

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich Albrecht

Die internationale Regelung der Wiedervereinigung
Von einer „No-win“-Situation zum raschen Erfolg

Manfred Wegner

Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders

Wolfgang Schroeder

Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland:
Zwischen Transformation und Standortdebatte

Fritz Vilmar/Wolfgang Dümcke

Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik
Eine unerledigte Aufgabe der Politikwissenschaft

Helmut Wiesenthal

Die neuen Bundesländer als Sonderfall
der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas

B 40/96

27. September 1996

Ulrich Albrecht, Dr. phil., geb. 1941; Professor für Friedens- und Konfliktforschung am Institut für Internationale Politik und Regionalstudien des Fachbereichs Politische Wissenschaft der FU Berlin; 1990 Leiter des Planungsstabes im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR und als solcher an den 2 + 4-Verhandlungen beteiligt.

Veröffentlichung zum Thema u. a.: Die Abwicklung der DDR. Die „2 + 4-Verhandlungen“. Ein Insiderbericht, Opladen 1992.

Manfred Wegner, Dr. rer. pol., geb. 1931; Wirtschaftsberater; 1963–1983 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel; 1984–1989 Vorstandsmitglied des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München; 1992–1993 Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Die neuen Bundesländer in der EWG, Baden-Baden 1993; Produktionsstandort Ostdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/94; Bankrott und Aufbau – Ostdeutsche Erfahrungen, Baden-Baden 1995.

Wolfgang Schroeder, Dr. rer. soc., geb. 1960; 1987–1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main; seit 1991 Referent für Grundsatzfragen beim Vorstand der IG Metall.

Veröffentlichungen u. a.: Katholizismus und Einheitsgewerkschaft. Der Streit um den DGB und der Niedergang des Sozialkatholizismus in der Bundesrepublik bis 1960, Bonn 1992; (zus. mit Wolfgang Kowalsky) Rechtsextremismus. Einführung und Forschungsbilanz, Opladen 1994.

Fritz Vilmar, Dr. phil., geb. 1929; Professor für Politikwissenschaft an der FU Berlin; Emeritierung 1995. Seit 1990 Gründer und Mitarbeiter einer kibbuzähnlichen Gemeinschaft in Ostdeutschland.

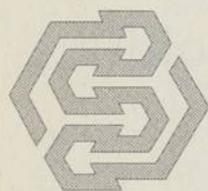
Veröffentlichungen u. a.: Rüstung und Abrüstung im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main 1965; Strategien der Demokratisierung, 2 Bde., Darmstadt 1973; (zus. mit Karl-Otto Sattler) Wirtschaftsdemokratie und Humanisierung der Arbeit, Frankfurt am Main 1978; (zus. mit Brigitte Runge) Handbuch Selbsthilfe, Frankfurt am Main 1988; (Hrsg. zus. mit Wolfgang Dümcke) Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses, Münster 1995.

Wolfgang Dümcke, Dr. sc. phil., geb. 1953; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereichsinstitut Sozialwissenschaften der Humboldt Universität Berlin, Lehrbeauftragter am Fachbereich Politikwissenschaft der FU Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Bildung in den neuen Bundesländern, Hamburg 1991; (Hrsg. zus. mit Fritz Vilmar) Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses, Münster 1995.

Helmut Wiesenthal, Dr. rer. soc., geb. 1938; Studium der Soziologie, Volkswirtschaft und Politikwissenschaft in Münster und Bielefeld; seit 1994 Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Realism in Green Politics, Manchester 1993; (Hrsg.) Einheit als Interessenpolitik, Frankfurt am Main – New York 1995; (Mithrsg.) Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leverkusen 1995; Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen, in: Zeitschrift für Soziologie, (1995) 2; East Germany as a Unique Case of Societal Transformation: Main Characteristics and Emergent Misconceptions, in: German Politics, (1995) 3.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die internationale Regelung der Wiedervereinigung Von einer „No-win“-Situation zum raschen Erfolg

I. Vorbemerkungen

Das Bemerkenswerte an der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 bleibt, daß sie überhaupt, und dann so rasch nach der Wende in der DDR im Herbst 1989 zustande kam. Eine Mehrheit der politischen Akteure war nämlich dagegen. Damit sind nicht jene Dissidenten gemeint, die das alte SED-Regime in der DDR stürzten und die seinerzeit eine andere, bessere DDR anstrebten. Gemeint sind vor allem die vier Siegermächte, die die Verantwortung für „Deutschland als Ganzes“ trugen. Drei der vier Hauptsiegermächte gingen, wie heute nachgewiesen werden kann, in das Jahr 1990 mit dem festen Willen, die deutsche Vereinigung zu verhindern oder sie zumindest erheblich zu verzögern – und ahnten schon bei Beginn, daß sie dies nicht schaffen würden. Der französische Staatspräsident François Mitterrand äußerte am 18. Oktober 1989 im Ministerrat: „Wir können Deutschland schließlich nicht den Krieg erklären, um seine Wiedervereinigung zu verhindern.“¹ Die britische Premierministerin Margaret Thatcher hatte kurz zuvor Michail S. Gorbatschow in Moskau besucht und berichtet in der ihr eigenen Offenheit: „Ich erklärte ihm, daß zwar die NATO traditionell Erklärungen zur Unterstützung des deutschen Wunsches auf Wiedervereinigung abgegeben habe, daß wir aber tatsächlich sehr besorgt seien ... Herr Gorbatschow bestätigte, daß die Sowjetunion ihrerseits die deutsche Wiedervereinigung nicht wünsche.“² Im Februar 1990 äußerte ähnlich der sowjetische Außenminister Schewardnadse in Ottawa, daß neunzig Prozent des russischen Volkes gegen die Wiedervereinigung Deutschlands stim-

men würden, wenn sie gefragt würden³. Neben den Hauptsiegermächten wären weitere Gegner des Vereinigungsprojektes anzuführen, etwa Polen.

Am Gegenpol steht die damalige Bundesregierung, personifiziert in Bundeskanzler Helmut Kohl und Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher. Letzterer wollte, wie er 1990 wiederholt äußerte, den Vereinigungsprozeß „nicht sauer werden lassen“. Hervorzuheben ist, daß die beiden Spitzenpolitiker Zuarbeit durch ein Team von in der Frage der Vereinigung ungewöhnlich engagierten Mitarbeitern erhielten, die das Projekt Vereinigung zu ihrer Herzenssache erklärten⁴. (Die Wiedervereinigungspolitik der abtretenden DDR unter Ministerpräsident Lothar de Maizière soll hier nicht weiter gewürdigt werden.) Aber all das nur zu verständliche Engagement auf deutscher Seite, das Projekt Wiedervereinigung energisch voranzubringen, wird nicht hinreichen, um zu verstehen, warum gegen entschiedenen Widerstand gewichtiger Akteure es unverhofft zu raschem Erfolg kam.

Allein die amerikanische Regierung entschloß sich früh, der Kohlschen Politik einer raschen Vereinigung zu folgen. Robert D. Blackwill, seinerzeit im amerikanischen 2 + 4-Team tätig, hebt das frühe Engagement seines Präsidenten George Bush hervor: „Bush (sprach) häufig seine starke Unterstützung für die deutsche Einheit aus. Er war der einzige führende westliche Politiker außerhalb der Bundesrepublik, der sich schon damals so äußerte.“⁵ Blackwill spricht weiter von einer in der

1 Zit. nach: Jacques Attali, *Verbatim*, Tome III. *Chronique des années 1988–1991*, Paris 1995, S. 322 (Attali, für zehn Jahre Sonderberater des französischen Staatspräsidenten, publiziert mit „Verbatim III“ den dritten und letzten Teil seiner protokollähnlichen Mitschriften von Äußerungen Mitterrands).

2 Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, London 1995, S. 792.

3 Vgl. Philip Zelikow/Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Cambridge, Mass. – London 1995, S. 192. – Zelikow und Rice waren Mitarbeiter im Team von Präsident Bush und sind heute wieder Hochschullehrer in den USA.

4 Vgl. Barbara Munske, *The Two Plus Four Negotiations From a German-German Perspective. An Analysis of Perception*, Münster – Hamburg 1994.

5 Robert D. Blackwill, *Deutsche Vereinigung und amerikanische Diplomatie*, in: *Außenpolitik. Zeitschrift für internationale Fragen*, (1994) III, S. 213. – Blackwill hatte 1990 die Position eines Special Assistant to the President inne und kam vom Nationalen Sicherheitsrat. Heute ist er Professor an der John F. Kennedy School of Government der Harvard University. Für seine Verdienste um die deutsche Vereinigung

Vereinigungsfrage „außergewöhnlich aktiven amerikanischen Diplomatie“⁶.

Zu Beginn des Wiedervereinigungsprozesses, dies sei hervorgehoben, stand somit eine eindrucksvolle Veto-Koalition von drei der vier Siegermächte gegen Bestrebungen zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Das schien im Auftakt für Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher (und Präsident Bush) eine „No-win“-Situation zu sein. Um so bemerkenswerter bleibt es, daß die Wiedervereinigung dann doch innerhalb eines dreiviertel Jahres mit Zustimmung auch der drei „dissentierenden“ Hauptsiegermächte erfolgte. Der Wechsel der Haltung der drei, der UdSSR, Frankreichs und Großbritanniens, und die Rolle der anderen drei, der USA und der beiden deutschen Staaten, in diesem Prozeß ist das Thema der folgenden Reflexion.

Das einstweilige Nein der drei hatte Gründe. „Helfen Sie mir, die deutsche Wiedervereinigung zu vermeiden, sonst werde ich durch einen Militär abgelöst. Wenn Sie das nicht tun, dann tragen Sie die Verantwortung für den Krieg“, so Michail S. Gorbatschow zu François Mitterrand Anfang Dezember 1989 in Kiew⁷. Umgekehrt hatte Mitterrand gemeint, sich auf den russischen Widerstand gegen die deutsche Vereinigung verlassen zu können. Auf der Fahrt zum Golfplatz äußerte der französische Staatspräsident zu seinem Vertrauten Jacques Attali einen Monat vor dem Fall der Mauer, am 2. Oktober 1989: „Diejenigen, die von deutscher Wiedervereinigung sprechen, begreifen nichts. Die Sowjetunion wird das nie hinnehmen. Das wäre der Tod des Warschauer Paktes.“⁸ Ähnlich die britische Premierministerin Thatcher: „Es schien anfänglich wahrscheinlich, daß die Sowjets dem Wiedererstehen eines starken Deutschland mit Macht widerstreben würden, zumal einem zu westlichen Bedingungen vereinten, verbunden mit der Diskreditierung des Kommunismus.“⁹

In der Tat ist die deutsche Vereinigung im Ergebnis verbunden mit dem Niedergang der Sowjetunion, dem Abtritt einer Supermacht, und dem Zerfall des Kommunismus. – Margaret Thatcher porträtiert die französischen Vorbehalte gegen die deutsche Vereinigung, personalisiert an Mitterrand: „Präsident Mitterrand ist ein kultivierter und kosmopolitischer Mensch, der aber in der französi-

wurde ihm das Großkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland verliehen.

6 Ebd., S. 211.

7 J. Attali (Anm. 1), S. 366.

8 Ebd., S. 313.

9 M. Thatcher (Anm. 2), S. 792.

schen Innenpolitik etwas über den Wolken schwebt. Wie viele Franzosen seiner Generation ist er umgetrieben von der Furcht vor den Konsequenzen einer deutschen Vorherrschaft.“¹⁰ Für Großbritannien stellt die britische Premierministerin fest: „Ich sah sogleich, daß es tiefgehende Folgen für das Mächtegleichgewicht in Europa geben würde, in welchem ein wiedervereinigtes Deutschland dominieren würde. Es gab nunmehr eine neue und andersartige ‚deutsche Frage‘, die offen und förmlich angesprochen werden mußte, was ich getan habe.“¹¹

Weiter Frau Thatcher: „Deutschland schwankt unberechenbar zwischen Aggression und Selbstzweifeln hin und her . . . Der wahre Ursprung deutscher Angst (das deutsche Wort steht so im englischen Original, U. A.) ist die Agonie deutscher Selbsterkenntnis . . . Aufgrund seiner Eigenart ist Deutschland in Europa eher eine Kraft der Destabilisierung als eine der Stabilität.“¹²

Zusammengefaßt: Michail Gorbatschow befürchtete – wie wir heute wissen, zu Recht – das Ende des Sowjetsystems und des Warschauer Paktes, François Mitterrand war bewegt von den Schatten der Geschichte und Margaret Thatcher sah das europäische Gleichgewicht abgelöst von teutonischer Vorherrschaft – was konnte es mehr an Gründen geben, sich der Vereinigung der Deutschen zu widersetzen?

Nachdem die Frage nach der Möglichkeit der Zustimmung der vier Mächte zur Wiedervereinigung dermaßen aufgeladen worden ist, soll der tatsächliche Ablauf der Verhandlungen verfolgt und gefragt werden, wie es dann doch zu einer zügigen Wiedervereinigung – einschließlich der Regelung der „äußeren Aspekte“, der Aufgabe der Siegerrechte – gekommen ist.

II. Die Eröffnung: Die Konferenz „Offener Himmel“ in Ottawa

Im kanadischen Ottawa tagte im Februar 1990 die sogenannte „Open-Skies“-Konferenz. Es ging um einen alten amerikanischen Plan: die Inspektion fremder Territorien durch Flugzeuge anderer Mächte. Die Umsetzung dieser auf den amerikanischen Präsidenten Eisenhower zurückgehenden Idee war mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes

10 Ebd., S. 552.

11 Ebd., S. 769.

12 Ebd., S. 791.

politisch möglich geworden. Die eigentliche, die nicht-genannte Tagesordnung war von ganz anderen Themen bestimmt. In der Sicht der Zeitgenossen war wichtigstes Ergebnis das sowjetisch-amerikanische Übereinkommen, die Truppenstärken in Europa künftig auf jeweils 195 000 Mann zu beschränken.

Ansonsten war das Ottawa-Meeting von heftigster Ad-hoc-Diplomatie geprägt. Besonders US-Außenminister James Baker gab den Libero: Einerseits hatte er der Scharade der förmlichen Verhandlungen zwischen NATO und dem Warschauer Pakt zu folgen; andererseits, so ein Mitarbeiter, „nutzte Baker jeden freien Augenblick zwischen den pflichtgemäßen Sitzungen des Open-Skies-Plenums zur intensiven Diplomatie mit anderen Außenministern, einschließlich Schewardnadse, über das Deutschlandproblem ... Am 13. Februar beispielsweise traf sich Baker mit Schewardnadse zu mindestens fünf verschiedenen Zeitpunkten, hatte eine gleiche Anzahl von Treffen mit Genscher, traf privat mit Hurd und Dumas zusammen, nahm an zwei Ministerbesprechungen der Vierergruppe (mit Vertretern Großbritanniens, Westdeutschlands und Frankreichs) teil und saß zudem einem Treffen der westlichen Außenminister vor.“¹³

Ergebnis dieses hektischen Februartages vor sechseinhalb Jahren war ein unscheinbares Kommuniqué der sechs Außenminister von 13 Zeilen, „abgegeben“, wie es tiefstapelnd heißt, „am Rande der ‚Open-Skies‘-Konferenz in Ottawa“. Der damalige DDR-Außenminister Oskar Fischer wurde bei dieser Gelegenheit zum letzten Male amtlich wahrgenommen, beim eigentlichen Vorgang spielte er eine eher marginale Rolle. Kernsatz des Kommuniqués, welches immerhin die Verhandlungen über die Aufgabe der Siegerrechte einleitete, ist die Mitteilung, „daß sich die Außenminister ... treffen werden, um die äußeren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit, einschließlich der Fragen der Sicherheit der Nachbarstaaten, zu besprechen“¹⁴.

Diese Formulierung muß man sehr genau lesen: Es werden keine Verhandlungen, lediglich Besprechungen angekündigt. Besonders in den drei „disidenten“ Hauptstädten verstand man im Februar

1990 darunter Vorgespräche über irgendwann später stattfindende Verhandlungen.

Auf der „Open-Skies“-Konferenz löste das Kommuniqué unter den anderen Außenministern eine Sensation aus. Eine Anzahl von Staatsvertretern beschloß sogleich, auf diesen Zug zu springen und ihre Länder an den Verhandlungen zu beteiligen, etwa der italienische Außenminister De Michelis und der niederländische Außenminister van den Broek. Bundesminister Genscher wies diese, nimmt man die folgende Zitierung (die er selber in seinen „Erinnerungen“¹⁵ wiedergibt), reichlich rüde auf die Plätze: „You are not part of the game.“ Der Bundesaußenminister schreibt dazu: „Es fiel mir nicht leicht, so zu reden, und doch gab es keine andere Wahl ... Die Diskussion war schnell beendet.“¹⁶

III. „2 + 4“ oder „4 + 2“?

Für die zu Beginn der Gespräche auseinanderklaffenden Positionen, wer die entscheidenden Vorgaben zu machen hätte, bleibt der Streit um ein Stück Semantik charakteristisch. In Deutschland heißen die nachfolgenden Verhandlungen „2 + 4-Verhandlungen“, wie Hans-Dietrich Genscher in seinen „Erinnerungen“ mit Nachdruck hervorhebt: „Ich legte Wert darauf, daß die beiden deutschen Staaten, deren Sache die staatliche Vereinigung war, über die außenpolitischen Aspekte mit den Vier sprachen und nicht umgekehrt. Jeder Anschein, die Vier würden über Deutschland verhandeln, mußte vermieden werden. Daraus ergab sich die im Titel der Konferenz genannte Reihenfolge: Zwei plus Vier, nicht Vier plus Zwei.“¹⁷

Bei den anderen Beteiligten ist es genau umgekehrt. Die Vier sprechen lange von „4 + 2-Verhandlungen“¹⁸. Margaret Thatcher betont ihrerseits die Formel 4 + 2 („ich zog es vor, dies die ‚vier-plus-zwei‘ zu nennen – das sind die Berliner Vier Mächte und die beiden Deutschland“¹⁹), ebenso verfahren insbesondere russische Betei-

15 Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 729.

16 Ebd. – Die Aussage, es hätte „keine andere Wahl“ gegeben, ist so nicht zu halten. Genscher relativiert sie in seinem Buch im weiteren Gang der Argumentation.

17 Ebd., S. 716 f.

18 Vgl. Ines Lehmann, *Angst – Bedenken – Erwartungen*. Westliche Pressereaktionen auf die deutsche Vereinigung 1989/1990, Diss. FU Berlin 1995 (i. E.).

19 M. Thatcher (Anm. 2), S. 799.

13 Ph. Zelikow/C. Rice (Anm. 3), S. 191.

14 Kommuniqué der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten von Amerika, abgegeben am Rande der „Open-Skies-Konferenz“ in Ottawa am 13. Februar 1990.

ligte. Die Russen zeigten sich, liest man Zeitzeugen nach, erbost über die deutsche Formel und wiesen diese zurück. Anatoli Tschernajew, engster Berater Gorbatschows, schreibt in seinem Bericht im Zwischentitel „Vier plus Zwei“ die sowjetische Position fort (und geht freilich im Text dann auf die Alternativformel über)²⁰. Besonders enerviert zeigt sich Valentin Falin, lange Jahre als Leiter der Internationalen Abteilung im Sekretariat des ZK der KPdSU so etwas wie der Partei-Außenminister: „Der sowjetische Außenminister bekam die ‚strikte‘ Anweisung, auf der Version ‚4 + 2‘ zu bestehen. Nicht nur, weil die Verantwortung für ‚Deutschland als Ganzes‘ den vier Mächten obliegt und die Bundesrepublik bis in die jüngste Zeit ständig die Bestätigung dieser Verantwortung verlangte. Es galt auch, die Stellungnahme Englands und Frankreichs zu berücksichtigen. Aber das wichtigste und Grundsätzliche war: Die Formel ‚4 plus 2‘ gab die richtigen Prioritäten wieder.“²¹

Falin wertet die russische Niederlage in diesem Streit um Semantik sehr grundsätzlich: „Die Formel ‚2 plus 4‘ trat in Kraft. Nach meinem Dafürhalten geriet die Sowjetunion in eine ausweglose Lage.“²²

An diesem unscheinbaren Detail, daß die Deutschen nicht nur ihre Beteiligung an den Gesprächen von Anfang an erreichten, sondern daß sich auch die deutsche Bezeichnung der Verhandlungen durchsetzte, kann man etwas über Machtprozesse in internationalen Beziehungen lernen. Die Bonner Akteure entnahmen dem Vorgang, daß ihre Positionen in der folgenden Auseinandersetzung Aussicht auf Bestätigung haben könnten und daß Briten, Franzosen und Sowjets möglicherweise bereit sein würden, weiter zurückzustecken.

IV. Die Frage der deutschen Ostgrenze

Die Frage der endgültigen Anerkennung der deutsch-polnischen Grenze überschattete den 2 + 4-Prozeß zur Einigung Deutschlands von seinen ersten Anfängen bis zu seinem Ende. Es

20 Vgl. Anatoli Tschernajew, *Die letzten Jahre einer Weltmacht. Der Kreml von innen*, übers. v. F. Börner/N. Juraschitz/U. Miht, Stuttgart 1993, S. 295 u. 297.

21 Valentin Falin, *Politische Erinnerungen*, übers. v. H. Pross-Weerth, München 1993, S. 491 (die variierende Schreibweise russischer Eigennamen folgt der jeweils angegebenen Übersetzung).

22 Ebd.

bedurfte erheblicher politischer Anstrengungen, besonders der Mediation durch den amerikanischen Präsidenten, um die Positionen der deutschen und der polnischen Regierung einander näherzubringen.

Im Gegensatz zu manchen raschen regierungsnahen Darstellungen aus Deutschland²³ stellt sich im Lichte der neueren Forschung der erfolgreiche Vollzug der Vereinigung nicht als geschmeidig ausgeführtes diplomatisches Meisterstück, sondern eher als von massiven Konflikten geprägter Vorgang dar. Das verwundert nicht, ging es doch für die Deutschen um den endgültigen Verzicht auf die vormaligen Ostgebiete. Die britische Premierministerin schloß nicht aus, daß besonders die Russen Anlaß zur Sorge hätten, wenn es in Deutschland zu „möglicherweise neuerlichen Ambitionen an seiner Ostflanke“ käme²⁴. So überrascht nicht, daß es in dieser Frage erhebliche Auseinandersetzungen innerhalb der Bundesregierung, zwischen der Bundesregierung und den (meisten) Westmächten, zwischen der Bundesrepublik und der Regierung der UdSSR sowie auch der DDR gab.

Im Ausland erzeugte die Haltung des deutschen Bundeskanzlers Irritationen. Margaret Thatcher berichtet unverblümt über ein Treffen des Europarates im Dezember 1989, wo Helmut Kohl geäußert habe, „daß Deutschland für den letzten Krieg damit bezahlt habe, daß es ein Drittel seines Territoriums verloren habe“. Frau Thatcher fährt fort: „Er blieb vage – für meinen Geschmack: zu vage – in bezug auf die Grenzfrage und argumentierte, daß die Oder-Neiße-Linie nicht ein rechtliches Problem werden sollte. Augenscheinlich verstand er damals sowie später nicht die polnischen Ängste und Empfindlichkeiten in dieser Frage.“²⁵ (Im Rückblick auf ihre Amtszeit als Premierministerin führt Margaret Thatcher als „incidental benefit“, als positive und nicht vorhergesehene Zugabe ihrer Politik an, daß diese „die deutsche Regierung gezwungen habe, die Grenzfrage mit den östlichen Nachbarn zu klären“²⁶.) Ähnlich

23 Vgl. Richard Kiessler/Frank Elbe, *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken: Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*, Baden-Baden 1993; Karl Kaiser, *Deutschlands Vereinigung: Die internationalen Aspekte*, Bergisch Gladbach 1991. Zum Kontrast (differenzierendere Wertungen enthaltend) aus der neueren deutschen Forschungsliteratur vgl. etwa: Elke Bruck/Peter M. Wagner (Hrsg.), *Wege zum „2 + 4“-Vertrag. Die äußeren Aspekte der deutschen Einheit*, Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland 6, München 1996.

24 M. Thatcher (Anm. 2), S. 790.

25 Ebd., S. 797.

26 Ebd., S. 814.

sieht der französische Präsident Mitterrand die Haltung Kohls. Am 21. Dezember 1989 äußert er unumwunden gegenüber seinem Vertrauten Attali: „Er verweigert die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze.“²⁷

Innenpolitisch entwickelte sich die Frage, wie mit der Grenzfrage gegenüber dem neuen Polen umgegangen werden sollte, in der Bundesrepublik zu einer Zerreißprobe. Anzeichen für diesbezügliche Spannungen zwischen Außenminister Genscher (FDP) und Bundeskanzler Kohl (CDU) hat es verschiedentlich gegeben. Zu der für die Frage der Teilnahme Polens an den 2 + 4-Gesprächen entscheidenden Sitzung mit dem amerikanischen Präsidenten Ende Februar 1990 nahm Helmut Kohl beispielsweise keinen Angehörigen des Auswärtigen Amtes mit. Auch der deutsche Botschafter in Washington war nicht dabei. – In einer Sitzung des Bundeskabinetts am 28. Februar 1990 äußerte Außenminister Genscher, daß er den Vorschlag von Ministerpräsident Tadeusz Mazowiecki zu Verhandlungen über einen neuen polnisch-deutschen Grenzvertrag unterstützen könne (Horst Teltschik berichtet, wie am gleichen Abend die „Kanzlerrunde“ über Genschers Motive für diese Kampfansage spekulierte)²⁸. Hans-Dietrich Genscher hatte sich früh in bezug auf die Grenzfrage festgelegt, etwa mit Sätzen in Reden vor der UN-Vollversammlung, die später in eine Entschließung des Deutschen Bundestages eingingen (die Polen hätten, so der Kernsatz des deutschen Außenministers, das „Recht, in sicheren Grenzen zu leben, das von uns als Deutschen weder jetzt noch in Zukunft durch Gebietsansprüche in Frage gestellt wird“²⁹).

Die Spannungen innerhalb der Bundesregierung wurden auch im Ausland wahrgenommen. So wird berichtet, daß US-Außenminister Baker gelegentlich auf die Teilnahme an einer Beratung zwischen dem amerikanischen Präsidenten und Kanzler Kohl verzichtete, um einer möglichen Teilnahme Hans-Dietrich Genschers vorzubeugen. Der gab seine Haltung nicht auf, als es im Zuge des deutschen Einigungsprozesses um Konkretionen ging. Am 6. März 1990 griff Genscher den Bundeskanzler in einem Koalitionsgespräch erneut in dieser Angelegenheit direkt an. Hernach wurde gar über

ein Ende der Regierungskoalition wegen der Polenfrage spekuliert³⁰.

Die Grenzfrage bildete (wie andere 2 + 4-Themen auch, etwa die Berlinfrage) ein rechtliches und ein politisches Problem. Die Vier Mächte hatten sich das Recht vorbehalten, die Grenzen von „Deutschland als Ganzem“ festzulegen. So war, in der Sicht des Kanzlers, weder die Bundesrepublik noch die DDR berechtigt, die Grenzfrage definitiv zu lösen. Rein rechtlich ließ sich diese Position verteidigen. Politisch allerdings war der Rechtsvorbehalt der Siegermächte besonders mit der weltpolitischen Wende 1989 entleert – es war klar, daß die Deutschen bei der Bestätigung der Staatsgrenzen das entscheidende Wort zu sagen haben würden.

Helmut Kohl wurden denn auch weniger rechtliche, sondern eher politische Gründe dafür unterstellt, daß er so mühsam, in einem langwierigen Prozeß, zu Zugeständnissen in der Grenzfrage zu bewegen war. „Uns war bewußt,“ schreibt Robert D. Blackwill mit Blick auf den deutschen Kanzler, „daß es für ihn aus innenpolitischen Gründen problematisch war, dem Wunsch der Polen wie auch der Franzosen und Briten nachzukommen, vor der Vereinigung einen deutsch-polnischen Grenzvertrag auszuhandeln und in Kraft zu setzen. Der Bundeskanzler war überzeugt, daß ihn ein solches Vorgehen im Hinblick auf die bevorstehende Bundestagswahl innenpolitisch in große Schwierigkeiten bringen konnte, vor allem in Süddeutschland, wo die Republikaner stark waren.“³¹ Philipp Zelowik und Condoleezza Rice sind skrupulöser, eine so direkte Verbindung zwischen Innen- und Grenzpolitik herzustellen: „Viele Westdeutsche glaubten, Kohls Auffassung stelle einen geschickten Schachzug dar, dazu angelegt, einige Wähler zu verführen, die die Preisgabe von soviel einst deutschem Gebiet im Jahre 1945 nicht hinnahmen und die sich von der CDU zu rechtsextremen Oppositionsparteien hinziehen lassen könnten. Kohl wurde somit bezichtigt, die internationale Stabilität auf dem Altar seiner innenpolitischen Ziele zu opfern.“³² Das Zitat verdeutlicht, daß die amerikanischen Beteiligten am 2 + 4-Vorgang (ebenso die Autoren) die Auffassung der „vielen Westdeutschen“ durchaus teilten, denn letztere werden ihrem Kanzler kaum die Opferung „internationaler Stabilität“ angekreidet haben. Ergebnis

27 J. Attali (Anm. 1), S. 381.

28 Vgl. Horst Teltschik, 329 Tage. Inneneinsichten der Einigung, Berlin 1991, S. 164.

29 Dazu ausführlich H.-D. Genscher, Erinnerungen (Anm. 15), leitmotivisch S. 15 (dort das Zitat), ferner S. 720, 727, 762, 766 f., 782 f., 844 f., 890 f., 971.

30 Vgl. Ph. Zelkow/C. Rice (Anm. 3), S. 218; H. Teltschik (Anm. 28), S. 165–168; R. Kiessler/F. Elbe (Anm. 23), S. 116–117; Wolfgang Schäuble, Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hrsg. von Dirk Koch und Klaus Wirtgen, Stuttgart 1991, S. 60–65.

31 R. D. Blackwill (Anm. 5), S. 217.

32 Ph. Zelkow/C. Rice (Anm. 3), S. 153, auch 213.

war, laut Blackwill: „Präsident Bush war im Gegensatz zu anderen der Meinung, man solle Kohl nicht über das Verhältnis seiner Innenpolitik zu Bonns diplomatischen Optionen belehren.“³³

Die Haltung des Bundeskanzlers stieß im Ausland auf anhaltendes Unverständnis. Allenfalls der amerikanische Präsident war bereit, dem deutschen Kanzler zu folgen. Selbst sein Außenminister Baker, so berichtet Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble von einer Reise nach Washington am 20. Februar 1990, äußerte als erstes, er könne nicht verstehen, warum die Deutschen den Polen nicht eine bindende völkerrechtliche Erklärung anbieten würden, um den Grenzstreit aus der Welt zu schaffen (Schäuble wiederholte gegenüber Baker die völkerrechtlichen Vorbehalte des Kanzlers)³⁴. Der US-Präsident ging im Februar 1990 gar so weit, den Deutschen Vorschläge für Zusicherungen an Polen zu machen³⁵.

Am 24. Februar 1990 reiste der Bundeskanzler nach Camp David, um mit Präsident Bush über Wiedervereinigungsfragen zu sprechen. Dahin war noch nie ein deutscher Kanzler eingeladen worden (was anzeigt, wie wichtig Bush und seine Berater es fanden, die Deutschen zu einem Kompromiß mit Polen zu bewegen). Bush und Kohl kamen überein, daß Polen nicht förmlich an den 2 + 4-Verhandlungen beteiligt werden sollte: „Kohl befürchtete, daß die Polen ihre Teilnahme dazu nützen könnten, ein Abkommen mit Forderungen nach Reparationen zu blockieren – mehr Zahlungen an Polen, um durch das Dritte Reich verursachte Kriegsschäden auszugleichen. Deutschland habe, so Kohl, insgesamt schon 150 Milliarden Mark an Polen, Israel und einzelne Antragsteller bezahlt. Fünfzig Jahre nach Kriegsende würde Deutschland nicht weiter zahlen. Konsultationen stellten einen besseren Weg dar, um polnische Befürchtungen zu entkräften,“ so der „note-taker“ des amerikanischen Präsidenten³⁶.

Die Amerikaner erteilten auch der französisch-polnischen Initiative eine Absage, Polen stärker an der Regelung der deutschen Vereinigung zu beteiligen. Mitte März ging ein Brief an Ministerpräsident Mazowiecki, daß die Deutschen doch „positive und wichtige Schritte zur Regelung der Grenzfrage auf einer rechtlichen und fortdauernden Grundlage“ unternommen hätten³⁷. Polen würde lediglich an solchen Entscheidungen betei-

ligt, die die vitalen Interessen des Landes berührten. Bundesaußenminister Genscher erreichte in Paris eine Zusicherung, daß Polen an den 2 + 4-Verhandlungen nur teilnehmen werde, wenn es um die Grenzen ginge. „Die polnisch-deutschen Probleme wurden hauptsächlich aufgrund von Bushs vertraulicher Mediation zwischen Kohl und Mazowiecki in der zweiten Märzhälfte entschärft“, heißt es etwas voreilig bei Zelikow und Rice³⁸. Wichtigster Beitrag der amerikanischen Vermittlung war die Idee, daß der polnische Premier und der deutsche Kanzler sich vorab vertraulich auf eine Formel für den Kern eines Grenzvertrages verständigen sollten. So wurde dann auch verfahren.

Helmut Kohl stellte sich fortan einer gemeinsamen Erklärung von Bundestag und Volkskammer zur Grenzfrage nicht länger in den Weg, und er erhielt Zustimmung für die Bedingung, daß Polen im Gegenzug allen Reparationsforderungen abschwören müsse. Tatsächlich kam es auf dieser Basis zu der gemeinsamen Erklärung beider Parlamente vom 21. Juni 1990. Bundestag und Volkskammer beschlossen, daß die deutsch-polnische Grenze an der Oder-Neiße-Linie durch einen Vertrag zwischen dem vereinten Deutschland und Polen völkerrechtlich bekräftigt werden soll.

Augenscheinlich hatte Kanzler Kohl die internationale Bedeutung der Grenzfrage unterschätzt. Er nahm die Anmahnungen einer deutschen Entscheidung zwar wahr, sah diese aber als zweitrangiges Problem an. Seiner Überzeugung nach würde es zu einer befriedigenden Lösung des Problems im Gang der Ereignisse kommen, und die vier Siegermächte würden entscheidend an einem solchen Schritt beteiligt sein.

Für Politologen nicht überraschend entpuppt sich die Auseinandersetzung um die verbindliche Anerkennung der Grenze zwischen Deutschland und Polen im Prozeß der deutschen Vereinigung vor allem als Austrag von Machtpositionen. Zwar gab es substantiell auf deutscher Seite keinen Widerspruch gegen den polnischen Wunsch, die bestehende Grenze zwischen beiden Ländern möglichst international hochrangig abzusichern, aber die polnische Politik war mit keinem ihrer Versuche zum Ziel gelangt, diese Übereinstimmung vorab international vertraglich festzuschreiben. Auch die französische Politik, welche sich

33 Ebd. – R. Blackwill (Anm. 5, S. 217) schreibt instruktiv: „Wir beruhigten die Polen fast täglich, etwa während des Washington-Besuchs von Ministerpräsident Mazowiecki, und betonten, wir vertrauten Kohl und seien sicher, die Grenzfrage werde in einer für die Polen voll akzeptablen Weise geregelt.“

33 R. Blackwill (Anm. 5), S. 217.

34 Vgl. W. Schäuble (Anm. 30), S. 591–60.

35 Vgl. Ph. Zelikow/C. Rice (Anm. 3), S. 222 f.

36 Ebd., S. 213.

37 Ebd., S. 219.

dem polnischen Begehren gegenüber am aufgeschlossenen zeigte, mußte wiederholt unter Druck zurückstecken, gar unter Preisgabe von öffentlichen Festlegungen des Staatspräsidenten.

V. Die Ursachen des Wandels der alliierten Haltung

An erster Stelle ist hier die amerikanische Politik zu nennen. Das amerikanische Team um Präsident Bush hatte sich früh entschlossen, der Politik des deutschen Bundeskanzlers, rasch zur Vereinigung zu gelangen, energisch zu folgen. Dies geschah nicht aus besonderer Liebe zu den Deutschen. Das amerikanische Konzept bestand vielmehr darin, die Russen unter Dampf zu halten, sie sollten möglichst keine Besinnungspause haben. Sonst wären diese – so Baker gegenüber Schewardnadse bei dessen Abschiedsbesuch³⁹ – womöglich auf die Idee gekommen, nicht haltbare Positionen früh aufzugeben und einen „großen Deal“ anzubieten: Zustimmung zur Vereinigung, wenn das neue Deutschland aus der NATO ausscheidet. Im ersten Halbjahr 1990 waren die Russen zu einer solchen Rochade erkennbar noch nicht in der Lage, aber das hätte sich bei einer klarsichtigen Lageanalyse in Moskau ja ändern können.

Robert D. Blackwill hat die mögliche sowjetische Position so umrissen: „Moskau hätte sich durchaus weigern können, seine Vier-Mächte-Rechte aufzugeben, wenn die NATO auf voller Mitgliedschaft des vereinigten Deutschlands bestünde. Sie hätte es auch ablehnen können, ihre 380 000 Mann starken Streitkräfte aus Ostdeutschland abzuziehen, oder die Bedingung eines gleichzeitigen Abzugs der westlichen Truppen stellen zu können. Sie hätte andeuten können, daß Gorbatschows Bemühen um ein neues sowjetisches Denken über europäische Sicherheit scheitern würden, wenn auf der NATO-Mitgliedschaft eines vereinigten Deutschlands bestanden werde.“⁴⁰

Der vormalige sowjetische Botschafter in Bonn und nachherige stellvertretende Außenminister, Julij A. Kwizinskij, bestätigt in einem 1993 veröffentlichten Text die amerikanischen Spekulationen: „Ich glaube noch heute, daß Deutschland aus der NATO oder zumindest aus deren Militärorga-

nisation ausgetreten wäre, wenn man das deutsche Volk entschieden genug vor die Wahl gestellt hätte – nationale Einheit oder NATO.“⁴¹

Beide Autoren haben wahrscheinlich recht. Hätte sich die sowjetische Führung im Frühsommer 1990 mit einem dramatischen Appell an die Deutschen gewendet: „Nationale Einheit oder NATO-Mitgliedschaft eines Teildeutschland“ – so wäre das Ergebnis wenig zweifelhaft gewesen. Dem Durchschnittsdeutschen hätte die NATO-Mitgliedschaft bei weitem weniger bedeutet, als dies bei den außenpolitischen Eliten des Westens der Fall war. Ohne Deutschland wäre aber die NATO weitgehend entwertet gewesen. Philipp Zelikow und Condoleezza Rice fassen in der Einleitung ihres Buches dieses bedeutsame Motiv der amerikanischen Politik zusammen: „Die Vereinigten Staaten mußten darum besorgt sein, daß ein wiedervereinigtes Deutschland der 41 Jahre alten Allianz den Rücken zukehren könnte und so den Platz Amerikas in der Zukunft Europas gefährden könnte.“⁴²

Um mithin ihre sicherheitspolitische Führungsposition in Europa auch in der nachkommunistischen Transformationsphase zu halten, entschlossen sich die Amerikaner zu einer energischen, aktiven Wiedervereinigungspolitik. In ihrem Epilog unterstreichen Zelikow/Rice, daß somit grundsätzliche politische Motive tatkräftig umgesetzt wurden: „Die Vereinigten Staaten offerierten Führerschaft, indem sie sich früh entschlossen hatten, für die deutsche Einheit einzustehen, und indem sie dies deutlich und häufig Kohl wissen ließen. Das erlaubte dem deutschen Kanzler, der Rückenstärkung von Deutschlands mächtigstem Alliierten versichert, seinem Instinkt zu folgen. Wann immer Kohl stärker auf das Tempo drücken wollte, wandte er sich wegen Unterstützung an George Bush. Er bemerkte, daß der amerikanische Präsident an das Versprechen glaubte, welches der Westen Adenauer gegeben hatte: die Bundesrepublik Deutschland sei bis zu dem Tag ein Brutkasten der deutschen Demokratie, an dem das deutsche Volk in einem Staat vereinigt werden könnte. 1989 sagte Bush Kohl ganz unzweideutig, daß er bereit sei, zu dieser Abmachung zu stehen.“⁴³

41 Julij A. Kwizinskij, Vor dem Sturm. Erinnerungen eines Diplomaten, Berlin 1993, S. 22. – Kwizinskij räumt den Zeitbedarf der Sowjets offen ein: „In Moskau lag selbst im Mai 1990 ein solcher Plan (wie die Vereinigungsfrage zu beantworten sei, U. A.) noch nicht vor. Statt dessen führte man alle möglichen Debatten“ (ebd., S. 11).

42 Ph. Zelikow/C. Rice (Anm. 3), S. 2.

43 Ebd., S. 367.

39 Mündliche Information von Philipp Zelikow an den Verf. im September 1995.

40 R. Blackwill (Anm. 5), S. 212. Das ungefüge Deutsch dieser Übersetzung (etwa Moskau = sie) geht zu Lasten der deutschen Zeitschrift.

VI. Die Haltung der Sowjets

Die Sowjets meinten lange – zu lange – den Schlüssel für die Wiedervereinigung Deutschlands in der Hand zu halten, ja gar direkt eine Veto-Position innezuhaben. Julij A. Kwizinskij beschreibt diese Selbstwahrnehmung (er spricht von einem „surrealistischen Wust von Ideen“ in der Führungselite der untergehenden Sowjetunion) wie folgt: „Die Tatsache, daß unsere Truppen immer noch in der DDR standen, wurde auf merkwürdige Weise mit der Vorstellung verbunden, wir könnten im Grunde genommen die Bedingungen der Wiedervereinigung diktieren, den Austritt der Bundesrepublik aus der NATO und die Bildung einer Konföderation der beiden Staaten durchsetzen.“⁴⁴

Auch Gorbatschow selbst meinte zunächst, in der Veto-Koalition mit Briten und Franzosen das Heft in der Hand zu halten. Wie Anatoli Tschernajew berichtet, äußerte er Ende Januar 1990 im kleinen Kreis: „Eventuell werde ich persönlich nur wegen dieser Frage für je einen Tag in die Hauptstädte fliegen.“⁴⁵

In der Folge mußten Michail S. Gorbatschow und die Seinen jedoch bald erkennen, daß alle Fortschritte im Verhältnis zu der anderen Supermacht an Zugeständnisse in den Deutschlandproblemen geknüpft waren. Weiterer Rüstungsabbau, substantielle amerikanische Hilfen in der schwierigen Perestroika waren nur zu erhoffen, wenn die Sowjetführung sich in der Deutschlandfrage beweglich zeigte. In angemessener Erkenntnis der wirklichen sowjetischen Prioritäten erfolgte dann im Sommer 1990 das Eingehen auf die amerikanischen Konzepte. Auf den Gipfeltreffen zwischen den Präsidenten Bush und Gorbatschow wurden die wesentlichen Lösungsformeln gefunden, die den Weg zur Wiedervereinigung international freimachten, und zwar, wie sich am Kalender einfach zeigen läßt, jeweils bevor Bundeskanzler Kohl oder Außenminister Genscher später, etwa auf dem hierzulande berühmten Kaukasustreffen im Juli 1990, Zusagen der russischen Seite einholen konnten. Zu solchen Formeln gehören selbst Details wie etwa die Festlegung, daß die NATO im vereinigten Deutschland nicht bis zur polnischen Grenze vorrückt.

44 J. A. Kwizinskij (Anm. 41), S. 12.

45 A. Tschernajew (Anm. 20), S. 297.

VII. Die Haltung Englands und Frankreichs

Die britische und französische Haltung ist einfach zu fassen. Man hatte sich auf das sowjetische Veto verlassen. Zumindest setzte man auf Zeit. Der Amerikaner Robert D. Blackwill befindet, erneut amerikanische Prioritäten wiedergebend: „Hätten Großbritannien und Frankreich zu wählen gehabt zwischen der Option, die deutsche Einheit im Interesse einer deutschen Zugehörigkeit zum atlantischen Bündnis schnell herbeizuführen, und der Option, ihre Vier-Mächte-Rechte so auszuüben, daß die beiden deutschen Staaten nur in einem langwierigen evolutionären Prozeß vereinigt würden, so hätten sie sich sicher für die zweite, aufschiebende Möglichkeit entschieden.“⁴⁶ François Mitterrand reagierte im Februar 1990 wütend auf die ersten Zugeständnisse des sowjetischen Präsidenten. „Was fällt Gorbatschow eigentlich ein? Er versichert mir, er werde festbleiben, und er gibt alles her! Was hat ihm Kohl dafür gegeben? Wie viele Milliarden Mark?“⁴⁷ Monate später, anläßlich einer Reise nach Moskau Ende Mai 1990 – die 2 + 4-Verhandlungen sind im vollen Gange – Mitterrand erneut: „Gorbatschow wird von mir verlangen, daß ich mich der deutschen Wiedervereinigung widersetze. Ich würde es mit Vergnügen tun, wenn ich glaubte, daß er bei der Stange bleibt. Aber warum soll ich mich mit Kohl überwerfen, wenn Gorbatschow mich drei Tage später fallenläßt?“⁴⁸

Margaret Thatcher schreibt wiederum sehr offen: „Wenn es einen Fall gibt, in der ein von mir verfolgtes außenpolitisches Konzept ganz unzweideutig gescheitert ist, dann war dies meine Politik zur deutschen Wiedervereinigung.“⁴⁹ „Das Problem war,“ so Frau Thatcher weiter (sich auf ein Gespräch mit Mitterrand berufend), „daß in der Wirklichkeit es in Europa keine Kraft gab, die die Wiedervereinigung stoppen konnte.“⁵⁰ Auch Frau Thatcher meint fälschlicherweise, daß Gorbatschow von Kohl „gekauft“ worden sei: „Das quid pro quo würde bald offenkundig werden. Auf dem Krimtreffen im Juli stimmte der westdeutsche Kanzler zu, eine Summe herzugeben, die den

46 R. Blackwill (Anm. 5), S. 212.

47 J. Attali (Anm. 1), S. 416.

48 Ebd., S. 495.

49 M. Thatcher (Anm. 2), S. 813.

50 Ebd., S. 797.

Sowjets gewaltig erscheinen mußte, obwohl sie faktisch weit mehr hätten herausholen können.“⁵¹

Die Einzelheiten des Umschwenkens der britischen und französischen Politik in der Frage der deutschen Vereinigung lassen sich nunmehr in amerikanischen Quellen nachvollziehen. Robert D. Blackwill gibt die zweite Aprilhälfte 1990, unmittelbar vor dem Beginn der 2 + 4-Verhandlungen auf Ministerebene, als Wendezeit an: „Der Präsident traf sich am 13. April auf den Bermudas mit Premierministerin Thatcher, am 19. April in Key Largo mit Präsident Mitterrand. Am 25. April hatte er ein langes Telefongespräch mit Kohl. Nach diesen intensiven Bemühungen des Präsidenten gaben die britische und französische

51 Ebd., S. 798. Frau Thatcher wiederholt in ihren Erinnerungen diese Aussage: „Die Sowjets waren bereit, die Wiedervereinigung für eine bescheidene finanzielle Unterstützung ihrer zusammenbrechenden Wirtschaft von seiten Deutschlands zu verkaufen.“ Ebd., S. 792.

Regierung schließlich ihre zögernde Haltung auf und erklärten erstmals ihre Bereitschaft, bei der Vereinigung ihre Vier-Mächte-Rechte zu beenden.“⁵²

Die Veto-Koalition ließ sich schließlich nicht nur aus machtpolitischen Gründen nicht halten. Sie wäre beim Test auch deswegen gescheitert, weil die drei Mächte nicht offen gegen ein großes Prinzip der internationalen Politik, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, auftreten konnten, zumal die verstärkte Achtung dieses Prinzips die weltpolitische Wende von 1989/90 geprägt hatte. So war es hier die seltene Parallelität von Machtinteressen mit einem grundlegenden politischen Prinzip, nicht aber die diplomatische Kunstfertigkeit einiger weniger politischer Persönlichkeiten allein, die zügig zur allgemeinen Zustimmung zur Neuvereinigung der Deutschen geführt hat.

52 R. Blackwill (Anm. 5), S. 217.

Manfred Wegner

Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders

Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz

In jüngster Zeit häufen sich die negativen Schlagzeilen über die ostdeutsche Wirtschaft: Absturz Ost, zunehmende Pleiten, größere Defizite und steigende Arbeitslosenzahlen, auslaufende Förderprogramme und stockendes Wachstum. Von 1991 bis 1996 sind rund 900 Milliarden DM öffentliche Transfers nach Ostdeutschland geflossen, und ein nahes Ende der Transferlasten ist nicht in Sicht. Wird Ostdeutschland also zum Dauerkostgänger? Ist das Großexperiment der deutschen Einigung gescheitert, oder sind die schlechten Nachrichten über die ostdeutsche Wirtschaft nur Spiegel der wirtschaftlichen Malaise und Anpassungskrise in den alten Bundesländern?

I. Die Einigungsdebatte: zwischen Euphorie und Enttäuschung

Die Debatte über die deutsche Einigung und ihre Folgen hat bereits einige Höhe- und Tiefpunkte hinter sich. Die deutsche Einigung begann mit einer euphorischen Perspektive: In drei bis fünf Jahren sollten in Ostdeutschland „blühende Landschaften“ entstehen. Die Schwierigkeiten und Lasten der Einigung und des Aufbaus sind damals sträflich unterschätzt worden. Erst allmählich setzte sich eine realistischere Einschätzung der Anpassungslasten durch. Die finanziellen Hilfsprogramme wurden aufgestockt und die Anpassungszeiträume verlängert. Die Anfangserfolge nach 1992 haben allerdings dazu verleitet, die neuen Bundesländer als eine der wachstumsstärksten Regionen Europas zu betrachten und die damals erzielten jährlichen Wachstumsraten von sieben bis acht Prozent in die Zukunft zu verlängern. Seit 1996 hat sich das Entwicklungstempo jedoch merklich verlangsamt. Nicht mehr auszuschließen ist, daß der Aufholprozeß in den neuen Bundesländern 1997 ernsthaft ins Stocken gerät. Ist der Aufschwung Ost damit bereits am Ende?

Es mag richtig sein, daß die Deutschen besonders wehleidig sind und das Jammern als eine Art deutsche Nationaluntugend betreiben. Die Beurteilung

der Lage und Aussichten in den neuen Bundesländern erfordert Nüchternheit. Informationen über die erreichten Fortschritte sind nützlicher als Wehklagen und Schuldzuweisungen. Die wirtschaftspolitischen Grundfehler sind lange vorher gemacht worden. Und trotzdem muß der politische und finanzielle Kraftakt zugunsten der deutschen Einigung beeindruckend sein. Ebenso bewundernswert ist die Anpassungsleistung der Bevölkerung in den neuen Bundesländern.

Die folgende Zwischenbilanz will weder die wirtschaftlichen Konzepte und den Ablauf der deutschen Einigung beschreiben, noch auf die unleugbaren Fehler bei ihrer Durchsetzung zurückkommen. Ausführliche und kritische Untersuchungen liegen in großer Zahl vor¹. Das Thema der deutschen Einigung beginnt inzwischen die Regale der Bibliotheken zu füllen und wird noch lange die Ökonomen, Soziologen und Historiker beschäftigen. Eine unersetzliche Fundgrube sind die regelmäßigen Berichte von drei Wirtschaftsforschungsinstituten, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft den Wiederaufbau in den neuen Bundesländern von Anfang an kommentiert haben². Den bisher vierzehn Berichten liegen die amtlichen Daten, aber auch umfassende Befragungen und zahlreiche Fallstudien zugrunde³. An

1 Vgl. Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, *Kaltstart – Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Einigung*, Tübingen 1991; Horst Siebert, *Das Wagnis der Einheit – Eine wirtschaftspolitische Therapie*, Stuttgart 1992; Lutz Hoffmann, *Warten auf den Aufschwung – Eine ostdeutsche Bilanz*, Regensburg 1993; Manfred Wegner, *Bankrott und Aufbau – Ostdeutsche Erfahrungen*, Baden-Baden 1995; Rüdiger Pohl (Hrsg.), *Herausforderung Ostdeutschland – Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, Berlin 1995; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, *Fünf Jahre Reformprozeß in Ostdeutschland – Eine Zwischenbilanz*, ifo-schnelldienst 17–18/1995, München 1995; Paul Welfens (Hrsg.), *Economic Aspects of German Unification*, Heidelberg 1996.

2 Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW), das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW) sowie das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

3 Die Berichte „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ wurden als Kieler Diskussionsbeiträge des IfW bzw. in den DIW-Wochenberichten und als Forschungsreihe des IWH veröffentlicht.

dieser Stelle soll nach sechs Jahren eine knappe Übersicht über die zentralen Bereiche der wirtschaftlichen Entwicklung und die ungelösten Probleme vorgelegt werden mit dem Ziel, Klarheit darüber zu gewinnen, wieweit die schwierige Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft in Richtung auf eine wettbewerbsfähige Region gediehen ist und wie lange es noch dauern könnte, bis die neuen Bundesländer weitgehend auf eigenen Beinen stehen.

Die Probleme der deutschen Einigung liegen nicht allein in den ökonomischen Fehlern und Fehleinschätzungen seit 1990. Teilweise unbewältigt geblieben sind auch die Schwierigkeiten des abrupten Regimewechsels im sozial-gesellschaftlichen Gefüge, beim Erobern ausländischer Märkte und beim Erwerb von Managementfähigkeiten sowie bei der Übernahme von komplizierten Regelungen der Marktwirtschaft, die in spezifisch deutscher Ausprägung oft überperfektioniert sind. Die Mühseligkeiten des sozialen Lernprozesses wurden auf beiden Seiten unterschätzt, vernachlässigt oder sogar übersehen. Bei der deutschen Einigung standen anfänglich die materiellen Ziele und die finanziellen Hilfen im Vordergrund. So haben sich die Unterschiede in den Einkommen und der Ausstattung der Verbraucherhaushalte rasch verringert. Die Fremdheiten zwischen den West- und Ostdeutschen schwinden dagegen nur mühsam. Nach vierzig Jahren haben die jeweiligen politischen Regime vor allem bei der älteren Generation tiefgehende Verschiedenheiten in den sozialen Verhaltensmustern und Prioritäten hinterlassen, die sich nicht über Nacht auflösen lassen. Jahrzehnte der geduldigen Annäherung und des Zusammenwachsens werden notwendig sein, um diese Kluft zu überwinden.

II. Die Ausgangslage: marode Wirtschaft und radikaler Einigungsschock

Am Anfang eines Berichtes über die erzielten Fortschritte müssen zwei Rückblicke stehen. Zum ersten ist in Erinnerung zu rufen, daß die deutsche Einigung das einzige Beispiel für einen radikalen Umwandlungsschock in Osteuropa darstellt. Es ist heute ziemlich müßig, darüber zu rechten, ob die Schocktherapie eines „Big Bang“ wirklich notwendig war. Nirgendwo in Mittel- und Osteuropa sind die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen so umfassend und schlagartig geändert worden wie in den neuen Bundesländern. Die Übernahme einer neuen Gesellschafts- und Wirt-

schaftsordnung ist erfolgt, indem das westliche Regelwerk einer bisher umfassend gelenkten und manipulierten Bevölkerung übergestülpt wurde (und zwar mehrheitlich keineswegs gegen deren Wunsch). Ein Lernprozeß in umgekehrter Richtung fand so gut wie nicht statt. Mit der Übernahme des erprobten westdeutschen Währungs-, Rechts- und Sozialsystems und der westdeutschen Eigentumsordnung waren allerdings auch große Vorteile für den Umbau der ostdeutschen Wirtschaft verbunden. Zum zweiten wird allzu leicht vergessen, in welchem marodem Zustand sich in den achtziger Jahren die ostdeutsche Wirtschaft und ihre Infrastruktur befunden haben und wie nahe die DDR 1989 vor dem wirtschaftlichen Bankrott stand. Sie war ein sozialistisches Industrieland, das trotz seiner Anführerrolle im Ostblock und trotz aller Anstrengungen unter der Innovationsträgheit seiner riesigen Industriekombinate, unter der fehlenden Effizienz und den mangelnden Leistungsanreizen einer starren, bürokratischen Kommandowirtschaft und unter den verzerrten Preisen einer abgeschotteten Wirtschaft litt. Das sozialistische Lenkungssystem hat sich als extrem strukturkonservierend erwiesen. Es war jedenfalls nicht in der Lage, den Rückstand gegenüber den westlichen Industrieländern aufzuholen. Nach mehr als 40 Jahren sozialistischer Wirtschaftsführung hatten Strukturen und Eigentumsverhältnisse in der DDR mit denen der westdeutschen Wirtschaft fast nichts mehr gemein. Die vielfältigen Modernisierungs- und Strukturängel der ostdeutschen Wirtschaft traten mit der deutschen Einigung dann offen und plötzlich zutage⁴.

Entgegen den früheren Einschätzungen westlicher Beobachter lag die Arbeitsproduktivität der alten DDR-Wirtschaft am Ende der achtziger Jahre nicht bei 50 oder 60 Prozent der westdeutschen Wirtschaft sondern weit darunter. Viele langlebige Konsumgüter, Autos und Investitionsgüter waren wegen ihrer Qualität und ihres technischen Rückstands international nicht wettbewerbsfähig. Der Kapitalstock der Industrie war überaltert, verschlissen und reparaturanfällig, die Infrastruktur seit Jahren obsolet und unmodern geworden; sie entsprach teilweise der eines Entwicklungslandes. Der Wohnungsbestand war heruntergekommen. Die DDR-Wirtschaft hat zuletzt weitgehend von der Substanz und auf Kosten ihrer Umwelt gelebt. Das extensive Wachstum hat katastrophale Umweltschäden hinterlassen. Erfahrungen mit der Funktionsweise und den Zwängen einer Wettbewerbswirtschaft fehlten völlig.

4 Vgl. darüber ausführlicher M. Wegner (Anm. 1), S. 15 ff.

**Tabelle 1: Gesamtwirtschaftliche Kerndaten der neuen Bundesländer, 1992–1996
(Jährliche Zuwachsraten)**

	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾
Reales BIP	7,8	7,2	8,5	5,6	3,0
Reales BIP je Erwerbstunde	10,1	6,6	8,0	5,0	4,0
Reale Bruttoanlageinvestitionen	30,6	15,7	17,0	6,3	3,0
Investitionsquote in Prozent des BIP ²⁾	48,3	49,3	51,9	52,7	52,7
Erwerbstätige	-12,8	-2,8	1,5	1,6	-0,2
Arbeitslosenrate ³⁾	14,8	15,1	15,2	14,0	15,5
Verbraucherpreise ⁴⁾	13,5	10,5	3,7	2,1	2,0
Bruttolöhne je abhängig Beschäftigten	37,1	15,0	6,1	6,4	4,5
Nettolöhne je abhängig Beschäftigten	28,3	14,7	3,6	5,0	8,0

1) Schätzungen.

2) Bruttoanlageinvestitionen in jeweiligen Preisen in Prozent des BIP.

3) Zahl der registrierten Arbeitslosen in Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung.

4) Verbraucherpreisindex aller privaten Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Ifo-Institut (Löhne und Investitionen) und wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute, April 1996 (Voraussage 1996).

Als Folge des abrupten Übergangs von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, das heißt der vollständigen Liberalisierung von Preisen, Märkten und Handelsbeziehungen, haben Produktion und Beschäftigung der ostdeutschen Wirtschaft einen dramatischen Kollaps erfahren. In den Jahren 1990 und 1991 schrumpfte das reale Bruttoinlandsprodukt zusammen um fast 40 Prozent, die industrielle Produktion sogar um 60 Prozent, wobei die Entwicklung in beiden Fällen statistisch wohl überzeichnet sein dürfte. Aussagekräftiger ist die Abnahme der Erwerbstatigenzahl, die um ein Drittel sank, im Verarbeitenden Gewerbe sogar um die Hälfte. Die Gründe für diesen historisch einmaligen Absturz waren die vielfachen Transformationsschocks. Sie ergaben sich aus der plötzlichen Marktöffnung gegenüber Westdeutschland und dem westlichen Ausland, aus der schlagartigen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Produkte durch einen Konversionskurs von 1:1 bei der Übernahme der DM-Währung, aus den Präferenzen der ostdeutschen Verbraucher für westliche Güter und aus dem unerwarteten Wegbrechen der osteuropäischen Absatzmärkte.

III. Der gesamtwirtschaftliche Aufbau- und Aufholprozeß in Ostdeutschland

Das reale, also preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) und die Industrieproduktion Ostdeutschlands haben erst ab 1992 wieder zugenom-

men. Das reale BIP wuchs von 1992 bis 1995 jahresdurchschnittlich um gut sieben Prozent, dürfte aber 1996 nur noch höchstens um drei Prozent und 1997 vermutlich noch langsamer zunehmen. In den Jahren 1994 und 1995 ist die Zahl der Erwerbstatigen angestiegen. Die Tabelle 1 liefert einen Überblick über die gesamtwirtschaftlichen Fortschritte. Die hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten wurden von der raschen Expansion des Baugewerbes und der privaten Dienstleistungen angetrieben, die in dieser Phase zusammen mehr als 70 Prozent des realen BIP-Wachstums erklären können. Die reale Wertschöpfung des Baugewerbes allein hat zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum von 1992 bis 1995 mit rund 30 Prozent beigetragen. Der prozentuale Anteil des Baugewerbes an der Bruttowertschöpfung ist damit fast dreimal so groß wie in den alten Bundesländern. Mit der Normalisierung der Baukonjunktur in den neuen Bundesländern hat dieser wichtige Wachstumsfaktor an Schubkraft verloren.

Mit der anfänglichen Wachstumsphase war ein ungewöhnlicher Aufholprozeß verbunden. Während die Bevölkerung der neuen Bundesländer rund 20 Prozent der deutschen Gesamtbevölkerung ausmachte, lag der Anteil des dort erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts (in jeweiligen Preisen) im Jahre 1991 bei nur 7 Prozent, 1995 aber bereits bei 11 Prozent des Gesamtprodukts. Wesentlich rascher verlief der Aufholprozeß beim privaten Verbrauch und bei den Einkommen der privaten Haushalte. Die Lücke zwischen den eigenen Produktivkräften und Gesamtausgaben sowie den verteilten Einkommen wird durch hohe Trans-

Tabelle 2: Wirtschaftlicher Aufholprozeß in den neuen Bundesländern, 1991–1995
Westdeutschland = 100 Prozent

	1991	1992	1993	1994	1995
Reales BIP je Einwohner	31	43	51	53	54
Reales BIP je Erwerbstätigen	31	38	42	43	44
Nominales BIP je Einwohner	31	39	45	49	52
Bruttoanlageinvestitionen je Einwohner	65	89	115	135	148
Privater Verbrauch je Einwohner	50	59	64	67	69
Bruttolöhne je abhängig Beschäftigten ¹⁾	48	63	70	73	75
Nettolöhne je abhängig Beschäftigten ¹⁾	55	67	75	78	81
Lohnstückkosten ²⁾	153	142	135	134	135

Die Tabelle 2 zeigt, wie rasch sich in den letzten fünf Jahren vor allem der ostdeutsche Pro-Kopf-Verbrauch und die Pro-Kopf-Löhne dem westdeutschen Niveau angenähert haben, während bei der Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen bzw. Einwohner) bis 1995 erst ungefähr die Hälfte des Weges zurückgelegt wurde. Der Aufholprozeß hat sich hier deutlich verlangsamt.

1) Inlandskonzept.

2) Lohnstückkosten gleich Einkommen aus unselbständiger Arbeit geteilt durch das nominale BIP.

Quellen: Statistisches Bundesamt (März 1996), Ifo-Institut (1995), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (14. Anpassungsbericht, Juni 1996)

ferzahlungen und Direktinvestitionen aus den alten Bundesländern geschlossen.

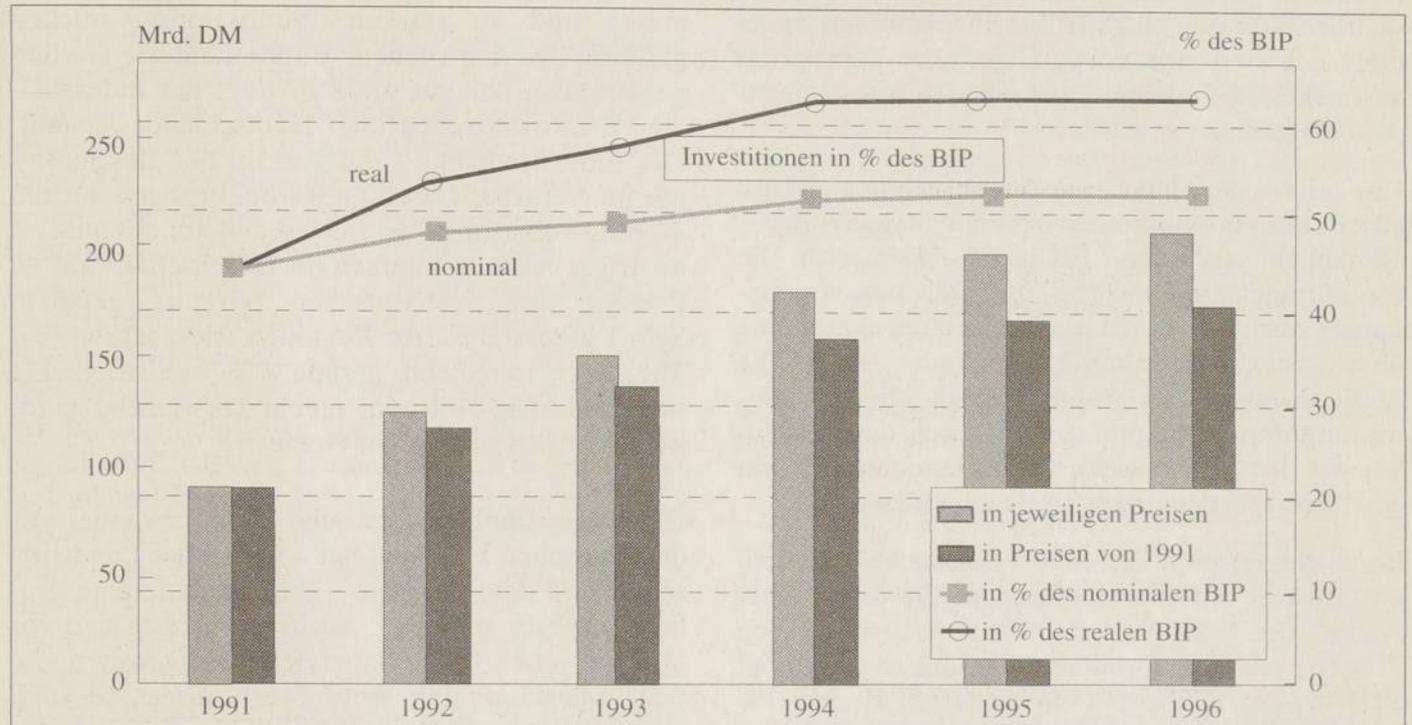
Die Produktionslücke, das heißt der Abstand zwischen den Gesamtausgaben für Investitionen und Verbrauch und der heimischen Gesamtproduktion, dem BIP, lag zuletzt bei gut 220 Milliarden DM. Diese Summe entspricht dem Ressourcen- und Kaufkraftvolumen, das pro Jahr aus den alten Bundesländern und dem Ausland in die neuen Bundesländer transferiert wurde. Oder anders ausgedrückt: Das in den neuen Bundesländern erstellte Bruttoinlandsprodukt deckt noch nicht einmal die Ausgaben für den privaten und staatlichen Konsum. Fast 40 Prozent der inländischen Gesamtausgaben werden also durch ein Importdefizit finanziert, ein Anteil, der allerdings allmählich abnimmt. Seit 1995 werden die Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Verbrauchs- und Investitionsausgaben in den neuen Bundesländern und damit für den gesamten Ressourcentransfer nicht mehr getrennt, sondern nur noch für die Bundesrepublik insgesamt ausgewiesen. Für die neuen Bundesländer liegen amtliche Zahlen nur noch auf der Entstehungsseite, das heißt für die Wertschöpfung nach Sektoren und für das Bruttoinlandsprodukt, vor.

Die Kluft zwischen Gesamtausgaben und heimischer Produktion ist ein Indiz dafür, daß ein selbsttragendes Wachstum noch längst nicht erreicht ist. Wachstum und Einkommen in der ostdeutschen Wirtschaft sind noch immer transferabhängig. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie ist weiterhin unzureichend.

IV. Stärken und Schwächen des Aufbaus in den neuen Bundesländern

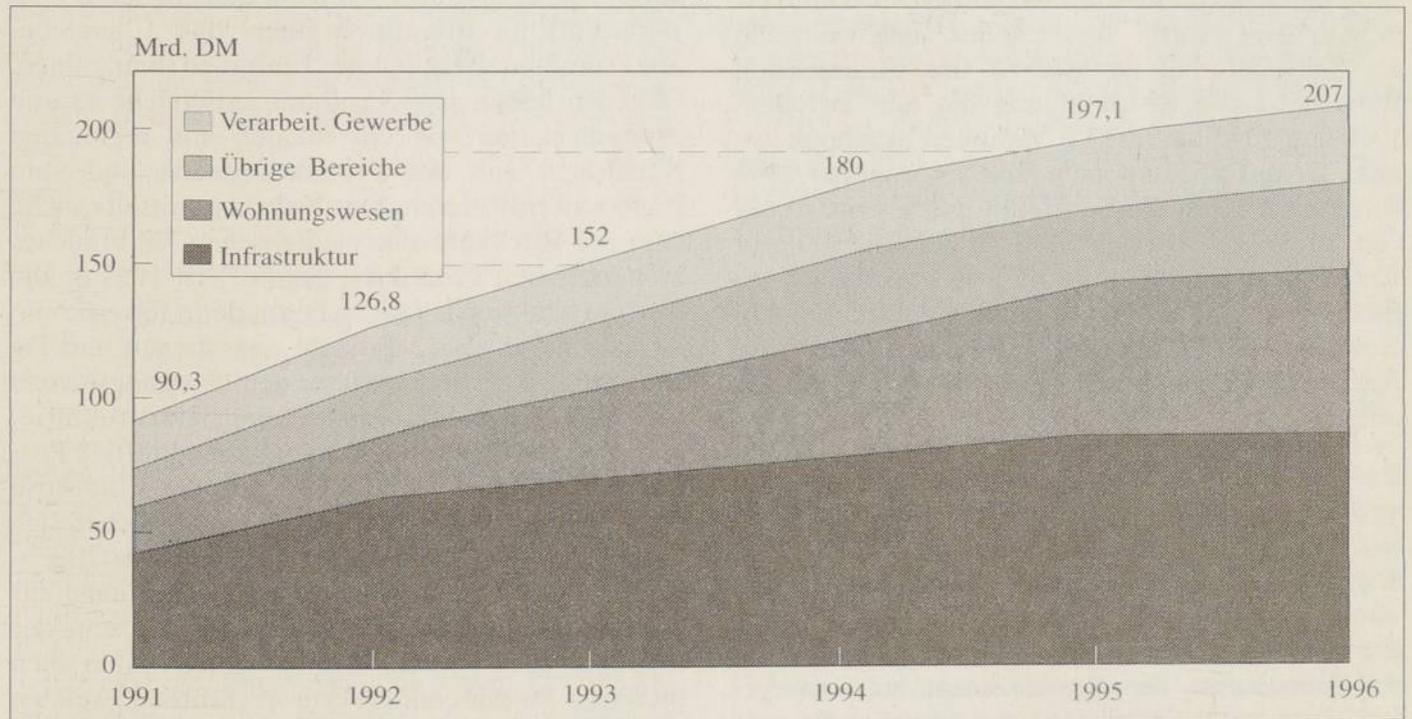
Über den erfolgreichen Aufbau einer Industrielandschaft entscheiden die Investitionen. Sie sind auch der Motor für den Aufbau und das Wachstum in den neuen Bundesländern. Das Investitionstempo seit 1991 ist beeindruckend und hat die meisten Erwartungen übertroffen. Von 1990 bis 1996 sind in den neuen Bundesländern insgesamt rund 900 Milliarden DM (in Preisen von 1991) investiert worden, wobei sich die Bauinvestitionen zwischen 1991 und 1995 mehr als verdoppelt haben und inzwischen reichlich 70 Prozent des Gesamtvolumens ausmachen. Die realen Bruttoanlageinvestitionen haben jährlich mit zweistelligen Raten – zwischen 1991 und 1995 im Durchschnitt um 17 Prozent – zugenommen. Die reale Zuwachsrate hat sich aber 1995 gegenüber dem Vorjahr um fast zwei Drittel vermindert. 1996 dürfte der Anstieg nur noch bei drei Prozent liegen. 1997 könnten die realen Anlageinvestitionen sogar sinken. Die Investitionsquote – der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt – liegt heute bei über 50 bzw. 60 Prozent (je nachdem, ob man zu jeweiligen Preisen oder zu Preisen von 1991 mißt). In den alten Bundesländern betrug sie demgegenüber Anfang der neunziger Jahre nur 20 Prozent. Die ostdeutsche Investitionsdynamik wird darin sichtbar, daß im Jahresdurchschnitt 1994–1996 die Pro-Kopf-Investitionen in den neuen Bundesländern die in Westdeutschland um 40 Prozent übertrafen (Tabelle 2).

**Schaubild 1: Bruttoanlageinvestitionen in den neuen Bundesländern, 1991 – 1996
(in Mrd. DM und in Prozenten des BIP)**



Quelle: ifo Schnelldienst, 7–8/1986 und 13/1996.

Schaubild 2: Bruttoanlageinvestitionen in den neuen Bundesländern, gesamt und aufgesplittet nach Sektoren, 1991 – 1996 (in Mrd. DM und in jeweiligen Preisen)



Quelle: Ifo-Institut, März 1996.

Die Schaubilder 1 und 2 zeigen den Entwicklungsverlauf sowie die Aufteilung der Gesamtinvestitionen nach wichtigen Bereichen. Daraus geht hervor, daß gut zwei Drittel der gesamten Kapitalbildung

(in jeweiligen Preisen) dem Aufbau und der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur (Staat, Verkehr und Nachrichtenübermittlung) sowie der Energie- und Wasserversorgung und dem

Wohnungswesen zugute kamen. Der Erneuerungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft wird also offensichtlich von den Infrastrukturinvestitionen angeführt. Sie sind eine notwendige, aber keineswegs ausreichende Bedingung für ein sich selbsttragendes Wachstum.

Das Gros der Infrastrukturinvestitionen dürfte aber – mit Ausnahme der Verkehrsinvestitionen – allmählich auslaufen. Ebenso werden sich die Investitionen im Gewerbe- und Bürobau verlangsamen, nachdem dort Überkapazitäten durch eine überzogene Förderpolitik entstanden sind. Die Modernisierung des Wohnungsbestands wird aber weiterlaufen⁵. Dämpfend wirkt auch das Auslaufen der Investitionswelle im Zusammenhang mit der Privatisierung durch die Treuhandanstalt.

Beunruhigen muß die relativ schwache Investitionstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe. Der Anteil der Anlageinvestitionen (zu jeweiligen Preisen) ist dort fortlaufend gesunken und liegt 1995 bei gut 13 Prozent (in den alten Bundesländern trotz der Rezession bei 15 Prozent). Der reale Zuwachs zwischen 1991 und 1995 fiel im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt um die Hälfte schwächer als in der Gesamtwirtschaft aus. Für 1997 wird hier sogar mit einem deutlichen Rückgang der Anlageinvestitionen gerechnet. Das Verarbeitende Gewerbe bleibt somit auch weiterhin die Schwachstelle im Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft. Die Beschäftigung hat hier zwischen 1989 und 1995 um fast 2,4 Millionen, das heißt um zwei Drittel abgenommen und lag Anfang 1996 bei einer Million Beschäftigten und einem Anteil von 16 Prozent der Erwerbstätigenzahl⁶. Dieser Anteil liegt knapp unter der Beschäftigung im Baugewerbe. In den Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes mit 20 oder mehr Beschäftigten waren Anfang 1996 nur mehr knapp 600 000 Personen tätig.

Die unübersehbare De-Industrialisierung in den neuen Bundesländern hat mehrere Ursachen. Einmal war der Industrieanteil der DDR-Wirtschaft übermäßig hoch – entsprechend unterbesetzt waren die Dienstleistungsbereiche. Zum anderen mußte die ostdeutsche Industrie nach der Öffnung der Grenzen mit dem dramatischen Aufwertungsschock um rund 400 Prozent, der schnellen Privatisierung der ehemals staatseigenen Mammutbetriebe und explodierenden Löhnen fertig werden.

⁵ Vgl. Frauke Neuman bzw. Wolfgang Gerstenberger und Frauke Neumann (1996), ifo-schnelldienst 7–8 bzw. 13, München 1996.

⁶ Der entsprechende Beschäftigungsanteil für Westdeutschland lag 1995 bei rund 27 Prozent.

Der massive Kosten- und Wettbewerbsdruck hat zwangsläufig zu einem raschen Beschäftigungsabbau und zu starken Produktionseinbrüchen geführt. In den neuen Bundesländern werden gegenwärtig nur gut sechs Prozent der industriellen Bruttowertschöpfung Deutschlands erstellt. Die Industriedichte – die Anzahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, bezogen auf die Wohnbevölkerung – ist inzwischen auf ein äußerst niedriges Niveau, nämlich im Durchschnitt auf 60 Prozent des westdeutschen Niveaus, gefallen. Selbst industrialisierte Regionen wie Sachsen und Thüringen erreichen gerade die Industriedichte von Schleswig-Holstein, einem vorwiegend landwirtschaftlich geprägtem Gebiet.

Der ungewöhnlich drastische Strukturwandel seit der deutschen Einigung hat – neben der Landwirtschaft und dem Bergbau – die Industrie zum großen Verlierer gemacht⁷. Massive Verluste sind vor allem in jenen Industriebereichen aufgetreten, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, wie Textilien und Bekleidung, Leder und Schuhe, Schiffbau und Maschinenbau. Sie haben sich noch nicht von den schweren Tiefschlägen der Vorjahre erholt und leiden nicht zuletzt unter der Billigkonkurrenz aus den mittel- und osteuropäischen Ländern. Die einstigen Vorzeigebereiche der DDR-Wirtschaft im Investitionsgüter- und Chemiebereich mußten beispiellose Einbußen hinnehmen. Dagegen haben jene Produktionsbereiche kräftig expandiert, die von der lokalen und regionalen Nachfrage, von der Produktionsnähe und vom Bauboom profitieren. Der Nahrungsmittelbranche kam die Rückkehr der ostdeutschen Verbraucher zu heimischen Produkten zugute. Seit 1993 ist die Nettoproduktion im Verarbeitenden Gewerbe um jährlich mehr als 13 Prozent angestiegen und lag 1995 um fast 50 Prozent über dem Ausgangsniveau von 1991. Produktionsausweitung, Umstrukturierung und Beschäftigungsabbau haben kräftige Produktivitätsschübe ausgelöst. In der Industrie (Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe) hat sich die Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigenstunde) von Anfang 1991 bis Ende 1995 ungefähr verdreifacht und dürfte damit gut 60 Prozent des westdeutschen Niveaus erreicht haben⁸. Aber auch hier sind Durchschnittswerte irreführend, weil sie die enormen Unterschiede in und zwischen den Industriebranchen verdecken. So dürfte die Pro-

⁷ Vgl. hierzu Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland, 13. Bericht, Halle 1995.

⁸ Vgl. auch Jürgen Wahse u. a., Beschäftigungsperspektiven von privatisierten Unternehmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Stuttgart 1996.

duktivität in den neuen Automobilwerken deutlich höher liegen als in Westdeutschland.

Die Schwächen und Entwicklungshemmnisse der ostdeutschen Industrie äußern sich im Mangel an Liquidität und Finanzmitteln, an unzureichender Rentabilität und Eigenkapitalausstattung, unzulänglicher Innovationstätigkeit, drückenden Lohnkosten und an der noch immer einseitigen Ausrichtung des Absatzes an lokalen Märkten. Die Mängel in der ostdeutschen Wettbewerbsfähigkeit werden in den Lohnstückkosten deutlich, die noch um ein Drittel höher als in den alten Bundesländern liegen und sich seit 1993 nicht mehr verringert haben (Tabelle 2). Die unzureichende überregionale Orientierung kommt darin zum Ausdruck, daß die ostdeutsche Industrie nur mit rund zwei Prozent zur gesamtdeutschen Warenausfuhr beiträgt. Hinter diesem Direktanteil verbirgt sich allerdings die wachsende Verflechtung der west- und ostdeutschen Industrieunternehmen, die eine Trennung des Außenhandels immer schwieriger macht. Oft aber ist der industrielle Mittelstand in den neuen Bundesländern zu klein, um auf überregionalen Märkten ernsthaft konkurrieren zu können. Ostdeutsche Betriebe sind nicht selten als Nischenproduzenten erfolgreich. Es reicht jedoch nicht aus, nur als Vorlieferant und verlängerte Werkbank für westdeutsche Unternehmen zu dienen⁹. Ohne eine wettbewerbsfähige Industrie und eigenständige Forschung werden die neuen Bundesländer nicht auf eigenen Beinen stehen können.

V. Eine neue mittelständische Unternehmenslandschaft

Trotz einiger Erfolge sind die Schwierigkeiten der ostdeutschen Industrie also noch keineswegs überwunden. Die wiedererstandene Unternehmenslandschaft in den neuen Bundesländern ist vor allem durch die Privatisierungsaktivitäten der Treuhandanstalt und durch die radikale Veränderung der Eigentumsverhältnisse geprägt worden. Der Umbruch der industriellen Landschaft ist noch längst nicht zu Ende. Die schmerzhafteste Marktselektion ostdeutscher Betriebe ist im Baugewerbe bereits in Gang gekommen.

⁹ In Ostdeutschland sind fast ausschließlich Zweigbetriebe westdeutscher und ausländischer Unternehmen entstanden. Die Headquarters fast aller großen Betriebe finden sich außerhalb der neuen Bundesländer.

Das Urteil über die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt fällt ambivalent aus und bleibt weiterhin höchst umstritten. Beeindruckend ist das Tempo, mit dem die anfänglich 8 000 Staatsbetriebe (mit rund vier Millionen Beschäftigten) in die Hände von (weitgehend westdeutschen) privaten Eigentümern und Investoren überführt wurden¹⁰. Innerhalb von nur vier Jahren war der Verkauf von rund 15 000 Betrieben abgeschlossen. Hinzu kam bereits 1990 und 1991 die „Kleine Privatisierung“ von insgesamt 25 000 Ladengeschäften, Hotels, Gaststätten, Kinos, Buchhandlungen, Apotheken u.ä., die überwiegend in die Hände von ostdeutschen Bürgern übergingen.

Der Preis für die raschen Erfolge bei der Privatisierung war hoch. Die Arbeitsplatzverluste in den ehemaligen staatseigenen Betrieben beliefen sich auf rund 2,5 Millionen. Statt der erwarteten Milliardenenerträge aus den Verkäufen hat die Treuhandanstalt einen riesigen Berg von Nettoschulden in Höhe von rund 250 Milliarden DM als Folge von Finanzhilfen, Umstrukturierungskosten und niedrigen Verkaufspreisen hinterlassen. Allein 100 Milliarden DM gingen auf die Übernahme der Altlasten der DDR-Betriebe zurück. Die Hektik der Verkaufsaktivitäten in der neu geschaffenen Treuhandbehörde haben kriminelle Mißbräuche erleichtert, wie der eklatante Fall der Bremer Vulkanwerft vorgeführt hat. Viele andere privatisierte Betriebe haben den Markttest noch nicht bestanden. Die ungewöhnlich rasche Privatisierung über Verkäufe hat allerdings die Umstrukturierung, die Investitionstätigkeit und den Transfer neuer Technologien und Markterfahrungen in der ostdeutschen Wirtschaft beschleunigt. Der Preis dafür war eine allzu einseitige Vermögenskonzentration zugunsten westdeutscher Eigentümer, die nicht zuletzt durch substantielle öffentliche Finanzhilfen zustande kam. Die Chancen für eine breite Vermögensbeteiligung ostdeutscher Bürger sind vertan worden¹¹. An ihre Stelle trat die unheilvolle, explosiv verlaufende Lohnanpassung an das Westniveau, deren Akteure sich weder um die zurückbleibende Arbeitsproduktivität noch um Betriebsverluste scherten. Der Beschäftigungsabbau wurde damit drastisch beschleunigt und massive öffentliche Finanzhilfen erzwungen. Von ausländischen Beobachtern ist diese aggressive

¹⁰ Insgesamt wurden nur 860 Betriebe von ausländischen Käufern erworben. Im ganzen durchaus positiv verlief die Entwicklung der insgesamt rund 3 000 Management-Buy-Outs, die vorwiegend ostdeutschen Managern zugute kam.

¹¹ Vgl. hierzu vor allem G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 1).

Tabelle 3: West-Ost-Transferzahlungen, 1991–1996 (in Milliarden DM und Anteile am BIP)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Wirtschaft	36,1	44,1	56,1	61,5	38,8	35,4
Infrastruktur	21,2	21,7	20,6	18,1	26,5	25,9
Arbeitsmarkt	38,4	44,8	49,5	40,8	38,1	31,4
Sozialpolitik	16,8	24,0	26,8	32,1	39,5	39,2
Finanzausgleich	35,0	33,9	35,2	34,6	39,0	42,0
Sonstiges	16,9	16,5	19,5	17,9	15,3	13,2
Rückflüsse	-33,0	-37,0	-39,0	-43,0	-45,0	-50,0
Nettotransfers	131,4	148,0	168,7	161,9	152,1	137,0
- in Prozent des ostdeutschen BIP	63,8	56,3	54,7	46,7	40,4	34,7
- in Prozent des westdeutschen BIP	5,0	5,3	5,9	5,4	4,9	4,3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, Juni 1996.

Lohnpolitik als „kollektiver Selbstmord“ bezeichnet worden.

Die Treuhandanstalt war gezwungen, die Dinosaurier-Unternehmen der DDR-Wirtschaft aufzuspalten, um private Käufer zu finden. Damit und durch die Neugründung von Betrieben ist eine vorwiegend klein- und mittelständische Unternehmenslandschaft entstanden. In den neuen Bundesländern gibt es höchstens noch 50 Betriebe mit mehr als 1 000 Beschäftigten. Der Industrie der neuen Bundesländer fehlt also das Gemenge von Großunternehmen und Klein- und Mittelbetrieben, welches eine der Stärken der westdeutschen Wirtschaft ausmacht.

Die Dynamik des ostdeutschen Aufbaus und die Schaffung von Arbeitsplätzen manifestieren sich im Handwerk und in den Dienstleistungen. In der Zeit von 1990 bis 1995 sind gut 1,3 Millionen Existenzgründungen im Handwerk, Handel, Gastgewerbe und in der Industrie entstanden. Fast die Hälfte davon hat allerdings wieder aufgegeben. Die Beschäftigtenzahl erhöhte sich von 1989 bis 1994 von ungefähr 450 000 auf rund 1,2 Millionen. Das Versorgungsniveau mit handwerklichen Leistungen ist heute zwischen Ost- und Westdeutschland weitgehend angeglichen.

Fast unvermeidlich war der Nachholprozeß im früher vernachlässigten Bereich der privaten Dienstleistungen. Hier haben sich weitgehend die konsumorientierten Dienstleistungen durchgesetzt. Vor allem das Banken- und Versicherungsgewerbe, der Einzelhandel, die Nachrichtenübermittlung, die Hotels und Restaurants, die Freien Berufe und der Tourismus haben kräftig expandiert. Beträchtlich waren auch die Investitionen im tertiären Bereich (einschließlich des Staates), auf die zwischen 1991 und 1995 fast 45 Prozent aller

Anlageinvestitionen (ohne den Wohnungsbau) entfielen. Der Höhepunkt der Gründerwelle ist freilich bereits überschritten. Der tertiäre Sektor weist 1995 einen Beschäftigungsanteil von 62 Prozent aus und entspricht damit dem Anteil in den alten Bundesländern. Allerdings nimmt hierbei der personell überbesetzte Staatssektor ein bedeutendes Gewicht von fast 25 Prozent ein und wird künftig Stellen abbauen müssen.

Die regionale Entwicklung in den neuen Bundesländern tendiert dazu, das bereits früher bestehende wirtschaftliche Gefälle zwischen den südlichen Landesteilen und dem Norden zu verstärken. Das reale Wachstum in den neuen Bundesländern wird eindeutig von Thüringen angeführt; dahinter folgen Sachsen und der Berliner Raum. Vieles spricht dafür, daß die regionalen Unterschiede in Ostdeutschland zunehmend größer als in den alten Bundesländern ausfallen werden.

VI. Die finanziellen Kosten der deutschen Einigung

Kaum ein Thema hat die Einigungsdebatte mehr bewegt als die bohrenden Fragen nach den finanziellen Kosten und Folgen der deutschen Einigung. In frühen Schätzungen wurde bereits 1990 der gesamte Investitionsbedarf für den Aufbau und die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft auf rund 1,5 bis 2 Billionen DM veranschlagt. Sie würden erforderlich sein, um Ostdeutschland in 10 bis 15 Jahren an das Produktivitätsniveau der westdeutschen Wirtschaft heranzuführen.

Tabelle 4: Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern, 1991–1996
(Jahresdurchschnitte in 1 000 Personen)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Wohnbevölkerung	15 910	15 730	15 648	15 567	15 500	15 450
Erwerbspersonenpotential	8 961	8 829	8 693	8 530	8 386	8 258
Pendlersaldo	- 269	- 338	- 325	- 326	- 323	- 323
Erwerbstätige (Inland)	7 321	6 387	6 208	6 303	6 406	6 380
– in ABM ¹⁾	257	543	365	379	419	415
– in Kurzarbeit und Schlechtwetter ¹⁾	900	198	97	52	51	70
Teilnehmer in Fortbildung u. ä. ¹⁾	170	432	356	243	261	267
Vorruhestand und Altersübergang	554	811	854	650	374	165
Registrierte Arbeitslose	913	1 170	1 149	1 142	1 047	1 175
Verdeckte Arbeitslose	1 881	1 984	1 672	1 336	1 104	917

1) in Beschäftigungsäquivalenten bzw. Vollzeit (ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Die Transferzahlungen¹² für die neuen Bundesländer belaufen sich zwischen 1991 und 1996 auf insgesamt 1,1 Billionen DM. Nach Abzug von Steuer-rückflüssen in Ostdeutschland verbleiben netto rund 900 Milliarden DM (Tabelle 3). Der Großteil davon kam der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zugute. Die Hauptlast wird vom Bund getragen, auf den 1995 rund zwei Drittel der Bruttotransfers entfielen. Seit 1993 sind die Transferleistungen rückläufig; sie machen 1996 noch 137 Milliarden DM, damit aber immer noch fast 35 Prozent des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts aus. Nur ungefähr 40 Prozent der Transfers kann man investiven Ausgaben zurechnen. Allerdings wirft die Zuordnung auf investive Ausgaben sowie von Steuereinnahmen große Meßprobleme auf. Die Steuereinnahmen je Einwohner liegen in den neuen Bundesländern erst bei der Hälfte des westdeutschen Niveaus.

Ein großer Teil der Ausgaben für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist durch die hohe Arbeitslosigkeit verursacht worden. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen liegt noch immer weit über einer Million und damit bei rund 15 Prozent der Erwerbspersonen. Noch höher war lange Zeit die verdeckte Arbeitslosigkeit in Form von Personen im vorgezogenen Ruhestand, in der Fortbildung und Umschulung, in Kurzarbeit und ABM-Projekten, die anfangs bei fast zwei Millionen lag und erst neuerdings unter eine Million gefallen ist (Tabelle 4). Im Durchschnitt der neuen Bundesländer war also die effektive Arbeitslosigkeit mehr als doppelt so hoch wie die offizielle Rate; seit

1995 liegt sie bei rund 25 Prozent des Erwerbspersonenpotentials.

Für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wurde mehr als die Hälfte der staatlichen Transferzahlungen ausgegeben. Weil die sozialpolitischen Zahlungen mit den Löhnen zunehmen und exzessive Lohnanpassungen das Arbeitslosenproblem verschärfen, droht ein Teufelskreis zu entstehen, in dem ein wesentlicher Teil der staatlichen Transfers zum Krisen- und Reparaturinstrument einer verfehlten Lohnpolitik entartet.

Kostspielig war auch die Förderung des industriellen Aufbaus in den neuen Bundesländern. Sie war ausgerichtet auf den temporären Ausgleich der gewaltigen Standortnachteile in einer Umbruchphase und konzentriert auf Investitions- und Gründungshilfen sowie auf die rasche Modernisierung der Infrastruktur. Die staatlichen Förderprogramme waren unabdingbar; wenig transparent und effizient war dagegen deren verwirrende Zahl, die sich Kennern zufolge auf mehrere Hundert beläuft. Ein Dilemma für die Schaffung von Arbeitsplätzen liegt darin, daß die Förderpolitik sachkapitalintensive Großprojekte in der Chemie, im Braunkohlenbergbau, in der Eisenschaffenden Industrie und der Mineralölverarbeitung bevorzugt, humankapitalintensive Produktionszweige (Elektrotechnik, Feinmechanik, Maschinenbau) dagegen relativ vernachlässigt hat. Bedenklich ist auch, daß Beihilfen oft Betrieben in schrumpfenden Branchen (Stahl, Schiffsbau) zugute kamen. Die Lohnpolitik hat das Tempo der Substitution von Arbeit durch Kapital zudem stark beschleunigt. Massive Kapitalsubventionen, die auf längere Zeit gewährt werden, drohen zu Fehlallokationen und Ressourcenverschwendung zu führen. Letzt-

12 Bruttozahlungen von Bund, Ländern, Gemeinden, Europäischer Union und Sozialversicherung.

endlich muß sich die Lern- und Lebensfähigkeit von Betrieben auf dem Markt entscheiden.

VII. Die längerfristigen Perspektiven der neuen Bundesländer

Das Kanzlerwort von den „blühenden Landschaften“ hat fatale Erwartungen geweckt und zu falschen Weichenstellungen geführt. An der Fehleinschätzung der Ausgangslage und der Einigungskosten waren aber durchaus auch Ökonomen beteiligt. Viele andere warnten allerdings vor den Folgen der deutschen Einigung, die sie mit einer „Besteigung der Eigernordwand im Winter“ verglichen (Christian Watrin). Trotzdem wurde der Beginn des Aufschwungs Ost bereits für 1991 erwartet und mit jährlichen Zuwachsraten von rund 10 Prozent und mehr gerechnet. „Wenn es gelingt, die wachstumslimitierenden Engpässe zu beseitigen, ist es durchaus vorstellbar, daß in einzelnen Jahren Zuwachsraten von 15 bis 20 Prozent in den neuen Bundesländern erreicht werden“, schrieb Horst Siebert noch im Jahre 1992. Mit der kürzlich sichtbar gewordenen Verlangsamung der Wachstumsdynamik hat kaum jemand gerechnet¹³.

Die gegenwärtige Stockung im Aufhol- und Wachstumsprozeß der neuen Bundesländer ist das Ergebnis von internen Hemmnissen und Schwachstellen, die in der ersten Hektik der Aufbauphase überdeckt wurden. Hinzu kommen jedoch auch Rückwirkungen aus der strukturellen Anpassungskrise in den alten Bundesländern jenseits der Konjunkturschwäche. In der Bundesrepublik ist relativ spät erkannt worden, daß die deutsche Einigung, die Öffnung des Ostens und die Globalisierung der Industriestaaten zu umfassenden Anpassungen zwingt. Die Standortdebatte hat das Ausmaß der Reformen offengelegt. Die Politik hat auf die Herausforderungen bis jetzt nur zögernd reagiert.

In den ersten Jahren nach der Wende betrug die jährliche Wachstumsdifferenz der Arbeitsproduktivität zwischen den neuen und alten Bundesländern rund fünf Prozentpunkte. Es ist unwahrscheinlich, daß dieser Abstand im Wachstumstempo über längere Zeit durchgehalten werden kann. Dies ist um so weniger wahrscheinlich, wenn die gegenwärtige Wachstumsschwäche in

Westdeutschland anhalten sollte und die Transfer- und Investitionshilfen auslaufen oder eingeschränkt würden. Der Aufholprozeß in den neuen Bundesländern dürfte also noch 15 oder 20 Jahre dauern. Die meisten Ökonomen sind sich einig darüber, daß die Förderung fortzuführen ist – vor allem in der Phase eines stockenden Aufholprozesses. Strittig bleibt, ob es sinnvoll und effizient wäre, die Förderpolitik auf Unternehmen zu konzentrieren, die auf überregionalen Märkten operieren. Notwendig ist auf jeden Fall, die Förderhilfen zu konzentrieren und zu straffen sowie die einseitige Förderung der Sachkapitalbildung zu korrigieren. Ob ein Aufstocken möglich ist – wie von den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten jüngst gefordert wurde –, muß angesichts der schwierigen Haushaltslage des Bundes, der Länder und Kommunen zweifelhaft bleiben. Einigkeit besteht darüber, daß die Engpässe in der Finanzausstattung beseitigt, die Investitionen im Verkehrsbereich beschleunigt und der Marktzugang für ostdeutsche Betriebe erleichtert werden müssen. Mehr und mehr setzt sich auch die Meinung durch, daß eine möglichst flächendeckende Regionalförderung durch die Konzentration der Förderung auf Wachstumspole ersetzt werden muß. Damit würde der regionale Ausgleich der sozialen Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern allerdings auf später verschoben werden. Ob allerdings der Kapitalfehler in der Lohnpolitik durch eine zeitliche Streckung der Lohnanpassung korrigiert werden kann, muß sich noch erweisen. Aber nur dann könnten mehr staatliche Transfers zu investiven Zwecken verwendet und so ihre Fortdauer gerechtfertigt werden.

Die Einmaligkeit der deutschen Einigung macht Prognosen äußerst schwierig. Auch Schlußfolgerungen müssen vorläufig bleiben. Die Einigungspolitik erfordert Weitblick und Flexibilität zugleich. Zu Beginn der deutschen Einigung gab es für einen kurzen Zeitraum die Erwartung, daß sich im Osten das deutsche Wirtschaftswunder der fünfziger Jahre wiederholen würde. Diese Erwartung wurde enttäuscht, weil dafür keine der damaligen Voraussetzungen vorlagen. Die Behauptung von Lothar Späth: „Politisch wurde bei der Wiedervereinigung alles richtig, wirtschaftlich alles falsch gemacht“ ist zu kurz gegriffen. Die plötzliche politische Einigung hat viele Folgen der ökonomischen Schocktherapie erst ausgelöst. Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft ist mit gewaltigen staatlichen Hilfen in Gang gekommen. Die Fortschritte im Aufholprozeß können sich sehen lassen. Aber der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Industrie ist noch längst nicht abgeschlossen. Da

¹³ So hat das Institut für Weltwirtschaft den Zuwachs des realen BIP in den neuen Bundesländern für 1996 noch im März 1995 auf rund 10 Prozent geschätzt.

sich weder die Wirtschafts- noch die Lohnpolitik zu einer entschiedenen Umkehr ihrer Anpassungsstrategie durchringen konnten, müssen die kostspieligen Folgen auf längere Zeit durchgestanden werden. Es wird nicht zuletzt von der Stärke der westdeutschen Wirtschaft und ebenso von der Reformfähigkeit der Wirtschaftspolitik in Deutschland insgesamt abhängen, wie lange der Anpassungsprozeß in den neuen Bundesländern dauern wird. Auch hier gilt: Wunder geschehen selten.

Einige der zentralen Botschaften könnte man am Schluß wie folgt formulieren: Die deutsche Eini-

gung hat weder ein neues Wirtschaftswunder gebracht, noch hat sie den wirtschaftlichen Niedergang Deutschlands bewirkt. Gesamtdeutschland hat die gewaltigen Aufgaben des Neuaufbaus der ostdeutschen Wirtschaft jedoch lange unterschätzt. Es hat aber auch die Chance verpaßt, mit der deutschen Einigung eine Reihe von wirtschaftlichen Reformen in Gesamtdeutschland in Angriff zu nehmen. Das Hinauszögern ernsthafter und schmerzhafter Reformen wird auch den Anpassungsprozeß in den neuen Bundesländern erschweren. Es wird Zeit, daß sich Politik und Gesellschaft klar darüber werden, daß sie den neuen Herausforderungen nicht mehr länger aus dem Weg gehen können.

Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte

Es gibt einen Sündenbock für die wirtschaftliche Misere in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie: die Tarifpolitik. Den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wird vorgeworfen, daß sie durch ihre Politik die Schaffung einer leistungsfähigen wirtschaftlichen Basis behindern. Im Brennpunkt der Kritik steht die über den Stufentarifvertrag eingesetzte flächendeckende Lohnstruktur, die vom Produktivitätsniveau abgekoppelt sei und damit der prekären ökonomischen Situation einer großen Zahl von Betrieben nicht gerecht werde. Zurückzuführen sei das Zustandekommen dieser strukturellen Fehlentscheidungen darauf, daß die Arbeitgeberverbände in den ersten Tarifabschlüssen keine Kapitalinteressen („Repräsentationslücke“) vertreten hätten, sondern politische Stabilitätsinteressen.

Mit dieser Erklärung für die Legitimationsprobleme der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland, die primär auf die in den neuen Bundesländern gegebenen, Voraussetzungen der Tarifpolitik abhebt, wird weder der komplexen Entscheidungssituation der Jahre 1990/91 noch den im Zeitverlauf auftretenden politischen, ökonomischen und kulturellen Anfechtungen Rechnung getragen¹. Zu den äußeren Einflußfaktoren zählen vor allem die Startprogrammierung einer politischen Tarifpolitik, die als sozialer Flankenschutz für den Einigungsprozeß implementiert wurde, sodann aber auch die ökonomische Krise in Westdeutschland sowie die erosionsfördernden Wirkungen einer Standortdebatte, die sich primär auf Lohn- und Lohnnebenkosten kapriziert. Die Krise der industriellen Beziehungen ist primär exogen induziert; sie besteht nicht zuletzt darin, daß die Tarifpolitik derart mit Erwartungen und Anforderungen überfrachtet wird, daß sie sich als idealer „Sündenbock“ für bestimmte Fehlentwicklungen geradezu aufdrängt. Daß dieses Politikfeld, als dem politisch-staatlichen Einigungsprozeß nachgeordneter Bereich, die real existierenden

Krisenprobleme der Unternehmen möglicherweise gar nicht zu verantworten hat, wird dabei ausgeblendet, da die Tarifpolitik nur scheinbar über Handlungsspielräume und Lösungskompetenzen verfügt. Tarifpolitik ist insofern sowohl Arena materieller Gestaltungspolitik als auch Feld für symbolische Ersatzhandlungen und neue Mythenproduktion.

I. Entwicklungstendenzen der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie seit 1989

Als Anfang 1991 die Bundesanstalt für Arbeit erstmals eine Arbeitsmarktstatistik für die neuen Bundesländer erstellte, war die Gesamtzahl der Beschäftigten in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie von etwa 1,5 Millionen Beschäftigten im Jahre 1988 auf 985 400 gefallen. Nach dieser Statistik kamen etwa 17 Prozent der in der gesamten deutschen Metallindustrie Beschäftigten 1991 aus Ostdeutschland. Während der ostdeutsche Beschäftigtenanteil an der gesamten deutschen Metallindustrie zwischen 1991 und 1993 von 17 auf 9 Prozent (1995 etwa 285 000 Beschäftigte) fiel, sank der Umsatzanteil der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie sogar auf 4,4 Prozent. Besonders problematisch für die Tarifpolitik wirkt sich die Entwicklung der Lohnstückkosten aus: Infolge des Produktionseinbruchs und der Lohnsteigerungen stiegen sie 1991 auf rund 150 Prozent des westdeutschen Niveaus. Seit 1993 haben sich die Lohnnebenkosten, vor allem als Ergebnis von Beschäftigungsabbau und weniger aufgrund von Produktivitätssteigerungen, auf etwa 117 Prozent des Westniveaus eingependelt.

Im Hinblick auf ihre internationale Konkurrenzfähigkeit bestanden die entscheidenden Nachteile der Metall- und Elektroindustrie der DDR vor allem in einer geringen Zahl marktfähiger Produkte, einer geringen Wettbewerbsorientierung, einer niedrigen Produktivität, in großen, zentrali-

¹ Vgl. ausführlicher zu diesem Thema Joachim Bergmann/Rudi Schmidt (Hrsg.), Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen, Opladen 1996.

sierten und inflexiblen Einheiten, in veralteten Produktionsanlagen und -verfahren, einer hohen Fertigungstiefe, der auch politisch gewollten Überbeschäftigung und einer starken Abhängigkeit von dem im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zusammengeschlossenen osteuropäischen Markt. Der Umbau der Gesamtbranche mit dem Ziel, eine weltmarktorientierte Handlungsfähigkeit zu erreichen, setzte bei den produktiven und innovativen Betriebsteilen der Kombinate an, die sich selbständig machten; es folgte die von der Treuhandanstalt (THA) betriebene horizontale und vertikale Entflechtung und Privatisierung.

Dieser Prozeß beförderte einen durchgängigen Trend zur Verkleinerung der Betriebsgröße, wodurch sich der Anteil von Betrieben mit über 500 Beschäftigten deutlich reduzierte und selbst der Anteil mittelgroßer Unternehmen von über 100 Beschäftigten nahezu halbiert wurde. Neben der Zunahme der Zahl kleinerer Unternehmen, vor allem solcher mit bis zu 20 Beschäftigten, kam es zu einer Interessendifferenzierung von Betriebs- und Firmentypen mit ganz unterschiedlichen Erwartungen an Arbeitgeberverband und Flächentarifvertrag. Die beiden Hauptursachen für die Wettbewerbsprobleme der meisten ostdeutschen Betriebe – Absatzmarkt- und Qualitätsdefizite – sind dabei für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nur begrenzt oder gar nicht operationalisierbar.

Um nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes kein Vakuum entstehen zu lassen und ostdeutsche Sonderwege zu verhindern, sorgten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nach anfänglichen Irritationen für eine schnelle Präsenz ihrer Organisationen in Ostdeutschland. Dabei votierten sie dafür, die wichtigsten Eckpunkte ihrer westdeutschen Austauschmodalitäten beizubehalten, also das Instrument des Flächentarifvertrages anzuerkennen und keine Aufwertung der betrieblichen Regelungsebene zuzulassen. Die Kehrseite dieser schnellen Transformation war, daß die in den Jahren vor der Einigung in beiden Verbänden bereits formulierten Reformbedarfe (beispielsweise gemeinsame Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte, Optionslösungen in den Flächentarifverträgen) keinen Einfluß auf den Prozeß der Übertragung hatten. Man verzichtete auf eine zeitraubende und mühsame Reformstrategie zugunsten einer einfachen Übertragung von institutionellen Arrangements, die schon in Westdeutschland problematisch geworden waren. Damit konnte zugleich an das Einigungsversprechen der Regierung Kohl sowie an die Erwartungen der ostdeutschen Bevölkerung angeknüpft werden. Mit diesem

Rückgriff auf Routinen und standardisierte Strukturen sollten Unsicherheiten und Entscheidungskosten reduziert, Institutionen gesichert und eingespielte Machtverhältnisse stabilisiert werden.

II. Übertragung der westdeutschen Gewerkschaftsverbände: Die IG Metall

Vertreter der westdeutschen IG Metall hielten sich seit Dezember 1989 in der DDR auf, um sich über die dortigen Akteure zu informieren sowie deren Gestaltungsfähigkeiten auszuloten. Bis ins Frühjahr 1990 sah es so aus, als würde eine Reform der Ost-IG-Metall möglich sein, auf deren Grundlage zu einem späteren Zeitpunkt eine Fusion gleichberechtigter Partner stattfinden könne². Nach den Volkskammerwahlen am 18. März 1990 gewannen die Stimmen in der westdeutschen IG Metall an Gewicht, die in einem Kurs der Zusammenarbeit keine Zukunft sahen. Dabei stützte sich deren Einschätzung nicht nur auf den rapide beschleunigten Wandel der politischen Rahmenbedingungen, sondern ebenso auf demokratische Vorstellungen von einer freien Gewerkschaftsbewegung, auf Erfahrungen mit dem negativen Image der Ost-IG-Metall bei den Beschäftigten, der Reformunfähigkeit des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), dessen desolater finanzieller Situation und auf mögliche negative Rückwirkungen auf die eigene Organisation.

Am 25. Mai 1990 wurde in einer gemeinsamen Vereinbarung die Übertragung der organisatorischen Strukturen der westdeutschen IG Metall auf das Gebiet der ehemaligen DDR zum 1. Januar 1991 festgelegt; dies implizierte zugleich die Auflösung der IG Metall der DDR (am 5./6. Oktober 1990 vollzogen). Der eigentlich politikwirksame Strategiewechsel im Umgang mit der ostdeutschen IG Metall erfolgte aber erst nach der Hamburger Erklärung vom 25. Mai 1990³. Danach setzten sich in der westdeutschen IG Metall die Befürworter einer relativ strikten Abgrenzung vom ostdeut-

2 In diesem Sinne unterschrieben die Vorsitzenden beider Organisationen am 6. Dezember 1989 ein Sofortprogramm, in dem Hilfen (bspw. Schulungen, Trainerprogramme für ostdeutsche Funktionäre) für den Aufbau einer freien und unabhängigen Metallgewerkschaft in der DDR angeboten wurden. Hinter diesem Vorgehen stand die auch in der Politik vorherrschende mittelfristige Perspektive einer Konföderation.

3 Vgl. Jutta Roitsch, Schwierige Annäherung – feindliche Übernahme, in: Frankfurter Rundschau vom 25. 5. 1990, S. 3.

schen Funktionärsapparat durch. Zu diesem Abgrenzungskurs gehörte auch, daß die ostdeutschen Funktionäre nicht automatisch übernommen wurden und jeder an einer Mitgliedschaft Interessierte ein eigenes Antragsverfahren durchlaufen mußte⁴.

Eine häufig diskutierte Frage lautet: Warum entschied sich die IG Metall für einen nahezu vollständigen organisatorischen und personellen Neuanfang in Ostdeutschland, während andere DGB-Gewerkschaften, wie die IG Chemie⁵, die IG Bergbau oder die IG Bau, die ostdeutschen Gewerkschaftsfunktionäre stärker integrierten? Diese vergleichsweise puristische Aufbauvariante ist nicht nur mit unmittelbaren Effizienzkriterien zu begründen, vielmehr spielen dabei möglicherweise auch unterschiedliche Erfahrungen sowie ein stärker ausgeprägtes Bedürfnis nach ideologischer Abgrenzung eine Rolle. Daß die IG Chemie, mit ihrem dezidierten Image als antikommunistische Organisation, weniger Skrupel hatte, ehemalige Kommunisten zu kooptieren, als die IG Metall, der nachgesagt wird, sie sei eine „linke“ Gewerkschaft, mag damit zusammenhängen. Da der Strategiewechsel der IG Metall in eine komplexe Entscheidungskonstellation eingebettet war, lassen sich einzelne Motive und Ziele jedoch nicht einfach auseinanderhalten.

Am 11. Dezember 1990 beschloß der IG-Metall-Vorstand, 35 ostdeutsche Verwaltungsstellen aufzubauen. Während in Dresden die einzige neue Bezirksleitung in Ostdeutschland eingerichtet wurde, dehnten die westdeutschen Bezirke lediglich ihre Verantwortungsbereiche auf Ostdeutschland aus: Hamburg auf Mecklenburg-Vorpommern, Hannover auf Sachsen-Anhalt, Berlin auf Ost-Berlin und Brandenburg, Frankfurt am Main auf Thüringen. Bis zum 1. März 1991 konnte die IG Metall in Ostdeutschland 1 005 061 Mitglieder gewinnen. Auf den bald eintretenden Mitglieder-rückgang reagierte sie, indem sie Verwaltungsstellen und Bezirke (1. 4. 1995 Fusion der Bezirke Dresden und Berlin) zusammenlegte.

Daß sich schließlich über eine Million Beschäftigte in die Mitgliederlisten der IG Metall eintrugen, war zwar nicht unbedingt erwartet worden, erscheint aber nachträglich als plausibel und dies

4 Auf dem außerordentlichen IG-Metall-Kongreß (November 1990) wurde vereinbart, den Vorstand um sechs ostdeutsche Mitglieder zu erweitern und in anderen Gremien ebenfalls den neu hinzugekommenen ostdeutschen Mitgliedern Rechnung zu tragen.

5 Die IG Chemie hat rund 130 FDGB-Funktionäre übernommen.

nicht nur als Ergebnis von Gewohnheitsmitgliedschaft oder wegen drohender Arbeitslosigkeit und Existenzunsicherheit, sondern auch angesichts des positiven Images der IG Metall. Die Ostdeutschen konnten bereits anhand der seit Mitte 1990 verhandelten Tarifverträge und Schutzregelungen erfahren, daß die IG Metall eine mit Kompetenz und Durchsetzungsstärke agierende Organisation ist, die als Anwalt der „sozialen Einheit“ handelt⁶.

Ein wichtiges Stabilitätsmoment für die Etablierung der IG Metall in Ostdeutschland lag in der Auswahl des hauptamtlichen Personals. Unter enormem Handlungsdruck und angesichts unübersichtlicher ökonomischer sowie politischer Entwicklungsperspektiven mußten solche Entscheidungen relativ schnell getroffen werden. Da der Erfolg des Institutionentransfers in eine fremde Umwelt davon abhängt, ob ihre Repräsentanten von den Beschäftigten akzeptiert werden, war es naheliegend, daß ostdeutsche Kandidaten, die mit den spezifischen Regeln des deutschen Sozial- und Rechtsstaates nicht vertraut waren, für bestimmte Führungspositionen zunächst unberücksichtigt blieben. Eckpunkte der Personalauswahl waren einerseits inhaltliche Kompetenz und andererseits politische Berechenbarkeit. Dieses Vorgehen führte im Ergebnis zur Dominanz westdeutscher Funktionäre und zu einer ostdeutschen „Vertretungslücke“⁷ vor allem bei den sogenannten 1. Bevollmächtigten⁸, also den Geschäftsführern der örtlichen 16 Büros.

Die Mehrheit der ostdeutschen Beschäftigten sah in der Vertretung durch westdeutsche Gewerkschaftsfunktionäre eine entscheidende Voraussetzung, um dem Management in Treuhandanstalt und Betrieben Paroli zu bieten und einen Anpas-

6 Vgl. Klaus Lang, Tarifpolitik im Spannungsfeld zwischen Angleichung der Lebensverhältnisse und ökonomischen Möglichkeiten, in: Rudolf Hickel/Ernst-Ulrich Huster/Heribert Kohl (Hrsg.), Umverteilen. Schritte zur sozialen und wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Köln 1993, S. 156–173.

7 Heidrun Abromeit, Die „Vertretungslücke“. Probleme im neuen deutschen Bundesstaat, in: Gegenwartskunde. Gesellschaft, Staat, Erziehung, 42 (1993) 3, S. 281–292.

8 Mit Ausnahme einer Verwaltungsstelle standen an der Spitze aller neu geschaffenen Verwaltungsstellen zunächst ausschließlich westdeutsche Funktionäre. Anders sah die Zusammensetzung des Personals auf der Ebene der 2. Bevollmächtigten und bei den übrigen politischen administrativen Kräften aus. Dort dominierten Personen ostdeutscher Herkunft; allerdings war auch unter ihnen nur ein kleiner Teil, der bereits für den FDGB gearbeitet hatte. Für die weitere Konsolidierung des Organisationsaufbaus ist es wichtig, daß an die Stelle westdeutscher Funktionäre sukzessive ostdeutsche Vertreter rücken, um die Organisation besser in der neuen Umgebung zu verankern.

sungsprozeß an das westdeutsche Wohlstandsniveau zu gewährleisten. Die westdeutschen Funktionäre wurden also weniger als feindliche „Landnehmer“ wahrgenommen, wie dies manche westdeutsche Kritiker des Einigungsprozesses behaupteten, statt dessen bedachte man sie zunächst mit einem hohen Vertrauensvorschuß. Nachdem die erste Euphorie einer gewissen Enttäuschung Platz machte, konvertierten allerdings manche West-Funktionäre in der östlichen Wahrnehmung zu Mittätern der De-Industrialisierung oder wurden schlicht als inkompetent verurteilt. In einigen Fällen suchten vor allem ostdeutsche Betriebsräte eine skeptische Distanz zu ihren westdeutschen Gewerkschaftsfunktionären. Aus dieser Unzufriedenheit versuchte die Betriebsrätebewegung im Sommer 1992 eine Vertretungslegitimation für die ostdeutschen Beschäftigten abzuleiten. Es zeigte sich jedoch, daß die mancherorts vorhandene Enttäuschung nicht ausreichte, um als Resonanzboden für eine eigenständige ostdeutsche Bewegung zu wirken.

Die enger gewordenen Handlungsspielräume im Einigungsprozeß hatten auch deutlich sichtbare Auswirkungen auf Rolle und Strategie der IG Metall als Anwalt des sozialen Einigungsprozesses. Während die IG Metall in den Jahren 1990 bis 1992 noch mit grundsätzlicheren arbeitsmarkt- (Beschäftigungsgesellschaften) und wirtschaftspolitischen Alternativen (Beteiligung der Bevölkerung durch Aktien am ehemaligen DDR-Staatsvermögen, Industriepolitik etc.) aufwarten konnte, schmolz das Interventionsrepertoire innerhalb kurzer Zeit auf ein von Fall zu Fall neu zu justierendes Krisenmanagement. Zwar beharrte man weiterhin auf ambitionierten industriepolitischen Konzepten, doch diese konnten angesichts des vorschreitenden Prozesses der De-Industrialisierung kaum mehr als die Erinnerung an verpaßte Chancen wachhalten. Ausnahmen bildeten beispielsweise die industrie- und regionalpolitischen Initiativen im Chemnitzer Maschinenbau sowie in der Leipziger und Bautzener Region.

Mit dem sukzessiven Wegfall alternativer Entwicklungspfade konzentrierte sich die Politik der sozialen Einheit auf den Stufentarifvertrag. Vor dem Hintergrund verengter Handlungsspielräume, bei gleichzeitiger Reduzierung auf die Lohnfrage, sah sich die IG Metall vor die Situation gestellt, in ein Mobilisierungsdilemma hineinzugeraten. Dämpfte sie die Erwartungen zu sehr, dann schwächte sich möglicherweise der Druck auf eine rasche tarifpolitische Angleichung zu schnell ab; forcierte sie die Erwartungshaltung zu stark, so lief sie selbst Gefahr, zum Ziel der Kri-

tik zu werden. Dieses Dilemma ist zwar keine neue Herausforderung für gewerkschaftliche Politik. Die neue Brisanz dieser Gratwanderung bestand aber darin, daß die ostdeutschen Mitglieder erst noch dafür gewonnen werden mußten, die formellen und informellen Regeln zu akzeptieren, mit denen Gewerkschaften im Spannungsfeld von grundsätzlicher Zielbestimmung und pragmatischer Realpolitik agieren⁹.

Die Mitgliederzahl der IG Metall hat sich in Ostdeutschland zwischen 1991 und 1995 von etwa einer Million auf 477 553¹⁰ reduziert, sie liegt aber immer noch deutlich höher als die Beschäftigtenzahl (1995: etwa 285 000 Arbeitsplätze in Betrieben mit über 20 Beschäftigten). Dies ist nicht zuletzt auf den hohen Arbeitslosen- und Rentneranteil zurückzuführen. Mit 133 812 arbeitslos gemeldeten Mitgliedern – dies ist ein Anteil von 28 Prozent – ist die IG-Metall die größte Arbeitslosenorganisation in Ostdeutschland. Berücksichtigt man weiter, daß zum gleichen Zeitpunkt 96 288 Rentner IG-Metall-Mitglieder waren, so ergibt dies zusammen eine Zahl von 230 100 Mitgliedern (48,1 Prozent der Gesamtmitgliedschaft), die in keinem Arbeitsverhältnis stehen. Während der Anteil der IG-Metall-Mitglieder, die arbeitslos oder Rentner sind, ständig steigt, nimmt der Anteil der Vollbeitragszahler, der Jugendlichen (am 31. 12. 1995 waren es nur noch 28 631 Jugendliche, also 6 Prozent der Gesamtmitgliedschaft), Angestellten und Frauen ständig ab.

Die IG Metall ist stark vertreten in Beschäftigungsgesellschaften und in einigen privatisierten Traditionsbetrieben der ehemaligen DDR. Dagegen sind nur noch rund 30 Prozent der Mitglieder in den industriellen Kernen beschäftigt, die auch als zentrale Träger des Flächentarifvertrages fungieren könnten. Ein wachsendes Mitgliederdefizit besteht in den neu angesiedelten Betrieben sowie in mittleren und kleinen Unternehmen. Da Zahl und Bedeutung dieser in der Regel eher innovativen Betriebe während des Transformationsprozesses stark zugenommen haben, ist dies eine „Achillesferse“, die sich äußerst negativ auf die Mobilisierungs- und Durchsetzungsbedingungen der IG Metall auswirken kann.

Für die Handlungsfähigkeit der IG Metall in den Betrieben sind die Betriebsräte entscheidend.

9 Wilfried Ettl/Helmut Wiesenthal, Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände. Analyse eines Institutionstransfers im Prozeß der deutschen Einheit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 46 (1994) 3, S. 425–452.

10 Vgl. IG-Metall-Mitgliederstatistik vom 31. Dezember 1995.

Bundesweit waren 1994 etwa 81 Prozent der Betriebsräte IG-Metall-Mitglieder. In den beiden ostdeutschen IG-Metall-Bezirken Dresden und Berlin/Brandenburg lag dieser Prozentsatz mit 84 Prozent und 79 Prozent auf einem ähnlich hohen Niveau¹¹. Diese Zahlen vermitteln zwar das Bild konsolidierter Verhältnisse, aber im Vergleich zu Westdeutschland ist häufiger eine von der politisch-gewerkschaftlichen Umwelt abgekapselte Betriebsratsarbeit festzustellen¹². Die Betriebszentrierung ostdeutscher Betriebsräte ist ein Faktor der Kontinuität, der durch die häufig prekäre ökonomische Situation der Betriebe und unzureichende gewerkschaftliche Reaktionsmöglichkeiten zementiert wird. Zu berücksichtigen sind aber auch die konkreten Erfahrungen der oft von Angestellten¹³ aufgebauten und dominierten Betriebsräte, die sich vor allem in den ersten Jahren als die zentralen Anwälte einer schnellen Modernisierung des Betriebes engagierten. Sie konnten in dieser Zeit einen weitreichenden Einfluß auf die Geschäftspolitik ausüben. Während die Betriebsräte in den Gewerkschaften einen wichtigen Kooperationspartner im Kampf gegen Arbeitsplatzabbau und für eine soziale Absicherung bei Ruhestand, Kurzarbeit und im Falle von Interessenausgleich, Sozialplan und Einigungsstellen haben, sehen sie in der Geschäftsführung und in staatlichen Stellen ihre primären Ansprechpartner, um Arbeitsplätze zu sichern und die Modernisierung des Betriebes voranzutreiben. Die Akzeptanz für eine regelmäßige, auch betriebsübergreifende Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften hat nicht nur eine ökonomische und soziale Seite, sondern auch eine zeitliche und damit erfahrungsbezogene. Diese Kooperation kann sich also nicht nur auf normativen Konsens gründen, sie muß sich vor allem in der praktischen Vernunft situationsadäquater Problemlösungsfähigkeit bewähren.

Für die IG Metall hat die Bildung einer gesamtdeutschen Organisation zur Folge, daß sie mit gegenläufigen Anforderungen aus der ost- und westdeutschen Mitgliedschaft konfrontiert ist: Es sind dies nicht nur unterschiedliche inhaltliche

11 Vgl. Helmut Martens, Organisatorisch konsolidiert – institutionell nicht gefestigt. Gewerkschaftlicher Organisationsaufbau und Mitbestimmung in Ostdeutschland – eine Zwischenbilanz nach fünf Jahren, Sozialforschungsstelle Dortmund Landesinstitut, Dortmund 1995, S. 19.

12 Vgl. Burkard Ruppert, Transformation betrieblicher Interessenvertretung im Übergang von der DDR zur Bundesrepublik, Frankfurt am Main 1996.

13 Dagegen handelt es sich bei den hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionären in den Verwaltungsstellen meist um ehemalige Facharbeiter.

Erwartungshaltungen und Anforderungen, die mit der hohen Zahl der Arbeitslosen und Rentner in der ostdeutschen Mitgliedschaft zusammenhängen. Auch die Anfang der neunziger Jahre ausgemachte Kultur- und Wertedifferenz – hier die „Ossis“, die nur an einem schnellen Anstieg ihrer Löhne und Gehälter interessiert sind, und dort die „Wessis“, die stärker an qualitativen Zielen, wie Ökologie, Freizeit, Qualifikation interessiert sind – ist nur unzureichend, um die Problemlagen zwischen Ost- und Westdeutschland abzubilden. Durch die Massenarbeitslosigkeit und die Angst, davon betroffen zu werden, konzentrieren sich die Konflikte stärker auf die Frage, ob Unternehmen in West- oder in Ostdeutschland oder im Ausland investieren und wie gewerkschaftliche Gremien und Funktionäre im Rahmen ihrer Möglichkeiten sich in diesem Feld verhalten.

III. Aufbau und Legitimationsprobleme ostdeutscher Arbeitgeberverbände

In der DDR gab es mit Ausnahme weniger Kleinunternehmer, die als „exklusive“ Restgröße neben der verstaatlichten Industrie existierten, weder eine eigenverantwortlich agierende Unternehmerschicht noch einen Arbeitgeberverband. Statt dessen war die ökonomische Funktionselite, deren bedeutendster Teil die Gruppe der Kombinatsgeneraldirektoren war, von politischen Planvorgaben abhängig. Auf den Zusammenbruch des SED-Regimes reagierten Teile der ökonomischen Funktionselite, die jetzt ihre Chance gekommen sahen, selbständige Unternehmer, Manager oder Verbandsfunktionäre zu werden, indem sie seit November 1989 verschiedene Gesprächskreise bildeten, um unter den Bedingungen nicht mehr funktionierender alter Strukturen und noch nicht existenter neuer Strukturen Erfahrungen auszutauschen und Interessen zu vertreten. Aus diesen Zusammenhängen sind eigene wirtschaftspolitische Interessenorganisationen entstanden – aber keine Arbeitgeberverbände.

1. Übertragung und Aufbau von Arbeitgeberverbänden

Da es keinen eigenständigen ostdeutschen Arbeitgeberverband gab, brauchten sich die westdeutschen Arbeitgeberverbände – im Gegensatz zu den Gewerkschaften – nicht damit zu befassen,

wie man mit bereits existierenden Strukturen, Ressourcen und Funktionären umgehen soll. Zudem stand auch eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit ehemaligen ostdeutschen Managern und Funktionären zu keinem Zeitpunkt ernsthaft auf der Tagesordnung. Ein Problem war eher die von Anfang an vorhandene „marktradikale“ Infragestellung des Einigungsprozesses, die zwar keinen relevanten Einfluß auf die Strukturentscheidungen des Einigungsprozesses ausübte; gleichwohl wirkten die Optionen für ein ostdeutsches „Niedriglohngelände“ und der Verzicht auf die Bildung von Arbeitgeberverbänden als permanente subkutane Infragestellung des realen Einigungsprozesses, seiner Träger und Instrumente.

Gesamtmittel, der westdeutsche Dachverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektrobranche, baute sich in Berlin ein Büro auf, um eigene Schritte vor Ort unternehmen zu können. Gesteuert wurden diese Aktivitäten vor allem durch den Hauptgeschäftsführer von Gesamtmittel und einem aus fünf regionalen Hauptgeschäftsführern bestehenden Gremium. Deren Entscheidung für rechtlich eigenständige Regionalverbände entlang der neuen Ländergrenzen¹⁴ implizierte, daß der Aufbau der fünf regionalen Arbeitgeberverbände in allen entscheidenden Schritten mit Gesamtmittel abgestimmt und finanziell sowie personell von den regionalen Arbeitgeberverbänden Westdeutschlands nach dem Patenschaftsprinzip organisiert werden sollte. Die westdeutschen Verbände reagierten damit einerseits auf weitreichende Forderungen der Gewerkschaften (Gewerkschaftsgesetz, Rationalisierungsschutz, Mitbestimmung etc.) und andererseits auf die Naherwartung einer integrierten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion.

Eine wichtige Hilfestellung für den konkreten Aufbau ostdeutscher Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie ging von Vertretern des Ministeriums für Maschinenbau der DDR aus. Durch deren Mitarbeit konnte ein leichter Zugang zu den Betrieben gefunden und die Basis für einen schnellen Verbändeaufbau mit hohen Mitgliederzahlen gelegt werden. Zu den Gründungsmitgliedern zählten vornehmlich Kombinatdirektoren und einige wenige Kleinunternehmer, die die DDR-Zeiten überstanden hatten. Die gewählten Vorsitzenden kamen in der Regel aus den Reihen

dieser ostdeutschen Wirtschaftskader oder der Eigentümer bzw. Unternehmer.

Neben den Funktionären ostdeutscher Herkunft leisteten westdeutsche Verbandsvertreter, die vom „Patenschaftsverband“ für einen gewissen Zeitraum nach Ostdeutschland abgeordnet wurden, den wesentlichen Beitrag zum Verbandsaufbau. Außer Zweifel steht, daß durch die von westdeutscher Seite vorgenommene Personalauswahl sichergestellt wurde, daß westdeutsche und nicht ostdeutsche Problemdefinitionen und Deutungen handlungsbestimmend wurden. Dies war aus der Sicht der westdeutschen Arbeitgeberverbände auch deshalb von großer Bedeutung, weil die ostdeutschen Arbeitgeberfunktionäre anfangs noch keineswegs über die „richtigen“ funktionsgemäßen Auffassungen verfügten.

In der ersten Phase des Verbändeaufbaus wirkte die Dominanz ehemaliger Kombinat- und Betriebsdirektoren in den verbandlichen Führungsgremien positiv, um die Arbeitgeberverbände schnell und effizient zu organisieren. Die westdeutschen Aufbaustrategen ignorierten deshalb auch die politische Vergangenheit der neuen Verbandsvertreter. Es wirkte sich allerdings späterhin belastend aus, daß einige der ehemaligen SED-Wirtschaftskader als Stasi-Mitarbeiter enttarnt wurden und infolgedessen auch ihre Verbandsfunktionen aufgeben mußten. Die in den Arbeitgeberverbänden tätigen ostdeutschen Funktionäre sind meist Ingenieure oder Betriebswirte, die zuvor in den volkseigenen Kombinat, Betrieben oder an einer Universität der DDR gearbeitet hatten¹⁵. Um sie schnell an das westdeutsche Wissens- und Handlungsniveau heranzuführen, wurden entsprechende Schulungsprogramme organisiert.

Für den schnellen Verbändeaufbau waren nicht nur personelle, sondern auch strukturelle Fragen zu klären, wie etwa das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband: Präferiert wurde seitens der Steuerungsgremien, daß die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie, als die ressourcenstärksten Arbeitgeberverbände, zugleich die Leitung der regionalen Ländervertretungen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) in Personalunion wahrnehmen sollten¹⁶. Damit

14 Nahezu synchron erfolgten in den Monaten März/April 1990 Gründungsversammlungen der Regionalverbände Brandenburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen.

15 Wenn sie parteipolitisch gebunden waren, dann entweder als LDPD- oder SED-Mitglied.

16 Vgl. Fred Henneberger, Transferstart: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmensverbände – aktuelle Entwicklungen unter besonderer

sollte einerseits die Führungsrolle der Metall- und Elektroverbände unterstrichen werden, andererseits hoffte man so eine bessere Integration von Arbeitsmarkt- und Gütermarktinteressenvertretung zu erreichen als in Westdeutschland. In Ostdeutschland konnte diese Integration in allen Ländern mit Ausnahme Sachsens verwirklicht werden, wo die Landesvertretung des Verbandes der Deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA), dies aus organisationspolitischen Gründen verhinderte und selbst die BDI-Landesvertretung stellt. Der VDMA kritisierte bereits 1990/91 die von den Metallarbeitgeberverbänden mitgetragene Stufen-tarifvertragspolitik.

2. Binnendifferenzierung

Im Zeitraum vom Frühjahr 1990 bis Anfang 1992 konnten die meisten ostdeutschen Verbände einen stetigen Mitgliederzuwachs verzeichnen. Zurückzuführen ist dies nicht nur auf die Kontakte zur SED-Wirtschaftselite und auf die Unterstützung der westdeutschen Patenverbände, sondern auch darauf, daß vor allem die Treuhandanstalt und die Gewerkschaften auf den Eintritt der Unternehmen in den Arbeitgeberverband drängten. Der Unternehmensorganisationsgrad der ostdeutschen Metallarbeitgeberverbände sank dann jedoch in den drei Jahren von 1992 bis 1994 von 60,1 auf 35,7 Prozent. Dagegen blieb der Beschäftigtenorganisationsgrad¹⁷ relativ stabil: In den fünf ostdeutschen Tarifregionen wurde 1991 ein Beschäftigtenorganisationsgrad von 53,8 Prozent erreicht, der in den beiden folgenden Jahren sogar anstieg (61 Prozent) und 1994 wieder auf 56,8 Prozent sank. Wie auch in anderen Untersuchungen bestätigt wird, sind die wenigen Großbetriebe mehrheitlich verbandlich organisiert, und der schwache Unternehmensorganisationsgrad geht primär auf das Konto der vielen kleinen nichtorganisierten Betriebe¹⁸.

In der öffentlichen Debatte über die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland wird immer wieder der Eindruck erweckt, daß die Erosion des Flächentarifvertrages vor allem durch die Zunahme von Verbandsaustritten forciert

werde. In einer eigenen Studie¹⁹, die sich mit den Bedingungen und Wirkungen von 73 Betrieben befaßt, die in Sachsen²⁰ zwischen 1991 und 1995 dem VSME²¹ den Rücken gekehrt haben, konnte diese These nicht verifiziert werden: Zwischen 1992 und 1994 reduzierte sich die Zahl der Mitgliedschaftsbeschäftigten beim VSME um 102 445 oder 66 Prozent; davon entfällt lediglich ein Anteil von 9 Prozent (9 612 Beschäftigte) auf die Austrittsbetriebe. Schaut man sich nun an, welche Betriebe unter welchen Bedingungen ihre Verbandsmitgliedschaft aufgegeben haben, so fällt zudem auf, daß es nur wenige „echte Austritte“ gibt: 74 Prozent der in Ostdeutschland erfaßten Austrittsbetriebe haben den Privatisierungsprozeß genutzt, um anschließend nicht wieder in den Arbeitgeberverband einzutreten. Bei den nicht wiederingetretenen Betrieben handelt es sich vor allem um Kleinbetriebe mit bis zu 100 Beschäftigten. Die seit 1992 zurückgehende Bereitschaft, sich verbandlich zu organisieren, und die großen Schwierigkeiten, eine engere Mitgliederbindung herzustellen, können vor allem auf zwei Ursachen zurückgeführt werden:

1. *Auf den Stabilitätskompromiß der ersten Transformationsphase:* Der schnelle Organisationserfolg drückte kaum mehr aus als den temporären Kompromiß zwischen Teilen der SED-Wirtschaftselite, westdeutschen Arbeitgeberfunktionären, staatlichen Steuerungsinstanzen, insbesondere der Treuhandanstalt, und einigen wenigen westdeutschen und noch weniger ostdeutschen Unternehmen. Diese Rekrutierung „von oben“, zu der auch die Gewerkschaften ihren Beitrag geleistet haben, gelangte schnell an ihre Grenzen. Zwar nahm die Zahl der potentiellen Mitglieder zwischen 1990 und 1995 im Zuge von Neugründungen, Ausgründungen und Unternehmensaufspaltungen enorm zu, doch wirkte sich dies nicht positiv auf die Mitgliederstatistik aus. Statt dessen eröffnete der Rückzug der Treuhandanstalt und die Gelegenheit des Privatisierungsprozesses Raum für verbandsungebundenes Handeln.

2. *Auf den Wahrnehmungs- und Interessenwandel im Kontext der Standortdebatte:* Aus der Interessenperspektive der Mitglieder war der Arbeitgeberverband zunächst ein Instrument, um die Unsicherheit beim Übergang von der Plan- zur

Berücksichtigung des Aufbauprozesses in Sachsen und Thüringen, in: Politische Vierteljahresschrift, 34 (1993), S. 640–673.

17 Mit dieser Kennziffer wird festgehalten, wie viele Beschäftigte durch die Verbandsmitgliedschaft der Unternehmen vom Flächentarifvertrag erfaßt werden.

18 Vgl. Wilfried Ettl/André Heikenroth, Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tarifflicht: Zur Lage der Unternehmen und Arbeitgeberverbände im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe, in: Industrielle Beziehungen, 3 (1996) 2.

19 Vgl. Wolfgang Schroeder/Burkard Ruppert, Austritte aus Arbeitgeberverbänden, in: Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 40 (1993) 6, S. 485–488.

20 Etwa 32 Prozent der in den ostdeutschen M + E (Metall- und Elektroindustrie)-Arbeitgeberverbänden organisierten Beschäftigten arbeiten in sächsischen Betrieben (1995).

21 Verband der sächsischen Metall- und Elektroindustrie.

Marktwirtschaft zu reduzieren. Vom Arbeitgeberverband erwartete man sich konkrete Hilfestellungen im Transformationsprozeß. In dem Maße, wie der Privatisierungsprozeß unter der Obhut der Treuhandanstalt voranschritt, veränderte sich aber auch die Interessenlage der nun mehrheitlich privatisierten Betriebe. Die wichtigsten ordnungspolitischen Strukturfragen waren geklärt, so daß sich die Wahrnehmung sukzessive auf die Lohnfrage kaprizierte. Vor diesem Hintergrund waren es vor allem neu- bzw. ausgegründete Unternehmen, die nicht in den Arbeitgeberverband eintraten. Darunter befanden sich auch solche, die einem Konzern angehören, der Mitglied im westdeutschen Arbeitgeberverband ist. Für den Arbeitgeberverband bedeutete der im Rahmen der Privatisierung stattfindende Perspektiven- und Personenwechsel einerseits einen Verlust an Mitgliedern, andererseits eine forcierte Differenzierung der Rest-Mitgliedschaft.

IV. Aufbau- und Verpflichtungsstrategien: Lernprozesse von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften

1. Aufbaustrategie

Prägend für die exogene Transformation war, daß es nicht nur einen politisch wirksamen Konsens der westdeutschen Verbandsspitzen von IG Metall und Gesamtmetall über den normativ-institutionellen Bereich (Flächentarifvertrag, Hochlohnstrategie, Tarifautonomie und Korporatismus) gab, sondern auch über die Einschätzung aktueller Problemlagen. Zu letzterem gehörte vor allem, daß die Tarifpolitik einen Beitrag leisten soll, um die Arbeitskräfteabwanderung von Ost- nach Westdeutschland zu bremsen und um den Unternehmen Planungssicherheit zu geben.

Mit der Existenz einer quasi Konkurrenzorganisation war die Integrationspolitik auf seiten der Gewerkschaften ungleich schwieriger als auf Arbeitgeberseite, welche die Starthilfe eines Teiles der DDR-Wirtschaftselite in offensiver Weise nutzte. Diese Starthilfe war ambivalent: Einerseits bildete sie die Voraussetzung für schnellen Organisationsaufbau und großen Mitgliederzulauf. Andererseits versprach die damit gelegte Basis nur für eine kurze Phase Effizienz und Legitimation. Darüber hinaus war ihre Wirkung gegenläufig. In dem Maße, wie ökonomische Krisenprozesse und die Ausdifferenzierung der ostdeutschen Industrie-

und Unternehmerlandschaft voranschritten, wirkten die politischen Kompromisse der ersten Transformationsphase als Hindernis für kollektives ökonomisches Interessehandeln und damit auch für die Verbandslegitimation. Ursächlich dafür war jedoch weniger eine personelle Vertretungslücke in der ersten Stunde, sondern die sich im Zeitverlauf verändernden ökonomischen und politischen Problemlagen sowie deren Wahrnehmung. Ging es in der ersten Phase um eine soziale Flankierung für den staatlich organisierten Einigungsprozeß, so stand spätestens seit dem Sommer 1991 die im Kontext der Tristesse der DDR-Ökonomie favorisierte Infragestellung des deutschen Modells industrieller Beziehungen auf der politischen Agenda der deutschen Unternehmer.

2. Verpflichtungsfähigkeit

Die Rekrutierungserfolge der Tarifparteien in der ersten Transformationsphase basierten primär auf bestimmten Erwartungshaltungen im Kontext unklarer Rollendefinitionen und unsicherer Entwicklungsperspektiven. In dem Maße, wie diese Erwartungen durch eine sich schnell wandelnde politisch-ökonomische Konstellation enttäuscht wurden, begrenzten sich nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der verbandlichen Akteure, damit waren auch neue Handlungsoptionen notwendig, die allerdings durch die vorhandene „Startprogrammierung“ strukturell begrenzt wurden.

Die Arbeitgeberverbände suchten ihre Mitgliederbindung dadurch zu verbessern, daß sie am 18. Februar 1993 den Stufentarifvertrag aufkündigten. Mit diesem Schritt distanzierten sie sich von dem politischen Angleichungsversprechen der Tarifpolitik, forderten eine Neujustierung des Angleichungsfahrplanes und hofften damit zumindest eine Kostensenkung zu erzielen. Zudem sollte über Ostdeutschland der Druck auf die Veränderung der westdeutschen Tarifpolitik verstärkt werden, vor allem um das Verhältnis zwischen betrieblicher Ebene und Flächentarifvertrag neu zu justieren. Dadurch, daß Gesamtmetall den Aufbaukonsens und Einigungskompromiß in Frage stellte, die IG Metall in die Rolle des Verteidigers von Stufen- und Flächentarifvertrag drängte, polarisierten sich die Beziehungen zwischen beiden Verbänden. Kulminationspunkt dieser Spannungen wurde der in Sachsen ausgetragene Streik (3. bis 14. Mai 1993), mit dem die IG Metall zeigte, daß sie die Beschäftigten zu einem geschlossenen Vorgehen gegen die Angriffe der Arbeitgeber mobilisieren kann. Einerseits trug dies dazu bei, Rollendifferenzierung und Funktionsweise des

deutschen Modells industrieller Beziehungen nachhaltig ins Bewußtsein der betroffenen Mitgliedergruppen zu rücken. Andererseits wurde in diesem Konflikt auch sichtbar, daß die Deutungen, Instrumente und Interessenlagen der westdeutschen Akteure dominierten²².

Tarifflicht, Nichteintritt und Verbandsflucht werden nach den vorliegenden Untersuchungen in Ostdeutschland häufiger praktiziert als in Westdeutschland. Dabei sind die Kräfte, die zur Legitimationskrise des Flächentarifvertrages und zur Verpflichtungskrise der ostdeutschen Arbeitgeberverbände beitragen, keineswegs nur auf Kostenaspekte zu reduzieren. Auch wenn es zutreffend sein sollte, daß die ostdeutschen Tariflöhne, anders als die westdeutschen, den Charakter von „Obergrenzen dafür haben, was die Arbeitgeber zu zahlen bereit oder in der Lage sind“²³, ist dies noch keine hinreichende Erklärung der Krise. Vielmehr deutet die geringe Zahl von Härtefallregelungen darauf hin²⁴, daß Kostenprobleme erst in Kombination mit anderen Faktoren zur Grundlage für tarif- und verbandsabstinenteres Verhalten werden.

Zwar sind auch in Ostdeutschland die Großbetriebe mehrheitlich verbandlich organisiert und halten sich an Tarifverträge oder zahlen in einzelnen Fällen sogar deutlich mehr. Doch anders als in Westdeutschland geht von ihnen keine verbandspolitische Sogwirkung aus. Statt dessen wirken einzelne bedeutende Großunternehmen, wie etwa Jenoptik, durch öffentlichkeitswirksam arrangierten Verbandsaustritt als Katalysator für verbandsfeindliches Verhalten. Sie tragen somit dazu bei, daß der Eindruck erweckt wird, als müßten nur die Verbände geschwächt werden, um die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Diese Debatte, die publizistisch vor allem vom Kieler Weltwirtschaftsinstitut und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung forciert wird, erinnert in manchen Facetten an die Verbändestaats-

debatte der fünfziger Jahre²⁵. Sicher ist, daß in einer Situation, in der Verbände und Mindestnormen nicht als Förderer, sondern als Verhinderer wirtschaftlichen Erfolges betrachtet werden, besondere Aktivitäten notwendig sind, um eine soziale Regulierungsperspektive überhaupt sichtbar zu machen.

3. Perspektive

Die Arbeitgeberverbände sind von West nach Ost übertragen worden, ohne daß dort die entsprechenden Voraussetzungen existierten: Einerseits gab es in Ostdeutschland keine eigenständige Unternehmerschicht mit entsprechender Einstellung zur verbandlichen Arbeit. Eine gewisse Fremdheit der Verbände resultiert vermutlich auch daher, daß es aus der Sicht der ostdeutschen Unternehmer fremde, vom Westen geschickte Funktionäre waren, die am „grünen Tische“ – abseits der Basis – die Interessen der ostdeutschen Arbeitgeber vertreten. Andererseits versuchten einige westdeutsche Unternehmen den Osten als „Experimentierfeld“ für nichtverbandsgebundenes Handeln zu nutzen.

Die Implementierung funktionsfähiger industrieller Beziehungen in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie wird jedoch nicht nur dadurch belastet, daß es sich um einen Prozeß der exogenen Transformation handelt. Noch problematischer sind die strukturkonservativen Reaktionen auf die weltmarktinduzierte Strukturkrise des deutschen Modells. Die am westdeutschen „Lohnniveau“ orientierte ostdeutsche Tarifpolitik wird bisher vor allem als Hemmnis für die ökonomische Entwicklung der ostdeutschen Industrie thematisiert. Dagegen wird ihre innovative Funktion als ‚Produktivitätspeitsche‘ ignoriert und damit auch der von ihr ausgehende Zwang zu Rationalisierung und Innovation. Bisher hat sich bei den ostdeutschen Firmen noch kein Verständnis für die positive Wirkung der Tarifpolitik entwickelt; gleichzeitig nimmt in Westdeutschland die Bereitschaft ab, sich an den vorhandenen tarifpolitischen Strukturen zu orientieren. Die industriellen Beziehungen in Ostdeutschland haben sich in einigen Feldern bereits jetzt so entwickelt, wie es zukünftig auch für Westdeutschland denkbar ist: einerseits das Fehlen von Großbetrieben, die eine positive Sogwirkung zugunsten des Flächentarifvertrages entfalten; andererseits eine große Zahl von kleinen und mittelgroßen Betrieben, die in ihrer Interessenlage sehr heterogen sind. Die

22 Diese These wird an den Konflikten zwischen führenden Vertretern des VSME und Gesamtmetall exemplarisch nachvollziehbar. Aber auch für die IG Metall ergaben sich aus der Streikmobilisierung vom Frühjahr 1993 und mit dem erreichten Abwehrerfolg nicht die erhofften Bindeeffekte gegenüber den Beschäftigten.

23 Wolfgang Scheremt, Tarifflicht in Ostdeutschland: Ausstieg aus dem Lohnverhandlungsmodell der Bundesrepublik Deutschland, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftspolitik, Heft 43, Wege aus der Arbeitslosigkeit, Berlin 1995, S. 135–169.

24 Im Zeitraum Mai 1993 bis 31. Dezember 1996 sind 167 Härtefallanträge gestellt worden; in 81 Fällen (48 Prozent) haben die Tarifparteien dem Anliegen der Antragsteller entsprochen und einer Unterschreitung des Tarifniveaus zugestimmt.

25 Vgl. Theodor Eschenburg, Herrschaft der Verbände, Stuttgart 1955.

Mehrzahl dieser Firmen ist sowohl für Gewerkschaften als auch für Arbeitgeberverbände schwer zu gewinnen. Zur Zeit leidet das Austauschsystem an Legitimationsschwäche und Verpflichtungskraft; es wird stärker unterlaufen und ignoriert als je zuvor in Westdeutschland.

Der im Sommer 1996 zwischen dem VSME und dem Christlichen Gewerkschaftsbund abgeschlossene Flächentarifvertrag weist zudem darauf hin, daß sogar längst überwunden geglaubte konkurrenzgewerkschaftliche Entwicklungsperspektiven wieder eine größere Bedeutung gewinnen können.

Für die Revitalisierung der Gestaltungskraft des Flächentarifvertrages wird es möglicherweise von

entscheidender Bedeutung sein, ob der Flächentarifvertrag zukünftig besser in der Lage ist, den spezifischen Sonderbedingungen einzelner Branchen Rechnung zu tragen, ohne seine Funktion in Bezug auf die Einhaltung von Mindestnormen zu gefährden. Nach der Umsetzung am 1. Juli 1996 die formale 100-Prozent-Achtung des Stufentarifvertrages erreicht worden muß nun auch ein konzeptionell neuer Ansatz unternommen werden, um die Legitimation des Flächentarifvertrages zu verbessern. Andernfalls wird die Tarifpolitik nur noch die konsolidierten Stammebelegschaften in den prosperierenden Großbetrieben sowie in einer zunehmend werdenden Zahl von Klein- und Mittelbetrieben erreichen.

Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik

Eine unerledigte Aufgabe der Politikwissenschaft

I. Ausgangspunkt: Die große geschichtliche Chance

Seit am 9. November 1989 die Mauer aufgemacht wurde, ist immer wieder – und mit Recht – von der großen historischen Stunde gesprochen worden. In der Tat war die plötzlich aufscheinende und Tag für Tag greifbarer werdende Chance der Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands ein kaum zu fassendes, an ein Wunder grenzendes historisches Ereignis: „Wahnsinn!“ war das meistgebrauchte Wort. Und mit einer großen Emphase, Opferbereitschaft und Energie sind in jenen ersten Monaten Unzählige darangegangen, die Freiheit für die ostdeutschen Menschen in eine stabile gesellschaftliche und staatliche Form zu bringen.

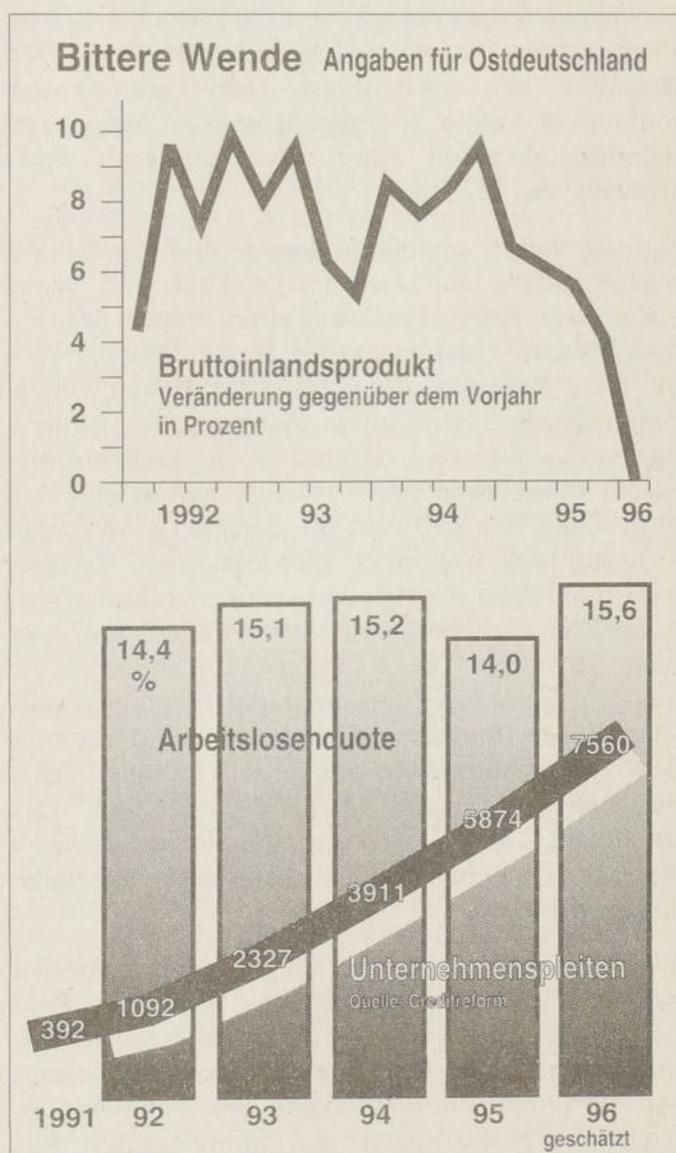
Und gerade weil das so war und weil es immer noch unsere überragende politische Aufgabe ist, muß untersucht werden, warum bei dieser Vereinigungspolitik so vieles nicht nur „schief“, sondern verkehrt gelaufen ist, warum eine so tiefe Ernüchterung und Enttäuschung an die Stelle des großen Aufbruchs getreten ist. Es erweist sich als notwendig, in der politischen Theorie und Bildungsarbeit endlich gründlicher auch über die Schattenseiten der Vereinigungspolitik und über die politische Verantwortlichkeit Rechenschaft abzulegen, als dies in den vergangenen sechs Jahren – von wenigen Ausnahmen abgesehen – geschehen ist. Es kann nicht nur darum gehen, die Leistungen der Vereinigungspolitik herauszustellen, die teilweise katastrophalen Fehlleistungen aber und die damit im Zusammenhang stehende Gefahr einer Abwendung der Ostdeutschen vom demokratischen wie vom marktwirtschaftlichen Modell als unabänderlich – oder vorübergehend – hinzunehmen.

II. „Absturz Ost“ – kein nationales Thema?

Nicht ohne Grund betitelte *Der Spiegel* im Juni 1996 seinen Bericht des erneuten ökonomischen

Rückschlags als „Absturz Ost“¹. Was in Fachzeitschriften schrittweise verfolgt werden konnte, wurde dem interessierten Bürger hier sehr konkret zusammenfassend präsentiert.

Abbildung: Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote, Unternehmenspleiten in den neuen Bundesländern 1992–1996



Quelle: *Der Spiegel*, Nr. 25 vom 17. 6. 1996, S. 97.

¹ Vgl. Das Ende der Blümenträume. Absturz Ost, in: *Der Spiegel*, Nr. 25 vom 17. 6. 1996, S. 96–117.

Das Hamburger Magazin dokumentierte die bedrohliche Stagnation der Wirtschaftsentwicklung, die wieder ansteigende Massenarbeitslosigkeit, den damit zusammenhängenden, weit überdurchschnittlichen Anstieg der Bankrotte und Geschäftsaufgaben sowie die grassierende Wirtschaftskriminalität westdeutscher Unternehmensaufkäufer. Und es resümierte die quantitativen Befunde: „Die industriellen Kerne sind zu Miniaturen verkommen. Schon 1991 warnte das Referat VI-IIb des Bonner Finanzministeriums vor einer ‚drohenden Deindustrialisierung‘ im Osten. . . Das interne Papier beschwor düster die Gefahr, ‚daß lediglich 20 Prozent der industriellen Arbeitsplätze im Beitrittsgebiet – das wären 700 000 von insgesamt 3,4 Millionen Arbeitsplätzen – überleben‘ . . . Jetzt erweist sich diese pessimistische Prognose als noch zu optimistisch. . . Die neuen Länder tragen gerade sechs bis sieben Prozent zur gesamten Industrieproduktion der Republik bei, nach ihrem Bevölkerungsanteil müßten es knapp 20 Prozent sein.“² Auf dieser deindustrialisierten Basis aber sei kein Aufschwung Ost realisierbar.

Wir verweisen einleitend aus zwei Gründen so nachdrücklich auf den *Spiegel*-Titel und seine wichtigsten Ergebnisse: zum einen wegen der seltenen, nichts beschönigenden Radikalität seiner – auf dem neuesten Stand der empirischen Daten basierenden – Bestandsaufnahme; zum andern wegen der auch ihm eigenen intellektuellen Ohnmacht hinsichtlich der Ursachenanalyse und der politischen Alternativen, die geeignet wären, das Desaster der bisherigen ökonomischen Vereinigungspolitik zu überwinden – von den außerökonomischen Teilbereichen dieser Politik hier gar nicht zu reden. Diese Ohnmacht resultiert u. E. aus dem Ignorieren der zugrundeliegenden gesellschaftlichen Interessen. Erst wenn man diese analysiert, erscheinen viele der verhängnisvollen Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen als interessenpolitisch sehr verständliche (Selbst-)Rechtfertigungen bzw. höchst (eigen)nützliche Entscheidungen.

Um so mehr wäre es die Aufgabe der deutschen Sozialwissenschaften gewesen – vorab der Politikologie –, zu leisten, was von einem Nachrichtenmagazin nicht verlangt werden kann: spätestens seit 1991 den Zusammenhang von Fehleinschätzungen/Fehlsteuerungen und Interessendurchsetzung westdeutscher Entscheidungsträger offenzulegen, die trotz gewaltiger Transferzahlungen insgesamt zum Mißlingen des „Aufschwungs Ost“

führen mußten. Aber das Unglaubliche geschah und geschieht seit einem halben Jahrzehnt: Die deutsche Sozial- und insbesondere die Politikwissenschaft verfertigt zwar massenhaft Detailrecherchen zum „Transformationsprozeß“, weigert sich aber, die bedrohlichen Fehlsteuerungen der Wiedervereinigung als ihre alles andere überragende wissenschaftliche, ja wissenschaftsethische Aufgabe zur Kenntnis zu nehmen. Von wenigen, sogleich zu benennenden Ausnahmen abgesehen, läßt sie das akute, offenkundig ungelöste existentielle Problem unserer Nation links liegen und betreibt *business as usual*, offenbar durch nichts aus den gewohnten Forschungs- und Karrieregeleisen zu bringen³.

Nicht zuletzt versagte der angeblich so kritische Fachbereich der Freien Universität Berlin, vor dessen Haustür sich das Deutsche Drama vollzieht. An diesem „größten politologischen Fachbereich Europas“ haben sich zwar einige einzelne PolitikwissenschaftlerInnen sehr engagiert – der Fachbereich als Ganzes jedoch verharrte in Sprachlosigkeit, in einem „intellektuellen Winterschlaf“, wie eine der scharfsinnigsten deutschen (Wissenschafts-)Journalistinnen dies bereits am 7. Januar 1991 in einem fulminanten Leitartikel formuliert hat: „Die deutsch-deutsche Entwicklung trennt die Intellektuellen auf eine neue, bisher nicht bekannte Weise . . . Die Altlinken in der früheren Bundesrepublik, die einst jeden Hauch eines ‚Berufsverbots‘ . . . geißelten, schweigen zu den ‚Abwicklungsaktionen‘ in der ehemaligen DDR. . . Sie entwickeln zum Umbruch und Neuanfang kaum Ideen. . . Statt dessen machen sich armelige Konkurrenzfurcht, Feigheit und Denkrägheit breit . . . Die Zahl der deutsch-deutschen ‚Brückenbauer‘ ist klein. Viel zu wenige . . . beteiligen sich an der gewaltigen geistigen und praktischen Anstrengung, wie aus einer ruinierten Planwirtschaft . . . eine soziale und regulierte Marktwirtschaft, wie aus einer zentralisierten Bürokratie eine mitbestimmte, föderale Demokratie werden kann . . . Durch Verschweigen und Verdrängen ist in Deutschland noch nie etwas zum Positiven gewendet worden. Es wird Zeit, den intellektuellen Winterschlaf zu beenden.“⁴ Und insgesamt

3 Das gilt auch für die zuständigen Wissenschaftsverbände, in deren langen Mitgliederlisten kaum ein bekannter Name fehlt. Von den ansonsten geradezu für ihre und von ihren Großkongressen lebenden Organisationen nahm keine die Herausforderung an, die Vereinigungspolitik einer kooperativen wissenschaftlichen Untersuchung zu unterziehen. Die große „Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft“ mit ihren über 1 000 Mitgliedern hat hier völlig versagt.

4 Jutta Roitsch, Frankfurter Rundschau vom 7. Januar 1991.

2 Ebd., S. 107 f.

muß man sagen: Wenn es so etwas wie einen wohlverstandenen (Verfassungs-)Patriotismus gibt, eine nationale Mitverantwortung gerade der führenden, „entscheidenden“ Kräfte in diesem Land, so muß man einem großen Teil nicht nur der wissenschaftlich Tonangebenden, sondern, wie zu zeigen sein wird, auch der politischen und vor allem der ökonomischen Entscheidungsträger den Vorwurf machen, ihrer – auch – nationalen Verantwortung nicht gerecht geworden zu sein.

Eine Pilotstudie

Der Versuch, eine kritische Bilanz zu ziehen, ist bislang auf die Analysen einzelner (Teams) beschränkt geblieben – eine kooperativ zu bewältigende wissenschaftliche Gesamtuntersuchung der Vereinigungspolitik und deren allgemein zugängliche Publikation steht noch aus⁵.

Auf der Basis eines vierjährigen Studienprojekts „Kritische Analyse und Alternativen des Einigungsprozesses“ (1991–1995), dessen Ergebnisse wir koordinierten, miterarbeiteten, im Herbst 1995 herausgaben⁶ und im Sommer 1996 ergänzten,

5 Bei der Vorbereitung dieses wissenschaftskritischen Abschnitts haben wir, um der deutschen Politikwissenschaft nicht etwa Unrecht zu tun, eine Umfrage unter den etwa 60 bekannteren KollegInnen gestartet, die eine eher sozialkritische, reformpolitische Position vertreten: Es ging uns darum herauszufinden, ob von ihnen oder in ihrem institutionellen Umfeld Texte/Projekte vorliegen, die die kritische Analyse der Vereinigungspolitik zum Thema haben. Diese Nachfrage hat unsere These eines großen Defizits leider nicht falsifiziert, dagegen von elf AutorInnen bzw. Institutionen kritische Einzeluntersuchungen zutage gefördert. Wir möchten uns an dieser Stelle ausdrücklich für diese Informationen bedanken bei Martin Baethke u. a., Wolfgang Däubler, Antonia Grunenberg, Gerd Meyer, Dieter Müller u. a., Herfried Münkler, Rolf Reißig, Theo Schiller, Eva Senghaas-Knobloch, Michael Vester u. a., Ulrich Voskamp u. a. Herausragend ist dabei eine zumindest für einen wichtigen Teilbereich umfassende Untersuchung von Baethke u. a., die zu einer höchst skeptischen Bewertung der – ja mit gewaltigen Fördermitteln betriebenen – Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen in Ostdeutschland gelangt.

6 Vgl. Wolfgang Dümcke/Fritz Vilmar (Hrsg.), *Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses*, Münster 1995. Obwohl das Sammelwerk in den Medien mit beredtem Schweigen übergangen wurde (von wenigen, rühmlichen Ausnahmen – vgl. vor allem *Die Zeit* vom 8. 12. 1995! – abgesehen), erregte es als bisher einzige kritische Gesamtdarstellung soviel Aufmerksamkeit, daß der Verlag bereits nach einem halben Jahr die 3. (ergänzte) Auflage ausliefern konnte. Auf einige der Ergänzungen (incl. einer ca. 450 Titel umfassenden Gesamtbibliographie), die als ca. 260seitiges Typoskript per Adr. unseres Fachbereichs zur Verfügung stehen, wird an gegebener Stelle Bezug genommen (bibliographiert: „in: Ergänzungen . . .“).

An dieser Stelle soll auch auf die oben erwähnten „Ausnahmen“ einer *kritischen* wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Vereinigungsprozeß verwiesen werden. Sie

können im folgenden einige der wichtigsten Problemschwerpunkte und kritischen Hypothesen eines solchen, u. E. unabdingbaren Forschungsprozesses umrissen werden. Im hier vorgegebenen Rahmen kann die Präsentation unserer Hauptergebnisse nur in Form von *Thesen* geschehen, die ihrerseits als Arbeitshypothesen für eine breit anzulegende wissenschaftliche Diskussion und kooperative Forschung dienen können. Ihre Anordnung folgt der dreigliedrigen Systematik des Sammelbandes. Die Belege mußten in die – notgedrungen sehr ausführlich geratenen – Fußnoten verlegt werden.

III. Schwerpunkte der Kritik

1. Methodische Prämisse

Eine ernstzunehmende Kritik der bisherigen Vereinigungspolitik darf eine bestimmte „normative Kraft des Faktischen“ nicht verkennen; ihr nicht

finden sich in der genannten 23seitigen „Gesamtbibliographie“ (Verf.: K. M. Müller) zu dem Sammelband der 21 Autoren, die aus Platzgründen in diesem Resümee auch nicht auszugsweise wiedergegeben werden kann. Lediglich die VerfasserInnen besonders wichtiger, dort bibliographierter Untersuchungen sollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – hier genannt werden. Es verwundert nicht, daß von kritischen Ökonomen (statt von Politologen) bislang die relativ umfassendsten Kritiken und Alternativkonzepte vorgelegt wurden, nämlich von Rudolf Hickel (1991 ff.) und seinen Kollegen in der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ („Memorandum-Gruppe“) sowie von Herbert Schui (1991); kritisch und alternativ zur Ost-Wirtschaftspolitik auch einiges aus dem DIW und von seinem Präsidenten Lutz Hoffmann (1991 ff.). Des weiteren nenne ich Elmar Altwater (1992), Ulrich Albrecht (1992), Heinz L. Arnold/Frauke Meyer-Gosau (1992), Martin Baethke u. a., Peter Bender (1992), Peter Christ/Ralf Neubauer (1991), Marion Dönhoff u. a. (1992 f.), Christel Faber u. a. (1992), Rainer Frenkel (1991), Vera Gaserow (1993), Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde (1992 ff.), Gert-Joachim Glaebner (1993), Jörg Goldberg (1992), Günter Grass/Regine Hildebrandt (1993), Jürgen Habermas (1991; 1993), Wilhelm Hankel (1993), Wolfgang Hardtwich/August Winkler (1994), Horst Holzer (1993), Birgit Müller (1993), Renate Neubäumer (1993), Klaus Ott (1990 f.), Ulrich K. Preuß (1990), Rolf Reißig (1994), Wolfgang Richter (1994), Horst Röper (1990 ff.), Helmut Schmidt (1993), M. Schneider (1990), Horst Siebert (1993), Gerlinde u. Hans-Werner Sinn (1991), Manfred Stolpe (1993), Eckhard Stratmann-Mertens/Norbert Roske (1992), Frank Unger (1993). Ausdrücklich verwiesen sei auch auf kritische Beiträge in „Beilagen“ zur Zeitschrift *Das Parlament*: Vgl. Christian Brinkmann/Eberhard Wiedemann, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16/94, Fred Klingner, in: ebd., B 17/94, Ursula Schröter, in: ebd., B 20/95, Jan Prieue, in: ebd., B 43–44/94, Wolfgang Thierse, in: ebd., B 40–41/95.

abstrakte Wünschbarkeiten gegenüberstellen⁷. Dies besagt allerdings nicht, daß es innerhalb der Vereinigungspolitik nicht grundlegend andere und bessere Politiken gegeben hätte. Vielmehr gilt es, von den im Rahmen vorgegebener soziopolitischer Sachzwänge zur Wahl stehenden Optionen politischen Handelns auszugehen und zu prüfen, inwieweit die von den politischen Akteuren gewählten Politiken die obersten Ziele der Wiedervereinigung – Zusammenwachsen der beiden Teile Deutschlands unter demokratischen Bedingungen, Wohlstandssicherung, Achtung der Menschenwürde – verwirklichen oder verfehlen. Demgemäß gilt methodisch für jede angemessen gründliche kritische Analyse: Die Vereinigungspolitik kann nur als ein für Alternativen offener, nicht als ein sachzwanghaft-alternativloser Prozeß angemessen analysiert werden⁸.

Und das Fazit, das in den 21 Detailanalysen unserer Pilotstudie belegt wird, lautet im Gegensatz zu Lothar de Maizières Selbstzufriedenheit⁹: Es war mehr erreichbar, es gab Alternativen! Wir werden die wichtigsten benennen.

2. Politische Unterordnung

(1) Durch die Verhinderung der im westdeutschen Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Abstimmung über eine gesamtdeutsche Verfassung wurde die gleichberechtigte Mitwirkung der Ostdeutschen an der Konstitution eines vereinigten Deutschland vereitelt. Statt dessen wurde die umstandslose Eingliederung der Bürger der DDR in das politische System der westdeutschen Republik verfassungsrechtlich besiegelt.

7 So ist – um an die seinerzeit in der Linken verbreitete Kritik zu erinnern, viel besser wäre statt der Vereinigung die Entwicklung eines Bundes zweier deutscher Staaten gewesen – eine solche Kritik politisch irrelevant, da es angesichts des überwältigenden Wunsches der Ostdeutschen nach einer Vereinigung mit der westlichen Bundesrepublik keine alternative, politisch „wählbare“ Option gab.

8 Eine kritische Untersuchung der hinter uns liegenden sechs Jahre zeigt, daß die substantiellen Fehlsteuerungen des Einigungsprozesses, sein teilweise katastrophaler Verlauf nicht als unvermeidlich, als schicksalhaft hingenommen werden muß, wie die konservative Meinungsbildung seit Jahren zu suggerieren versucht (prototypisch bei Wolfgang Schäuble, Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, Stuttgart 1991) und wie sie von Lothar de Maizière fünf Jahre nach seiner Wahl nochmals bekräftigt wurde (Lothar de Maizière, Es gibt nur den Weg – er ist das Ziel, in: Märkische Allgemeine vom 18. 3. 1995, S. 6): „Ich glaube, wir haben unseren Auftrag relativ anständig gemeistert. Und mehr war zu dieser Zeit nicht zu erwarten. Wenn ich die Folgen sehe, ... dann ist da natürlich einiges, was mich bewegt. Zum Beispiel die Eigentumsproblematik. Aber dort war eben nicht mehr erreichbar.“

9 Vgl. L. de Maizière, ebd., S. 6.

In unserer kritischen Analyse der Vereinigungspolitik geht es vor allem um die gründliche Reflexion, ob nicht aus lauter Angst, das Volk wolle vielleicht „mehr (und sozialere) Demokratie wagen“, die politischen Akteure in diesem Land ein grundlegendes Gebot der demokratischen Konstitution mißachtet haben¹⁰. Gerade unser ostdeutsches Teilvolk hätte, nach so vielen Entmündigungen in der DDR-Zeit und leider auch nach 89, sein demokratisches Selbstbewußtsein in einem solchen Akt grundlegender Mitentscheidung – nicht zuletzt mit Blick auf einzufordernde soziale Grundrechte aus der DDR – wesentlich stärken können.

Daß die liberal-konservative Vereinigungspolitik eine selbstbestimmte demokratische Erneuerung in Ostdeutschland behinderte, ist in unserer Pilotstudie außerdem nachgewiesen worden durch die Analyse der Westanpassung des Parteiensystems:

(2) Anstelle eines selbstbestimmten Prozesses der demokratischen Neuorientierung mußten von den vier Bündnisparteien der SED die CDU und die LDPD, bei Strafe des Untergangs, einen zwanghaften Prozeß der Unterordnung unter die programmatischen und organisatorischen Strukturen der dominierenden Westparteien vollziehen¹¹.

Angesichts der totalen Anpassung dieser beiden „bürgerlichen“ Parteien, des weitgehenden Unvermögens der Bürgerbewegungen der DDR, sich in der Kürze der Zeit parteipolitisch zusammenzu-

10 Unsere Zusammenfassung der Verfassungsdiskussion im Vereinigungsprozeß legt in der Tat, nach gründlicher Analyse der verfassungsrechtlichen Diskussion, den Schluß nahe, daß das Votum von Günter Grass, die Verweigerung einer Volksabstimmung über eine gesamtdeutsche Verfassung sei ein „Verfassungsbruch“, zutrifft: Jens Woelke, Analyse und Bewertung der verfassungsrechtlichen Kontroverse: Vereinigung nach Art. 23 oder 146 GG?, in: Ergänzungen (Anm. 6). Einen Überblick über die Verfassungskonzepte bietet Lorenz Becker, Die vertane Chance einer Verfassungsreform: Ein Kapitel ostdeutscher Identitätszerstörung, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 242 ff.

11 In unserem Forschungsprojekt haben Dominique Weisheit/Andrea Witt nachgewiesen, daß bei beiden Blockparteien CDU und LDPD im Oktober/November 1989 erfolgreiche Ansätze einer Lösung aus der SED-Vormundschaft und der Neuorientierung erkennbar waren, daß sie aber anschließend unter massiven Druck der westdeutschen CDU bzw. F.D.P. auf deren Linie einschwenkten: Für die Unterstützung durch ihre westdeutschen Schwesterparteien waren CDU und LDPD dazu bereit, einen extrem hohen Preis zu zahlen: „Sie gerieten nach 40jähriger Bevormundung durch die SED nun ein weiteres Mal in ein Abhängigkeitsverhältnis. Dieses Mal waren es jedoch West-CDU und F.D.P., deren Diktat sich die ehemaligen ‚Blockflöten‘ unterwarfen.“ Dominique Weisheit/Andrea Witt, CDU und LDPD der DDR unter Anpassungsdruck, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Hrsg.) (Anm. 6), S. 78 ff., hier S. 92.

schließen¹², und der ostpolitischen Halbherzigkeit der SPD¹³ erscheint übrigens die Entwicklung und der relative Erfolg der PDS als einziger eindeutigen Vertreterin ostdeutscher Interessen in einem neuen Licht, nämlich auch als Ergebnis mangelnder ostdeutscher Orientierung der anderen Parteien.

(3) *Die – zweifelsfreie – Option der ostdeutschen Mehrheit für den westdeutschen Wohlstands- und Freiheitsstandard wurde von den politischen Akteuren als Blankoscheck für eine Übertragung sämtlicher wirtschafts-, sozial-, verwaltungs-, bildungs-, medien-, gesundheits- und sonstiger politischer Strukturen genutzt – bei gleichzeitiger Liquidation auch – in freiheitlicher Form – erhaltenswerter soziopolitischer Strukturen der DDR.*

Vielfach wird eingewendet, das Argument einer Vereinnahmung, Unterordnung oder gar Kolonialisierung der DDR entbehre schon deshalb der sachlichen Grundlage, weil die Ostdeutschen schließlich selbst, mit deutlicher Mehrheit, den Weg in die Vereinigung mit der westdeutschen Republik und insbesondere in die Währungsunion gewählt hätten. Dieser Einwand („Die Ossis haben es doch nicht anders gewollt“) ist nicht nur zynisch, sondern auch in der Sache unhaltbar¹⁴.

12 Vgl. dazu Steffen Gutermann, Die Ohnmacht der Bürgerbewegungen, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 94 ff.

13 Dies wird exemplarisch gezeigt durch die Dokumentation eines gescheiterten, entschieden-alternativen ostpolitischen Programms der Berliner SPD: Fritz Vilmar, Eine alternative Deutschlandpolitik, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 106 ff.; dort insb. Anm. 1, S. 106.

14 Die Ostdeutschen haben als Wähler nicht nur eigenen blinden Hoffnungen, sondern auch permanent wiederholten politischen Verheißungen „blühender Landschaften“ und gesicherten, zunehmenden Wohlstandes durch die verantwortlichen Akteure Glauben geschenkt: „Niemandem wird es schlechter gehen als zuvor, dafür vielen, vielen aber besser“ (Helmut Kohl und Lothar de Maizière in den Ansprachen anlässlich der Unterzeichnung des Staatsvertrages, nach: Frankfurter Rundschau vom 19. 5. 1990, S. 11); sie haben mit Sicherheit nicht für die Zerstörung ihrer industriellen Basen, einen Arbeitsplatzverlust von ca. 40 Prozent der Beschäftigten und eine ersatzlose Liquidation zahlloser ihrer sozio-kulturellen Einrichtungen votiert. Übrigens folgte die auch wahlpolitische Ernüchterung der ostdeutschen BürgerInnen der 1990er Euphorie auf dem Fuß – zumindest in den ostdeutschen Landtagen gibt es, außer in Sachsen, starke Rückgänge der CDU, Verschwinden der F.D.P. und insgesamt Mitte-links-Mehrheiten, die sich allerdings, abgesehen von Brandenburg, nur auswirken, wenn und wo die SPD die PDS für bündnisfähig hält. Vgl. zur Wahlentwicklung seit 1990 Beatrix Fautz, Vereinnahmungsprozeß. Der Gang der Ereignisse, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 40 ff., bes. S. 48–57, sowie Markus L. Müller, Identitätsprobleme der Menschen in der DDR seit 1989/90, in: ebd., S. 209 ff., bes. 231 ff., auf Wahlenthaltung und Protestwahl eingehend. Und Markus Müller hat nicht nur die schrumpfende Legitimationsbasis für die Bonner Vereinigungspolitik nachgewiesen,

(4) *In der DDR wurden nicht nur die politischen Führungskader des SED-Regimes aus ihren Ämtern und Funktionen entfernt, sondern auch ein großer Teil der akademischen und Funktionseliten aus ihren Positionen in der Wirtschaft, der Verwaltung und – zu über 80 Prozent! – aus den wissenschaftlichen Einrichtungen.*

Hier steht nicht zur Diskussion die selbstverständliche Entmachtung und – insofern strafrechtlich erfaßbar – Bestrafung der SED-Führungsschicht. Aber zur Debatte gestellt werden muß die Ausschaltung, „Abwicklung“ und rentenrechtliche Bestrafung von Hunderttausenden von Funktionsträgern in staatsnahen Positionen¹⁵.

3. Ökonomische Kolonialisierung

Wir haben als „strukturelle Kolonialisierung“ vor allem eine Transformation der Wirtschaft im Interesse optimaler Gewinnchancen der dominanten

sondern auch das demokratietheoretisch weitaus Bedrohlichere: einen eklatanten Verlust an Vertrauen in das demokratische politische System Westdeutschlands, s. S. 230 f. 15 Aus einer Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abg. Schumann (Kroppenstedt) und der PDS (Drucksache 12/4412 v. 19. 2. 1993, S. 7–9) ergibt sich: Nach einer Bereinigung von DDR-Daten konnten 140 567 Vollbeschäftigte in Forschung und Entwicklung für das Jahr 1989 ausgewiesen werden. Diese Zahl reduzierte sich bis Ende 1992 auf 23 600. Danach wären 83,2 Prozent der Ost-Wissenschaftler „abgewickelt“ worden. Legt man die Daten der Statistischen Ämter der DDR zugrunde, so wäre sogar von einer Vollbeschäftigtenzahl von 195 073 in Forschung und Entwicklung auszugehen, der Anteil der Abgewickelten betrüge 87,9 Prozent. Diese Ausgrenzungs- und Diskriminierungsprozesse werden ausführlich dokumentiert in fünf „Weißbüchern“ der Ostberliner „Gesellschaft zum Schutz der Bürgerrechte und Menschenwürde“ (GBM), Berlin 1992–1995.

Hans-J. Misselwitz, Nicht länger mit dem Gesicht nach Westen. Das neue Selbstbewußtsein der Ostdeutschen, Bonn 1996, S. 60 f., liefert die folgende Gesamtübersicht: „Das eher undifferenziert gehandhabte Kriterium sogenannter ‚Staatsnähe‘ betraf aber in schwer nachprüfbarer Weise alle Mitarbeiter vormals staatlicher Institutionen: vom Staatsapparat über die sogenannten bewaffneten Organe (Armee, Polizei u. a.) bis zu den Apparaten der Parteien- und Massenorganisationen mit zusammen ca. 800 000 Personen. Durch institutionelle ‚Abwicklung‘ waren weiterhin im Medienbereich 40 000 Personen und im sogenannten Wissenschaftssektor etwa 170 000 Personen betroffen.“

Außerdem ist auf die beispielhaften Analysen von Lars v. Törne und Jeannine Apsel zu verweisen, in denen am Beispiel der handstreichartigen Abwicklung der ostdeutschen Funkmedien (anstelle der im Einigungsvertrag, Art. 16, geforderten Überführung in eine staatsunabhängige Rechtsform) und der hochgradigen (konservativ-)westdeutschen Dominanz auf der Leitungsebene die rigorose Auswechslung von Funktionseliten dargestellt wird: Vgl. Lars v. Törne, Mühlflenzl oder Eine westdeutsche Medienpolitik nach Gutscherrenart, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 299 ff., sowie Jeannine Apsel, Vom ost-konservativen DFF zum west-konservativen MDR, in: ebd., S. 318 ff.

Ökonomie (im alten Bundesgebiet) ermittelt¹⁶. Die Tatsache, daß die ostdeutsche Planwirtschaft wesentliche – von uns präzise benannte – Modernisierungsdefizite aufwies, wird von den politisch und ökonomisch Verantwortlichen nach dem katastrophalen Zusammenbruch großer Teile dieser Wirtschaft zur *pauschalen* ideologischen Selbstrechtfertigung benutzt: sie sei eben marode gewesen. Verschwiegen wird, daß eine deindustrialisierte DDR, deren staatliche Handelsketten von privaten westdeutschen übernommen und fast ausschließlich mit westlichen Waren bestückt wurden, zu einem großen Markt „transformiert“ werden konnte, der der westdeutschen Wirtschaft zu einer jahrelangen Sonderkonjunktur verhalf und verhelphen wird. In unserer Pilotstudie haben wir die – im einzelnen nicht unbekannt, insgesamt aber bislang weitgehend vernachlässigte – Kritik vor allem in fünf Teilanalysen zusammengefaßt:

(1) *Infolge der – politisch-wahltaktisch und nicht ökonomisch motivierten – überstürzten Währungsunion ohne flankierende Stützungsmaßnahmen für die ostdeutsche Wirtschaft wurde deren finanzielle, wettbewerbs- und insbesondere exportpolitische Basis weitgehend zerstört und damit die Deindustrialisierung Ostdeutschlands eingeleitet.*

Daß die übergangslose Währungsunion für die ostdeutsche Wirtschaft katastrophale Folgen hatte, ist heute wissenschaftlich unbestritten – und dies gilt unabhängig von deren teilweise „marodem“ Zustand¹⁷, wie Jan Priewe und Rudolf Hickel mit Recht feststellten: „Auch ein einigermaßen stabiles Land in Westeuropa wäre durch diesen Aufwertungsschock in eine tiefe Anpassungskrise abgestürzt.“¹⁸ Nicht so klar ist in der öffentlichen Diskussion, daß diese „ökonomisch wahnsinnige“, rein „politische“ Entscheidung, wie der damalige Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl resignierend

feststellte, nicht verantwortungsbewußter Vereinigungspolitik entsprach, sondern primär wahlpolitischem Kalkül¹⁹. Der gewiß nicht als „links“ einzustufende Ökonom Wilhelm Hankel stellte aufgrund dessen fest: „Das Versprechen des Bundeskanzlers, die DM . . . schon vor der deutschen Vereinigung im Gebiet der DDR einzuführen, sicherte seiner Partei . . . den grandiosen Wahlsieg vom 19. März 1990.“²⁰

Der vielfach – insbesondere von Wolfgang Schäuble²¹ – vorgetragene Legitimierungsversuch, die rasche Währungsunion sei unabdingbar gewesen, um den Übersiedlerstrom einzudämmen – was auch gelungen sei –, erweist sich angesichts der vorliegenden Statistiken als unhaltbar: Der „Übersiedlerstrom“ ist durch den vorübergehenden „DM-Strom“ in die DDR keineswegs gebremst worden²²!

(2) *Durch die Belastung der ostdeutschen Wirtschaft mit fiktiven – rechtlich nicht begründbaren – sogenannten Altschulden und mit dem Eigentums-*

19 Unsere Untersuchungen (Anm. 6) – S. 29 f., 47 f., 106 f., 119 f. – erwiesen die verheerenden Folgen und die wahltaktischen Ursachen der Währungsunion. Für die Zusage des unabgesicherten, damit wirtschaftspolitisch unverantwortlichen DM-Transfers an die Ostdeutschen als wahltaktische Maßnahme spricht auch das Timing, die überraschende Bekanntgabe am 6. Februar. Während Ende Januar 1990 Bundeskanzler Helmut Kohl und Finanzminister Theo Waigel noch die Idee einer alsbaldigen Währungsreform entschieden von sich wiesen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Januar 1990; Die Welt vom 3. Februar 1990), wurden Umfrageergebnisse bekannt, nach denen die SPD im Blick auf die Volkskammerwahlen in der Wählergunst vorne lag: Anfang Februar wiesen Befragungen für die Parteien der späteren „Allianz für Deutschland“ lediglich 15 Prozent, dagegen für die SPD 53 Prozent der potentiellen Wählerstimmen aus (vgl. Peter Förster/Günter Roski, DDR zwischen Wende und Wahl, Berlin 1990, S. 138). Dies führte zu einer Kehrtwendung der konservativen Führung: Am 6. Februar, während das Bundeswirtschaftsministerium noch einen Stufenplan der ostdeutschen Währungsreform publizierte („einheitliche Wirtschafts- und Währungsunion . . . am 1. 1. 1993“), versprach der Bundeskanzler den ostdeutschen Wählern, daß die DDR-Mark im Laufe der kommenden Monate abgeschafft und die DM auch in der DDR eingeführt würde (vgl. Frankfurter Rundschau vom 8. Februar 1990). In einer ergänzenden Studie von Roland Stübler, Die deutsche Währungsunion vom 1. Juli 1990 und ihre Alternativen, in: W. Dümcke/F. Vilmar, Ergänzungen (Anm. 6), Dok. IV, wird insbesondere auch die These widerlegt, es habe keine Alternativen zur Währungsunion gegeben.

20 Wilhelm Hankel, Die sieben Todsünden der Wiedervereinigung, Berlin 1993, S. 27.

21 Vgl. W. Schäuble, Der Vertrag (Anm. 8), S. 65, 78.

22 Er betrug nach offiziellen statistischen Angaben im 2. Halbjahr 1990 über 200 000, dagegen im Halbjahr vor der Währungsunion 186 500; vgl. Fritz Vilmar, Eine alternative Deutschlandpolitik, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 108, Fn. 5.

16 Vgl. Corrado Gini, Artikel „Kolonien“ im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Göttingen 1959, S. 60 f.: „Die Ausbeutungskolonien können ihrer Natur gemäß zur Bereicherung des Mutterlandes (!) beitragen und zur Verarmung des kolonisierten Territoriums führen“. Aber durch die infrastrukturellen Investitionen, die „für die Tätigkeit der Kolonisten unentbehrlich sind, . . . kommt das Kolonisationswerk letzten Endes (!) auch dem kolonisierten Territorium und seiner Bevölkerung zugute“. *Anmerkung der Redaktion:* Zum Kolonialisierungsdiskurs siehe auch den Beitrag von Helmut Wiesenthal in diesem Heft, S. 52.

17 Zusammenfassend dargestellt von Andreas Büttner, Die verheerende Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland in der Zeit von 1990–1994, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 117 ff., bes. 119 f.

18 Jan Priewe/Rudolf Hickel, Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt am Main 1991, S. 79.

vorbehalt wurden Substanz und Handlungsmöglichkeiten der ostdeutschen Wirtschaft weiterhin vermindert, der Deindustrialisierung weiter Vor-schub geleistet.

Die Fiktivität dieser Altschulden der DDR-Unternehmen, daher die Unrechtmäßigkeit einer Belastung dieser Unternehmen mit solchen „Schulden“ und deren destruktive Wirkung auf die Sanierung zahlloser Firmen und Genossenschaften, ist in unserem Projekt Gegenstand einer besonderen Studie, die sich nicht zuletzt auf ein Gutachten von Rupert Scholz stützt²³. Als weitere schwerwiegende Entwicklungsbremse erwies sich das im Einigungsvertrag festgeschriebene Prinzip der Eigentums-„Rückgabe vor Entschädigung“²⁴, das Investitionen in Ostdeutschland, wenn überhaupt, oft nur risikoreich nach langwierigen Verhandlungen (aufgrund des „Investitionsvorranggesetzes“) möglich machte und immer noch macht.

Altschuldenfiktion und Eigentumsvorbehalt trugen also wesentlich dazu bei, einen großen Teil der DDR-Unternehmen handlungsunfähig oder nur zu Ausverkaufspreisen verkäuflich zu machen.

23 Vgl. Ilona Wiesejahn, Die Rolle der Bundesregierung bei der Definition und Abwicklung von sogenannten DDR-Altschulden, in: W. Dümcke/F. Vilmar, Ergänzungen (Anm. 6), Dok. VI. In ihr wird nicht nur die Unhaltbarkeit der Definition von Kreditzuweisungen in einem planwirtschaftlichen System als privatwirtschaftliche „Schulden“ dargelegt – gestützt nicht zuletzt auf ein Gutachten von Rupert Scholz –, sondern auch der inzwischen den Bundesrechnungshof beschäftigende Milliarden Gewinn beschrieben, den westdeutsche Geschäftsbanken durch billigen Einkauf ostdeutscher Banken und deren – staatlich abgesicherter! – Kreditforderungen gemacht haben: „Die Käuferbanken erwarben für 1–200 Millionen Mark ‚Altschulden‘-Forderungen von insgesamt 116 Milliarden Mark zuzüglich anfallender Zinsen“ (S. 9).

Da schließlich die Treuhandanstalt (THA) fast alle diese fiktiven, von Finanzminister Waigel aber als real ins fiskalische Kalkül eingebrachten Schulden bei den von ihr zu privatisierenden Unternehmen übernehmen mußte, sind diese nun ein Teil der 270 Mrd. Schulden, mit denen die THA ihre Tätigkeit Ende 1994 (formell) beendete – mit anderen Worten: Der Steuerzahler muß in diesen Fällen für die fiktiven Altschulden aufkommen, deren Tilgung heute real den westdeutschen Banken zugute kommt.

24 Wolfgang Richter spricht dabei von einem neuen großen Enteignungsprozeß: Kolonialisierung der DDR, in: Klaus Jürgen Scherer/Ulrike Wasmuth (Hrsg.), Mut zur Utopie, Münster 1984, S. 98 ff. Selbst de Maizière gesteht noch 1996 ein, diese von den Westdeutschen gegen seinen Willen durchgesetzte Entscheidung zur Eigentumsfrage: für das Prinzip Rückgabe vor Entschädigung, sei ein wesentlicher Geburtsfehler der deutschen Einigung. Mit der „Wiederherstellung der alten Eigentumsordnung“ habe der Einigungsprozeß „einen in hohem Maße restaurativen Charakter bekommen“. (Lothar de Maizière, Anwalt der Einheit, Berlin 1996, S. 103.)

(3) Durch eine verfehlte Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt (entgegen ihrem gesetzlichen Auftrag, ostdeutsche Unternehmen zu sanieren und zu privatisieren) wurde ein Ausverkauf ostdeutscher Unternehmen um jeden Preis bewirkt, deren Erwerber häufig westdeutsche Unternehmer waren, die sich auf diese Weise ostdeutscher Konkurrenz entledigten.

Trotz zahlreich vorliegender, z.T. auch kritischer Darstellungen über die – ja keineswegs abgeschlossene, sondern nur in Nachfolgegesellschaften verlegte – Tätigkeit der Treuhandanstalt fehlt bis heute eine gründliche Gesamtanalyse, die diese Tätigkeit an der entscheidenden volkswirtschaftlichen Frage mißt: ob und inwieweit diese quasi staatliche Behörde nicht nur die Privatisierung, sondern, dem Treuhandgesetz gemäß, auch die Sanierung der ostdeutschen Unternehmen betreiben und damit der Modernisierung und Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft gedient hat. Wir weisen nach, daß sie dieser Aufgabe in keiner Weise gerecht wurde²⁵.

Abschließend können wir aufgrund unserer Projektstudien sagen, daß die genannten Deindustrialisierungsfaktoren und darüber hinaus das Ausbleiben der (zugesagten) Investitionen der westdeutschen Industrie dazu führten, daß Ostdeutschland weitgehend zum – höchst lukrativen – Markt für die westdeutsche Industrie und zahllose Dienstleistungsunternehmen wurde.

(4) Die deutsche Arbeitsmarktpolitik, die in den ersten Jahren geholfen hat, durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, „Kurzarbeit Null“, eine großzügige Vorruhestandsregelung etc. die katastrophale

25 Die sich ergänzenden, zusammenfassenden und exemplarischen Analysen unseres Projekts liefern starke Belege für die Schlußfolgerung, daß die THA mit ihrer „Ausverkaufspolitik“ – einer Privatisierung um jeden Preis ohne vorherige Sanierung – ihren gesetzlichen Auftrag und ihre volkswirtschaftliche Verantwortung verfehlt hat, statt dessen aber – vor allem: westdeutschen – Kapitalbesitzern weitgehende Chancen bot, die ostdeutsche Konkurrenz durch billigen Kauf oder Liquidierung auszuschalten – eine Konkurrenz, die zuvor schon durch die destruktive Regierungspolitik der Währungsunion und der „Altschulden“-Belastung in ihrer Wettbewerbsfähigkeit stark erschüttert worden war (s. o.): Kay Wendel, Die Treuhandanstalt und die Deindustrialisierung Ostdeutschlands, S. 142 ff.; Gerhardt Christ, Treuhandanstalt: Privatisierung vor Sanierung?, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 154 ff.; Jakob Bothmann, Der Absturz der Interflug: Krise und Liquidierung der ostdeutschen Fluggesellschaft, in: ebd., S. 188 ff.; Christof Dowe, SERO – abgewickelt und vergessen, in: ebd., S. 195 ff. Anmerkung der Redaktion: Eine kritische Bilanz der Arbeit der THA ist in dem Themenheft Aus Politik und Zeitgeschichte B 43–44/94 zu finden.

Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu lindern, wurde nicht in Richtung auf einen ausgebauten Zweiten (staatlichen) Arbeitsmarkt weiterentwickelt, sondern wurde und wird im Zuge der Sparpolitik der Bundesregierung abgebaut, mit der Folge zunehmender Verelendung und Zukunftslosigkeit der Arbeitslosen.

Der – in diesem Umfang durchaus nicht zwangsläufige – Zusammenbruch des ostdeutschen Arbeitsmarktes, seine Schrumpfung von knapp zehn auf knapp sechs Millionen Erwerbstätige (1992, ohne seitherige nennenswerte Erholung), ist in unseren Studien zusammenfassend dokumentiert worden²⁶.

(5) Die gewaltigen Transferzahlungen (über eine Billion Mark) nach Ostdeutschland, finanziert vom (west-)deutschen Steuerzahler unter Inkaufnahme einer weit überdurchschnittlichen Staatsverschuldung, hat zwar den Absturz der Millionen Arbeitslosen, der Institutionen und (Kommunal-)Verwaltungen in die totale Armut verhindert und grundlegende Infrastrukturen (Verkehrswege, Telekommunikation) geschaffen, aber nur völlig unzureichend Investitionen zum wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht²⁷.

26 Vgl. A. Büttner (Anm. 17), S. 125 ff. und Ralf Ehlert, Eine alternative Wirtschaftspolitik – realisierbar, nicht realisiert, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 130 ff.; Jenny Niederstadt, Vereinigung zu Lasten der ostdeutschen Frauen, in: ebd., S. 255 ff., hat dabei insbesondere den „Verlust des Gleichstellungsvorsprungs“ (264 f.) der ostdeutschen Frauen im Vergleich zu ihrer Stellung in der Arbeitswelt der DDR herausgearbeitet; in einer besonderen, neueren Studie (Sieglinde Wagner, Auswirkungen der Vereinigungspolitik auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Neuen Bundesländern, in: W. Dümcke/F. Vilmar, Ergänzungen [Anm. 6], Dok. VIII) wird speziell erläutert, warum trotz eines in der ehemaligen DDR immer noch vorhandenen Erwerbspersonenpotentials von knapp 9 Millionen Menschen die registrierte Arbeitslosigkeit „nur“ ca. 1,2 Millionen beträgt, der entlastende Einsatz der genannten arbeitsmarktpolitischen Instrumente jedoch im Zuge der liberal-konservativen „Sparpolitik“ nicht etwa aus-, sondern seit 1993 von 50,6 Mrd. DM abgebaut worden ist auf (1995) 38,3 Mrd. DM (S. 29); und dies, obwohl diese arbeitsmarktpolitischen Ausgaben sich – unter Berücksichtigung aller fiskalischen Budgetwirkungen – zu mindestens zwei Dritteln refinanzieren (s. a. Anm. 38).

27 Ein Hauptargument gegen die Behauptung einer in wesentlichen Bereichen kolonialistischen Struktur des Vereinigungsprozesses ist der Hinweis auf die inzwischen über eine Billion Mark, die in den vergangenen sechs Jahren nach Ostdeutschland geflossen sind. Diese Mittel sind jedoch weitgehend nicht investiv, sondern nur zur Abwendung einer sozialen und infrastrukturellen Katastrophe verwendet worden: Im Zeitraum 1991–1995 wurden insgesamt 981 Mrd. D-Mark nach Ostdeutschland transferiert. Davon entfielen 215 Mrd. D-Mark für Arbeitslose, 139 Mrd. D-Mark auf soziale Hilfen, 121 Mrd. D-Mark auf Defizitdeckung der THA, 109 Mrd. D-Mark auf die Infrastruktur, 28 Mrd. D-Mark auf DR/DB (ohne Investitionen) und 25 Mrd. D-Mark auf die Landwirt-

4. Soziokulturelle Liquidation

Wir sind in unseren Studien zu dem Ergebnis gekommen, daß es im Rahmen der Vereinigungspolitik massive Versuche gab, mit der „offiziellen Unkultur“ auch die „ganz persönliche politische Kultur“ der Bürger zu liquidieren, „ihre Aufbauleistungen, ihre aktive, oft durchaus idealistische Mitarbeit in soziokulturellen Einrichtungen und insbesondere auch ihre progressiven gesellschaftlichen Gegenentwürfe in den systemkritischen Bürgerbewegungen“²⁸.

Die weitgehende Nichtzurkenntnisnahme, Leugnung oder sogar Herabwürdigung wissenschaftlicher, literarischer, künstlerischer, pädagogischer, gesundheits- und sportpolitischer wie auch – nicht zuletzt – sozialpolitischer Leistungen, die es in der DDR trotz der inhumanen Strukturen unter der SED-Herrschaft gab, haben Millionen von Bürgerinnen und Bürgern der DDR als Demütigung und Verletzung ihres Selbstbewußtseins erlebt: Nach sechs Jahren Vereinigungspolitik empfinden sich nachweislich noch vier Fünftel der Ostdeutschen als „Bürger 2. Klasse“.

Eine Marginalisierung des soziokulturellen Systems geht immer einher mit einer Erschütterung des Selbstbewußtseins der in ihm lebenden Menschen²⁹. In Ostdeutschland haben solche Versuche vielfach eine besonders kontraproduktive Wirkung gehabt. Die Auswertung von Meinungsumfragen in unserem Projekt hat – neben der genannten Diskriminierungserfahrung – ergeben, daß die zunächst vorhanden gewesene Bereitschaft, sich mit dem neuen (Gesamt-)Deutschland

schaft (273 Mrd. D-Mark für „Sonstiges“). Lediglich 71 Mrd. D-Mark der gesamten Transfersumme wurden gewerblich, d. h. im eigentlichen Sinne investiv eingesetzt (Karl Lichtblau, Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, Köln 1995, S. 53 u. 57. Ergänzt durch „Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft“, Heft 21, 25. Mai 1995, S. 6 u. 7.).

28 F. Vilmar (Anm. 13), S. 114.

29 Wir haben dies – natürlich nur beispielhaft – zeigen können hinsichtlich der Verfassung; vgl. Lorenz Becker, Die vertane Chance (Anm. 10), S. 242 ff.; der politischen Neuorientierung von DDR-Parteien; vgl. D. Weisheit/A. Witt, CDU und LDPD (Anm. 11), S. 78 ff.; der organisierten Bewußtseinsbildung in Funk- und Printmedien; vgl. Lars v. Törne/Patrick Weber, Zeitungslandschaft Ost – monopolistische Medienkonzentration oder Pluralistischer Pressemarkt, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 276 ff.; L. v. Törne und J. Apsel (Anm. 15), S. 299 ff. und 318 ff.; der selbständigen Stellung der Frau; vgl. J. Niederstadt, Vereinigung (Anm. 26), S. 255 ff., und zusammenfassend durch die kritische Diskussion der angeblichen oder wirklichen „sozialistischen Errungenschaften“ der DDR, vgl. W. Dümcke/F. Vilmar, Kritische Würdigung der „sozialistischen Errungenschaften“, in: dies. (Anm. 6), S. 329 ff.

zu identifizieren, einer Rückwendung zur ostdeutschen Identität gewichen ist³⁰.

5. Fazit: „Transformation“, „Demokratisierung“ oder „Kolonialisierung“ der DDR?

Im Gegensatz zur üblich gewordenen „wertfreien“ Bezeichnung des Vereinigungsprozesses als „Transformation“³¹ halten wir die Interessen- und Wertorientierung, die Analyse und Beurteilung des Vereinigungsprozesses nach den Maßstäben des *Cui bono* sowie der realisierten Menschenwürde und Demokratisierung (demokratischer Selbstbestimmung der Menschen in Ostdeutschland) für unabdingbar, sollen überhaupt gesellschaftlich relevante Aussagen zustande kommen.

Nach skrupulösen Erwägungen haben wir – unbeschadet unserer Anerkennung gleichzeitig sich vollziehender Demokratisierungsprozesse! – die Summe der Entscheidungen, die nicht der Menschenwürde und demokratischen Selbstbestimmung der Ostdeutschen dienen, sondern den politischen, ökonomischen und kulturellen Dominanzinteressen westdeutscher (Macht-)Eliten und der Übertragung von deren sozioökonomischen Strukturen auf die des dominierten Systems, in dem Oberbegriff der *strukturellen Kolonialisierung* zusammengefaßt – einer besonders erhellen- den Analyse zweier ZEIT-Ökonomen³² folgend.

30 Während 1990 noch 61 Prozent der DDR-Bürger angaben, sich „in erster Linie als Deutscher“ zu fühlen (32 Prozent: mehr als Ostdeutscher), war es 1992 genau umgekehrt (35:60 Prozent). Vgl. Markus Müller in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 228. In seinem wichtigen Buch „Nicht länger mit ...“ (Anm. 15), hat Hans-J. Mieselwitz, ein kritischer Insider (heute Leiter der brandenburgischen „Landeszentrale für politische Bildung“), diese Abwendung von einer als Fremdbestimmung erlebten (west-)deutschen soziokulturellen Dominanz ausführlich beschrieben.

31 Mit der Übernahme des abstrakten Transformationsbegriffs folgt man dem Trend, sich jeder Interessenerforschung und Wertung soziopolitischer Prozesse zu enthalten (ein Trend, der unüberbietbar in dem inflatorisch gewordenen, inhaltslosen Prozeßbegriff der „Modernisierung“ in Erscheinung tritt). Die Erläuterung und – sehr vorsichtige – Kritik der aus diesem Begriff entwickelten „Transformationsforschung“ findet sich in verschiedenen Aufsätzen von Rolf Reißig (vgl. z.B. Transformationsforschung zum [ost-]deutschen Sonderfall – Blockaden und Chancen theoretischer Innovation, in: Soziologische Revue, 18 [1995], S. 147 ff.). Reißig bemängelt die bloße Deskription von Transformationsvorgängen, „ohne daß die Ursachen, Mechanismen, Vermittlungen ... hinreichend begründet oder theoretische erklärt werden ... Die spannende Frage ‚Wer transformiert wen?‘ bleibt mehr oder minder ausgespart“ (S. 148).

32 Vgl. Peter Christ/Ralf Neubauer, *Kolonie im eigenen Land. Die Treuhand, Bonn und die Wirtschaftskatastrophe der fünf Bundesländer*, Berlin 1991. Ihr Resümee: „Objektiv

Wir definierten: „Der Tatbestand der Kolonialisierung umfaßt mehr als die Prozesse der weltweiten europäischen Expansion vom 16. bis zum 19. Jahrhundert. *Kolonialisierung bedeutet in ihrem Kern die politische, ökonomische und kulturelle Dominanz eines gesellschaftlichen Systems im Verhältnis zu einem anderen.*“ Aber: „Selbstverständlich beschreibt der Terminus Kolonialisierung nur eine Seite des Vereinigungsprozesses. Auf der anderen Seite gibt es den langfristig wirkenden Prozeß der Demokratisierung.“ Doch „die unzweifelhaft vorhandenen Bemühungen um die Demokratisierung Ostdeutschlands werden durch den gleichzeitig sich vollziehenden Kolonialisierungsprozeß aufs schwerste diskreditiert“³³. Insgesamt kann man also von konkurrierenden Prozessen der Demokratisierung und Kolonialisierung in der ehemaligen DDR sprechen und um so eher einer vorsichtigen Hoffnung Ausdruck verleihen, daß der Prozeß demokratischer Selbstbestimmung langfristig obsiegt³⁴, wenn das kritische Selbstbewußtsein der Ostdeutschen sich weiter entwickelt³⁵.

gesehen läuft alles auf eine Kolonialisierung der Wirtschaft und Gesellschaft der ehemaligen DDR hinaus. Schon die an die neuen Bundesbürger herangetragenen Erwartungen, die westlichen Werte, Lebens- und Arbeitsstile schleunigst zu verinnerlichen, entspringt kolonialer Denkweise“ (S. 216).

33 Wolfgang Dümcke/Fritz Vilmar, Was heißt hier Kolonialisierung? Eine theoretische Vorklärung in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 14; Der Begriff der Dominanz in unserer etwas knapp ausgefallenen, aber detailliert erläuterten Definition impliziert die Elemente der sozioökonomischen Vorherrschaft, der Ausbeutung und der Eliminierung/Marginalisierung nicht nur der undemokratischen, sondern *aller* vorhandenen politischen, rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Einrichtungen des dominierten Teilstaats. Dafür wurden die neudeutschen Umschreibungen „abwickeln“ und „plattmachen“ erfunden.

34 C. Gini vertritt in seinem großen Artikel im quasi klassischen „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“ (Anm. 16) über „Kolonien“ und „Kolonisationsprobleme“, S. 57 ff., bei seiner 5gliedrigen Kolonialtypologie sogar die These, daß die Entwicklung von der „Ausbeutungskolonie“ zur „Autonomen Kolonie“ „nach Ansicht der unterworfenen Völker in der Geschichte jeder Kolonie eintreten“ muß. „Dieser Prozeß des allmählichen Erwerbs der Freiheit durch die Kolonien dürfte sich mit größerer Aussicht auf Erfolg ... vollziehen, wenn die Bevölkerungen der Kolonie und des Mutterlandes verwandter Abstammung sind“ (S. 58).

35 Abwegig ist übrigens der Einwand, daß der – der Epoche des europäischen Imperialismus entstammende – Kolonialisierungsbegriff nicht übertragbar sei. Entscheidend ist das Vorhandensein der genannten strukturellen Dominanzphänomene. Wie gebräuchlich die übertragene Verwendung des Kolonisierungs- oder Kolonialisierungsbegriffs heute ist, mögen zwei Hinweise erhellen: Die sozioökonomische Dominanz der „weißen“ Bevölkerungsgruppen gegenüber den „farbigen“ in den USA wird in der kritischen Soziologie der Vereinigten Staaten allgemein als Prozeß der „inneren Kolonialisierung“ bezeichnet. Und: In der feministischen Soziologie wird verbreitet von der „inneren Koloni(al)isierung“

IV. Ansätze einer alternativen Vereinigungspolitik

Wenn der Demokratisierungsprozeß in Zukunft die Oberhand gewinnen soll, so ist dazu die Besinnung auf die Alternativen zur bislang exekutierten Vereinigungspolitik und deren politisch-ökonomischer Umsetzung von großer Bedeutung. Im Rahmen dieses Resümees unseres Forschungsprojekts ist es allerdings nur möglich, auf einige der wichtigsten unerledigten Alternativkonzepte stichwortartig hinzuweisen und Interessierte zu ermutigen, sich über unsere Befunde en detail zu informieren.

Gesamtdeutsche Verfassung: Die „vertane Chance der Verfassungsreform“ muß keineswegs für alle Zukunft als solche verstanden werden: Die von Lorenz Becker resümierten Vorschläge – insbesondere die für die Aufnahme sozialer Grundrechte und plebiszitärer Elemente in eine künftige deutsche Verfassung – werden wieder auf die Tagesordnung kommen, sobald die Notwendigkeit einer die Ostdeutschen ernstnehmenden partizipativen Demokratie als eine rettende Strategie angesichts gefährlich um sich greifender politischer Resignation und Apathie erkannt wird.

Umfassende Industriepolitik: Durch eine entschlossene bundes- und landespolitische Industriepolitik in und für Ostdeutschland, deren Essentials unser Projekt in mehreren Texten zur Sprache gebracht hat³⁶, könnte eine Sanierung sowie die notwendige beschaffungs- und wettbewerbspolitische Privi-

der Frauen im Patriarchat gesprochen. So z. B. von Astrid Albrecht-Heide, in: Christian Büttner/Aurel Ende (Hrsg.), *Die Rebellion der Mädchen*, Weinheim u. Basel 1986, S. 51 ff. Die Autorin gibt dort, S. 52 f., in 8 Punkten auch eine genaue Bestimmung dieser spezifischen Kolonialisierung, die sich weitgehend von den „Frauen“ auf die „Ostdeutschen“ übertragen ließe.

36 Fritz Vilmar hat bereits 1991 im Auftrag der Berliner SPD „Schwerpunkte einer alternativen Wirtschaftspolitik“ erarbeitet, in unserem Sammelband wieder abgedruckt unter dem (identischen) Titel: *Eine alternative Deutschlandpolitik*, S. 106 ff. Es handelt sich – im Kern durchaus aktuell – um „ein Investitions(förder)programm von ca. 100 Mrd. pro Jahr im kommenden Jahrzehnt“, die „Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit für ostdeutsche Unternehmen und Produkte“, die „Förderung von Mitarbeitergesellschaften und neuen Genossenschaften“ und die „Vorlage eines umfassenden arbeitsmarktpolitischen Programms“ – das Ganze mit einem alternativen, nicht auf Verschuldung basierenden Finanzierungsprogramm. – Weitere, meist diese Schwerpunkte präzisierende und ergänzende Konzepte lieferte vor allem die von Rudolf Hickel (Bremen) koordinierte „Arbeitsgruppe für Alternative Wirtschaftspolitik“, deren Ergebnisse zusammengefaßt wurden von Ralf Ehler, *Eine alternative Wirtschaftspolitik – realisierbar, nicht realisiert*, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 130 ff.

legierung (Wolfgang Thierse) zahlloser Unternehmen und speziell der „industriellen Kerne“ realisiert werden, die den bisher weithin ausgebliebenen „Aufschwung Ost“ in Gang bringt. Die Aufhebung der „Altschulden“-Fiktion und die Kapitalbeteiligung der Länder spielen dabei eine wichtige Rolle.

Förderung partizipativer Unternehmensformen: Eine weitere essentielle Rolle spielt die Förderung partizipativer Unternehmensformen: Mit Hilfe von materieller und Entscheidungsbeteiligung der Belegschaften – von der THA viel zu spät und unzulänglich angeboten – könnten in großem Ausmaß Mitarbeitergesellschaften ermöglicht werden, die, wie Stephan Käppler³⁷ dargelegt hat, durch hohe Motivation (und daher u. a. Inkaufnahme von zeitweiligen Lohneinbußen) wettbewerbsfähig werden.

Dasselbe gilt für genossenschaftliche Unternehmen, insbesondere in der Landwirtschaft. Nach unseren Untersuchungen haben die Agrargenossenschaften allen Diskriminierungen zum Trotz nicht nur als einzige „sozialistische“ Wirtschaftsform überlebt – sie haben sich auch als effizienter denn die durchschnittlichen westdeutschen Höfe erwiesen³⁸.

Schaffung eines staatlichen Zweiten Arbeitsmarkts: Da nach übereinstimmender ökonomischer Analyse Wirtschaftswachstum, auch mit noch so verschwenderischen Subventionen und rigidem Lohnabbau forciert, nicht mehr Größenordnungen erreichen wird, die zum relevanten Abbau von Massenarbeitslosigkeit führen, ist anstelle des gegenwärtigen, insbesondere für Ostdeutschland

37 Vgl. Stephan Käppler, *Alternative Wirtschaftskonzeptionen zur Strategie einer radikalen Privatisierung*, in: W. Dümcke/F. Vilmar (Anm. 6), S. 170 ff. Käppler gibt nicht nur eine präzise Übersicht über die von der THA (schwachlich) angeschobenen Maßnahmen des sogenannten Management- oder Belegschafts-Buy-Out (S. 178 ff.), er kann auch aufgrund eigener Recherchen in den USA darauf verweisen, daß mit Hilfe steuerlicher Förderung dort über 10 000 Mitarbeiterunternehmen mit insgesamt 11 Millionen Beschäftigten existieren (S. 181 ff.). In die gleiche Richtung – Erträglichmachen geringerer (aber wettbewerbsgerechter) Löhne in Ostdeutschland durch materielle Beteiligung – argumentiert auch der Vorsitzende des Münchener „Center for Economic Studies“, Hans-Werner Sinn (vgl. sein – zusammen mit Gerlinde Sinn verfaßtes – Buch „Kaltstart“, München 1991, S. 141 sowie vor allem sein Interview im einleitend zitierten *Spiegel* (Anm. 1), S. 115 ff.: „Menschen am Vermögen beteiligen, um Toleranz für niedrigere Löhne zu erkaufen“); allerdings vertritt er die Meinung, die ostdeutsche Wirtschaftsmisere monokausal aus den von Anfang an zu hohen Löhnen ableiten zu können.

38 Vgl. Joannis Stefanides, *Entwicklung der ostdeutschen Agrarwirtschaft nach 1989*, in: W. Dümcke/F. Vilmar, *Ergänzungen* (Anm. 6), Dok. X.

katastrophalen Abbaus der Arbeitsmarktpolitik ein stabiler Zweiter (staatlicher, „gemeinwirtschaftlicher“) Arbeitsmarkt aufzubauen. Es geht darum, statt Arbeitslosigkeit Arbeit zu finanzieren, die nach den vorliegenden Berechnungen nur relativ geringe Mehrkosten verursacht, aber außergewöhnlich positive gesellschaftspolitische Ergebnisse zeitigt³⁹.

Abbau der Diskriminierungen: Durch die längst fällige Abschaffung des „Rentenstrafrechts“, durch das – im Widerspruch zur Rentengarantie des Einigungsvertrages – die Renten von ehemals in „staatsnahen“ Berufen Beschäftigten gekappt

39 Eine Hochrechnung der von Senatorin Christine Bergmann initiierten Berliner Studie ergibt, daß ABM für eine Million Menschen zwar brutto 38,5 Mrd. D-Mark kosten, daß 25,5 Mrd. D-Mark jedoch durch Steuereinnahmen, Einzahlungen in die Sozialversicherung und ersparte Zahlungen an Arbeitslose an die öffentlichen Hände zurückfließen, so daß realiter nur 13 Mrd. D-Mark aufgebracht werden müssen, um den außerordentlichen gesellschaftspolitischen Erfolg gemeinnütziger Tätigkeit und verhinderter Verelendung für einen so großen Teil der gegenwärtig Erwerbslosen zu erzielen: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Senatorin Christine Bergmann) (Hrsg.), Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, Berlin 1993, S. 18.

werden, sowie durch eine Wiedergutmachung bei Einstellungen, durch die in Universitäten und sämtlichen öffentlichen Institutionen bei gleicher Qualifikation Ostdeutsche bevorzugt (wieder) eingestellt werden, muß der Diskriminierung der Funktionseliten in der DDR gegengesteuert werden. Das wichtigste aber ist der Abbau des allgemeinen arroganten, diskriminierenden Verhaltens vieler Westdeutscher gegenüber der Biographie und Leistung der meisten Ostdeutschen, vor allem *die Respektierung und kritische Aneignung des kulturellen Erbes:* In konstruktiver Aufnahme der Forderung von Hans-J. Misselwitz – „Nicht länger mit dem Gesicht zum Westen“ – kann eine kritische Würdigung und Aufarbeitung der soziokulturellen Errungenschaften in der 40jährigen DDR-Geschichte wesentlich dazu beitragen, die Destruktion des Selbstbewußtseins vieler Menschen in Ostdeutschland wiedergutzumachen, die dazu geführt hat, daß sich heute 80 Prozent als „Bürger 2. Klasse“ einstufen⁴⁰.

40 Einen im West-Ost-Dialog erarbeiteten Entwurf zu solcher kritischer Aufarbeitung haben wir im Rahmen unseres Forschungsprojekts vorgelegt. Vgl. W. Dümcke/F. Vilmar, Kritische Würdigung (Anm. 29), S. 329 ff.

Die neuen Bundesländer als Sonderfall der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas

I. Einleitung

Die Transformation Ostdeutschlands hat durch die Vereinigung mit einer konsolidierten Demokratie und einer weltmarktoffenen Ökonomie von Anfang an den Charakter eines unvergleichlichen Sonderfalls. Was in Ostdeutschland geschieht oder unterbleibt, erscheint weniger als Moment der postsozialistischen Transformation, wie sie mehrere Staaten in Ost- und Ostmitteleuropa absolvieren, denn als Folge und Problem *westdeutscher* Politik. Die „Probleme der Einheit“ gehen aber nicht in den verschiedenen Aspekten der Vereinigung auf. Sie liegen zu einem beträchtlichen Teil in den schwierigen Aufgaben, dem Zeitbedarf und den Risiken der grundlegenden gesellschaftlichen Umgestaltung, die in ehemals sozialistischen Ländern stattfindet.

Während die Anstrengungen um die Verwirklichung der deutschen Einheit einem eindeutigen Ziel, nämlich der Angleichung der institutionellen Ordnung und der konkreten Lebensverhältnisse, unterliegen und demgemäß an fortdauernden Unterschieden gemessen werden, läßt sich die Transformationsaufgabe keineswegs analog dem Wiederaufbau Westdeutschlands nach 1945 bewältigen. Sinnfällige Vergleiche sind nur mit anderen ehemals sozialistischen Gesellschaften möglich, die den Prozeß des Wandels unter ähnlichen Ausgangsbedingungen in Angriff nahmen. Erst vor dem Hintergrund der vergleichbaren Transformationsaufgaben und -probleme Polens, Tschechiens oder Ungarns werden die Koordinaten des Ausnahmefalls DDR erkennbar.

Wenn im folgenden eine vergleichende Perspektive gewählt wird, so geschieht das in der Absicht, allzu einfache Deutungen zu vermeiden, die vorrangig auf die umfangreichen West-Ost-Transfers (von Institutionen, Geld und Personal) oder die Aspekte der „Transformation von außen“ Bezug nehmen. Statt dessen werden die besonderen Merkmale der ostdeutschen Transformation einmal nicht anhand des Vergleichsmaßstabes

Westdeutschland ausgelotet, sondern als Abweichungen von anderenorts verfolgten Transformationsprojekten. Zunächst geht es um Eigenheiten der Wirtschaftstransformation und des politisch-institutionellen Wandels. Sodann wird ein Blick auf die Ursachen des „Unzufriedenheitssyndroms“ geworfen.

II. Das Muster der Wirtschaftstransformation

Nicht wenigen Beobachtern erscheinen die neuen Bundesländer (im folgenden NBL) als ein Paradebeispiel der sogenannten Schocktherapie¹, worunter eine von sozialen Rücksichten entlastete „Radikalkur“ verstanden wird, wie sie 1990 in Polen, 1991 in der ČSFR und 1992 in Rußland erprobt wurde, aber stets vor Erreichen des ursprünglichen Ziels abgebrochen werden mußte. Lediglich im Falle der durch externe, das heißt westdeutsche Akteure betriebenen Transformation der DDR scheint das radikale Rezeptbuch bis zum bitteren Ende befolgt worden zu sein. Scheinbar folgerichtig werden dem „Hauruck“-Verfahren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt überdurchschnittlich hohe soziale Kosten zugeschrieben.

1. Die Wirtschafts- und Währungsunion – eine Schocktherapie?

Ein Vergleich der Wirtschafts- und Währungsunion mit den Maßnahmen, die etwa beim Start der polnischen Wirtschaftsreform ergriffen und als Kernbestandteile einer Schocktherapie empfohlen

1 So z. B. Phillip J. Bryson, *The Economics of German Reunification: A Review of the Literature*, in: *Journal of Comparative Economics*, 16 (1992) 1; Andreas Pickel, *Jump-starting a Market Economy: A Critique of the Radical Strategy for Economic Reform in the Light of the East German Experiences*, in: *Studies in Comparative Communism*, 25 (1992) 2.

wurden², fördert beträchtliche Unterschiede zutage. Gemeinsamkeiten beschränken sich auf die Herstellung einer rechtsstaatlichen und marktgerechten Ordnung sowie auf die Liberalisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten, das heißt die Freigabe der Preise und des (Außen-) Handels sowie den Abbau staatlicher Subventionen. Im Zuge der Wirtschaftsunion vom 1. Juli 1990 wurde jedoch keine der volkswirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen, welche die Schocktherapie vorsieht: Die DDR-Währung wurde nicht etwa wie die Währungen anderer Länder abgewertet, sondern erfuhr mit den Umtauschrelationen 1 : 2 bzw. 1 : 1 eine Aufwertung um fast 400 Prozent. Statt einer Dämpfung der Lohn- und Einkommensentwicklung war die paritätische Umstellung von Löhnen und Sozialeinkommen vorgesehen sowie deren schrittweise Anhebung auf das westdeutsche Niveau. Ebenfalls einen „Rezeptverstoß“ stellt die Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme dar, die jedoch weniger gravierend wirkt, weil die DDR unter das Dach des vielfach größeren Staatsbudgets der Bundesrepublik gelangt war.

Die Konditionen der Wirtschaftstransformation widerlegen die Annahme, die DDR-Wirtschaft habe eine Schocktherapie erfahren. Zwar bewirkte das Paket der Liberalisierungsmaßnahmen (Preisfreigabe, Marktöffnung und Subventionsabbau) einen beispiellosen „Öffnungsschock“³, der die abrupte Entwertung vorhandener Produktionskapazitäten bedeutete und externen Anbietern eine privilegierte Position verschaffte. Aber die währungs- und einkommenspolitischen Maßnahmen liefen den Empfehlungen der Schocktherapie diametral zuwider. Das Konglomerat marktorientierter, interventionistischer und redistributiver Maßnahmen unterliegt keinem ökonomischen Konzept, sondern es ist das Ergebnis politischer Entscheidungen unter Zeitknappheit, Informationsmangel und den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen. Dank der dabei an die DDR-Bevölkerung ausgereichten Gratifikationen – vor allem die Aufwertung der Sparguthaben und die paritätische Einkommensumstellung – trat

schon kurzfristig eine signifikante Verbesserung der Einkommens- und Vermögenssituation privater Haushalte ein⁴. Die Kehrseite ist die Verschlechterung der Existenz- und Entwicklungsbedingungen einheimischer Unternehmen in einem Maße, für das sich weder in anderen Transformationsstaaten noch in der Geschichte des westeuropäischen Kapitalismus ein Pendant finden läßt.

Die gleichzeitige Realisierung aller entscheidenden Maßnahmen erweckt den Eindruck, die DDR-Wirtschaft sei das Opfer einer besonders strengen Schocktherapie, quasi einer „Therapie auf dem elektrischen Stuhl“⁵, geworden. Dabei kamen tatsächlich mehrere auf „Heilung“ zielende, also im Wortsinne therapeutische Maßnahmen gar nicht zur Anwendung. Die übergangslose Wirtschaftsintegration war nicht ökonomisch, sondern politisch motiviert. Die dafür gegebenen Erklärungen beziehen sich entweder auf die günstige außenpolitische Verhandlungssituation, das heißt das „window of opportunity“, das durch die Einigungsbereitschaft der Regierung der UdSSR geöffnet worden war⁶, oder sie rekurrieren auf ein Interesse der westdeutschen politischen Elite, das bundesdeutsche Institutionensystem gegen „einheitsbedingte“ Veränderungsimpulse abzuschirmen. Die Alternative einer schrittweisen und wechselseitigen „Lernprozesse“ wie politische Präferenzänderungen befördernden Zusammenführung hätte gewiß deutlichere Spuren im deutschen Institutionensystem hinterlassen⁷.

Beim Rückblick auf die Entscheidungslage des Jahres 1990 treten die damals behaupteten „Handlungszwänge“ – unter anderem die „Gefahr“ einer Desintegration der (DDR-)Wirtschaft,

4 Von 1990 bis 1995 stieg das um Kaufkraftunterschiede bereinigte (Pro-Kopf-) Haushaltseinkommen von 66 Prozent des westdeutschen Vergleichswertes auf rund 87 Prozent. Die durchschnittlich pro Kopf verfügbare Kaufkraft ist 1995 in den NBL exakt doppelt so hoch wie in der Tschechischen Republik, dem in Kaufkraftvergleichen führenden post-sozialistischen Land. Vgl. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, 63 (1996) 18; Richard Rose/Christian Haerpfer, The Impact of a Ready-made State: Die privilegierte Position Ostdeutschlands in der postkommunistischen Transformation, in: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), Einheit als Privileg, Frankfurt am Main – New York (i. E.).

5 Vgl. P. J. Bryson (Anm. 1), S. 138.

6 Vgl. den Beitrag von Ulrich Albrecht in diesem Heft.

7 Vgl. Gerhard Lehbruch, Die deutsche Vereinigung. Strukturen der Politikentwicklung und strategische Anpassungsprozesse, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa. Opladen 1992; Helmut Wiesenthal, Die Transformation Ostdeutschlands: Ein (nicht ausschließlich) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von Transformationsproblemen, in: Hellmut Wollmann/Helmut Wiesenthal/Frank Bönker (Hrsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Opladen 1995.

2 Vgl. Jeffrey D. Sachs, My Plan for Poland, in: International Economy, 3 (1989) Dec.; Stanley Fischer/Alan Gelb, The Process of Socialist Economic Transformation, in: Journal of Economic Perspectives, 5 (1991) 4; Dieter Lösch, Der Weg zur Marktwirtschaft. Eine anwendungsbezogene Theorie der Systemtransformation, in: Wirtschaftsdienst, 72 (1992) 12; Josef C. Brada, The Transformation from Communism to Capitalism: How far? How fast? in: Post-Soviet Affairs, 9 (1993) 1.

3 Vgl. Michael Hüther, Integration der Transformation. Überlegungen zur Wirtschaftspolitik für das vereinigte Deutschland, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 44 (1993) 1.

die Kosten einer anhaltenden Ost-West-Migration und die Schwierigkeiten der Aufrechterhaltung eines separaten Wirtschaftsraums – gegenüber den Kalkülen der Bewahrung institutioneller Kontinuität und der Wahrnehmung wahltaktischer Chancen zurück⁸. Die Befürworter der übergangslosen Einheit konnten auf die große Zustimmung der DDR-Bevölkerung bauen, die unzweideutig den Wunsch nach Integration in das westdeutsche Währungsgebiet äußerte. Dem kam die Verfügbarkeit eines Verfahrens für die verbindliche Programmierung des schwierigen Projekts entgegen, das andere Länder entbehrten und das institutionelle Risiken und Unwägbarkeiten zu begrenzen erlaubte: Die Möglichkeit, ein Maximum an Entscheidungsmaterie in Verhandlungen zwischen DDR und Bundesrepublik, das heißt *im Medium der Außenpolitik*, abzuarbeiten, schützte vor den Risiken eines innenpolitischen Dauerthemas „DDR-Integration“ und gewährleistete institutionelle Kontinuität.

2. Die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt

Die beschleunigte Privatisierung der DDR-Wirtschaft war eine Konsequenz des gewählten Transformationskonzepts. Es unterlag der Prämisse, daß der Staat auf jeden Fall den Lebensunterhalt der Bevölkerung zu sichern habe und es angesichts der Größenordnung der Aufgabe weder finanz- noch strukturpolitisch sinnvoll sei, dafür den Umweg einer „flächendeckenden“ Subventionierung der bestehenden Unternehmen zu wählen. Tatsächlich schneidet die Privatisierungspraxis der Treuhandanstalt nicht unvorteilhaft ab, wenn man sie mit den in anderen Reformstaaten verfügbaren Optionen vergleicht. Das gilt jedenfalls für die Zeit ab Frühjahr 1992, in der das zunächst vorrangig verfolgte Privatisierungsziel durch gleichrangige struktur- und beschäftigungspolitische Ziele ergänzt worden war⁹.

8 Maßgebliche Entscheidungsträger hatten die Folgen einer schockartigen Integration der DDR in die Weltwirtschaft vorhergesehen und sie im Rahmen ihrer Präferenzordnung für vertretbar erachtet. Vgl. Wolfgang Schäuble, *Der Vertrag*, Stuttgart 1991, S. 99f.; Horst Teltschik, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Berlin 1991, S. 55, 125 ff., 204; Thilo Sarrazin, *Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion*, in: Theo Waigel/Manfred Schell, *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten*, München 1994, S. 219 ff.

9 Vgl. Roland Czada, *Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden*, in: Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*, Berlin 1993; ders., *Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt*, in: Hubert Heinelt/Gerhard Bosch/Bernd Reiser (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Berlin 1994; Wolfgang Seibel, *Strategische Fehler oder er-*

Die Privatisierung des Wirtschaftspotentials dient mehreren Zielen: Zum einen sollen Unternehmen mit einem kostenverantwortlichen Management entstehen, die sich zu gewichtigen Arbeitskraftnachfragern und Steuerzahlern entwickeln. Zum zweiten sind Regierungen an hohen Verkaufserlösen interessiert, mit denen sie das Staatsbudget aufzubessern hoffen. Gleichzeitig streben sie, drittens, die Begrenzung des Personalabbaus an, der im Zuge der Kommerzialisierung und Modernisierung der Unternehmen notwendig wird. Und vierthens soll das Privatisierungsverfahren die Akzeptanz der Bevölkerung finden, damit die ohnehin gefährdete Sozialintegration nicht zusätzlich auf die Probe gestellt wird. Unglücklicherweise wird keines der üblichen Privatisierungsverfahren allen diesen Zielen gerecht. Auktionen verhelfen zwar dem Staat zu maximalen Verkaufserlösen, aber lassen den Erwerbern freie Hand, das Betriebsvermögen zu liquidieren statt es zu modernisieren. Die breite Streuung von (u.U. kostenlosen) Anteilscheinen, sogenannten Vouchers, läßt zwar Teile der Bevölkerung zu formellen Eigentümern werden und mag mit struktur- und beschäftigungspolitischen Zielen vereinbar sein, gewährleistet aber weder die Einsetzung eines kostenverantwortlichen Managements noch die Reduzierung des Bedarfs an Subventionen. Allein detailliert ausgehandelte Verträge bieten die Möglichkeit, in jedem einzelnen Verkaufsfall eine optimale Balance aller vier Ziele zu suchen.

Es ist dieses letztgenannte Verfahren, das die Treuhandanstalt seit 1992 bevorzugt anwendete, um neben der Fortführung der verkauften Unternehmen auch erfolgversprechende Modernisierungs- und Investitionsvorhaben sowie eine positive Beschäftigungsentwicklung zu fördern. Aus struktur- und beschäftigungspolitischen Gründen wurden in Einzelfällen sogar Verträge mit einem „negativen“ Verkaufspreis abgeschlossen. Andererseits sind individuelle Verträge das am wenigsten transparente, also am schwierigsten zu beaufsichtigende Verfahren. Seine Handhabung durch die Treuhandanstalt war anfällig für Mißbrauch und Korruption, wenngleich in geringerem Umfang als im Falle der berüchtigten „spontanen“ und „Nomenklatura“-Privatisierungen in Polen und Ungarn¹⁰. Es gelang immerhin, Investoren auf

folgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt 1990–1993, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 35 (1994) 1. *Anmerkung der Redaktion*: Eine Zwischenbilanz der Transformation des Wirtschaftsprozesses zieht Manfred Wegner in diesem Heft.

10 Vgl. David Stark, *Privatisierungsstrategien in der ČSFR, Ostdeutschland, Polen und Ungarn. Ein Vergleich*, in: *Transit*, (1992) 3.

unstrittige Gemeinwohlziele zu verpflichten, ohne dabei den Weg zu einer modernen und effizienten Produktionsstruktur zu versperren. Angesichts der gegebenen Vergleichsmöglichkeiten kann der Politik der deutschen Privatisierungsagentur schwerlich die Verantwortung für den Wirtschaftskollaps zugeschrieben werden. Allerdings vermochte das (ab 1992) relativ sozialverträgliche Verfahren nicht, die destruktiven Wirkungen des Öffnungsschocks zu kompensieren.

3. Ein Ausnahmefall der Wirtschaftstransformation?

Als Folge von Öffnungsschock und Wettbewerbsnachteilen war im Jahre 1992 die industrielle Produktion der neuen Bundesländer auf 70 Prozent des Wertes von 1990 geschrumpft. Die Zahl der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie war von einstmalen 2,6 Millionen bis Ende des Jahres 1993 auf nur noch 658 000 gefallen¹¹. Unter dem Eindruck dieser Entwicklung entstand das Bild von einer – als Folge von Wirtschaftsunion und Treuhandpolitik – in besonderem Maße geschwächten Wirtschaft. Dieser Eindruck täuscht. Ein Vergleich mit den mittelosteuropäischen Ländern zeigt überraschend wenig Varianz bei der Entwicklung der Industrieproduktion nach dem Systemwechsel. Setzt man den Output des verarbeitenden Gewerbes (einschließlich Bergbau und Energieerzeugung) im Jahre 1990 gleich 100, so fand in den NBL (1992: 67,6 Prozent) zwar ein ähnlich gravierender Rückgang wie in Tschechien (1992: 65,2 Prozent) statt, aber die 1993 einsetzende Erholung führte die NBL wieder ins Mittelfeld der Vergleichsländer¹². Im Jahre 1995 erreichte Tschechien 74 Prozent, die Slowakei 79,7 Prozent, Slowenien 80,3 Prozent, die NBL 86,9 Prozent und Ungarn 88,1 Prozent der industriellen Produktionsleistung von 1990¹³. Allerorten waren die volkswirtschaftlichen Verluste höher ausgefallen, als man anfangs erwartet hatte. Es überrascht, wie wenig sich unterschiedliche Transformationspfade auf das Schicksal der „sozialistischen“ Industrie nach 1990 auswirken.

Erweitert man den Vergleich auf die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Inflation, so wird die Sondersituation der NBL-Wirtschaft deutlich. Mit

der hohen Arbeitslosenquote (1995: 14,9 Prozent; Polen: ebenfalls 14,9 Prozent; Slowakei 13,8 Prozent; Slowenien 13,5 Prozent; Ungarn 10,4 Prozent; Tschechien 3 Prozent) korrespondiert die bei weitem niedrigste Inflationsrate (1995: 2,1 Prozent; demgegenüber: Ungarn 28,3 Prozent; Polen 28,1 Prozent; Slowenien 13,5 Prozent; Slowakei 9,9 Prozent; Tschechien 9,1 Prozent). Offensichtlich spiegeln diese Daten nicht den „Öffnungsschock“ wider, sondern die Unterordnung der Transformationswirtschaft unter ein externes Zielsystem: die finanzwirtschaftlichen Prioritäten der Bundesregierung und die Vorbereitung auf eine europäische Währungsunion auf der Basis der Maastricht-Kriterien.

Im Vergleich mit anderen Ländern fällt auf, daß einzelne Parteien der Transformation der DDR-Wirtschaft unterschiedliche Vorzeichen tragen: *Erstens*: Die mit umfangreichen Finanztransfers „gesponserte“ Wirtschaftsunion hat der Bevölkerung nicht nur die anderenorts erlittenen Realeinkommensverluste erspart, sondern spürbare Einkommens- und Kaufkraftgewinne gebracht. *Zweitens*: Aufgrund seiner detaillierten Startprogrammierung erweist sich das ostdeutsche Transformationsprojekt in hohem Maße vom unzulänglichen Informationsstand des Jahres 1990 geprägt und an irreversible politische Grundsatzentscheidungen gebunden. Nirgendwo sonst bestehen so wenig Möglichkeiten der Rückkopplung von Transformationserfahrungen an die aktuelle Transformationspolitik. *Drittens*: Gleichwohl scheint die NBL-Wirtschaft nicht stärker als andere Transformationswirtschaften von Kontraktionswirkungen betroffen. *Viertens*: Handikaps bestehen dagegen im komparativen Standortnachteil der Hochlohnpolitik und in dem Verzicht auf eine der Transformationsproblematik angepaßte Finanz- und Währungspolitik.

III. Ein Repräsentationsdefizit der politischen Institutionen?

Die Entscheidungen von 1990 haben eine Vielzahl von sektoralen Transformationsprozessen eingeleitet: in Industrie und Landwirtschaft, in Recht und Verwaltung, Bildung und Wissenschaft sowie im System der sozialen Sicherungen¹⁴. Sie waren

14 Vgl. Hellmut Wollmann, Regelung kommunaler Institutionen in Ostdeutschland zwischen „exogener Pfadabhängigkeit“ und endogenen Entscheidungsfaktoren, in: Berliner Journal für Soziologie, 5 (1995) 4; ders./Frank Berg, Die

11 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Stuttgart 1993 ff.

12 Vergleichsberechnungen des Autors anhand von OECD-Daten. Vgl. OECD, Short-Term Economic Indicators. Transition Economies, Paris 1994 ff.

13 Eine Ausnahme bildet Polen, wo die Wirtschaftsreform ein Jahr früher begann und 1995 bereits 120 Prozent des (niedrigen) Vergleichswertes von 1990 erreicht waren.

durch institutionelle Muster Westdeutschlands konditioniert und wurden von westdeutschen Akteuren dirigiert. Für das Gesamtprojekt des nach Kontinuitätsinteressen entworfenen, durch Institutionentransfer bewirkten, mit großzügigen Finanzhilfen gesponserten und mit westdeutscher Expertise betriebenen Systemwechsels wurde das Wort von der „exogenen Transformation“ geprägt¹⁵, womit die Außensteuerung des Wandels gemeint ist.

Mit einem Verweis auf die diversen „Transfers“ ist die politische Dimension jedoch nicht ausgelotet. Nicht nur ist die weitgehende „Außensteuerung“ des Wandels zu registrieren, dessen hervorstechendes Merkmal der Import von Entscheidungskriterien, nicht der von Personen ist, sondern es ist auch das außerordentliche Wandlungstempo zu berücksichtigen, das „internen“ Akteuren wenig Zeit für nachholende Prozesse des Organisierens und Lernens ließ. In diesem Zusammenhang muß man sich ferner des geringen Praxisbezugs und der konzeptionellen Schwäche der endogenen Reformkräfte erinnern, auf deren Ursachen wir noch zu sprechen kommen.

Solche Beobachtungen konvergieren im Befund einer Akteur- bzw. „Vertretungslücke“¹⁶ der ostdeutschen Transformation. Sie markieren ein Repräsentationsdefizit ostdeutscher Interessen und begründen den Verdacht, daß viele der transformationswirksamen Entscheidungen westdeutsche Interessenten privilegieren. Ein vergleichender Blick auf die Assoziations- und Repräsentationsverhältnisse¹⁷ in den NBL auf der einen Seite und in ostmitteleuropäischen Staaten auf der anderen liefert dagegen ein eher zwiespältiges Ergebnis.

ostdeutschen Kommunen: Organisation, Personal, Orientierungs- und Einstellungsmuster im Wandel, in: Hiltrud Naßmacher/Oskar Niedermayer/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Politische Strukturen im Umbruch. Berlin 1994; Renate Mayntz, Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992, Frankfurt am Main 1994; dies. (Hrsg.), Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß, Frankfurt am Main 1994; Helmut Wiesen-
thal (Hrsg.), Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands, Frankfurt am Main – New York 1995; vgl. ders. (Anm. 4).

15 Vgl. G. Lehbruch (Anm. 7).

16 Heidrun Abromeit, Die „Vertretungslücke“. Probleme im neuen deutschen Bundesstaat, in: Gegenwartskunde, 42 (1993) 3.

17 Der Begriff Assoziationsverhältnisse ist entlehnt bei Claus Offe, Bindung, Fessel, Bremse. Die Unübersichtlichkeit von Selbstbeschränkungsformeln, in: Axel Honneth/Thomas McCarthy/Claus Offe/Albrecht Wellmer (Hrsg.), Zwischenbetrachtungen im Prozeß der Aufklärung. Jürgen Habermas zum 60. Geburtstag, Frankfurt am Main 1989.

Unbestritten ist, daß der umfangreiche Transfer von Leihpersonal an die Spitze von Administrationen, Parteien und Verbänden mehr als nur den zügigen Import westdeutschen Expertenwissens gewährleistete. Es war auch ein Siegeszug kontextfremder und teilweise historisch obsoletter Politikerfahrungen, Problemdeutungen und Interessenprofile – eine Feststellung, die keineswegs durch die Beobachtung widerlegt wird, daß sich viele Beteiligte um selbstlose Hilfe und Erfahrungsvermittlung bemühten. Zum Spektrum der Stile und Motive zählten professionelle Solidarität ebenso wie paternalistische Bevormundung und egoistische Interessenverfolgung. Aber schon aufgrund der höheren Komplexität des demokratischen Rechtsstaats mit seinen ausdifferenzierten Rechts- und Verwaltungsnormen machten viele Ostdeutsche, nachdem sie sich gerade als „Herren“ ihrer Geschichte fühlen gelernt hatten, deprimierende Abhängigkeits- und Unterlegenheitserfahrungen.

Die Kontakte der DDR-Bevölkerung zu den Instanzen des SED-Staats waren nicht durchweg von Repressionserfahrung und Ohnmachtsgefühlen bestimmt. Was man u. U. vom Politbüro und der Staatssicherheit zu befürchten hatte, prägte nicht oder nur ausnahmsweise den „lokalen“ Handlungsraum in (vor allem kleineren) Gemeinden und am Arbeitsplatz¹⁸. Hier gab es Netze unvermittelter persönlicher Beziehungen, ein zwar autoritäres, aber wenig formalisiertes Verwaltungshandeln sowie das „Ausmauscheln“ pragmatischer Problemlösungen jenseits parteipolitischer Vorgaben und rechtsstaatlicher Normen. Deswegen konnte die ungebetene Einführung strikter Verfahrensnormen in Gestalt öffentlichen und bürgerlichen Rechts Unsicherheit und Entfremdung stiften. Einer im Jahre 1995 durchgeführten Befragung zufolge sehen zwar 45,3 Prozent der Befragten überwiegend „Gewinne“ an persönlicher Freiheit durch die deutsche Einheit (während nur 6,6 Prozent überwiegend „Verluste“ beklagen), aber in bezug auf den „Umgang mit Behörden“ beklagen 33,8 Prozent überwiegend „Verluste“, „Gewinne“ sehen nur 7,7 Prozent¹⁹.

18 Vgl. Helmuth Berking, Das Leben geht weiter. Politik und Alltag in einem ostdeutschen Dorf, in: Soziale Welt, 46 (1995) 3; ders./Sighard Neckel, Die gestörte Gemeinschaft. Machtprozesse und Konfliktpotentiale in einer ostdeutschen Gemeinde, in: Stefan Hradil (Hrsg.), Zwischen Bewußtsein und Sein. Die Vermittlung ‚objektiver‘ Lebensbedingungen und ‚subjektiver‘ Lebensweisen, Opladen 1992.

19 EMMAG, Empirisch-Methodische Arbeitsgruppe am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. (SFZ): Leben '95. Leben in Ostdeutschland. Daten und Feldbericht, Berlin 1996, S. 89, 91.

Der Import des westdeutschen Institutionensystems und die dadurch verursachten Entfremdungserscheinungen sind der Preis einer „gesponserten“ Transformation, die der Bevölkerung den in anderen Reformländern notwendigen harten Wirtschaftskurs ersparte. War die Vereinnahmung der neuen Handlungsfelder durch externe korporative Akteure ein zwangsläufiges Korrelat des Transfers von Institutionen, die mit den Spielregeln auch die Spieler definieren, so war sie auch der Pfad, auf dem westdeutsche Standards „importiert“ und in den Rang offizieller Transformationsziele erhoben wurden. Das ist recht gut an der in ihren Wirkungen so problematischen Hochlohnpolitik ablesbar²⁰. Zugleich war damit das Schicksal der meisten „einheimischen“ Akteure vorbestimmt. Indem westdeutsche Gewerkschaften, Arbeitgeber-, Wirtschafts-, Professions- und Wohlfahrtsverbände ihrem institutionellen Auftrag und ihren Selbsterhaltungsinteressen im erweiterten Handlungsraum nachgingen, behielten alte und neugegründete Verbände lediglich die Möglichkeit, sich unter das Dach eines westdeutschen Spitzenverbandes zu begeben²¹.

Versuche, der Handikap-Erfahrung organisatorischen Ausdruck zu geben, schlugen fehl. Die „Komitees für Gerechtigkeit“, die „Initiative ostdeutscher Betriebsräte“ und die „Konferenz ostdeutscher Verbände“ fanden keinen Zugang zu relevanten Entscheidungsgremien. Sie gerieten zu Unterstützungsvereinen der PDS oder schrumpften auf Sektenformat. Wie in den anderen Reformländern ist die Bereitschaft der Ostdeutschen zum Engagement in Parteien und Verbänden sehr gering und seit 1991 rückläufig²².

Dem Repräsentationsdefizit lassen sich nicht ohne weiteres materiale Wirkungen zuschreiben. Wo eine Diskriminierung sozialer Gruppen vorzuliegen scheint, läßt sie sich kaum mit dem einheitsbedingten Repräsentationsdefizit erklären. So gehen die Normen, nach denen Personen im öffentlichen

Dienst eine außerordentliche Kündigung erhielten, oder die grundgesetzlich fragwürdige Benachteiligung von (DDR-)Staatsdienern beim Rentenanspruch auf gemeinsame Beschlüsse der west- und ostdeutschen Partner des Einigungsvertrags zurück. In anderen Fällen, etwa bei der Benachteiligung von Frauen und Jugendlichen am schrumpfenden Arbeitsmarkt, macht sich ein asymmetrisches Verteilungsmuster sozialer Chancen bemerkbar, das den übertragenen Institutionen innewohnt und im erweiterten Anwendungsfeld in gleicher Weise wirkt wie im Herkunftskontext.

Mutmaßliche Belege von Nachteilen der asymmetrischen Repräsentation verblassen vollends, sobald man sie mit den in anderen Ländern entstandenen Repräsentationsverhältnissen kontrastiert²³. Dort benötigten die Parteiensysteme wesentlich mehr Zeit, um eine der Transformationsproblematik entsprechende Interessenstruktur abzubilden. Die ersten Jahre waren regelmäßig von der populistischen Wiederbelebung „kultureller“ Themen und einer religiös, nationalistisch oder ethnozentrisch geprägten Identitätssuche bestimmt. Die konkurrierenden Akteure wußten sich auf diese Weise Ersatz für fehlende sozialstrukturelle Differenzierungslinien zu verschaffen.

Im System der organisierten Arbeitsbeziehungen besitzt nach wie vor der Staat das Entscheidungsprimat, während die fragmentierten Verbände auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite nur geringe Repräsentativität und noch kaum Verpflichtungsfähigkeit entwickeln konnten. Überhaupt ist die Ebene der intermediären Institutionen vergleichsweise unterentwickelt, da es unter den Unsicherheits- und Streßbedingungen der Transformation um Engagementbereitschaft und Gemeinsinn der Bürger schlecht bestellt ist. Unter anderem aus diesem Grund zögern Regierungen und Parlamente, Interessenverbände als legitime Repräsentanten gesellschaftlicher Teilfunktionen und -interessen anzuerkennen und ihnen Gelegenheiten zur politischen Mitwirkung einzuräumen²⁴.

Vor dem Hintergrund der ostmitteleuropäischen Erfahrungen offenbaren sich die Schwierigkeiten einer Akteurkonstitution „aus eigener Kraft“; die Vermutung „vertretungsbedingter“ materieller Nachteile findet keine Belege. Während die Transformationspolitik in Ungarn, Polen oder Tsche-

20 Vgl. Wilfried Ettl/Helmut Wiesenthal, Tarifautonomie in deindustrialisiertem Gelände: Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 46 (1994) 3.

21 Vgl. Jan Wielgohs/Helmut Wiesenthal, Konkurrenz – Kooperation – Ignoranz: Interaktionsmuster west- und ostdeutscher Akteure beim Aufbau von Interessenverbänden, in: H. Wiesenthal (Anm. 14); *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von Wolfgang Schroeder in diesem Heft.

22 Vgl. Renate Hürtgen/Henry Kreikenbohm/Bärbel Möller/Peter Müller/Bernd Schaarschmidt/Petra Weigel, Sozialpolitische Interessenvermittlungsstrukturen im Transformationsprozeß in den regionalen Zentren Frankfurt (Oder) und Jena, in: H. Naßmacher/O. Niedermayer/H. Wollmann (Anm. 14).

23 Vgl. die Beiträge Attila Agh/Gabriella Ilonszki (Hrsg.), *Parliaments and Organized Interests. The Second Steps*, Budapest 1996.

24 Vgl. Helmut Wiesenthal, *Organized Interests in Contemporary East Central Europe: Theoretical Perspectives and Tentative Hypotheses*, in: A. Agh/G. Ilonszki (Anm. 23).

chien nicht bloß unter knappen Ressourcen, sondern ebenso unter dem Etatismus, der Unerfahrenheit und den teilweise lähmenden Konkurrenzstrategien der neuen Eliten litt, war den importierten Institutionen der NBL „nur“ eine gewisse Kontextfremdheit und mangelnde Sensibilität der „Vertreter“ anzulasten. Der Kontextfremdheit der Importe, das heißt ihrer historischen und lokalen „Schlagseite“, darf keineswegs jeder Nachteil und jeder Indikator von Ineffizienz angelastet werden. Vielmehr verdienen einige Besonderheiten des DDR-Staates und der DDR-Gesellschaft Beachtung, die eher einer Rubrik „Spezielle Probleme der DDR-Transformation“ zuzuordnen sind. Das gilt z. B. für die Sicherheitsbedürfnisse einer Bevölkerung, die ein hohes Maß an sozialer Absicherung, Gleichheit und Betreuung gewöhnt war. Das ist Resultat der Politik der um ihre Legitimation besorgten SED-Führung, die sich im Wege sozialpolitischer Zugeständnisse – über jedes volkswirtschaftlich vertretbare Maß hinaus – sozialen Frieden und politische Duldung zu erkauften versuchte²⁵.

Einer Übertragung dieser Sicherheitsansprüche auf den neuen, gesamtdeutschen Sozialstaat kommen „Verwandtschaftslinien“ im Prinzipienkatalog des ostdeutschen und des westdeutschen Sozialstaats entgegen, welche sowohl die Identifizierung sozialer Bedarfslagen als auch die Rezeption sozialer Forderungen erleichtern. Damit korrespondiert die Wettbewerbslogik der Parteien und Verbände, die sich schwerlich Ignoranz gegenüber manifesten Mitgliedewünschen leisten können und deshalb durchaus als Transporteure ostdeutscher Interessen funktionieren (können). So ergibt sich trotz des „technischen“ Repräsentationsdefizits eine positive Bilanz. Ebensowenig läßt sich dem System der importierten Interessenrepräsentation ein Leistungsmangel bescheinigen, wenn man die Probleme „autonom“ Akteure in anderen Ländern studiert.

IV. Das Unzufriedenheitssyndrom

Während des raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1991 und 1992 kam in Teilen der Bevölkerung ein Kolonialisierungsdiskurs auf, der schon bald den einheits- und reformfreundlichen

25 Michael Brie, Staatssozialistische Länder Europas im Vergleich: Alternative Herrschaftsstrategien und divergente Typen, in: H. Wiesenthal (Anm. 4).

Liberalisierungsdiskurs übertönte²⁶. Unter dem Topos der Kolonialisierung versammeln sich Erfahrungen mit westdeutscher Bevormundung, unsensiblen oder selbstgerechten Funktionsträgern, die Unzufriedenheit aufgrund von Statureinbußen und Einkommensungleichheit sowie die durch Arbeitslosigkeit und Restitutionsansprüche ausgelöste Verunsicherung. Alle mit der Transformation verbundenen Nachteile und Risiken werden als *ein* Syndrom wahrgenommen und *einer* gemeinsamen Ursache, nämlich Form und Konditionen der deutschen Einheit, angelastet. Der Kolonialisierungsdiskurs ratifiziert gewissermaßen die leichtfertigen Versprechungen mancher Politiker und unterstellt, der Systemwechsel der DDR-Gesellschaft hätte sich mit etwas gutem Willen tatsächlich als risikoloses „Upgrading“ einer Konsum- und Erlebnisgesellschaft gestalten lassen. Folgerichtig werden die externen Veranstalter für alle Unannehmlichkeiten des vergleichsweise komfortablen Übergangs verantwortlich gemacht. Regelmäßig wird auf das erwähnte Repräsentationsdefizit verwiesen und der Eindruck erweckt, eine wirksamere Präsenz ostdeutscher Akteure könne eine weitere Senkung der Transformationskosten bewirken. Im Jahre 1996 scheint zwar der Vorwurf der Kolonialisierung etwas an Überzeugungskraft verloren zu haben, doch bleibt das Ausmaß der im erwähnten Sinne „politischen“ Unzufriedenheit ebenso auffallend wie erklärungsbedürftig.

Repräsentative Umfragen in ostmitteleuropäischen Ländern unter Einbeziehung der NBL, Bekundungen Ostdeutscher über einheitsbedingte Gewinne und Verluste sowie sensationell aufgemachte Umfrageergebnisse einer wachsenden „Systemunzufriedenheit“ konvergieren in dem Befund, daß sich das neue Institutionensystem nach 1994 geringerer Beliebtheit erfreut als im Jahre 1990²⁷. Die Datenlage ist eindeutig: Es wird mehr Unzufriedenheit mit den Institutionen der Demokratie als mit dem System der kapitalisti-

26 Zu den Argumenten beider Diskurstypen vgl. Michael Brie, Die Ostdeutschen auf dem Wege vom „armen Bruder“ zur organisierten Minderheit?, Arbeitspapiere AG TRAP 94/4, Max-Planck-Arbeitsgruppe Transformationsprozesse, Berlin 1994; *Anmerkung der Redaktion*: Zum Kolonialisierungsdiskurs siehe auch den Beitrag von Fritz Vilmar und Wolfgang Dümcke in diesem Heft.

27 Vgl. Wolfgang Seifer, East Germany and Eastern Europe Compared, Studies in Public Policy No. 233. Centre for the Study of Public Policy. University of Strathclyde, Glasgow 1994; EMMAG (Anm. 19); Infratest Burke, „Deutschland in zehn Jahren“. Ausgewählte Ergebnisse einer Studie des Süddeutschen Verlages und der Infratest Burke Kommunikationsforschung GmbH, vorgestellt anlässlich der Pressekonferenz am 3. Januar 1996 in Bonn.

schen Marktwirtschaft artikuliert²⁸. Ein weiteres Indiz sind die zunehmend günstigen Wahlergebnisse der PDS, der einzigen Partei mit einer exklusiv ostdeutschen Wählerschaft und einer – in großen Teilen der Mitgliedschaft – positiven Grundhaltung gegenüber dem früheren Gesellschaftssystem. Die Wahlergebnisse (NBL 1994: 19,8 Prozent) beeindrucken auch dann noch, wenn man den Wählerstimmenanteil der postsozialistischen Regierungsparteien in Polen (1994: 20,4 Prozent) und Ungarn (1994: 33 Prozent) zum Vergleich heranzieht und sich nicht auf die konservativ-kommunistischen Nachfolgeparteien in Tschechien (1996: 10,3 Prozent), der Slowakei (1994: 10,4 Prozent) und Slowenien (1992: 13,6 Prozent) beschränkt²⁹.

Angemessene Erklärungen können sich also nicht mit dem Verweis auf die ökonomischen Kosten der Einheit oder das Repräsentationsdefizit begnügen, sondern müssen plausibel machen, warum in den NBL einerseits mehr „politische“ als „ökonomische“ Unzufriedenheit und andererseits „mehr“ Unzufriedenheit als in vergleichbaren Transformationsgesellschaften artikuliert wird. Es sei vorausgeschickt, daß zur Zeit keine hinreichend komplexe und an international vergleichfähigen Daten getestete Erklärung vorliegt. Es lassen sich aber wichtige Erklärungsfaktoren benennen, über deren relative Erklärungskraft spekuliert werden darf.

Erstens: Als das neben der UdSSR institutionell „reinste“ Sozialismusprojekt verfügte die DDR über denkbar schlechte Voraussetzungen für eine realitätstüchtige Opposition und damit zur Emanzipation aus eigener Kraft. Nicht nur blieb die Reformbewegung einem romantischen und in vieler Hinsicht unterkomplexen Reformbegriff verhaftet, sondern es waren auch individualistische und liberal-emanzipatorische Orientierungen in der (einschließlich des Nationalsozialismus) 55 Jahre währenden Periode autoritärer Herrschaft abhanden gekommen. In keinem anderen Land bestanden so schwache Grundlagen für ein konzeptionell auf der Höhe der Zeit (Stichwort Globalökonomie) angesiedeltes Reformprojekt und das notwendige Mindestmaß an organisiertem zivilgesellschaftlichen Engagement (Stichwort

Selbstorganisation). So hält beispielsweise die reformpolitische Debatte der Opposition, die bis zu ihrer Niederlage in der Volkskammerwahl vom März 1990 das Projekt eines demokratischen Sozialismus verfolgt hatte, keinem Vergleich mit der polnischen und der ungarischen Reformdiskussion der achtziger Jahre stand³⁰. Der rasche Verfall der Bürgerbewegung ist der wohl prominenteste Beleg³¹. Das bedeutet: Die DDR-Bevölkerung hatte in das womöglich radikalste aller Transformationsprojekte eingewilligt, ohne sich die systematischen Mängel des „alten“ Systems, die Grundmerkmale des „neuen“ Systems sowie die Risiken des Übergangs bewußt gemacht zu haben. Diese Ursache des „Einheitsfrustes“ hat die (zumindest in den achtziger Jahren eigenverantwortlich agierende) SED-Führung zu vertreten.

Zweitens: Angesichts der externen Hilfen bei der schwierigen Modernisierung des lange von seiner Umwelt abgeschirmten Landes ist die Funktion Westdeutschlands als Referenzmaßstab kaum anders denn als ein Privileg zu veranschlagen. Ebenso gewiß ist, daß die Garanten des Fahrstuhleffekts nur sehr begrenzte Kenntnisse von ihren Möglichkeiten und den Risiken der schockartigen „Einverleibung“ der DDR besaßen. Wie wäre es sonst zu erklären, daß ihnen der Fehler unterlief, Startgratifikationen zu gewähren, ohne die dadurch ausgelöste und notwendig in Enttäuschung mündende Anspruchsentwicklung zu bedenken? Sahen die in anderen Ländern gewählten Strategien eine Ballung der größten Unannehmlichkeiten in der ersten Phase vor, als die Bevölkerung noch Realeinkommensverluste als Preis des Wandels akzeptierte, so nahmen die DDR-Bürger zunächst einen Korb unwiederholbarer politischer Wohltaten – vor allem die Währungsumstellung und die Einkommens- und Rentenangleichung – entgegen. Die im weiteren Verlauf der Reise anfallenden „Kosten des Übergangs“ werden vom erhöhten Anspruchsniveau aus als besonders schmerzhaft und unfair wahrgenommen, selbst wenn sie sich „nur“ als relative Deprivation bzw. „Beraubung“ und gesteigerte Unsicherheit nieder-

30 Daß SED-Opposition und Bürgerbewegung v. a. weltanschaulichen Fragen verhaftet waren, ist am Katalog der diskutierten Themen abzulesen. Vgl. Rainer Land (Hrsg.), Das Umbaupapier, Berlin 1990; Jan Wielgoths/Marianne Schulz/Helmut Müller-Enbergs, Bündnis 90. Entstehung, Entwicklung, Perspektiven, Berlin 1992; Michael Brie/Dieter Klein (Hrsg.), Umbruch zur Moderne?, Hamburg 1991; sowie zum Vergleich Piotr Ploszajski (Hrsg.), Philosophy of Social Choice, Warsaw 1990, als Sammlung polnischer Beiträge zum Transformationsdiskurs.

31 Vgl. J. Wielgoths/M. Schulz/H. Müller-Enbergs (Anm. 30).

28 Dazu ausführlicher Helmut Wiesenhal, Zum Wandel ökonomischer und politischer Orientierungen in akteurtheoretischer Perspektive, in: BISS Public, (1996) 19.

29 Vgl. Attila Agh, The Emergence of the Multiparty System in East Central Europe. The Partial Consolidation of the New Political Structure, Arbeitspapiere AG TRAP 96/2. Max-Planck-Arbeitsgruppe Transformationsprozesse, Berlin 1996.

schlagen. Das in sozialintegrativer Hinsicht ungünstigste Transformationsprojekt – mit der Verteilungsprämisse „Erst die Vorteile, dann die Nachteile“ – müssen in erster Linie die Befürworter der erkaufte Einheit verantworten.

Drittens: Einen gewissen (aber ungewiß großen) Anteil an der Unzufriedenheit hat der holistische Charakter der „Transformation durch Vereinigung“. Darunter ist die fast vollständige Ersetzung der vertrauten Spielregeln und Verhaltensnormen im Zuge des institutionellen und ökonomischen Übergangs zu verstehen. Der komplette Umweltwandel forderte den Individuen einen Wandel ihrer Orientierungen und Handlungsweisen ab, der einem Wechsel der Persönlichkeit gleichkommt. Deshalb kann schon ein bescheidenes Niveau von Identitätsbewußtsein und „Charakterfestigkeit“ den Anschein von Konservatismus und Rückwärtsgewandtheit hervorrufen.

Der kollektive Widerspruch, der sich als „politische“ Unzufriedenheit ausdrückt, ist die Reaktion auf verletzte Selbstwertgefühle und das Ansinnen, die eigene Biographie als „falsches Leben am falschen Ort“ umzudeuten. Es ist unkorrekt, darin eine Renaissance der kommunistischen Weltanschauung zu sehen³². Nicht gänzlich deplaziert scheint dagegen die These einer schmerzvollen Verlosterfahrung in bezug auf das übersichtlichere autoritär-hierarchische System der sozialistischen Institutionen. Es darf nicht verwundern, daß Reste des sozialistischen Ideenguts ausgerechnet dort überleben, wo eine besonders illiberale Sozialismusvariante die öffentliche Reflexion über Schwächen und Alternativen wirksam zu unterbinden vermochte. Daneben ist das zeitweise Überleben von Werthaltungen zu registrieren, die dem egalitär-sozialistischen Sozialstaatscharakter der DDR verhaftet sind.

Unter diesem Blickwinkel repräsentiert die politische bzw. „Systemunzufriedenheit“ eine Diskrepanz der ost- und westdeutschen Wertmaßstäbe, die 1989/90 weder den Ost- noch den Westdeutschen bewußt war, sondern erst in der Suche nach Identität vermittelnden Distinktionen ans Tageslicht kommt³³. Deutlich wird auch, daß transfor-

mationsbedingte Sicherheitseinbußen und Selbstwertverluste auf einer anderen Skala bewertet werden als die Gewinne an Konsumchancen und individueller Freiheit. Das Insistieren auf gleichen Lebensbedingungen drückt ein Verlangen nach Anerkennung, nicht nach Kompensation materieller Nachteile aus. Daß die materielle Dimension des Projektes durch die „moralischen“ Kosten seines gouvernementalen Zuschnitts aufgewertet wird, erschließt sich uns erst mit Verspätung.

V. Resümee

Die Besonderheiten der DDR-Transformation lassen sich in drei Feststellungen zusammenfassen: *Erstens* handelt es sich um das einzige Projekt der Abkehr vom Sozialismus, bei dem die institutionellen Präferenzen der Bevölkerung und der Wunsch nach spürbaren Wohlstandsgewinnen Erfüllung fanden. Nicht zuletzt dank der Realisierung des mehrheitlichen Wunsches nach einem vollständigen Systemwechsel erscheinen die Ostdeutschen gegenüber anderen Transformationsgesellschaften als privilegiert. In diesem Sachverhalt liegt aber auch, *zweitens*, das besondere Risiko der ostdeutschen Transformation: Solange den in Ost und West weitgehend identischen Institutionen noch ungleiche Effekte zugeschrieben werden, entspricht dem hohen Niveau der systemischen Integration nur ein niedriger Grad der sozialen Integration. Unter diesen Bedingungen werden selbst gut funktionierende und vergleichsweise vorteilhaft wirkende gesellschaftliche Spielregeln zum Kristallisationspunkt von Unzufriedenheit und Distinktionsbedarf. *Drittens* scheinen mit dem linearen Institutionentransfer nicht nur unerfüllbare Erwartungen begründet, sondern auch Innovations- und Experimentierchancen verschenkt. Da die transferierten Arrangements überwiegend auf Problemlagen und Interessenkompromisse des ausgehenden 19. wie des frühen 20. Jahrhunderts zurückgehen, besteht wenig Aussicht, daß sie einer nachholenden Entwicklung Ostdeutschlands dienlich sind. Eher verhalf das seiner Form nach konservative Projekt zur anhaltenden Unterschätzung der Reformbedürftigkeit überlieferter Arrangements, die den aktuellen Bedingungen sozialer Integration und gesellschaftlicher Steuerung wenig angepaßt zu sein scheinen. Für eine Schlußbilanz der Einheit ist es also noch zu früh.

32 So Detlef Pollack, Zur Entstehung der mentalen Spaltung zwischen Ostdeutschen und Westdeutschen. Dokumentation unter dem Titel „Alles wandelt sich, nur der Ossi bleibt stets der gleiche?“ in: Frankfurter Rundschau vom 29. 6. 1996.

33 So Claudia Ritter, Politische Identitäten in den neuen Bundesländern: Distinktionsbedarfe und kulturelle Differenzen nach der Vereinigung, in: H. Wiesenthal (Anm. 4).

**Ulrich Albrecht: Die internationale Regelung der Wiedervereinigung.
Von einer „No-win“-Situation zum raschen Erfolg**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 3–11

Zur Jahreswende 1989/90 stand dem Bestreben der Bundesregierung, zu einer raschen Klärung der Ablösung der Siegerrechte und anderer „äußerer“ Aspekte der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten zu gelangen, eine Veto-Koalition von drei der vier Mächte gegenüber: Die UdSSR, Großbritannien und Frankreich setzten der Wiedervereinigung entschiedenen Widerstand entgegen. Lediglich die USA unterstützten rasch und entschlossen die Politik der Bundesregierung, aufgrund eigener Interessen. Die enge Zusammenarbeit mit der amerikanischen Regierung, die in der Auseinandersetzung mit Polen wegen der Regelung der Anerkennung der Grenzfrage gar die Rolle eines Vermittlers übernahm, ließ die Bundesregierung überraschend schnell zum Erfolg gelangen. Die Gründe für den Wandel der Haltung der Regierungen der Sowjetunion, Großbritanniens und Frankreichs werden anhand der Ergebnisse neuer Forschungsliteratur skizziert. Nicht die diplomatische Kunstfertigkeit einiger weniger politischer Persönlichkeiten, sondern die seltene Parallelität von Machtinteressen mit einem grundlegenden politischen Prinzip, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, war es, die so rasch zur allgemeinen Zustimmung zur Wiedervereinigung der Deutschen geführt hat.

**Manfred Wegner: Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders.
Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 13–23

Der Transformationsprozeß in Ostdeutschland verlief unter einmaligen Bedingungen und kann wegen seiner umfassenden Schocktherapie nur bedingt als Beispiel für andere osteuropäische Reformländer oder für Korea herangezogen werden. Die bisher erreichten Fortschritte sind jedoch beeindruckend. Neuerdings ist aber der Aufhol- und Anpassungsprozeß in den neuen Bundesländern nach einer mehrjährigen Phase kräftigen Wachstums ins Stocken geraten. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Investitionstätigkeit haben sich deutlich verlangsamt. Die wichtigste Ursache dafür liegt in der Abschwächung des Baubooms. Hinzu kommen die Rückwirkungen aus der strukturellen Anpassungskrise in den alten Bundesländern.

Ein sich selbst tragendes Wachstum ist in den neuen Bundesländern noch nicht in Sicht. Die zentrale Schwachstelle des Aufbaus ist nach wie vor das Verarbeitende Gewerbe. Die Wettbewerbs- und Exportfähigkeit der vorwiegend mittelständischen Unternehmen bleiben unzureichend. Die Schwächen und Entwicklungshemmnisse der ostdeutschen Industrie äußern sich im Mangel an Liquidität und Finanzmitteln, an unzureichender Rentabilität und Eigenkapitalausstattung, unzulänglicher Innovationstätigkeit, drückenden Lohnkosten und an der noch immer einseitigen Ausrichtung des Absatzes an lokalen Märkten. Der kapitale Fehler, die überzogene Anpassung der ostdeutschen Löhne an das westliche Niveau, muß korrigiert werden. Nur dann wird die Fortdauer der massiven staatlichen Transferzahlungen zu rechtfertigen sein. Der Erfolg der deutschen Einigung wird nicht zuletzt von der Stärke der westdeutschen Wirtschaft und von einer reformorientierten Wirtschaftspolitik in Deutschland insgesamt abhängen.

Wolfgang Schroeder: Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 25–34

Mit der 1990 erfolgten Übertragung der westdeutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf Ostdeutschland ist der Einigungsprozeß nachdrücklich flankiert worden. Die vergleichende Analyse von Aufbaustrategien und Differenzierungsprozessen bei den Tarifparteien zeigt, daß beide Organisationen zwar anfangs mit unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert waren, daß sich aber im Verlauf des Einigungsprozesses die Integrationsprobleme annähern, während die Problemdeutungen sukzessive divergieren.

In dem Maße, wie ökonomische Krisenprozesse und die Ausdifferenzierung der ostdeutschen Industrie- und Unternehmerlandschaft voranschritten, wirkten die politischen Kompromisse der ersten Transformationsphase als Hindernis für kollektives ökonomisches Interessenhandeln und damit auch für die Verbandslegitimation. Ursächlich dafür war jedoch weniger eine personelle Vertretungslücke in der ersten Stunde, sondern die sich im Zeitverlauf verändernden ökonomischen und politischen Problemlagen sowie deren Wahrnehmung (Standortdebatte).

Fritz Vilmar/Wolfgang Dümcke: Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik. Eine unerledigte Aufgabe der Politikwissenschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 35–45

Ausgehend von neuesten, besorgniserregenden Daten über einen erneut drohenden ökonomischen „Absturz Ost“, kritisieren die Autoren die Gleichgültigkeit der deutschen Politikwissenschaft angesichts der schwerwiegenden Defizite der Vereinigungspolitik. Sie fassen die Ergebnisse eines vierjährigen Forschungsprojekts „Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses“ zusammen, das sie als Pilotstudie für eine noch ausstehende, nur kooperativ zu bewältigende Gesamtanalyse verstehen.

Nach Auffassung der Autoren wird der Demokratisierungsprozeß in Ostdeutschland substantiell in Frage gestellt durch einen Prozeß der „strukturellen Kolonialisierung“ – im Sinne einer politischen, ökonomischen und kulturellen Dominierung des ostdeutschen soziopolitischen Systems durch das westdeutsche.

Nur durch eine entschieden „alternative“ Vereinigungspolitik kann, nach Auffassung der Autoren, ein Prozeß selbstbestimmter Demokratisierung langfristig obsiegen.

Helmut Wiesenthal: Die neuen Bundesländer als Sonderfall der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 46–54

Dank des kompletten Institutionentransfers und umfangreicher Finanzhilfen im Zuge der staatlichen Vereinigung gilt die DDR als Sonderfall in den Transformationsprozessen Ostmitteleuropas. Folglich werden der Form und den Konditionen der deutschen Einheit auch die Schwierigkeiten und Kosten des Übergangs angelastet. Im Unterschied zu einer solchen Binnenansicht der DDR-Transformation werden in diesem Beitrag punktuelle Vergleiche mit der Situation in anderen Reformländern Ostmitteleuropas angestellt. Dabei zeigt sich, daß die These einer überdurchschnittlichen Schädigung der DDR-Wirtschaft durch die übergangslose Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Privatisierungspraxis der Treuhandanstalt unzutreffend ist. Seit 1993 ist der Produktionsrückstand gegenüber 1990 geringer als in Tschechien, der Slowakei und Slowenien. Auch die Treuhandpolitik seit 1992 schneidet vergleichsweise günstig ab, wenn das komplexe Zielsystem der Privatisierung beachtet wird. Risiken und „Kosten“ der Wirtschaftstransformation sind auch anderenorts höher als erwartet ausgefallen. Ähnliches gilt für die Konstitution neuer Akteure der demokratischen Politik. Dem Repräsentationsdefizit ostdeutscher Interessen in den importierten Institutionen stehen in Polen, Ungarn oder Tschechien keinerlei Vorteile einer „autonomen“ Akteurbildung gegenüber; vielmehr unterliegt die Repräsentation sozialer Ansprüche dort deutlich größeren Problemen. Deshalb bedarf es einer anderen als ökonomischen Erklärung für die in den neuen Ländern beobachtete Unzufriedenheit. Sie ist im Verlust an biographischer und sozialer Sicherheit sowie in verletzten Selbstwertgefühlen als Folge der überwiegend paternalistischen Steuerung des Wandels zu finden.