

Vorwort

Originaldokument

Der Zusammenbruch des Ostblocks, der Zerfall der Sowjetunion, das Ende des Kalten Krieges, die deutsche Wiedervereinigung und die damit verbundene Überwindung der Spaltung Europas in den Jahren 1989 bis 1991 ist – wie die Französische Revolution 1789 und das Ende des Alten Europa bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 – eine der großen Zäsuren der europäischen und der Weltgeschichte. Sie ist auch ein tiefer Einschnitt in der Geschichte des deutschen Sozialstaates. Dessen latente Krise wurde vor allem durch die Alterung der Bevölkerung, die Explosion der Gesundheitskosten, die Veränderungen der Arbeitswelt durch den Strukturwandel der Wirtschaft, die Verschärfung des Wettbewerbs aufgrund der Globalisierung der Absatz- und Finanzmärkte und den Kampf um die Behauptung Deutschlands als Standort der Produktion gegenüber der Konkurrenz von Billiglohnländern verursacht. Sie bestand also schon vor der deutschen Vereinigung, sie ist aber durch diese entscheidend verschärft worden.

Das Buch hat die deutsche Wiedervereinigung zu seinem zentralen Thema. Obwohl auch die außenpolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der deutschen Vereinigung behandelt werden, steht doch der hier erstmals aufgrund unveröffentlichter Quellen behandelte innere Einigungsprozess, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, im Mittelpunkt. Dieser führte zu einer Übertragung der Normen, Institutionen und Akteure des bundesdeutschen Sozialstaates auf die DDR bzw. auf die neuen Bundesländer im Osten. Die dabei auftretenden Kontroversen und Probleme und die enge Verknüpfung des Einigungsprozesses mit dem Kampf um die politische Macht werden analysiert. Der Verfasser vertritt die These, dass angesichts der ungeheuren Dynamik des Einigungsprozesses und der Konstellation der politischen Kräfte es grundsätzlich keine realisierbare Alternative zu der Übertragung der westdeutschen Sozialordnung gegeben hat, dass aber, insbesondere bei der Finanzierung der Einheit und in der Tarifpolitik schwerwiegende und auch vermeidbare Fehler gemacht wurden.

Trotz der in diesem Band vorgenommenen Analyse der hohen finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Transformation Ost-

deutschlands von einer Diktatur in eine Demokratie und von einer zentralistischen Planwirtschaft in eine Soziale Marktwirtschaft möchte der Verfasser aber betonen, dass der Preis für die Freiheit der Ostdeutschen und die Einheit Deutschlands nicht zu hoch war und es sich bei der deutschen Vereinigung um eine der leider viel zu seltenen Sternstunden der deutschen Geschichte gehandelt hat.

Die Studie wäre ohne die Unterstützung vieler Institutionen und Personen nicht möglich gewesen. Der Band entstand in Zusammenhang mit den Arbeiten an dem vom Verfasser herausgegebenen Band 11 der «Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945» über «Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung». Der Verfasser dankt den Autoren dieses Bandes, insbesondere aber den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates des Gesamtprojektes Hans Günter Hockerts, Franz-Xaver Kaufmann, Peter Rosenberg, Hartmut Weber und Hans F. Zacher für vielfältige Anregungen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat nicht nur den Zugang zu den eigenen Akten geöffnet, sondern hat auch geholfen, die Genehmigung zur Benutzung der Akten anderer Ressorts und des Bundeskanzleramtes zu erhalten. Die Erschließung der Akten wurde durch das Bundesarchiv erleichtert. Die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung gaben mir den uneingeschränkten Zugang zu den Quellen in ihren Archiven. Ich danke den Politikern, Beamten und Experten, die sich für Interviews zur Verfügung gestellt haben. Martin Ammermüller und Werner Tegtmeier haben darüber hinaus die Arbeit durch die Überlassung von Unterlagen aus ihrem Besitz gefördert. Christiane Reuter-Boysen danke ich für ihre Hilfe bei der Beschaffung des der Arbeit zugrunde liegenden Quellenmaterials, Nils Güttler und Adréana Peitsch für Schreibarbeiten und ihre Mitwirkung bei der Anfertigung der Anlage über die wichtigsten Akteure im deutschen Einigungsprozess.

Die erste Auflage des Buches ist von der Kritik und den Lesern äußerst wohlwollend aufgenommen worden, so dass schon nach einem knappen Jahr eine zweite Auflage notwendig wurde. Diese wurde durch die Beigabe von Fotografien, das Vorwort und ein Personenregister ergänzt. Der Text ist nur in einigen Fällen zur größeren Präzision geringfügig verändert, das Literaturverzeichnis und die Anlage über die wichtigsten Akteure im deutschen Einigungsprozess durch die Aufnahme neuer Titel und weiterer Akteure ergänzt worden.

Berlin, August 2007

Gerhard A. Ritter

Einleitung

Originaldokument

Am 9. November 1989 verabschiedete, nach jahrelangen kontroversen Beratungen, der Deutsche Bundestag mit der breiten Mehrheit aus CDU/CSU, SPD und FDP unter Zustimmung der Sozialpartner und der wichtigsten sozialpolitischen Verbände eine große Rentenreform, die zum 1.1.1992 in Kraft trat. Man wiegte sich in dem Glauben, mit diesem wohl wichtigsten Gesetzgebungswerk der Legislaturperiode 1987–1990 das Problem der Anpassung der Renten an die demographische Entwicklung für die nächsten 20 Jahre gelöst zu haben. Nur wenige Stunden danach erreichte den Bundestag die überraschende Nachricht von der Öffnung der DDR-Grenze zur Bundesrepublik. Nach einer kurzen Unterbrechung der Sitzung erklärte der Chef des Bundeskanzleramtes, *Rudolf Seiters*, für die Bundesregierung, dass damit «Mauer und Grenze in Deutschland [...] durchlässiger» würden, und sprach die Hoffnung aus, dass «diese Entscheidung der DDR-Führung einen Schritt in Richtung auf eine echte Liberalisierung in der DDR darstellt».¹ Gleichzeitig erneuerte er ein Angebot des Bundeskanzlers *Helmut Kohl* in einer Regierungserklärung im Bundestag vom vergangenen Tag, das gelautet hatte: «Ich erkläre gegenüber der neuen DDR-Führung meine Bereitschaft, einen Weg des Wandels zu stützen, wenn sie zu Reformen bereit ist. Kosmetische Korrekturen genügen nicht [...]. Wir wollen nicht unhaltbar gewordene Zustände stabilisieren. Aber wir sind zu umfassender Hilfe bereit, wenn eine grundlegende Reform der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der DDR verbindlich festgelegt wird. Die SED muss auf ihr Machtmonopol verzichten, muss unabhängige Parteien zulassen und freie Wahlen verbindlich zusichern. Unter dieser Voraussetzung bin ich auch bereit, über eine völlig neue Dimension unserer wirtschaftlichen Hilfe zu sprechen».² Nachdem auch die Sprecher anderer Fraktionen kurze Erklärungen abgegeben hatten, erhoben sich die Abgeordneten und sangen die Nationalhymne.

Die Dynamik zweier Prozesse sollte die Politik bis zum Herbst 1990 bestimmen: der Zusammenbruch der SED-Herrschaft in der DDR – ausgelöst durch die Reformen von *Michail Gorbatschow* in der Sowjetunion und ihre Auswirkungen auf die sowjetischen Satellitenstaaten in

Osteuropa, den Massenexodus von DDR-Bürgern über Ungarn, die Tschechoslowakei und Polen und die großen Massendemonstrationen auf den Straßen der DDR – und die Entwicklung zur deutschen Einheit. Das Tempo dieser Prozesse wurde dabei von allen Beteiligten zunächst unterschätzt, die Möglichkeit ihrer Steuerung überschätzt. So ging der Bundeskanzler bei seinem, den Zeitgenossen außerordentlich gewagt erscheinenden «Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas» vom 28. November 1989³ noch von etwa einem Jahrzehnt bis zur Wiedererlangung der staatlichen Einheit aus. Auch bei der Unterzeichnung des Staatsvertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR am 18. Mai 1990 erwartete man noch, dass die politische Einheit erst in ein bis anderthalb Jahren folgen würde.⁴ Erst der Druck der großen Auswanderungswelle aus der DDR in die Bundesrepublik, dann der immer deutlicher werdende Wunsch der DDR-Bürger nach der Übernahme der DM und nach der politischen Vereinigung mit der Bundesrepublik, aber auch der Niedergang der Wirtschaft und die innere Auflösung der DDR sowie schließlich der Kampf der Parteien um die politische Macht in der DDR und im vereinigten Deutschland bei den Wahlen des Jahres 1990 – vor allem der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 und der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990 – haben den Prozess immer wieder beschleunigt. Es gab kein «Drehbuch» und keinen «Terminkalender» für die Vereinigung.⁵ Auch fehlten auf Seiten der Bundesregierung und einzelner Ressorts Pläne für die Vereinigung, die aus den Schubladen gezogen werden konnten.⁶ Die Vereinigung wurde improvisiert;⁷ sie verlangte ein Krisenmanagement, in dem schon aufgrund des Zeitdrucks und der ständigen Veränderungen der Rahmenbedingungen sowie der Komplexität der zu bewältigenden Probleme die Exekutive gegenüber der Legislative dominierte.

Die Schwierigkeiten und die Dauer der Transformation der Wirtschaft der DDR von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft und der Annäherung der Lebensverhältnisse zwischen dem Westen und dem Osten Deutschlands wurden vollkommen unterschätzt. Vielfach ging man dabei zunächst vom falschen Leitbild der Währungsreform von 1948 und des durch diese mittelfristig ausgelösten großen Wirtschaftsaufschwungs aus. «Ein zweites Wirtschaftswunder auf deutschem Boden ist erreichbar», heißt es in dem im Juni 1990 veröffentlichten Sozialbericht des BMA.⁸ In einer Analyse des Bundeswirtschaftsministeriums vom 7. August 1990 wird zwar erwähnt, dass der tief greifende «Umstellungspro-

zess in allen Bereichen der Wirtschaft» nicht «ohne zeitweilige schmerz-
hafte Reibungsverluste» abgehe «und nicht von heute auf morgen zu
bewältigen» sei. Dies sei jedoch kein Anlass zur Panikmache. Ähnliche
Übergangserscheinungen seien auch 1948 nach der Währungsreform
beobachtet und durch die soziale Marktwirtschaft und ein investitions-
freundliches Klima rasch überwunden worden.⁹

Nicht nur die Produktivität der DDR-Wirtschaft, auch das Produk-
tivvermögen wurde völlig überschätzt. So sah der Staatsvertrag vom
18. Mai 1990 vor, dass die DDR nach der «vorrangigen Nutzung» des
volkseigenen Vermögens für die «Strukturanpassung der Wirtschaft und
für die Sanierung des Staatshaushalts» nach Möglichkeit dafür sorgen
wird, dass den Sparern «für den bei der Umstellung 2:1 reduzierten Be-
trag ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt
werden kann». ¹⁰ Noch im Oktober 1990 erwartete man, dass die Priva-
tisierung der Staatsbetriebe im Osten durch die Treuhand einen Gewinn
von etwa 600 Milliarden DM einbringen würde. ¹¹ Tatsächlich ergab dann
die Bilanz der Treuhand ein Defizit von 230 Milliarden DM, ¹² das vom
Steuerzahler getragen werden musste.

Die Einigung 1990 bildete eine tiefe Zäsur, nicht nur in der politischen
Geschichte Deutschlands, sondern auch in der Wirtschafts- und Sozial-
politik. Mit den gewaltigen Transferleistungen vom Westen in den Os-
ten änderten sich entscheidende Rahmenbedingungen der Politik. Die
Zeit von 1982 bis 1990 war durch die finanzielle Konsolidierung des
Sozialstaates und die Bremsung des Anstiegs der Staatsverschuldung
gekennzeichnet. ¹³ Die Staatsquote und die Sozialleistungsquote gingen
signifikant zurück und die jährlichen Staatsdefizite wurden reduziert.
Die Beschäftigung stieg und seit 1986 ging auch die noch immer hohe
Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik langsam zurück. ¹⁴ Ziele der Po-
litik waren weniger Staat und mehr Markt, Stärkung der Eigenverant-
wortung der Bürger und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Diese
Grundkonstellation änderte sich mit der deutschen Einigung. Die Sozi-
alleistungsquote und die Staatsquote stiegen stark an. Die Verschuldung
der öffentlichen Haushalte nahm 1989–1995 um mehr als das Doppelte
zu. In der DDR gingen knapp vier Millionen Arbeitsplätze, vor allem
in der Industrie und in der Landwirtschaft, verloren, ¹⁵ und auch in den
alten Bundesländern nahm nach einem durch die starke Nachfrage nach
«Westwaren» zunächst ausgelösten Einigungsboom die Beschäftigung
seit 1993 ab und die Zahl der Arbeitslosen zu.

Die Sozialpolitik hat im deutschen Einigungsprozess eine entschei-

dende Rolle gespielt. Die zunächst in Wirtschaftskreisen, aber auch von der Bundesbank, dem Finanzministerium und dem Wirtschaftsministerium vertretene Ansicht, dass eine vollständige Übertragung des Arbeitsrechts und der umfangreichen Leistungen des bundesrepublikanischen Systems der sozialen Sicherung auf den Osten private Investoren abschrecken und den notwendigen Umbau der ostdeutschen Wirtschaft entscheidend erschweren würde, setzte sich gegen den geschlossenen Widerstand des letztlich vom Bundeskanzler unterstützten Bundesarbeitsministeriums, der sozialdemokratischen Opposition, der Gewerkschaften und aller politischen Kräfte in der DDR nicht durch.

Die soziale Flankierung der Einheit betraf vor allem die Arbeitsmarktpolitik und das System der sozialen Sicherung. Durch eine starke Expansion der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die zeitweise über zwei Millionen Erwerbstätige im Osten Deutschlands erfasste,¹⁶ versuchte man den wirtschaftlichen Umbruch abzufedern, einen «Dammbruch», eine «beschäftigungspolitische Katastrophe»,¹⁷ die zu einem sozialen Flächenbrand in den neuen Bundesländern hätte führen können,¹⁸ zu verhindern. Die Übertragung des relativ großzügigen bundesdeutschen Systems der sozialen Sicherung sollte einer Verarmung der Bevölkerung entgegenwirken und die Akzeptanz der neuen Ordnung sichern.

Eine Konsequenz der massiven Intervention des Staates zur sozialverträglichen Absicherung des Umbruchprozesses lag darin, dass die vorangegangenen Tendenzen zum Abbau des Staates, zur Stärkung von Subsidiarität und Eigenvorsorge umgekehrt wurden und der Staat letztlich die Verantwortung für die Lebensverhältnisse der Menschen im Osten übernahm. Dem entsprach die Haltung der ostdeutschen Bevölkerung und der ostdeutschen Politiker, die auch aufgrund ihrer Sozialisation in der DDR ihre Hoffnungen und Erwartungen in hohem Maße an den Staat knüpften. Für die Sozialpolitiker war – wie die Interviews mit ihnen deutlich machten – die Einigung ein bewegendes Ereignis, eine große Herausforderung, die sie trotz der damit verbundenen Arbeitsbelastung ihrer Meinung nach glänzend bestanden haben. In der verwaltungstechnisch im Ganzen gut gelungenen Übertragung der Institutionen und Normen des westdeutschen Sozialstaates¹⁹ sahen sie zudem eine Bestätigung der Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems, das die Diskussion von Alternativen – etwa zur dominierenden Rolle der Sozialversicherung, zu den Grundsätzen ihrer Finanzierung und zu ihrem Ziel der Lebensstandardsicherung – stark erschwerte. Auch die Probleme, die sich aus der einseitigen starken Belastung der Träger der Sozialversicherung – der

Versicherten und der Arbeitgeber – an Stelle der Steuerzahler mit den hohen sozialen Transferleistungen in die neuen Bundesländer ergaben, wurden, trotz der Kritik der Opposition, von der Regierung verdrängt.

Die Einigung hat die Standortbedingungen der deutschen Wirtschaft verschlechtert, vor allem weil eine hohe Staatsverschuldung und eine erhebliche Steigerung der Arbeitskosten, vor allem der Lohnnebenkosten, mit ihr einhergingen. Die Wirtschaft sah sich zudem durch die Europäisierung des Arbeitsmarktes, die «Globalisierung» der Finanzmärkte und die zunehmende Verlagerung der Produktion in Länder mit niedrigen Steuern, Löhnen und Sozialleistungen und geringen Umweltauflagen einem verschärften Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Diese Entwicklung erhielt nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme durch den Übergang der ostmitteleuropäischen Länder mit ihren niedrigen Arbeitskosten zur Marktwirtschaft gerade für das benachbarte Deutschland eine neue Schubkraft. Die fast vollständige Absorption von Politik, Verwaltung, z. T. auch der führenden Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, durch die deutsche Einigung, aber auch die einigungsbedingte Sonderkonjunktur 1990/91 haben fast drei Jahre lang die Anpassungen an die neuen Bedingungen der Weltwirtschaft verzögert und damit erschwert. Diese Einschätzung gilt gerade auch für die Sozialpolitik, die den begonnenen notwendigen Umbau des deutschen Sozialstaates gleichsam auf Eis legte, obwohl die Krise der Systeme der Arbeitsbeziehungen und der sozialen Sicherung durch den Wandel der traditionellen Arbeitsgesellschaft, die Massenarbeitslosigkeit und die Alterung der Bevölkerung immer deutlicher wurde.

Der hier behandelte Zeitraum von Ende 1989 bis zur Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994 lässt sich trotz der anhaltenden Bedeutung der einigungsbedingten Probleme in drei Zeitabschnitte einteilen:

Eine *erste* Zeitspanne vom Fall der Mauer am 9. November 1989 bis zur Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990 steht ganz im Zeichen der Dynamik der Einigung und der mit ihr verbundenen politischen Auseinandersetzungen und Wahlen. Zentral für diese Phase ist weiter die rechtliche Grundlegung der Einheit im Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990, in der Gesetzgebung der DDR, die die Vorgaben dieses Vertrages mit einigen eigenen Akzenten umsetzte, und im Einigungsvertrag vom 31. August 1990; alle drei werden hier im Zusammenhang relativ detailliert behandelt.

Eine *zweite* Zeitspanne von der Bundestagswahl 1990 und der Regie-

rungsbildung im Januar 1991 bis etwa Herbst 1992 ist sozialpolitisch überwiegend von der Übertragung des westdeutschen Sozialstaates auf die neuen Bundesländer geprägt: etwa durch das Rentenüberleitungsgesetz, durch die Fortsetzung des Aufbaus der Arbeitsverwaltung, der staatlichen und kommunalen Sozialverwaltung und der Träger der Sozialversicherung, der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorgung sowie durch die Schaffung einer neuen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit im Osten. Das war verbunden mit der bereits 1990 begonnenen, weitgehend von westdeutschen Organisationen initiierten und dominierten Herausbildung neuer sozialpolitischer Akteure, wie freier Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Wohlfahrtsorganisationen und Sozialverbände im Osten. Die Sozialpolitik stand trotz scharfer Auseinandersetzungen im Einzelnen weitgehend im Zeichen der Kooperation und des Konsenses der großen politischen Kräfte, den die Regierung aber auch wegen des Verlustes ihrer Mehrheit im Bundesrat in den ersten Monaten des Jahres 1991 suchen musste.

Die Zäsur im Herbst 1992 kennzeichnet den Beginn eines allmählichen Umschwungs in der Ausrichtung der Sozialpolitik und damit einer *dritten* Phase. Unter dem Druck der anhaltend hohen Kosten der Einheit, der rapide steigenden Staatsverschuldung und der schon vor der scharfen Rezession 1993 deutlich zunehmenden Arbeitslosigkeit wurden die Konsolidierung der Staatsfinanzen und der Abbau der durch Steuern und Sozialabgaben verursachten Belastungen der Wirtschaft zu einem zentralen Ziel der Regierungspolitik und zu einem wichtigen Thema einer sich nun immer stärker intensivierenden Debatte über die Zukunft des «Standorts Deutschland». Das schloss jedoch entgegenlaufende Tendenzen, wie die Erhöhung der Leistungen für die Familien, den Ausbau der sozialen Dienstleistungen und besonders die Einführung der Pflegeversicherung als fünfte neue Säule des Systems der Sozialversicherung neben den bestehenden Versicherungen gegen die Folgen von Alter und Invalidität, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit, nicht aus.²⁰ Die Einschnitte ins Netz der sozialen Sicherung und die Ansätze zur Schwächung des Schutzes der Arbeitnehmer im Arbeitsrecht verschärften den Gegensatz zwischen der Regierungskoalition und der sozialdemokratischen Opposition. Immer wieder kam es jedoch, oft nach langen Auseinandersetzungen zu Kompromissen – etwa bei der Strukturreform des Gesundheitswesens Ende 1992, bei der Neuregelung der Finanzierung der Einheit im Föderalen Konsolidierungsprogramm vom März 1993 und vor allem bei der Einführung der Pflegeversicherung 1994.

Das Buch beruht in hohem Maße auf der Auswertung archivalischer Quellen. Neben Akten aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundesfinanzministerium und den mit Sozialpolitik befassten Bundesministerien – vor allem dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung – wurden für die Zeit von 1989/90 auch Unterlagen der Regierung und der für Sozialpolitik zuständigen Ministerien der DDR umfassend herangezogen. Weiter konnten Akten des Bundesversicherungsamtes, der Überleitungsanstalt Sozialversicherung und die Bestände der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte eingesehen werden. Aus dem Archiv für Christlich-Demokratische Politik wurden der Nachlass von *Norbert Blüm* sowie die Protokolle der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, des Fraktionsvorstandes und einzelner Arbeitsgruppen der Fraktion benutzt. Für die Darstellung der Haltung der sozialdemokratischen Opposition und der Gewerkschaften – vor allem des DGB – waren archivalische Quellen im Archiv der Sozialen Demokratie unentbehrlich. Selbstverständlich wurden auch die veröffentlichten Quellen – vor allem Parlamentsdebatten und Parlamentsdrucksachen – und die Publikationen von Parteien und Verbänden sowie die wissenschaftliche Literatur²¹ ausgewertet. Einen unmittelbaren Einblick in die sozialpolitischen Probleme der Vereinigung und ihre Einschätzung durch die handelnden Personen gaben schließlich intensive zwei- bis vierstündige Gespräche mit 14 führenden Sozialpolitikern und Sozialexperten aus den Regierungen *Kohl* und des ersten freigewählten und zugleich letzten Ministerpräsidenten der DDR *Lothar de Maizière*, den Parteien und der höheren Ministerialbürokratie.