

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dietrich Rauschnig

Der deutsch-deutsche Staatsvertrag
als Schritt zur Einheit Deutschlands

Gernot Gutmann

Produktivität und Wirtschaftsordnung
Die Wirtschaft der DDR im Wandel

Heinz Lampert

Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung
der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR

Otto Kimminich

Überlegungen zu einer friedensvertraglichen
Regelung für ein wiedervereinigtes Deutschland
unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten

B 33/90
10. August 1990

Dietrich Rauschnig, Dr. jur., geb. 1931; Professor für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen; Geschäftsführender Leiter des Instituts für Völkerrecht.

Veröffentlichungen u. a.: Das Schicksal völkerrechtlicher Verträge bei der Änderung des Status ihrer Partner, Hamburg 1963; Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, Bad Homburg 1969; Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte, München 1989²; zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften.

Gernot Gutmann, Dr. rer. pol., geb. 1929; seit 1971 o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln.

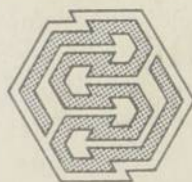
Zahlreiche Veröffentlichungen zu volkswirtschaftlichen Themen.

Otto Kimminich, Dr. jur., geb. 1932; Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Staatsrecht und Politik an der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Macht, Recht, Ethos, München 1982; Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt 1983; Einführung in das Völkerrecht, München 1987³; Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz-München 1985; zahlreiche Artikel in Fachzeitschriften.

Heinz Lampert, Dr. rer. pol., geb. 1930; seit 1973 ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, an der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München 1990¹⁰; Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin 1985; zahlreiche Beiträge in Periodika und Sammelbänden.



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 51/46 04 186, 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 DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Die beiden Bände des Jahrgangs 1989 sind nur noch begrenzt vorrätig und können zum Preis von DM 25,— (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten bestellt werden.

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.

Der deutsch-deutsche Staatsvertrag als Schritt zur Einheit Deutschlands

I. Der Weg zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

Die Errichtung der deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion durch den Staatsvertrag¹⁾ vom 18. Mai 1990 ist ein Schritt zur Einheit Deutschlands: Der zweite Absatz der Präambel betont die Entschlossenheit, in Freiheit die Einheit Deutschlands in einer europäischen Friedensordnung zu vollenden, und im vierten Absatz wird die Union als bedeutsamer Schritt zur Herstellung der staatlichen Einheit nach Art. 23 Grundgesetz (GG) bezeichnet; sie wird dort als Beitrag zur Einigung Europas angesehen, und es wird betont, daß die äußeren Aspekte der deutschen Einheit noch Gegenstand der Gespräche mit den Regierungen der Vier Mächte sind. Damit werden Ziele und Rahmenbedingungen des Staatsvertrages genannt, die das Schaffen der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion als Schritt zur Einheit Deutschlands erst verständlich machen.

Als der Übergangs-Ministerpräsident der DDR, Hans Modrow, am 11. November 1989 von einer Vertragsgemeinschaft zwischen den deutschen Staaten sprach, beabsichtigte er, die DDR auf absehbare Zeit als selbständigen Staat zu erhalten und lediglich in ein engeres Vertragsverhältnis zur Bundesrepublik Deutschland zu bringen²⁾, um Hilfe zum Aufbau der Wirtschaft zu erhalten. Bundeskanzler Kohl nahm am 28. November 1989 in seiner Zehn-Punkte-Erklärung³⁾ den Vorschlag einer Vertragsgemeinschaft auf, schlug darüber hinaus konföderative Strukturen bis hin zu einer bundesstaatlichen Ordnung vor und betonte dabei das vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vorgegebene Ziel, die staatliche Einheit Deutschlands zu erreichen. In Gesprächen am 20. Dezember 1989 in Dresden kamen Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Modrow überein, daß die Wirtschaft ein zentrales Element der Vertragsgemeinschaft sein müsse und für die DDR eine Wirt-

schaftsreform angestrebt werde, die sich an Marktbedingungen orientiere⁴⁾. Es wurde vereinbart, in elf gemeinsamen Kommissionen und Fachgruppen die Sachregelungen vorzubereiten. Eine Vertragsgemeinschaft sollte aber erst nach freien Wahlen in der DDR eingegangen werden.

Gleichfalls im Dezember kam der Gedanke an eine Kopplung der Währungen auf. Das SPD-Präsidium sprach am 11. Dezember 1989 von einer Vertragsgemeinschaft als Vorstufe zu einer Konföderation und davon, daß die Vertragsgemeinschaft eine Währungsgemeinschaft vorbereiten solle, wobei an ein Stützen der Mark der DDR durch die Bundesbank gedacht war⁵⁾. Die Bundesregierung hielt sich bis Ende Januar in der Frage eines Währungsverbundes zurück: dieser setze vergleichbare wirtschaftliche Ordnungsrahmen, realistische Wechselkurse und ähnliche wirtschaftspolitische Zielvorstellungen voraus⁶⁾.

Die Entwicklung wurde durch die Entschlossenheit der Bevölkerung in der DDR bestimmt, schnell die staatliche Einheit Deutschlands zu erreichen. Seit Mitte Dezember 1989 erklärten die sich auf die Volkskammerwahl vorbereitenden Parteien in der DDR die staatliche Einheit Deutschlands zu ihrem Ziel⁷⁾. Daran war abzulesen, daß nach Einschätzung der Parteien der überwiegende Teil der Bevölkerung die schnelle Einheit wünschte. Der Vollzug der staatlichen Einheit gleich nach der anstehenden Volkskammerwahl erschien wegen der Notwendigkeit, eine Einigung mit den Vier Mächten über die äußeren Aspekte der deutschen Einheit herbeizuführen, nicht möglich. Eine Umstrukturierung der Wirtschaft der DDR und die Einführung einer freiheitlich-demokratischen Ordnung als Voraussetzung dafür erforderte aber nicht die Zustimmung der Vier Mächte. Auf der Basis poli-

¹⁾ Bundesgesetzblatt (BGBl.), 1990 II, S. 537; Gesetzblatt (GBl.) DDR, 1990 I, S. 332.

²⁾ Regierungserklärung von Hans Modrow am 17. 11. 1989, in: Deutschland-Archiv, 23 (1990), S. 135.

³⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 151, S. 13510–13513.

⁴⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21. 12. 1989, S. 14.

⁵⁾ Vgl. FAZ vom 12. 12. 1989, S. 2.

⁶⁾ So Bundesfinanzminister Waigel am 25. 1. 1990, in: FAZ vom 26. 1. 1990, S. 16.

⁷⁾ Nachweise bei D. Rauschning, Deutschlands aktuelle Verfassungslage, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1990), S. 394f.

tischer und wirtschaftlicher Reformen erschien das Wagnis einer umfassenden Währungsunion möglich.

Am 7. Februar 1990 beschloß das Bundeskabinett, der DDR Verhandlungen über eine Währungsunion mit Einführung der Deutschen Mark als Zahlungsmittel in der DDR vorzuschlagen, sofern durch umfassende Wirtschaftsreformen in der DDR dafür die Voraussetzungen geschaffen würden⁸⁾. Auf dem Treffen in Ottawa am 13. Februar 1990 verständigten sich die Außenminister der beiden deutschen Staaten und der Vier Mächte, daß die Deutschen ihre inneren Angelegenheiten – z. B. die Frage der Staatsform, der Wirtschafts- und Währungsunion sowie des Sozialsystems – selbständig regeln können⁹⁾. Im Einklang damit bot die Bundesregierung bei dem Treffen in Bonn am 13. Februar 1990 der Delegation der DDR Verhandlungen über eine Währungsunion mit dem Ziel der Einführung der Deutschen Mark als des alleinigen Zahlungsmittels an¹⁰⁾. Die DDR-Delegation war nach Bonn vornehmlich mit dem Wunsch nach kurzfristiger Hilfe zur Stabilisierung der DDR gekommen und zeigte sich über die fehlende Bereitschaft zur bedingungslosen Überweisung von Milliarden-Hilfen enttäuscht; sie verkannte, daß eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Finanzierung des Haushalts eines anderen Staates nicht gegeben war. Die Übergangsregierung Modrow nahm dennoch das Verhandlungsangebot an, die Expertengespräche begannen am 20. Februar 1990.

Die Wahlen zur Volkskammer am 18. März 1990 standen im Zeichen der Herstellung der deutschen Einheit und der Errichtung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Für die in der Allianz für Deutschland zusammengeschlossenen Parteien – CDU, Demokratischer Aufbruch (DA) und Deutsche Soziale Union (DSU) – sowie den Bund Freier Demokraten, also die Partner der Parteien der Bonner Koalitionsregierung, stimmten 53,4 Prozent der Wähler¹¹⁾; die SPD, die sich auch zur Einheit und zur Währungsunion bekannte, erhielt 21,8 Prozent der Stimmen. Damit hatten sich $\frac{3}{4}$ der Wähler für die Einheit Deutschlands und die Errichtung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion entschieden.

In seiner Regierungserklärung am 19. April 1990 bezeichnete Ministerpräsident de Maizière die Herstellung der Einheit Deutschlands in einem unge-

teilten friedlichen Europa als den die Regierung verpflichtenden Wählerauftrag. Die staatliche Einheit Deutschlands solle über einen vertraglich zu vereinbarenden Weg gemäß Artikel 23 GG verwirklicht werden¹²⁾. Er ging von dem Angebot der Bundesregierung zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion aus und nahm zu Einzelheiten Stellung. Die folgenden Expertengespräche litten zunächst unter dem Fehlen einer klaren Analyse der Wirtschaftssituation der DDR. Diese war gekennzeichnet durch den zunehmenden Zerfall des Wirtschaftssystems¹³⁾. Intensive Fachgespräche, zügige Verhandlungen und der Mut, als Schritt zur staatlichen Einheit Deutschlands manche Ungewißheiten über Entwicklung und Belastungen in Kauf zu nehmen, führten zur Unterzeichnung des Staatsvertrages am 18. Mai 1990.

Die Regierung der DDR brachte das Gesetz über den Staatsvertrag am 21. Mai 1990 in die Volkskammer ein. Die Fraktionen der CDU/DA, der DSU und der Liberalen und nachdrücklich auch die der SPD begrüßten und unterstützten es in der ersten Lesung. Die Fraktion der PDS¹⁴⁾ und die Fraktion Bündnis 90/Grüne lehnten den Staatsvertrag ab. Nach den Ausschußberatungen wurde das Gesetz zum Staatsvertrag am 21. Juni 1990 in zweiter Lesung behandelt und als Verfassungsgesetz mit 302 gegen 82 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen¹⁵⁾. Gegen den Staatsvertrag stimmten die Abgeordneten der PDS und des Bündnis 90/Grüne, zwei Abgeordnete der Fraktion Demokratische Bauernpartei Deutschlands/Demokratischer Frauenbund Deutschlands (DBD/DFD) und der Vertreter der Vereinigten Linken.

Im Bundestag brachten zunächst die Koalitionsfraktionen das Vertragsgesetz am 23. Mai 1990 ein¹⁶⁾. Das Gesetz wurde erneut als Regierungsvorlage eingebracht¹⁷⁾. In zweiter und dritter Lesung beriet der Bundestag das Gesetz zum Staatsvertrag am 21. Juni 1990. Das Vertragsgesetz wurde mit 444 gegen 60 Stimmen (aus den Fraktionen der SPD und der Grünen) angenommen¹⁸⁾.

¹²⁾ Vgl. Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, Stenogr. Niederschrift, S. 44.

¹³⁾ So DDR-Finanzminister Romberg vor der Volkskammer am 21. 5. 1990, Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 211.

¹⁴⁾ Partei des Demokratischen Sozialismus, frühere Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED).

¹⁵⁾ Vgl. Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 590 und Anlage 8 (namentliche Abstimmung).

¹⁶⁾ Vgl. Bundestags-Drucksache (BT-Drs. 11/7171, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 212. Sitzung, S. 16666A–16714B.

¹⁷⁾ Vgl. BT-Drs. 11/7350 vom 7. 6. 1990 mit den Stellungnahmen des Bundesrates und der Auffassung der Bundesregierung dazu in BT-Drs. 11/7351.

¹⁸⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 217. Sitzung, S. 17140–17284.

⁸⁾ Vgl. FAZ vom 8. 2. 1990, S. 1 f.

⁹⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart, (1990), S. 34231 A.

¹⁰⁾ Vgl. FAZ vom 14. 2. 1990, S. 2.

¹¹⁾ Übersicht und Analyse der Wahlergebnisse bei Matthias Jung, Parteiensystem und Wahlen in der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/90, S. 3 ff.

Der Bundesrat beriet im ersten Durchgang das Vertragsgesetz am 22. Mai 1990 und beschloß seine Stellungnahme am 1. Juni 1990. Sie geht auf offene Vermögensfragen ein — insbesondere Grundstücksfragen in der DDR —, auf die Prüfung der Vermögenswerte der Parteien und Massenorganisationen der DDR im In- und Ausland sowie auf die Notwendigkeit des verstärkten Umweltschutzes in der DDR. Der Entwurf zum Vertragsgesetz enthält außer der Zustimmung zum Vertrag in Artikel 1 in den Artikeln 2 bis 32 Änderungen von Bundesgesetzen, die durch den Staatsvertrag notwendig werden. Der Bundesrat verlangte in seiner Stellungnahme die gesetzliche Festlegung der Beteiligung der Länder, das Geltendmachen gewisser Prinzipien in der weiteren Abstimmung mit den Organen der DDR und schlug schließlich eine Reihe von Abweichungen bei den Gesetzesänderungen

vor¹⁹⁾. Am 22. Juni 1990 stimmte der Bundesrat gegen die Stimmen Niedersachsens und des Saarlandes dem Staatsvertrag zu. Der Vertreter des Saarlandes begründete die Ablehnung damit, daß das Schaffen der Währungs- und Wirtschaftsunion Schutz- und Übergangsvorschriften erfordert hätte, die fehlten; so ergäben sich schwere Verwerfungen und nicht verantwortbare soziale Einschnitte. Niedersachsen verwies auf die allgemeine Kritik der SPD-regierten Länder und begründete seine Ablehnung speziell damit, daß mit dem Staatsvertrag der Betrieb einer Deponie für schwach- und mittelradioaktiven Müll jenseits der Grenze Niedersachsens für zehn Jahre hingenommen werde²⁰⁾.

Das Vertragsgesetz trat rechtzeitig am 30. Juni 1990 in Kraft, um die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 zu schaffen.

II. Währungsunion

Das Schaffen der Währungsunion mit einem einheitlichen Währungsgebiet und der Deutschen Mark als gemeinsamer Währung zum 1. Juli 1990 nach Art. 1 Abs. 1, Abs. 2 Staatsvertrag stellt den nach außen sofort sichtbaren und am Stichtag vollzogenen Schritt zu der Union dar.

Nach Art. 10 und Anlage I des Staatsvertrages wird ein einheitliches Währungsgebiet geschaffen und die geldpolitische Verantwortung der Deutschen Bundesbank als alleiniger Emissionsbank auf das Territorium der DDR ausgeweitet. Zum 1. Juli 1990 wird die Deutsche Mark als Zahlungsmittel, Rechnungseinheit und Wertaufbewahrungsmittel auch in der DDR eingeführt. In Anlage I werden die Einführung der Währung und die Währungsumstellung näher geregelt. Nach Anlage II, Abschnitt II hat die DDR die für die Währung und das Geldwesen geltenden Bundesgesetze zu übernehmen. Sie hat dementsprechend in den §§ 6–13 des Gesetzes über die Inkraftsetzung von Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Juni 1990 (DDR-Rechtsübernahmegesetz, GBl. I, 357) das Bundesbankgesetz, das Kreditwesengesetz, das Hypothekendarlehenbankgesetz, das Pfandbriefgesetz, das Bausparkassengesetz, das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften, das Depotgesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz jeweils in der geltenden Fassung für anwendbar erklärt.

Entsprechend der Vereinbarung in Anlage II, I Nr. 2 wird in § 33 des Gesetzes angeordnet, daß spätere Änderungen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes auch in der DDR gelten. § 1 Abs. 1 verwendet die Formulierung, die in den späteren Paragraphen aufgeführten Gesetze würden in der DDR in Kraft gesetzt. In den §§ 6 ff. über die einzelnen Bundesgesetze heißt es, das jeweilige Gesetz finde in der DDR Anwendung. Diese Gesetze werden also nicht parallel als Gesetze der DDR erlassen, sondern es wird gesetzlich angeordnet, daß diese Bundesgesetze als solche in der DDR angewendet werden.

Die nach Art. 88 GG mit dem Bundesbankgesetz errichtete Bundesbank ist Teil der Bundesexekutive. Zentralbankrat und Direktorium haben die Stellung oberster Bundesbehörden (§ 29 Bundesbankgesetz). Ihre Weisungsunabhängigkeit nach § 12 des Bundesbankgesetzes wird in Art. 10 Abs. 3 des Staatsvertrages gegenüber den Regierungen der Vertragsparteien erneut bestätigt. Die Bundesbank handelt auch mit Bezug auf das Gebiet der DDR eigenverantwortlich. Nach Art. 12 der Anlage I wird bei ihrer vorläufigen Verwaltungsstelle in der DDR ein Beratungsgremium mit bis zu zehn Mitgliedern gebildet. In Fragen der Geld- und Währungspolitik wird der jeweils zuständige Minister der DDR zu Sitzungen des Zentralbankrates eingeladen (Anlage I, Art. 13). Auch diese Vorschriften über Beratung und Zusammenarbeit modifizieren nicht die Stellung der Bundesbank als Teil der Bundesexekutive.

¹⁹⁾ Vgl. Bundesrat, 613. und 614. Sitzung vom 1. 6. 1990; BT-Drs. 11/7351 mit der Stellungnahme des Bundesrates.

²⁰⁾ Vgl. Bundesrat, 615. Sitzung vom 22. 6. 1990, S. 357 ff. und 352.

Die Bundesbank handelt als Währungs- und Notenbank, aber auch bei Ausübung ihrer Befugnisse nach Devisenrecht und bei Aufsichtsaufgaben nach dem Kreditwesengesetz hoheitlich. In Anlage I, Art. 10 des Vertrages wird sie zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen zur Währungsumstellung ermächtigt, in Absatz 2 der Vorschrift werden ihr Aufsichtsbefugnisse eingeräumt. Art. 3 Satz 3 des Vertrages bestätigt, daß sie — wie das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen — ihre Hoheitsbefugnisse auch in der DDR ausübt. Verwaltungsakte und sonstige Anordnungen dieser Bun-

desbehörden werden nach Abschnitt B II Nr. 3 des Protokolls über Leitsätze auch in der DDR — notfalls mit Zwangsmitteln — durchgesetzt. Nach Anlage II, II Nr. 2 und Nr. 8 des Vertrages und § 7 bzw. § 13 des DDR-Rechtsübernahmegesetzes entscheidet ausschließlich das Bundesverwaltungsgericht über Klagen von Klägern aus der DDR gegen Entscheidungen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen oder des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen. Die erforderlichen Ergänzungen der entsprechenden Bundesgesetze sind Inhalt der Artikel 3, 4 und 9 des Bundesgesetzes über den Staatsvertrag.

III. Wirtschaftsunion

1. Aufgabenstellung und Grundlagen

„Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik ist sozialistische Planwirtschaft.“ So beschreibt Art. 9 Abs. 3 der DDR-Verfassung von 1974 das Wirtschaftssystem. Näher heißt es dazu, es gelte „der Grundsatz der Leitung und Planung der Volkswirtschaft sowie aller anderen gesellschaftlichen Bereiche“. „Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik beruht auf dem sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln“ (Art. 9 Abs. 1). Nicht nur das freiheitsverneinende Regierungssystem der SED, sondern auch das Wirtschaftssystem der sozialistischen Planwirtschaft ist gescheitert. Es ist Aufgabe der Wirtschaftsunion, die Wirtschaft der DDR auf die erfolgreiche Ordnung der sozialen Marktwirtschaft umzustellen.

Im Staatsvertrag wird in Abs. 3 der Präambel das Ziel genannt, „die soziale Marktwirtschaft als Grundlage für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung mit sozialem Ausgleich und sozialer Absicherung und Verantwortung gegenüber der Umwelt“ auch in der DDR einzuführen. Als Grundsätze der gemeinsamen Wirtschaftsordnung werden „Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen“ unter Beachtung des Umweltschutzes (Art. 1 Abs. 3) genannt. In Art. 2 Abs. 1 werden als wirtschaftliche Freiheitsrechte „Vertragsfreiheit, Gewerbe-, Niederlassungs- und Berufsfreiheit, die Freizügigkeit von Deutschen in dem gesamten Währungsgebiet“ und die Koalitionsfreiheit sowie das Eigentum Privater an Grund und Boden und an Produktionsmitteln garantiert. Entgegenstehende Vorschriften der DDR-Verfassung werden nach Art. 2 Abs. 2 nicht mehr ange-

wandt. Art. 11 Abs. 1 erklärt die Ziele von § 1 des Stabilitätsgesetzes, nämlich Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum, zu wirtschaftspolitischen Leitlinien. Im gemeinsamen Protokoll über Leitsätze, das nach Art. 4 Abs. 1 verbindlich ist, werden weitere Grundsätze gemeinsam festgestellt. Es heißt dort unter A II, daß wirtschaftliche Leistungen vorrangig privatwirtschaftlich erbracht werden; die Vertragsfreiheit wird gewährleistet, und unternehmerische Entscheidungen sollen frei von Planvorgaben sein. Private Unternehmen dürfen nicht gegenüber staatlichen und genossenschaftlichen Betrieben benachteiligt werden. Die Preisbildung ist grundsätzlich frei. Staatsbetriebe sind nach Wirtschaftlichkeit zu führen, wettbewerblich zu strukturieren und soweit wie möglich in Privateigentum zu überführen. Diese Grundsätze sind durch die Gesetzgebung und die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Exekutive zu verwirklichen; sie bestimmen die Auslegung von Rechtsvorschriften und das Verwaltungshandeln.

2. Das einheitliche deutsche Wirtschaftsgebiet

Nach Art. 2 Abs. 1 des Vertrages genießen Deutsche die Freizügigkeit im gesamten Währungsgebiet. Art. 1 des Abkommens über die Aufhebung von Personenkontrollen an den innerdeutschen Grenzen vom 1. Juli 1990 hebt die Kontrollen im Personenverkehr auf; Deutsche dürfen die innerdeutschen Grenzen an jeder Stelle überschreiten. Gleiches gilt für Ausländer, die die Einreisevoraussetzungen erfüllen (BGBl. II, 570). In Art. 1 Abs. 3 des Staatsvertrages wird allgemein „grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital,

Gütern und Dienstleistungen“ zur Grundlage der Wirtschaftsunion erklärt.

Gemäß Art. 12 Abs. 1 ist das Berliner Interzonenhandelsabkommen²¹⁾ vom 20. September 1951 anzupassen. Durch die Währungsunion wird der dort geregelte Verrechnungsverkehr gegenstandslos. Formell werden zwar die Interzonenhandelsverordnung und auch die Devisenbewirtschaftungsgesetze²²⁾ aufrechterhalten. Der Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr ist aber durch umfassende allgemeine Geschäftsgenehmigungen freigegeben worden: Bis auf wenige Ausnahmen im Bereich der Exportkontrollen sind für Lieferungen in die DDR alle Waren allgemein genehmigt. Ebenso sind für Waren des gewerblichen Bereichs Bezüge aus der DDR allgemein erlaubt. Genehmigungspflichtig ist noch der Bezug von Waren der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft aus der DDR. Die den Verbringungen zugrundeliegenden Geschäfte sind von einer allgemeinen Genehmigung der Deutschen Bundesbank erfaßt²³⁾.

3. Rechtsangleichungen zur Wirtschaftsunion

Die Wirtschaftsunion erfordert die Aufhebung der die sozialistische Planwirtschaft der DDR regelnden Rechtsvorschriften und die Angleichung an das bundesdeutsche Wirtschaftsrecht der sozialen Marktwirtschaft. Diese Aufgabe kann nicht allein durch die verbindliche Vereinbarung der genannten Grundsätze geleistet werden. Im Staatsvertrag verpflichtet sich die DDR, mit konkreten Rechtsetzungsakten ihr Recht dem bundesdeutschen anzugleichen: Nach Art. 3 sind die in Anlage II bezeichneten bundesrechtlichen Vorschriften in Kraft zu setzen; in Anwendung der Grundsätze nach Art. 2 Abs. 1 und der im gemeinsamen Protokoll vereinbarten Leitsätze hebt die DDR die in Anlage III bezeichneten Vorschriften auf oder ändert sie, und

²¹⁾ Abkommen über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost) (Berliner Abkommen) in der Fassung vom 19. 1. 1979, zuletzt geändert am 15. 7. 1988, in: VVW Verlag für Wirtschaft und Verwaltung GmbH, Innerdeutscher Handel, 4. Teil, 1. Abkommen, S. 1 ff. (mit Fundstellen im Bundesanzeiger einschl. Beilagen).

²²⁾ Interzonenhandelsverordnung vom 18. 7. 1951 (BGBl. I S. 463) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22. 5. 1986 (Bundesanzeiger [BAnz.] Nr. 97 vom 25. 5. 1986); Interzonenüberwachungsverordnung vom 9. 7. 1951 (BGBl. I S. 439). Gesetz Nr. 53 (Neufassung) der amerikanischen und britischen Militärregierung vom 18. 9. 1949, Verordnung Nr. 235 des französischen Hochkommissars, BAnz. 1949, Nr. 2.

²³⁾ Siehe dazu Regelungen des innerdeutschen Waren- und Dienstleistungsverkehrs ab 1. 7. 1990, BAnz. vom 28. 6. 1990, Beilage Nr. 117 a.

schließlich erläßt sie die in Anlage IV bezeichneten neuen Rechtsvorschriften (Art. 4 Abs. 1).

Für das Organisationsrecht der Unternehmen wurden gemäß Anlage II, III Nr. 3–8 die gegenwärtig gültigen gesellschaftsrechtlichen und unternehmensrechtlichen Vorschriften des Bundesrechts übernommen, nämlich die ersten drei Bücher des Handelsgesetzbuches (HGB) und die gesellschaftsrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), das GmbH-Gesetz und das Aktiengesetz, das Genossenschaftsgesetz, das Gesetz über Kapitalerhöhung und das Umwandlungsgesetz. Damit wird Recht in der DDR zum Teil neu eingeführt, zum Teil werden dort fortbestehende reichsrechtliche Vorschriften auf den modernen Stand gebracht. Die DDR hat die Übernahme in den §§ 16–22 des Rechtsübernahmegesetzes vollzogen. Zur Sicherung des Wettbewerbs war das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch die DDR zu übernehmen, zum Schutz des Verbrauchers das AGB-Gesetz (Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen), das Gesetz über Haustürgeschäfte und das Abzahlungsgesetz (Anlage II, III Nr. 1, 9–11).

Die Rechtsbeziehungen zwischen Unternehmen der sozialistischen Wirtschaft waren solche innerhalb desselben Rechtsträgers und unterlagen so dem Gesetz über das Vertragssystem der sozialistischen Wirtschaft – Vertragsgesetz – vom 25. März 1982; dieses Gesetz ist aufzuheben. Die Wirtschaftsbetriebe treten nun in Rechtsbeziehungen nach dem zum „Gesetz über Wirtschaftsverträge – GW –“ umbenannten Gesetz über internationale Wirtschaftsverträge vom 5. Februar 1976 (Anlage III, II Nr. 11). Im Zivilgesetzbuch wird die Unterordnung des Privateigentums unter das sozialistische Eigentum beseitigt, außerdem werden Kreditsicherungsmöglichkeiten erweitert (Leitsätze B II Nr. 1, Anlage III, II Nr. 8).

Das in den Anlagen niedergelegte Gesetzgebungsprogramm zur Wirtschaftsunion ist damit keineswegs abschließend umschrieben. In den Leitsätzen werden rechtliche Voraussetzungen für den freien Kapitalmarkt, die Aufhebung des Versicherungsmonopols und der Abbau bestehender Hemmnisse im Zahlungsverkehr vereinbart. Das Wechsel- und das Scheckgesetz sind an das Bundesrecht anzugleichen (Anlage III, II Nr. 9 u. 10). Das Strafgesetzbuch ist dahingehend zu ändern, daß die Vorschriften zum besonderen Schutz der sozialistischen Wirtschaft gestrichen werden. Nach Anlage IV ist ein Gesetz über die Niederlassung auf der Grundlage der Niederlassungsfreiheit zu erlassen. Ein neues Preisbildungsgesetz, das Preisbindungen nur als

Ausnahmen zuläßt, soll geschaffen werden. Auch ein Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfergesetz wird spätestens zum 1. Januar 1991 erwartet.

Die Rechtsangleichung zur Herstellung der Wirtschaftsunion betrifft besonders auch die Außenwirtschaft. Das Außenhandelsgesetz sowie die darauf beruhenden Verordnungen werden aufgehoben (Anlage III, II Nr. 1). Aufzuheben ist gleichermaßen nach Anlage III, II Nr. 2 die Verordnung über die Tätigkeit von Auslandsunternehmen in der DDR vom 25. Januar 1990, weil sie die Freizügigkeit des Kapitals unangemessen beschränkt und den Aufbau der Wirtschaft behindert. Soweit Bundesrecht unmittelbar nach Anlage II übernommen wird, wird seine Anwendung — als Bundesrecht — angeordnet. Nach Art. 3 Satz 2 gelten bundesrechtliche Änderungen ohne weiteres auch in der DDR.

4. Umweltschutz

Der Umweltschutz wird schon in Art. 1 Abs. 3 als Element der vereinbarten sozialen Marktwirtschaft genannt. Die schnelle Verwirklichung einer deutschen Umweltunion wird in Art. 16 Abs. 1 vereinbart. Nach Anlage II, III Nr. 2 wird das Atomgesetz des Bundes mit der Maßgabe übernommen, daß nach DDR-Recht erteilte Genehmigungen in einer Übergangszeit von fünf bzw. zehn Jahren fortgelten. Die DDR hat das Atomgesetz mit § 15 des Rechtsübernahmegesetzes in Kraft gesetzt.

Der Schutz der Umwelt wird unter den wirtschaftspolitischen Grundlagen in Art. 11 Abs. 2 genannt. Neue Anlagen und Einrichtungen in der DDR dürfen nach Art. 16 Abs. 2 des Staatsvertrages nur genehmigt werden, wenn sie den im Bundesgebiet geltenden Sicherheits- und Umweltschutzanforderungen genügen. Es wäre illusorisch, die bundesdeutschen Umweltschutzstandards sofort auch auf die bestehenden Anlagen anzuwenden; angesichts der Mißachtung des Umweltschutzes in der sozialistischen Wirtschaft würde das zu zahlreichen Betriebsstillegungen in der DDR führen. So enthält Art. 16 Abs. 2 Satz 4 vorerst nur die Verpflichtung der DDR, möglichst schnell auch für bestehende Anlagen und Einrichtungen entsprechende Anforderungen zu stellen. Insgesamt ist das Umweltschutzrecht so schnell wie möglich auf hohem Niveau anzugleichen. Nach Anlage VI sind in der DDR möglichst bald Regelungen zu treffen, die dem Bundesimmissionsschutzgesetz, dem Abfallgesetz, dem Benzinbleigesetz, dem Chemikaliengesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz entsprechen.

5. Strukturänderungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen

Die Wirtschaftsstruktur der sozialistischen Planwirtschaft in der DDR war bestimmt durch die sozialistischen Betriebe. Der Übergang zur Marktwirtschaft macht eine grundsätzliche Neuordnung erforderlich, die nicht durch bloße Gesetzesänderungen herbeigeführt werden kann. Art. 11 des Vertrages verpflichtet die DDR, ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen an der sozialen Marktwirtschaft auszurichten. Es sind Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Marktkräfte und der Privatinitiative zu schaffen, um den Strukturwandel, das Errichten moderner Arbeitsplätze und eine breite Basis aus kleinen und mittleren Unternehmen sowie freien Berufen zu fördern. Dementsprechend ist die Unternehmensverfassung nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zu gestalten. Die wirtschaftspolitischen Grundlagen des Art. 11 werden ergänzt durch die im gemeinsamen Protokoll über Leitsätze unter A II aufgeführten Prinzipien.

Von der Strukturanpassung der Unternehmen an die neuen Marktbedingungen handelt Art. 14. Diese soll in der Übergangszeit auch durch Finanzhilfen gefördert werden. Zur „Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens“ hat die DDR ein so bezeichnetes Gesetz, das Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990, erlassen (GBl. I, 300). § 1 stellt den Grundsatz auf, daß das volkseigene Vermögen zu privatisieren ist. Dazu wird eine Treuhandanstalt geschaffen. Es werden Treuhandaktiengesellschaften sozusagen als Holdings errichtet (§§ 7–10). Die im Register der volkseigenen Wirtschaft eingetragenen volkseigenen Kombinate, Betriebe, Einrichtungen und sonstigen juristisch selbständigen Wirtschaftseinheiten werden, soweit das noch nicht geschehen ist, in Kapitalgesellschaften umgewandelt. Nach dieser gesetzlichen Umwandlung werden erneut Gründungsverfahren für sie eingeleitet. Es wird von Privatisierungserlösen gesprochen, wenn auch das Gesetz über die Veräußerung von Geschäfts- oder Vermögensanteilen und die Verwertung des Vermögens nicht sanierungsfähiger Unternehmen keine Einzelheiten enthält. Einnahmen sollen vorrangig für die Strukturanpassung der Unternehmen, in zweiter Linie für Beiträge zum Staatshaushalt und nach einer Bestandsaufnahme gegebenenfalls dazu verwendet werden, Sparern nominelle Verluste bei der Einführung der Deutschen Mark auszugleichen.

6. Außenwirtschaft

Für die Außenwirtschaft bestimmt Art. 11 Abs. 3, daß die DDR ihre Politik unter Beachtung ihrer gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen mit den Ländern des RGW auf das Recht und die wirtschaftspolitischen Ziele der EG ausrichtet. Die RGW-Beziehungen — insbesondere vertragliche Verpflichtungen — genießen nach Art. 13 Abs. 2 Vertrauensschutz. Sie sind im Einvernehmen mit den jeweiligen Vertragspartnern an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Die Wirtschaftseinheiten der DDR sind in ihrem Außenwirtschaftsverkehr nach Aufhebung des Außenhandelsmonopols grundsätzlich frei. Für die staatliche Gestaltung des Außenwirtschaftsverkehrs bindet Art. 13 Abs. 1 die DDR an die Grundsätze eines freien Warenhandels, wie sie insbesondere im allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) zum Ausdruck kommen. Das neue Außenwirtschaftsgesetz vom 28. Juni 1990 (GBl. I, 315) betont den Grundsatz der Außenhandelsfreiheit, gibt aber unter besonderen Voraussetzungen Ermächtigungen für Handelsverbote und Genehmigungsvorbehalte.

Der innerdeutsche Handel unterlag einer besonderen Regelung und war nicht Außenhandel. Gemäß dem Protokoll über den innerdeutschen Handel (BGBl. 1957 II, 984) vom 25. März 1957, das Bestandteil des Vertragssystems der EWG ist, wurde der innerdeutsche Handel, beschränkt auf die beiden deutschen Staaten, auch gemeinschaftsrechtlich nicht als Außenhandel angesehen.

Bei Abschluß des Staatsvertrages gingen die Vertragsparteien noch davon aus, daß sich lediglich Waren mit Ursprung in der DDR nach Verbringung in das Bundesgebiet im freien Verkehr im EG-Gebiet befinden. Art. 12 Abs. 2 des Vertrages setzt fest, daß Waren aus Drittländern über die inner-

deutsche Grenze nur in einem zollamtlich überwachten Verfahren befördert werden dürfen. Inzwischen haben die Zollverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in einer gemeinsamen Mitteilung an die EG vom 21. Juni 1990 festgestellt, daß vom 1. Juli 1990 an Waren mit Ausnahme des Landwirtschaftsbereichs an den Außengrenzen der DDR nach den selben Regeln und Zollverfahren behandelt werden wie der Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Drittländern. Die DDR stellt sicher, daß der Europäische Gemeinsame Zolltarif, die gemeinschaftliche Zollgesetzgebung sowie die gemeinsame Handelspolitik auch von ihr angewandt wird; sie hat dementsprechend am 22. Juni 1990 ein neues Zollgesetz erlassen (GBl. I, 451). Der Rat der EG hat in der Verordnung 1794/90 vom 28. Juni 1990 zu Übergangsmaßnahmen für den Handel mit der DDR bestimmt, daß Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sowie mengenmäßige Beschränkungen im Handel der Gemeinschaft mit der DDR ausgesetzt werden, wenn die Voraussetzungen dafür von der Kommission festgestellt werden; die Kommission wird zudem zu Durchführungsmaßnahmen ermächtigt. In der Verordnung EWG 1795/90 vom 29. Juni 1990 hat die Kommission die entsprechende Feststellung getroffen und in Art. 2 Abs. 1 angeordnet, daß im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der DDR das gemeinschaftliche Versandverfahren angewandt wird. Zur Anwendung dieses Verfahrens heißt es in Art. 2 Abs. 2, daß die DDR als Bestandteil der Gemeinschaft gelte²⁴⁾.

Damit ist die DDR für den Warenverkehr außerhalb des Agrarbereichs in den Wirtschaftsraum der EG einbezogen. Auch der unmittelbare Warenverkehr zwischen der DDR und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterliegt keinen Beschränkungen mehr.

IV. Sozialunion

Unter dem Begriff der Sozialunion werden zwei Komplexe zusammengefaßt. Zunächst werden die Grundsätze der Arbeitsrechtsordnung nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland für die DDR eingeführt; dieser Komplex ist ein notwendiges Erfordernis für die Wirtschaftsunion. Der andere Bestandteil der Sozialunion ist das System der sozialen Sicherung. Zu schaffen sind dem System in

der Bundesrepublik Deutschland entsprechende Gesetze und Verwaltungsträger für die Kranken- und Rentenversicherung, die Arbeitsförderung einschließlich der Arbeitslosenversicherung und ein Sozialhilfegesetz. Da nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaft bis zum Aufbau der Strukturen der sozialen Marktwirtschaft Übergangsschwierigkeiten erwartet werden, stellt der Bund für die Arbeitslosenversicherung und auch für den Beginn der Rentenversicherung Finanzmittel als sogenannte „Anschubfinanzierung“ bereit.

²⁴⁾ Texte im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1990, L Nr. 166.

1. Einführung einer der sozialen Marktwirtschaft entsprechenden Arbeitsrechtsordnung

Die Einführung einer solchen Arbeitsrechtsordnung wird in Art. 1 Abs. 4 des Staatsvertrages festgesetzt. In den grundrechtsähnlichen Grundsätzen des Art. 2 Abs. 1 wird die Koalitionsfreiheit garantiert. Diese wird in dem gemeinsamen Protokoll über Leitsätze unter A III Nr. 1 näher ausgestaltet. In Nr. 2 und 3 werden Grundsätze für tariffähige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände umschrieben; sie müssen in der Lage sein, durch Ausüben von Druck auf den Tarifpartner zu einem Tarifabschluß zu kommen. Löhne und Arbeitsbedingungen unterliegen freien Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien.

Entsprechend A III Nr. 4 der Leitsätze treten die Rechtsvorschriften über besondere Mitwirkungsrechte des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) außer Kraft. Gemäß Anlage III, Abschnitt III wird das Gewerkschaftsgesetz der DDR vom 6. März 1990 aufgehoben. Den Grundsätzen und Leitsätzen entsprechend ist das Arbeitsgesetzbuch der DDR zu ändern; dabei ist nach B IV Nr. 5 der Leitsätze auch das Recht zur fristlosen Kündigung von Arbeitsverhältnissen aus wichtigem Grunde gesetzlich zu regeln.

Das bundesdeutsche kollektive Arbeitsrecht ist in der DDR in Kraft zu setzen. Im einzelnen sind das Montanmitbestimmungsgesetz, das Mitbestimmungsgesetz, einige fortgeltende Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952, das Betriebsverfassungsgesetz, das Tarifvertragsgesetz und das Kündigungsschutzgesetz (Anlage II, IV Nr. 1–7) zu übernehmen. Die DDR hat diese Gesetze in den §§ 26–32 des Rechtsübernahmegesetzes als Bundesrecht übernommen.

2. System der sozialen Sicherung

Für das System der sozialen Sicherung werden in Art. 18 Grundsätze der Sozialversicherung festgelegt. Danach wird die bisherige Einheitsversicherung der DDR abgelöst durch ein in Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung gegliedertes System, das jeweils durch Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts verwaltet wird. Die Leistungen der Versicherung sind vor allem durch Beiträge zu finanzieren, und zwar je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern sowie in der Unfallversicherung von den Arbeitgebern allein. In den Absätzen 3 und 4 finden sich dann Übergangsregeln und Vorschriften über Lohnzuschüsse aus dem Staatshaushalt zu den Arbeitnehmerbeiträgen.

Das System der Arbeitslosenversicherung einschließlich der Arbeitsförderung ist gemäß Art. 19 entsprechend dem Arbeitsförderungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland zu regeln. Dazu ist das Arbeitsförderungsgesetz vom 22. Juni 1990 wortgleich mit dem bundesdeutschen Arbeitsförderungsgesetz erlassen worden; allerdings ist § 116 Absatz 3 über die Unparteilichkeit bei der Gewährung von Arbeitslosengeld in Arbeitskämpfen dann, wenn der Arbeitslose mittelbar von dem Arbeitskampf betroffen ist, nicht übernommen worden (GBl. I, 403). Auch ein Gesetz über den Anspruch auf Sozialhilfe – Sozialhilfegesetz – ist in der DDR am 21. Juni 1990 erlassen worden (GBl. I, 392). Damit ist der Gesetzgebungsauftrag in Art. 24 des Staatsvertrages erfüllt worden. Das Krankenversicherungsrecht ist nach Art. 21 an die bundesrechtlichen Regelungen anzugleichen. Das gleiche gilt für das Unfallversicherungsrecht gemäß Art. 23 des Staatsvertrages. Für die Rentenversicherung ist nach Art. 20 der Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit zu übernehmen. In Ausführung dieser Vereinbarungen erging am 28. Juni 1990 das Gesetz über die Sozialversicherung (GBl. I, 486).

Die Bestandsrenten werden nach dem Staatsvertrag und dem Rentenangleichungsgesetz vom 28. Juni 1990 (GBl. I, 495) derart umgestellt, daß ein Rentner nach 45 Versicherungsjahren dann, wenn sein Verdienst jeweils dem Durchschnittsverdienst entsprochen hat, 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsverdienstes in der DDR als Rente erhält. Die Renten der Rentenversicherung werden dem System der Bundesrepublik entsprechend der Entwicklung der Nettoarbeitseinkommen in der DDR angepaßt. Dieses System ergibt regelmäßig gegenüber den bisherigen Bestandsrenten einen höheren Rentenbetrag²⁵⁾. In den Fällen, in denen sich ausnahmsweise geringere Renten ergeben sollten, werden die bisherigen Renten unter dem Grundsatz des Vertrauensschutzes gewährt.

Im bundesdeutschen Vertragsgesetz werden Übergangsvorschriften zum Rentenrecht erlassen. So wird in Art. 23 die Anwendung des Fremdretenrechts auf Übersiedler nach dem 18. Mai 1990 ausgeschlossen. Personen, die in das bundesdeutsche Rentenrechtsgebiet übersiedeln, erhalten ihre Bezüge von den Rentenverwaltungsträgern in der DDR nach den dort gültigen Berechnungsvorschriften. Damit wird ein in der bisherigen Fremdretenregelung enthaltener Anreiz zur Übersiedlung beseitigt.

²⁵⁾ Vgl. FAZ vom 20. 7. 1990.

Insgesamt gleichen die Sozialversicherungsbestimmungen des Staatsvertrages das System der sozialen Sicherheit an die in der Bundesrepublik Deutschland bewährten Grundsätze der Beitragsfinanzierung und der Lohnabhängigkeit der Leistungen an. Sie führen zu einer Verbesserung der Versorgung, die – zusammen mit der Dynamisierung der Renten – zur Anglei-

chung der Lebensverhältnisse beitragen wird. Mit Einführung des Sozialhilfegesetzes erhalten bedürftige Bewohner der DDR erstmals einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen. Dieser Teil des sozialen Systems ist wie in der Bundesrepublik Deutschland auch in der DDR nicht aus Beiträgen finanziert und nicht lohnabhängig.

V. Staatshaushalt und Finanzen

Der Staatshaushalt der DDR war früher nach den Regeln der sozialistischen Planwirtschaft mit der allgemeinen Finanzplanung verbunden. Die Einnahmen stammten zum Teil aus den Abführungen der Staatsbetriebe. Auch das Rentensystem war mit dem Staatshaushalt verbunden. Mit der Abschaffung der sozialistischen Planwirtschaft hat sich der Staat weitgehend aus dem Wirtschaftsbereich zurückziehen. Im Interesse einer geordneten Währungs- und Finanzwirtschaft muß das Haushaltsgebaren die Grundsätze, die im Stabilitätsgesetz genannt sind, beachten. Der Abschied von der sozialistischen Planwirtschaft und die Bildung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion machen also den Aufbau eines neuen staatlichen Haushalts- und Finanzsystems erforderlich.

Grundsätze für die Finanzpolitik sind in Art. 26 Abs. 2 des Staatsvertrages und im Abschnitt III der Anlage IV über die in der DDR zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten. Für den öffentlichen Haushalt ist die jeweilige Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verantwortlich. Der Haushalt muß ausgeglichen sein; die Haushalte werden den Haushaltsstrukturen der Bundesrepublik angepaßt. Der Sozialbereich, die Wirtschaftsunternehmen und die Verkehrsbetriebe werden aus dem Staatshaushalt ausgegliedert. Vereinbarungsgemäß hat die DDR am 15. Juni 1990 Gesetze zur Finanz- und Haushaltsordnung erlassen. Das Gesetz über Grundsätze der Finanzordnung entspricht dem bundesdeutschen Finanzverfassungsrecht, das Haushaltsgrundsatzgesetz folgt dem entsprechenden bundesdeutschen Gesetz. Gleichzeitig sind eine Haushaltsordnung und ein Gesetz über den Rechnungshof erlassen worden²⁶⁾.

Art. 26 Abs. 3 verpflichtet die Gebietskörperschaften der DDR zur Defizitbegrenzung. Insbesondere

sind die Haushaltssubventionen abzubauen, die Personalausgaben im öffentlichen Dienst sind nachhaltig abzusenken, alle Ausgaben sind auf Notwendigkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen. Nach einer Bestandsaufnahme des volkseigenen Vermögens ist dieses außer für die Strukturanpassung der Wirtschaft für die Sanierung des Staatshaushalts der DDR zu nutzen (Art. 26 Abs. 4).

Die Steuereinnahmen der DDR, die für das zweite Halbjahr 1990 auf 29 Milliarden DM geschätzt werden²⁷⁾, können auch die bereinigten Ausgaben der DDR-Haushalte nicht decken. Ein Teil der Defizite soll durch Finanzaufweisungen der Bundesrepublik Deutschland aufgefangen werden. Die Notwendigkeit, den Haushalt teilweise aus Bundesmitteln zu finanzieren, rechtfertigt ausgabenbeschränkende Vereinbarungen. Sie finden sich zunächst in den Haushaltsgrundsätzen des Art. 26 Abs. 3. In Art. 27 werden die Kreditemächtigungen für die Haushalte der Gebietskörperschaften der DDR für 1990 auf zehn Milliarden DM, für 1991 auf 14 Milliarden DM begrenzt; sie werden im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister auf die Staatsebenen verteilt. Für das Treuhandvermögen können 1990 zur Vorfinanzierung zu erwartender Erlöse Kredite bis zu sieben Milliarden DM aufgenommen werden. Auch Kreditbürgschaften bedürfen des Einvernehmens mit dem Bundesfinanzminister. Nach Art. 29 gewährleistet die Regierung der DDR, daß im öffentlichen Dienst zunächst nur Übergangsregelungen getroffen und dabei die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der DDR und die Haushaltskonsolidierung beachtet werden.

Die Finanzaufweisungen der Bundesrepublik Deutschland enthalten nach Art. 28 Abs. 1 zu-

²⁶⁾ Jeweils GBl. 1990 I, 33, S. 304, 306, 313 und 325.

²⁷⁾ Vgl. FAZ vom 20. 7. 1990, S. 11.

nächst eine Anschubfinanzierung für die Rentenversicherung in Höhe von 750 Millionen DM für das zweite Halbjahr 1990 sowie für die Arbeitslosenversicherung in Höhe von zwei Milliarden DM; weitere drei Milliarden DM werden für 1991 gezahlt. Diese Beträge werden aus dem Bundeshaushalt geleistet. Zum Haushaltsausgleich für das zweite Halbjahr 1990 gewährt die Bundesrepublik Deutschland zweckgebundene Finanzausweisungen von 22 Milliarden DM und für 1991 von 35 Milliarden DM (Art. 28 Abs. 1). Diese Zuweisungen werden über den Fonds „Deutsche Einheit“ bereitgestellt. Er wird mit Art. 31 des Vertragsgesetzes als Sondervermögen des Bundes nach Art. 110 Abs. 1 GG errichtet. Der Fonds wird bis 1994 mit Haushaltszuweisungen des Bundes in Höhe von 20 Milliarden DM und mit Krediten in Höhe von 95 Milliarden DM finanziert. Die Schuldendienstverpflichtungen trägt der Bund; die Länder erstatten ihm die Hälfte dieser Ausgaben. An Finanzausschüssen für die DDR sind noch für die Jahre 1992–1994 28, 20 und zehn Milliarden DM vorgesehen. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben vereinbart, die Gesamtregelung für 1992 zu überprü-

fen. Mit der Fonds-Finanzierung werden die besonderen Finanzleistungen auf dem Wege zur deutschen Vereinigung als „Investitionen“ in die deutsche Zukunft nur teilweise aus laufenden Haushaltsmitteln, zu einem beträchtlichen Teil langfristig über Kredite finanziert.

Der Finanzaufwand des Bundes steigt, wenn der Fonds 1994 voll in Anspruch genommen ist. Für 1991 ergibt sich eine Entlastung dadurch, daß Kosten der deutschen Teilung wie die Zahlungen für den Reisedevisenfonds, die Transitpauschale und die Straßenbenutzungsgebühren wegfallen. Nach dem Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages belasten die in Art. 28 des Staatsvertrags vereinbarten Zuweisungen den Bund in den Jahren 1990–1994 mit zusätzlichen Ausgaben von zunächst fünf und schließlich 8,4 Milliarden DM (5; 5,6; 7,7 und 8,4 Milliarden DM). Der Finanzausschuß des Bundestages kommt nach Prüfung zu der Auffassung, daß die aus dem Staatsvertrag resultierenden Mehrausgaben aus den öffentlichen Haushalten der Bundesrepublik Deutschland finanzierbar sind²⁸⁾.

VI. Verfassungsrecht der Übergangszeit

Der Staatsvertrag wurde „dank der Tatsache, daß in der Deutschen Demokratischen Republik im Herbst 1989 eine friedliche und demokratische Revolution stattgefunden hat“, geschlossen — so beginnt seine Präambel. Auf dieser Revolution und der Entscheidung der Wähler im März 1990 für die freiheitlich-demokratische Grundordnung beruht die Willensbildung in der DDR für den Staatsvertrag. Eine freiheitliche Wirtschaftsordnung setzt eine freiheitliche Staatsordnung voraus. So hätte auch die Bundesrepublik Deutschland den Unionsvertrag nicht mit einem auf Unterdrückung gestützten sozialistischen Regime schließen können; zudem wäre nach unserem Staatsverständnis nicht zu rechtfertigen, eine mit dem Staatsvertrag vereinbarte beträchtliche Hilfe zur Unterstützung einer unfreien sozialistischen Herrschaft zu gewähren. Wenn im Staatsvertrag Aussagen zur staatlichen Ordnung der DDR gemacht werden, dann wird damit die Änderung der Grundordnung festgestellt, nicht zu ihr verpflichtet. In den Feststellungen werden aber Verfassungsgrundsätze konkretisiert, so daß sie als Bestandteil einer Verfassung der DDR im materiellen Sinn

für die Übergangszeit angesehen werden können.

In Art. 2 Abs. 1 Satz 1 bekennen sich die Vertragsparteien „zur freiheitlichen, demokratischen, föderativen, rechtsstaatlichen und sozialen Grundordnung“. Gemäß A I Nr. 1 der Leitsätze wird das Recht der DDR nach diesen Grundsätzen gestaltet. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 garantiert wirtschaftliche Grundrechte. Art. 6 des Staatsvertrages enthält zudem eine Rechtsschutzgarantie gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt. Art. 2 Abs. 2 des Vertrages und die Leitsätze A I Nr. 2 des Protokolls stellen dann fest, daß entgegenstehende Vorschriften nicht mehr angewandt werden.

Die friedliche Revolution und die politischen Entscheidungen seither haben die Verfassungslage in der DDR tiefgreifend verändert. Zwar hat die erste frei gewählte Volkskammer schon in ihrer ersten Sitzung die organisatorischen Bestimmungen der DDR-Verfassung von 1974 angewandt, indem unter ausdrücklicher Berufung auf Art. 79 Abs. 3 Lothar de Maizière mit der Regierungsbildung beauftragt wurde²⁹⁾. In derselben Sitzung wurde gemäß den Art. 63 und 106 der DDR-Verfassung

²⁸⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 11/7413.

²⁹⁾ Vgl. Volkskammer, ebd., S. 8.

diese geändert; es wurde die Präambel gestrichen, frühere Funktionen des Staatsrats wurden vorläufig dem Präsidium der Volkskammer übertragen³⁰⁾.

Schon in der zweiten Sitzung der Volkskammer wurde die Fortgeltung der Verfassung erörtert. In prägnanter Kürze sagte die Abgeordnete Frau Kögler, DA, dazu: „Ich meine, daß die Verfassung, die bisher eine sozialistische gewesen ist, nicht unsere Verfassung ist, und darauf wird auch nicht der Ministerpräsident vereidigt. Wir haben eine Revolution durchgeführt. Das bedeutet, diese Verfassung existiert nicht mehr. Und das, was übrig ist, ist ein Fragment.“³¹⁾ Diese in der Volkskammer bestrittene Auffassung stützt sich auf herkömmliches allgemeines deutsches Verfassungsrecht. Nach herrschender Meinung zerstörte z. B. die Revolution von 1918 die Teile der Verfassung, die ihr im Wege standen, ohne daß dabei die Änderungsvorschriften der Reichsverfassung eingehalten werden mußten³²⁾. Vor der Vereidigung der Regierung wurde in derselben Sitzung die Verfassungsbestimmung über den Eid geändert³³⁾.

Zunächst in der dritten Sitzung am 19. und dann am 26. April wurde in der Volkskammer über die Einführung des Entwurfs, der im Auftrag des Zentralen Runden Tisches noch nach der Wahl zur Volkskammer ausgearbeitet worden war, als Übergangsverfassung diskutiert³⁴⁾. Die Volkskammer lehnte mit 179 gegen 167 Stimmen ab, den Verfassungsentwurf in den Ausschüssen zu behandeln. Die Mehrheit begründete diese Entscheidung damit, daß schnell die deutsche Einheit angestrebt und eine Neukonstituierung der DDR für die Zeit bis dahin abgelehnt werde. Als Schritt zur Einheit sei die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zu errichten, und die gesetzgeberischen Aufgaben dazu dürften nicht durch eine Konzentration auf die Übergangsverfassung behindert werden.

Am 17. Mai 1990 — und damit noch vor Abschluß des Staatsvertrages — brachte die Regierung in der Volkskammer den Entwurf über Verfassungsgrundsätze ein³⁵⁾. Nach wesentlichen Änderungen in den Ausschüßberatungen wurden die Verfassungsgrundsätze in der Sitzung am 17. Juni 1990 mit 269 gegen 83 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen³⁶⁾. Dieses Verfassungsgesetz über Verfas-

sungsgrundsätze stellt einen Kompromiß für die Übergangszeit dar: Es erklärt mit Verfassungskraft die DDR zu einem freiheitlichen, demokratischen, föderativen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaat (Art. 1 Abs. 1) und setzt entgegenstehende Verfassungs- und Rechtsvorschriften außer Kraft (Art. 1 Abs. 2). Es garantiert das Privateigentum (Art. 2) und die wirtschaftliche Handlungsfreiheit (Art. 3). Das Verfassungsgrundsätzegesetz führt ein Recht auf Arbeit bewußt nicht ein, weil in der sozialen Marktwirtschaft ein Recht auf Arbeit als Individualanspruch ausgeschlossen ist³⁷⁾. Statt dessen wird in Art. 4 die Koalitionsfreiheit garantiert und in Art. 7 ein Auftrag an den Staat zum Schutz der Arbeit erteilt. Gleichermaßen werden Staat und Bürger zum Schutz der Umwelt verpflichtet, der durch Gesetze zu gewährleisten ist (Art. 6). Art. 5 enthält die Rechtsschutzgarantie und den Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechtsprechung.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Staatsvertrag wird in Art. 8 geschaffen. Die DDR kann durch Verfassungsgesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen und Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland übertragen. Art. 106 der DDR-Verfassung wird dahin gefaßt, daß die Verfassung durch ausdrücklich als „Verfassungsgesetz“ bezeichnete Gesetze geändert wird; die Änderung des Verfassungswortlauts ist nicht mehr erforderlich. Verträge, die Verfassungsgegenstände berühren, bedürfen der Zustimmung in Form eines „Verfassungsgesetzes“, für das eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist.

Das DDR-Gesetz zum Staatsvertrag ist dieser Übergangsverfassung entsprechend am 21. Juni 1990 als „Verfassungsgesetz“ ergangen. Die „Verfassungsgrundsätze“ haben zunächst zur Folge, daß die im Staatsvertrag enthaltenen Feststellungen über die Verfassungsprinzipien nicht selbst deren formellen Geltungsgrund darstellen, sondern geltendes Verfassungsrecht wiederholen oder konkretisieren. Weiterhin gewährleistet der Charakter des Vertragsgesetzes als Verfassungsgesetz, daß keine Konflikte zwischen dem Staatsvertrag und der Verfassungslage in der DDR auftreten können. Schließlich wird klargestellt, daß in verfassungsrechtlich zulässiger Weise mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion Hoheitsgewalt auf Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland übertragen wird.

³⁷⁾ So Frau Kögler als Berichterstatterin des Ausschusses für Verfassung und Verwaltungsreform, Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 543.

³⁰⁾ Vgl. ebd., S. 6.

³¹⁾ Vgl. ebd., S. 36, 53 und 174.

³²⁾ Siehe dazu G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Heppenheim 1930¹³, S. 4.

³³⁾ Vgl. Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 39.

³⁴⁾ Vgl. ebd., S. 51–59, 123–126.

³⁵⁾ Vgl. ebd., S. 172 ff.

³⁶⁾ Vgl. ebd., S. 543–557; GBl. 1990 I, 299.

VII. Würdigung des Staatsvertrages

1. Kritik an dem Staatsvertrag

In der DDR lehnen die PDS (SED) und die Fraktion Bündnis 90/Grüne den Staatsvertrag ab. Die PDS kritisiert, daß gemäß dem Staatsvertrag wesentliche Teile der sozialistischen DDR-Verfassung nicht mehr angewandt werden sollen. Die Entscheidungsfreiheit der DDR werde eingeschränkt, die Souveränität gehe verloren, das bundesdeutsche Recht werde einseitig auf die DDR ausgedehnt. Das Privateigentum werde zugelassen, ohne die Eigentumsformen der DDR zu garantieren. Die Regelungen zum Umweltschutz und auch die Vorsorge im Rahmen der Sozialunion genügten nicht. Schließlich seien die Maßnahmen und Zeiträume zur Umstellung der Wirtschaft auf die Marktwirtschaft unzureichend. Die Vorwürfe werden dahin zusammengefaßt, daß der Staatsvertrag „von der Regierungskoalition geprägte Elemente der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und der notwendigen Umstellung der Wirtschaft in der DDR“ enthalte³⁸⁾.

Mit inhaltlich gleichen Argumenten lehnt die Fraktion Bündnis 90/Grüne den Staatsvertrag ab: „Die sozialistische Verfassung soll gebrochen werden“, die Selbständigkeit gehe verloren, Produktivvermögen sowie Grund und Boden würden verschleudert, die Rechtsangleichung und die Probleme bei der Umstellung der Wirtschaft seien nicht zu bewältigen³⁹⁾.

In der Bundesrepublik Deutschland sprach sich die SPD auf Drängen ihres Kanzlerkandidaten Lafontaine zunächst gegen den Staatsvertrag aus⁴⁰⁾. Sie kritisierte die Eile und Hektik, mit der der Staatsvertrag verhandelt und abgeschlossen sei, und führte Beschwerde darüber, daß der Bundestag an den Verhandlungen nicht beteiligt worden sei. Sie verlangte Nachbesserungen: Im Staatsvertrag oder in begleitenden Dokumenten sollte sichergestellt werden, daß das Vermögen der bisher herrschenden Parteien und Organisationen für Zwecke der Allgemeinheit herangezogen werde, Spekulationsgewinne verhindert würden und die Umweltunion

den gleichen Rang wie die anderen Unionen erhalte. Die Wirtschaftsumstellung sei durch Strukturhilfen, zeitweiligen Konkurrenzschutz und Qualifizierungsprogramme zu erleichtern. Die SPD stimmte schließlich mehrheitlich dem Staatsvertrag und seinen Anlagen doch in der ursprünglichen Form zu, weil sie den Schritt zur Einheit Deutschlands nicht aufhalten wollte⁴¹⁾. Die SPD-Abgeordneten, die dennoch das Vertragsgesetz ablehnten, begründeten dies mit ihrer Furcht, daß der Staatsvertrag die Wirtschaftskrise in der DDR dauerhaft verstärken könnte, die hohen Kosten des Staatsvertrages gerade den Durchschnittsverdienern in der Bundesrepublik aufgebürdet würden, und der Staatsvertrag eine ernste Gefahr für die europäische und internationale Einbindung Deutschlands mit sich bringe⁴²⁾.

2. Leistung des Staatsvertrages als Schritt zu deutscher Einheit

a) Mit dem Staatsvertrag wird die wirtschaftliche Vereinigung der beiden deutschen Staaten vereinbart und vollzogen⁴³⁾. Er baut auf dem Wandel in der DDR von einer sozialistischen Zwangsherrschaft zu einer freiheitlich-demokratischen Ordnung auf und trägt dazu bei, diesen Vorgang unumkehrbar zu machen. Mit der Währungsunion läßt er Bevölkerung und Betriebe der DDR an den Vorteilen einer stabilen, konvertierbaren Währung teilhaben und gewährleistet gleichzeitig, daß die Stabilität der deutschen Währung durch die Union nicht gefährdet wird. Für die Umstellung auf die soziale Marktwirtschaft führt die Wirtschaftsunion die Rahmenbedingungen ein. Das bundesdeutsche Wirtschaftsrecht wird übernommen, für die strukturelle Veränderung der Betriebe und für Überbrückungshilfen wird Sorge getragen. Die Umweltunion wird derart verwirklicht, daß das Atomgesetz übernommen wird, für alle Neuanlagen die Genehmigungserfordernisse des Bundesrechts zugrunde gelegt werden und das Umweltrecht im übrigen schnellstmöglich anzupassen ist. Umstellungsprobleme werden für die Beschäftigten nach dem Arbeitsförderungsgesetz gemildert. Weiterhin erhalten die Arbeitnehmer durch die Sozialunion eine

³⁸⁾ So der Abgeordnete Keller für die Fraktion der PDS, Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 218–222; vgl. auch Gysi, Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 571–574.

³⁹⁾ So der Abgeordnete Reich für die Fraktion Bündnis 90/Grüne, Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 224–226.

⁴⁰⁾ So der einstimmige Beschluß des SPD-Parteivorstandes vom 21. 5. 1990, in: FAZ vom 22. 5. 1990, S. 1f.; Frau Matthäus-Maier für die SPD-Fraktion in der 1. Lesung des Vertragsgesetzes am 23. 5. 1990, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, 212. Sitzung, S. 16678–16683.

⁴¹⁾ SPD-Fraktionschef Vogel, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, 217. Sitzung, S. 17163–17168.

⁴²⁾ So der SPD-Abgeordnete Glotz, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, 217. Sitzung, S. 17218–17221 und Anlage 14, S. 17293f.

⁴³⁾ So Ministerpräsident de Maizière und Bundeskanzler Kohl in den Ansprachen anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages, in: FAZ vom 19. 5. 1990, S. 10.

Rechtsstellung, wie sie das Bundesrecht gewährt. Die Renten werden dynamisiert und leistungsbezogen gezahlt.

Mit dem Vertrag wird nicht eine zwischenstaatliche Organisation errichtet. Im notwendigen Umfang werden Zuständigkeiten auf Bundesbehörden übertragen, Änderungszuständigkeiten für übernommene Gesetze bleiben beim Bundesgesetzgeber. Die Bildung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ist damit nicht ein Zusammenschluß zweier Partner mit gleichen Rechten und Pflichten, sondern sie stellt einen gegenständlich beschränkten Beitritt der DDR zur Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unter Ausweitung der Kompetenzen von Bundesorganen dar.

Die Kritik der PDS (SED) und des Bündnis 90/Grüne an der Herstellung der wirtschaftlichen Einheit beruht auf dem Wunsch, möglichst weitgehend sozialistische Strukturen und die Eigenständigkeit der DDR zu erhalten. Die politisch entscheidenden Mehrheiten haben sich indes bewußt auch für die wirtschaftliche Einheit entschieden.

b) Der umfassende Staatsvertrag zu Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit seinen vielfältigen Regelungen ist in den vier Wochen zwischen der Regierungsbildung in der DDR und seinem Abschluß verhandelt worden⁴⁴⁾. Schon die Fertigstellung dieses Werkes stellt eine erhebliche Leistung dar, und selbstverständlich ist das Verhandeln eines Vertrages die Aufgabe der Regierung⁴⁵⁾. Die Verhandlungen waren zudem durch das Fehlen jeder Übersicht über die Lage in der DDR erschwert. Von der Unterzeichnung an haben Bundestag und Volkskammer sich nur wenige Wochen für die Vertragsgesetze Zeit nehmen können, damit der Vertrag zum 1. Juli 1990 in Kraft treten konnte.

Die Eile war jedoch notwendig. Das haben nicht nur die Vertreter der Regierungen dargelegt. Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Momper, hat vor dem Bundestag eindringlich darauf hingewiesen, daß sich das alte System in der DDR immer mehr auflöse und die Herstellung der Unionen keinen Aufschub über den 2. Juli hinaus dulde⁴⁶⁾. Auch der Erwartungsdruck in der Bevölkerung der DDR, der auch von allen Koalitionsparteien der

DDR im Wahlkampf mit Ankündigungen verstärkt worden war⁴⁷⁾, drängte zur Wirtschaftseinheit.

Unbegründet ist auch die Kritik an fehlenden Übergangszeiten für die Wirtschaftsumstellung. Die Umstellung umfaßt den Abbau der alten und den Aufbau der neuen Strukturen. Das alte Herrschaftssystem hat sich weitgehend aufgelöst und ist nicht mehr funktionsfähig, und es gab keinen Grund, es zu erhalten. Folglich mußte das neue Wirtschaftssystem sehr schnell errichtet werden, und die Übergangsschwierigkeiten würden eher verlängert und verstärkt, wenn für eine Übergangszeit Zwischenlösungen gesucht worden wären.

c) Der Staatsvertrag ist inhaltlich und nach dem Regelungszeitraum begrenzt. Er enthält vorgezogene Elemente der deutschen Einheit bis zum Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG, auf den er seiner Präambel gemäß ausgerichtet ist. Im vereinigten Deutschland werden die Regierung und das Parlament die Verantwortung für Deutschland tragen sowie den inneren Ausgleich weiter fördern müssen. Im Staatsvertrag war nur zu regeln, was in der Übergangszeit bis zur deutschen Einheit zu verwirklichen war. Er setzt zudem ein umfassendes Tätigwerden von DDR-Regierung und Volkskammer voraus. Die Darstellungen unter II. – VI. zeigen, welche ungeheure Arbeit die Volkskammer zur vereinbarten Rechtsangleichung bis zum 1. Juli 1990 zu leisten hatte und auch danach noch zu leisten hat⁴⁸⁾. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die Volkskammer auch mit anderen wesentlichen Aufgaben wie der Regierungsbildung, dem Erlass eines Kommunalverfassungsgesetzes, der Vorbereitung der Gründung von Ländern und mit vielem anderen beschäftigt war und ist.

Angesichts der notwendigen Begrenztheit des Staatsvertrages sind die Forderungen, in ihm hätten noch weitere Sachbereiche näher geregelt werden müssen, unverständlich. Der Staatsvertrag geht davon aus, daß beide Staaten grundsätzlich gleichgerichtete politische Ziele verfolgen, und so mag gefragt werden, ob die DDR in dem Vertrag nicht schon zu sehr gebunden wird. Die Nachbesserungswünsche der SPD erscheinen danach schwer begründbar. Die Organe der DDR bleiben auch unter dem Staatsvertrag für die Erledigung der Staatsauf-

⁴⁴⁾ So Ministerpräsident de Maizière in der Ansprache anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages, in: FAZ vom 19. 5. 1990, S. 10.

⁴⁵⁾ So der SPD-Abgeordnete Schröder, Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 189.

⁴⁶⁾ So Momper am 23. 5. 1990, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, 212. Sitzung, S. 16694 f.

⁴⁷⁾ Der SPD-Abgeordnete Schröder schließt die DDR-SPD ausdrücklich ein: Volkskammer, 10. Wahlperiode, S. 189.

⁴⁸⁾ Die Lektüre der Volkskammerberichte, die bei Abschluß dieses Aufsatzes bis zur 19. Tagung am 29. 6. 1990 vorlagen, ist beeindruckend. Das Gesetzblatt der DDR ist mit der Verkündung der vielen neuen Rechtsvorschriften im Rückstand, als jüngste Ausgabe lag Nr. 39 vom 9. 7. 1990 vor.

gaben verantwortlich, und sie müssen und können ihre Aufgaben erfüllen, ohne daß sie im Staatsvertrag dazu verpflichtet werden.

d) Die staatliche Einheit soll nach Abschluß der Gespräche mit den Vier Mächten vollzogen werden; darauf wird in der Präambel des Vertrages hingewiesen. Wenn die Viermächtevorbehalte⁴⁹⁾ nicht bestünden, wäre eine schnelle vollständige Vereinigung dem schrittweisen Vorgehen durch Errichtung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vorzuziehen gewesen. Die Herstellung der Wirtschaftseinheit lag in der deutschen Kompetenz und geschah im Einvernehmen mit den Vier Mächten. Auch die Einbindung des gesamten Währungsgebiets in den Wirtschaftsraum der Europäischen Ge-

⁴⁹⁾ Siehe dazu D. Rauschnig (Anm. 7), S. 393 ff.

meinschaften zeigt, daß die Wirtschaftseinheit international unterstützt wird.

e) Der Staatsvertrag stellt einen ersten wesentlichen und unumkehrbaren Schritt zur deutschen Einheit auf dem durch Art. 23 GG eröffneten Wege dar. Er bestätigt den Wandel in der DDR von der sozialistischen Zwangsherrschaft zur freiheitlich-demokratischen Ordnung und bereitet die Vereinigung vor. Ihn abzuschließen entsprach dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, das das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung dem Grundgesetz entnimmt⁵⁰⁾.

⁵⁰⁾ BVerfGE Bd. 5, 85, S. 126 f.; Bd. 36, 1, S. 16 ff.; Bd. 77, 137, S. 149 ff. Siehe dazu D. Rauschnig, Wiedervereinigungsgebot. Willensbildungsfunktion und Kontrollfunktion, in: K. Heilbronner/G. Ress/T. Stein (Hrsg.), Festschrift für K. Doehring, Berlin 1989, S. 779—802.

Produktivität und Wirtschaftsordnung

Die Wirtschaft der DDR im Wandel

I.

Seit dem 1. Juli 1990 ist der Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in Kraft, mit dem die Währungsunion zwischen den beiden deutschen Staaten vollzogen und die Wirtschafts- und Sozialunion eingeleitet wurden. Dabei geht es um die Etablierung eines ganzen Katalogs von für eine Marktwirtschaft notwendigen Rahmenbedingungen in der DDR, vor allem um die Wiederbelebung der auf Vertragsfreiheit basierenden bürgerlichen Rechtsordnung¹⁾, damit die in der bisherigen Planwirtschaft gelähmten Energien freigesetzt werden und so die Voraussetzung dafür geschaffen wird, daß Arbeitsleistung, Güterproduktion und Versorgung eine nachhaltige Steigerung erfahren.

Eines der Kernprobleme der Wirtschaft in der DDR bestand bislang darin, daß sie ein vergleichsweise niedriges Produktivitätsniveau erreichte. Versuche, die Arbeitsproduktivität der DDR-Wirtschaft zu messen, hat es immer wieder gegeben, wengleich dies infolge mangelnder statistischer Daten und wegen unterschiedlicher Methoden bei der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wie sie in der Bundesrepublik und in der DDR angewendet wurden, ein sehr schwieriges und unsicheres Unterfangen war. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die 1971 vorgelegt wurden²⁾, erreichte die Industrie der DDR im Jahre 1968 eine durchschnittliche Arbeitsproduktivität von 68,4 v. H. des Werts, den sie in der Bundesrepublik hatte. Das Berechnungsergebnis für das Jahr 1983³⁾ ergab nur einen Wert der — unter Berücksichtigung der gleichen Arbeitszeit wie in der Bundesrepublik — 47 v. H. des westdeutschen ausmachte. Neuerdings spricht man davon, daß sich die Arbeitsproduktivität der DDR-Wirtschaft auf lediglich rund ein Drittel jener in der Bundesrepu-

blik beläuft. Im volkswirtschaftlichen Durchschnitt benötigt man demnach in der DDR zur Herstellung einer Gütereinheit dreimal so viel Arbeit wie in Westdeutschland. Nun sind freilich solche makroökonomischen Durchschnittswerte — selbst wenn sie korrekt ermittelt werden konnten — und noch mehr ihr Vergleich zwischen Volkswirtschaften mit gänzlich verschiedenem Wirtschaftssystem in hohem Maße problematisch und bieten leicht Anlaß zu Fehlurteilen. Dies wird sofort erkennbar, wenn man sich verschiedene Verständnisse des Produktivitätsbegriffs und deren Implikationen verdeutlicht⁴⁾.

In einem generellen Sinn ist eine Volkswirtschaft dann produktiv, wenn durch den Einsatz der verfügbaren Produktionsfaktoren im arbeitsteiligen Produktions- und Austauschprozeß solche Arten und Mengen von Gütern des privaten, gesellschaftlichen und öffentlichen Bedarfs hergestellt werden, durch die ein hohes Maß an Wohlfahrt für die Mitglieder der Gesellschaft erreicht wird. Nur solche Leistungen sind demnach als produktiv einzustufen, die dieser Wohlfahrtsmehrung dienen. Allerdings gibt es noch ein ganz anderes, spezifischeres Verständnis von Produktivität. Die Produktivität (Q) wird heute nämlich üblicherweise als ein statistisch-neutraler Maßbegriff verwendet, der in unterschiedlichen Formen und Arten vorkommt. Sie stellt generell den Beziehungszusammenhang zwischen dem Produktionsergebnis (Output) und dem hierfür eingesetzten Aufwand (Input) an Produktionsfaktoren (Arbeit, Natur, Kapital) pro Zeiteinheit (Stunde, Monat, Jahr) dar:

$$Q = \frac{\text{Produktionsergebnis}}{\text{Faktoreinsatz}}$$

Dabei kann es sich um die Produktivität eines Betriebs, eines Wirtschaftszweigs oder einer ganzen Volkswirtschaft handeln.

Bei der Mengenproduktivität werden sowohl der Output wie auch der Input in quantitativen Größen (Stück, Kilogramm, Hektoliter) ausgedrückt, bei

¹⁾ Vgl. K. Schiller, Freikarten werden nicht verteilt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 1990, S. 15.

²⁾ Vgl. Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1971, S. 98.

³⁾ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1987, S. 392.

⁴⁾ Vgl. E. Mändle, Artikel Produktivität, in: W. Glastetter/E. Mändle/U. Müller/R. Rettig (Hrsg.), Handwörterbuch der Volkswirtschaft, Wiesbaden 1978, Sp. 1083—1089.

der Wertproduktivität hingegen sind sowohl das mengenmäßige Produktionsergebnis wie auch der mengenmäßige Faktoreinsatz mit Hilfe der Güterpreise und der Faktorpreise in Wertgrößen umgerechnet worden. Zu den Formen der gemischten Produktivitäten zählen jene, bei denen der Output in einer Wertgröße, der Input hingegen in einer Mengengröße beschrieben wird. Beim Input kann es sich dabei um die Zahl der beschäftigten Personen oder um die in Stunden ausgedrückte menschliche Arbeitsleistung (Arbeitsproduktivität), um den Kapitaleinsatz (Kapitalproduktivität) oder um die Verwendung von Grund und Boden (Flächenproduktivität) handeln. Von diesen faktorbezogenen Produktivitäten ist die Arbeitsproduktivität die wohl am meisten diskutierte Größe. In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung handelt es sich dabei üblicherweise um den Beziehungszusammenhang zwischen der Wertgröße des Bruttoinlandsprodukts einer bestimmten Wirtschaftsperiode und der Zahl der in der Volkswirtschaft erwerbstätigen Personen (oder der Anzahl geleisteter Arbeitsstunden).

Für die sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften tritt — wegen unterschiedlicher Methoden der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung — an die Stelle des Bruttoinlandsprodukts der Wert der in den einzelnen Wirtschaftszweigen entstandenen Bruttoproduktion, das gesellschaftliche Gesamtprodukt. Es ist die Gesamtheit der in der Volkswirtschaft in einer bestimmten Zeitperiode erzeugten materiellen Güter und der als produktiv angesehenen Leistungen, bewertet zu den vom Staat für die einzelnen Güterarten festgesetzten Preise. Es gehen also, entgegen den Gepflogenheiten in der westlichen Gesamtrechnung — nicht alle Dienstleistungsarten in die Berechnung ein, sondern nur ein Teil davon.

Vergleicht man den Wert der Arbeitsproduktivität der DDR-Wirtschaft, den sie im Rahmen des bisher dort bestehenden Wirtschaftssystems hatte, mit dem in der marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, dann muß man sich der Tatsache bewußt sein, daß die Bewertung des Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik vermittels jener Marktpreise — in DM gerechnet — erfolgte, welche die Güter an den Märkten erzielen konnten, das gesellschaftliche Gesamtprodukt hingegen vermittels völlig anderer, auf Mark der DDR lautender und staatlich fixierter Preise. Es war daher erforderlich, entweder die westdeutschen Erzeugnismengen in die in der DDR geltenden Preise umzurechnen, oder die in der DDR produzierten Mengen in solche Preise, die in der Bundesrepublik galten; ein recht kompliziertes Verfahren, das mit erheblichen Fehlerrisiken behaftet

war⁵⁾. Solche Vergleichswerte der gemessenen Arbeitsproduktivität verlieren aber spätestens dann weitgehend ihren Sinn, wenn die Wirtschaft der DDR in eine Marktwirtschaft umgewandelt wird, weil nämlich dann vielerlei Produkte gar nicht mehr oder wegen geringerer Qualität kaum noch absetzbar sind, selbst dann nicht, wenn sie zu erheblich reduzierten Preisen angeboten werden. Der Wert des Produktionsergebnisses ist dann in vielen Betrieben, wenn man es eben nicht von der Herstellung, sondern vom Umsatz her betrachtet, erheblich niedriger als in der Zeit zuvor, als staatliche Handelsorganisationen die planmäßig erzeugten Güter zu den staatlich festgelegten Preisen übernahmen und weiter verteilten. Der Wert der statistisch-neutralen Maßgröße Arbeitsproduktivität ist nämlich bei einem solchen Systemwechsel nicht dazu geeignet, eine Aussage darüber zu machen, ob die bisherige Art der Verwendung von Produktionsfaktoren produktiv in dem Sinne ist, daß dadurch etwas für die Bedürfnisse der Staatsbürger Nützliches und damit Wertvolles produziert wird oder nicht. Heute feststellen zu wollen, in welchem quantitativen Ausmaß die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität der DDR vor dem 1. Juli 1990 wirklich hinter jener in der Bundesrepublik lag und hieraus quantitative Prognosen für die Zukunft abzuleiten, scheint ein nutzloses Unterfangen zu sein.

Die Arbeitsproduktivität einer Volkswirtschaft ist von vielerlei Faktoren abhängig, u. a. von

- der Leistungsfähigkeit und dem Leistungswillen der im Wirtschaftsprozeß tätigen Menschen;
- der Ausstattung des Landes mit Maschinen und Einrichtungen (Realkapital) und der technischen Qualität dieser Anlagen;
- der Ausstattung des Landes mit natürlichen Ressourcen und deren Qualität;
- der Organisation des Produktionsablaufs und des Austauschs zwischen den arbeitsteilig verflochtenen Wirtschaftseinheiten sowie
- der Art der Gewinnung und Nutzung von Informationen durch jene Personen oder Institutionen, die in der betrachteten Volkswirtschaft ökonomisch relevante Entscheidungen zu treffen haben.

Viele dieser Faktoren — der Leistungswille, der Umfang und die technische Qualität des Kapitalstocks, der Grad an technischem Fortschritt, die Organisation der Produktionsabläufe, die Art der Informationsgewinnung und -verarbeitung — werden ihrerseits von der bestehenden Wirtschaftsordnung beeinflußt, denn das wirtschaftliche Verhalten

⁵⁾ Vgl. Materialien (Anm. 3), S. 395 f.

ist weitgehend ordnungsbedingt⁶⁾. Wenn daher die Arbeitsproduktivität in der Wirtschaft der DDR — in welchem quantitativen Umfang auch immer — hinter jener in der Bundesrepublik Deutschland zurückgeblieben ist, dann ist dies in hohem Grad auf die bisher dort verwirklichte Wirtschaftsordnung zurückzuführen. In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg kamen freilich noch andere Einflußgrößen hinzu. Es handelt sich dabei um den unterschiedlichen Industrialisierungsgrad in den beiden Teilen Deutschlands, um unterschiedliche Reparationsentnahmen der Siegermächte, um die Marshallplanhilfe für Westdeutschland, um die Konsequenzen der Fluchtbewegung von Ost nach West in der Zeit nach dem Kriegsende und um die unterschiedliche Art der Eingliederung der Wirt-

schaft beider Teile Deutschlands in die Weltwirtschaft⁷⁾. Freilich lassen sich möglicherweise gegebene Startvorteile Westdeutschlands nach 45 Jahren nicht mehr als Argumente für den Produktivitätsrückstand der DDR ins Feld führen. Von daher ergeben sich zwei Fragen:

1. Weshalb hat die bisher in der DDR bestehende planwirtschaftliche Ordnung ein nur relativ geringes Produktivitätsniveau bewirkt und somit versagt?
2. Welche Probleme entstehen, wenn jetzt in der DDR eine andere, nämlich marktwirtschaftliche Ordnung aufgebaut wird, um die Produktivität zu erhöhen?

II.

Bisher unterlag der Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens — also die Verwendung begrenzter Bestände an Produktionsfaktoren für die Herstellung von Gütern des privaten und des öffentlichen Verbrauchs, aber auch die gesamte Finanzierung des Wirtschaftsprozesses — bürokratisch-zentralisierter Planung, die sich für jeweils eine bestimmte Wirtschaftsperiode (z. B. Jahresvolkswirtschaftsplan) im Rahmen einer hierarchisch gegliederten Verwaltungsstruktur vollzog. Dabei bestand die Absicht, das wirtschaftliche Geschehen in und zwischen den Betrieben so zu lenken, daß dadurch Ziele erreicht werden konnten, welche die politischen Spitzengremien des Landes verfolgten und die allenfalls partiell mit jenen Zielen parallel gingen, die von den Bürgern selbst angestrebt wurden. Schon von hierher ergab sich eine Schwäche der DDR-Wirtschaft hinsichtlich ihrer Produktivität im generellen Verständnis. Der Umstand, daß das Wirtschaftsgeschehen primär darauf ausgerichtet war, solche Ziele zu verwirklichen, die entsprechend den Präferenzen der politischen Spitzengremien von vorrangiger Bedeutung waren, mußte zwangsläufig dazu führen, daß eben ein beträchtlicher Teil der dem Land verfügbaren Ressourcen hierfür vorbehalten und demnach nicht für die Erzeugung solcher Güter verfügbar war, die im Urteil der Bürger wichtiger waren.

Unterstützt wurde diese Form der Wirtschaftsplanung durch die verfassungsmäßig vorgeschriebene Eigentumsordnung. Art. 12 der DDR-Verfassung untersagte unter anderem privates Eigentum an Produktionsmitteln für Bergwerke, Industriebetriebe, Banken und Versicherungen. Hier war „gesamtgesellschaftliches Volkseigentum“ vorgeschrieben. Und der Staat übte durch die Leiter von Kombinat und Betrieben die Nutzung dieses Volkseigentums aus, wobei die Ausübung des Nutzungsrechts an die vorgegebenen Planaufgaben gebunden war. Die Betriebe waren also keine eigenständig disponierenden Wirtschaftseinheiten, sondern sie waren weitestgehend Einrichtungen, deren Aufgabe darin bestand, Planbefehle entgegenzunehmen und diese auszuführen. Das gilt nicht nur für volkseigene Kombinate und deren Betriebe, sondern auch für Banken.

Die direkte Lenkung und Planung der Wirtschaftsprozesse beruhte nicht auf Marktpreisen, und sie konnte es auch gar nicht. Preise für hergestellte Sachgüter und Leistungen sowie für Produktionsfaktoren wurden in einem ebenfalls hierarchisch strukturierten Gefüge von Preisgenehmigungsbehörden mit unterschiedlicher Entscheidungskompetenz festgesetzt. Derart zustande kommende und meist für längere Zeiträume festgelegte Preise sind aber ungeeignet, über die laufenden Veränderungen aller jener Daten zu informieren, die die Grade von Knappheit der vielen Güterarten täglich bestimmen.

Weder drückten sie die Knappheitsgrade und die relativen Knappheiten aus, die sich aus der Sicht der politischen Spitzengremien und der von diesen verfolgten Ziele ergaben, noch jene, die aus der

⁶⁾ Vgl. K. P. Hensel, Grundformen der Wirtschaftsordnung, Marktwirtschaft — Zentralverwaltungswirtschaft, München 1972, S. 16.

⁷⁾ Vgl. P. Gregory/G. Leptin, Similar Societies under Differing Economic Systems. The Case of the two Germanys, in: Soviet Studies, XIX (1977), S. 519 f.; G. Leptin, Deutsche Wirtschaft nach 1945. Ein Ost-West-Vergleich, Opladen 1980, S. 51–64.

Sicht und aus der Zielsetzung der Bevölkerung bestanden.

Auch die außenwirtschaftlichen Beziehungen unterlagen güterwirtschaftlich und monetär der zentralen Planung. Art. 9 Abs. 5 der Verfassung der DDR legte fest: „Die Außenwirtschaft einschließlich des Außenhandels und der Valutawirtschaft ist staatliches Monopol.“ Demzufolge wurden Export und Import behördlich entschieden und Wechselkurse zwischen der Mark der DDR und anderen Währungen festgelegt. Dabei war die Mark der DDR in keiner Hinsicht konvertibel, sondern sie war eine reine Binnenwährung.

Die hier skizzierte planwirtschaftliche Ordnung der DDR, die weitgehend ähnlich auch in anderen Ländern des RGW bestand, barg eine Reihe von „eingebauten“ Konstruktionsfehlern, die insbesondere hinsichtlich der Gewinnung und der Nutzung von Informationen für die Entscheidungsträger und hinsichtlich der Motivation der Menschen zu hoher Leistung negative Wirkungen zur Folge hatten, die wiederum den beklagten Rückstand in der volkswirtschaftlichen Produktivität und andere damit eng verbundene Konsequenzen mit verursachten.

Die hierarchisch und zentralistisch aufgebaute Struktur der volkswirtschaftlichen Planungs- und Lenkungsorganisation enthielt eine nicht vermeidbare Schwäche hinsichtlich der Gewinnung und der Nutzung von Informationen über die Beschaffenheit aller Umstände, die man eigentlich kennen müßte, um gesamtwirtschaftlich richtige ökonomische Entscheidungen treffen zu können. In arbeitsteiligen Wirtschaften hat man es mit der Tatsache zu tun, daß die Gesamtheit des Wissens über alle jene Gegebenheiten, die letztlich für den sinnvollen Ablauf des volkswirtschaftlichen Geschehens von Bedeutung sind, in den Köpfen der wirtschaftenden Menschen verstreut vorhanden ist. Dies gilt insbesondere für die vielfältigen konkreten Umstände von Ort und Zeit⁸⁾. Die Vielfalt dieses Wissens kann aber nur zum kleinen Teil im Rahmen einer hierarchischen Planungs- und Verwaltungsstruktur zusammengefaßt und den Entscheidungsinstanzen verfügbar gemacht werden. Das Wissen an der Spitze der Entscheidungs pyramid ist daher unvermeidbar unzureichend. Das gilt selbst dann, wenn die zentralen Instanzen mit einer Fülle von Nachrichten überflutet werden, die ihnen auf verschiedenen Wegen zugehen.

Viele konkrete produktionstechnische und organisatorische Tatbestände waren also den Planungs-

⁸⁾ Vgl. F. A. von Hayek, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: ders., Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952, S. 107.

gremien in der DDR gar nicht zureichend bekannt. Sie waren daher gezwungen, die Betriebe und die Kombinate selbst in die Bewältigung der Planungsaufgabe mit einzubeziehen, indem sie diesen in sehr begrenztem Umfang Entscheidungsspielräume beließen. Man hatte dabei die Hoffnung, daß die in den Betrieben arbeitenden Menschen im Rahmen dieser Spielräume ihr Wissen, das nicht zentralisiert werden konnte, im Interesse der Erreichung der politisch vorgegebenen Zwecke des Wirtschaftens nutzen würden. Dies würde freilich bedeutet haben, daß die Betriebe ihre „Karten aufgedeckt“, also ihre tatsächliche Leistungsmöglichkeit offenbart hätten. Das hätte zwangsläufig dazu geführt, daß die Planungsgremien ihre Leistungsanforderungen an die Betriebe erhöht hätten, was nicht in deren Interesse lag. Statt dessen reagierten sie auf die Wissenslücken der Planungsinstanzen mit einer Politik der „weichen Pläne“. Da man seitens des Staates versuchte, die Leistungsmotivation der Menschen dadurch zu stimulieren, daß man ihnen Prämien zahlte, wenn sich nachweisen ließ, daß die ihnen erteilten Planaufgaben erfüllt oder gar übererfüllt waren, richtete sich das Interesse der Betriebe darauf, sich durch überhöht ausgewiesenen Bedarf an Rohstoffen, Materialien und an Arbeitskräften versteckte Leistungsreserven anzulegen, um in den Genuß der Prämien zu gelangen. Volkswirtschaftliche Folge dieses Verhaltens war u. a. ein vergleichsweise hoher Verbrauch von Material und Energie bei der Erzeugung des Sozialprodukts und eine geringe Arbeitsproduktivität.

Als besonders gravierend muß man ansehen, daß sich diese Politik der weichen Pläne nicht nur in der laufenden Produktion negativ auswirkte, sondern daß sie vielfach auch Widerstände gegen die Einführung technischer Neuerungen hervorbrachte. Hinzu kam, daß es den zentralen Planungsinstanzen vielfach am Wissen darüber mangelte, wo und in welchem Umfang technologische Neuerungen sinnvollerweise hätten angesetzt werden können. Da außerdem das Außenwirtschaftsmonopol des Staates die Betriebe in der DDR fast völlig von den westlichen Weltmärkten isolierte, unterlagen diese keinem Wettbewerbsdruck von außen, der sie zu technischen Neuerungen gezwungen hätte. Der grundsätzliche Rückstand in der Arbeitsproduktivität gegenüber deren Entwicklung in westlichen Marktwirtschaften konnte somit auch von hierher nicht abgebaut werden.

Man kann zusammenfassend sagen, daß die planwirtschaftliche Ordnung in der DDR nicht vermeidbare informationelle Mängel aufwies und ein volkswirtschaftlich negativ wirkendes Verhalten der Menschen bewirkte — Schlamperei, Verantwortungslosigkeit, Risikoscheu und Desinteresse —,

was sich dann in einer relativ niedrigen Arbeitsproduktivität und in schlechter Versorgung des Gemeinwesens mit Gütern der verschiedensten Art niederschlug. Es wäre also ein Irrtum anzunehmen, das ökonomische und ökologische Desaster in der DDR wäre wesentlich auf das Versagen und die Inkompetenz einzelner Personen zurückzuführen, etwa des im ehemaligen Politbüro für Fragen der Wirtschaft zuständigen Günter Mittag. Der Mißerfolg der DDR-Planwirtschaft war in der Anlage dieser Wirtschaftsordnung selbst vorprogrammiert und mußte daher früher oder später zutage treten.

Soll in der DDR die Arbeitsproduktivität nachhaltig verändert und die Versorgung mit Gütern entscheidend verbessert werden, dann ist es unerlässlich, die eigentliche Ursache der Misere zu beseitigen, und das heißt, ohne Wenn und Aber die planwirtschaftliche Ordnung abzulösen und eine marktwirtschaftliche aufzubauen. Hierbei läßt sich der Zeitbedarf für das Aufholen dann wesentlich verkürzen, wenn es gelingt, einen massiven Zufluß von

Kapital und Know How aus den westlichen Industrieländern in Gang zu setzen, was wiederum zur Voraussetzung hat, daß die Wirtschaftsordnung der DDR marktwirtschaftlich wird, um so jene „Rahmenbedingungen“ herzustellen, die für das notwendige Vertrauen potentieller bundesdeutscher und ausländischer Investoren unerlässlich sind. Nur so ist es erreichbar, daß sich die Produktivität der Wirtschaft in der DDR im generellen Sinne und die Arbeitsproduktivität als statistisch-neutrale Maßgröße nachhaltig verbessern.

Letztere kann sich freilich schon dann fühlbar erhöhen, wenn im Prozeß der Umstrukturierung die derzeit große und ökonomisch ineffektive Fertigungstiefe von Kombinatenerzeugnissen vermindert und der Arbeitskräftebestand auf jenen Umfang reduziert wird, der für eine rationelle Gütererzeugung tatsächlich notwendig ist. Allerdings wird das in vielen Fällen Freisetzung von Arbeitskräften bedeuten, also zeitweilige strukturell bedingte Arbeitslosigkeit.

III.

Der Aufbau einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist in der DDR mit mancherlei Problemen verbunden. Einige davon seien hier am Beispiel der Umgestaltung von drei Elementen der bisherigen Wirtschaftsordnung — nämlich der Formen der Planung, des Eigentums und der Preisbildung — kurz erläutert.

Die Einführung von Marktwirtschaft und die Beseitigung der bürokratisch-zentralistischen Planung des arbeitsteiligen Geschehens verlangt wirtschaftlich eigenständig disponierende Betriebe, denn diese sind ja nicht länger Empfänger von Planbefehlen einer ihnen übergeordneten Verwaltungshierarchie. Die Betriebe müssen hinsichtlich des gesamten Umfangs ihres Produktionsprogramms — der Erzeugnispalette, der Herstellungsverfahren, der Beschaffung, des Absatzes, der Finanzierung, der Investitionen — Entscheidungsautonomie bekommen, damit sie sich im nationalen und im internationalen Wettbewerb behaupten können. Dieses Erfordernis stößt aber vielfach auf die Tatsache, daß eine große Zahl von Betriebsleitern es nie gelernt hat, jene Arten von Managementfunktionen auszuüben, die für Unternehmensleiter in marktwirtschaftlichen Systemen charakteristisch sind.

Die Fähigkeiten der DDR-Manager liegen größtenteils auf ganz anderen Gebieten. Zum Funktionieren marktwirtschaftlicher Abläufe gehört aber ein

Mindestmaß an Kompetenz des Managements, die sich in bestimmten Fertigkeiten und Techniken des Sozialverhaltens dokumentiert. Dazu zählen der selbstverantwortliche Umgang mit wirtschaftlichen Risiken, Kostenbewußtsein und ein Denken in alternativen Marktchancen sowie unternehmerische Kreativität. Diese Voraussetzungen sind jedoch oft nicht gegeben. „Das fehlende Erfahrungswissen führt häufig zu erheblichen Verhaltensunsicherheiten, die sich in planloser Geschäftigkeit, zumeist aber in einer weitgehenden Lähmung betrieblicher Initiativen ausdrücken. In der sich nun schockartig wandelnden Umwelt muß für einen Übergangszeitraum mit einem Dauerkonflikt zwischen (neuer) Wirtschaftsordnung und dem Trägheitsmoment einer (sich erst entwickelnden) sozialen Kompetenz gerechnet werden.“⁹⁾

Dieser Kompetenzmangel äußert sich — wie empirische Studien belegen —, in einer völlig unterentwickelten Fähigkeit, neue Marktchancen im Profil der Erzeugnisse überhaupt auffinden zu können

⁹⁾ Gestaltung des modernen Fabrikbetriebes im Spannungsfeld neuer Fertigungstechnologien, ökonomischer Chancen und sozialen Wandels, vorgezogener Bericht des gemeinsamen Forschungsprojektes des Institutes für Werkzeugmaschinen und Fertigungstechnik der TU Berlin und der Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin, 30. Mai 1990, S. 17.

der Erzeugnisse überhaupt auffinden zu können sowie in der Unfähigkeit, vorhandene betriebliche Schwächen oder gar Bedrohungen für den Bestand des Betriebes sofort zu erkennen. Dies muß sich anfänglich negativ auf die strukturelle Umgestaltung des Produktionsprogramms mancher Betriebe auswirken, wodurch sich die Gefährdung für die Überlebenschancen von Produktionsstätten oder zumindest der Zeitbedarf für die notwendige Umstrukturierung erhöht. Das wiederum verschärft potentiell das Problem der zeitweiligen Beschäftigungslosigkeit.

Verstärkt wird diese Kompetenzschwäche des in der DDR agierenden Managements dadurch, daß es derzeit meist noch kein betriebliches Rechnungswesen gibt, das geeignet ist, der Unternehmensleitung zuverlässige Informationen hinsichtlich der Rentabilität oder Unrentabilität der betrieblichen Vorgänge zu vermitteln. So weist etwa die Kostenrechnung erhebliche Mängel auf, die durch die bisher bestehende Wirtschaftsordnung bedingt sind. Es fehlte nämlich in der Planwirtschaft der Zwang zu einer möglichst exakten und verursachungsgerechten Aufschlüsselung von Gemeinkosten auf die verschiedenen Kostenträger, also auf die einzelnen im Betrieb hergestellten Produktarten. Es kam daher vielfach zu einer ganz einseitigen und unberechtigten Belastung oder Entlastung der einzelnen Produkte mit Kosten. Daher ist es nicht verwunderlich, daß es vielen Betriebsleitungen schwerfällt, realistische Kostenkalkulationen und darauf aufbauende Preiskalkulationen zu entwickeln¹⁰⁾.

Weitere Probleme ergeben sich bei der notwendigen Transformation der Eigentumsordnung. Die bisherige Eigentumsordnung der DDR war Ausdruck einer ideologischen Dogmatik, die eine Dominanz des sogenannten sozialistischen Eigentums an den Produktionsmitteln vorsah. Hierzu zählten das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum und das Eigentum sozialistischer Genossenschaften, letzteres insbesondere in der Landwirtschaft und im Handwerk. Nun ist es aber für den Zustrom ausländischen Kapitals und für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Prozesse unabdingbar, daß privates Eigentum an den sachlichen Produktionsmitteln die vorherrschende Eigentumsform ist. Die Regierung Modrow hatte zwar schon im März dieses Jahres beschlossen, eine Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des sogenannten Volkseigentums einzurichten, der die Aufgabe zugeordnet wurde, die volkseigenen Kombinate und Betriebe in Kapitalgesellschaften umzuwandeln. Hiermit wäre freilich lediglich eine formale Veränderung der Rechtsform der Betriebe erreicht und keine Umgestaltung der

¹⁰⁾ Vgl. Ebd., S. 18 f.

Eigentumsordnung. Würden diese Kapitalgesellschaften aber weiterhin im Eigentum des von der Treuhandanstalt vertretenen Staates verbleiben, dann könnten sich neue Konkurrenten mit anderen Eigentumsformen deshalb leicht Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt sehen, weil der staatliche Eigentümer im drohenden Konkursfall entstehende Verluste seiner Betriebe sozialisiert. Es ist daher fraglich, ob sich unter solchen Umständen konkurrierende Privatunternehmen überhaupt etablieren würden. Das wäre aber dann geeignet, Monopolsituationen von Staatsunternehmen auch weiterhin zu erhalten. Auch fiel eine indirekte Kontrolle der ökonomischen Leistungsfähigkeit staatseigener Aktiengesellschaften durch das Mittel der Börsenbewertung deshalb aus, weil eben die Kapitalanteile in der Hand des Staates verbleiben und nicht an der Börse gehandelt würden¹¹⁾.

Jedoch stößt die rasche Privatisierung von Betrieben, die sich im staatlichen Eigentum befinden, auf gewisse Schwierigkeiten. Zwar sieht die Anlage IX zum Staatsvertrag vor, daß für jene ehemals volkseigenen Betriebe, die in Kapitalgesellschaften umgewandelt werden, der Grund und Boden analog zum Anlagekapital zu bewerten und in das Eigentum der Betriebe zu überführen ist. Man verspricht sich hiervon positive Effekte für die Kreditaufnahme bei Banken, wobei der Grund und Boden dann als Sicherheit dienen kann, sowie für die Beteiligung privater Investoren an solchen Betrieben. Da es jedoch derzeit noch keinen funktionsfähigen Markt für Grund und Boden und damit keine Marktpreise als Grundlage für diese Bewertung gibt, „... kann im Rahmen der Vertragsfreiheit mit den üblichen Klauseln vorgesehen werden, den zunächst vereinbarten Grundstückspreis nach Ablauf einer Übergangsfrist einer Überprüfung und nachträglichen Anpassung zu unterziehen. Dabei müssen Verfügbarkeit und Beleihungsfähigkeit des Grundstücks gesichert, die Übergangszeit kurz und die Kalkulierbarkeit der Belastung für den Erwerber gewährleistet sein.“¹²⁾

Gleichwohl liegen hier für potentielle private Investoren Risiken, die noch dadurch verstärkt werden, daß die Auseinandersetzung mit der nach dem Kriege in der DDR einsetzenden Enteignungspraxis noch keineswegs abgeschlossen ist. Zwar kön-

¹¹⁾ Vgl. W. Klein, Eigentumsstruktur und Transformation der Eigentumsordnung in der DDR, in: ders./Sp. Paraskewopoulos, DDR. Schritte aus der Krise, 2. Teil, Entwicklung in Deutschland, Manuskripte zur Umgestaltung in der DDR, hrsg. von der Jakob-Kaiser-Stiftung e. V., Königswinter 1990, S. 6 ff.

¹²⁾ Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Anlage IX, Ziff. 4.

che Unternehmen zurückgegeben oder deren ehemalige Eigentümer entschädigt werden, die als Kommanditgesellschaften mit staatlicher Beteiligung und als Einzelunternehmen im Jahre 1972 auf der Grundlage eines unveröffentlichten Beschlusses des Ministerrats in Volkseigentum überführt worden waren. Aber für alle übrigen Enteignungsfälle gibt es noch keine abschließenden gesetzlichen Bestimmungen. Das gilt für die Enteignung gewerblichen Vermögens zwischen 1949 und 1972 ebenso wie für die Enteignung landwirtschaftlichen Grundbesitzes und sonstigen Grundvermögens, insbesondere in der Wohnungswirtschaft. Übereinstimmung scheint es vorläufig lediglich hinsichtlich jener Enteignungen von gewerblichem Betriebsvermögen zu geben, die aufgrund von Anordnungen der damaligen Sowjetischen Militäradministration (SMAD) und der auf solchen Änderungen beruhenden Ländergesetze zwischen 1945 und 1949 vorgenommen wurden, und die offenbar nicht rückgängig gemacht werden sollen. Die Unsicherheiten für potentielle private inländische und ausländische Käufer von Aktien und GmbH-Anteilen ehemals volkseigener Betriebe, die aus solchen ungeklärten Rechtsverhältnissen erwachsen, werden zumindest in bestimmten Branchen noch erheblich verstärkt durch schwer kalkulierbare Kosten, die für die Beseitigung jener Altlasten entstehen werden, die auf die rücksichtslose Verschmutzung und Zerstörung der natürlichen Umwelt zurückzuführen sind.

Wie schon dargelegt wurde, ist in einer arbeitsteiligen Wirtschaft das für ökonomische Entscheidungen unverzichtbare Wissen nicht bei einem Entscheidungsträger zentralisiert, sondern nur bei allen Wirtschaftssubjekten zusammengenommen und damit verstreut vorhanden. Dezentrale Planung der Wirtschaftsprozesse und die Koordination der vielen Pläne erfordern daher Weitergabe von vorhandenem und Suche nach nicht vorhandenem Wissen. Bei diesem Prozeß der notwendigen Wissensvermittlung spielen aber die Märkte eine herausragende Rolle. Es wird nämlich über Preise und deren Veränderungen, über Variationen der Bezugs- und Lieferfristen sowie über Veränderungen der angebotenen und nachgefragten Gütermengen in indirekter Form eine Fülle von entscheidungsrelevanten Informationen wechselseitig ausgesendet und empfangen, ohne daß sich dabei das am Marktgeschehen beteiligte einzelne Wirtschaftssubjekt dieser Tatsache bewußt zu sein braucht. Da jeder Wirtschaftende im Schnittpunkt vieler Märkte steht, demnach durch sein Handeln an diesen Märkten nach vielen Seiten hin Informationen abgibt und andererseits von vielen Seiten her Informationen empfängt, sorgt letztlich die Verflechtung aller Märkte dafür, daß jeder Entscheidungsträger mit-

telbar oder unmittelbar mit allen übrigen in Verbindung steht und so fortlaufend über die sich ständig verschiebenden gesamtwirtschaftlichen Daten und die damit verbundenen Veränderungen der Knappheitsgrade informiert wird.

Diese Informationsfunktion erfüllen die Preise dann, wenn sie sich unter Bedingungen des Wettbewerbs bilden. Jedoch vollzieht sich die Marktpreisbildung in der wirtschaftlichen Realität in unvollkommener Weise. Es gibt Märkte, die nicht wettbewerblich strukturiert sind, sondern an denen Marktmacht besteht. Die Preise vieler Produkte sind durch Verbrauchssteuerung und andere Maßnahmen der Preispolitik verzerrt. Andere Preisbildungsvorgänge sind — man denke an die sogenannte EG-Agrarmarktordnung — bis zur Unkenntlichkeit gegenüber ihren ökonomischen Grundlagen verfälscht. Es ist daher durchaus verständlich, wenn sich die DDR in der Anlage IV zum Staatsvertrag dazu verpflichtet, ein Gesetz über Preisbildung und Preisüberwachung zu erlassen, welches einerseits den Grundsatz der freien Preisbildung betonen und andererseits die Möglichkeit eröffnen soll, hiervon Ausnahmen dann vorzusehen, wenn es um die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen von großer Bedeutung geht, und das darüber hinaus Regeln für die Verhinderung mißbräuchlicher Praktiken bei freier Preisbildung enthalten soll, wenngleich dies unter wettbewerbstheoretischem Gesichtspunkt problematisch erscheint. Aber selbst ein solches, in vielerlei Hinsicht unvollkommenes Preisbildungsgeschehen hat noch eine beträchtliche koordinierende Kraft, und es ist der zentralen Entscheidungskoordination in Planwirtschaften hinsichtlich der Leistungskraft weit überlegen.

Bei Freigabe der Preisbildung in der DDR — insbesondere an Märkten, an denen industrielle Produkte angeboten und nachgefragt werden — ist man allerdings mit der noch bestehenden Kombi-natsstruktur konfrontiert. Ende 1989 wurde die Industrieproduktion in den Betrieben von 126 zentralgeleiteten und 95 bezirksgeleiteten Kombinat-hergestellt, von denen sich derzeit einige in verschiedenen Stadien der Auflösung befinden. Dadurch ergibt sich an nicht wenigen Märkten eine monopolistische Marktstruktur, der man entgegenwirken muß. Ähnliches gilt auch für den Einzelhandel. Die Verkaufsstellen der staatlichen Handelsorganisationen (HO) und der sozialistischen Konsumgenossenschaften haben vielfach eine örtliche Monopolposition inne, die ihnen jetzt beträchtliche Marktmacht verleiht. Nun sieht zwar der Staatsvertrag in der Anlage II vor, daß die DDR das in der Bundesrepublik geltende Gesetz gegen Wettbe-

werbsbeschränkungen grundsätzlich übernimmt, jedoch wird es schwer sein, die in der Vergangenheit bewußt gebildete Konzentration in der DDR-Industrie und im Handel allein vermittels dieses Gesetzes schnell abzubauen. Hier sind zusätzliche wettbewerbspolitische Aktivitäten erforderlich:

— Bestimmte Kombinate sind zu entflechten und die Betriebe zu verselbständigen, wobei gegebenenfalls eine Diversifizierung der Produktionsprogramme dort anzustreben ist, wo bisher innerhalb des Kombinats eine sehr weitgehende Spezialisierung der Betriebe vorgenommen worden war. Die staatliche Handelsorganisation und bestimmte

Konsumgenossenschaften sind aufzulösen, ihre Betriebe zu privatisieren.

— Die Förderung von Unternehmensgründungen durch den Staat ist erforderlich, um wettbewerbliche Marktstrukturen entstehen zu lassen.

— Unverzichtbar ist auch das Offenhalten von Binnenmärkten für ausländische Wettbewerber. Gerade hier gibt es Widerstände. Durch die ausländische Konkurrenz kommen manche Betriebe in der DDR unter so starken Druck, daß die Umgestaltung ihres Produktionsprogramms mit erheblichen Verlusten an Arbeitsplätzen einhergeht. Es konkurriert daher das wettbewerbspolitische Erfordernis mit Bestrebungen zum Protektionismus.

IV.

Die skizzierten Probleme, die sich beim Prozeß der Transformation der Wirtschaftsordnung in der DDR und bei dem Versuch ergeben, dadurch das Produktivitätsniveau der Wirtschaft zu erhöhen und es im Verlauf von einigen Jahren an jenes heranzuführen, das der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland entspricht, werden unabhängig davon aktuell, welchen konkreten Weg der Vereinigung der Wirtschaft in den beiden Teilen Deutschlands man auch immer verfolgt oder hätte verfolgen können. Mit dem Staatsvertrag wurde eine bestimmte der hier bestehenden Alternativen unter dem Eindruck gewählt, daß hierdurch die Fluchtbewegung der Bevölkerung aus der DDR in die Bundesrepublik gestoppt werden könne, die in den zurückliegenden Monaten ein beträchtliches und für beide Teile Deutschlands bedrohliches Ausmaß erreicht hatte.

Was viele Wirtschaftswissenschaftler in der Bundesrepublik und in der DDR ursprünglich erwartet hatten, war der schnelle Aufbau einer marktwirtschaftlichen Ordnung in der DDR in eigenständiger Regie der dortigen Wirtschaftspolitik. Die Beseitigung der zentralen Wirtschaftsplanung, die Transformation der Eigentumsordnung, die Installierung von Märkten und Marktpreisbildung sowie die Veränderung anderer Ordnungselemente einschließlich des gesamten Rechtssystems wären dann bei einer der DDR verbleibenden Währungshoheit und einer selbständigen Währung vonstatten gegangen. Es gab vielfach die folgende Überzeugung: Bei frei an den Devisenmärkten gebildeten Wechselkursen zwischen einer Mark der DDR und der DM sowie anderen westlichen Währungen würde sich zunächst ein Kursniveau herausbilden, bei welchem

es für potentielle Käufer im Westen attraktiver wäre, mancherlei Produkte in der DDR einzukaufen anstatt bei westlichen Firmen. Andererseits wäre der Einkauf — insbesondere von Konsumgütern — aus der Bundesrepublik und anderen Hartwährungsländern für die Bevölkerung der DDR eben wegen dieses Wechselkurses sehr teuer, so daß sich die Binnennachfrage stark auf die in der DDR selbst hergestellten Güter konzentrieren würde. Beide Effekte, so meinte man, würden vorläufig vielen DDR-Betrieben eine gewisse Nachfrage nach den Gütern erhalten, die sie produzieren, was sich dann auch günstig für die Beschäftigung auswirke. Da jedoch bei freiem Außenhandel und bei Konvertibilität der Mark der DDR die Struktur der Weltmarktpreise auch auf die DDR übergreifen würde, könne der beginnende Prozeß der Umstrukturierung der Produktion dadurch in die richtige Richtung gelenkt werden.

Allerdings muß man folgendes sehen:

— Der Zeitbedarf für die Transformation der Wirtschaftsordnung wäre hier zweifellos erheblich größer gewesen und damit auch die Produktivitätserhöhung später eingetreten.

— Für die DDR-Wirtschaft wäre es infolge ihrer negativen Außenhandelsbilanz schwer gewesen, jene Rohstoffe und sonstigen Vorprodukte zu importieren, die für die Produktionsumstellung erforderlich sind. Auch das hätte dann die erhoffte Verbesserung der Arbeitsproduktivität entsprechend verlangsamt.

— Die aus der verbleibenden Währungshoheit der DDR sich ergebenden Befürchtungen für potentielle ausländische Investoren, daß nämlich im Bedarfsfalle die Währungskonvertibilität wieder eingeschränkt, die Mark der DDR bei erneuter Wechselkursfixierung abgewertet oder Schwierigkeiten bei der Rückführung von in der DDR zu erwirtschaftenden Gewinnen entstehen könnten, würden den für die Produktivitätssteigerung unverzichtbaren Zufluß von Kapital und Know How erheblich beeinträchtigt haben.

Die Frage, ob solche — eine schnelle Erhöhung des Produktivitätsniveaus — verhindernde Effekte dann nicht künftig eine neu einsetzende Wanderungsbewegung von Ost nach West ausgelöst hätten, ist schwer zu beantworten.

Der tatsächlich eingeschlagene Weg einer sofortigen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR hat im Vergleich zu der oben beschriebenen Alternative einerseits Vorteile, birgt aber andererseits auch gewisse Risiken, die man beide gegeneinander abwägen kann. Vorteile bestehen darin¹³⁾, daß die für den alternativen Weg vorstehend genannten drei negativen Momente nicht auftreten und daß sich die derzeit in der Bundesrepublik bestehende Konjunkturlage für den wirtschaftlichen Vereinigungsprozeß günstig auswirkt. Einmal bilden die konjunkturell bedingt höheren Einnahmen in den westdeutschen öffentlichen Haushalten eine gute Grundlage für die Finanzierung des Transformationsprozesses und andererseits bieten bestehende Engpässe in den Kapazitäten westdeutscher Unternehmungen leicht Anlaß, Kapazitätserweiterungen durch Investitionen nicht hier, sondern in die DDR hinein vorzunehmen.

Zu den spezifischen Problemen, die über die generellen Schwierigkeiten hinausgehen, die sich bei jeder Art des Zusammenwachsens der beiden Wirtschaften ergeben, gehören die folgenden:

— Da die Betriebe in der DDR seit dem 1. Juli dieses Jahres grundsätzlich der vollen internationa-

len Konkurrenz ausgesetzt sind, ohne daß diese durch einen relativ niedrigen Wechselkurs einer eigenständigen Währung abgemildert würde, dürfte kurzfristig das Ausmaß der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit höher ausfallen, was entsprechende finanzielle Belastungen für die Arbeitslosenunterstützung verursachen wird.

— Für viele Betriebe in der DDR ergibt sich eine verschärfte Liquiditätsproblematik. Wer Ende des Monats Juli die Produktion noch nicht soweit umgestellt und den Absatz gesichert hat, daß die Erlöse in DM dazu ausreichen, die dann fälligen Löhne zu bezahlen und Material einzukaufen, benötigt Bankkredite. Bereits jetzt liegen Kreditanträge im Umfang zweistelliger Milliardenbeträge vor. Wegen der außergewöhnlichen Risiken, die mit solcher Kreditvergabe verbunden sind, müssen besondere Sicherheiten geschaffen werden, damit die Betriebe nicht wegen Kreditverweigerung zahlungsunfähig werden und deshalb in Konkurs gehen müssen. Es ist daher vorgesehen, daß die schon erwähnte staatliche Treuhandanstalt nach entsprechender Prüfung des konkreten Falls solche Kredite verbürgt.

— Gefahren können sich für manche Betriebe auch daraus ergeben, daß man schnell eine DM-Eröffnungsbilanz aufstellen muß. Den Vermögenswerten auf der Aktivseite der Bilanz, die nach den für Marktwirtschaften geltenden Regeln neu bewertet werden müssen, stehen dann Verbindlichkeiten auf der Passivseite gegenüber, die gemäß den Bestimmungen der Währungsunion im Verhältnis von zwei Mark der DDR zu einer DM umgestellt wurden. Dort, wo die Wertverluste auf der Aktivseite wesentlich größer sind als die Abwertung der Verbindlichkeiten, erleiden die Betriebe — ganz unabhängig davon, ob sie im Prozeß der Umstrukturierung ihrer Produktion eigentlich wettbewerbsfähig bleiben und daher überleben könnten — Bilanzverluste, die zum Konkurs zwingen, wenn nicht besondere Hilfsmaßnahmen ergriffen werden.

V.

Die Zahl der Probleme, die mit der sofortigen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR verbunden ist, und

von denen hier nur wenige skizziert werden konnten, ist sicherlich groß. Aber ebenso groß sind die Chancen, die sich nach Ablauf einer schwer einschätzbaren Übergangsfrist für die Wirtschaft in beiden deutschen Gebieten ergeben werden. Einseitige Betonung der Schwierigkeiten und Starren auf mögliche Kosten des wirtschaftlichen Wieder-

¹³⁾ Vgl. Sozialvertragliche Ausgestaltung der deutsch-deutschen Währungsunion, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, erstellt im Auftrag des Landes Niedersachsen, Köln, März 1990.

belebungsprozesses der DDR-Wirtschaft und der mit ihm einhergehenden Produktivitätsverbesserung sind sicherlich ebenso dazu geeignet, Fehlurteile zu bilden wie ein Übermaß an Euphorie und realitätsferner Unterschätzung der Übergangsprobleme. Über die Frage, welches quantitative Ausmaß einzelne Größen in positiver oder in negativer Richtung kurzfristig haben werden — etwa welchen

Umfang die Arbeitslosigkeit annehmen, welche Wachstumsraten die DDR-Wirtschaft in den kommenden Monaten aufweisen oder um wieviel Prozent sich die Arbeitsproduktivität erhöhen wird — läßt sich im Rahmen jeweils gesetzter Annahmen zwar spekulieren, wissenschaftlich sichere und beweisbare Aussagen hierüber sind jedoch nicht möglich.

Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR

I. Die Ursachen des sozialpolitischen Handlungsbedarfes

Der Prozeß der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integration zweier Gesellschaftssysteme in Deutschland, die auf nahezu diametral entgegengesetzten Sozialphilosophien und Wertesystemen beruhen und die sich in bezug auf ihre wirtschaftliche Potenz sehr stark unterscheiden, wirft naturgemäß erhebliche soziale Probleme auf; sie werden durch die gerechtfertigt erscheinende Geschwindigkeit des Integrationsprozesses verschärft. Die zentrale Ursache für diese sozialen Probleme liegt in den vielfältigen Einflüssen des Reform- und Integrationsprozesses auf die Lebenslage der Haushalte und der Individuen in der DDR. Auch wenn man davon ausgehen kann, daß eine erfolgreiche Transformation eines ineffizienten in ein effizientes Wirtschaftssystem mehr soziale Probleme löst als schafft, so ist doch für eine Übergangsperiode mit einem hohen Bedarf an sozialer Flankierung zu rechnen. Dieser Bedarf läßt sich entsprechend seiner Ursachen in folgende vier Arten untergliedern:

Handlungsbedarf, der durch die Interdependenz der Ordnungen bedingt ist. Die Schaffung einer dem Leitbild einer Sozialen Marktwirtschaft entsprechenden Wirtschaftsordnung macht aufgrund der Interdependenz der gesellschaftlichen Teilordnungen die Schaffung einer leitbildadäquaten Sozialordnung erforderlich. Konkret: Unabhängig von ihrem sozialpolitischen Wert oder Unwert müssen in der DDR jene Regelungen der Arbeits- und Sozialordnung aufgegeben werden, die Ergebnis oder Begleiterscheinung charakteristischer Lenkungsinstrumente und Systemelemente der DDR-Wirtschaft waren, wie z. B. die Arbeitskräftelenkung, ein nahezu totaler Kündigungsschutz, die staatliche Lohnfestsetzung, die direkte Kontrolle und Planung des Zugangs zum Abitur und zu den Hochschulen sowie die massive Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, Verkehrs- und Energietarifen. Der Abbau dieser und ähnlicher Elemente wird teils positive, teils negative sozialpolitische Konsequenzen haben. Die Preisgabe staatlicher Lohnfestsetzung und ihre Ersetzung durch ein System kollektiver Lohnverhandlungen z. B. wird zu einer Besserstellung der Arbeitnehmer führen, weil

die Ausbeutung der Arbeitnehmer im Wege der Minimierung des Lohnfonds durch Staat und Partei entfällt. Ähnliches gilt für den Abbau der mit Konformitäts- und Ergebnisüberprüfungen gekoppelten Zugangskontrollen zu den Bildungseinrichtungen, der zu mehr Freiheit in der Wahl der Bildungswege und zu mehr Startgerechtigkeit führen wird. Dagegen kann die Verteuerung bzw. die Verringerung der Zahl von Kinderbetreuungsplätzen die wirtschaftliche und soziale Stellung erwerbstätiger Mütter beeinträchtigen. Die Freistellung der Erziehungseinrichtungen vom Kindergarten bis zur Hochschule vom Auftrag, „sozialistische Persönlichkeiten“ zu erziehen, ist dagegen positiv zu bewerten. Mit dem notwendigen Abbau des staatlichen Eigentums an Produktionsmitteln ist schließlich die Chance verbunden, die Reprivatisierung mit einer Politik breiter Streuung des Vermögens zu verbinden.

Handlungsbedarf, der durch Informationsdefizite bedingt ist. Er entsteht aus der für die DDR-Bevölkerung gegebenen Notwendigkeit, sich an ein Wirtschaftssystem anzupassen, das ihr nicht nur fremd ist, sondern das ihr jahrzehntelang als ein ausbeuterisches, unbarmherziges, zur Massenarbeitslosigkeit verurteiltes System ohne „soziale Errungenschaften“ dargestellt wurde. Wenngleich die verzerrte Darstellung eines sogenannten „kapitalistischen“ Systems von vielen als Propaganda erkannt wurde, so ist doch zum einen von einer weit verbreiteten Unkenntnis über das Wirtschafts- und Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland in der DDR auszugehen, und zum anderen von mentalen und psychischen Problemen, ein grundlegend anderes System zu verstehen und sich in ihm mit einiger Sicherheit und mit Erfolg zu bewegen und zu behaupten. Daher erscheint es geboten, den Reformprozeß auch in dem Sinne sozial zu flankieren, daß die Bevölkerung gezielt und breit über die Soziale Marktwirtschaft informiert wird und daß darüber hinaus Orientierungs-, Anpassungs- und Umstellungshilfen gegeben werden, z. B. den Verbrauchern durch eine am Verbraucherschutzgedanken orientierte Verbraucheraufklärung, durch gezielte Unterrichtung über Möglichkeiten und Modalitäten

ten beruflicher Umschulung, Fort- und Weiterbildung, durch Kreditberatung und Existenzgründungsberatung.

Frikionsbedingter Handlungsbedarf. Er ergibt sich aus vermutlich nicht vermeidbaren Friktionen der Systemumstellung. Friktionen werden allein wegen des Zeitbedarfs der Umstellung unvermeidbar sein. In der aktuellen Diskussion wird trotz aller Unterschiede in den vermuteten Größenordnungen davon ausgegangen, daß die DDR-Wirtschaft ihre Produktion zu einem sehr großen Teil nach Art und Qualität umstellen muß, daß veraltete Technologien eine Verjüngung des Kapitalstocks vordringlich erscheinen lassen und daß fehlendes Know-how eine Barriere für eine schnelle Umstellung sein wird. Diese Umstellungsprobleme werden nicht nur friktionelle, sondern auch strukturelle Arbeitslosigkeit verursachen. Die Arbeitslosigkeit verdient größte Aufmerksamkeit und die Entwicklung von – selbstverständlich marktwirtschaftskonformen – Lösungen verdient höchste Priorität, weil vielen Bürgern der DDR eine länger anhaltende Arbeitslosigkeit größeren Umfanges fälschlicherweise nicht als eine vom alten System verursachte und zu verantwortende Hinterlassenschaft, sondern als eine Verifikation sozialistischer Kapitalismuskritik erscheinen und die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft beeinträchtigen könnte. Zudem ist unfreiwillige Arbeitslosigkeit eine erhebliche, wenn nicht die gravierendste Beeinträchtigung und Gefährdung der Lebenslage.

Niveaubedingter Reformbedarf. Er resultiert aus Unterschieden im Niveau wirtschaftlicher und sozialpolitischer Leistungen zwischen beiden Teilen Deutschlands. Wenn die Unterschiede in den Ar-

beitseinkommen und im Sozialleistungsniveau zu groß sind bzw. zu groß bleiben, wird der Wandlungsprozeß aus der DDR in die Bundesrepublik mit allen negativen Folgen für beide Teile Deutschlands wieder stärker werden. Dies gilt um so mehr, als die Erwartungen der DDR-Bevölkerung darauf gerichtet sind, daß ihnen nicht nur die marktwirtschaftliche, sondern auch die soziale Komponente unserer Wirtschaftsordnung gebracht wird. Diese Erwartungen lassen es erforderlich erscheinen, die Mehrzahl der sozialpolitischen Regelungen, die sich in der Bundesrepublik bewährt haben, evtl. in mehreren Schritten, auf die DDR zu übertragen. Die einschlägigen Vereinbarungen des Staatsvertrages zur Sozialunion sehen dementsprechend die Übertragung der Ziele, Prinzipien, Organisationsstrukturen und Leistungsniveaus der Sozialversicherung der Bundesrepublik in die DDR vor.

Auch das Gleichbehandlungsgebot verlangt – jedenfalls als Endziel – bei einer staatlichen Vereinigung die Herstellung gleicher sozialpolitischer Standards. Mit diesem Hinweis auf die langfristig notwendige Angleichung des Sozialleistungsniveaus ist jedoch nicht gemeint, daß es nicht auch in der DDR sozialpolitische Regelungen gibt, die daraufhin überprüft werden sollten, ob sie nicht sinnvolle und dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft konforme Ergänzungen der Sozialordnung eines vereinigten Deutschland darstellen würden, wie z. B. Mindestrenten für Behinderte, die nicht erwerbsfähig sind, großzügigere Freistellungen für erwerbstätige Mütter erkrankter Kinder oder auch eine stärkere Gewichtung der Familienpolitik und die Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten im Arbeits- und Sozialrecht.

II. Ziele und Prinzipien der sozialen Flankierung

Als sozialpolitisches *Minimalziel* muß versucht werden, daß sich die Lebenslage der DDR-Bevölkerung im Durchschnitt nicht verschlechtert, d. h. daß die Realeinkommen der Erwerbstätigen und der Rentner nicht verringert werden. Das bedeutet u. a., daß die Kaufkraft des Arbeitslosengeldes in DM so hoch sein sollte wie die bisherigen Arbeitseinkommen und daß keine Rente an Kaufkraft verliert. Es bedeutet auch, daß versucht werden sollte, die Kapazitäten der Kinderbetreuungseinrichtungen zu erhalten, damit Mütter nicht gezwungen werden, die Erwerbstätigkeit aufzugeben.

Bei einer Umstellung der Löhne und der Renten im Verhältnis 1:1 und einem Arbeitslosenunterstützungssatz bzw. einem Unterhaltsgeld bei der Teil-

nahme an Maßnahmen der beruflichen Umschulung und Fortbildung von rund 70 Prozent des Arbeitsentgeltes dürfte das Minimalziel in der Regel erreicht werden. Selbstverständlich aber sollte alles darangesetzt werden, das Minimalziel bald zu übertreffen und den Status quo der sozialen Sicherung merklich zu verbessern, um den Erwartungen der Bevölkerung Rechnung zu tragen und eine breite Akzeptanz der neu entstehenden Wirtschafts- und Sozialordnung zu erreichen.

Das erscheint um so wichtiger, als es in der DDR erstaunlicherweise als ein wichtiges Ziel betrachtet wird, die sogenannten sozialistischen Errungenschaften zu erhalten. Dieser Wunsch dürfte zum einen aus der Befürchtung zu erklären sein, auch

das Wenige an sozialem Besitzstand, das man hat, zu verlieren, zum anderen aus einer bis in die wissenschaftliche und politische Elite reichenden nahezu totalen Unkenntnis der Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland und nicht zuletzt auch aus den Wirkungen 40jähriger geistiger Isolierung vom Rest der Welt und 40jähriger gezielter systematischer und propagandistischer Indoktrinierung der Bevölkerung.

Der Berücksichtigung der sozialpolitischen Erwartungen der Bevölkerung sind Grenzen gesetzt, wobei die finanziellen Grenzen, so unübersehbar sie sind, nicht so wichtig erscheinen wie Grenzen, die sich in bezug auf die Ziele und Instrumente der Sozialpolitik ordnungspolitisch ergeben.

Da die Wirtschafts- und Sozialordnung eines vereinigten Deutschland am Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft orientiert sein soll, ist auch die Grundorientierung der Arbeits- und Sozialordnung vorgegeben. Ziele wie eine verfassungsmäßige Verankerung eines Rechts auf Arbeit, auf Bildung, auf Erholung, auf Freizeit, auf Fürsorge und andere sogenannte soziale Grundrechte sind mit der Konzeption einer Sozialen Marktwirtschaft unvereinbar und widersprechen dem in der Bundesrepublik vorherrschenden Staatsverständnis. Denn erstens würden damit dem Staat Aufgaben übertragen, die eigentlich Aufgaben der Gesellschaft sind und zweitens würden Gesetzgeber und Regierung einem Handlungsdruck ausgesetzt, der angesichts der begrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten, innerhalb bestimmter Fristen sozialen Fortschritt zu verwirklichen, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates ständig überfordern müßte. Schon Müller-Armack hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Soziale Marktwirtschaft kein System vorgegebener und unveränderlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele ist, sondern daß sie verstanden werden muß als eine auf die Grundwerte Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit bezogene Sozialtechnologie, als „ein der Ausgestaltung harrender progressiver Stilgedanke“, und daß zum Wesen des Menschen die geschichtliche Offenheit und die Freiheit gehört, jeweils neue und verschiedenartige Ziele zu setzen¹⁾.

Ordnungskonformität der Sozialpolitik bedeutet auch, daß sozialpolitische Ziele und Maßnahmen, die die Freiheit der Individuen und der Unternehmen erheblich einschränken — wie z. B. staatliche Einschränkungen des Zugangs zu den Bildungsein-

richtungen, eine Wohnraumbewirtschaftung oder Auflagen an Betriebe, als verlängerter Arm des Staates bestimmte soziale Einrichtungen zu unterhalten —, als nicht systemkonform bald der Vergangenheit angehören müssen. Die soziale Flankierung des Reformprozesses sollte jedoch nicht nur aus ordnungspolitischen Gründen systemkonform sein, sondern auch aus pragmatischen Gründen der in der Bundesrepublik verwirklichten Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im grundsätzlichen entsprechen. Denn für die in 40jähriger Entwicklung in der Bundesrepublik gewachsene Arbeits- und Sozialordnung gilt: sie ist erstens in hohem Maße verfassungskonform, zweitens in ihren Grundregelungen innenpolitisch unbestritten, sie hat sich drittens auch in den kritischen Jahren hoher Arbeitslosigkeit nach 1974 bewährt, sie hat viertens in einem bisher nicht bekannten Umfang auf deutschem Boden die Zielkombination Wohlstand, individuelle Grundrechte, soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und sozialen Frieden zu verwirklichen erlaubt und sie hält fünftens internationalen Vergleichen voll Stand und wird als vorbildlich angesehen.

Ordnungskonformität der Sozialpolitik bedeutet nicht nur, daß die Ziele und Instrumente der Sozialpolitik ordnungskonform sein müssen und nicht kontraproduktiv sein dürfen, sondern daß auch das Trägersystem ordnungskonform sein muß. Das bedeutet konkret, daß nicht allein die Gewerkschaften, sondern nur die Gewerkschaften zusammen mit den Arbeitgebervereinigungen Träger und Organe der Sozialpolitik auf den Arbeitsmärkten und bei der Verwaltung der Sozialversicherung sein können und daß vermieden werden muß, einer der Arbeitsmarktparteien, etwa durch ein Verbot der Abwehraussperrung, ein Übergewicht zu verschaffen. Es bedeutet ferner, daß die Betriebe in der DDR von obligatorischen sozialpolitischen Aufgaben entlastet werden müssen und daß das System der Träger und Organe der Sozialpolitik durch Gestaltungsbefugnisse der Länder, der Gemeinden und insbesondere durch den Auf- und Ausbau von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege als Träger sozialer Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten, Krankenhäuser, Altenheime usw. pluralistisch und im Sinne gesellschaftlicher Selbstverwaltung sozialer Angelegenheiten umgestaltet werden muß.

Neben dem Prinzip der Ordnungskonformität scheint es wichtig, der persönlichen Selbstverantwortung anstelle staatlicher Fürsorge, die mit persönlicher und rechtlicher Entmündigung gekoppelt

¹⁾ A. Müller-Armack, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, Bern-Stuttgart 1974, S. 212 f.

war, ebenso mehr Raum zu geben wie der Subsidiarität. Notwendig erscheint auch eine Diskussion des Inhaltes des Solidaritätsprinzips. Nach dem sozialstaatlichen Verständnis der Bundesrepublik kann

Solidarität z. B. nicht bedeuten, den Betrieben und ihren Belegschaften die Aufgabe aufzubürden, leistungsunwillige und leistungsunfähige Mitarbeiter mitzuversorgen.

III. Aufgaben und Prioritäten sozialpolitischer Flankierung des Reformprozesses in der DDR

In der folgenden Darstellung der Aufgaben und Prioritäten sozialpolitischer Flankierung des Reformprozesses ist es verständlicherweise nicht möglich, den sozialpolitischen Handlungsbedarf für die zahlreichen Handlungsfelder staatlicher Sozialpolitik, beginnend beim Arbeitnehmerschutz und der Sozialversicherung, über die Arbeitsmarktpolitik und die Betriebs- und Unternehmensverfassungspolitik bis hin zur Wohnungs-, Familien-, Vermögens- und Bildungspolitik systematisch abzuleiten und hinsichtlich Inhalt und Priorität eingehend zu begründen²⁾. Diese Einschränkung gilt auch dann noch, wenn wir uns unter Vernachlässigung der Sozialpolitik als Ordnungs- und als gesellschaftsgestaltende Politik auf den Arbeitnehmerschutz, die Unfall-, die Renten- und Krankenversicherung, die Arbeitsförderungs- und Sozialhilfe, die Wohnungs- und die Familienpolitik konzentrieren, also auf die Sozialpolitik als Schutz- und Ausgleichspolitik.

1. Arbeitnehmerschutz

Die Normensysteme des Arbeitnehmerschutzes sind in beiden deutschen Staaten hochentwickelt. Es gibt jedoch bemerkenswerte Unterschiede, insbesondere in bezug auf die Arbeitszeit, die Urlaubsdauer und den Arbeitszeitschutz von Frauen und Müttern. Da jedoch die bestehenden Unterschiede die Lebenslage der Arbeitnehmer nicht gravierend beeinträchtigen, besteht kurzfristig im Arbeitnehmerschutz kein Handlungsbedarf mit Ausnahme von zwei Teilbereichen:

1. Die Ziele des technischen Arbeitsschutzes scheinen aufgrund der geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft in Verbindung mit einer bis vor kurzem fehlenden staats- und parteiunabhängigen Arbeitnehmervertretung außerhalb und innerhalb der Betriebe stark vernachlässigt³⁾.

²⁾ Vgl. dazu H. Lampert, Sozialpolitische Probleme der Umgestaltung in der DDR. Konsequenzen für die Deutschlandpolitik, in: Jakob-Kaiser-Stiftung (Hrsg.), Entwicklung in Deutschland, Manuskripte zur Umgestaltung in der DDR, März 1990.

Aus den technisch unzulänglichen und veralteten Arbeitsplatzausstattungen ergeben sich besondere Gefährdungen für die Arbeitskräfte. Da Gesundheit und Arbeitskraft wesentliche Grundlagen der Existenzsicherung sind, kommt der Verbesserung des technischen Arbeitsschutzes besondere Priorität zu. Weil jedoch die Verbesserung des Gefahrenschutzes in hohem Maße von Investitionen und der Erneuerung des Sachkapitalbestandes in großem und kurzfristig nicht finanzierbarem Umfang abhängt, kann die Bundesrepublik nur Beratungshilfe durch ihre Gewerbeaufsichtsämter, durch die Berufsgenossenschaften und die Gewerkschaften leisten.

2. Da der Kündigungsschutz erheblich aufgelockert werden muß und in Zukunft für nicht leistungsfähige Betriebe Konkurse unvermeidlich sein werden, erscheint es geboten, den Lohnschutz durch die Einführung eines Konkursausfallgeldes auszubauen. Die Finanzierung im Umlageverfahren dürfte keine großen Probleme bereiten. Aus der Sicht der Arbeitnehmer dürfte dieser Lohnsicherung besonderes Gewicht zukommen.

2. Unfallversicherung

In der Unfallversicherung der beiden deutschen Staaten stimmen zwar die Leistungsvoraussetzungen weitgehend überein, die Leistungshöhe ist in der DDR jedoch wesentlich niedriger und bewegt sich – wie die überwiegende Mehrzahl aller Sozialleistungen für die nicht mehr Erwerbstätigen – selbst bei Unfallvollrenten an der Grenze des Existenzminimums. Mit Ehegattenzuschlag betragen die Unfallrenten (Vollrente) rund 600 Mark, in der Bundesrepublik dagegen liegen die Unfallrenten im Durchschnitt bei 2 000 DM. Angesichts der merklichen Beeinträchtigung der Lebenslage durch Unfälle, die zur Invalidität führen, erscheint eine Anhebung des Leistungsniveaus geboten. Bei einer Arbeitgeberumlagefinanzierung, wie sie in der Bundesrepublik praktiziert wird, dürften keine nennenswerten Probleme auftreten.

³⁾ Nach einem Bericht der PDS arbeiten in der DDR 37 Prozent aller Beschäftigten unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27. Februar 1990.

3. Rentenversicherung

Auch die Alters- und die Invalidenrenten stellen in der DDR, soweit es sich nicht um die vom System zum Teil massiv privilegierten Gruppen wie Angehörige der Volkspolizei, der nationalen Volksarmee, des Staatssicherheitsdienstes, der Partei- und der Staatsfunktionäre handelt, nur eine Grundversicherung knapp über dem Existenzminimum dar. Die Renten wurden bisher nur gelegentlich erhöht. Entsprechend der Produktions- und Wachstumsorientierung der Sozialpolitik der DDR, die auf die Maximierung und Sicherung des Arbeitskräftepotentials gerichtet war, wurden die nicht mehr Erwerbsfähigen und die nicht mehr Erwerbstätigen stiefmütterlich behandelt⁴⁾. Das durchschnittliche Nettoeinkommen von DDR-Rentnerhaushalten beträgt etwa ein Drittel des Nettoeinkommens von Arbeitnehmerhaushalten, während das Einkommen von Rentnerhaushalten in der Bundesrepublik zwei Drittel des Nettoeinkommens von Arbeitnehmerhaushalten ausmacht⁵⁾. Aus dem niedrigen Rentenniveau ergeben sich zwei Aufgaben sozialer Flankierung:

1. Da die Preisfreigabe bei Grundnahrungsmitteln, Energie- und Verkehrsleistungen gerade bei den Rentnerhaushalten relativ hohe Budgetanteile absorbieren wird, die möglicherweise nicht durch die zu erwartenden Preissenkungen bei langlebigen Gebrauchsgütern kompensiert werden, müßten wahrscheinlich die Mindestrenten erhöht werden.
2. Da die Renten in der Bundesrepublik in Verbindung mit dem höheren Lohnniveau einen Wanderrungsanreiz darstellen und überdies die Sozialunion die Einführung des Rentensystems der Bundesrepublik in der DDR proklamiert, müssen die Renten an das Niveau der Arbeitseinkommen und seine Veränderungen gebunden werden. Eine merkliche Besserstellung der Altersrentner ist vor allem deswegen geboten, weil dieser Gruppe am längsten die Früchte ihrer Arbeit vorenthalten wurden und weil sie die geringsten Chancen zum Neubeginn hat.

⁴⁾ Vgl. dazu H. Lampert, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ in der DDR, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 72, Berlin 1973, S. 101–163; ders., Leitbild und Maßnahmen der Familienpolitik in der DDR, in: R. v. Schweitzer (Hrsg.), Leitbilder für Familie und Familienpolitik, Berlin 1981, S. 63 ff.; ders., Theorie und Praxis der Sozialpolitik in der DDR, Nr. 13 der Arbeitsberichte zum Systemvergleich der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme, Marburg 1989.

⁵⁾ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1987, S. 501.

Diese Aufgabe wird sich jedenfalls dann nicht nur mit einer Anschubfinanzierung lösen lassen, wenn die Arbeitslosigkeit größere Ausmaße annehmen sollte, weil dann für die DDR-Arbeitnehmer zu hohe Beitragssätze erforderlich wären. Bis zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus in der DDR werden also Zuschüsse der Bundesrepublik erforderlich sein.

4. Krankenversicherung

Obwohl die DDR keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall kennt, besteht in bezug auf das Krankengeld kein unmittelbarer Handlungsbedarf, da die Lohnersatzleistungen mit 90 Prozent des Nettoarbeitsentgelts in den ersten sechs Krankheitswochen und mit 65 bis 90 Prozent von der siebten Woche an bei einer Währungsumstellung 1:1 keine Beeinträchtigung der Lebenslage darstellen dürften. Auch die im Prinzip notwendige organisatorische Lösung der Krankenversicherung aus der Einheitsversicherung der DDR und ihre Überführung in eine Selbstverwaltungseinrichtung ist angesichts anderer gravierender Probleme nicht dringlich. Es bedarf gesonderter Prüfung, inwieweit positive Erfahrungen mit dem System der Ambulatorien und der Polikliniken für ein gesamtdeutsches Gesundheitssystem zu Verbesserungen führen könnten. Handlungsbedarf besteht aber in bezug auf die Verbesserung der Versorgungsqualität in den Praxen und Krankenhäusern, deren Bausubstanz veraltet ist und die dem neuzeitlichen medizinisch-technischen Standard nicht entsprechen. Wegen der Höhe der erforderlichen baulichen und apparativen Investitionen muß man sich zunächst auf die Beseitigung der größten Defizite konzentrieren. Die akutesten Probleme könnten möglicherweise durch die Schenkung einwandfreier und leistungsfähiger Apparate der vorletzten Generation, die in westdeutschen Praxen und Krankenhäusern nicht mehr eingesetzt werden, behoben werden.

5. Arbeitsförderungs politik

Da in einer effizienten Volkswirtschaft jedenfalls friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit nicht ausgeschlossen werden können und für die erste Phase der Systemtransformation in der DDR mit Arbeitslosigkeit zu rechnen ist, kommt dem Aufbau einer Arbeitsverwaltung, einer Arbeitsförderungs politik und der Arbeitslosenversicherung wegen der großen Bedeutung des Arbeitseinkommens für die Lebenslage der Haushalte absolute Priorität zu. Dabei erscheint es besonders wichtig, angesichts des enormen Nachholbedarfes an Infrastrukturin-

vestitionen und im Dienstleistungssektor volkswirtschaftlich ertragreiche Investitionsprogramme und Umschulungs- bzw. Fortbildungsprogramme zu konzipieren, um möglichst vielen Gesellschaftsmitgliedern das Schicksal der Arbeitslosigkeit zu ersparen und die Zahlung von Arbeitslosengeld zu minimieren.

6. Sozialhilfe

Im Bereich der Sozialfürsorge bzw. der Sozialhilfe divergieren in beiden Staaten Zielsetzungen und angewandte Prinzipien nicht wesentlich. Im Zuge der Systemumgestaltung dürfte aber der Bedarf an Sozialhilfeleistungen zunehmen, weil in der DDR wie in der Bundesrepublik ein wenn auch geringer Prozentsatz der Arbeitskräfte dem Kriterium der Vermittelbarkeit nicht mehr genügen und daher nach Ausschöpfung der Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung auf Sozialhilfe angewiesen sein dürfte. Der Staatsvertrag sieht die Einführung eines Sozialhilfesystems vor, das dem der Bundesrepublik entspricht.

7. Wohnungspolitik

Obwohl ein Vergleich der Wohnungsversorgung eindeutig zugunsten der Bundesrepublik ausfällt⁶⁾ und die Wohnungswirtschaft der DDR mittel- und langfristig grundlegend umgestellt werden muß, wenn das Ziel einer ausreichenden, qualitativen Mindestbedingungen genügenden Wohnungsversorgung erreicht werden soll, dürfte es zweckmäßig sein, Reformen der Wohnungspolitik zurückzustellen, weil die Bevölkerung in den nächsten Jahren durch zahlreiche Systemumstellungen in der Arbeitswelt, in der Sozialordnung und in nicht wenigen Bereichen des Wirtschaftslebens eine nicht geringe psychische und mentale Anpassungslast auf sich nehmen muß und weil die Kenntnis der Zusammenhänge zwischen Miethöhe und Verfügungsrechten über Hauseigentum einerseits und dem Grad sowie der Qualität der Wohnungsversorgung

⁶⁾ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1987, S. 533 ff.

andererseits in der Bevölkerung gering sein dürfte. Die relativ niedrige Priorität einer Reform der Wohnungspolitik sollte jedoch nicht davon abhalten, in Bälde mit einer dem Gedanken des Mieterschutzes Rechnung tragenden Reprivatisierung kommunalen und staatlichen Wohnungseigentums zu beginnen.

8. Familienpolitik

Am geringsten und am wenigsten dringend ist der Handlungsbedarf in der Familienpolitik, da diese – auch im Vergleich zur Bundesrepublik – stark entwickelt ist. Aus verschiedenen Gründen, zu denen produktions- und bevölkerungspolitische zählen, wurden in der DDR vor allem seit 1972 zahlreiche Instrumente eingesetzt bzw. verbessert. Dazu gehören z. B. Ehestandskredite, Arbeitszeiterleichterungen für Mütter bzw. Väter, der Mutterschaftsurlaub, die Sicherung der Betreuung der Kinder in Krippen und Kindergärten, Geburtenprämien, stark familien- und kinderzahlorientierte Sozialleistungen und Kindergeld. Bei einem Vergleich der Familienpolitik in beiden Staaten ergibt sich, daß in der DDR die Freistellungen von Müttern großzügiger geregelt sind, daß die Ausstattung mit Kinderbetreuungsplätzen quantitativ besser und daß die Familienpolitik stärker auf Familien mit drei und mehr Kindern ausgerichtet ist. Da die Frauen- und Familienpolitik der DDR von den Adressaten dieser Politik sehr positiv beurteilt wird – vor allem die Möglichkeit der Unterbringung der Kinder während der Erwerbsarbeit und in bezug auf die Freistellungsmöglichkeiten im Falle der Erkrankung der Kinder –, sollte versucht werden, für jene Kindergartenplätze, die von den Betrieben nicht mehr unterhalten werden können, durch kommunale Träger und Verbände der freien Wohlfahrtspflege Ersatz zu schaffen. Selbstverständlich ist es notwendig, die Kindergartenleitungen von dem bisher bestehenden Auftrag zu entbinden, die Kinder zu sozialistischen Persönlichkeiten zu formen. Zu prüfen wäre auch, ob das Kindergeld erhöht werden muß, um die durch die Preisreform eintretende Verteuerung der Lebenshaltungskosten zu kompensieren.

IV. Zusammenfassung

Aus der Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ergibt sich qualitativ und quantitativ beträchtlicher sozialpolitischer Handlungsbedarf zur sozialen Flankierung des Reformprozesses. Genannt seien ⁷⁾:

1. die Verbesserung des technischen Arbeitsschutzes,
2. die Einführung eines Konkursausfallgeldes,
3. die Lockerung des extrem starken Kündigungsschutzes,
4. die Anhebung des Niveaus der Unfall-, Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenrenten,
5. die Konzipierung einer effizienten Arbeitsförderungs- und Beschäftigungspolitik sowie der Ausbau der Arbeitslosenversicherung,
6. die Verbesserung der medizinischen Versorgung,
7. die Erhöhung des Niveaus der Sozialhilfeleistungen,
8. der Aufbau eines pluralistischen Systems demokratischer Selbstverwaltung sozialer Angelegenheiten und der Ausbau bzw. Aufbau der Verbände der freien Wohlfahrtspflege.

Dieser Bedarf kann sowohl wegen der begrenzten politischen Gestaltungskapazität als auch wegen des erforderlichen Mittelvolumens nicht gleichzeitig gedeckt werden. Außerdem ist das ökonomische Leistungspotential der DDR noch zu gering, um die sozialrechtlichen Standards der Bundesrepublik schon nach kurzer Zeit in der DDR einzuführen. Daher müssen Prioritäten gesetzt werden. In gewisser Weise setzt der Staatsvertrag solche Prioritäten,

⁷⁾ Vgl. dazu auch den ausführlichen Aufgabenkatalog in H. Lampert (Anm. 2), S. 87 ff.

wenn er in Kapitel IV — Bestimmungen über die Sozialunion — die Übertragung der wichtigsten Prinzipien der Sozialversicherung der Bundesrepublik in die DDR als Aufgabe formuliert und die Einführung einer Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung, einer Renten-, Kranken- und Unfallversicherung sowie einer Sozialhilfe nach dem Vorbild der Bundesrepublik vorsieht, andere Aufgaben sozialer Flankierung aber nicht nennt.

Aus der Sicht der betroffenen Bevölkerung dürfte die Arbeitsförderungs- und Beschäftigungspolitik einschließlich der Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit, die Sicherung der Kaufkraft der Renten und die Anhebung des Rentenniveaus sowie die Aufrechterhaltung der Erwerbsmöglichkeiten der Frauen besondere Priorität haben.

Im Staatsvertrag ist im Zusammenhang mit der Sozialunion von einer „Anschubfinanzierung“ die Rede. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß eine solche Anschubfinanzierung nicht ausreicht, um den erwünschten Grad an sozialer Sicherung auch in der DDR zu erreichen. Für diesen Fall wären über mehrere Jahre hinweg laufende Finanzaufwendungen der Bundesrepublik erforderlich. Aktuell würde diese Notwendigkeit aber nur, wenn sich die Wiedervereinigung nicht im Rahmen der vorgesehenen Fristen herbeiführen läßt.

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten wird in der Sozialpolitik nicht wenige Probleme mit sich bringen und manche Konflikte schaffen. Es besteht aber kein Grund, daran zu zweifeln, daß auf der Basis des hochentwickelten ökonomischen Potentials der Bundesrepublik und des entwickelbaren ökonomischen Potentials der DDR sowie auf der Grundlage der sozialpolitischen Tradition im deutschen Reich, in der Bundesrepublik und in der DDR diese Probleme mittelfristig gelöst werden können.

Überlegungen zu einer friedensvertraglichen Regelung für ein wiedervereinigtes Deutschland unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten

I.

Bei allen Fragen die mit Deutschland zusammenhängen, ist der völkerrechtliche Rahmen viel komplizierter als der verfassungsrechtliche. Auf beiden Ebenen geht es um das Dürfen, Sollen und Müssen, also um die rechtliche Zulässigkeit und die Rechtsfolgen staatlichen Handelns. Der verfassungsrechtliche Rahmen betrifft das Handeln eines einzelnen Staates, der völkerrechtliche hingegen das Handeln einer Mehrzahl von Staaten, das in seiner Gesamtheit ein Geflecht von wechselseitigen Beziehungen darstellt. Auch wenn nur das Handeln eines einzigen Staates, oder einer kleinen Gruppe von Staaten, am Maßstab des Völkerrechts gemessen wird, ist diese Pluralität von Bedeutung. Sie drückt sich nicht nur in der zur Anwendung gebrachten Rechtsnorm aus, sondern auch in den Folgen einer jeden Anwendung, die eben auf der völkerrechtlichen Ebene niemals auf die unmittelbar Beteiligten beschränkt werden können.

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen zwei Rechtszuständen: Krieg und Frieden. Schon die ersten Theoretiker des Völkerrechts, die ihre Werke im 16. Jahrhundert schrieben, machten die strenge Einteilung in diese beiden Rechtszustände zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen¹⁾. Im Falle eines Krieges, der trotz des Kriegsverbots ausgebrochen ist, findet das Kriegsrecht in gleicher Weise Anwendung auf alle am Konflikt beteiligten Parteien und schafft Rechte und Pflichten ohne Rücksicht darauf, welche Partei bei objektiver Betrachtungsweise der Aggressor ist²⁾. Daraus folgt, daß der grundlegende Wandel der Völkerrechtsordnung, der sich seit dem Ende des Ersten Weltkriegs vollzieht, die Hauptfunktion des Friedensvertrags unberührt gelassen hat. Wie im klassischen Völkerrecht besteht sie darin, den Rechtszustand des Krie-

ges in denjenigen des Friedens zu überführen. Der Friedensvertrag selbst gehört bereits dem Rechtszustand des Friedens an. Dadurch unterscheidet er sich wesentlich vom Waffenstillstand, der ein kriegsrechtlicher Vertrag ist.

Freilich zeigt der Friedensvertrag Besonderheiten gegenüber allen anderen Verträgen, die im Rechtszustand des Friedens geschlossen werden. Sie sind nicht rechtstechnischer, sondern politischer Natur. An der Spitze steht die extrem ungleiche Machtlage zwischen den Vertragspartnern. Allerdings ist dies kein qualitativer Unterschied zu anderen Verträgen, sondern nur ein quantitativer; denn Verträge zwischen Partnern in einer Situation der absolut ausgeglichenen Machtlage bilden im Völkerrecht eher die Ausnahme. Bei den Friedensverträgen ist diese faktische Ungleichheit besonders groß. Trotzdem unterliegen die Friedensverträge hinsichtlich ihres Zustandekommens, ihrer Interpretation und ihrer Anwendung denselben Regeln wie alle anderen völkerrechtlichen Verträge. Die politischen Besonderheiten begründen keine rechtliche Sonderstellung des Friedensvertrags. Daß trotz extrem ungleicher Machtlage ein völkerrechtlicher Vertrag zustandekommt, den auch der Besiegte loyal zu erfüllen hat, gehört zu den nicht ganz leicht zu begreifenden Grundprinzipien des Völkerrechts. Eher verständlich ist die Tendenz der Besiegten, den Friedensvertrag als einen aufgezwungenen Vertrag bei sich bietender Gelegenheit beiseitezuschieben.

Wenn die Völkerrechtsordnung die für ihren Fortbestand notwendige Akzeptanz bewahren will, muß sie auch Rechtsnormen enthalten, die den möglichen Inhalt von Friedensverträgen so begrenzen und formen, daß der einzelne Friedensvertrag der völkerrechtlichen Gesamtentwicklung entspricht und aus ihrer Sicht nicht zum Unrecht wird. Diese Aussage galt bereits für das klassische Völkerrecht. Sie gilt in noch viel höherem Maße für die gegenwärtig im Aufbau befindliche Völkerrechtsordnung; denn gerade im Zuge dieses Aufbaus hat sich der Gedanke Bahn gebrochen, daß das Völkerrecht

¹⁾ Vgl. Otto Kimminich, Die Entstehung des neuzeitlichen Völkerrechts, in: Pipers Handbuch der politischen Ideen, Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hrsg.), Bd. 3, München-Zürich 1985, S. 73 ff.

²⁾ Vgl. Rudolf L. Bindschedler, Die Zukunft des Kriegsrechts, in: Festschrift für Friedrich Berber, München 1973, S. 61 ff.

zwingende Rechtsregeln enthält, die durch vertragliche Vereinbarungen nicht beeinträchtigt werden dürfen und können.

Zu den zwingenden Regeln des Völkerrechts, dem sogenannten *jus cogens*, gehört nach durchaus einhelliger Meinung das Gewaltverbot. Auch diese Frage ist mit dem Problem eines Friedensvertrags mit Deutschland verknüpft, und zwar auf dem Umweg über die Satzung der Vereinten Nationen. Das Gewaltverbot ist dort in Art. 2 Ziffer 4 verankert. Art. 107 derselben Satzung bestimmt aber, daß „Maßnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des Zweiten Weltkriegs in bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaats dieser Charta war, . . . durch diese Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt“ werden.

Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Art. 53 der Satzung der Vereinten Nationen. Für beide Bestimmungen hat sich die Bezeichnung „Feindstaatenklausel“ eingebürgert. Über ihre Fortgeltung ist in der Literatur lange Zeit gestritten worden, insbesondere im Zusammenhang mit den Ostverträgen und dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zur Organisation der Vereinten Nationen³⁾. Heute ist es durchaus herrschende Meinung, daß die Feindstaatenklauseln spätestens mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zur Weltorganisation ihre Geltung verloren haben. Aber selbst wenn dies nicht so wäre, müßte darauf hingewiesen werden, daß die Feindstaatenklauseln niemals eine Freizeichnung der Siegermächte vom Gewaltverbot des geltenden Völkerrechts beinhalteten und den Siegermächten zu keiner Zeit das Recht gaben, gegen völkerrechtliche Grundnormen zu verstoßen. Die Grundregel, daß jeder Friedensvertrag, wenn er die völkerrechtliche Entwicklung nicht hemmen oder gar zurückwerfen soll, dem im Zeitpunkt seines Abschlusses erreichten Stand der völkerrechtlichen Entwicklung entsprechen muß, ist von den Feindstaatenklauseln völlig unabhängig.

Da zu den großen völkerrechtlichen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte vor allem die Festigung der Menschenrechte gehört, spielt die Menschenrechtsfrage eine entscheidende Rolle im Friedensvertrag mit Deutschland wie in jedem Friedensvertrag, der nach geltendem Völkerrecht abgeschlossen wird. Rein rechtstheoretisch ist diese Fra-

gestellung problemlos. Die Problematik der Menschenrechtsfrage in Verträgen — nicht nur in Friedensverträgen — wird erst in der Verknüpfung der Verträge mit faktischen Gegebenheiten deutlich. Es werden sich kaum Beispiele dafür finden lassen, daß Vertragspartner Vereinbarungen über die Begehung oder Duldung von Menschenrechtsverletzungen treffen. Vielmehr wird stets zu prüfen sein, ob der Inhalt eines Vertrages so beschaffen ist, daß die Durchführung des Vertrages Menschenrechtsverletzungen mit sich bringt, oder ob der Vertrag in der Weise interpretiert werden kann, daß er bereits begangene Menschenrechtsverletzungen ausdrücklich oder stillschweigend billigt. Die letzterwähnte Situation ist besonders schwierig. Zu fragen ist nämlich, ob ein Vertrag, der eine bestimmte Situation bereinigen soll, Menschenrechtsverletzungen mit Stillschweigen übergehen darf, die in dieser Situation verübt worden sind.

Auch in dieser Beziehung nehmen die Friedensverträge eine Sonderstellung ein. Die Situation, die sie bereinigen sollen, ist die eines völkerrechtlichen Gewaltzustandes, der in den des definitionsgemäß gewaltlosen Zustand des Friedens überführt werden soll. Hier ist daran zu erinnern, daß die völkerrechtliche Definition des Krieges lautet: „Der Krieg ist ein völkerrechtlicher Gewaltzustand unter Abbruch der diplomatischen Beziehungen.“⁴⁾ Im klassischen Völkerrecht galt der Grundsatz „*finis belli pax est*“. Am Ende des Krieges steht der Frieden. Damit wurde nicht nur zum Ausdruck gebracht, daß der Besiegte einen Anspruch auf einen alsbaldigen Friedensvertrag hatte, sondern auch, daß im Rechtszustand des Friedens — zu dem ja der Friedensvertrag gehört — keine Spur vom Krieg mehr übrigbleiben darf. Die Mahnung Immanuel Kants, man möge keinen Friedensvertrag für einen solchen gelten lassen, der den Keim zu einem neuen Krieg in sich trage⁵⁾, war nicht nur eine philosophische Spekulation, sondern entsprach durchaus auch der damals geltenden Völkerrechtsordnung.

Wenn hier im Zusammenhang mit den Überlegungen zu einem Friedensvertrag mit Deutschland die Menschenrechtsfrage in den Vordergrund gestellt wird, so könnte eingewendet werden, daß die Förderung der Menschenrechte niemals das Ziel von Friedensverträgen gewesen ist. Für das klassische Völkerrecht kann dies ohne weiteres behauptet werden, weil der Menschenrechtsgedanke in jener Epoche noch weit von einem konkreten Niederschlag in vertraglichen oder gewohnheitsrechtli-

³⁾ Vgl. Dieter Blumenwitz, Feindstaatenklauseln, München 1972; Dietrich Frenzke/Jens Hacker/Alexander Uschakow, Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. August 1970, Berlin 1971; Jens Hacker, Zur Frage der Befreiung von den Feindstaatenklauseln der UN-Satzung, in: Vereinte Nationen, (1971), S. 41 ff.

⁴⁾ Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Bd., München-Berlin 1962, S. 3.

⁵⁾ Vgl. Immanuel Kant, Traktat zum ewigen Frieden, 1795. Neudruck in Kurt von Raumer, Ewiger Friede, Freiburg i. Br. 1953, S. 419 ff.

chen Völkerrechtsnormen entfernt war. Heute ist die Situation anders, obwohl zugegeben werden muß, daß es nicht der primäre Zweck von Friedensverträgen ist, die Entwicklung der Menschenrechte voranzutreiben. Aber Menschenrechtsfragen spielen in Friedensverträgen jedenfalls dann eine Rolle, wenn in solchen Verträgen Gebietsabtretungen vereinbart werden.

Die menschenrechtliche Dimension entsteht bei solchen Verträgen dadurch, daß auf dem abgetretenen Gebiet Menschen wohnen oder daß es Menschen gibt, die dort Eigentumsrechte haben. Selbst bei der Abtretung eines völlig menschenleeren Gebiets wird daher der menschenrechtliche Zusammenhang aktuell. Erst recht kann er nicht dadurch vermieden werden, daß die Behauptung aufgestellt wird, die Bevölkerung des abgetretenen Gebiets habe dieses freiwillig verlassen. Der zynische Ausspruch Stalins auf der Konferenz von Jalta, man brauche sich über das Schicksal der deutschen Ostgebiete keine Gedanken zu machen, weil die Bevölkerung dieser Gebiete aus Angst vor der Roten Armee geflohen sei, entsprach weder dem damals geltenden Völkerrecht, noch war sie Maßstab für die Entwicklung des Völkerrechts in den folgenden Jahrzehnten⁶⁾.

Frieden und Menschenrechtsschutz sind die beiden Hauptanliegen der künftigen Völkerrechtsordnung, an deren Aufbau seit Jahrzehnten gearbeitet wird. Alle anderen Einzelprobleme werden unter diesem Aspekt gesehen oder hängen mit ihm zusammen. Das ist an zahlreichen Einzelbeispielen immer wieder deutlich geworden. Zu ihnen gehört die Hilfe für Entwicklungsländer ebenso wie das internationale Flüchtlingsrecht, ja sogar das Umweltvölkerrecht.

Der Aufbau des völkerrechtlichen Systems des Menschenrechtsschutzes ist bisher vorwiegend durch völkerrechtliche Verträge erfolgt. Vertragliche Vereinbarungen über Menschenrechte finden sich nicht nur in den globalen und regionalen Menschenrechtskonventionen, sondern auch in anderen Vertragswerken. Sie sind zugleich Indizien für die Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft und für die Staatenpraxis. Auf ihrer Grundlage kann

⁶⁾ Der diesbezügliche Wortwechsel zwischen Churchill und Stalin ist mehrfach publiziert worden. Vgl. Winston S. Churchill, *Der Zweite Weltkrieg*, Berlin-Darmstadt-Wien 1954, S. 1025. Die Sowjetunion hat den Ausspruch Stalins in abgemilderter Form publiziert („Stalin sagt, in den Teilen Deutschlands, die die Rote Armee besetze, gebe es kaum deutsche Bevölkerung.“) Vierte Vollsitzung der Konferenz von Jalta am 7. Februar 1945, abgedr. in: Alexander Fischer (Hrsg.), *Teheran — Jalta — Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“*, Köln 1973, S. 147.

daher versucht werden, gewohnheitsrechtliche Sätze des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes herauszuarbeiten. An dieser doppelten rechtsfortbildenden Wirkung nehmen die Friedensverträge ebenso teil wie alle anderen völkerrechtlichen Verträge. Man kann sogar die Meinung vertreten, daß Friedensverträge in dieser Entwicklungsphase des Völkerrechts von besonderer Bedeutung für den weiteren Ausbau des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes sind.

Über die friedenssichernde Kraft der Menschenrechte ist sich die Völkerrechtswissenschaft längst einig⁷⁾. Eine Völkerrechtsordnung, in deren Mittelpunkt die allgemeine Friedenspflicht steht, muß den Staaten die Verpflichtung auferlegen, den Menschenrechtsschutz nicht nur durch den Abschluß spezieller Menschenrechtsverträge zu fördern, sondern auch durch die Beachtung der Menschenrechte in allen anderen Verträgen und insbesondere in den Friedensverträgen.

Der Friedensvertrag muß daher vor allen Dingen so formuliert sein, daß er unter keinen Umständen dahingehend interpretiert werden kann, als gestatte er eine Handlung, die gegen den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz verstößt. Ferner muß dafür Sorge getragen werden, daß bei der Durchführung des Friedensvertrags jegliche Menschenrechtsverletzungen verhindert werden. Wenn Menschenrechtsverletzungen in der Zeit zwischen dem Beginn des Kriegszustandes und dem Abschluß des Friedensvertrags stattgefunden haben, so muß der Friedensvertrag nach Möglichkeit denjenigen Zustand wiederherstellen, der vor den Menschenrechtsverletzungen bestanden hat. Soweit dies nicht möglich ist, muß der Friedensvertrag, wenn er die Fortentwicklung der Menschenrechte nicht behindern will, andere rechtliche Konsequenzen aus den Menschenrechtsverletzungen ziehen. Das bloße Schweigen des Friedensvertrags zu derartigen Menschenrechtsverletzungen würde einen schweren Rückschlag in der Gesamtentwicklung des Völkerrechts und einen Verstoß gegen die allgemeine Friedenspflicht des geltenden Völkerrechts bedeuten.

Nimmt man den konkreten Fall „Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs“, so ist festzustellen, daß die erste Funktion des Friedensvertrags in diesem Fall bereits ohne Friedensvertrag erfüllt worden ist. Die Überführung des Rechtszustands

⁷⁾ Vgl. Otto Kimminich, *Menschenrechte im Völkerrecht und die Möglichkeit ihrer Durchsetzung*, in: Rudolf Uertz (Hrsg.), *Menschenrechte in Ost und West*, Mainz 1989, S. 149 ff.; Konrad Löw, *Die Achtung der Menschenrechte — eine Garantie des Weltfriedens?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19/86, S. 33 ff.

des Krieges in denjenigen des Friedens erfolgte nicht durch einen Friedensvertrag, sondern durch einseitige Erklärungen der Siegermächte. Die Situation ist allerdings kompliziert; denn der besiegte Staat, das Deutsche Reich, ist zwar nicht als Völkerrechtssubjekt untergegangen, aber im völkerrechtlichen Bereich handlungsunfähig geworden. Auf seinem Boden sind 1949 zwei Staaten entstanden, wobei überdies noch hinzu kommt, daß die Völkerrechtssubjektivität des einen Staates, nämlich der DDR, in Theorie und Praxis — nicht nur der Bundesrepublik Deutschland — noch lange Zeit umstritten blieb⁸⁾.

Doch ist diese Komplikation weniger schwierig als die Sachlage vermuten läßt. Der Verfassungsgeber der Bundesrepublik Deutschland hat nämlich eine klare Entscheidung in bezug auf die völkerrechtliche Kontinuität Deutschlands getroffen. In völkerrechtlich eindeutiger und absolut abgesicherter Weise ist entschieden worden, daß die Bundesrepublik Deutschland die staats- und völkerrechtliche Kontinuität Deutschlands in der Form der Identität fortsetzt⁹⁾. Die Bundesrepublik Deutschland heißt nicht nur so, sondern sie ist tatsächlich Deutschland im Rechtssinne¹⁰⁾. Das ist keine bloße Theorie, sondern staatliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in ungebrochener 41jähriger Tradition. Die Bundesrepublik Deutschland hat es verstanden, für die Praktizierung dieses Grundsatzes im internationalen Bereich Anerkennung zu finden. Das war auch mit Mühen und Opfern verbunden; denn aus der Praktizierung der staats- und völkerrechtlichen Kontinuität Deutschlands erwachsen der Bundesrepublik Deutschland schwere Lasten. Aber die Anerkennung dieser Kontinuitätspraxis durch die anderen Staaten ist dennoch kein Wunder, keine Gnade und keine Gegenleistung im Rahmen eines internationalen Tauschgeschäfts, sondern ist eine völkerrechtliche Selbstverständlichkeit, die darauf beruht, daß die staatsrechtliche Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland für die Fortführung der Kontinuität Deutschlands in der Form der Identität auf völkerrechtlich gesicherter Grundlage steht.

⁸⁾ So entschied z. B. das britische House of Lords in seiner Eigenschaft als oberstes Appellationsgericht in einem Urteil vom 18. Mai 1966, daß die DDR kein Staat sei. Vgl. Carl Zeiss Stiftung v. Rayner/Keeler Ltd., in: Weekly Law Reports, 3 (1966), S. 125; Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1966), S. 2282; Juristenzeitung, (1966), S. 746.

⁹⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat dies in ständiger Rechtsprechung bekräftigt, insbesondere im Urteil vom 31. Juli 1973, BVerfGE 36,1 (16).

¹⁰⁾ Vgl. Otto Kimminich, Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1973), S. 657 ff.

Da nach dem Zweiten Weltkrieg in bezug auf Deutschland die beiden ersten Funktionen des Friedensvertrags — nämlich die Überführung des Rechtszustands des Krieges in denjenigen des Friedens und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen — ohne Friedensvertrag bewirkt worden ist, bleibt nur noch die dritte Funktion des Friedensvertrags zu untersuchen, nämlich die Schaffung der Rechtsgrundlagen für die künftige Friedensordnung. Zu diesem Zweck haben die Friedensverträge seit eh und je Bestimmungen über die einzelnen im Zeitpunkt der Kriegsbeendigung anstehenden Probleme enthalten. Aber auch solche Probleme müssen nicht unbedingt in einem formellen Friedensvertrag geregelt werden, sondern können auch in anderen völkerrechtlichen Formen einer Lösung zugeführt werden.

Will man prüfen, welche ungelösten Probleme heute noch im Verhältnis zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Kriegsgegnern aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs bestehen, so muß man Punkt für Punkt untersuchen, welche Probleme 1945 zu lösen waren und welche davon seither durch völkerrechtlich gültige Regelungen — in erster Linie kommen auch hier wieder Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit dritten Staaten in Frage — gelöst worden sind. Bei der Untersuchung dieser Einzelpunkte ist jeweils wieder zu berücksichtigen, daß der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 2 des Deutschlandvertrags, durch den sie mit Wirkung vom 5. Mai 1955 die Souveränität wiedererlangte¹¹⁾, die völkerrechtliche Kompetenz zum Abschluß von Verträgen über die dort genannten Gebiete (Berlin und Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung) fehlte. Aber dies schloß den Abschluß von Verträgen auf den genannten Vorbehaltsgebieten mit Billigung der drei anderen Signatarstaaten des Deutschlandvertrags nicht aus.

So entfaltete die Bundesrepublik Deutschland eine umfangreiche Vertragspraxis, bei der jeweils im Vorfeld geklärt werden mußte, ob die Vorbehaltsgebiete berührt wurden oder nicht. In jedem einzelnen Fall ließ die Bundesrepublik Deutschland entweder die Nichtberührung in einem diplomatischen Notenwechsel eindeutig feststellen oder sicherte

¹¹⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1955 II, S. 305. Die „Drei Mächte“ sind die Vereinigten Staaten von Amerika, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland und die Französische Republik.

sich die Zustimmung der drei Signatarstaaten, die ihrerseits durch Art. 7 Abs. 4 desselben Vertrags verpflichtet waren, die Bundesrepublik Deutschland in allen Angelegenheiten zu konsultieren, welche die Ausübung ihrer Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes berührten.

Ein Vergleich bietet sich an zwischen den Friedensverträgen am Ende des Ersten Weltkriegs — neben Versailles gehören dazu die Verträge von St. Germain, Sèvres, Trianon und Neuilly-sur-Seine (mit Österreich, der Türkei, Ungarn und Bulgarien) — und den Friedensverträgen, die bisher nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossen worden sind. Letztere stammen alle aus dem Jahre 1947 und betreffen die Verbündeten des Deutschen Reiches, nämlich Italien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Finnland und Japan. Es erscheint selbstverständlich, daß die Ergebnisse unterschiedlich ausfallen könnten, je nach dem Blickwinkel, aus dem heraus der Vergleich angestellt wird. Aber man kann sich auf einen durchaus objektiv zu beurteilenden Aspekt konzentrieren, nämlich die Menschenrechte. Es ist durchaus möglich, einen solchen Vergleich auch ohne Detailkenntnisse über die allgemeine Menschenrechtsentwicklung anzustellen.

Der Textvergleich zeigt einen merkwürdigen Zwiespalt. Die Vertragstexte, die nach dem Ersten Weltkrieg abgefaßt worden sind, lassen in ihren Präambeln ebenso wie in den Mantelnoten, mit denen sie den Besiegten übergeben wurden, eine unbeugsame Härte aufscheinen. Die Worte geben Zeugnis von emotionaler Eiseskälte und Unversöhnlichkeit. Die territorialen und wirtschaftlichen Bestimmungen gehen weit über das hinaus, was auch mit der ausgedehntesten Interpretation des Begriffes „Wiedergutmachung“ noch zu erfassen wäre. Bei der Lektüre der Vertragstexte stellt man gleichwohl fest, daß die Friedensmacher von 1919 durchaus auch an das Schicksal der von den Verträgen betroffenen Einzelmenschen und Gruppen gedacht haben. In Hunderten von Artikeln regelten sie Eigentumsentzug und Entschädigung, Staatsangehörigkeit und Option, Plebiszit und Minderheitenschutz.

Nichts von alledem findet sich in den bisher abgeschlossenen Friedensverträgen nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie erwecken den Eindruck, als würden menschenleere Räume hin und her geschoben. Das trifft nur für einen einzigen Fall tatsächlich zu, nämlich für die von Finnland an die Sowjetunion abge-

tretenen Gebiete¹²⁾. Und auch dort wurde der juristische Kunstgriff angewendet, mit dem in praktisch allen Friedensverträgen von 1947 versucht worden ist, die Menschenrechtsproblematik auszuklammern: der Rückgriff auf einen Stichtag für die Wiederherstellung von Grenzen, die vorher — in der Regel sogar erst kurz vorher — unter Anwendung von Waffengewalt und diplomatischem Druck festgelegt worden waren.

Eine gewisse Ausnahme bildet der Friedensvertrag mit Italien, dessen Art. 10 Abs. 2 lautet: „Die Alliierten und Assoziierten Mächte haben die zwischen der österreichischen und italienischen Regierung am 5. September 1946 vereinbarten Bestimmungen (deren Text im Anhang IV enthalten ist) zur Kenntnis genommen.“ Gemeint ist das Gruber-de Gasperi-Abkommen über Südtirol. Es war eine herbe Enttäuschung für die Südtiroler wie für alle engagierten Tiroler und Österreicher, weil es den Südtirolern die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts verweigerte¹³⁾. Die Vereinten Nationen mußten sich später (1961) die größte Mühe geben, um Italien dazu zu bewegen, wenigstens einige Korrekturen vorzunehmen, über deren Wirksamkeit noch heute gestritten wird. Aber gegenüber dem Friedensvertrag von St. Germain, der das Südtirol-

¹²⁾ Der Friedensvertrag mit Finnland vom 10. Februar 1947 wird erst auf dem Hintergrund des Winterkrieges von 1939/40 verständlich, der mit dem finnisch-sowjetischen Friedensvertrag vom 12. März 1940 (Text in: American Journal of International Law, 34 (1940), S. 127 ff.) endete. Durch diesen Vertrag mußte Finnland Ostkarelien an die Sowjetunion abtreten. Das Gebiet war jedoch noch nicht von der sowjetischen Armee besetzt. Vertraglich wurde ein bestimmter Modus für die Räumung des Gebietes durch die finnischen Truppen mit entsprechendem Nachrücken der sowjetischen Truppen vereinbart. Dadurch war es möglich, daß sämtliche finnischen Bewohner (einschließlich der finnischen Kommunisten) das Land vor dem Einmarsch der sowjetischen Armee verlassen konnten. Ab Sommer 1941 — nachdem Finnland in den Krieg gegen die Sowjetunion eingetreten war — kehrten die Evakuierten wieder zurück. Aber nach dem Waffenstillstandsvertrag vom 19. September 1944 wiederholte sich der Vorgang vom Frühjahr 1940 exakt. Bei dieser Sachlage konnte der finnisch-sowjetische Friedensvertrag vom 10. Februar 1947 tatsächlich die Frage der Bewohner dieses Gebiets und ihres Eigentums ausklammern.

¹³⁾ Der außenpolitische Ausschuß des österreichischen Parlaments faßte deshalb am 1. Oktober 1946 einen Beschluß, in dem das Abkommen vom 5. September 1946 nur für eine Übergangszeit angenommen wurde. Wörtlich heißt es in der Entschliebung: „Die Haltung Österreichs bedeutet in keiner Weise einen Verzicht auf die unveräußerlichen Rechte unseres Staates auf Südtirol. Der Ausschuß gibt der bestimmten Hoffnung Ausdruck, daß eine geänderte Weltlage in Zukunft den Südtirolern die Möglichkeit der Selbstbestimmung über ihre staatliche Zugehörigkeit geben wird. Er ist der Meinung, daß dieses Prinzip der einzige Weg für eine dauernde Lösung der Südtirolerfrage ist, die von Österreich als gerecht und befriedigend angenommen werden könnte.“ Zit. nach: Felix Ermacora, Der unbewältigte Friede, Wien-München 1989, S. 116.

Problem geschaffen hatte, bedeutete die verschleierte Bezugnahme auf eine, wenn auch unbefriedigende, Vereinbarung über dieses Problem doch einen gewissen Fortschritt.

Doch gerade angesichts dieser Erkenntnis muß es enttäuschend wirken, daß die Schöpfer des Friedensvertrags mit Italien sich nicht dazu entschließen konnten, das Südtirol-Problem offen anzusprechen. Sie haben seine menschenrechtliche Dimension nicht begriffen. Wie hohl und nichtssagend die allgemeine Verpflichtung auf die Menschenrechte ist, die im Friedensvertrag mit Italien in Art. 15 in wörtlicher Übereinstimmung mit den Artikeln 2 der Friedensverträge mit Ungarn und Bulgarien und Art. 3 des Friedensvertrags mit Rumänien enthalten ist, zeigte das Gutachtenverfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH).

Das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof wurde alsbald eröffnet. Wie nicht anders zu erwarten, wandten die beschuldigten Staaten zunächst ein, daß die Generalversammlung nicht befugt gewesen sei, diese Fragen überhaupt dem IGH vorzulegen, da dies eine gemäß Art. 2 Ziffer 7 der Satzung der Vereinten Nationen verbotene Intervention in die inneren Angelegenheiten der betreffenden Staaten darstelle. In seinem Gutachten vom 30. März 1950¹⁴⁾ wies der IGH diesen Vorwurf zurück. Aber er bejahte seine Zuständigkeit nur deshalb, weil er nicht zu der Frage Stellung nehmen sollte, ob die beschuldigten Regierungen die Menschenrechte wirklich verletzt haben oder nicht. Damit zog sich der IGH auf Verfahrensfragen zurück und umging die eigentliche Kernfrage, wie es mit der Beachtung der Menschenrechte in den Friedensverträgen von 1947 wirklich stand. Auf dieser Grundlage ist das harte Urteil gerechtfertigt, das der Völkerrechtler Ulrich Scheuner gefällt hat: „Während die Sicherung des Minderheitenrechts nach 1919 dem Völkerbund anvertraut war, ist eine Befassung internationaler Instanzen mit dem Schutz der Menschenrechte in den Südoststaaten Europas nach 1945 nicht möglich gewesen.“¹⁵⁾

So offenbart sich in den Friedensverträgen nach dem Zweiten Weltkrieg ein ähnlicher Zwiespalt wie in den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg, wenn auch in umgekehrter Richtung. In den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg steht die intensive Beschäftigung mit Rechten von Einzelmenschen und Minderheiten in einem gewissen Gegensatz zur allgemeinen Härte der Verträge. In

den Friedensverträgen nach dem Zweiten Weltkrieg steht das Verschweigen oder Verschleiern der großen menschenrechtlichen Probleme im Gegensatz zur Erwähnung der Menschenrechte in einem eigens dafür reservierten Spezialartikel eines jeden Vertrags und zu der nicht von unversöhnlichem Haß durchtränkten Eingangsfloskel der Präambeln.

So könnte man die Berücksichtigung von individuellen Rechten und Gruppenrechten in den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg auch als einen letzten Widerschein der im klassischen Völkerrecht selbstverständlichen Humanität ansehen, die jeden Gedanken an eine Kollektivschuld der besiegten Völker und des Strafcharakters von Maßnahmen gegen einzelne Angehörige der Bevölkerung eines besiegten Staates von vornherein ausschloß. Weit davon entfernt, Vorläufer einer neuen Ära zu sein, würden dann diese Friedensverträge den Abschluß einer Epoche bilden, in welcher der einzelne von nachteiligen Wirkungen der Friedensverträge für seine individuelle Rechtsstellung möglichst verschont blieb.

In konsequenter Fortsetzung dieser Betrachtungsweise würden die Friedensverträge nach dem Zweiten Weltkrieg den einzelnen noch weiter aus dem Gesichtskreis des Völkerrechts verdrängen. Diese Betrachtungsweise hätte den Vorteil, daß sie das Schweigen der bisher vorliegenden Friedensverträge über ihre Auswirkungen auf die individuelle Rechtsstellung des einzelnen und die Kollektivrechte von Gruppen erklären würde.

Aber damit wäre ein vernichtendes Urteil über die Friedensverträge von 1947 gefällt. Denn es würde bedeuten, daß diese Friedensverträge alle Fortschritte, die das Völkerrecht seit dem Inkrafttreten der Völkerbundsatzung gemacht hat, einfach ignorierten. Man sollte deshalb mit diesem Urteil vorsichtig sein. Tatsache ist, daß die bisher geschlossenen Friedensverträge nach dem Zweiten Weltkrieg einerseits das Bekenntnis zu den Menschenrechten enthalten und in ihren Formulierungen die Härte der Friedensverträge von 1919 vermeiden, andererseits aber die konkreten Menschenrechtsprobleme, die nach dem Zweiten Weltkrieg zu lösen waren, überhaupt nicht ansprechen. Bei den bisher geschlossenen Friedensverträgen konnte dies mit Hilfe einiger juristischer Kunstgriffe noch verschleiert werden. Beim Friedensvertrag mit Deutschland aber wird das nicht möglich sein. Der Friedensvertrag mit Deutschland wird der entscheidende Test für die Wahrhaftigkeit des Bekenntnisses der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs zu den Menschenrechten und damit auch der entscheidende

¹⁴⁾ International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, 1950, S. 65 ff.

¹⁵⁾ Ulrich Scheuner, Friedensvertrag, in: Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, 1. Bd., Berlin 1960, S. 593.

Test für die gesamte Fortentwicklung der Menschenrechtsidee sein.

Es sind insbesondere drei große Fragenkomplexe, über deren friedensvertragliche Lösung zu sprechen wäre. Einer davon ist zwar rechtstechnisch kompli-

ziert, aber ohne Schwierigkeiten lösbar. Die beiden anderen dagegen stellen die eigentlichen völkerrechtlichen Hauptprobleme der Friedensregelung dar. Das erste ist die Reparationsfrage, die beiden anderen sind die Vertreibung und die Behandlung des Privateigentums in den Vertreibungsgebieten.

II.

Seit den Friedensschlüssen nach dem Ersten Weltkrieg spielt die *Reparationsfrage* in den Friedensverträgen eine Rolle. Im klassischen Völkerrecht konnte es eine Reparation in engerem Sinn, d. h. eine Wiedergutmachung von völkerrechtlichem Unrecht, nicht geben; denn der Krieg war im klassischen Völkerrecht nicht völkerrechtswidrig. Allenfalls konnte sich der Sieger im Friedensvertrag „einen prinzipiell rechtsgrundlosen Anspruch“ auf „Kriegsentschädigung“ ausbedingen¹⁶⁾. Da sie nur dem Namen nach eine Entschädigung war und sich die vertragliche Rechtsgrundlage nur durch die schwache Stellung erklären ließ, die der Besiegte beim Abschluß eines Friedensvertrags hat, bezeichnet sie Grewe als „Erfolgsprämie“¹⁷⁾.

Die Entschädigungspflicht trifft den besiegten Staat, der die Entschädigungsleistungen letztlich mit den Steuergeldern seiner Bürger erbringen wird, soweit er nicht vorhandene staatliche Vermögenswerte aus früheren Zeiten liquidieren kann. Aber das ändert nichts daran, daß dadurch der Schutz des privaten Eigentums gewährleistet bleibt. Der einzelne trägt seine Last als Staatsangehöriger des besiegten Staates, nicht als Eigentümer. Die Gesamtlast wird nach den Grundsätzen des Steuerrechts angemessen verteilt. Sie wird nicht einzelnen Eigentümern nach den Zufällen der Existenz und der Belegenheit von Eigentumsobjekten aufgebürdet.

Wenn nach solchen Grundsätzen verfahren wird, läßt sich die Aufbürdung von Reparationslasten mit dem Menschenrecht auf Eigentum vereinbaren, das Art. 17 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamiert und Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention ausdrücklich garantiert¹⁸⁾. Die Menschen-

rechtsfrage würde nur dann auftauchen, wenn etwa die in einem Friedensvertrag dem besiegten Staat aufgebürdete Reparationslast so hoch wäre, daß die Lebensbedingungen des betroffenen Volkes sich drastisch verschlechtern. Unter diesen Umständen könnte Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹⁹⁾, der jedem einzelnen ein „Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ verspricht und Maßnahmen zur Senkung der Kindersterblichkeit usw. vorsieht, berührt sein. Auch zahlreiche andere menschenrechtliche Verbriefungen betreffen die Gesundheit, das körperliche Wohlbefinden und das wirtschaftliche Existenzminimum der Einzelmenschen, so daß in der Völkerrechtslehre bereits von einem „Menschenrecht auf Ernährung“ gesprochen wird²⁰⁾. Jedoch ist der Fall eines Verstoßes eines Friedensvertrags gegen derartige menschenrechtliche Bestimmungen so theoretisch, daß er hier nicht erörtert zu werden braucht.

Wie sich das Vorbild der Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg auf die Entwicklung eines völkerrechtlichen Reparationsrechts ausgewirkt hat oder noch auswirken wird, steht noch nicht fest. Der von diesen Friedensverträgen bestätigte Grundsatz, daß der einzelne, der durch die Heranziehung seines Eigentums zur Begleichung von Reparationsschulden einen Vermögensverlust erlitten hat, hierfür entschädigt werden muß, entspricht dem völkerrechtlichen Grundsatz des Konfiskationsverbots, d. h. des Verbots der entschädigungslosen Enteignung. Dieses wird von der Völkerrechtslehre einmütig anerkannt²¹⁾.

¹⁹⁾ Text in BGBl. 1973 II, S. 1570.

²⁰⁾ Vgl. Katarina Tomasevski (Hrsg.), *The Right to Food*, Dordrecht-Boston-Lancaster 1987.

²¹⁾ Vgl. Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht*, Berlin-Tübingen 1952; ders., *Modernes Völkerrecht und der Schutz ausländischen Eigentums*, in: *Festschrift für Alfred Verdross*, Berlin 1980, S. 653 ff.

¹⁶⁾ Wilhelm Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, Stuttgart 1948, S. 156.

¹⁷⁾ Ebd., S. 156.

¹⁸⁾ Der Text des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK ist abgedr. in: BGBl. 1956 II, S. 1880.

III.

Noch niemand hat sich die Mühe gemacht, die zahlreichen Fälle zusammenzustellen, in denen unter der Geltung des klassischen Völkerrechts durch einen Friedensvertrag Grenzen neu festgelegt wurden und weite Landstriche den Gebietsherrn wechselten. Noch viel weniger weiß man, wie viele Menschen als Bewohner solcher Gebiete von derartigen Änderungen betroffen wurden. Nur eines weiß man gewiß: *Vertreibungen* gab es nicht. Sie waren weder eine automatische Folge der Gebietsabtretungen, noch wurden sie in den Friedensverträgen oder Abtretungsverträgen vereinbart, und noch viel weniger läßt sich im klassischen Völkerrecht eine Rechtsnorm etwa des Inhalts nachweisen, daß der Staat, dem im Friedensvertrag ein Gebiet zugesprochen wurde, damit die Befugnis erhielt, mit der dort ansässigen Bevölkerung nach Belieben zu verfahren, sie ihrer Heimat, ihres Eigentums und ihrer Menschenwürde zu berauben und mittellos außer Landes zu jagen.

Zum ersten Mal in der ganzen europäischen Geschichte geschah dies nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Einmaligkeit wird noch dadurch unterstrichen, daß die Situation eigentlich umgekehrt war. Im klassischen Völkerrecht folgten dem Krieg in der Regel Gebietsabtretungen, niemals aber Vertreibungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es keinen Friedensvertrag und folglich auch keine vertragliche Gebietsabtretung, wohl aber eine Vertreibung, von der in Deutschland 12 Millionen Menschen betroffen waren und in deren Verlauf 2¼ Millionen Menschen ihr Leben verloren.

Das historische Urteil über diesen Vorgang ist noch nicht gesprochen. Die Vertreibung hat das Gesicht Europas verändert. Damit ist nicht nur die Verschiebung von Grenzen und Siedlungsgebieten gemeint, sondern auch und gerade die Tradition der Humanität, aus der die Menschenrechte ursprünglich erwachsen sind. Bezüglich der gesamten Fortentwicklung des Völkerrechts erhebt sich die bange Frage, ob in der neuen Völkerrechtsordnung etwas, das im klassischen Völkerrecht eine Selbstverständlichkeit war, nämlich das Recht der Einzelmenschen und Gruppen auf ihre angestammte Heimat²²⁾, in der neuen Völkerrechtsordnung, in der angeblich die Menschenrechte im Mittelpunkt stehen, preisgegeben worden ist oder werden soll.

Die Präzedenzlosigkeit des Vertreibungsvorgangs seit dem Entstehen des modernen Staatsbegriffs

läßt sich leicht nachweisen. Wenn im nichtjuristischen Schrifttum gelegentlich auf die „Vertreibung der Protestanten“ aus Salzburg im Jahre 1732 hingewiesen wird, so ist dem entgegenzuhalten, daß diese, wie ähnliche Ausweisungen von Andersgläubigen aus den Territorien des Heiligen Römischen Reichs, einen völlig anderen rechtlichen Zusammenhang und eine ebenso völlig andere rechtliche und faktische Folgenbehandlung aufweist. Denn es handelte sich um eine Folge des seit dem Augsburger Religionsfrieden von 1555 geltenden und durch den Westfälischen Frieden von 1648 bestätigten Grundsatzes *cuius regio, eius religio*.

Das Leid, das auch mit diesen Vorgängen verbunden war, soll nicht verharmlost werden. Aber das Studium der Details zeigt die Unterschiede zu den Vorgängen nach 1945 deutlich. Für die unverkauft zurückgelassene Habe der Protestanten zahlte Salzburg dem Preußischen Staat eine Entschädigung, die von diesem für die in Preußen wieder angesiedelten Salzburger verwaltet wurde. Daran erinnert noch heute die „Stiftung Salzburger Anstalt Gumbinnen“, die 1990 ihr 250jähriges Bestehen feiern kann. Die im Zusammenhang mit den Optionsklauseln der Pariser Friedensverträge von 1919 getroffenen Entschädigungs- und Eigentumsregelungen, die jener Regelung im 18. Jahrhundert gleichen, sind ebenfalls eine Bestätigung dafür, daß die Ausübung des Optionsrechts nichts zu tun hat mit der Rechtfertigung einer Vertreibung.

So vermittelt die Völkerrechtsgeschichte die Erkenntnis, daß ein völkerrechtliches Vertreibungsverbot im klassischen Völkerrecht nur deshalb nicht vertraglich verankert und in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur erörtert wurde, weil das Völkerrecht vom historischen Augenblick seiner Entstehung an von der Seßhaftigkeit der Menschen ausging. Das entsprach den Grundgedanken vom Zusammenhang zwischen Staatsgebiet und Volk, die im Zeitpunkt der Entstehung des modernen Staatsbegriffs und damit zugleich des Völkerrechts herrschend waren.

Eine Trennung der angestammten Bevölkerung von ihrem Siedlungsraum hätte von Anfang an den Grundprinzipien des Völkerrechts widersprochen und lag völlig außerhalb des gedanklichen Horizonts aller Theoretiker des klassischen Völkerrechts. Man brauchte hierfür die Menschenrechte – die damals die völkerrechtliche Ebene noch nicht betreten hatten – nicht zu bemühen. Das Vertreibungsverbot war ganz einfach der Völkerrechtsordnung immanent. Deshalb ist es absurd, wenn – wie es gelegentlich vor allem von nichtju-

²²⁾ Vgl. Frans H. E. W. du Buy, *Das Recht auf die Heimat*, Köln 1975; Otto Kimminich, *Das Recht auf die Heimat*, Bonn 1989³.

ristischer Seite geschieht — denjenigen, die auf das völkerrechtliche Vertreibungsverbot hinweisen, entgegengehalten wird, daß es hierüber noch keine Konvention oder sonstige vertragliche Vereinbarung gibt. Vielmehr müßten diejenigen, die die Behauptung aufstellen, das Völkerrecht gestatte unter bestimmten Voraussetzungen die Vertreibung von Völkern und Volksgruppen, den Nachweis führen, daß, wann und wie sich ein völkergewohnheitsrechtlicher Rechtssatz dieses Inhalts herausgebildet hat.

Wäre die Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa eine vorübergehende Maßnahme gewesen, die in der Zwischenzeit rückgängig gemacht worden wäre, so könnte sich die Darstellung auf die Untersuchung der Rechtslage von 1945 und die darauf folgende Abwicklung beschränken. Sie ist aber nicht rückgängig gemacht worden. Der Friedensvertrag kann daher nicht umhin, zu ihr Stellung zu nehmen. Diese Aussage ist unabhängig von der Frage, ob im Zeitpunkt des Abschlusses eines Friedensvertrags oder der Setzung anderer Rechtsakte zur Herbeiführung einer Friedensregelung noch Vertriebene leben, und auch unabhängig davon, wie deren Nachkommen zu behandeln sind. Die Frage der „Vererblichkeit“ des Vertriebenenstatus oder des Rechts auf die Heimat ist hier nicht zu erörtern. (Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß das Recht auf die Heimat als Gruppenrecht solange besteht, wie die vertriebene Gruppe als solche existiert.) Hier geht es um die völkerrechtliche Beurteilung von Maßnahmen der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs. Diese Beurteilung ist zunächst nach dem Entwicklungsstand des Völkerrechts im Jahre 1945 vorzunehmen. Für die Frage, wie sich die Friedensregelung hierzu stellen muß, ist dagegen der Zeitpunkt der Friedensregelung maßgeblich.

Die bedeutendste Grundlage für das völkerrechtliche Vertreibungsverbot ist und bleibt das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das sich von 1917 bis 1945 von einem Prinzip zu einer Rechtsnorm verdichtet hat und in der Ära der Vereinten Nationen zum *jus cogens* geworden ist. Bezüglich der Rechtsnormqualität „verstärkt das Selbstbestimmungsrecht das völkerrechtliche Vertreibungsverbot“²³⁾.

Aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ist geschlossen worden, daß kein Staat einen Gebietsabtretungsvertrag abschließen darf, solange die auf dem betreffenden Gebiet lebende Bevölkerung nicht von ihrem Selbstbestimmungsrecht in einer

²³⁾ Otto Kimminich, Das Vertreibungsverbot in der völkerrechtlichen Entwicklung, in: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), *Flucht und Vertreibung*, Köln-Berlin 1987, S. 101.

Weise Gebrauch gemacht hat, die diesen Vertrag legitimiert. Damit hat das Selbstbestimmungsrecht eine Bedeutung im Vorfeld der Vertreibungssituation gewonnen: es verhindert oder ermöglicht Gebietsabtretungen. Es verhindert Gebietsabtretungen, durch die ein Volk oder eine Volksgruppe in die Gewalt eines Staates geriete, der zwar das Gebiet, aber nicht die darauf befindlichen Menschen haben möchte. Es ermöglicht Gebietsabtretungen in den Fällen, in denen eine Volksgruppe sich vorher in der Gewalt eines solchen Staates befand und nunmehr mit ihrem Gebiet die Angliederung an einen Staat erreicht, den sie als den ihren betrachtet.

Nicht selten ist versucht worden, die Zulässigkeit von Vertreibungsmaßnahmen durch den Hinweis auf die sogenannten Umsiedlungsverträge zu rechtfertigen. Meist werden sie dann, um sie auch sprachlich in die Nähe der Vertreibung zu rücken, als „Zwangsumsiedlungsverträge“ bezeichnet.

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Umsiedlungsverträge mit dem Völkerrecht in Einklang stehen, ist vom Institut de Droit International auf dessen Tagung in Siena im Jahre 1952 erörtert worden. Balladore Pallieri kam dort zu dem Ergebnis, daß „jede Form des Zwanges oder der Drohung verboten“ sei, „mit der eine Bevölkerung dahin gebracht werden soll, das Gebiet zu verlassen, auf dem sie sich befindet“. Wörtlich sagte er: „Nach meiner Auffassung bestätigt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, daß das moderne Völkerrecht jede Zwangsumsiedlung oder zwangsweise Bevölkerungsverschiebung verbietet, und zwar auch dann, wenn sie äußerlich vom Willen der Einzelperson abhängt, in Wirklichkeit aber auf indirekten Zwangsmaßnahmen beruht, oder wenn der Wille des einzelnen sich nicht frei äußern kann, weil der einzelne seine Entscheidung nicht zurücknehmen kann oder gezwungen ist, sich einer Mehrheitsentscheidung zu beugen.“²⁴⁾

Man muß bedenken, daß das Institut keineswegs nach der Völkerrechtmäßigkeit von Vertreibungen fragte, sondern nur nach der Zulässigkeit von Umsiedlungsverträgen. In diesem Sinne verwendete auch Rolin den Begriff „Bevölkerungstransfer“, der manchmal auch für die Vertreibung verwendet wird, um den wahren Sachverhalt zu verschleiern²⁵⁾. In der Tat nahm keiner der befragten Völkerrechtler zur Vertreibung Stellung, aber manche

²⁴⁾ Georgio Balladore Pallieri, *Les transferts internationaux des populations*, *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1952, Bd. 44/II, S. 146.

²⁵⁾ Zur Terminologie vgl. Fritz Münch, *Flucht, Vertreibung, Deportation als Rechtsbegriffe*, in: D. Blumenwitz (Anm. 23), S. 113 ff.

ihrer Ausführungen lassen erkennen, daß sie die Tragweite der gesamten Problematik erfaßten und ihre menschenrechtliche Dimension richtig einschätzten. So begann der Franzose Georges Scelle seine Stellungnahme mit den Worten: „Es erscheint schwierig, juristische Regeln zu formulieren, die auf politische Maßnahmen anwendbar sind, die ihrer Natur nach gegen elementare und grundlegende Prinzipien des Völkerrechts verstoßen.“ Er fügte hinzu: „Jeder Bevölkerungstransfer stellt eine Verletzung der modernen internationalen Ethik dar, die die wichtigste Grundlage der internationalen Rechtsordnung ist. Jeder Massentransfer stellt eine Gewaltanwendung dar, die den allgemeinen Rechtsgrundsätzen widerspricht, ganz gleich, ob es sich um einen innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Transfer handelt.“

„Das Interesse der Staatengemeinschaft kann keine Rechtsverletzung rechtfertigen.“²⁶⁾ Nur der Pole Bogdan Winiarski meinte, daß Umsiedlungsverträge durch Staatsinteressen und „höhere Interessen des internationalen Friedens“ zu rechtfertigen seien. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte stünde dem nicht entgegen, da sie nur „die Beziehungen des Alltags“ betreffe. Dagegen habe die internationale Zwangsumsiedlung von Bevölkerungen bisher „einen absoluten Ausnahmeharakter“ gehabt. Der größte Teil seiner Ausführungen bezog sich auf das Potsdamer Abkommen, das er als eine solche Ausnahme zu rechtfertigen versuchte²⁷⁾.

Das Potsdamer Abkommen ist jedoch schon deshalb kein Umsiedlungsvertrag, weil es nicht zwischen dem die Bevölkerung abgebenden und dem die Bevölkerung aufnehmenden Staat abgeschlossen worden ist. Rechtlich ist es nichts anderes als das Schlußkommuniqué einer Konferenz von drei Siegermächten am Ende des Zweiten Weltkriegs. Ferner enthält es keineswegs die Anordnung oder auch nur Duldung eines „Bevölkerungstransfers“. Das Schlußkommuniqué behandelt vielmehr die bereits begonnenen Vertreibungsmaßnahmen als eine Tatsache, erklärt, daß die Notwendigkeit der „Überführung der deutschen Bevölkerung oder Bestandteile derselben, die in Polen, Tschechoslowakei und Ungarn zurückgeblieben sind“ nach Deutschland anerkannt werde und fügt dann wörtlich hinzu: „Sie“ – nämlich die drei Mächte – „stimmen darin überein, daß jede derartige Überführung, die stattfinden wird, in ordnungsgemäßer und humaner Weise erfolgen soll . . . Die Tschechoslowakische Regierung, die Polnische Provisori-

sche Regierung und der Alliierte Kontrollrat in Ungarn werden gleichzeitig von obigem in Kenntnis gesetzt und ersucht werden, inzwischen weitere Ausweisungen der deutschen Bevölkerung einzustellen, bis die betroffenen Regierungen die Berichte ihrer Vertreter an den Kontrollausschuß geprüft haben.“²⁸⁾

Aus diesem Wortlaut des Schlußkommuniqués, in dem überdies wiederholt auf den noch ausstehenden Friedensvertrag verwiesen wird, kann keine Änderung des schon damals geltenden Völkerrechts abgeleitet werden. Mit Recht hat daher Winiarski mit seinem Argument bei den anderen Völkerrechtlern keinen Anklang gefunden. Mehrere Mitglieder des Institut de Droit International haben ausdrücklich erklärt, daß die im Potsdamer Abkommen enthaltenen Passagen über die Ausweisung der Deutschen völkerrechtswidrig sind²⁹⁾.

Die Tatsache, daß bei der Erörterung des Rechts auf die Heimat und des völkerrechtlichen Vertreibungsverbots auch auf völkerrechtliche Verträge hingewiesen wird, die erst nach dem Vertreibungs geschehen von 1945/46 in Kraft getreten sind, wie z. B. die Völkermordkonvention von 1948, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß das völkerrechtliche Vertreibungsverbot schon vorher bestand und unabhängig von seiner teilweisen oder vollständigen Kodifizierung in multilateralen Verträgen besteht. Freilich ist ebenso unleugbar, daß es eng mit der „in der Entwicklung befindlichen Gesamtmaterie der menschenrechtlichen Völkerrechtsnormen“³⁰⁾ zusammenhängt und sich daher im Einklang mit der gesamten Menschenrechtsentwicklung zunehmend verfestigt. In der Zeit zwischen 1945 und 1990 hat das völkerrechtliche Vertreibungsverbot an Klarheit und Deutlichkeit gewonnen³¹⁾.

Selbstverständlich muß der Friedensvertrag oder die anderweitige Friedensregelung der Tatsache Rechnung tragen, daß in den Vertreibungsgebieten Nichtdeutsche sesshaft geworden sind. Das daraus entstandene Rechtsproblem ist jedoch nicht als Konkurrenz zwischen zwei Heimatrechten zu begreifen, sondern als eine Frage des menschenrechtlichen Schutzes der inzwischen dort Angesiedelten. Da hier von vornherein nur von vertraglichen Rege-

²⁸⁾ Text in: Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands, Frankfurt/M. 1957, S. 254 f.

²⁹⁾ Vgl. Anm. 26, S. 190.

³⁰⁾ Alfred M. de Zayas, Population, Expulsion and Transfer, in: Rudolf Bernhard (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8 (1985), S. 443.

³¹⁾ Das zeigt sich deutlich in der Einleitung zu Dieter Blumenwitz (Anm. 23), S. 3 ff. Ebenso deutlich wird darin aber auch nachgewiesen, daß die Vertreibung bereits 1945 ein völkerrechtliches Delikt darstellte; ebd., S. 57 ff.

²⁶⁾ *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1952, Bd. 44/II, S. 180.

²⁷⁾ Ebd., S. 191 f.

lungen zu sprechen ist, erübrigt es sich, darauf hinzuweisen, daß die in jenen Gebieten jetzt lebende Bevölkerung schon durch das allgemeine völkerrechtliche Gewaltverbot — dessen absolute Beachtung die Bundesrepublik Deutschland und innerhalb derselben gerade die Vertriebenenverbände immer wieder bekräftigt haben — auf jeden Fall vollständig vor jeder Zwangsmaßnahme geschützt ist. Aber auch der ganze Katalog der Menschenrechte, darunter das völkerrechtliche Vertreibungsverbot, dient ihrem Schutz. Ausgeschlossen bleiben nur zwei Möglichkeiten:

1. Der Friedensvertrag, oder die ihn ersetzende sonstige Friedensregelung, darf zur Frage der Vertreibung nicht schweigen.
2. Der Friedensvertrag, oder die sonstige friedensvertragliche Regelung, darf die Vertreibung nicht billigen.

Selbstverständlich dürfen auch die rechtlichen Konsequenzen, die der Friedensvertrag oder die sonstige Friedensregelung aus der Mißbilligung der Vertreibung zieht, die Menschenrechte nicht verhöhn. Ziel der diesbezüglichen Regelungen ist es ja, eine Wiederholung der Vorgänge, die sich unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs abgespielt haben, in Zukunft unmöglich zu machen. Diesem Ziel würde ein bloßes Lippenbekenntnis zum allgemeinen Vertreibungsverbot, oder eine formale Entschuldigung für die Vorgänge der Jahre 1945/46, nicht dienen. Aber aus eben diesem Grunde kann allen, die rechtliche Konsequenzen aus der ernstgemeinten Festigung des Vertreibungsverbot und der mit ihm zusammenhängenden Menschenrechte befürchten, die Gewißheit gegeben werden, daß ihnen kein Leid und kein Rechtsverlust zugefügt werden wird. Von der Ein-

sicht in diese Zusammenhänge wird der künftige Frieden in Europa abhängen. Noch ist ungewiß, ob diese Einsicht bei allen vorhanden ist, die an der Friedensregelung teilzunehmen haben. Staatsmänner wie Vaclav Havel berechtigen aber zu der Hoffnung, daß die Einsicht noch weiter wachsen wird.

Niemand zweifelt mehr daran, daß die Menschenrechtsfrage im Mittelpunkt der Friedensregelung stehen muß. Schon ist das Wort vom „Gemeinsamen Haus der Menschenrechte“ gefallen³²⁾. Zumindest das Fundament dieses Gemeinsamen Hauses hat die Europäische Menschenrechtskonvention bereits geschaffen. Art. 3 Abs. 1 ihres vierten Zusatzprotokolls vom 16. September 1963³³⁾ lautet: „Niemand darf aus dem Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme ausgewiesen werden.“

Die bisherigen Ostblockstaaten, die in das „Gemeinsame Europäische Haus“ wieder einziehen möchten und die deshalb schon jetzt einen Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention erwägen, können nicht hoffen, daß sie sich mit dem formalen Hinweis auf das erst spätere Inkrafttreten des vierten Zusatzprotokolls jeglicher Auseinandersetzung mit der Vertreibungsfrage entziehen können. Sie würden dadurch nicht nur ihre Glaubwürdigkeit verlieren, sondern das Fundament des Friedens erschüttern. Die Vertreibungsfrage ist nicht nur eine Frage der Moral oder der nationalen Ehre. Sie ist auch und vor allem eine Frage des Rechts. Das Recht aber ist das Fundament des Friedens. Auch unter diesem Aspekt erweist sich die Stellungnahme zur Vertreibung als Prüfstein der Friedensregelung.

IV.

Resümierend kann festgehalten werden, daß die Überlegungen zu einer friedensvertraglichen Regelung für ein wiedervereinigtes Deutschland immer wieder nicht nur zu einem Zusammenhang zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht führen, sondern auch mit besonderer Eindringlichkeit einen historischen Zusammenhang deutlich werden lassen, nämlich den Einbau der deutschen Verfassung in die internationale Friedensordnung Europas. Nicht zum ersten Mal wurde diese Verknüp-

fung sozusagen schlaglichtartig beleuchtet. Es ist weder Überheblichkeit noch Selbstbemitleidung, wenn davon gesprochen wird, daß der enge Zusammenhang zwischen der innerstaatlichen und der völkerrechtlichen Ordnung zum deutschen Schicksal gehört. Zwar existiert kein Staat in völliger Isolation von den anderen. In gewisser Weise ist daher jede Staatsverfassung in die völkerrechtliche Ordnung eingebettet. Aber das ist nicht gemeint, wenn von den engen Verknüpfungen der staatsrechtlichen Ordnung Deutschlands mit der völkerrechtlichen Ordnung Europas und damit der Völkergemeinschaft als solcher die Rede ist. Gemeint ist vielmehr, daß die Staats- und Nationsbildung in Deutschland sich von Anfang an im internationalen

³²⁾ Vgl. Ottfried Hennig, Wir sind zur Versöhnung bereit!, in: Deutscher Ostdienst, Nr. 7 vom 16. Februar 1990, S. 5.

³³⁾ BGBl. 1968 II, S. 423.

Kontext vollzogen hat und von ihm maßgeblich geprägt worden ist.

Nicht nur wegen des verlorenen Krieges muß es daher von den Deutschen akzeptiert werden, daß die deutsche Frage unter dem Aspekt des europäischen Friedens gesehen wird. Das hohe Maß an nationaler Selbstverleugnung, das die Anerkennung dieser Tatsache von den Deutschen fordert, wird nur zum Teil ausgeglichen durch die Rechtspositionen, die das geltende Völkerrecht auch dem deutschen Volk mit dem Selbstbestimmungsrecht und den übrigen Menschenrechten einräumt. Die historische Lehre aber ist für Deutsche und Nichtdeutsche — aus der Sicht des Jahres 1945: für Besiegte und Sieger — absolut gleich: die deutsche Frage kann nur im Rahmen einer europäischen Friedensordnung gelöst werden.

Gegenwärtig nimmt die Vorstellung Gestalt an, eine solche Friedensregelung unter dem Dach der KSZE-Schlußakte von Helsinki und den Beschlüssen ihrer Nachfolgekongressen (man könnte auch sagen: im Zuge des KSZE-Prozesses) zu schaffen. Dieser Gedanke ist erfolgversprechend und zukunftsweisend. Möglich wäre allerdings auch die Einberufung einer eigenen Diplomatischen Konferenz. Doch unabhängig von der organisatorischen Vorbereitung und unabhängig davon, wieviel Zeit sie noch in Anspruch nehmen wird, ist schon jetzt auf die Grundprinzipien hinzuweisen, die bei dieser Friedensregelung zu beachten sind.

An erster Stelle steht die Forderung, die gesamte Friedensregelung und jedes ihrer einzelnen Teile auf die Grundlage des Völkerrechts zu stellen. Die Methode, die Behandlung des besiegten Staates und seiner Bevölkerung außerhalb des Völkerrechts zu stellen, ist nicht geeignet, eine tragfähige Grundlage für die europäische Friedensordnung zu schaffen.

Die zweite Forderung folgt zwangsläufig aus der ersten: Grundlage der zu schaffenden Friedensordnung muß das Völkerrecht in seiner gegenwärtigen Form sein, die ihrerseits auf künftige Entwicklungen angelegt ist. Letzteres ist keine zweckgerichtete Forderung, sondern eine Tatsache, die sich aus dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des gesamten

Völkerrechts als einer im Umbruch befindlichen Rechtsordnung ergibt. Freilich sind Maßnahmen, die etwa 1945 gesetzt wurden, am Maßstab des damals geltenden Rechts zu messen. Aber die Bestimmungen des Friedensvertrags oder der an seine Stelle tretenden sonstigen Friedensregelung müssen sich an dem im Zeitpunkt der Schaffung jener Friedensregelung geltenden Völkerrecht orientieren. Sie dürfen ihm nicht widersprechen und sie dürfen seine weitere konsequente Entwicklung nicht behindern.

Im Mittelpunkt jener Entwicklung stehen die Menschenrechte. Vieles von dem, was 1945 und danach von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs unternommen wurde, verstieß schon damals gegen das Völkerrecht. Vieles davon ist mittlerweile geregelt worden. Von allen menschenrechtlichen Fragen, die die Maßnahmen der Sieger nach 1945 aufgeworfen haben, ist und bleibt die Vertreibung diejenige, die in einer Friedensregelung auf keinen Fall verschwiegen werden darf.

Die Zukunftsgerichtetheit des Völkerrechts sollte ein Ansporn für mutige politische Entscheidungen sein. Schon jetzt bietet das Völkerrecht Institutionen, Konfliktlösungsmechanismen und Organisationsformen an, die ein friedliches Zusammenleben von Einzelmenschen, Völkern und Volksgruppen in einem „gemeinsamen Haus der Menschenrechte“ ermöglichen. Nicht nur im Bereich der militärpolitischen und ökonomischen Maßnahmen gilt es, aus dem engen Denkschema der Vergangenheit auszubrechen, um die gewaltigen Möglichkeiten wahrzunehmen, die jetzt für die Schaffung von Frieden, Sicherheit, Stabilität und Wohlstand gegeben sind. Es gilt auch und vor allem für die Friedensregelung mit dem wiedervereinigten Deutschland, ganz gleich, ob diese in einem noch abzuschließenden formellen Friedensvertrag enthalten ist oder im Rahmen des KSZE-Prozesses geschaffen wird. Der Völkerrechtler blickt den dafür notwendigen politischen Entscheidungen mit Sorge entgegen, weil er weiß, welche Bedeutung diese Friedensregelung für die Weiterentwicklung des Völkerrechts haben wird. Es geht nicht nur um Deutschland.

Dietrich Rauschnig: Der deutsch-deutsche Staatsvertrag als Schritt zur Einheit Deutschlands

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/90, S. 3–16

Mit dem Staatsvertrag wird die wirtschaftliche Vereinigung der beiden deutschen Staaten vereinbart und vollzogen. Er baut auf dem Wandel in der DDR von einer sozialistischen Zwangsherrschaft zu einer freiheitlich-demokratischen Ordnung auf und trägt dazu bei, diesen Vorgang unumkehrbar zu machen. Mit der Währungsunion läßt er Bevölkerung und Betriebe der DDR an den Vorteilen einer stabilen, konvertierbaren Währung teilhaben und gewährleistet gleichzeitig, daß die Stabilität der deutschen Währung durch den Vereinigungsprozeß nicht gefährdet wird. Für die Umstellung auf die soziale Marktwirtschaft führt die Wirtschaftsunion die Rahmenbedingungen ein. Das bundesdeutsche Wirtschaftsrecht wird übernommen, für die strukturelle Veränderung der Betriebe und für Überbrückungshilfen wird Sorge getragen.

Die Umweltunion wird derart verwirklicht, daß das Atomgesetz übernommen wird, für alle Neuanlagen die Genehmigungserfordernisse des Bundesrechts zugrunde gelegt werden und das Umweltrecht unverzüglich anzupassen ist. Umstellungsprobleme werden für die Beschäftigten nach dem Arbeitsförderungsgesetz gemildert. Weiterhin erhalten die Arbeitnehmer durch die Sozialunion eine Rechtsstellung, wie sie das Bundesrecht gewährt. Die Renten werden dynamisiert und leistungsbezogen gezahlt.

Mit dem Vertrag wird nicht eine zwischenstaatliche Organisation errichtet. Im notwendigen Umfang werden Zuständigkeiten auf Bundesbehörden übertragen. Änderungszuständigkeiten für übernommene Gesetze bleiben beim Bundesgesetzgeber. Die Bildung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ist damit nicht ein Zusammenschluß zweier Partner mit gleichen Rechten und Pflichten, sondern sie stellt einen gegenständlich beschränkten Beitritt der DDR zur Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unter Ausweitung der Kompetenzen von Bundesorganen dar.

Gernot Gutmann: Produktivität und Wirtschaftsordnung. Die Wirtschaft der DDR im Wandel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/90, S. 17–26

Ein Kernproblem der bisherigen Planwirtschaft der DDR bestand darin, daß sie in einem doppelten Sinn nur wenig produktiv war. Zum einen war das mit den gegebenen Ressourcen erzeugte Gütersortiment den Zielen der Bürger nur begrenzt angemessen, erlaubte also nur ein bescheidenes Wohlstandsniveau, und zum anderen war der Faktoraufwand pro Einheit des erzeugten Sozialprodukts sehr hoch und damit die durchschnittliche Arbeitsproduktivität relativ gering.

Hauptursache für diesen Produktivitätsrückstand gegenüber westlichen Industrieländern waren Defekte in der bisherigen Wirtschaftsordnung, insbesondere Mängel in der Informationsnutzung und in der Arbeitsmotivation. Verbesserung der Produktivität hat daher die Transformation der Wirtschaftsordnung in eine marktwirtschaftliche zur Voraussetzung. Beim Übergang von der Plan- in die Marktwirtschaft gibt es aber eine Reihe von Problemen, von denen einige an den Beispielen der Umgestaltung der Form der Wirtschaftsplanung, der Eigentumsordnung und der Form der Preisbildung beschrieben werden. Anschließend werden noch einige Vor- und Nachteile zweier alternativer Wege zur Transformation der Wirtschaftsordnung dargestellt.

Heinz Lampert: Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/90, S. 27–33

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst verschiedene Ursachen und Arten sozialpolitischen Handlungsbedarfs aufgezeigt, die mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und dem Staatsvertrag über die Einführung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion auftreten. Im Anschluß daran werden die Ziele und Prinzipien dargestellt, die bei der sozialpolitischen Flankierung des Reformprozesses in der DDR beachtet werden müssen, insbesondere das Prinzip der Ordnungskonformität der Sozialpolitik in bezug auf das für ein vereinigtes Deutschland verbindlich erklärte Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft. Schließlich wird für verschiedene Handlungsfelder der Sozialpolitik der kurzfristig bestehende Bedarf an Maßnahmen abgeleitet.

Die Analyse führt zu dem Ergebnis, daß der qualitativ und quantitativ erhebliche Bedarf an Sozialpolitik innerhalb kurzer Zeit nicht voll gedeckt werden kann. Es besteht aber kein Zweifel, daß auf der Basis des hochentwickelten ökonomischen Potentials der Bundesrepublik und des entwickelbaren ökonomischen Potentials in der DDR die anfallenden Aufgaben mittelfristig gelöst werden können.

Otto Kimminich: Überlegungen zu einer friedensvertraglichen Regelung für ein wiedervereinigtes Deutschland unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/90, S. 34–45

Von den drei Funktionen des Friedensvertrags (Beendigung des Kriegszustands, Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen, Regelung der durch den Krieg entstandenen Rechtsfragen) sind nach dem Zweiten Weltkrieg die ersten beiden ohne förmlichen Friedensvertrag erfüllt worden. Auch viele der Kriegsfolgeprobleme sind durch völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik Deutschland gelöst worden. Ihr Fortbestand ist auch für die Zeit nach der Wiedervereinigung auf der Grundlage der völkerrechtlich abgesicherten Identitätspraxis der Bundesrepublik Deutschland gesichert.

Unter den bisher noch ungelösten Rechtsproblemen nehmen die, die mit der Menschenrechtsfrage zusammenhängen, einen besonderen Platz ein. Die Menschenrechte haben sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs fortentwickelt. Für die Beurteilung von Maßnahmen, die 1945 ergriffen worden sind, muß der Maßstab jenes Jahres gelten, für den Abschluß eines Friedensvertrags mit Deutschland oder einer anderweitigen Regelung der noch offenstehenden Fragen — sei es im Wege bilateraler Verträge, sei es im Rahmen des KSZE-Prozesses — ist der Maßstab des im Zeitpunkt jenes Vertragsabschlusses geltenden Völkerrechts anzulegen.

Das völkerrechtliche Vertreibungsverbot galt bereits 1945 und ist seither entscheidend verstärkt worden. Für die Reparationsfrage galt bereits am Ende des Ersten Weltkriegs, daß der einzelne Bürger des besiegten Staates, dessen Eigentum zu Reparationszwecken herangezogen worden ist, hierfür entschädigt werden mußte. Dieser Grundsatz ist bereits in den Friedensverträgen am Ende des Ersten Weltkriegs zum Ausdruck gekommen. Im Zuge der Weiterentwicklung der Menschenrechte ist er gefestigt worden.

Seit der Entstehung des Völkerrechts steht die Verfassung Deutschlands in engem Zusammenhang mit der internationalen Ordnung. Die Jahre 1648 (Westfälischer Friede) und 1815 (Wiener Kongreß) beleuchten dies schlaglichtartig. Es ist deshalb nichts Neues, wenn auch heute die deutsche Frage unter dem Aspekt der europäischen Friedensordnung gesehen wird. Diese Friedensordnung muß auf dem Fundament des Völkerrechts errichtet werden. Dazu gehören vor allen Dingen die Menschenrechte, und zwar nach dem Entwicklungsstand, den sie gegenwärtig erreicht haben.