus der Sowjetunion mitgebracht, und danach wurde verfahren. Im Vordergrund stand in dieser ersten Etappe der Umwälzung die Lösung der Kaderfrage<sup>8)</sup>, also die Besetzung der Justizfunktionen mit systemkonformen Personen, um die bürgerlichen Positionen und Traditionen in der Justiz zu überwinden. In Schnellkursen wurden aus der Arbeiterklasse stammende Volksrichter herangebildet, deren hervorstechendstes Merkmal die „klare politische Grundhaltung“ (Hilde Benjamin) war.

Nach der Gründung der DDR wurden die Prinzipien der sozialistischen Rechtspflege festgelegt. Über die Grundsatzbestimmungen der Verfassung vom 7. Oktober 1949 und das Gesetz über die Errichtung des Obersten Gerichts (OG) vom 8. Dezember 1949 hinaus wurde 1952 ein ausgedehntes Gesetzgebungswerk geschaffen, das u. a. ein neues Gesetz über die Staatsanwaltschaft, ein Gerichtsverfassungsgesetz und eine Strafprozeßordnung umfaßte. Zehn Jahre später – 1963 – verlangte der auf dem VI. Parteitag der SED 1963 beschlossene „umfassende Aufbau des Sozialismus“ neue Gesetze über die Gerichtsverfassung und die Staatsanwaltschaft.

Mit der Verfassung von 1968 wurden die Grundsätze der sozialistischen Rechtspflege weiter ausgebaut. Im selben Jahr wurde das Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte erlassen. Die folgende Etappe, in der es um die „Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft“ ging, brachte 1973 ein Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe, das u. a. die Wahl und Abberufung der Richter betraf; 1974 folgte ein neues Gerichtsverfassungsgesetz, 1976 ein Statut des Ministeriums der Justiz mit Vorschriften für die Anleitung der Justizorgane unterhalb des OG sowie das Gesetz über das Staatliche Notariat, 1977 ein neues Gesetz über die Staatsanwaltschaft.

Zu keinem Zeitpunkt ließen die Machthaber der DDR Zweifel daran aufkommen, daß die sozialistische Rechtspflege etwas grundlegend anderes sein müsse als die herkömmliche, von ihnen als „bürgerlich“ apostrophierte Rechtspflege. Eine Gemeinsamkeit, Kontinuität oder Annäherung beider wurden strikt ausgeschlossen. Lenin hatte es als eine „unbedingte Pflicht der proletarischen Revolution“ bezeichnet, die bürgerlichen Gerichtsinstitutionen zu zerschlagen und durch ein

neues, sozialistisches Gericht zu ersetzen<sup>9)</sup>. Dementsprechend wurden in der DDR die Vorstellungen vom Rechtsstaat ebenso bekämpft wie die Gewaltenteilung in Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung als dreier eigenständiger, weitgehend unabhängiger, sich wechselseitig kontrollierender und ausbalancierender Institutionen des freiheitlich-demokratischen Staates. Ebenso grundlegend unterschied sich das Verständnis der Unabhängigkeit der Mitglieder der Gerichte bei der Ausübung der Rechtsprechung von dem Begriff der richterlichen Unabhängigkeit in der Bundesrepublik.

Neben der Devise, daß die Politik der SED Priorität vor dem gesetzlichen Recht habe, und den entsprechenden Eingriffen der SED („Rechtsfindung nach Wunsch von SED-Funktionären“<sup>10)</sup>) ist hier vor allem an die dem Rechtsstaat wesensfremde Leitung der Rechtsprechung zu erinnern, die zentral vom Obersten Gericht, aber auch vom Justizministerium ausgeübt wurde. Das Plenum des OG, dem auch die Direktoren der Bezirksgerichte und die Leiter der Militärobergerichte angehörten, erließ für alle Gerichte verbindliche Richtlinien und Beschlüsse als „Anleitung für die wirksamste, politisch richtige Anwendung der Rechtsnormen“; es leitete die Rechtsprechung auch durch Einzelentscheidungen im Rahmen seiner erstinstanzlichen sowie der Rechtsmittel- und Kassationsrechtsprechung. Dabei schloß die Leitung der Rechtsprechung durch das OG die Organisation und Kontrolle der Verwirklichung der Leitungsentscheidungen sowie auch eine darüber hinausgehende „orientierende Anleitung der Rechtsprechung“ ein.

Das Justizministerium war für die Anleitung und Kontrolle der gerichtlichen Tätigkeit mit Ausnahme der unmittelbaren Leitung der Rechtsprechung zuständig, also nicht nur für die Verwirklichung der sozialistischen Kaderpolitik und die Leitungs- und Arbeitsorganisation in den Gerichten, sondern auch für die politisch-fachliche Anleitung und Qualifizierung der Richter.

Eine weitere Besonderheit des DDR-Justizsystems ist die umfassende Stellung der Staatsanwaltschaft, die Art. 97 der DDR-Verfassung als Aufsicht über die strikte Einhaltung der sozialistischen Gesetzmäßigkeit bestimmte. Als zentrales Organ der Staats-

<sup>8)</sup> Vgl. Hilde Benjamin, Aus Reden und Aufsätzen, Ost-Berlin 1982, S. 46 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. W(ladimir) I(jitsch) Lenin, Werke, Bd. 3, Ost-Berlin 1966, S. 161.

<sup>10)</sup> Jürgen Richter, Nach dem Umbruch in der DDR – Die Situation in der Justiz – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Deutsche Richterzeitung, (1990), S. 111.



macht übte die Staatsanwaltschaft – sowjetischem Vorbild entsprechend – nicht nur Aufgaben im Strafverfahren aus, sondern auch in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren sowie beim Strafvollzug. Dazu kam die Allgemeine Gesetzlichkeitsaufsicht im Bereich des Schutzes und der Gestaltung der sozialistischen Arbeits- und Lebensbedingungen und der Leitung der Gesellschaftsprozesse durch Aufdecken und Ahndung von Rechtsverletzungen außerhalb des Strafrechts und der gerichtlichen Zuständigkeiten.

### III. Die SED-Kaderpolitik in der DDR-Rechtspflege

Herzstück der SED-Politik im Staatsapparat und damit auch in der Rechtspflege war die Kaderfrage. „Die Kader entscheiden alles“, hatte Stalin immer wieder gesagt, und danach wurde verfahren. Was hierzulande Personalprogramm, Personalpolitik, Personalarbeit heißt, wurde dort als Kaderprogramm, Kaderpolitik und Kaderarbeit bezeichnet, und das bedeutete nicht nur einen terminologischen, sondern auch einen inhaltlichen Unterschied. Im Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie<sup>11)</sup> werden als Kader solche Personen bezeichnet, die als Leiter, Funktionäre und Spezialisten in Bereichen der Gesellschaft auf Grund ihrer politischen und fachlichen Fähigkeiten und Eigenschaften tätig sind bzw. als Nachwuchskräfte dafür vorbereitet werden. In erster Linie, so Stalin<sup>12)</sup>, müssen die Kader die Politik der Arbeiterklasse begreifen, fähig und bereit sein, sich diese Politik zu eigen zu machen und sie gewissenhaft zu verwirklichen. Erst in zweiter Linie wurde Fachwissen gefordert. Kaderarbeit war infolgedessen mehr als die Anwendung organisatorisch-technischer Mittel; sie war vor allem politisch-organisatorisches Mittel zur Sicherung des Herrschaftsanspruchs der Partei.

Alle Personen, die mit Kaderarbeit zu tun hatten, wurden sorgfältig ausgesucht. Nur der SED treu

Schließlich ist hervorzuheben, daß das DDR-Justizsystem neben den staatlichen auch gesellschaftliche Gerichte in Gestalt der über 22 000 Konfliktkommissionen in den Betrieben und ca. 5 200 Schiedskommissionen in den Städten, Stadtbezirken und Genossenschaften kannte, deren Mitglieder keine Berufsrichter waren. Diese Kommissionen übten Rechtsprechung in einfachen zivilrechtlichen, in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten und in Strafsachen aus; ihre Entscheidungen konnten im Einspruchsverfahren vom staatlichen Kreisgericht überprüft werden.

ergebene Genossen durften Kaderarbeit ausüben. Neben der Kaderbedarfsplanung und der Weiterbildung der Kader gehörte zu den Methoden der Kaderpolitik die sogenannte Nomenklatur, das Verzeichnis von Positionen und Funktionen, über deren Besetzung die SED entweder direkt entschied oder für die sie verbindlich die Modalitäten festlegte und sich eine Kontrolle vorbehielt. Die in den hierarchisch geordneten Nomenklaturen erfaßten Personen wurden als Nomenklaturkader bezeichnet. Bei der Rekrutierung wurde zwischen Kaderreservoir, Kadernachwuchs und Kaderreserve unterschieden. Die Kaderabteilungen hatten sich vor allem um die Hoch- und Fachhochschulabsolventen zu kümmern. Nach einem Kaderegespräch wurde entschieden, wer in den Kadernachwuchs und damit in die Nomenklatur aufgenommen wurde, entsprechend der Nomenklaturstufe der in Betracht gezogenen Leitungsposition. Hatte sich der Nachwuchskader bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben bewährt, wurde er in die Kaderreserve aufgenommen, was gezielte weitere Vorbereitung und Ausbildung für festgelegte Funktionen und Positionen bedeutete.

Organisatorisch war für die Kaderpolitik im Bereich der Gerichte das Justizministerium der DDR zuständig, für die Staatsanwaltschaften die Generalstaatsanwaltschaft der DDR. Es bestand eine exakte Planung für die Einstellung der Studierwilligen wie für die Einstellung als Richter oder Staatsanwalt. Wie wichtig die SED diese Aufgaben nahm, zeigt die Tatsache, daß sie nicht den Ministern überlassen wurden, wenn diese nicht der SED, sondern einer der Blockparteien angehörten. Justizminister der DDR waren lange Zeit erprobte SED-Kämpen wie Erich Fechner, der als stellvertretender SPD-Vorsitzender zusammen mit Otto Grotewohl seine Partei 1946 in die Vereinigung mit der KPD geführt hatte, aber nach dem

<sup>11)</sup> Vgl. Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie, Ost-Berlin 1977, S. 325. Zu den Begriffen Kader, Kaderarbeit, Kaderpolitik, Kaderprogramm, Kaderreserve s. a. die Artikel zu den genannten Stichwörtern in: Kleines politisches Wörterbuch (Anm. 4), S. 467f.

<sup>12)</sup> Vgl. J(oseph) W(issarionowitsch) Stalin, Werke, Bd. 13, Ost-Berlin 1953, S. 60. Zur wechselnden Orientierung der Kaderpolitik, in der die fachliche Qualifikation höher bewertet wurde, vgl. Gert-Joachim Glaebner, Artikel „Kaderpolitik“, in: DDR-Handbuch, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bd. 1, Köln 1985, S. 697ff. Stets wurde aber auch die politische Eignung der Kader als primäres Ziel betrachtet.



Volksaufstand am 13. Juni 1953 als Parteifeind aus der SED ausgeschlossen, später allerdings rehabilitiert und wieder in die Partei aufgenommen wurde. Fechners Nachfolger wurde die besonders fanatische Kommunistin Hilde Benjamin, die Schwägerin des bekannten Schriftstellers Walter Benjamin. Danach überließ die SED das Justizministerium einer Blockpartei, und zwar der LDPD, die es mit Wünsche<sup>13)</sup> und Heusinger als Justizminister besetzte. Das führte dazu, daß die Kaderarbeit im Justizministerium von SED-Staatssekretären ausgeübt wurde. Der Klassenauftrag, den das Justizministerium bei der Kaderarbeit zu erfüllen hatte, bestand u. a. in der Forderung, daß 65 Prozent der Justizkader aus der Arbeiterklasse kommen sollten. Das hatte zur Folge, daß z. B. jährlich 30 Kader aus der Produktion kommen mußten. Für die Studierwilligen bedeutete dies, daß sie nach dem Studium zunächst in der Produktion arbeiten mußten, um dann zum Studium zu gelangen.

Auch der Frauenanteil gehörte zu den Spezifika der Kaderpolitik. Der Frauenanteil bei den Mitgliedern der Bezirks- und Kreisgerichte belief sich auf etwa 55 Prozent, in Leitungsfunktionen betrug er etwa 30 Prozent. Da zahlreiche Richterinnen und Staatsanwältinnen durch Mutterschutz ausfielen, wurde der Schlüssel bei der Zulassung zum Studium von zunächst 3 : 1 (drei Frauen auf je einen Mann) später auf 2 : 1 geändert.

Dafür, daß nur sorgfältig ausgesiebte Frauen und Männer zum rechtswissenschaftlichen Studium gelangten, sorgte das Prinzip der „Delegierung“, die für Richter vom Justizministerium, für Staatsanwälte durch die Generalstaatsanwaltschaft vorgenommen wurde. Diese wiederum erhielten ihre Meldungen durch andere staatliche Organe, durch Betriebe und gesellschaftliche Organisationen unter maßgeblicher Beeinflussung durch die SED. Für den Zugang zum Beruf des Richters oder des Staatsanwalts war zuletzt für Männer ein Armeedienst von drei Jahren, für Frauen Produktionsarbeit, mindestens aber ein einjähriges Justizpraktikum erforderlich.

Das Ergebnis dieses parteilichen Auswahlverfahrens war, daß die Gerichte fast ausschließlich von SED-Mitgliedern besetzt waren. Vor der Auswahl fand jeweils eine Kadervorlage bei der SED statt, so daß von dieser die entscheidenden Weichen gestellt wurden. Passieren konnte nur, wer sich gesellschaftspolitisch betätigt hatte. Es kam auf

den „Klassenstandpunkt“ an. Für Karrieren zum Leiter von Gerichten oder Staatsanwaltschaften stand die politische Zuverlässigkeit weitaus an erster Stelle, ebenso für die Beförderung zum Stellvertreter der Leiter. Die Kadervorlagen an den Staatssekretär des Justizministeriums, der darüber entschied, ob jemand in den sogenannten Reservekader aufgenommen wurde, erfolgten ohne Wissen des Richters oder Staatsanwalts.

Nicht nur die Richter des Obersten Gerichts und die in der Generalstaatsanwaltschaft herausgehobenen Staatsanwälte gehörten zur ersten Nomenklaturstufe, sondern auch die Direktoren der Bezirksgerichte und die Leiter der Bezirksstaatsanwaltschaften. Über die Besetzung dieser Positionen fiel daher die zuständige Abteilung des SED-Zentralkomitees die Entscheidung, während für die darunter eingestuft Positionen und Funktionen der Staatssekretär des Justizministeriums zuständig war.

Schließlich noch ein Hinweis auf die Ausbildung der DDR-Richter und -Staatsanwälte: Das rechtswissenschaftliche Studium war einbezogen in das sogenannte einheitliche sozialistische Bildungssystem. Bei der sozialistischen Hochschulreform von 1968 wurde ihm die Aufgabe zugewiesen, sozialistische Juristen heranzubilden, die sich den Klassenstandpunkt der Arbeiterklasse zu eigen machen und Objekt der Kaderpolitik des Regimes werden sollten. Von Anfang an wurde in der Ausbildung zwischen Rechtspflege-, Wirtschafts- und Verwaltungsjuristen unterschieden. Das „Ziel der klassenmäßigen Erziehung“ der Rechtspflegejuristen definierte der damalige Justizminister Kurt Wünsche dahin, „vor allem folgende Eigenschaften bei den Richtern, Inspektoren und Staatlichen Notaren heranzubilden:

- Treue zur Deutschen Demokratischen Republik und Einsatz aller Kräfte und Fähigkeiten für die allseitige Stärkung der Arbeiter- und Bauernmacht;
- Prinzipienfestigkeit und politische Zuverlässigkeit in jeder Situation;
- Unversöhnlichkeit gegenüber allen den sozialistischen Aufbau hemmenden Erscheinungen, Entwicklung und Förderung von Kritik und Selbstkritik;
- enge Verbindung mit den Werktätigen und ständige Nutzung ihrer Erfahrungen, Förderung der Entwicklung sozialistischer Kollektive;
- Charakterfestigkeit und vorbildliches Verhalten im gesellschaftlichen und persönlichen Le-

<sup>13)</sup> Zum Lebenslauf von Kurt Wünsche, der von 1967 bis 1972 und 1989/90 DDR-Justizminister war, s. Recht und Politik, (1990), S. 77.

ben im Sinne der 10 Gebote der sozialistischen Moral.“<sup>14)</sup>)

Die Ausbildung gliederte sich in das Grund- und das Fachstudium. Abgeschlossen wurde das Studium nach vierjähriger Dauer mit dem akademischen Grad eines Diploms. Die Ausbildung der Rechtspflegejuristen der DDR hatte seit Anfang der siebziger Jahre folgende Studieninhalte:

Grundstudium:

- Marxistisch-leninistische Philosophie
- Politische Ökonomie des Kapitalismus, des Sozialismus; ökonomisches System des Sozialismus in der DDR
- Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, historische Mission der Arbeiterklasse in der gegenwärtigen Epoche und die führende Rolle der Partei.

Fachstudium:

- Strafrecht

- Straf- und Strafprozeßrecht
- Zivil- und Zivilprozeßrecht
- Familienrecht
- Arbeitsrecht
- LPG-Recht
- Boden- und Notariatsrecht

sowie Grundkenntnisse in anderen Fächern.

Inhalt und Anforderungen dieses Studiums waren in keiner Weise mit denen des Jurastudiums in der Bundesrepublik zu vergleichen. Gravierende Unterschiede bestand nicht nur in den Studieninhalten, sondern auch in der juristischen Arbeitstechnik und im Umgang mit der wissenschaftlichen Literatur, ferner in den Anforderungen, die im Examen gestellt wurden. Eine dem Referendariat vergleichbare praktische Ausbildung und das zweite Examen zum Abschluß dieser Ausbildung konnte die DDR nicht. Es war lediglich seit einiger Zeit eine einjährige Praktikantenzeit vorgesehen, die als Richter oder Staatsanwalt abzuleisten war.

#### IV. Die Überprüfungsverfahren für Richter und Staatsanwälte nach dem Einigungsvertrag

Es liegt auf der Hand, wie problematisch in Anbetracht dieser Lage das Ansinnen war, die DDR-Rechtspflege in das Justizsystem der Bundesrepublik zu integrieren. An Verständnis für die Position der Verhandlungsführer der DDR fehlte es bei ihren Partnern aus der Bundesrepublik nicht, als über den Beitritt der DDR verhandelt wurde. Es konnte und durfte jedoch nicht übersehen werden, daß die DDR-Juristen in einer ganz anderen Rechtskultur zu Hause waren und in welcher Weise sich die Justiz als Instrument der SED betätigt hatte. Die DDR-Justizfunktionäre sprachen von der Mitverantwortung, die sie für die Deformation des Rechtssystems und den politischen Mißbrauch der Rechtsprechung in der DDR getragen hatten. Das war eher beschönigend gesagt. Zu welchen Urteilen es dabei gekommen war, ist an anderer Stelle dargestellt worden. Die unsäglichen Tiraden parteiischer Justiz waren ebensowenig wegzuwischen wie die Entrechtung der Beschuldigten und Angeklagten in den Verfahren, die insbesondere

die Bevölkerung in der DDR selbst nicht aus ihrem Gedächtnis getilgt hatte.

Ins Gewicht fiel durchaus, daß die Noch-DDR neben anderen Reformgesetzen im Juni 1990 auch ein neues Richtergesetz beschlossen hatte und von den ursprünglich etwa 1400 Richtern der DDR zahlreiche freiwillig ausgeschieden waren, so daß die Gerichte und Staatsanwaltschaften vorwiegend mit jüngeren DDR-Juristen besetzt waren. Letztlich entscheidend mußte jedoch die Erwägung sein, daß im demokratischen Rechtsstaat nur solche Personen als Richter und Staatsanwälte amtieren dürfen, die als Repräsentanten einer rechtsstaatlichen Justiz glaubhaft sind und Gewähr dafür bieten, daß sie sich bei ihrer Tätigkeit von der grundgesetzlichen Wertordnung leiten lassen.

So wurde im Einigungsvertrag<sup>15)</sup> bestimmt, daß für diejenigen DDR-Juristen, die Richter bleiben wollen, ein Überprüfungsverfahren durch Richter-

<sup>14)</sup> Kurt Wünsche, Die Aufgaben des Ministeriums der Justiz auf dem Gebiet der sozialistischen Rechtspflege, in: Neue Justiz, (1969), S. 68.

<sup>15)</sup> Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. 8. 1990 und das dazugehörige Gesetz vom 23. 9. 1990 (BGBl. II S. 885) sowie Horst Viehmann, Einigungsvertrag, Justiz und Rechtspflege, Heidelberg 1990, S. 24f.



wahlausschüsse stattfinden sollte. Die Richter, die nach einem positiven Ergebnis der Überprüfung weiterbeschäftigt werden, sind zunächst als Richter auf Probe oder Zeit in den neuen Bundesländern tätig. Nach mindestens dreijähriger, höchstens fünfjähriger Tätigkeit können sie zu Richtern auf Lebenszeit ernannt werden. Sie erwerben damit zugleich die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz und können auch im Bundesgebiet außerhalb der neuen Länder als Richter tätig sein. Für die rund 1000 Staatsanwälte der DDR wurde eine vergleichbare Regelung getroffen.

Nach dem Einigungsvertrag sollte die Überprüfung durch die Ausschüsse für die Richterwahl und die Berufung der Staatsanwälte bis zum 15. April 1991 abgeschlossen sein. Dieser Termin erwies sich jedoch als unrealistisch, weil die Überprüfung nur langsam in Gang kam. Es zeigte sich nämlich, daß in die Prüfungsausschüsse Richter und Staatsanwälte gewählt worden waren, die selber belastet waren. In den sächsischen Bezirken Chemnitz, Dresden und Leipzig z.B. mußten sieben Richter und Staatsanwälte, die in die Ausschüsse für die Richterwahl und für die Berufung der Staatsanwälte gewählt worden waren, durch andere, unbelastete Kollegen ersetzt werden. Zudem traten Abgeordnete, die der Landtag in die Ausschüsse gewählt hatte, von ihren Mandaten zurück und mußten ausgetauscht werden. Die gleichen Probleme traten in den anderen der insgesamt 14 Bezirke auf, in denen die Ausschüsse gebildet wurden. Infolgedessen mußten zunächst die Ausschüsse selbst überprüft werden, was die Zeit bis April/Mai 1991 in Anspruch nahm.

Ein weiteres Problem trat dadurch auf, daß ein Erlass der Modrow-Regierung im Februar 1990 den Richtern und Staatsanwälten – wie allen Kadern des Regimes – die Möglichkeit eröffnet hatte, ihre Kaderakten zu schönen, und zwar durch die Entfernung politisch belastender Vorgänge. Teilweise wurden aus den Kaderakten, die den Richtern und Staatsanwälten zugesandt wurden, auch die Lebensläufe entfernt, so daß viele Akten erst mit dem Jahre 1990 begannen. Aus diesem Grunde wurden Fragebogen entworfen und den Richtern und Staatsanwälten zur Beantwortung übergeben, die darauf abzielten, die Lücken in den Kaderakten wenigstens teilweise zu schließen.

Wenig erfreulich war auch ein Defizit, das dem übertriebenen Föderalismus zu verdanken ist, dessen sich die neuen Bundesländer befleißigen: Für die Wahl der Richter und die Berufung der Staatsanwälte hat jedes Land eigene Prüfungskriterien

mit der Folge aufgestellt, daß die Ausschüsse ihrer Beurteilung unterschiedliche Maßstäbe zugrunde legen. Eine Abstimmung unter den Ländern ist bisher nicht zustande gekommen, so sehr in der Öffentlichkeit auch darauf gedrängt wurde. Spötter sprechen deshalb von der „Gnade der regionalen Geburt“, womit gemeint ist, daß Bewerber in einem Land durch die Prüfung kommen, die mit ihrer Biographie in einem anderen Land scheitern könnten, weil dort strengere Anforderungen gestellt werden (oder umgekehrt).

Wie buntscheckig das Bild ist, zeigt sich, wenn man die Auskünfte aus den Justizministerien von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen miteinander vergleicht. (Sachsen-Anhalt fehlt, weil dessen Justizminister leider wegen Überlastung keine Auskünfte erteilt hat).

In Sachsen, wo die Überprüfung am weitesten fortgeschritten ist, orientieren die Vorsitzenden der Ausschüsse für die Richterwahl und für die Berufung der Staatsanwälte ihre Entscheidung, ob sie einen Bewerber vorschlagen, an zwei Fragen:

- Wird der Bewerber nach seinem früheren Verhalten im Amt von den Bürgern als glaubhafter Repräsentant einer rechtsstaatlichen Justiz akzeptiert werden?
- Wird der Bewerber sich im Falle seiner Berufung loyal, dem Geist und dem Buchstaben nach, von der Wert- und Rechtsordnung der Bundesrepublik leiten lassen?

Die Antwort auf diese Leitfragen wird für jeden Bewerber individuell gesucht. Festgefügte Kriterienraster werden nicht angelegt.

In Brandenburg haben die entsprechenden Ausschüsse am 22. November 1990 zur Feststellung der politischen Integrität der Bewerber Entscheidungsgrundsätze beschlossen, denen der Justizminister zugestimmt hat. Danach sollen Bewerber in der Regel eingestellt werden, wenn der Gesamteindruck erwarten läßt, daß sie das angestrebte Amt in Treue zum freiheitlichen, demokratischen, föderalen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaat führen werden. Für die Feststellungen, aus denen dieser Gesamteindruck gewonnen wird, gilt folgendes:

„1. Wenn ein Richter oder Staatsanwalt

a) in der Art seiner Prozeßführung (z. B. durch seine Behandlung der Beteiligten oder durch rechtlich nicht gebotene politische Bemerkungen)

oder

b) in den Begründungen seiner Urteile, Beschlüsse, Anträge oder Plädoyers (z. B. durch



besondere Hinweise auf politische Gründe oder durch politische Begründung einer weitgehenden Ausschöpfung des Entscheidungsspielraums bzw. Strafmaßes oder durch erkennbar tendenzielle Auslegung des Rechts angesichts besonderer politischer Ereignisse)

oder

c) bei anderen richterlichen oder staatsanwaltlichen Handlungen (z. B. Haftbefehlen, Arresten, Anträgen dazu) das juristische gebotene Maß zu Lasten eines Verfahrensbeteiligten überschritten hat, spricht dies unter dem Gesichtspunkt der politischen Integrität eher gegen seine persönliche Befähigung.

2. Dasselbe soll auch gelten,

a) wenn ein Bewerber das kollegiale Klima seiner Behörde oder seines Betriebes durch wiederholte Propagierung der Berechtigung des SED-Regimes und seiner wesentlichen Handlungen nachhaltig beeinflusst hat,

b) wenn er besondere politische Aufträge der SED, die über die mit der bloßen Mitgliedschaft verbundenen Pflichten hinausgingen, durchgeführt hat,

c) wenn er öffentliche politische Reden zur Berechtigung des SED-Regimes und seiner wesentlichen Handlungen gehalten hat, die über die Pflichtreden zu routinemäßigen Anlässen hinausgingen,

d) wenn er seine Machtposition über seine allgemeinen beruflichen Pflichten hinaus zur politischen Einflußnahme ausgenutzt hat.“

Von diesen Grundsätzen sind Ausnahmen vorgesehen. So sollen in der Regel solche Bewerber *nicht* weiterbeschäftigt werden, die über die normalen Dienstplichten hinaus mit dem Ministerium für Staatssicherheit (MfS) zusammengearbeitet haben, Mitglieder in den Leitungsgremien der SED (von der Kreisleitung aufwärts) waren oder Tätigkeiten in höheren Funktionen anderer politischer Organisationen der Nationalen Front ausgeübt haben. Das gleiche gilt für die Mitglieder des aufgehobenen Obersten Gerichts der DDR, für ehemalige Generalstaatsanwälte oder Staatsanwälte beim Generalstaatsanwalt, für die Direktoren und stellvertretenden Direktoren der Bezirksgerichte, die Bezirksstaatsanwälte und ihre Stellvertreter, die Kaderleiter beim Bezirksgericht, beim Bezirksstaatsanwalt oder bei übergeordneten Justizbehörden, ferner für die Richter und Staatsanwälte, die im politischen Strafrecht tätig waren. Bei Bewerbern, die bisher weder Richter noch Staatsanwalt waren, schließen Funktionen mit vergleichbarem politischen Entscheidungsgewicht die Einstellung ebenfalls aus.

Diesem ausgedehnten, konkreten Negativkatalog steht auf der anderen Seite der Grundsatz gegenüber, bei der Beurteilung positiv zu berücksichtigen, wenn der Bewerber sich nachweisbar darum bemüht hat, das SED-Regime zu liberalisieren oder zur Abmilderung seiner Härten beizutragen, oder wenn im Einzelfall andere schwerwiegende Gründe für eine Abweichung vorliegen. Es kommt dann allerdings auch darauf an, daß der Gesamteindruck, den der Bewerber macht, die Prognose der Verfassungstreue rechtfertigt. Der Richter oder Staatsanwalt darf nicht bei der Prozeßführung, in den Entscheidungsgründen und bei anderen richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Handlungen das „juristisch gebotene Maß“ zu Lasten eines Verfahrensbeteiligten überschritten haben.

Ähnliche eingehende Erwägungen hat man in *Thüringen* angestellt, ohne allerdings zu solchen Präzisionen wie in *Brandenburg* zu gelangen. Von bindenden Kriterien für die Ausschüsse hat man bewußt abgesehen. Das Justizministerium hat jedoch Gesichtspunkte zusammengestellt, die bei der Prüfung beachtet werden sollen. Zweifel an der persönlichen Eignung, so heißt es, dürfen angebracht sein, wenn sich der Bewerber als „jederzeitiger vorbehaltloser Vollstrecker von Staatsmacht“ verstanden hat und durch „inhumanen Rigorismus“ hervorgetreten ist. Als Indizien, die dafür sprechen, werden genannt: vorauseilender Gehorsam, unverhältnismäßige Härte im Richterspruch, Übernahme von Funktionen im Bereich der Justizverwaltung, der Partei und der Staatssicherheit. Eine bloße Gesinnungsprüfung ist unzulässig, pauschale Systemverurteilung dürfe nicht erfolgen, die Mitgliedschaft in bestimmten politischen Organisationen nicht von der Weiterbeschäftigung ausschließen.

Ein zusätzliches partei- und staatstragendes Engagement, die aktive Wahrnehmung von Ämtern in den Parteien und in der Justizverwaltung sowie die Vertretung und Durchsetzung der jeweiligen parteipolitischen Leitlinien in der richterlichen Arbeit könnten allerdings der Weiterbeschäftigung entgegenstehen. Bei der Überprüfung der dienstlichen Tätigkeit werde Unrechts-, Willkür- und Übermaßurteilen, offensichtlich rechtsstaatswidrigen Verfolgungsmaßnahmen und der Mitwirkung an der Staatsschutzrechtsprechung besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein. Den Ausschüssen wird ferner der Hinweis auf den Weg gegeben, daß ihre Entscheidungen Zukunftsprognosen sind, bei denen auch zu überlegen sein wird, inwieweit Bewerbern das Recht zur Umkehr zugebilligt und die Chance zum Neubeginn eröffnet werden müsse.



Unterschiedlich beantwortet wird in den Ländern auch die Frage, ob der Justizminister an die Ausschußentscheidungen gebunden ist. Z. B. geht der Justizminister von Brandenburg davon aus, daß die ablehnenden Entscheidungen der Ausschüsse nach der von der Volkskammer beschlossenen Ordnung über die Richterwahlausschüsse vom 22. Juli 1990 endgültig sind und nur mit der Klage vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden können. Einem positiven Votum wird demgegenüber nur empfehlender Charakter eingeräumt. Ebenso wird die Frage in Thüringen beurteilt, während man in Sachsen der Meinung ist, Divergenzen zwischen dem Richterwahlausschuß und

dem Justizministerium dürften kaum praktisch werden.

Einen ganz anderen Weg geht *Mecklenburg-Vorpommern*. Dort kam die Landesregierung zu dem Ergebnis, daß die Überprüfung der in den Ausschüssen tätigen Richter und Staatsanwälte auf Verfehlungen während des SED-Regimes einem zügigen Aufbau der Justiz im Wege stände. Deshalb beschloß der Landtag am 5. Juni 1991 ein Gesetz, wonach abweichend vom Einigungsvertrag der Justizminister im Benehmen mit dem Rechtsausschuß des Landtages die Richter und Staatsanwälte ernannt.

## V. Ausblick

Bei dieser Vielfalt der Länder-Regelungen ist es naturgemäß schwierig, Voraussagen dafür zu machen, zu welchen Ergebnissen die Überprüfung gelangt. Am weitesten fortgeschritten ist diese in Sachsen, wo insgesamt 600 Bewerbungen vorlagen. Es zeichnet sich in diesem Lande ab, daß rund ein Drittel der Geprüften als ungeeignet befunden wird, während zwei Drittel ein positives Votum über ihre Weiterbeschäftigung erhalten. Bedenkt man, daß der Parlamentarische Staatssekretär des Bundesjustizministeriums um die Jahreswende 1990/91 noch davon ausging, 90 Prozent der DDR-Richter und Staatsanwälte würden an der Überprüfung scheitern<sup>16)</sup>, so wird deutlich, daß die Ausschüsse – d. h. die hier tätigen Juristen aus den neuen Bundesländern – weit weniger streng verfahren, als damals erwartet wurde. Der Umstand, daß die meisten der Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die sich der Überprüfung stellen, unter 35 Jahre alt und oft infolge der kurzen Ausbildungszeit in der DDR noch jünger sind, spielte bei diesen Ergebnissen sicherlich eine Rolle.

Möglicherweise wird der Prozentsatz der Abgelehnten in den anderen Ländern höher als in Sachsen liegen. Trotz aller Vorbehalte, die sich aus dem weiten Ermessensspielraum der Ausschüsse ergeben, kann man aber die sächsischen Ergebnisse wohl als einen Fingerzeig betrachten, wie die Überprüfung insgesamt ausgehen wird: Nicht gerade wie das Hornberger Schießen, aber keineswegs so einschneidend, wie es angesichts der Vergan-

genheit der DDR-Justiz von vielen erwartet worden war.

Für die Justiz in den neuen Bundesländern bedeutet dieser Trend, daß das neue Recht großenteils von Richtern gesprochen werden wird, die unter dem SED-Regime als Justizfunktionäre dessen Handlanger waren. Für die Menschen in der ehemaligen DDR wird es bedrückend sein, in den Gerichten den früheren Juristen wieder zu begegnen. Es ist dies, wie der sächsische Justizminister Heitmann formulierte, die „Kehrseite der friedlich verlaufenen Revolution“<sup>17)</sup>. Alle in der ehemaligen DDR seien, wenn auch in unterschiedlicher Weise, in das DDR-System verweben gewesen. Man könne ein ganzes Volk, so Heitmann, nicht auswechseln.

Natürlich drängt sich da die Erinnerung an die Jahre nach dem Untergang des NS-Systems auf. Nach 1945 wurden alle Richter und Staatsanwälte, die NS-Mitglieder gewesen waren, zunächst aus dem öffentlichen Dienst entlassen, aber, sobald sie entnazifiziert worden waren, wieder als Richter oder Staatsanwälte eingestellt. Das trug – nicht unberechtigtweise – der Justiz der Bundesrepublik scharfe Kritik von vielen Seiten ein. Jetzt, nach dem Untergang des SED-Regimes, schweigen gerade die, die zuvor die schärfste Kritik an dieser damaligen Praxis geübt hatten. Etwa deshalb, weil es sich heute um Kommunisten und nicht um Nazis handelt? Oder weil sie erkannt haben, daß die Probleme differenzierter sind, als

<sup>16)</sup> Vgl. Friedemann Sittig, Müssen 90 % der ehemaligen DDR-Richter gehen?, Gespräch mit Friedrich-Adolf Jahn, in: Welt am Sonntag vom 18. 10. 1990, S. 4.

<sup>17)</sup> Vgl. das Interview „Wir erleben die Kehrseite einer friedlichen Revolution“, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 4. 1991, S. 11.

sie bei ihren Anklagen gegen das „Comeback der NS-Richter“ glaubten?

Diese Rückkehr der NS-Richter war keine geringe Hypothek für die Justiz des Grundgesetzes, darauf ist oft hingewiesen worden. Jetzt werden wir erneut mit einer solchen Hypothek leben müssen. Viele ehemalige SED-Richter und -Staatsanwälte haben gewiß die Chance, die sie jetzt erhalten, verdient; einige mögen durch die Maschen der Überprüfung geschlüpft sein.

Wie dem auch sei: Bei Vergleichen mit der Zeit nach 1945 ist in Erinnerung zu rufen, daß die nach der Entnazifizierung wieder eingestellten Richter und Staatsanwälte, die Mitglieder der NSDAP oder ihrer Gliederungen gewesen waren, ganz überwiegend loyal am Aufbau des demokratischen Rechtsstaats mitgearbeitet haben. Das fiel ihnen schon deshalb leicht, weil das NS-System sich selber so gründlich diskreditiert hatte, daß sich nach 1945 von einigen Unbelehrbaren abgesehen kaum jemand noch zu ihm bekennen mochte. In ähnlicher Weise hat 1989 das SED-System Bankrott gemacht. Die Frage ist, ob die Abkehr ähnlich tief reicht wie seinerzeit die vom Nationalsozialismus<sup>18)</sup>.

<sup>18)</sup> Vgl. Rudolf Wassermann, Auch die Justiz kann aus der Geschichte nicht aussteigen, Baden-Baden 1990, S. 186ff.

Sicher ist das nicht. Anders als die NSDAP 1945 ist diesmal die SED nicht verboten worden. In PDS umbenannt, genießt sie ihr großes Vermögen weiter und nimmt an den Privilegien teil, die die Bundesrepublik den Parteien und deren Mandatsträgern in den Parlamenten gewährt. Um so dringender ist es, die weiterbeschäftigten Richter und Staatsanwälte nicht sich selbst zu überlassen. Damit sie nicht nur äußerlich den Weg zum Richterbild des Grundgesetzes finden, sondern die freiheitlich-demokratische Grundordnung auch innerlich bejahen, sind Hilfen nötig sowohl zur Auseinandersetzung mit der Vergangenheit als auch zur Neuorientierung auf die Zukunft. Nicht zuletzt liegt hier eine Aufgabe für die politische Bildung.

Aber auch in fachlicher Hinsicht ist viel zu tun. Die Richter aus der ehemaligen DDR dürfen nicht, wie kürzlich in einer großen Tageszeitung zu lesen war, als Richter dritter Klasse betrachtet werden. Der Einigungsvertrag hat die fachliche Qualität als gegeben vorausgesetzt. Aus der Fiktion eine Realität zu machen, ist die Aufgabe beruflicher Zukunft. Sie ist lösbar, wenngleich nicht von heute auf morgen. Das kann gar nicht anders sein, wenn man bedenkt, wie groß der Unterschied zwischen dem Rechtssystem der DDR und der Rechtskultur der Bundesrepublik gewesen ist.



## **Harry Maier: Integrieren statt zerstören. Für eine gemischtwirtschaftliche Strategie in den neuen Bundesländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/91, S. 3-12

Die demokratische Revolution in der DDR machte den Weg frei für die Vereinigung Deutschlands. Mit ihr ist die Aufgabe verbunden, in den nächsten Jahren das in der Zeit der Spaltung Deutschlands entstandene Produktivitäts- und Wohlstandsgefälle schrittweise zu beseitigen.

Der Autor wendet sich dagegen, das in den neuen Bundesländern vorhandene Produktionspotential zu unterschätzen und warnt vor der Illusion, daß es möglich sei, hier eine neue Wirtschaftsstruktur mit Transferleistungen aus der alten Bundesrepublik und durch sofortige Privatisierung zu schaffen. Dies würde nur zu einer De-Industrialisierung Ostdeutschlands führen. Es muß dagegen alles getan werden, um zu verhindern, daß die ostdeutsche Wirtschaft am Tropf westdeutscher Transferleistungen hängen bleibt.

Dies kann nur mit einer gemischtwirtschaftlichen Strategie erfolgen, die das vorhandene Potential vor einer weiteren Zerstörung zu schützen vermag und vorhandene Arbeitsplätze wettbewerbsfähig macht. Hierauf sollten sich alle Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und Investitionszulagen konzentrieren. Im Unterschied zum Manchester-Kapitalismus ist die Struktur der sozialen Marktwirtschaft gemischtwirtschaftlich. Sie ist nach dem Zweiten Weltkrieg aus dem sozialen Kompromiß der gesellschaftlichen Kräfte der Bundesrepublik hervorgegangen.

Das Projekt, in kürzester Zeit die leistungsfähigsten Unternehmen der DDR zu privatisieren und den Rest stillzulegen, hat sich als sozial unverträglich erwiesen – dies sowohl aus makroökonomischen wie auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen.

## **Hans-Hagen Härtel/Reinald Krüger: Aktuelle Entwicklungen von Marktstrukturen in den neuen Bundesländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/91, S. 13-25

In den neuen Bundesländern sind unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten zwei Aufgaben zu lösen: Auf den Gütermärkten muß sich Wettbewerb entwickeln, und die ostdeutschen Produzenten müssen in die Lage versetzt werden, dem Wettbewerb mit westlichen Anbietern standzuhalten. Dank des massiven Finanztransfers aus Westdeutschland fehlt es in den neuen Bundesländern nicht an kaufkräftiger Nachfrage. Diese Nachfrage kommt jedoch nach wie vor zu einem großen Teil westlichen Anbietern zugute, weil die ostdeutschen Produzenten kein vergleichbares Güterangebot bereitstellen können. Insbesondere steht ihnen nach der De-facto-Aufwertung durch die Einführung der DM und der anhaltenden Lohnerhöhungswelle nur noch begrenzt der Ausweg über den Preiswettbewerb offen. Allerdings darf die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Produzenten nicht dadurch erkauf werden, daß die Durchsetzung von Wettbewerb in den neuen Ländern zurückgestellt wird, wie manche fordern.

Zwischen der Durchsetzung von Wettbewerb und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Produzenten besteht nach den bisherigen Erfahrungen in den neuen Bundesländern kein Zielkonflikt. Ohne das Eingreifen der wettbewerbspolitischen Kontrollinstanz, dem Bundeskartellamt, wäre es in vielen Branchen zu Marktstrukturen in Ostdeutschland gekommen, die den Wettbewerb auf Dauer behindert hätten. Es besteht nicht die Gefahr, daß durch die Wettbewerbspolitik die dringende Sanierung ostdeutscher Betriebe verzögert wird. Gefährlich für die schnelle marktwirtschaftliche Entwicklung ist vielmehr, daß in bestimmten Branchen wettbewerbsbeschränkende westdeutsche Regulierungssysteme übertragen wurden und daß sich zahlreiche westdeutsche Subventionen für ostdeutsche Unternehmen diskriminierend auswirken.

## **Katharina Belwe: Zur Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern. Entwicklung und Perspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/91, S. 27-39

Der mit der Wende im Herbst 1989 eingeleitete Umbruch hat sich mittlerweile für die meisten Menschen der ehemaligen DDR als ein kritischer Lebenschnitt erwiesen: Mitte April 1991 war beinahe jeder zweite Haushalt von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder der sogenannten „Warteschleifenregelung“ betroffen. Zahlen über die Höhe der Arbeitslosigkeit gibt es seit Februar 1990. Ende des ersten Quartals 1990 waren in der DDR rund 40 000 Menschen arbeitslos. Seither ist ein bis heute kaum gebrochener Anstieg der Erwerbslosenzahl zu verzeichnen; im Mai 1991 waren 842 285 Menschen arbeitslos. Das sind 9,57 % aller zivilen Beschäftigten der ehemaligen DDR (8,8 Millionen). Damit ist der Zenit noch nicht erreicht. Es wird für Ende 1991 mit Arbeitslosen in einer Größenordnung von mehreren Millionen gerechnet. Von einer zu erwartenden Arbeitslosenquote zwischen 30 und 50 Prozent ist die Rede.

Zusätzlich verschärft wird das Problem durch die Zahl der Kurzarbeiter in den neuen Bundesländern, die seit der Einführung entsprechender Regelungen im Juli 1990 von 656 000 (7,4 % aller Beschäftigten) bis Dezember 1990 rasch auf 1,8 Millionen (20,5 %) angewachsen ist. Sie betrug im April 1991 2,0 Millionen bzw. 22,8 % und ist jetzt mit 1,96 Millionen (Mai 1991) zum ersten Mal leicht zurückgegangen. Wer in den neuen Bundesländern heute kurzarbeitet, befindet sich vielfach im Wartestand auf die Arbeitslosigkeit: Die früher durch Überbeschäftigung in den Volkseigenen Betrieben und Kombinatn erzeugte „verdeckte Arbeitslosigkeit“ gibt es jetzt in Form der Kurzarbeit.

Insgesamt ist derzeit etwa jeder Dritte (32 %) von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit betroffen. Spätestens zum Jahresende 1991 wird voraussichtlich jeder zweite dieses Schicksal erleiden müssen. Ob die Menschen den „Härtesten“ bestehen werden, der ihnen damit abverlangt wird, hängt nicht zuletzt von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen ab, die die Bundesregierung schaffen muß.

## **Jürgen Rostock: Zum Wohnungs- und Städtebau in den ostdeutschen Ländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/91, S. 41-50

Architektur und Städtebau sind wesentliche materielle Ausprägungen der Kultur. Nach dem Verständnis des Autors ist auch der Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Gesellschaften ein wesentlich kultureller Vorgang; nur so verstanden, kann die Vereinigung gelingen.

Es kann nachgewiesen werden, daß die zerstörerische Baupolitik der DDR gegen vielfachen Widerstand von Planern und Architekten, aber auch von Künstlern und Schriftstellern gewaltsam durchgesetzt wurde, teilweise mit schlimmen Konsequenzen für die Oppositionellen. Deshalb dürfen Personen aus den ostdeutschen Ländern nicht – wie es jetzt häufig geschieht – pauschal ausgegrenzt werden; Differenzierung bei der Beurteilung von Personen und Sachverhalten tut not, sonst sind die machtbewußten Opportunisten wiederum in den Schlüsselstellungen. Eine pauschale Ausgrenzung der Planer und Architekten in den ostdeutschen Ländern ist auch deshalb gefährlich, weil gegenwärtig vielfach Grundstückspekulanten sich die Verfügung über ostdeutsche Grundstücke sichern und damit die ohnehin unterentwickelte Planung in den neuen Bundesländern weiter erschwert und behindert wird.



## **Rudolf Wassermann: Kann man mit DDR-Richtern einen Rechtsstaat machen?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/91, S. 51-60

Die Weiterbeschäftigung der DDR-Richter und -Staatsanwälte in der Bundesrepublik unterliegt starken Bedenken, weil die „sozialistische Rechtspflege“ in der DDR rechtlich und faktisch das ergebene Instrument der SED war. Wesensverschieden von der rechtsstaatlichen, von der SED als „bürgerlich“ verfeindeten Justiz, judizierte sie vom Klassenstandpunkt aus in bewußter Parteilichkeit entsprechend den jeweiligen Beschlüssen der SED.

Der Beitrag skizziert die Stellung der rechtsprechenden Gewalt und ihrer unabhängigen Richter in der Bundesrepublik und stellt dieser die ganz anders geartete Struktur der „sozialistischen Rechtspflege“ gegenüber, die weder Gewaltenteilung noch richterliche Unabhängigkeit kannte. Merkmale der DDR-Justiz waren ideologisch die Führung durch die Arbeiterklasse und ihre marxistisch-leninistische Partei, demokratischer Zentralismus und sozialistische Gesetzlichkeit. Als Kernstück der SED-Politik wird die Kaderpolitik in der Justiz dargestellt, ebenso die Richterausbildung in der DDR.

Der Einigungsvertrag unterwirft die Richter und Staatsanwälte der ehemaligen DDR einer Eignungsprüfung. Die neuen Bundesländer, denen diese Prüfung übertragen ist, verfahren dabei nach unterschiedlichen Kriterien, die im Beitrag aufgeführt werden. Zweifel an der Selbstreinigungskraft der Prüfungsausschüsse ergaben sich bereits daraus, daß viele Mitglieder dieser Ausschüsse selbst belastet waren und ausgewechselt werden mußten. Die bisherigen Prüfungsausschüsse lassen erkennen, daß bei der Prüfung keineswegs rigide verfahren wird, sondern der überwiegende Teil der DDR-Richter und -Staatsanwälte weiter amtieren darf. Zum Schluß erörtert der Aufsatz die vieldiskutierte Frage, ob sich daraus Probleme für die Justiz im wiedervereinigten Deutschland ergeben.